

# SZANSE NA ZMIANĘ ŚCIEŻEK ROZWOJU SŁABO ROZWINIĘTYCH REGIONÓW W ŚWIETLE POLITYK UE

(Jacek Szlachta)

**Abstract: Opportunities to Change Development Paths of Less Developed Regions in the Light of EU Policies.** The aim of this paper is to show importance of european cohesion policy on development trajectories of Polish regions after accession to EU in 2004. Following issues are tackled in paper: territorial elements of new paradigm of EU regional policy, evidence of EU assistance to less developed regions in Poland, cohesion patterns in Poland, impact of European cohesion policy on trajectories development of polish regions.

**Keywords:** EU cohesion policy, less developed regions, regional development.

## 1. Nowy paradygmat rozwoju regionalnego Unii Europejskiej – przesłanki terytorialne

Zmiany doktryny polityki rozwoju regionalnego związane są m.in. z dorobkiem: nowej geografii ekonomicznej wprowadzającej wymiar terytorialny w główny nurt ekonomii [Krugman 1995; Fujita *et al.* 2001], polityki bazującej na miejscach (*place based policy*) [Barca 2009] oraz przestrzeni przepływów (*space of flows*) [Castells 2008a; 2008b]. Wspólnym mianownikiem tych prac jest przyjmowane przez ich autorów założenie o istotności uwarunkowań terytorialnych dla rozwoju społeczno-gospodarczego (*territory matters*). Kluczowe znaczenie dla przełożenia tych nowych inspiracji teoretycznych na politykę publiczną podejmowaną w różnych skalach przestrzennych: międzynarodowej, krajowej, regionalnej i lokalnej miały organizacje międzynarodowe, takie jak: Bank Światowy i OECD [*The World Bank* 2009; OECD 2009a; 2009b; Gill 2010]. Bank Światowy zaproponował m.in. zasadnicze dowartościowanie polityki miejskiej, wskazując na znaczenie największych miast dla rozwoju społeczno-gospodarczego. Ilustrowano to bardzo silnie zróżnicowaną wielkością PKB na km<sup>2</sup>. Z kolei OECD zaproponowało nowy paradygmat rozwoju regionalnego [Szlachta 2009]. Model taki został następnie przejęty także przez Unię Europejską. Według OECD mamy obecnie do czynienia z zasadniczo zmodyfikowanym kontekstem polityki regionalnej w zakresie głównych jej elementów: celów, jednostek terytorialnych interwencji, cech strategii, stosowanych narzędzi oraz aktorów [OECD 2009a, 2009b]. Także rosnąca terytorializacja polityk publicznych staje się w tej sytuacji kluczowym standardem.

W 2008 r. przedstawiona została przez Komisję Europejską Zielona Księga na temat spójności terytorialnej [Komisja Europejska 2008]. Wyróżniono w niej cztery wymiary, jakie wymagają skutecznego zaadresowania na poziomie europejskim: (1) Koncentracja, czyli pokonywanie różnic w gęstości zaludnienia; (2) Tworzenie połączeń między terytoriami (przewycięzanie odległości); (3) Współpraca – czyli przewycięzanie różnic (sieciowanie) oraz (4) Podjęcie problemów regionów o specyficznych uwarunkowaniach geograficznych.

Występujące od początku integracji europejskiej dwa wymiary spójności: gospodarczy i społeczny zostały uzupełnione w Traktacie Lizbońskim trzecim wymiarem – terytorialnym. W różnych regulacjach unijnych nadano także wyższą niż w poprzednich traktatach rangę przesłankom terytorialnym. Jako istotne terminy pojawiły się m.in.: potencjały i zasoby terytorialne, bariery terytorialne, terytorialna ocena oddziaływania (*Territorial Impact Assessment*).

W trakcie Prezydencji Węgier w UE w maju 2011 r. przyjęła została w Godello Terytorialna Agenda 2020 [Prezydencja Węgier w UE 2011]. Przedstawiono w niej wyzwania i potencjały dla rozwoju terytorialnego, jakimi są: (1) Zwiększona ekspozycja na globalizację – zmiany strukturalne wskutek globalnego kryzysu; (2) Wyzwania integracji europejskiej i rosnąca współzależność regionów; (3) Terytorialne zróżnicowanie demograficzne, społeczne oraz segregacja grup wrażliwych; (4) Zmiany klimatyczne i ryzyka środowiskowe o zróżnicowanym geograficznie wpływie; (5) Wyzwania energetyczne stanowiące wyzwanie dla regionalnej konkurencyjności oraz (6) Utrata bioróżnorodności, wrażliwe naturalne, krajobrazowe i kulturowe dziedzictwo. Jako terytorialne priorytety rozwoju Unii Europejskiej określono: (1) Promowanie policentrycznego i zbilansowanego terytorialnie rozwoju; (2) Zachęcanie do zintegrowanego rozwoju w miastach, na obszarach wiejskich i w specyficznych regionach; (3) Terytorialną integrację przygranicznych i transnarodowych regionów funkcjonalnych; (4) Zabezpieczenie globalnej konkurencyjności regionów bazującej na silnych gospodarkach lokalnych; (5) Poprawę terytorialnej dostępności dla obywateli, jednostek terytorialnych i przedsiębiorstw oraz (6) Zarządzanie i integrowanie ekologicznych, krajobrazowych i kulturowych zasobów regionów.

We Wspólnych Ramach Strategicznych Komisji Europejskiej wskazano, że sprostanie wyzwaniom terytorialnym oznacza, że państwa członkowskie i regiony muszą wziąć pod uwagę m.in. następujące elementy: (1) Analizę potencjału w odniesieniu do głównych wyzwań określonych w strategii Europa 2020, krajowych programach reform oraz zaleceniach Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów; (2) Ocenę głównych wyzwań, którym należy sprostać (wąskie gardła, brakujące połączenia, niedobory innowacji); (3) Wyzwania społeczne i środowiskowe przekraczające granice administracyjne, wyzwania wymagające koordynacji między różnymi sektorami gospodarki, jurysdykcjami i państwami; (4) W wielu przypadkach zintegrowane podejście łączące *Strategię Europa 2020* z podmiotami lokalnymi i regionalnymi będzie wymagało lepszej koordynacji między różnymi poziomami

terytorialnymi i źródłami finansowania oraz (5) Opracowanie Umowy Partnerstwa i programów operacyjnych na podstawie wiodących celów tematycznych, tak aby uzyskać określone rezultaty [Komisja Europejska 2012b].

