

# Alokacja środków na programy regionalne – analiza i ocena propozycji zawartych w projekcie Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce

Studia Regionalne i Lokalne  
Nr 1(87)/2022  
© Authors 2022



ISSN 1509-4995  
E-ISSN 2719-8049  
doi: 10.7366/1509499518704

Marcin Wajda

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Katedra Skarbowości, ul. Wiśniowa 41,  
02-520 Warszawa; e-mail: mwajda@sgh.waw.pl; ORCID: 0000-0002-3933-1371

## Streszczenie

Celem artykułu jest dokonanie analizy i oceny alokacji środków z polityki spójności, przeznaczonych na poszczególne programy regionalne w perspektywie finansowej Unii Europejskiej 2021–2027. Poza środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus analizie poddano również środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji, dystrybuowane w ramach programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji, oraz środki z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej. Przeanalizowano również proponowaną alokację środków finansowych dla poszczególnych regionów w kontekście dotychczasowych doświadczeń zdobytych w trakcie wdrażania programów regionalnych w Polsce. Przeprowadzona analiza potwierdziła zmniejszenie w perspektywie 2021–2027 znaczenia programów regionalnych w kształtowaniu polityki rozwoju regionów ze względu na zmniejszenie puli rozdzielanych środków.

## Słowa kluczowe

polityka spójności, fundusze europejskie, rozwój regionalny

## The Allocation of Financial Resources to Regional Programmes: The Analysis and Assessment of the Proposals Contained in the Draft of the Partnership Agreement for the Implementation of the Cohesion Policy 2021–2027 in Poland

### Abstract

The aim of the paper is to analyse the allocation of resources from the Cohesion Policy provided to individual regional programmes in the European Union's 2021–2027 financial scheme. In addition to the European Regional Development Fund and the European Social Fund Plus funds, funds from the Just Transition Fund distributed under the European Funds for Just Transition programme, as well as funds from the European Funds for the Eastern Poland programme were also analysed. The analysis covers the proposition of allocation of funds to regions in the context of the experience gained so far in Poland in the implementation of regional programmes. The carried out analysis confirmed the decrease in the importance of regional programmes in shaping the Regional Development Policy in the 2021–2027 perspective due to the reduction in allocation.

### Keywords

cohesion policy, European funds, regional development

## Wprowadzenie

Po przyjęciu przez Radę Europejską i Parlament Europejski pakietu rozporządzeń polityka spójności (PS) na lata 2021–2027 wchodzi w etap programowania i wdrażania. Podstawowym dokumentem obecnie dyskutowanym w poszczególnych państwach oraz na linii Komisja Europejska – rządy państw członkowskich jest Umowa Partnerstwa (UP). W ramach tej dyskusji polskie Ministerstwo

Funduszy i Polityki Regionalnej (dalej: Ministerstwo) ogłosiło architekturę programów i powiązaną z nią alokację, w tym alokację dla 16 programów regionalnych, które będą kontynuowane w nowej unijnej perspektywie finansowej na lata 2021–2027<sup>1</sup>. Podziału środków na poszczególne programy regionalne dokonano w oparciu o zaproponowane przez Ministerstwo algorytmy, które zostały szczegółowo przeanalizowane (Szlachta i Zaleski 2021a, 2021b, 2021c). Celem tekstu nie jest analiza samych algorytmów, ale skutków, jakie wywołują one w obrębie polskiej polityki regionalnej.

Poza analizą wielkości dostępnych środków istotne jest również ich przeznaczenie i określenie, czy wydatki te mają raczej charakter prorozwojowy (np. inwestycje w B+R), czy też przede wszystkim przyczyniają się do wyrównywania istniejących dysproporcji (np. inwestycje w infrastrukturę podstawową). Należy więc na kwestię alokacji środków spojrzeć szerzej, analizując również inne elementy, które określają kształt programów regionalnych. Do takich elementów zaliczyć można: koncentrację tematyczną, linię demarkacyjną czy markery klimatyczne. Holistyczne spojrzenie na alokację środków europejskich pozwala na uzyskanie odpowiedzi na następujące pytania badawcze: Czy zaproponowane rozwiązania wzmacniają, czy osłabiają samorządność w Polsce? Czy programy regionalne mają charakter prorozwojowy, czy raczej prowadzą do niwelowania istniejących nierówności w infrastrukturze podstawowej?

