

Jacek Szlachta  
Szkoła Główna Handlowa  
Zapisy dokumentów  
strategicznych dotyczące  
europejskiej polityki spójności  
post 2020

Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego,  
Toruń, 28 listopada 2017 roku

# Tab. 1 PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej UE28=100

Województwo	1997	2004	2008	2014	2015	Zmiana 2004-2015
Mazowieckie	63	77	89	109	109	32
Dolnośląskie	46	52	60	76	76	24
Wielkopolskie	46	55	59	73	75	20
Śląskie	50	57	61	71	71	14
Pomorskie	44	50	53	65	66	16
Łódzkie	39	47	52	64	64	17
Małopolskie	39	43	49	61	62	19
Zachodniopomorskie	44	47	51	57	58	11
<b>Kujawsko-Pomorskie</b>	<b>39</b>	<b>45</b>	<b>49</b>	<b>55</b>	<b>56</b>	<b>11</b>

województwo	1997	2004	2008	2014	2015	zmiana 2004-2015
Lubuskie	41	45	48	57	57	12
Opolskie	40	44	48	55	55	11
Świętokrzyskie	33	39	45	49	50	11
Warmińsko-Maz.	35	39	42	48	49	10
Podlaskie	35	38	41	49	49	11
Podkarpackie	33	35	39	48	48	13
Lubelskie	34	35	39	47	47	12
Polska	44	51	56	68	69	18

# Zmiany w europejskiej polityce spójności post 2020

- Jest to podstawowe wyzwanie dla regionów Polski wymagające wyprzedzających działań na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, dotyczących rządu, samorządów, organizacji pozarządowych, podmiotów gospodarczych i innych partnerów jeszcze w tej dekadzie.
- W latach 2015-2017 60% inwestycji publicznych w Polsce jest finansowane z Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych
- Polska przyjęła zdecentralizowany model wdrażania europejskiej polityki spójności, w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych zarządzane jest około 40% środków EFSI

# Kamienie milowe dialogu na temat polityki spójności post 2020 (1)

- Raport Montiego high level group „Future Financing of the EU”, grudzień 2016 roku
- White Paper on the „Future of Europe. Reflections and scenarios for the EU27 by 2025” komisarza Junckera – 1 marzec 2017 roku,
- Stanowisko Komitetu Regionów odnośnie polityki spójności post 2020 (raport Schneidera) przyjęte 2 marca 2017 roku
- Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy z 26 kwietnia 2017 roku
- Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji z 10 maja 2017 roku
- Dokument otwierający debatę w sprawie pogłębienia Unii gospodarczej i walutowej z 31 maja 2017 roku

# Kamienie milowe dialogu na temat polityki spójności post 2020 (2)

- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości europejskiej obronności z 7 czerwca 2017 roku
- Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansowania UE z 28 czerwca 2017 roku
- Forum kohezyjne w dniach 26-27 czerwca 2017 roku,
- Siódmy raport kohezyjny z dnia 9 października 2017 roku
- Komunikat KE w sprawie Wieloletnich Ram Finansowych – 2018 rok

# Raport High-Level Group komisarza Montiego (1)

- 1. Kompozycja współautorów raportu. Wiodąca rola polityków ze starych państw członkowskich. Nikogo z Polski.
- 2. Sposób podejścia do konstruowania wieloletniej perspektywy budżetowej. Bardzo konsekwentne wyjście od dochodów budżetowych, żadnych pułapów dotyczących wielkości dochodów, a w związku z tym poziom wydatków wtórny.
- 3. Założenie utrzymania jednolitego budżetu UE. Wszelkie wyjątki od reguły powinny zostać szczegółowo uzasadnione.
- 4. Wyeliminowanie rozwiązań typu rabatu brytyjskiego korzystając z Brexitu.
- 5. Specjalne rozwiązania budżetowe. Raport ten zakłada możliwość uzgodnienia przez grupę krajów specjalnych rozwiązań budżetowych. Sposób zapisu wskazuje, że jest to m. in. oferta dla krajów strefy euro, a także takich jakie chcą pogłębienia integracji wewnątrz UE.
- 6. Znaczenie europejskiej wartości dodanej. Podstawą finansowania jakiegokolwiek sfery na poziomie UE jest demonstracja takiej wartości. Recenzowany raport generalnie nie dostrzega takiej wartości w europejskiej polityce spójności.

