

Małgorzata Michalewska-Pawlak*

WPLYW WIELOLETNICH RAM FINANSOWYCH 2021–2027 UNII EUROPEJSKIEJ NA ZARZĄDZANIE ROZWOJEM REGIONALNYM W POLSCE

IMPACT OF THE MULTIANNUAL FINANCIAL PERSPECTIVE 2021–2027 OF THE EUROPEAN UNION ON REGIONAL GOVERNANCE IN POLAND

Abstract

The purpose of this paper is to analyze the impact of the European Union's multi-annual financial framework 2021–2027 on regional governance in Poland. The article is based on results of the research in the area of multilevel governance of the EU in the context of regional development. In particular, it aims to explore the influence of strategic and financial arrangements which might determine the processes of regional governance in Poland. The paper shows the key proposals elaborated by the European Commission and their potential consequences for the Polish regions. The final section of the paper describes how a new mechanism in the area of the rule of law as part of the conditionality rule can limit the access to the European Structural and Investment Funds for Polish regions. The paper has been elaborated using the following two methods: 1) institutional analysis of the key EU law regulations in the area of multiannual financial framework and regional policy; 2) case study. The article also implements up-to-date scholarly findings included in available scientific literature. The added value of the article is that the subject in question is yet to be discussed extensively by researchers.

Keywords: European Union, multiannual financial framework, regional governance, regional policy, structural and investment funds, conditionality rule

Wstęp

W związku ze zbliżającym się terminem zakończenia wieloletnich ram finansowych (WRF) Unii Europejskiej (UE), który upływa 31 grudnia 2020 r., 2 maja 2018 r. Komisja Europejska (KE) przedstawiła pro-

* Katedra Studiów Europejskich, Uniwersytet Wrocławski, ul. Koszarowa 3, 51-149 Wrocław, e-mail: małgorzata.michalewska-pawlak@uwr.edu.pl, ORCID: 0000-0003-1371-1242

jekt rozporządzenia w sprawie kolejnych WRF 2021–2027. Dokument wskazuje zarówno plan wydatkowania środków finansowych dostępnych w budżecie UE na siedem najbliższych lat, licząc od 2021 r., jak również stanowi źródło informacji na temat priorytetów rozwojowych UE jako ugrupowania integracyjnego. WRF stanowią bowiem o wysokości wydatków przeznaczonych na realizację poszczególnych unijnych polityk, a także określają instrumenty interwencji, jak również zasady i kryteria dystrybucji dostępnych środków finansowych do państw członkowskich i regionów UE.

Biorąc pod uwagę znaczenie WRF w systemie i strukturze finansowania UE, celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu propozycji zawartych w WRF 2021–2027 na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce w kontekście rozwiązań strategicznych, finansowych oraz politycznych zaproponowanych przez KE. Główna teza tekstu opiera się na założeniu, iż w wielopoziomowym systemie zarządzania (*multilevel governance* – MLG) rozwojem regionalnym UE cele, zasady i kierunki interwencji instrumentów finansowych w postaci Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych (EFSiI) determinują realizację procesów zarządzania rozwojem, także na poziomie regionalnym. Studium przypadku Polski stanowi przykład głębokich i zaawansowanych procesów europeizacji narodowej polityki regionalnej, określanych w literaturze przedmiotu jako adaptacja, która następuje poprzez absorpcję pomocy unijnej w postaci EFSiI i ponadnarodowych reguł ich wydatkowania (Ladrech 2010: 134; Michalewska-Pawlak 2016: 147).

Zaprezentowany w tekście problem badawczy odnosi się do kwestii, w jaki sposób wyselekcjonowane rozwiązania zawarte w propozycji WRF 2021–2027 będą miały wpływ na zarządzanie rozwojem regionalnym, z perspektywy samorządowych regionów w Polsce. Ze względu na wysoki stopień szczegółowości rozwiązań i bogatą objętość materiału źródłowego omówione zostaną wybrane propozycje, które zdaniem autorki, mogą oddziaływać na przyjęte cele, instrumenty, kierunki i zakres działań prorozwojowych na szczeblu regionalnym. Warto zauważyć, że jakkolwiek rola samorządowych regionów w Polsce w procesie zarządzania rozwojem ma charakter podmiotowy, ponieważ mają one stosowne kompetencje w zakresie decyzyjnym i wykonawczym w ramach istniejącej struktury wielopoziomowej zarządzania (Hübner 2009: 11), to zakres ich działania wyznaczony jest, między innymi, przez możliwości korzystania z finansowego wsparcia EFSiI. Dlatego w wyjaśnieniu wpływu WRF na zarządzanie rozwojem regionalnym w Polsce zastosowanie znalazła koncepcja zarządzania wielopoziomowego, która wska-

zuje na charakter tych procesów w kontekście wykorzystania instrumentów prawnych i finansowych UE.

W związku z powyższym kluczowymi dokumentami podlegającymi analizie formalnoprawnej był *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027* (Komisja Europejska 2018) oraz *Wniosek Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz* (Komisja Europejska 2018a). Drugi z wymienionych dokumentów zawiera propozycje strategicznych i finansowych rozwiązań w zakresie dysponowania środkami przeznaczonymi na finansowanie rozwoju regionalnego. W związku z faktem, że realizacja WRF w kolejnej perspektywie finansowej ma być powiązana z zasadą praworządności, określone zostały także wnioski płynące z projektu rozporządzenia (Komisja Europejska 2018b) dotyczące jego oddziaływania na warunki finansowania rozwoju regionalnego w Polsce.