Przeprowadzona analiza wpisuje się w dyskusję naukową na temat wykorzystania środków z polityki spójności Unii Europejskiej. Dyskusja ta skupia się m.in. na takich elementach, jak efektywność wykorzystania dostępnych środków oraz ich alokacja i absorpcja (Bachtler i Mendez 2020; Gorzelak 2014; Zaleski 2019), a także na wnioskach i rekomendacjach dla polityki spójności w perspektywie 2021–2027 (Bachtler i in. 2019; Szlachta 2017; Szlachta i Zaleski 2018). Ponadto tekst obejmuje swoim zakresem tematykę dotyczącą roli samorządów terytorialnych i decentralizacji finansów publicznych (Miszczuk 2019; Swianiewicz 2019) oraz dyskusję na temat optymalnych modeli rozwoju Polski (Churski i in. 2019; Gorzelak 2018).

## Polityka spójności w Polsce

Środki z polityki spójności są istotnym źródłem finansowania polityki rozwoju w Polsce. Średnioroczna wielkość wypłat w ramach polityki spójności w stosunku do nominalnego PKB w latach 2004–2018 wyniosła 1,7%. W tym okresie największe wypłaty (w cenach bieżących) trafiły do województw: mazowieckiego (68,8 mld PLN), śląskiego (40,5 mld PLN), dolnośląskiego (33 mld PLN) oraz małopolskiego (30,5 mld PLN), najmniejsze natomiast do województw: opolskiego (9,5 mld PLN) i lubuskiego (11,2 mld PLN). W przeliczeniu na mieszkańca najwięcej środków otrzymało województwo warmińsko-mazurskie (16,0 tys. PLN) i podkarpackie (13,3 tys. PLN). Te dwa województwa otrzymały również najwięcej środków w stosunku do PKB regionu – średnio w latach 2004–2018 było to 3,4% (warmińsko-mazurskie) i 3% (podkarpackie). Dwie trzecie środków z polityki spójności w regionach było dystrybuowane w obszarach: infrastruktura transportowa, energetyka, ochrona środowiska i infrastruktura społeczna. Udział środków unijnych w inwestycjach publicznych, liczony jako stosunek wartości współfinansowania z polityki spójności do nakładów brutto na środki trwałe w sektorze instytucji rządowych i samorządowych, w 2018 r. wyniósł 40%. Z kolei udział środków z polityki spójności w nakładach inwestycyjnych sektora publicznego wyniósł 43% (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020a). Należy więc uznać, że środki z polityki spójności w dwóch ostatnich perspektywach finansowych stanowią istotne źródło finansowania polityki rozwoju, dlatego dyskusja o ich alokacji jest kluczowa z punktu widzenia rozwoju Polski.

Politykę rozwoju regionalnego w Polsce od wstąpienia do UE można podzielić na dwa okresy. Pierwszy, trwający do 2015 r., zakładał skoncentrowanie zasobów pieniężnych na obszarach generujących największą wartość dodaną z realizowanych projektów. Oznaczało to *de facto* wykorzystanie potencjału metropolii oraz innych dużych miast do stymulowania wzrostu gospodarczego na pozostałych terenach (dyfuzja). Od 2016 r. w polskiej polityce rozwoju obowiązuje nowy paradygmat, zakładający zwiększenie nacisku na bezpośrednie wsparcie obszarów słabszych

<sup>1</sup> Do analizy wykorzystano dane zawarte w projekcie Umowy Partnerstwa z lipca 2021 r. oraz propozycje zaprezentowane 9 września 2021 r. przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej na konwencji marszałków (<https://www.youtube.com/watch?v=7gB67eFJ460>).

ekonomicznie kosztem finansowania rozwoju obszarów o największym znaczeniu dla konkurencyjności gospodarki. W literaturze naukowej te dwa skrajne podejścia nazwano paradygmatem polaryzacyjno-dyfuzyjnym i paradygmatem wyrównawczym.

Naukowe uzasadnienie paradygmatu wyrównawczego stanowi koncepcja rozwoju równomiernego, która wykorzystuje m.in. teorię bazy ekonomicznej i hipotezę konwergencji. W przypadku paradygmatu polaryzacyjno-dyfuzyjnego uzasadnienia szukać można w sektorowych i regionalnych modelach polaryzacyjnych, nowej teorii wzrostu endogenicznego oraz nowej geografii ekonomicznej. W literaturze przedmiotu dostępne są szczegółowe opisy różnic pomiędzy tymi teoriami wraz z konsekwencjami ich stosowania (Churski 2014; Churski i in. 2017; Olechnicka i Herbst 2019; Szlachta i Zaleski 2017). Warto jednak podkreślić, iż celem podejścia wyrównawczego nie jest prosty transfer środków (zbliżony charakterem do pomocy humanitarnej), ale pobudzenie wzrostu na obszarach słabszych gospodarczo w ramach pomocy rozwojowej. Ostateczny cel obydwu paradygmatów jest jednak wspólny – zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na całej przestrzeni, do której kierowane jest wsparcie. Różnią się one natomiast instrumentami, które do tego celu mają prowadzić.