Innym ważnym elementem terytorializacji polityki publicznej jest dowartościowanie polityki miejskiej, a wyrazem tego jest nie tylko zmiana nazwy odpowiedniej Dyrekcji Generalnej KE na Polityki Regionalnej i Miejskiej od października 2012 r., ale także propozycje konkretnych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich [Komisja Europejska 2012a] oraz Agenda Miejska Unii Europejskiej. Także OECD przygotowało wiele raportów dotyczących największych miast świata i polityki miejskiej w różnych krajach tej organizacji. W 2011 r. OECD wykonało raport na temat krajowej polityki miejskiej w Polsce [OECD 2011]. Obszary miejskie są podstawowymi miejscami kreowania innowacji, decydującymi o konkurencyjności całego kraju i jego regionów. Najważniejsze wyzwania dla Polski w sferze polityki miejskiej wynikające z przesłanek europejskich są następujące: ułożenie relacji pomiędzy regionalnym a miejskim wymiarem rozwoju społeczno-gospodarczego; zaadresowanie kwestii obszarów metropolitalnych; stymulowanie dyfuzji procesów rozwojowych wykorzystując metropolie i inne regionalne ośrodki miejskie; wykorzystanie potencjału ośrodków subregionalnych i lokalnych w procesach rozwojowych; a także zbudowanie nowoczesnych strategii dotyczących krajowej i regionalnych polityk miejskich.

Wspólne Ramy Strategiczne (WRS) na lata 2014-2020, jako dokument Komisji Europejskiej odnoszący się do wszystkich państw Unii Europejskiej, zaprezentowany został 14 marca 2012 r. [Komisja Europejska 2012b]. W WRS określone zostały m.in. pola zaangażowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, który powinien służyć realizacji każdego z jedenastu wiodących celów tematycznych. Europejski Fundusz Społeczny będzie programowany w ramach czterech celów tematycznych, jakimi są: (1) promowanie zatrudnienia i mobilności zawodowej; (2) wspieranie włączenia społecznego i zwalczania ubóstwa; (3) inwestowanie w edukację, kształcenie umiejętności oraz uczenie się przez całe życie; a także (4) wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i sprawnej administracji publicznej. Fundusz Spójności będzie koncentrować się na poprawie stanu środowiska przyrodniczego, zrównoważonym rozwoju oraz transeuropejskiej sieci transportowej. Priorytety Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich dotyczą: inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, w sektorze rolnym, żywnościowym i leśnym oraz generalnie na obszarach wiejskich. Priorytety Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego będą koncentrowały się na rentowności i konkurencyjności rybołówstwa i akwakultury, z jednoczesnym wsparciem zrównoważenia środowiskowego tych sektorów.

Wspólne Ramy Strategiczne zakładają zapewnienie spójności i zgodności europejskiej polityki spójności z zarządzaniem gospodarczym w Unii Europejskiej – kluczowym odniesieniem jest *Strategia Europa 2020*, a instrumentami są: Spe-

cyficzne Rekomendacje Komisji Europejskiej dla danego kraju, Krajowe Programy Reform, które są przygotowywane każdego roku na dwa lata przez wszystkie kraje członkowskie oraz programy stabilności i konwergencji [*Ministerstwo Rozwoju* 2015 i wcześniejsze edycje]. Zalecenia Komisji Europejskiej dla poszczególnych krajów członkowskich mają charakter długookresowy i na tej podstawie następuje określenie podstawowych wyzwań strukturalnych, które powinny stać się przedmiotem wieloletnich strategii inwestowania. Europejskie Fundusze Strukturalne i Inwestycyjne Unii Europejskiej odgrywają kluczową rolę w realizacji przez państwa członkowskie nadrzędnych celów *Strategii Europa 2020*. Jednak kontekst globalny rozwoju społeczno-gospodarczego może ulec zmianie i mogą pojawić się nowe priorytety, dlatego założono, że mechanizmy programowania powinny być elastyczne, aby w latach 2014-2020 ewentualnie dokonywać w miarę potrzeb niezbędnego modyfikowania priorytetów i przesunięcia środków finansowych.

Pozytywnie należy ocenić zorientowanie europejskiej polityki spójności na wszystkie regiony Unii Europejskiej. Jednak w latach 2014-2020, w porównaniu z latami 2007-2013, udział regionów słabiej rozwiniętych i Funduszu Spójności w alokacji zmniejszył się z ok. 80% do ok. 70%. Jako wyróżniony obszar wsparcia pojawiły się regiony przejściowe, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej kształtuje się od 75% do 90% średniej Unii Europejskiej. Globalny budżet europejskiej polityki spójności wyrażony w cenach stałych także zmniejszył się w aktualnym okresie programowania. Tak zwany *capping*, czyli pułap transferów w stosunku do PKB regionu beneficjenta, obniżono z niecałych 4% w przypadku najbiedniejszych regionów UE dla pięciu funduszy w latach 2007-2013 do 2,35% dla trzech funduszy europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020 (dla Litwy, Łotwy i Węgier ustalono na poziomie 2,50%). W sumie oznacza to w latach 2014-2020 znacznie mniej intensywne wsparcie regionów słabiej rozwiniętych niż miało to miejsce w latach 2007-2013, w przypadku Polski jest to spadek z 3,2-3,3% PKB średniorocznie do 2,35% PKB średniorocznie. Konsekwencje kryzysu gospodarczego, kryzys strefy euro, kryzys migracyjny, walka z terroryzmem i inne nieprzewidziane wcześniej wydatki oznaczają, że można spodziewać się presji na zasadnicze ograniczenie skali wydatków europejskiej polityki spójności.

## **2. Europejskie przesłanki wsparcia rozwoju regionów słabiej rozwiniętych w Polsce**

Już 16 grudnia 1991 r. Polska podpisała układ o stowarzyszeniu ze Wspólnotą Europejską, w którym zapisano, że celem stowarzyszenia jest członkostwo w UE. Od początku lat 90. ubiegłego wieku Polska stała się beneficjentem programu przedakcesyjnego Phare, który początkowo służył wspieraniu procesu budowania podstaw gospodarki rynkowej oraz przyspieszeniu transformacji gospodarczej. W drugiej po-

łowie lat 90. niektóre segmenty tego programu zostały przeorientowane na przygotowanie w Polsce rozwiązań europejskiej polityki spójności. Od 2000 r. podstawową misją trzech programów przedakcesyjnych: Phare, ISPA i SAPARD, uruchamianych w sposób zintegrowany na podstawie *Wstępnego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000-2003*, było zbudowanie niezbędnego potencjału w zakresie wdrażania w Polsce europejskiej polityki spójności oraz przygotowanie potencjału w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich.

Bezpośrednio po akcesji do Unii Europejskiej, jaka nastąpiła 1 maja 2004 r. Polska rozwijała się bardzo szybko, a kluczowe kanały oddziaływania UE na układ regionalny naszego kraju to: dostęp do wspólnego rynku, standardy europejskie, otwarcie rynków pracy, a także europejska polityka spójności. Europejska polityka spójności wiązała się m.in. z: transferami finansowymi, standardami polityki rozwojowej na poziomie krajowym i regionalnym oraz wprowadzeniem zdecentralizowanego modelu polityki regionalnej.