Obok analizy formalnoprawnej zastosowanie znalazła także metoda studium przypadku, które w artykule stanowił regionalny poziom zarządzania rozwojem w Polsce, a więc odnosi się do samorządowych województw. Warto podkreślić, że podobna analiza przeprowadzona w odniesieniu do regionów innych państw członkowskich może przynieść odmienne wyniki i wnioski ze względu na specyficzne krajowe uwarunkowania prawne, ekonomiczne, społeczne i kulturowe procesów zarządzania rozwojem regionalnym, a także zróżnicowane potrzeby i wyzwania rozwojowe regionów. Stąd można założyć przewidywane odmienne rezultaty oddziaływania propozycji rozwiązań zawartych w WRF 2021–2027 w przypadku regionów zlokalizowanych w ramach struktur terytorialnych różnych państw członkowskich UE.

Treść artykułu nawiązuje także do wyników badań i ustaleń zawartych w naukowej literaturze przedmiotu z obszaru tematycznego integracji europejskiej, zarządzania publicznego, polityki regionalnej oraz finansowych instrumentów rozwoju regionalnego, ustaleń analiz eksperckich polityki unijnej oraz danych statystycznych Eurostatu.

Wartością dodaną prezentowanego tekstu jest analiza propozycji strategicznych i finansowych rozwiązań zawartych w ramach propozycji

WRF 2021–2027, które nie są na obecnym etapie badane i komentowane na szeroką skalę w naukowej literaturze przedmiotu. Wyjątek stanowią prace kilku autorów polskich (Szlachta, Zaleski 2017) oraz zagranicznych (Mendez i Bachtler 2015: 29–38; Bachtler i Begg 2017; Begg 2019). Wynika to z dwóch przesłanek. Pierwszą z nich jest stosunkowo krótki okres, jaki minął od publikacji proponowanych przez KE projektów kluczowych dokumentów nachodzącej perspektywy finansowej 2021–2027, natomiast druga odnosi się do braku pewności, iż propozycje KE zostaną zaakceptowane przez państwa członkowskie jako obowiązujące regulacje. Niezależnie od ostatecznych ustaleń treści WRF 2021–2027 warto jest podejmować naukową refleksję nad ewentualnymi skutkami ich implementacji dla poszczególnych interesariuszy polityki UE, wśród których znajdują się także polskie regiony.

Implementacja koncepcji zarządzania wielopoziomowego w badaniu wpływu wieloletnich ram finansowych UE na zarządzanie rozwojem regionalnym

Proces zarządzania rozwojem regionalnym w warunkach integracji europejskiej ulega ciągłej ewolucji pod wpływem istniejących rozwiązań prawnych, instytucjonalnych, finansowych i relacji politycznych pomiędzy różnymi aktorami reprezentującymi wszystkie poziomy zarządzania, z wykorzystaniem zróżnicowanych metod koordynacji działań. Podstawę teoretyczną dla wyjaśniania kierunków, instrumentów i efektów oddziaływania ponadnarodowego szczebla zarządzania rozwojem na procesy zachodzące na pozostałych poziomach zarządzania stanowi koncepcja MLG.

Koncepcja MLG została opracowana w wyniku badań i wniosków sformułowanych na podstawie obserwacji implementacji polityki spójności Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej/Unii Europejskiej w praktyce postępującej integracji europejskiej w latach dziewięćdziesiątych ubiegłego stulecia. Jednym z pierwszych autorów, którzy stworzyli teoretyczne podstawy koncepcji MLG, był Gary Marks, który wskazywał, że wprowadzona pod koniec lat osiemdziesiątych ubiegłego wieku reforma funduszy strukturalnych doprowadziła do zmian w układzie władzy między różnymi poziomami zarządzania w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. W wyniku tej reformy państwa utraciły kontrolę nad KE, która nie tylko stała się głównym podmiotem decyzyjnym w sprawach związanych z zarządzaniem rozwojem regionalnym na poziomie ponadnarodowym, lecz także dodatkowo rozpoczęła niezależną współpracę z władzami regionalnymi państw członkowskich celem implementacji wypracowanej polityki (Marks 1992: 221).

W praktyce funkcjonowania UE zarządzanie rozwojem regionalnym angażuje wiele podmiotów z różnych poziomów władzy. W zakresie ustalania celów i priorytetów oraz warunków finansowania procesów rozwojowych kluczową rolę odgrywa KE. Zarówno państwa, jak i regiony, które mogą w odmienny sposób definiować swoje interesy i potrzeby rozwojowe, zobowiązane są do implementacji ustaleń wypracowanych na poziomie ponadnarodowym (Mendez i Bachtler 2015: 34).

Koncepcja MLG zakłada istnienie wielu różnorodnych modeli jego realizacji, natomiast w przypadku zarządzania procesami rozwojowymi przy udziale finansowania pochodzącego z EFSiI relacje podmiotów mają charakter wertykalny i hierarchiczny. Zakłada on podział władzy między ograniczoną liczbę poziomów, przy czym każdy z nich ma dokładnie zdefiniowany obszar kompetencji i zakres odpowiedzialności.