Programy regionalne ze względu na demarkację, poziom wdrażania, alokację, ograniczoną terytorialnie konkurencję czy względnie łatwy dostęp do informacji są często podstawowym źródłem finansowania inwestycji regionalnych i lokalnych. Ekonomiczna analiza założeń programów regionalnych pozwala więc na określenie *ex ante* efektywności gospodarowania zasobami publicznymi w kontekście rozwoju społeczno-gospodarczego polskich regionów w perspektywie do 2029 r.

## Programy regionalne – rozwiązanie szyte na miarę?

Zgodnie z projektem UP (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021c) Polska w ramach wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 (WRF 2021–2027) otrzyma ze środków polityki spójności w cenach bieżących, po obligatoryjnych transferach, 71,6 mld EUR<sup>2</sup>. Choć w perspektywie finansowej 2014–2020 Polska otrzymała nominalnie więcej środków (w UP na lata 2014–2020 przewidziano w cenach bieżących kwotę po obligatoryjnych transferach w wysokości 77,5 mld EUR), to jednak w perspektywie 2021–2027 pojawiły się dodatkowe źródła finansowania, takie jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Recovery and Resilience Facility – RRF), w ramach którego Polska ma otrzymać 23,9 mld EUR (część bezzwrotna) oraz Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (Just Transition Fund – JTF) – z alokacją po transferach wynoszącą 4,4 mld EUR<sup>3</sup>. Należy podkreślić, że środki z obu tych funduszy są zbieżne z obszarami finansowanymi z polityki spójności. Oznacza to więc, że w ramach wszystkich powyższych instrumentów Polska do 2029 r. może pozyskać ponad 100 mld EUR. Pomimo że nastąpiła redukcja polityki spójności, środki z tych trzech źródeł (PS + RRF + JTF), dostępne dla Polski w perspektywie 2021–2027, będą większe niż w perspektywie 2014–2020.

W nowym okresie programowania zmieniła się również klasyfikacja regionów w ramach polityki spójności. W perspektywie finansowej 2014–2020 w Polsce było 15 regionów słabiej rozwiniętych i jeden lepiej rozwinięty (województwo mazowieckie). W nowym okresie programowania, ze względu na wzrost PKB *per capita* oraz rewizję podziału statystycznego, obowiązującą od 1 stycznia 2018 r., w Polsce jest 14 regionów słabiej rozwiniętych, 2 regiony przejściowe (województwo dolnośląskie i wielkopolskie) oraz jeden region lepiej rozwinięty – region warszawski stołeczny, który składa się z Warszawy i dziewięciu okalających ją powiatów (EUROSTAT 2021a). Niemniej jednak – pomimo zmiany układu NUTS 2 – w Polsce w perspektywie 2021–2027 zostanie uruchomionych 16 programów regionalnych (obejmujących 17 regionów NUTS 2), dla których instytucjami zarządzającymi będą samorządy województw.

Środki z polityki spójności dzielone są w Polsce na programy ogólnokrajowe oraz regionalne. Według danych zawartych w UP w obu perspektywach (2014–2020 i 2021–2027) dzielone są one

<sup>2</sup> Kwota ta została obliczona z uwzględnieniem dostosowania technicznego, o którym mowa w art. 4 ust. 2 Rozporządzenia Rady (UE, EURATOM) 2020/2093 z dnia 17 grudnia 2020 r. określającego wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Nie oznacza to jednak urealnienia kwot, gdyż stały dwuprocentowy deflator nie odzwierciedla rzeczywistej rocznej stopy inflacji.

<sup>3</sup> Wartość programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji powiększono o transfer środków z EFRR i EFS+ w wysokości 563,5 mln EUR, w równych proporcjach obciążających te fundusze.

następująco: 60% na programy krajowe i 40% na programy regionalne, zarządzane przez samorządy województw. Oznacza to, że na programy regionalne przeznaczono 28,4 mld EUR (w perspektywie 2014–2020 było to 31,2 mld EUR). W tym miejscu warto zwrócić uwagę na to, że na kwestie związane ze zmniejszeniem roli samorządów w zarządzaniu środkami unijnymi wskazuje opracowanie Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN (KPZK PAN) (Komornicki i in. 2021).