W latach 2007-2013 i 2014-2020 Polska stała się największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. Zgodnie z obowiązującymi w Unii Europejskiej rozwiązaniami wieloletnia perspektywa finansowa dla Polski dotyczyła trzech kolejnych wieloletnich okresów obejmujących lata: 2004-2006, 2007-2013 oraz 2014-2020. Strategiczne programowanie rozwoju w Polsce było zgodne z rozwiązaniami obowiązującymi w UE w odniesieniu do wszystkich państw kohezyjnych. W pierwszym okresie był to Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006 i sformułowany na jego podstawie dokument Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006 (*Community Support Framework*) [Ministerstwo Gospodarki i Pracy 2004, *Komisja Europejska* 2004]. W kolejnym wieloletnim okresie były to Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (*National Strategic Reference Framework*) na lata 2007-2013, zwane także Narodową Strategią Spójności [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007], przygotowane na podstawie regulacji unijnych i zapisów polskich dokumentów strategicznych, z których najważniejszym była *Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015* [Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2007].

Znaczna skala wsparcia finansowego ze środków Unii Europejskiej wynika z faktu, że wszystkie 16 województw Polski miały w latach 2004-2006 i 2007-2013 status obszarów słabiej rozwiniętych, a w latach 2014-2020 status taki utrzymało 15 województw (z wyjątkiem mazowieckiego).

Także w Polsce rozwinęła się w ostatnich latach krytyka europejskiej polityki spójności. Wskazywano, że podstawowym założeniem instytucji zarządzających europejską polityką spójności w Polsce stało się jakiegokolwiek, byle zgodne z obowiązującymi procedurami UE, wydanie środków funduszy europejskich. Dokumentowano, że dominowały wydatki o charakterze konsumpcyjnym, generujące istotny efekt popytowy, podczas gdy efekt podażowy tych inwestycji był relatywnie niewielki. W ostatnich latach coraz częściej dokumentowano fakt dominacji wydatków infrastrukturalnych, a także zbyt ograniczoną obecność segmentów wydatków zo-

rientowanych na wspieranie innowacyjności oraz dominującą praktykę orientacji na przerobienie środków UE, zwane w publicystyce wyciskaniem brukselki [Geodecki *et al.* 2012]. Koncentracja w Polsce blisko ¼ budżetu europejskiej polityki spójności oznacza, że do analizy praktyk wdrażania i doświadczeń Polski przywiązuje się nie tylko w Komisji Europejskiej istotne znaczenie.

Bardzo szerokie są wymagania dotyczące efektów zreformowanej w wyniku przyjęcia *Strategii Europa 2020* europejskiej polityki spójności. Od europejskiej polityki spójności po 2013 r. oczekuje się m.in.: ukierunkowania wydatków na nowoczesne kierunki interwencji o wysokiej wartości dodanej (koncentracja tematyczna), wyższej elastyczności i innowacyjności, zwiększonej efektywności i sprawności, wyższej jakości programowania rozwoju społeczno-gospodarczego, a także wprowadzenia i wyegzekwowania różnego rodzaju warunkowości. Zakłada się wzrost znaczenia instrumentów finansowych, a także przesunięcie środków funduszy UE z bezzwrotnych grantów na rzecz instrumentów zwrotnych.

Istotnym elementem nowego modelu interwencji strukturalnej Unii Europejskiej stały się inteligentne specjalizacje (*smart specialisations*) [Dziemianowicz *et al.* 2014]. Podejście takie powinno służyć identyfikacji i rozwijaniu specjalizacji gospodarczych, które mogą być podstawą siły ekonomicznej każdego regionu i kraju członkowskiego Unii Europejskiej.

Istotnym odniesieniem dla kształtowania polityki spójności stały się zapisy Krajowego Programu Reform, w którym określono cele *Strategii Europa 2020* dla Polski, przewidywane do osiągnięcia w 2020 r. oraz harmonogram dojścia do ich realizacji [Ministerstwo Gospodarki 2013, 2014]. Są one następujące:

1. 71% wskaźnik zatrudnienia dla osób w wieku 20-64 lat (64,5 % w 2010 r.).
2. 1,7% PKB przeznaczanego na inwestycje w B+R (0,75% w 2010 r.).
3. Jako wskaźnik dotyczący trzech celów środowiskowo-klimatycznych przyjęto zwiększenie skali oszczędności energii pierwotnej w ciągu tych dziesięciu lat z 0,56 Mtoe (Million Tonnes of Oil Equivalent) do 13,6 Mtoe, co interpretowane jest jako 15% dla każdego z trzech wskaźników tego celu *Strategii Europa 2020*.
4. Zmniejszenie do 4,5% odsetka osób wcześniej kończących naukę oraz zwiększenie do 45% udziału osób w kohorcie wiekowej 30-34 lata posiadających wykształcenie wyższe.
5. Obniżenie o 1,5 mln liczby osób zagrożonych ubóstwem.

W latach 2014-2020 kluczowe znaczenie dla programowania wydatków EFSI ma Umowa Partnerstwa, zawierana pomiędzy rządem kraju beneficjenta a Komisją Europejską [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014b]. Po stronie Komisji Europejskiej podstawą negocjacji był dokument nazwany *Position Paper* dla Polski [European Commission 2012a]. Jako podstawowe wyzwania i kierunki finansowania w tym okresie wyróżniono:

1. Nowoczesne sieci infrastrukturalne (transportowe, energetyczne, teleinformatyczne). Zakładane są: zwiększona dostępność terytorialna, priorytet dla komu-

nikacji kolejowej, zintegrowane systemy transportowe w miastach, zasadnicza modernizacja sieci energetycznej oraz rozwijane informacyjne i komunikacyjne technologie, sprowadzane do *hardware*.

2. Przyjazne dla inwestycji otoczenie biznesowe. Zakłada się: zwiększenie poziomu inwestycji w B+R, w tym przede wszystkim prywatnych, wzrost innowacyjności i konkurencyjności gospodarki skoncentrowany na małych i średnich przedsiębiorstwach, e-gospodarkę obniżającą koszty transakcyjne, poprawę dostępu do usług finansowych, a także efektywną i przyjazną dla biznesu administrację publiczną.
3. Zwiększenie partycypacji na rynku pracy przez poprawę sytuacji w sferze zatrudnienia oraz politykę w zakresie włączenia społecznego i edukacji. Dotyczy to: integracji najbardziej wrażliwych grup na rynku pracy, zasadniczego poprawienia jakości edukacji i zmiany jej struktury, co odnoszone jest przede wszystkim do kształcenia zawodowego oraz edukacji na poziomie wyższym, wdrożenia skutecznego modelu edukacji przez całe życie oraz wysokiej jakości edukacji przedszkolnej.
4. Przyjazna dla środowiska oraz efektywnie wykorzystująca zasoby gospodarka. Mają temu służyć: pozytywne zmiany strukturalne w gospodarce znacznie efektywniej wykorzystującej energię, cechującą się znacznie mniejszym zapotrzebowaniem na paliwa węglowe; zasadnicze zwiększenie produkcji energii ze źródeł odnawialnych; ochrona środowiska przyrodniczego oraz poprawa sprawności zarządzania zasobami naturalnymi.