# Raport High-Level Group komisarza Montiego (2)

- 7. Redukcja wpłat państw członkowskich zależnych od wielkości GNI (Gross National Income). Teza: „niezbędne jest ulżenie płatnikom netto ze względu na skalę ich wpłat do budżetu UE”.
- 8. Korekta zasad wpłat do budżetu UE. Zakłada się wpłaty do budżetu UE ze strony państw członkowskich jako nowe zasoby własne bazujące na przesłankach dotyczących: konsumpcji, produkcji i spraw środowiskowych.
- 9. Wybór poziomu interwencji UE. Kwestionuje się dotychczasowe sposoby wyboru. Weryfikacja na jakim poziomie najlepiej umieścić określone wydatki: europejskim, krajowym lub subkrajowym odbędzie się na podstawie specjalnego testu, który zostanie skonstruowany.
- 10. W raporcie zaproponowane zostały sfery zwiększonej skali finansowania po roku 2020. Są to: szeroko definiowany Plan Junckera; polityka bezpieczeństwa publicznego, polityka migracyjna, polityka klimatyczna. Wskazuje się na dylematy wynikające z finansowania polityki obronnej w ramach całej UE.



# Raport High-Level Group komisarza Montiego (3)

- 11. Ocena efektywności interwencji strukturalnej UE jest negatywna. Dokumentuje to teza: „ Budżet UE w dalszym ciągu finansuje zbyt wiele projektów o dyskusyjnej europejskiej wartości dodanej”. Z różnych zapisów raportu wynika że jest to jednoznacznie odnoszone do Europejskiej Polityki Spójności i Wspólnej Polityki Rolnej.
- 12. Ogólny klimat raportu jednoznacznie negatywny dla Europejskiej Polityki Spójności. Według Autorów polityka ta może zostać ograniczona bez negatywnego wpływu dla UE. Nie ma nawiązania do tezy odnośnie znaczenia tej polityki w warunkach unii gospodarczej i walutowej, która wymaga rekompensowania mniejszej skali korzyści z integracji w przypadku słabszych krajów i regionów.

# Biały Papier Junckera dotyczący przyszłości Europy (1)

- 1. Horyzont czasowy rok 2025 – czyżby był to horyzont kolejnej wieloletniej perspektywy finansowej?
- 2. Zawiera opis czynników wpływających na rozwój Europy, czyli nieco inne spojrzenie na megatrendy i wyzwania, takie jak:
  - Starzenie się społeczeństw,
  - Rosnąca rola informacyjnych i komunikacyjnych technologii,
  - Zmiany klimatyczne,
  - Nierówności społeczne i dochodowe,
  - Terroryzm,
  - Migracje,
  - Polityczne napięcia,
  - Deterioracja pozycji ekonomiczno-społecznej Europy,
  - Tendencje autarkiczne i populistyczne

# Biały Papier Junckera dotyczący przyszłości Europy (2)

- 3. Pięć scenariuszy rozpatrywanych z punktu widzenia:
  - Jednolitego rynku i handlu
  - Unii gospodarczej i walutowej
  - Schengen, migracji i bezpieczeństwa
  - Polityki zagranicznej i obronnej
  - Budżetu UE
  - Potencjału realizacji danego scenariusza