Alokację na poszczególne programy regionalne przedstawiono w tabeli 1. Wszystkie programy regionalne w nowej perspektywie finansowej (tak jak w latach 2014–2020) będą pochodziły z dwóch funduszy: z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz z Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+). Proporcje pomiędzy nimi w każdym programie będą następująco: ok. 75% z EFRR do ok. 25% z EFS+.

Tab. 1. Alokacja na programy regionalne w perspektywach finansowych 2014–2020 i 2021–2027 [PLN]

Województwo / region	Alokacja 2021–2027 z UP	Alokacja 2014–2020 z UP	Alokacja 2014–2020 z UP w cenach z 2020 r.	% alokacji 2021–2027 w stosunku do alokacji 2014–2020 (2/4)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Dolnośląskie	7 491 217 736	9 405 958 791	10 156 712 581	73,7%
Kujawsko-pomorskie	7 849 377 703	7 948 613 176	8 583 046 262	91,4%
Lubelskie	10 174 919 166	9 315 812 047	10 059 370 609	101,1%
Lubuskie	3 856 448 978	3 787 066 319	4 089 337 937	94,3%
Łódzkie	10 260 184 429	9 420 584 289	10 172 505 440	100,8%
Małopolskie	10 386 967 153	12 018 566 434	12 977 850 277	80,0%
Mazowieckie	8 997 637 014	8 726 545 464	9 423 070 637	95,4%
Opolskie	4 122 946 706	3 945 902 009	4 260 851 388	96,7%
Podkarpackie	9 765 103 138	8 828 447 668	9 533 106 352	102,4%
Podlaskie	5 601 148 390	5 067 612 303	5 472 093 040	102,3%
Pomorskie	7 494 242 888	7 786 894 207	8 408 419 398	89,1%
Śląskie	12 500 189 682	14 518 646 390	15 677 478 684	79,7%
Świętokrzyskie	6 281 301 909	5 697 924 681	6 152 714 952	102,0%
Warmińsko-mazurskie	7 749 428 024	7 216 745 787	7 792 763 540	99,4%
Wielkopolskie	7 479 813 463	10 231 326 935	11 047 958 991	67,7%
Zachodniopomorskie	7 212 739 982	6 686 294 594	7 219 973 416	99,9%

\* Województwo mazowieckie od perspektywy 2021–2027 składa się z dwóch NUTS 2 – regionu lepiej rozwiniętego (warszawski stołeczny) oraz regionu słabiej rozwiniętego (mazowiecki regionalny).

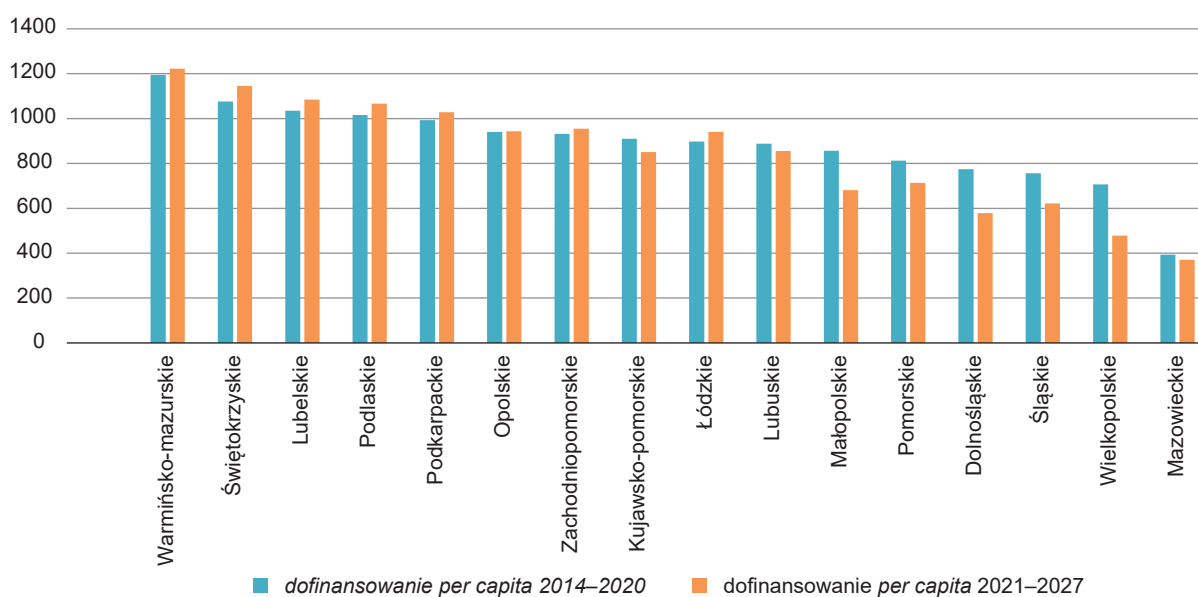
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020b, 2021c.