Polska przygotowała symetryczny dokument nazwany *Założenia Umowy Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020*, w którym określono pozycję negocjacyjną w związku z Umową Partnerstwa, jeszcze dobitniej podkreślając problem niedorozwoju infrastruktury technicznej [*Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2013*].

Umowa Partnerstwa dla Polski na lata 2014-2020 została uzgodniona pomiędzy Rządem Polski a Komisją Europejską w maju 2014 r. [*Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju 2014b*]. Dokument ten zawiera następujące części:

- (1) Analizę potrzeb rozwojowych i potencjałów (główne potrzeby rozwojowe kraju, różnicowania terytorialne, kluczowe bariery w kontekście strategii Europa 2020, kluczowe wyniki ewaluacji *ex ante*, wybór celów tematycznych i podsumowanie rezultatów interwencji, zarys finansowania oraz sposób realizacji zasad horyzontalnych).
- (2) Warunki efektywnego wdrażania Umowy Partnerstwa (system koordynacji, realizacja zasady dodatkowości, ocena stopnia wypełnienia warunków *ex ante*, sposób zapewnienia spójności funkcjonowania ram wykonania, ocena zdolności instytucjonalnej systemu realizacji Umowy Partnerstwa, planowane uproszczenia dla beneficjentów).
- (3) Terytorialny wymiar prowadzonej interwencji (instrumenty rozwoju terytorialnego: rozwój lokalny kierowany przez społeczność i zintegrowane inwestycje tery-

torialne, sposób ujęcia wymiaru terytorialnego, współpraca terytorialna oraz strategie makroregionalne, obszary ze szczególnym nasileniem problemu ubóstwa, obszary z nasileniem problemów demograficznych).

- (4) Zarys centralnego systemu komunikacji elektronicznej z beneficjentami.
- (5) Zarys systemu wdrażania (system instytucjonalny służący realizacji Umowy Partnerstwa, zasady wyboru projektów, zarządzanie finansowe, sprawozdawczość, monitorowanie, ewaluacja, informacja i promocja).

Umowa Partnerstwa określa specyficzne potencjały i problemy terytorialne, jakimi są: Polska Wschodnia, miasta wojewódzkie i ich obszary funkcjonalne, miasta i dzielnice wymagające rewitalizacji, obszary wiejskie, w szczególności o najniższym poziomie dostępu do dóbr i usług warunkujących możliwości rozwojowe, a także obszary przygraniczne. Istotnym elementem Umowy Partnerstwa jest: bardzo szczegółowa charakterystyka jedenastu celów tematycznych, zawierająca stosowne wskaźniki; opis priorytetów realizowanych zgodnie z zapisami *Position Paper*; określenie zasad wsparcia ze środków EFSI; zestawienie ukierunkowania poszczególnych funduszy UE na priorytety tematyczne, a także listę programów operacyjnych wraz z alokacjami na ich rzecz. Opisane zostały zasady horyzontalne interwencji, jakimi są: partnerstwo, promowanie równouprawnienia kobiet i mężczyzn, zrównoważony rozwój, dostosowanie do zmian klimatu, zachowanie zasad polityki przestrzennej, a także zapobieganie dyskryminacji.

Porównanie struktury wydatków europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2007-2013 i 2014-2020 wskazuje na jedynie niewielkie przesunięcia w strukturze alokacji. Infrastruktura sieciowa pozostaje największą pozycją, chociaż jej udział zmniejszył się z 42,2% do 34,7%, Zwiększyła się skala wydatków na otoczenie sprzyjające przedsiębiorczości i innowacjom z 21,1% do 24,9% oraz na środowisko i efektywne gospodarowanie zasobami z 16,0% do 20,4%. Niewielkie zmiany nastąpiły w pozycji spójność społeczna i zawodowa – wzrost z 20,0% do 20,7%. Jest to znacznie lepiej widoczne w układzie jedenastu wymienionych już wcześniej celów tematycznych, bowiem na drugim miejscu znajduje się wspieranie badań naukowych – alokacja 9989 mln EUR, a na trzecim podnoszenie konkurencyjności MSP, sektora rolnego oraz rybołówstwa i akwakultury – alokacja 9401 mln EUR. W Polsce, w przeciwieństwie do niemal wszystkich krajów UE, zwiększa się udział segmentu regionalnego, bowiem w latach 2014-2020 na tym poziomie jest zarządzane 31276,9 mln EUR, podczas gdy na poziomie krajowym 45589,6 mln EUR.

Niezbędna jest oczywiście krytyczna ocena, czy Umowa Partnerstwa dla Polski tworzy rzeczywiście warunki do szybszego rozwoju słabiej rozwiniętych regionów Polski. Przesunięcie wydatków do sfer zwiększających efekty podażowe w gospodarce niewątpliwie takie szanse tworzy. Jednak w sytuacji: deficytu podstawowych usług cywilizacyjnych (sieć wodno-kanalizacyjna, elementarne dostępności możliwe dzięki lokalnym drogom); wyboru krajowych i regionalnych inteligentnych specjalizacji ze zbyt wysokiej półki; wysokiego zbiurokratyzowania procedur (co jest znacznie



trudniejsze dla regionów słabych, dysponujących niższym potencjałem administracyjnym); przechodzenia na instrumenty finansowe i zwrotne, które są także bardziej skomplikowane dla słabiej rozwiniętych województw i dodatkowo nie dysponują stosownymi zasobami kapitałowymi środki EFSI mogą okazać się mało skuteczną podstawą zdynamizowania rozwoju społeczno-gospodarczego województw. Większy udział w alokacji programów regionalnych pozwala lepiej zaadresować potrzeby najslabiej rozwiniętych regionów, bowiem ich umiejętności ubiegania się o środki z programów krajowych są ograniczone.

### 3. Kohezja w ramach Unii Europejskiej i Polski

Analizy procesu kohezji w Unii Europejskiej są dokonywane najczęściej za pomocą prostej analizy statystycznej. Wpływ europejskiej polityki spójności na podstawowe kategorie ekonomiczne jest dokumentowany za pomocą modelowania makroekonomicznego – za najbardziej diagnostyczne uznawane są modele HERMIN, RHOMOLO oraz QUEST [Komisja Europejska 2014]. Oceny tego procesu są prezentowane w kolejnych raportach kohezyjnych, które zgodne z przytoczonymi wcześniej zapisami traktatowymi powinny ukazywać się regularnieco trzy lata [European Commission 2010b, Komisja Europejska 2014]. Podstawowym miernikiem spójności pozostaje, mimo licznych zastrzeżeń wobec diagnostyczności tej kategorii ekonomicznej, produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej. Generalnie rozpiętości terytorialne rejestrowane w UE są większe niż w USA, ale znacznie mniejsze niż w dużych państwach, takich jak: Brazylia, Chiny, Indie, Meksyk czy Rosja.