Wielopoziomowość zarządzania rozwojem regionalnym ma także wymiar horyzontalny. W odniesieniu do poziomu regionalnego obejmuje on współpracę instytucji publicznych, w tym władz regionalnych, z partnerami społecznymi, gospodarczymi i naukowymi, którzy tworzą instytucjonalne otoczenie procesów sterowania rozwojem w wymiarze lokalnym i regionalnym (Pawłowska 2015: 422).

Koncepcja MLG zakłada wzajemne związki pomiędzy różnymi podmiotami procesów zarządczych oraz wielokierunkowe wzajemne oddziaływania różnych poziomów władzy, natomiast tematyka artykułu koncentruje się na jednym z możliwych wymiarów, a mianowicie na wpływie instytucji i rozwiązań o charakterze strategicznym, finansowym i politycznym wygenerowanych na szczeblu ponadnarodowym na procesy zarządzania rozwojem zachodzące na poziomie subnarodowym. System wielopoziomowego zarządzania UE wraz z zasadami prawnymi i finansowymi w obszarze rozwoju regionalnego nie stanowi jedynej zmiennej determinującej osiągnięcie celów w procesie realizacji polityki regionalnej na poziomie subnarodowym. Natomiast w przypadku Polski, dla której EFSiI stanowią główne źródło finansowania rozwoju regionalnego, przyjęte rozwiązania mogą okazać się kluczowe dla prowadzenia polityki rozwojowej na szczeblu regionalnym w najbliższych latach.

Propozycje strategicznych założeń wieloletnich ram finansowych 2021–2027 w kontekście zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce

WRF mają charakter dokumentu strategicznego określającego kierunek i dynamikę rozwoju integracji europejskiej. W ich projekcie wyraźnie wskazano, iż UE skupiać się będzie na radzeniu sobie z bieżący-

mi, najważniejszymi wyzwaniami politycznymi i ekonomicznymi, wśród których za priorytetowe uznane zostały: Brexit, zagrożenia zewnętrzne, presja globalnej konkurencyjności, problemy społeczne oraz różnice interesów państw członkowskich UE (Płóciennik 2019: 2). Odpowiedzią na tak zdefiniowane wyzwania są jednocześnie nowe priorytety polityczne UE. Powodują one, że kwestia osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w wymiarze międzyregionalnym traci na znaczeniu wobec celów związanych z zapewnieniem sprawnego współdziałania państw członkowskich, nowych i stabilnych źródeł finansowania unijnych priorytetów rozwojowych oraz bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego UE czy też radzenia sobie ze skutkami masowych migracji. Zmiana priorytetów inwestycyjnych UE ma także wymiar finansowy (Komisja Europejska 2018) i może mieć wpływ na możliwości finansowania regionalnych priorytetów rozwojowych, o czym wspomniano w dalszej części artykułu.

O ile kwestia zróżnicowań rozwojowych w wymiarze międzyregionalnym oraz działania skierowane na ich redukcję stanowiły trzon debaty na temat perspektywy finansowej 2007–2013, o tyle od 2014 r. widoczne jest przesunięcie akcentów na finansowanie działań sprzyjających wzrostowi konkurencyjności gospodarki europejskiej, między innymi poprzez ustanowienie 11 priorytetów polityki rozwojowej o charakterze tematycznym¹. W praktyce oznaczało to konieczność ich implementacji za pomocą EFSiI we wszystkich regionach, niezależnie od poziomu ich rozwoju i specyficznych potrzeb rozwojowych.

W świetle propozycji KE zaprezentowanych w ramach WRF 2021–2027 kolejna perspektywa finansowa skupiać się będzie na realizacji okrojonej, w stosunku do poprzedniej, liczby wyselekcjonowanych celów, istotnych z perspektywy rozwoju UE jako całości. Liczba celów zostanie zredukowana z 11 tematycznych do 5 politycznych, sformułowanych w wysoce ogólny sposób jako:

¹ W latach 2014–2020 ustanowione zostały następujące priorytety tematyczne polityki interwencji EFSiI: badania naukowe i innowacje, technologie informacyjne i komunikacyjne, zwiększenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, przejście na gospodarkę niskoemisyjną, promowanie działań dostosowawczych do zmian klimatu oraz zapobieganie ryzyku zmiany klimatu i zarządzanie nim, zachowanie i odnowa środowiska oraz promowanie efektywnej gospodarki odpadami, promowanie zrównoważonego transportu oraz usuwanie niedoborów przepustowości w działaniach najważniejszych infrastruktur sieciowych, promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej, promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji, inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie, wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej (Parlament Europejski i Rada, 2013).

- „Inteligentna Europa, poprzez wsparcie innowacji oraz inteligentnej transformacji gospodarczej,
- Zielona, niskoemisyjna Europa, dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem,
- Lepiej połączona Europa, dzięki zwiększeniu mobilności i udoskonaleniu regionalnych połączeń teleinformatycznych,
- Europa o silniejszym wymiarze społecznym,
- Europa bliższa obywatelom, dzięki oddolnym inicjatywom lokalnym i regionalnym” (Komisja Europejska 2018a: 29).