W całym tekście – jeżeli zachodzi potrzeba porównania wartości z różnych okresów – alokację dla perspektywy 2014–2020 zaprezentowano w cenach z 2020 r., po ich przeliczeniu na złote polskie według średniomiesięcznego kursu EUR/PLN z grudnia 2013 r., a więc z miesiąca, w którym Rada Europejska zatwierdziła WRF 2014–2020. Alokację dla perspektywy 2021–2027 przeliczono natomiast po średniomiesięcznym kursie EUR/PLN z grudnia 2020 r., kiedy to zatwierdzono WRF 2021–2027. Takie rozwiązanie – choć oczywiście niedoskonałe ze względu na zmiany wartości kursu EUR/PLN w ciągu całej perspektywy i zmianę wielkości przewalutowywanych środków – pozwala jednak na porównanie alokacji dla obu perspektyw w momentach zatwierdzania WRF. W tym miejscu należy zwrócić uwagę na to, że średniomiesięczny kurs EUR/PLN w grudniu 2013 r., a więc w momencie przyjmowania WRF 2014–2020, wynosił 4,17 PLN, natomiast w grudniu 2020 r., kiedy przyjmowany był WRF 2021–2027 – 4,47 PLN (Narodowy Bank Polski 2021). Paradoksalnie więc w momencie zatwierdzania WRF 2021–2027 nominalne kwoty z polityki spójności wyrażone w złotych dla perspektyw 2014–2020 i 2021–2027 były podobne (odpowiednio 323,61 mld PLN i 320,52 mld PLN), choć różnica w euro wynosi prawie 6 mld EUR. W celu urealnienia środków

z 2014 r. i przedstawienia ich w cenach z 2020 r. wykorzystano wskaźnik inflacji cen dóbr konsumpcyjnych dla lat 2015–2020 dostępny na stronie GUS (Główny Urząd Statystyczny 2021).

Jak widać w tabeli 1, alokacja na programy regionalne (w cenach stałych) waha się w przedziale od 102% alokacji z perspektywy 2014–2020 (woj. podkarpackie, podlaskie i świętokrzyskie) do 79% (woj. śląskie). Jeszcze mniejszą alokację będą miały regiony przejściowe: woj. dolnośląskie (73%) i wielkopolskie (67%). Nieco inna sytuacja jest w przypadku programu dla województwa mazowieckiego, który będzie obejmował dwa obszary typu NUTS 2 (słabiej i lepiej rozwinięty), jednak ze względów porównawczych do perspektywy 2014–2020 obszar ten analizowany jest bez rozbicia na wspomniane regiony.

Na rycinie 1 zaprezentowano graficzne porównanie alokacji w euro na poszczególne województwa (programy regionalne) w przeliczeniu na mieszkańca w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027. Zaprezentowane wyniki pokazują nominalną alokację w euro w stosunku do liczby ludności w danym województwie (według Banku Danych Lokalnych GUS), odpowiednio w 2013 i 2020 r. Pozwala to na porównanie alokacji *per capita* w poszczególnych województwach w momencie zatwierdzania WRF. Co ciekawe, z ryciny 1 wynika, że województwa, które w perspektywie 2014–2020 miały wyższą niż średnia alokację *per capita*, mają ją obecnie jeszcze większą (wyjątkiem jest województwo kujawsko-pomorskie). Natomiast te województwa, które miały w perspektywie 2014–2020 alokację *per capita* mniejszą niż średnia dla Polski, w perspektywie 2021–2027 mają ją zmniejszoną. Można więc stwierdzić, że podział środków na lata 2021–2027 wzmocnił regiony, które dotychczas były głównymi beneficjentami.



Ryc. 1. Dofinansowanie nominalne na programy regionalne *per capita* w perspektywie 2014–2020 i 2021–2027 [EUR]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2020b, 2021c oraz danych z BDL GUS.