Pozytywnie komentowany jest fakt systematycznie rosnącej od 1989 r. spójności w układzie państw członkowskich Unii Europejskiej [Gawlikowska-Hueckel 2003]. Także w układzie regionów typu NUTS 2 rejestrujemy zmniejszanie się różnicowań w ramach całej Unii Europejskiej, chociaż proces ten w ostatnich latach uległ spowolnieniu, a w Europie Południowej nawet odwróceniu w wyniku globalnego kryzysu gospodarczego, jaki nastąpił w 2008 r. W układzie podregionalnym, obszarów typu NUTS 3, rozpiętości są znacznie większe i systematycznie narastają. Według różnych badań znacznie bardziej zjawiskami kryzysowymi zostały dotknięte najslabiej rozwinięte regiony Unii Europejskiej [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Pozytywnie ocenia się dotychczasowy wkład w kohezję europejskiej polityki spójności, wspierającej przede wszystkim najslabiej rozwinięte regiony. Liczba takich regionów w Unii Europejskiej stopniowo zmniejsza się.

Polska należy do liderów modelowania wpływu funduszy Unii Europejskiej na rozwój społeczno-gospodarczy nie tylko na poziomie krajowym, ale także regionalnym, analizy prowadzone w Polsce były cytowane w raportach kohezyjnych. Z analiz dotyczących lat 2004-2006 i 2007-2013 wynika, że w Polsce w niektórych latach dzięki EFSI był generowany nawet 1 punkt procentowy dodatkowego wzrostu

produktu krajowego brutto, co w warunkach spowolnienia gospodarczego w wyniku kryzysu światowego należy bardzo wysoko cenić [Mogiła *et al.* 2013; Mogiła, Zaleski 2014; Zaleski *et al.* 2012b; Zaleski *et al.* 2012b].

Niestety sytuacja nie jest tak pozytywna w ramach poszczególnych państw członkowskich. W Polsce zróżnicowania międzyregionalne narastają, co oznacza, że regiony silne znacznie szybciej niż obszary biedne ograniczają dystans rozwojowy w ramach Unii Europejskiej. W warunkach globalnego kryzysu gospodarczego najslabiej rozwinięte województwa (obszary typu NUTS 2) okazały się znacznie bardziej wrażliwe na zakłócenia procesów rozwojowych [Gawlikowska-Hueckel, Szlachta 2014]. Badania prowadzone w układzie obszarów typu NUTS 3 (podregiony) wskazują, że w warunkach globalnego kryzysu rozpiętości pomiędzy podregionami zwiększają się w jeszcze większym stopniu. Najszybciej rozwijają się i najbardziej odporne na zjawiska kryzysowe są obszary (podregiony) związane z największymi aglomeracjami miejskimi.

Tabela 1

PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej w odniesieniu do UE 28=100 w latach 2004-2014 (w pkt proc.)

Województwo	2004	2014	Zmiana w pkt proc. 1997-2014
Mazowieckie	77	109	+32
Dolnośląskie	52	76	+24
Wielkopolskie	55	73	+18
Śląskie	57	71	+14
Pomorskie	50	65	+15
Łódzkie	47	64	+17
Małopolskie	43	61	+18
Lubuskie	45	57	+12
Zachodniopomorskie	47	57	+10
Kujawsko-Pomorskie	45	55	+10
Opolskie	44	55	+11
Świętokrzyskie	39	50	+11
Podlaskie	38	49	+11
Warmińsko-Mazurskie	39	49	+10
Podkarpackie	35	48	+13
Lubelskie	35	47	+12
Polska	51	68	+17

Źródło: Obliczenia własne na podstawie: Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, 2016 i wcześniejsze wydania, *Produkt krajowy brutto. Rachunki Regionalne*, Warszawa–Katowice.

Jak wynika z danych zestawionych w tab. 1 trajektoria rozwojowa Polski była w latach 2004-2014 bardzo korzystna, co dało poprawę pozycji po akcesji z 51% do 68% UE 28. W okresie tym wszystkie regiony Polski poprawiły swoją sytuację w układzie UE 28, w największym stopniu mazowieckie o 32 pkt proc. W nieco mniejszym stopniu poprawiły pozycję województwa związane z innymi dużymi metropoliami: dolnośląskie (+24 pp.), wielkopolskie (+22 pp.) oraz śląskie (+14 pp.). Zdecydowanie najwolniejsza konwergencja miała miejsce w województwach: zachodniopomorskim (+10 pp.), kujawsko-pomorskim (+10 pp.), warmińsko-mazurskim (+10 pp.), opolskim (+11 pp.), świętokrzyskim (+11 pp.) oraz podlaskim (+11 pp.). Pozytywnie należy ocenić fakt, że wszystkie województwa w ostatnich kilkunastu latach zmniejszyły znacznie dystans rozwojowy względem innych regionów Unii Europejskiej. Proces ten miał miejsce ze szczególną siłą po akcesji w 2004 r., ale także po 2008 r., co oznacza, że regiony Polski okazały się szczególnie odporne na zakłócenia procesów rozwojowych w Unii Europejskiej, które wynikają z globalnego kryzysu gospodarczego. Krytycznie należy jednak oceniać rosnący dystans pomiędzy województwami związanymi z metropoliami a pozostałymi regionami. Można sądzić, że podstawowym warunkiem wysokiej trajektorii rozwojowej jest obecność w regionie dużej metropolii miejskiej. Niepokojącym zjawiskiem jest znaczne spowolnienie tempa konwergencji Polski w porównaniu do UE 28 w latach 2013 i 2014, gdy dystans ten zmniejszył się odpowiednio o 1,1 pp. i 1,4 pp. Przekłada się to na niskie tempo konwergencji województw Polski. Być może jest to druga faza kryzysu, która dotknęła Polskę silniej niż pierwsza faza, a być może jest to już pułapka średniego rozwoju.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że posługiwanie się kategorią dochodu narodowego według parytetu siły nabywczej bardzo poprawia sytuację Polski, bowiem w 2014 r. wielkość PKB na mieszkańca przekroczyła 68% UE 28. W 2013 r. PKB Polski w EUR wynosi zaledwie 39,2% UE 28, płace i inne świadczenia (odniesione na mieszkańca) 34,1% UE 28, natomiast koszty pracy (też odniesione na mieszkańca) 36,7% UE 28.