# Biały Papier Junckera dotyczący przyszłości Europy (3)

- 4. Scenariusze
- 4.1. Kontynuacji integracji europejskiej w duchu ustaleń Szczytu w Bratysławie (status quo)
- 4.2. Tylko Wspólny Rynek
- 4.3. Kraje którzy chcą więcej, robią więcej (Europa różnych prędkości)
- 4.4. Mniej ale bardziej efektywnie (ograniczenie zakresu aktywności na poziomie europejskim do wybranych obszarów)
- 4.5. Znacznie więcej, ale wspólnie (Europa federalna)

# Biały Papier Junckera dotyczący przyszłości Europy (4)

- 5. Konsekwencje dla polityki spójności. Są scenariusze bez polityki spójności, a generalnie widzi się tę politykę obok Wspólnej Polityki Rolnej jako mało przydatną dla kształtowania przyszłości UE
- Scenariusz pierwszy oznacza kontynuację polityki spójności, ale jej zakres i zasięg zostanie ograniczony ze względu na niekorzystne uwarunkowania globalne i europejskie.
- W scenariuszu drugim budżet UE finansuje tylko to co jest konieczne dla wspólnego rynku. Jaka rola europejskiej polityki spójności?
- W scenariuszu trzecim oczywistym rozwiązaniem jest równoległy budżet strefy euro, uwzględniający wydatki prospójnościowe.
- W scenariuszu czwartym oczywiste jest ograniczenie skali interwencji w sferach o niskiej Europejskiej wartości dodanej, takich jak polityka spójności
- Scenariusz piąty ma znaczenie czysto akademickie, nie ma klimatu i przyzwolenia społecznego dla tworzenia Europy Federalnej 27 państw

# Biały Papier Junckera dotyczący przyszłości Europy (5)

- Tematy jakie są przedmiotem refleksji w roku 2017 w procesie wypracowywania konkluzji dotyczących przyszłości Europy przez Radę
- Rozwijanie społecznego wymiaru Europy
- Pogłębianie Unii Gospodarczej i Walutowej
- Wykorzystanie globalizacji
- Przyszłość obronności Europy
- Przyszłość finansów UE

# Reflection Paper Społeczny wymiar Europy

- Europa wychodzi z kryzysu, jednak utrzymują się istotne dysproporcje rozwojowe pomiędzy krajami i regionami
- Do 2025 następują szybkie zmiany w ramach populacji europejskiej, nowe style życia i większa różnorodność społeczeństwa, kształtowanie się nowego środowiska pracy, pojawienie się nowych zagrożeń społecznych
- Priorytetami: dbanie o równe szanse obywateli oraz sprawne rozpowszechnianie najlepszych praktyk
- Kwestie społeczne były niedoceniane w UE w ostatnich latach co prowadziło do obniżenia spójności społecznej i terytorialnej i jest jedną z przyczyn kryzysu integracji europejskiej

# Reflection Paper Wykorzystanie globalizacji

- Globalizacja nie jest nowym zjawiskiem ale w ostatnich latach zdecydowanie przyspieszyła
- Ma szereg pozytywnych konsekwencji ale niesie też zagrożenia, wiele obszarów i grup społecznych traci, a zjawiska degradacji są skoncentrowane przestrzennie
- Globalizacja w 2025 roku będzie znacząco różniła się od obecnej, będzie to powodowało tendencje autarkiczne, izolacjonistyczne, którym należy przeciwdziałać
- Budowanie odporności na zakłócenia procesów rozwojowych, sprawiedliwa dystrybucja dobrobytu, wzmocnienie zrównoważonego rozwoju



# Reflection Paper Pogłębienie Unii Gospodarczej i Walutowej

- Intencja pogłębiania Unii Walutowej strefy euro, zakłada otwartość strefy dla innych państw członkowskich, zakłada stworzenie szeregu instytucji służących unii gospodarczej i walutowej, zakłada dokończenie budowania tej unii do roku 2025, przyjmuje za możliwe powołanie budżetu dla strefy euro.
- Wyzwanie dla państw pozostających poza strefą euro, które znajdują się na marginesie procesu pogłębiania integracji europejskiej
- Bardzo precyzyjny plan w czasie