Ograniczenie liczby celów z jednej strony oznacza ich koncentrację, jednak z perspektywy realizacji procesów zarządzania rozwojem powoduje zmniejszenie zakresu możliwych dziedzin interwencji, czyli zmniejszenie elastyczności w doborze tematyki projektów finansowanych przez EFSiI na poziomie regionalnym. Nową i odmienną od dotychczas realizowanych stanowi propozycja celu dotyczącego szerszego włączenia obywateli w procesy zarządzania rozwojem, jednak bliższa analiza treści tego celu może wskazywać, iż chodzi tutaj o implementację tych instrumentów zarządzania rozwojem lokalnym i regionalnym, które były wdrażane w latach 2014–2020, a mianowicie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) oraz strategii inteligentnych specjalizacji (SIS) (Wiktorska-Święcka, Klimowicz i Michalewska-Pawlak 2017). W obecnej perspektywie finansowej polskie regiony korzystają z wyżej wymienionych rozwiązań w zakresie zarządzania. RLKS umożliwia wdrażanie lokalnych strategii rozwoju z udziałem społeczności lokalnych, co docelowo pozytywnie wpływa na ich upodmiotowienie i wzrost partycypacji w polityce rozwoju regionalnego. ZIT-y ułatwiają współpracę miast i ich obszarów funkcjonalnych poprzez realizację wspólnych projektów, natomiast SIS przygotowane przez wszystkie 16 województw stworzyły podstawę do inwestowania zasobów Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w branże i dziedziny kluczowe dla rozwoju gospodarczego polskich regionów. Efektywność i rezultaty polityki rozwoju regionalnego osiągnięte dzięki implementacji powyższych rozwiązań w polskich regionach będzie można ocenić po zakończeniu aktualnej perspektywy budżetowej, natomiast KE planuje dalsze utrzymanie obecnie funkcjonujących rozwiązań.

Planowane założenia związane z redukcją celów polityki regionalnej UE wynikają ze wzmocnienia zasady koncentracji zasobów finansowych w wymiarze terytorialnym i rzeczowym. Zgodnie z ich intencją środki

dostępne w ramach różnych instrumentów finansowych powinny być wydatkowane w ramach ograniczonej liczby tematycznych i geograficznych celów, tak aby uzyskać jak najlepszy efekt z zainwestowanych zasobów oraz uniknąć ich rozproszenia (Hübner 2009: 14).

Propozycje sformułowane przez KE dotyczące regionów jako adresatów pomocy rozwojowej zakładają utrzymanie dotychczasowych trzech kategorii grupujących regiony ze względu na poziom rozwoju: regiony słabiej rozwinięte, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej jest niższe niż 75% średniego unijnego PKB, regiony przejściowe, których PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej wynosi pomiędzy 75% a 100% średniego unijnego, i regiony rozwinięte, które osiągają poziom powyżej 100% PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej. Każdy region niezależnie od poziomu rozwoju, czyli przynależności do danej grupy, kwalifikuje się do wsparcia ze środków EFSiI. Natomiast zarówno wysokość finansowania, jak i procentowa wartość dofinansowania projektów, a także priorytety i niektóre warunki wykorzystania dostępnych funduszy są zróżnicowane dla trzech wyżej wymienionych grup regionów (Komisja Europejska 2018a: 24).

Analizując sytuację polskich regionów, warto zauważyć, iż w latach 2014–2020 wszystkie województwa, z wyjątkiem mazowieckiego, mającego status regionu przejściowego, zostały sklasyfikowane jako opóźnione w rozwoju, co oznaczało, że ich PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej nie przekroczyło poziomu 75% średniego unijnego PKB. Miały zatem możliwość korzystania z maksymalnego poziomu dofinansowania projektów ze środków EFSiI sięgającego niejednokrotnie 85% wartości kosztów kwalifikowanych danej operacji oraz zachowania większej elastyczności w finansowaniu 11 celów tematycznych polityki regionalnej. Z danych zaprezentowanych przez Eurostat za lata 2014–2016 dotyczących poziomu PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej unijnych regionów z poziomu NUTS 2 wynika, że dwa polskie regiony przekroczyły próg 75% średniego unijnego PKB. Oznacza to, iż utraciły statut regionów opóźnionych w rozwoju. Dotyczy to regionu Dolnego Śląska – 77% oraz regionu stołecznego warszawskiego, którego wartość wskaźnika sięga ponad 150% średniego unijnego PKB² (Eurostat 2019). Oznacza to, że dwa wyżej

² Region stołeczny warszawski na poziomie NUTS 2 został wyodrębniony na skutek zmian w podziale statystycznym województwa mazowieckiego i wydzielenia dwóch części: obszaru metropolitalnego miasta Warszawa oraz pozostałej, słabiej rozwiniętej

wymienione regiony otrzymają obniżoną w stosunku do poprzedniej z lat 2014–2020 pulę EFSiI przeznaczonych na zarządzanie inicjatywami rozwojowymi (Szlachta, Zaleski 2017: 31).

Ponadto KE proponuje, aby rozszerzyć dotychczasowe kryteria rozdziału EFSiI między regiony oparte na liczbie ludności i poziom PKB w przeliczeniu na mieszkańca względem średniej UE według parytetu siły nabywczej o nowe wskaźniki, które odnosiłyby się do poziomu bezrobocia, szczególnie wśród ludzi młodych, oraz problemów z integracją migrantów i zmianami klimatycznymi (Komisja Europejska 2018: 11). Propozycja ta ma uwzględniać trudną sytuację regionów Europy Południowej, które borykają się z rosnącym bezrobociem ludzi młodych oraz napływem fal migrantów z Afryki Północnej. Z perspektywy interesów polskich regionów zmiana ta wydaje się niekorzystna, ponieważ w świetle malejącego wskaźnika bezrobocia oraz braku problemów związanych z adaptacją społeczną, zawodową i kulturową ludności napływowej, implementacja nowych kryteriów może mieć wpływ na zmniejszenie puli środków dostępnych dla polskich regionów.