#### **4. Znaczenie rozwiązań europejskiej polityki spójności dla trajektorii rozwoju regionów słabiej rozwiniętych w Polsce**

Niewątpliwie po akcesji Polski do Unii Europejskiej europejska polityka spójności miała istotny wpływ na przyspieszenie rozwoju społeczno-gospodarczego polskich województw. Skala tego wpływu w skali regionalnej zależy m.in. od: wielkości alokacji środków EFSI, ukierunkowania interwencji będącej wyrazem poziomu myślenia strategicznego, skali decentralizacji środków EFSI, a także algorytmu podziału funduszy europejskich pomiędzy regiony. Analizy prowadzone za pomocą modelu HERMIN wskazują, że dzięki europejskiej polityce spójności Polska zyskuje dodatkowy wzrost PKB o nieco mniej niż jeden pkt proc. średniorocznie [Zaleski *et al.* 2012a]. Oznacza to, że region o poziomie PKB na mieszkańca zbliżonym do średniej

krajowej zyskał średnio ok. 0,5-0,6 pp. średniorocznie, czyli ok. 5-6 pkt proc. w latach 2004-2014. Ekstremalna poprawa pozycji Mazowsza może wynikać z efektu stołeczności (występującego we wszystkich nowych krajach członkowskich UE) oraz syndromu „siedemnastego województwa”, czyli automatycznego zaliczania do Warszawy (NUTS 3) i Mazowsza (NUTS 2) tych elementów PKB, których nie daje się wyszacować w układzie regionalnym.

Jako regiony słabiej rozwinięte można traktować wszystkie obszary typu NUTS 2, w których produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej nie przekracza 75% średniej Unii Europejskiej. Oznacza to, że latach 2004-2013 wszystkie województwa Polski miały charakter słabiej rozwiniętych, będąc głównymi beneficjentami europejskiej polityki spójności. W najnowszym okresie programowania obejmującym lata 2014-2020 status taki utraciło woj. mazowieckie, przekraczając średni poziom PKB UE 28 *per capita* według parytetu siły nabywczej. Po 2020 r. kolejne województwa (dolnośląskie, wielkopolskie, a być może jeszcze śląskie) utracą status regionów kohezyjnych stając się regionami przejściowymi (PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej 75-90% średniej UE).

Wielkość środków europejskiej polityki spójności w Polsce w latach 2014-2020 jest zbliżona ze względu na swoją skalę do alokacji z lat 2007-2013, uwzględniając mechanizmy automatycznej rewaloryzacji tej alokacji w związku z inflacją. Tradycyjnie *capping*, określający średnioroczny pułap transferów w ramach europejskiej polityki spójności na rzecz krajów beneficjentów, nie przekraczał 4% produktu krajowego brutto poszczególnych krajów. Od 2014 r. pułap ten dla Polski został obniżony do 2,25% PKB średniorocznie. Polska była jednym z trzech państw członkowskich, które otrzymało w latach 2014-2020 więcej środków niż w latach 2007-2013. Było to wynikiem utrzymania przez nasz kraj wysokiej dynamiki wzrostu PKB w ostatnich kilku latach oraz zachowania przez 15 województw statusu obszarów słabiej rozwiniętych.

W latach 2011-2013 ok. 50% wartości inwestycji publicznych w Polsce było finansowane ze środków Unii Europejskiej. Po 2020 r. kilka kolejnych województw obok Mazowsza utraci status szczególnie uprzywilejowanych regionów z punktu widzenia europejskiej polityki spójności. Oznacza to, nawet przy utrzymaniu obecnego poziomu *cappingu*, zasadnicze obniżenie skali transferów środków EFSI na rzecz Polski. Dlatego znaczenie europejskich funduszy dla rozwoju regionalnego Polski i jej województw zmniejsza się już w latach 2014-2020, a w jeszcze większym stopniu nastąpi to po 2020 r.

Ograniczona skala środków EFSI, jakie są zarządzane na poziomie wojewódzkim w latach 2014-2020, potwierdza, że środki te mogą mieć jedynie uzupełniające znaczenie dla poprawienia trajektorii rozwojowej województw Polski. W lepiej rozwiniętych województwach związanych z dużymi ośrodkami metropolitalnymi większe znaczenie będą miały programy krajowe finansowane z EFSI oraz działania finansowane ze środków krajowych. Jest to wyraźnie widoczne na przykładzie Mazowsza, które utraciło swój uprzywilejowany status w porównaniu z latami 2004-2006 i 2007-2013.

Tabela 2

Wielkość alokacji na mieszkańca w latach 2014-2020  
w cenach bieżących w EUR

Województwo	Alokacja
Dolnośląskie	774
Kujawsko-Pomorskie	909
Lubelskie	1035
Lubuskie	888
Łódzkie	898
Małopolskie	856
Mazowieckie	545
Opolskie	941
Podkarpackie	993
Podlaskie	1016
Pomorskie	812
Śląskie	756
Świętokrzyskie	1076
Warmińsko-Mazurskie	1194
Wielkopolskie	707
Zachodniopomorskie	931
16 województw	812

Źródło: Obliczenia własne na podstawie [Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, 2014b].

Polska cechuje się relatywnie wysoką jakością myślenia strategicznego o rozwoju społeczno-gospodarczym, mimo niedorozwoju profesjonalnych *think tanków*. W ramach przygotowań do programowania rozwoju w latach 2014-2020 z jednej strony uchylono wiele zbędnych strategii i uporządkowano system programowania, z drugiej strony przygotowano wiele kluczowych dokumentów o perspektywicznym i średnio-okresowym horyzoncie czasowym, zarówno na poziomie krajowym, jak też regionalnym. Stanowią one dobrą podstawę do ukierunkowania interwencji podejmowanej w ramach europejskiej polityki spójności. Podstawowym zarzutem jest często nieskuteczna operacjonalizacja zapisów poszczególnych strategii. Ukierunkowanie interwencji podejmowanej z funduszy europejskich ma istotne znaczenie dla trajektorii rozwojowych regionów. Po 1989 r. początkowo miał miejsce bardzo szeroki zakres interwencji europejskiej polityki spójności. Istotne znaczenie miały wydatki konsumpcyjne, tworzące znaczące efekty popytowe. W Polsce fundusze strukturalne i Fundusz Spójności odgrywały bezpośrednio po akcesji istotną rolę cywilizacyjną. Takie prokonsumpcyjne ukierunkowanie funduszy strukturalnych było przyczyną bardzo krytycznej oceny

zarówno modelu, jak też i efektywności europejskiej polityki spójności [Sapir *et al.* 2003; *Financial Times* 2010a, 2010b, 2010c]. W kolejnych okresach programowania następowało stopniowe ograniczanie segmentu spójnościowego (solidarnościowego) na rzecz segmentu zorientowanego na konkurencyjność. Przełomem jest *Strategia Europa 2020* jako podstawa europejskiej polityki spójności w latach 2014-2020. Orientacja na priorytety i cele tej strategii powinna sprzyjać zwiększeniu możliwości kształtowania nowoczesnej struktury gospodarczej regionów Polski.