# Reflection Paper Przyszłość europejskiej polityki obronności

- Potrzeba integracji UE także w sferze bezpieczeństwa i obrony
- Nowa pozycja wydatków budżetowych
- Potencjalne impulsy rozwojowe dla miast i regionów koncentracji przemysłu zbrojeniowego oraz generowanie umiejętności współpracy podmiotów tego sektora

# Reflection Paper Przyszłość finansowania UE (1)

- Budżet nie będący narzędziem rachunkowości, ale sposobem na osiągnięcie celów politycznych
- Budżet UE pomimo skromnej skali umożliwia osiągnięcie wielu unikatowych efektów rozwojowych
- Potrzeba znaczących realokacji wydatków ze względu na pojawienie się nowych wyzwań przed jakimi stoi UE, podstawą finansowania powinna być europejska wartość dodana. Kluczowe znaczenie mają inwestycje w dobra publiczne zarządzane na szczeblu europejskim

# Reflection Paper Przyszłość finansowania UE (2)

- Reflection paper zawiera wnioski do reformy europejskiej polityki spójności
- 1. uelastycznienie tej polityki poprzez nieprzydzielanie części środków, poszerzenie misji Funduszu Dostosowań do Globalizacji
- 2. szybsze wdrażanie tej polityki i bardziej harmonijne przechodzenie pomiędzy kolejnymi okresami programowania
- 3. wzmocnienie w budżecie UE nakładów na budowanie zdolności administracyjnych
- 4. zwiększeniu poziomu współfinansowania krajowego oraz refleksji czy środki tej polityki powinny być dostępne dla lepiej rozwiniętych krajów i regionów
- 5. Powołaniu jednego funduszu lub wprowadzeniu jednolitych zasad dla wszystkich funduszy
- 6. zrewidowanie systemu alokacji środków poprzez dodanie do PKB nowych kryteriów związanych z wyzwaniami przed jakimi stoi UE

# Forum kohezyjne UE

- Wiodące tematy:
- 1. Spójność, inwestycje i reformy strukturalne
- 2. Globalizacja i zmiana technologiczna – odpowiedź Europy
- 3. Polityka spójności UE – spojrzenie w perspektywę
- 4. Spojrzenie na europejską politykę spójności:
- „Zaadresowanie podziałów: regiony, miasta i obszary wiejskie”
- „Kreowanie odporności – włączenie społeczne i innowacje”
- „Maksymalne wykorzystanie inwestycji publicznych, jakości rządzenia i współpracy”
- Podkreślenie unikatowości europejskiej polityki spójności i jej znaczenia w aktualnej sytuacji

Z VII Raportu Kohezyjnego wyrzucono rozważania na temat przyszłości europejskiej polityki spójności

Nowa generacja programowania rozwoju regionalnego w Polsce powinna uwzględniać wnioski z wymienionych dokumentów.

Niezbędne jest wypracowanie założeń i podjęcie tak zwanej czwartej generacji programowania rozwoju regionalnego

# Interwencja strukturalna UE jako podstawa rozwoju regionalnego Polski po akcesji

- W latach 2007-2013 inwestycje publiczne podejmowane w Polsce były finansowane w blisko 50% ze środków EPS, podobna sytuacja ma miejsce w latach 2014-2020. **Pytanie. Co dalej?**
- Regionalne Programy Operacyjne w latach 2007-2013 koncentrowały 18 mld euro plus zregionalizowana część PO Kapitał Ludzki 7 mld euro, w latach 2014-2020 RPO skupiają około 32 mld euro. **Pytanie. Co dalej?**
- Istotne przedsięwzięcia strukturalne w regionach i miastach Polski nie zostaną zakończone do roku 2020, potrzeba będzie jeszcze kilkunastu lat. **Pytanie. Jakie będą źródła ich finansowania?**