Planowane zmiany w zakresie finansowania rozwoju regionalnego w Polsce ze środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych 2021–2027

Spodziewany spadek dochodów do budżetu UE w związku z procesem Brexitu mobilizuje KE do działań w kierunku poszukiwania nowych źródeł dochodów, przy jednoczesnej zwiększonej koncentracji na efektywności wydatkowania EFSiI (Szlachta, Zaleski 2017: 34). Obok tradycyjnych instrumentów finansowania rozwoju regionów w UE, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz Funduszu Spójności³, przewidziane są nowe

części województwa mazowieckiego. Podział ten ma charakter statystyczny i został dokonany w 2018 r. na wniosek Ministerstwa Inwestycji i Rozwoju, w celu zagwarantowania korzystnych rozwiązań w procesie alokacji środków EFSiI w perspektywie finansowej 2021–2027. Będzie on korzystny dla słabiej rozwiniętych obszarów województwa mazowieckiego, które zostaną sklasyfikowane jako opóźnione w rozwoju i mogą otrzymać wyższą pomoc rozwojową w stosunku do Warszawy, która spełnia kryteria statystyczne regionu wysoko rozwiniętego (Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych 2018: 5–6).

³ Fundusz Spójności jest dystrybuowany wśród państw członkowskich UE, których PNB jest niższe niż 90% średniego unijnego PNB, jednak należy pamiętać, iż finansowane przez ten fundusz projekty, mimo że realizowane w ramach krajowych programów operacyjnych, przynoszą określone korzyści także regionom, w których są zlokalizowane.

instrumenty finansowania polityk wewnętrznych i zewnętrznych UE: Fundusz Azylu i Migracji, Instrument na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (Komisja Europejska 2018: 6). Funkcjonowanie nowych funduszy finansujących priorytety inwestycyjne UE będzie możliwe dzięki przesuwaniu wydatków pomiędzy poszczególnymi politykami.

Jednym z proponowanych rozwiązań finansowych jest redukcja wydatków na politykę spójności i wspólną politykę rolną (WPR), których Polska, a zatem i polskie regiony, są w perspektywie 2014–2020 największymi beneficjentami. Zakładany spadek nakładów ma wynieść 5% (Komisja Europejska 2018: 24), co oznacza zmniejszenie dofinansowania dla polskich regionów, zwłaszcza na realizację działań niezwiązanych bezpośrednio ze wzrostem konkurencyjności gospodarczej czy też bezpieczeństwem. Zaoszczędzone w ten sposób środki zostaną ukierunkowane na ochronę granic zewnętrznych UE, politykę migracyjną i azylową, działania zewnętrzne umożliwiające stabilizacyjne misje pokojowe w krajach trzecich oraz stworzenie rezerwy finansowej niezbędnej do niwelowania skutków różnych kryzysów występujących w UE (Płóciennik 2018: 2).

Zakładany przez Komisję spadek przychodów w unijnym budżecie ma zostać zrekompensowany poprzez wzmocnienie zasady dodatkowości wsparcia interwencji, zgodnie z którą unijny budżet i jego środki mają stanowić finansowanie uzupełniające programów i projektów realizowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a nie zastępować krajowe publiczne i prywatne zasoby finansowe (Komisja Europejska 2018: 11). Realizacja tej zasady ma zagwarantować kompletność działań prorozwojowych podejmowanych na poziomie krajowym i regionalnym. Jej implementacja może wymagać od regionów zaangażowania własnych zasobów finansowych w skali znacznie szerszej niż w perspektywie 2014–2020, ze względu na planowane obniżenie dofinansowania programów regionalnych z budżetu UE. Może zatem wymusić na krajowych i regionalnych instytucjach poszukiwanie alternatywnych do istniejących form współfinansowania inwestycji rozwojowych.

Planowane jest obniżenie wartości dofinansowania operacji, co może mieć pośredni wpływ na wzmocnienie zasady partnerstwa na poziomie regionalnym. Redukcja procentowa dofinansowania projektów z jednej strony może stanowić zagrożenie w postaci braku środków niezbędnych do realizacji części projektów, z drugiej zaś mieć pozytywne oddziaływanie na zwiększenie współpracy różnych podmiotów szczebla regionalnego, niejako wymuszonej poprzez konieczność poszukiwania partnerów do realizacji projektów. Z tej perspektywy redukcja poziomu

dofinansowania może mieć pozytywne oddziaływanie na włączanie innych sektorów w procesy zarządzania rozwojem, rozwój zasięgu i różnych form współpracy między sektorem publicznym, prywatnym a społecznym, chociażby poprzez tworzenie partnerstw publiczno-prywatno-społecznych. Tworzenie partnerstw w oparciu o poszukiwanie zróżnicowanych źródeł finansowania projektów może generować dodatkowe korzyści w postaci dyfuzji wiedzy między sektorami, wspólnego użytkowania infrastruktury, optymalizacji ryzyka inwestycyjnego, a więc podniesienia jakości i efektywności zarządzania rozwojem regionalnym (Godlewska 2017: 31–32).