Skala decentralizacji wdrażania środków EFSI w Polsce systematycznie zwiększa się. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejski Fundusz Społeczny (EFS) mogą być zarządzane w różnej proporcji na poziomie krajowym i regionalnym. W latach 2004-2006 wyróżniono regionalne segmenty Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego. W latach 2007-2013 uruchomionych zostało szesnaście regionalnych programów operacyjnych finansowanych ze środków EFRR. Także w ramach krajowego Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki część EFS była wdrażana w sposób zdecentralizowany. W latach 2014-2020 w ramach szesnastu regionalnych programów operacyjnych pojawiło się finansowanie zarówno z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak też z Europejskiego Funduszu Społecznego, co powinno sprzyjać integracji działań rozwojowych w województwach. W Polsce w kolejnych wieloletnich okresach programowania systematycznie zwiększa się udział segmentu regionalnego w alokacji, a następuje to wbrew tendencjom recentralizacyjnym rejestrowanym w całej Unii Europejskiej w latach 2014-2020. Decyzje gospodarcze podejmowane na poziomie samorządów województw powinny sprzyjać znacznie lepszemu dopasowaniu interwencji strukturalnej do kontekstu gospodarczego danego obszaru.

Istotne znaczenie ma algorytm podziału środków strukturalnych pomiędzy regiony. Algorytm podziału środków EFRR i EFS w ramach segmentu regionalnego jest istotną kompetencją Rządu. W latach 2004-2006 i 2007-2013 80% funduszy zostało rozdzielone zgodnie z rozmieszczeniem ludności, 10% przekazano dla pięciu najbiedniejszych regionów Polski Wschodniej, a pozostałe 10% zostało naliczone na poziomie powiatów na podstawie wskaźnika bezrobocia przekraczającego o 50% średnią krajową. W konsekwencji alokacje dla poszczególnych regionów *per capita* różnicowały się jak dwa do jednego, a największymi beneficjentami były województwa warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. W latach 2014-2020 alokacje dla woj. mazowieckiego w ramach programów krajowych, ale także regionalnych zostały wydzielone, bowiem opuściło ono kategorię obszarów najbiedniejszych. W okresie tym zasadniczo zmodyfikowany został algorytm podziału środków w ramach segmentu regionalnych programów operacyjnych, uwzględniający w znacznie większym stopniu interesy regionów najbogatszych. Zgodnie z mechanizmem modulacji nastąpiło przesunięcie środków Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na rzecz woj. mazowieckiego. Jednak mimo to alokacja na mieszkańca tego województwa jest zdecydowanie najniższa, bowiem wynosi 545 EUR. Wśród regionów najslabiej rozwiniętych największymi beneficjentami *per capita* w latach 2014-2020 pozo-

stały województwa warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie, o alokacji odpowiednio 1194 EUR i 1076 EUR, najmniejszymi – województwa wielkopolskie i śląskie, o alokacji odpowiednio 707 EUR i 756 EUR. Warto zwrócić uwagę, że o ile w ramach RPO alokacja na mieszkańca wynosi 812 EUR, o tyle w ramach programów krajowych wynosi ona 1184 EUR. Oczywiście regiony najsilniejsze znacznie skuteczniej ubiegają się o środki z programów krajowych.

Warto także wspomnieć, że zarówno w latach 2007-2013, jak też w latach 2014-2020 został uruchomiony specjalny krajowy Program Operacyjny dedykowany Polsce Wschodniej, którego misją było i jest wsparcie procesów rozwojowych w pięciu najsłabiej rozwiniętych i najbardziej peryferyjnych województwach, jakimi są: lubelskie, podkarpackie, podlaskie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie. Efektem realizacji tego programu w latach 2007-2013 stało się m.in. wzmocnienie tych pięciu ośrodków wojewódzkich, co generalnie sprzyja rozwojowi społeczno-gospodarczemu poszczególnych województw i całego makroregionu.

## Zakończenie

Mimo pozytywnych zmian w europejskiej polityce spójności, jakie nastąpiły w wyniku zasadniczej modyfikacji podstawy interwencji strukturalnej UE, jaką jest *Strategia Europa 2020*, środki funduszy europejskich nie będą spełniały w przyszłości roli kluczowego źródła zasadniczej poprawy trajektorii rozwojowej regionów Polski. Wynika to m.in. ze stopniowej erozji wsparcia rozwoju regionalnego Polski ze środków funduszy europejskich, co po 2020 r. będzie dotyczyło już niemal wszystkich województw, na których obszarze znajdują się duże ośrodki metropolitalne.

Dlatego w przyszłości podstawą zmiany pozycji regionów Polski muszą być strategie, środki i działania podejmowane na podstawie zasobów krajowych i regionalnych kapitałów terytorialnych. Oczywiście nie do przecenienia jest istotna rola Unii Europejskiej w zakresie inspiracji dla słabiej rozwiniętych regionów, często położonych peryferyjnie, odnośnie do możliwości zasadniczej poprawy konkurencyjności i innowacyjności, bazującej na nowoczesnych czynnikach rozwojowych (*best practices*).

## Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda for a Regional Cohesion Policy. A Place Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Independent Report prepared at the request of D. Huebner, Commissioner for Regional Policy, Brussels.
- Barcz J., 2008, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unię Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzemieniu Traktatu z Lizbony*. Wyd. Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Castells M., 2008a, *Siła tożsamości*. PWN, Warszawa.

- Castells M., 2008b, *Spółeczeństwo sieci*. PWN, Warszawa.
- Dziemianowicz W, Szlachta J., Peszat K., 2014, *Potencjały rozwoju i specjalizacje polskich województw*. Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju, Warszawa.
- European Commission, 2010a, Communication to the European Council. Europe 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth, European Commission, Brussels 3.3.2010, KPM(2010) 2020 final, dokument ten został wydany po polsku jako: Komisja Europejska, 2010, Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju, sprzyjającego włączeniu społecznemu, Komunikat Komisji, Bruksela 3.3. 2010, KOM(2010) 2020 wersja ostateczna.
- European Commission, 2010b, Investing in Europe's Future. A regional development strategy for 2020. Fifth report on economic, social and territorial cohesion, Brussels, November.
- European Commission, 2011, Regulation of the European Parliament and of the Council on laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund, the Cohesion Fund, the European Agricultural Fund for Rural Development and the European Maritime and Fisheries Fund covered by the Common Strategic Framework and laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1083/2006, SEC(2011)1141, SEC(2011)1142, Brussels, 6.10 COM(2011)615 final.
- European Commission, 2012a, Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in Poland for the period 2014-2020, Brussels, 28.09.
- European Commission, 2012b, Country specific recommendations for Poland, Brussels, 6.07.
- European Union, 2003, Regulation No 1059 of the European Parliament and of the Council of 26 May on establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS), OJ L 154, Brussels 21.6.
- EUROSTAT, 2015, Eurostat regional yearbook 2015, European Union, Luxembourg.
- Financial Times, 2010a, Grand vision loses focus in opaque system, November 30: 8-9.
- Financial Times, 2010b, Questions surround relocations. Multinationals reap the rewards, December 2: 8-9.
- Financial Times, 2010c, Cohesion for a reason, December 3: 9.
- Fujita M., Krugman P., Venables A. J., 2001, *The Spatial Economy. Cities, Regions and International Trade*. The MIT Press, Cambridge – London.
- Gawlikowska-Hueckel K., 2003, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wyd. Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
- Gawlikowska-Hueckel K., Szlachta J. (red.), 2014, *Wrażliwość polskich regionów na wyzwania współczesnej gospodarki. Implikacje dla polityki rozwoju regionalnego*. Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Geodecki T., Gorzelak G., Górniak J., Hausner J., Mazur S., Szlachta J., Zaleski J., 2012, *Kurs na innowacje. Jak wyprowadzić Polskę z rozwojowego dryfu?* Fundacja Gospodarki i Administracji Publicznej UE w Krakowie, Kraków.
- Gill J., 2010, *Regional Development Policies: Place-based or People-centered*. The World Bank, Washington D. C., October.
- Główny Urząd Statystyczny i Urząd Statystyczny w Katowicach, 2014 oraz wcześniejsze wydania, *Produkt krajowy brutto. Rachunki regionalne w 2012 r.*, Warszawa-Katowice.