Jak wspomniano na wstępie, w WRF 2021–2027 przewidziano również inne instrumenty podobne w zakresie interwencji do polityki spójności. Dlatego część województw będzie miała zagwarantowane środki z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (JTF) w ramach programu Fundusze Europejskie dla Sprawiedliwej Transformacji<sup>4</sup>. Ponadto sześć regionów będzie mogło korzystać z programu Fundusze Europejskie dla Polski Wschodniej (FEPW). Choć program ten nie ma dedykowanej koperty regionalnej, jednak powinien być analizowany wraz z innymi środkami, gdyż obejmuje sześć województw makroregionu Polski Wschodniej. Łączną alokację środków z tych źródeł

<sup>4</sup> Podziału alokacji z Funduszu Sprawiedliwej Transformacji na poszczególne regiony dokonano według propozycji Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej z 23 czerwca 2021 r. Na etapie przygotowywania artykułu propozycja ta nie była jeszcze zaakceptowana przez KE i może ostatecznie ulec zmianie.

(EFRR, EFS+, JTF oraz EFRR w ramach FEPW) w rozbiciu na poszczególne NUTS 2 pokazuje tabela 2. Jak widać, po uwzględnieniu środków z JTF i EFRR w ramach FEPW dofinansowanie na mieszkańca znacząco zwiększa się w kilku regionach: najwięcej w województwie śląskim – o prawie 460 EUR na mieszkańca. Widać również, że sześć ostatnich regionów w tabeli nie jest objętych żadnym dodatkowym wsparciem.

Tab. 2. Alokacja środków na poszczególne regiony w przeliczeniu na mieszkańca w perspektywie 2021–2027 [EUR]

Region	Dofinansowanie na mieszkańca bez uwzględnienia JTF i EFRR w ramach FEPW	Dofinansowanie na mieszkańca z uwzględnieniem JTF i EFRR w ramach FEPW	Różnica 3–2
(1)	(2)	(3)	(4)
Śląskie	621,58	1 081,47	459,89
Podlaskie	1 066,41	1 422,68	356,26
Świętokrzyskie	1 145,77	1 487,10	341,33
Lubelskie	1 084,79	1 402,65	317,86
Warmińsko-mazurskie	1 222,10	1 517,19	295,09
Podkarpackie	1 028,35	1 225,41	197,06
Dolnośląskie	578,77	771,07	192,30
Mazowiecki regionalny	649,38	829,15	179,77
Łódzkie	940,11	1 081,21	141,10
Wielkopolskie	477,88	588,56	110,68
Małopolskie	680,35	752,77	72,42
Kujawsko-pomorskie	850,38	850,38	0
Lubuskie	855,36	855,36	0
Mazowiecki stołeczny	161,30	161,30	0
Opolskie	942,90	942,90	0
Pomorskie	713,39	713,39	0
Zachodniopomorskie	954,48	954,48	0

\* Alokacja na FEPW dla poszczególnego regionu ma charakter indykatywny. W przypadku województwa mazowieckiego FEPW obejmować będzie wyłącznie region mazowiecki regionalny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b oraz BDL GUS.

Widać wyraźnie, że wszystkie trzy źródła finansowania pomocy (EFRR i EFS+, JTF oraz FEPW) zostały podzielone na poszczególne regiony niezależnie, czyli np. otrzymanie środków z JTF nie oznaczało pomniejszenia alokacji z dwóch pozostałych źródeł. Tym samym niektóre województwa otrzymały, poza środkami z polityki spójności, dodatkowe środki, które znacząco zmieniły ich alokację podstawową (alokacja na program regionalny z EFRR i EFS+). Na przykład województwo śląskie ma otrzymać 2 066 mln EUR z JTF, co stanowi 74% środków z podstawowej alokacji (EFRR i EFS+) dla programu regionalnego. Choć środki te nie będą zarządzane bezpośrednio przez władze regionalne, trafią one do beneficjentów z danego województwa. Dane w tabeli 2 pokazują, że dużym wsparciem są także środki z FEPW, który jest programem ponadregionalnym (podobnie jak w przypadku Funduszy Europejskich dla Sprawiedliwej Transformacji instytucją zarządzającą jest Ministerstwo). Alokacja proponowana dla tego programu wynosi 2,5 mld EUR i dla celów porównawczych została w tekście równo podzielona na sześć regionów.