Redukcji wydatków na finansowanie rozwoju regionalnego i obniżenie pułapu maksymalnego dofinansowania operacji ma towarzyszyć wzrost koncentracji EFSiI na finansowaniu projektów, które będą wnosić wysoką wartość dodaną (Komisja Europejska 2018: 6–7). W tej sytuacji istnieje ryzyko eliminacji z systemu wsparcia projektów o niskiej lub znikomej efektywności ekonomicznej lub środowiskowej, a także zasięgu oddziaływania nieprzekraczającym potrzeb społeczności lokalnych (Bachtler i Begg 2017: 774–775). Dla polskich regionów o wysokim poziomie zróżnicowań w wymiarze terytorialnym, w tym odnoszących się do różnic wewnątrzregionalnych w wymiarze centrum – peryferia, redukcja może oznaczać konieczność rezygnacji z części działań na rzecz poprawy sytuacji społecznej czy ekonomicznej obszarów wiejskich oraz innych, charakteryzujących się niskim poziomem potencjału endogenicznego. Zagrożenie to wydaje się realne chociażby przez zapowiadaną redukcję zasobów finansowych w ramach obu filarów WPR UE. Chociaż pierwszy filar WPR ma charakter sektorowy i zorientowany jest na wsparcie rolnictwa, to środki filaru drugiego WPR przeznaczone na rozwój obszarów wiejskich, trafiają bezpośrednio do regionów o charakterze wiejskim i peryferyjnym (Michalewska-Pawlak 2013). W Polsce w latach 2014–2020 środki Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich dystrybuowane są na poziomie krajowym w ramach Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich, ale warto zauważyć, iż Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi zapowiada przygotowanie 16 regionalnych programów na rzecz rozwoju wsi w perspektywie 2021–2027 (PAP 2017). Pozytywne zmiany w zakresie zapowiadanej decentralizacji zarządzania rozwojem obszarów wiejskich w Polsce mogą zostać osłabione przez redukcję unijnego wsparcia na rzecz rozwoju wsi.

Wzmocnieniu ulegnie wymiar miejski zarządzania rozwojem regionalnym, ponieważ to metropolie i duże miasta, jako centra koncentracji usług o wysokiej wartości dodanej oraz przemysłów kreatywnych, będą w stanie efektywnie wykorzystywać środki finansowe dostępne na badania i rozwój oraz nowe technologie i digitalizację (Begg 2019: 3). W świetle

propozycji sformułowanych w ramach kolejnych ram budżetowych perspektywy finansowania rozwoju regionalnego dla poszczególnych polskich regionów są zróżnicowane, ponieważ zależą będą nie tylko od dostępnych zasobów finansowych, ale także zdolności finansowych, organizacyjnych poszczególnych obszarów do efektywnego ich wykorzystania.

Kontrowersje wokół powiązania zasady praworządności z dostępnością Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych 2021–2027

Od 2014 r. w polityce unijnej można zaobserwować działania KE na rzecz bardziej efektywnego korzystania z EFSiI. W tym celu w obowiązującej perspektywie finansowej wprowadzone zostały zasady warunkowości makroekonomicznej i *ex-ante*, mające przyczynić się do bardziej efektywnego wykorzystywania EFSiI. Odnoszą się one do obowiązkowej implementacji szeregu reform przez państwa członkowskie, dotyczących między innymi stabilizacji finansów publicznych, tworzenia warunków prawnych do rozwoju przedsiębiorczości, wzmocnienia konkurencyjności zamówień publicznych i wielu innych, które mają wzmocnić efekty interwencji finansowych UE (Begg 2019: 7).

Po roku 2021 KE planuje rozszerzyć zasadę warunkowości o nowy element, a mianowicie o praworządność. W świetle propozycji KE warunkiem otrzymywania transferów z budżetu UE przez państwa członkowskie i ich regiony będzie przestrzeganie prawa, w tym zasady niezależności systemu sądowniczego, tak aby zagwarantować należyty nadzór prawny nad wydatkowaniem EFSiI. Jeśli dane państwo w opinii KE będzie mieć problemy w zakresie praworządności, w tym także niezależności sądownictwa, KE będzie miała możliwość skierowania do Rady wniosek o zastosowanie restrykcji w dostępie do unijnego finansowania. Jako uzasadnienie konieczności implementacji opisanego mechanizmu wskazywana jest chęć zagwarantowania właściwego i niezależnego nadzoru nad wydatkowaniem unijnych środków finansowych (Komisja Europejska 2018b: 6–10).

Praworządność rozumiana jest jako niezależność i zdolność systemów prawnych państw członkowskich do zapobiegania, ale także wykrywania i sankcjonowania możliwych nadużyć, naruszeń prawa, w tym również korupcji, związanych z niewłaściwym dysponowaniem EFSiI (Molle 2018: 171–172). Powiązanie wydatkowania EFSiI z zasadą praworządności ma nie tylko wymiar prawny i finansowy, ale także określony kontekst polityczny. Warto wskazać, że UE dysponuje obecnie możliwością sankcjonowania przestrzegania wspólnego prawa, zasad

i wartości przez państwa członkowskie na podstawie art. 7 Traktatu o UE. Jednak jego uruchomienie wymaga jednomyślnej zgody wszystkich członków UE. Nowa propozycja, określana jako „pieniądze za praworządność”, wymagałaby zgody większości kwalifikowanej państw w Radzie. Można ją zatem ocenić jako próbę ominięcia procedury zawartej w art. 7 TUE, natomiast ma ona silne poparcie wśród państw płatników netto do budżetu unijnego (Bielecki 2019).