- Komisja Europejska*, 2004, Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Polski na lata 2004-2006. Promowanie rozwoju gospodarczego i warunków sprzyjających wzrostowi zatrudnienia, Bruksela.
- Komisja Europejska*, 2008, Zielona Księga w sprawie spójności terytorialnej. Przekształcanie różnorodności w siłę, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, SEC(2008)2550, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2008)616 wersja ostateczna, Bruksela, 6.10.
- Komisja Europejska*, 2011, Polityka spójności 2014-2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Bruksela.
- Komisja Europejska*, 2012a, Zintegrowane działania na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, Bruksela, arkusz informacyjny.
- Komisja Europejska*, 2012b, Wspólne Ramy Strategiczne. Dokument roboczy służb Komisji. Elementy Wspólnych Ram Strategicznych na lata 2014-2020 dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Bruksela, SWD(2012)61 wersja ostateczna część I i II, 14 marca.
- Komisja Europejska*, 2012c, Instrumenty finansowe w polityce spójności na lata 2014-2020, Arkusz Informacyjny, Bruksela.
- Komisja Europejska*, 2014, Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach. Szósty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, Bruksela, lipiec.
- Krugman P., 1995, *Development, Geography and Economic Theory*. The Massachusetts Institute of Technology Press, Cambridge.
- Ministerstwo Gospodarki*, 2013, Krajowy Program Reform na lata 2013-2014, Warszawa, przyjęty przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2013 r.
- Ministerstwo Gospodarki*, 2014, Krajowy Program Reform na lata 2014-2015, Warszawa, przyjęty przez Radę Ministrów 22 kwietnia 2014 r.
- Ministerstwo Gospodarki*, 2015, Krajowy Program Reform na lata 2015-2016, Warszawa, przyjęty przez Radę Ministrów 28 kwietnia 2015 r.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy*, 2004, Narodowy Plan Rozwoju Polski na lata 2004-2006, Warszawa.
- Ministerstwo Gospodarki i Pracy*, 2005, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy początek strategii lizbońskiej. Komunikat na wiosenny szczyt Rady Europejskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela 2.2. COM(2005)24 końcowy, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, 2014a, Zbiór aktów prawnych Unii Europejskiej w zakresie Europejskich Funduszy Strukturalnych i Inwestycyjnych na lata 2014-2020, Warszawa.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju* 2014b, Umowa Partnerstwa na lata 2014-2020, Warszawa, maj.
- Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju*, 2014c, Wpływ członkostwa Polski w Unii Europejskiej i realizowanej polityki spójności na rozwój kraju, Warszawa, kwiecień.
- Ministerstwo Rozwoju*, 2017, Krajowy Program Reform na lata 2017-2018, Warszawa, przyjęty przez Radę Ministrów 25 kwietnia 2017 r.

- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007a, Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2007b, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie, Warszawa.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, 2013, Założenia Umowy Partnerstwa. Programowanie perspektywy finansowej 2014-2020. Dokument przyjęty przez RM 15 stycznia 2013, Warszawa.
- Mogiła Z., Zaleski J., 2014, *Modelowanie makroekonomiczne na poziomie regionalnym – oczekiwania związane z zakresem i spójnością baz danych GUS*, [w:] *Rozwój statystyki regionalnej w kontekście potrzeb informacyjnych polityki spójności. Nowe podejście przestrzenne*. Biuletyn KPZK PAN, z. 255, Warszawa: 9-24.
- Mogiła Z., Zaleska M., Zaleski J., 2013, *Jobless-growth or Employment-oriented Development – Dilemma of the New EU Financial Perspective*, [w:] *Programming Regional Development in Poland. Theory and Practice* T. Kudłacz, D. Woźniak (red.). Studia Regionalia KPZK PAN, t. 35, Warszawa: 86-110.
- OECD, 2009a, *Regional Policy Challenges, New Issues and Good Practices*, Paris, 30-31 March.
- OECD, 2009b, *How Regions Grow. Trends and Analysis*, Paris.
- OECD, 2011, *Przegląd krajowej polityki miejskiej w Polsce*, Paryż.
- Prezydencja Węgier w UE, 2011, *Agenda Terytorialna Unii Europejskiej w kierunku sprzyjającej włączeniu, inteligentnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów*, przyjęta na nieformalnym spotkaniu ministrów ds. planowania przestrzennego i rozwoju terytorialnego, Godollo, 19 maja.
- Sapir A., Aghion P., Bertola G., Hellwig M., Pisani-Ferry J., Rosati D., Vinals J., Wallace H., 2003, *An Agenda for a Growing Europe: Making the EU Economic System Deliver*. Report of an Independent High-Level Study Group to the President of the European Commission, Brussels.
- Szlachta J., 2009, *Doktryna OECD w sferze polityki rozwoju regionalnego*; [w:] *Transformacja sceny europejskiej i globalnej XXI wieku. Strategie dla Polski*, A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego, Kraków.
- The World Bank, 2009, *World Development Report 2009. Reshaping Economic Geography*, Washington DC.
- Unia Europejska, 1992, *Traktat o Unii Europejskiej*, Maastricht, 7 luty.
- Wspólnota Europejska, 1957, *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, Rzym, 25 marzec.
- Zaleski J., Kudelko J., Mogiła Z., 2012a, *Leaders and Outliers in the Race of Regions – EU Cohesion Policy in Poland in the Light of Macroeconomic Modelling*, [w:] *Territorial Cohesion Policy in Poland – Issues in Impact Assessment* T. Markowski, M. Turała (red.). Studia Regionalia KPZK PAN, t. 33, Warszawa: 43-64.
- Zaleski J., Kudelko J., Mogiła Z., 2012b, *Rola polityki spójności po 2013 r. w procesie konwergencji społeczno-gospodarczej polskich regionów*, [w:] *Perspektywy rozwoju regionalnego Polski w okresie programowania po 2013 r.*, część II, A. Harańczyk (red.). Studia KPZK PAN, t. CXL, Warszawa: 39-56.