# Jakie są podstawowe efekty interwencji strukturalnej UE w Polsce? (1)

- Zbudowanie nowoczesnej polityki rozwojowej w naszym kraju prowadzonej w oparciu o wieloletnie dokumenty programowe;
- Kreowanie potencjału niezbędnego do prowadzenia polityki rozwojowej, także na poziomie regionalnym i lokalnym, co umożliwiło znaczącą decentralizację tej polityki;
- Ograniczenie, a czasami nawet eliminacji różnorodnych deficytów w tym administracyjnych oraz kulturowych i politycznych dotyczących społeczeństwa obywatelskiego, co umożliwiło instytucjonalizację polityki rozwojowej;
- Lepsze wykorzystanie endogenicznych potencjałów rozwojowych całego kraju i poszczególnych regionów poprzez ich udostępnienie i zagospodarowanie;



# Jakie są podstawowe efekty interwencji strukturalnej UE w Polsce? (2)

- Ograniczenie różnorodnych braków w zakresie podaźowych czynników produkcji, w tym dotyczących infrastruktury, siły roboczej, otoczeniu biznesu itp.,
- Pozytywne oddziaływanie na stan koniunktury gospodarczej, co stało się możliwe dzięki znaczącym wydatkom ponoszonym w ramach tej polityki;
- Sprawne rozpowszechnianie najlepszych światowych i europejskich praktyk regionalnej polityki rozwojowej w różnych jej aspektach;
- Wprowadzenie podejścia projektowego, monitoringu, ewaluacji, audytu oraz certyfikacji jako powszechnie stosowanych rozwiązań i praktyk.

**Pytanie: Jak to obronić?**

# Wyzwania kształtowania polityki rozwoju regionalnego stojące przed Polską (1)

1. Wzrost różnicowań regionalnych w układzie metropolie – reszta kraju, międzyregionalnych i wewnątrzregionalnych
2. Rzeczywisty priorytet dla współpracy transgranicznej. Skuteczne podjęcie kwestii rozwoju obszarów położonych wzdłuż zewnętrznych granic UE, współpracy z partnerami spoza UE
3. Sposób uwzględnienia polityki wobec miast oraz szersze wprowadzanie narzędzi służących spójności terytorialnej
4. Integracja polityki regionalnej, polityki miejskiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich

# Wyzwania kształtowania polityki rozwoju regionalnego stojące przed Polską (2)

5. Konsekwentne wdrażanie zasad związanych z subsydiarnością poziomu regionalnego i lokalnego
6. Równoczesne uwzględnienie konieczności wspierania wzrostu konkurencyjności, ale także spójności (solidarność) oraz zakończenia likwidowania luk cywilizacyjnych
7. Potrzeba szerszego uwzględnienia finansowania działań związanych ze spowalnianiem zmian klimatycznych, sanacją środowiska przyrodniczego oraz poszerzaniem skali tak zwanej gospodarki okrężnej (circular economy)

**Pytanie: W jaki sposób skutecznie podjąć te wyzwania?**

# Wyzwania dla Polski wynikające ze zmian w europejskiej polityce spójności po roku 2020 (1)

1. Zasadnicze ograniczenie skali finansowania dostępnego w ramach europejskiej polityki spójności
2. Dwa budżety w Unii Europejskiej, jeden dla strefy euro, drugi ogólny dla wszystkich państw
3. Wprowadzanie kolejnych aprzeznaczonych instrumentów poza polityką spójności typu Plan Junckera, Horyzont 2020 znacznie łatwiejszych proceduralnie dla beneficjentów
4. Dalsza reorientacja wydatków budżetowych Unii Europejskiej w kierunku konkurencyjności, co utrwala pogodę dla najbogatszych regionów UE