Powyższa propozycja budzi liczne kontrowersje, natomiast dwie z nich warte są przytoczenia w kontekście celu artykułu. Po pierwsze wzmocnieniu ulegnie pozycja KE względem państw członkowskich, poprzez możliwość inicjowania tejże procedury w sytuacji konfliktu czy rozbieżności interesów pomiędzy różnymi podmiotami polityki unijnej. Argument ten jest tym bardziej zasadny, iż zastosowanie mechanizmu według propozycji KE wymagać będzie jedynie poparcia większości kwalifikowanej państw, a nie jednomyślności (Komisja Europejska 2018: 11).

Druga kwestia odnosi się do ponoszenia odpowiedzialności finansowej za naruszenie zasady praworządności. Mimo że stroną w sporze z KE pozostawać będzie państwo członkowskie, to w sytuacji zamrożenia czy anulowania wypłat EFSiI w wyniku wdrożenia procedury o naruszenie praworządności finansowe konsekwencje ponosić będą także regiony oraz inne podmioty niezaangażowane jako stroną sporu. W praktyce może to grozić utratą środków finansowych, a więc istotnie wpływać na procesy zarządzania rozwojem na poziomie regionalnym, mimo braku bezpośredniej odpowiedzialności samorządowych regionów w obszarze potencjalnych lub stwierdzonych naruszeń prawa (Słojewska 2019).

Jak pokazuje dotychczasowa praktyka polityczna UE, jednym z państw, wobec których istnieje wysokie prawdopodobieństwo uruchomienia nowej procedury, może być Polska, natomiast mechanizm ten odnosić się będzie do wszystkich państw członkowskich, a termin jego planowanego wdrożenia pokrywa się z początkiem nowych wieloletnich ram finansowych, czyli rokiem 2021. Propozycja nowego mechanizmu, chociaż nie została w jednogłośny sposób poparta przez posłów Parlamentu Europejskiego, w głosowaniu, które odbyło się 17 stycznia 2019 r., uzyskała akceptację większości parlamentarnej. Projekt będzie przedmiotem prac Rady po tegorocznych majowych wyborach do PE.

Zakończenie

Z analizy projektów rozporządzeń dotyczących WRF 2021–2027 oraz EFSiI wynika, że w znacznej mierze priorytety rozwojowe UE koncentrują się na potrzebach i nowych wyzwaniach rozwojowych wspól-

nych dla całej UE. Wśród nich dominują te związane ze wzrostem konkurencyjności europejskiej gospodarki, środowiskiem i zmianami klimatu, bezpieczeństwem oraz radzeniem sobie z kryzysami gospodarczymi. Przyjęcie powyższych rozwiązań spowoduje spadek w hierarchii celów budżetowej interwencji UE spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w wymiarze regionalnym. Polskie regiony jako podmioty uczestniczące w systemie zarządzania rozwojem przy zaangażowaniu środków UE nadal będą miały możliwość korzystania ze środków EFSiI, ale w zakresie zmienionym w stosunku do dotychczasowego. Obejmie on nie tylko spadek wartości transferów wynikający z planowanych cięć wysokości budżetu przeznaczonych na realizację dwóch dotychczas kluczowych polityk UE: regionalnej i rolnej, których głównymi beneficjentami są między innymi polskie regiony, ale także w przypadku województwa dolnośląskiego oraz miasta stołecznego Warszawy planowane obniżenie dotacji wynikać będzie ze wzrostu poziomu ich rozwoju w stosunku do średniego poziomu występującego w całej UE.

Redukcja liczby celów interwencji EFSiI oraz propozycje dotyczące zasad i instrumentów ich realizacji mogą mieć wpływ na zmniejszenie elastyczności w doborze celów szczegółowych zarządzania rozwojem regionalnym w Polsce. Koncentracja działań na wzroście konkurencyjności polskich regionów może przyczynić się do wzrostu ich poziomu PKB, podniesienia przedsiębiorczości i innowacyjności, w szczególności w dziedzinach ich specjalizacji produkcyjnych. Należy się spodziewać, iż beneficjentami takich rozwiązań będą przede wszystkim obszary metropolitalne i centra gospodarcze, zdolne do generowania i implementacji innowacji. Jednocześnie warto zauważyć, iż poza obszarem interwencji mogą pozostawać regiony problemowe, które nie będą generować wartości dodanej z inwestycji. Szansa na pozyskiwanie przez nie EFSiI będzie ograniczona. Do tej pory korzystały one bowiem z możliwości finansowania działań na rzecz wzrostu ich spójności z obszarami wyżej rozwiniętymi, co obecnie może pozostawać na marginesie interwencji EFSiI.

Analizując wpływ WRF 2021–2027, warto pamiętać o propozycji KE przestrzegania praworządności jako zasady warunkującej wypłatę środków z unijnego budżetu. Jej realizacja może wpłynąć nie tylko na zmianę w zakresie redystrybucji uprawnień władczych w strukturze wielopoziomowego zarządzania rozwojem, ale w sytuacji uruchomienia tego mechanizmu wobec Polski może mieć negatywny wpływ na dostępność EFSiI dla wszystkich regionów.