Tab. 3. Udział dodatkowej alokacji dostępnej w perspektywie 2021–2027 dla danego regionu w stosunku do środków z EFRR i EFS+ [EUR]

Region	Alokacja na program regionalny (EFRR i EFS+)	Alokacja na program regionalny + JTF + EFRR w ramach FEPW	W tym środki z JTF + EFRR w ramach FEPW	% środków z JTF i EFRR w ramach FEPW w stosunku do alokacji na program (4/2)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Śląskie	2 792 340 098	4 858 340 098	2 066 000 000	74%
Podlaskie	1 251 205 913	1 669 205 913	418 000 000	33%
Dolnośląskie	1 673 416 820	2 229 416 820	556 000 000	33%
Świętokrzyskie	1 403 141 203	1 821 141 203	418 000 000	30%
Lubelskie	2 272 912 292	2 938 912 292	666 000 000	29%
Mazowiecki regionalny	1 509 926 510	1 927 926 510	418 000 000	28%
Warmińsko-mazurskie	1 731 096 820	2 149 096 820	418 000 000	24%
Wielkopolskie	1 670 869 290	2 057 869 290	387 000 000	23%
Podkarpackie	2 181 366 023	2 599 366 023	418 000 000	19%
Łódzkie	2 291 959 172	2 635 959 172	344 000 000	15%
Małopolskie	2 320 280 381	2 567 280 381	247 000 000	11%
Kujawsko-pomorskie	1 753 423 961	1 753 423 961	0	0%
Lubuskie	861 468 297	861 468 297	0	0%
Mazowiecki stołeczny	500 000 000	500 000 000	0	0%
Opolskie	920 999 577	920 999 577	0	0%
Pomorskie	1 674 092 590	1 674 092 590	0	0%
Zachodniopomorskie	1 611 209 396	1 611 209 396	0	0%

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b, 2021c.

## Warunki podziału środków

Alokacja wszystkich środków z polityki spójności i JTF odbywa się w obrębie sześciu celów polityki (CP), które zostały w UP zdefiniowane następująco:

1. Bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki promowaniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej.

2. Bardziej przyjazna dla środowiska niskoemisyjna Europa.

3. Lepiej połączona Europa.

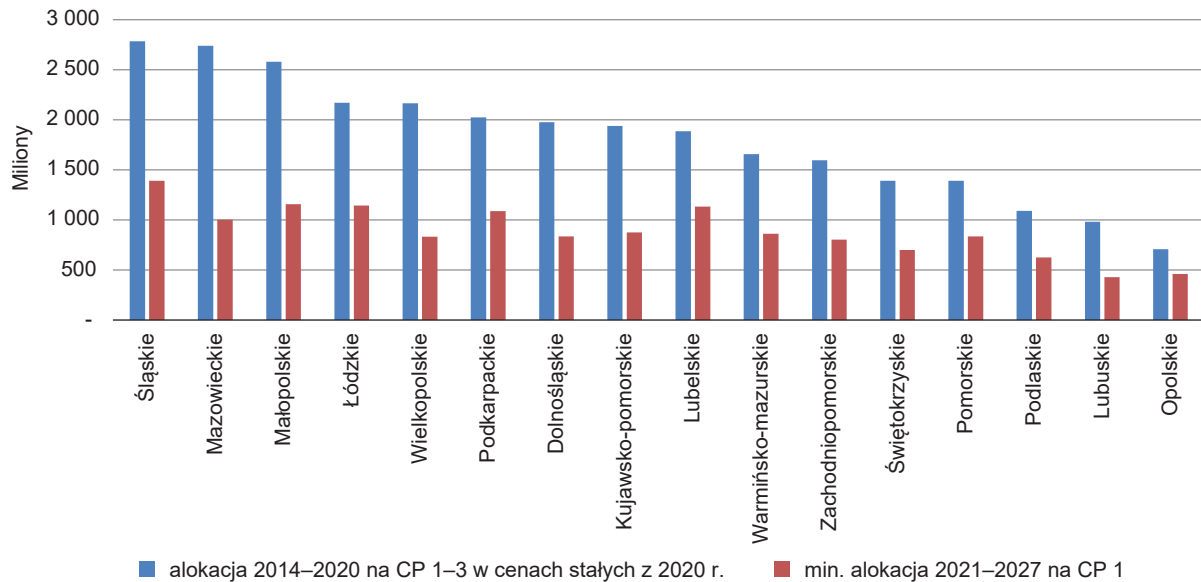
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym.

5. Europa bliższa obywatelom.

6. Umożliwienie regionom i obywatelom łagodzenia społecznych, gospodarczych i środowiskowych skutków transformacji w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu.