# Wyzwania dla Polski wynikające ze zmian w europejskiej polityce spójności po roku 2020 (2)

- 5. Możliwe skrócenie kolejnych wieloletnich ram finansowych do pięciu lat
- 6. Wzrost udziału środków uruchamianych centralnie na poziomie Komisji Europejskiej kosztem zarządzania dzielonego między KE i państwem członkowskim
- 7. Centralizacja wdrażania w krajach członkowskich, likwidacja programów regionalnych lub przesunięcie środków na rzecz programów krajowych
- 8. Dalsze biurokratyzowanie wdrażania środków EFSI

# Wyzwania dla Polski wynikające ze zmian w europejskiej polityce spójności po roku 2020 (3)

9. Kolejne warunkowości, ograniczenia swobody ukierunkowania wydatków, pułapy wydatków

10. Brak mechanizmów podjęcie nowych szans i możliwości rozwojowych (wild cards, black swans)

11. Obok Mazowsza zaliczanego już do kategorii regionów najbogatszych przejście kolejnych województw do kategorii regionów przejściowych, co dotyczy: Dolnośląskiego, Wielkopolski, Śląska

**Pytanie: Jak obronić europejską politykę spójności i jak kształtować dobrą pozycję Polski w ramach tej polityki?**

# Wniosek 1. Do przygotowania nowej polityki regionalnej państwa

- Jeszcze w dekadzie lat 20-tych XXI wieku niezbędne jest dokonanie głębokiej reformy modelu polityki regionalnej Polski, a wieloletnie finansowanie quasi europejskie na rzecz regionów (w tym bogatszych) musi zostać podjęte w ramach budżetu krajowego. Inaczej dorobek europejskiej polityki spójności w Polsce może zostać zaprzepaszczony. Czy jedynym rozwiązaniem będzie recentralizacja polityki regionalnej w Polsce?

# Wniosek 2. Do sposobu negocjacji pakietu post 2020

- 1. Sprawność w absorpcji środków EFSI pochodzących z perspektywy 2014-2020 jest kluczowa
- 2. Zaparkowanie znaczącej części środków EFSI z lat 2014-2020 z przeznaczeniem na instrumenty zwrotne
- 3. Konsekwentne kreowanie pozytywnego obrazu interwencji strukturalnej UE w Polsce
- 4. Wspieranie pozycji Komitetu Regionów, który jest naturalnym sojusznikiem Polski w sferze europejskiej polityki spójności (raport M. Schneidera)
- 5. Partnerstwo strategiczne wszystkich ważnych aktorów w Polsce (rząd, samorzady, eksperci, środowiska akademickie i biznesowe, organizacje pozarządowe itd.)
- 6. Partnerstwo strategiczne przyjaciół polityki spójności (V4+4; kraje decentralizujące politykę spójności)
- 7. Znaczenie symetrycznej pozycji obydwu stron w negocjacjach (Rządu i KE)



# Wniosek 3. Dotyczące znaczenia Europejskiej Polityki Spójności po roku 2020

Po roku 2020 będziemy jeszcze mieli prawo korzystania z Funduszu Spójności, który ma szczególną misję. Bardzo istotna jest kontynuacja aktywności tego funduszu w Polsce oraz zachowanie wielofunduszowości interwencji strukturalnej UE.

Presja, aby kolejny wieloletni okres programowania w UE był dłuższy niż pięcioletni, argumentem na rzecz skrócenia jest długość kadencji najważniejszych instytucji europejskich: Parlamentu Europejskiego, dwu Komitetów, Komisji Europejskiej.

Wniosek: średnioroczne strumienie finansowe będą zasadniczo mniejsze niż w latach 2014-2020, nawet jeśli reguły gry europejskiej polityki spójności nie zmienią się na niekorzyść.

Dziękuję za uwagę

[jacek.szlachta@sgh.waw.pl](mailto:jacek.szlachta@sgh.waw.pl)