Dokonując podsumowania, warto zauważyć, iż analizowane propozycje mają charakter wstępny, a o ich ostatecznym kształcie zdecydują negocjacje i kompromis pomiędzy państwami członkowskimi a instytucjami o charakterze ponadnarodowym. Wypracowanie kompromisu bę-

dzie niezwykle trudne, chociażby ze względu na rysujące się linie podziału interesów pomiędzy państwami płatnikami netto do budżetu UE a krajami otrzymującymi znaczne transfery finansowe w ramach poszczególnych polityk unijnych. Jednocześnie na proces ten mogą mieć wpływ rosnące tendencje eurosceptyczne wśród obywateli UE obserwowane w większości państw członkowskich oraz społeczne poglądy na temat tempa, dynamiki i kierunków postępu procesów integracyjnych w UE. Przyjęcie WRF wymaga jednomyślnej decyzji państw członkowskich, która w obecnych warunkach politycznych może być trudna do wypracowania.

Bibliografia

- Bachtler J., Begg I. 2017, *Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional change*, „Journal of Social Policy”, nr (46) 4. DOI: 10.1017/S0047279417000514.
- Begg I. 2019, *Innovative directions for EU Cohesion Policy after 2020*, „CESifo Forum”, nr 1 (19).
- Bielecki T. 2019, *Spór o praworządność czyli jak Polska – wbrew sobie – wzmacnia Unię*, <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1779236,1,spor-o-praworzadnosc-czyli-jak-polska--wbrew-sobie--wzmacnia-unie.read> (2.05.2019).
- Eurostat 2019, *Regions and Cities Illustrated* <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/RCI/#?vis=nuts2.economy&lang=en> (1.11.2019).
- Godlewska M. 2017, *Partnerstwo publiczno-prywatne jako instrument wspomagający realizację zasad good governance przez jednostki samorządu terytorialnego w Polsce*, „Zeszyty Naukowe Uczelni Vistula” Ekonomia XIV, nr 55(4).
- Hübner D. 2009, *Rola samorządów w polityce regionalnej*, „Mazowsze. Studia Regionalne”, nr 2.
- Komisja Europejska 2018, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów Nowoczesny budżet dla Unii, która chroni, wspiera i broni. Wieloletnie ramy finansowe na lata 2021-2027*, COM(2018) 321 final, Bruksela, dnia 2.05.2018.
- Komisja Europejska 2018a, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz*, COM(2018) 375 final, Strasburg, dnia 29.05.2018.
- Komisja Europejska 2018b, *Wniosek: Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ochrony budżetu Unii w przypadku uogólnionych braków w zakresie praworządności w państwach członkowskich*, COM(2018) 324 final, Bruksela, dnia 2.05.2018.
- Ladrech R. 2010, *Europeanization and National Politics*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.

- Marks G. 1992, *Structural Policy in the European Community* [w:] *Europolitics. Institutions and the Policymaking in the New European Community*, red. A. Sbagia, Washington D.C.
- Mendez C., Bachtler J. 2015, *Prospects for Cohesion Policy in 2014-2020 and Beyond: Progress with Programming and Reflections on the Future*, „European Policies Research Paper”, nr 88.
- Michalewska-Pawlak M. 2013, *The importance of Common Agricultural and Rural Policy for Europe for achieving strategic priorities of the EU* [w:] *European Union Development. Challenges and Strategies*, red. J. Dyduch, M. Michalewska-Pawlak, R. Murphy, Warszawa.
- Michalewska-Pawlak M. 2016, *Wielopoziomowy system zarządzania politykami regionalnymi państw członkowskich Unii Europejskiej jako rezultat procesów europeizacji na przykładzie Polski* [w:] *Europeizacja polityk publicznych w Polsce*, red. R. Riedel, Opole.
- Molle W. 2018, *EU Membership and Budget Allocation Conditionality*, „Studia Europejskie”, nr 4.
- PAP 2017, *Krzysztof Jurgiel zapowiada utworzenie wojewódzkich programów rozwoju wsi*, <https://www.portalsamorzadowy.pl/fundusze-europejskie/krzysztof-jurgiel-zapowiada-utworzenie-wojewodzkih-programow-rozwoju-wsi,89465.html> (30.09.2019).
- Parlament Europejski i Rada (UE), *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej” L 347, 20.12.2013.
- Pawłowska A. 2015, *The accomplishment of the new paradigm of regional policy in the system of regional strategy implementation*, „Zarządzanie Publiczne” nr 4(32), s. 419–429. DOI: :10.4467/20843968ZP.15.028.4774.
- Płóciennik S. 2018, *Wieloletnie ramy finansowe UE na lata 2021–2027: propozycje Komisji Europejskiej*, „Biuletyn PISM”, nr 72 (1645).
- Słojewska A. 2019, *PE związał fundusze unijne z praworządnością*, „Rzeczpospolita” z dnia 17.01.2019.
- Szlachta J., Zaleski J. 2017, *Challenges of Future EU Cohesion Policy*, „Gospodarka Narodowa”, nr 5(231).
- Urząd Statystyczny w Warszawie, Mazowiecki Ośrodek Badań Regionalnych 2018, *Województwo mazowieckie w nowym podziale statystycznym*, Warszawa.
- Wiktorska-Świećka A., Klimowicz M., Michalewska-Pawlak M. 2017, *Innowacje we współzarządzaniu rozwojem regionalnym. Praktyka instytucjonalna w wybranych regionach w Polsce*, Warszawa–Wrocław.