W ramach poszczególnych funduszy dystrybuowanych m.in. na poziomie regionalnym (EFRR, EFS+) Unia Europejska wymaga, aby dane państwo członkowskie przeznaczyło pewne minimalne środki na cele, które są dla UE priorytetowe (tzw. koncentracja tematyczna wsparcia). W perspektywie finansowej 2014–2020 minimalne wsparcie EFRR było określone w takich obszarach jak: wzmocnienie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji, wsparcie MŚP czy wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach. W perspektywie 2021–2027 obszary są podobne i dotyczą CP 1 i 2, na które państwa członkowskie zobowiązane są przeznaczyć co najmniej 25% zasobów EFRR (CP 1) oraz 30% zasobów EFRR (CP 2) (Unia Europejska 2021). Powyższe wymogi nie są jednak nakładane na poszczególne programy, ale na państwo członkowskie. Innymi słowy, nie wszystkie programy muszą w równy sposób osiągać ten wskaźnik. Przedstawione przez Ministerstwo założenia dla programów regionalnych (Związek Województw RP 2021) określają minimalne środki na CP 1 na poziomie 14,84% całkowitej alokacji na EFRR, tj. o 10,1 pp. mniej, niż wymaga art. 4 ust. 6 lit. c Rozporządzenia (Unia Europejska

2021). Oznacza to, że programy ogólnokrajowe zarządzane przez Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej będą musiały przeznaczyć na CP 1 więcej niż 25%. To oznacza również, że środki przeznaczone w programach regionalnych na CP 1 mogą być mniejsze niż te przeznaczone na podobne obszary (CP 1–3) w perspektywie 2014–2020. Rycina 2 przedstawia porównanie alokacji na wspieranie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki w programach regionalnych w perspektywach 2014–2020 i 2021–2027. Na tej podstawie można stwierdzić, że minimalna wartość środków na wsparcie konkurencyjności i innowacyjności w drugiej z perspektyw będzie zdecydowanie mniejsza niż w pierwszej.



Ryc. 2. Alokacja środków w programach regionalnych na wspieranie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki [PLN]

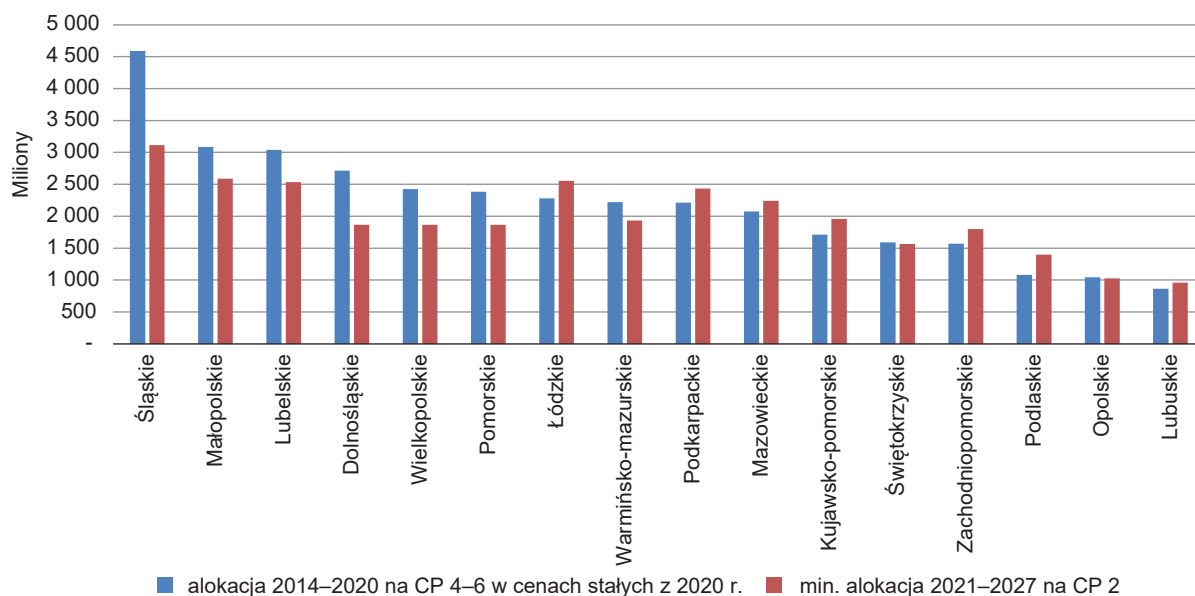
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b; Komisja Europejska 2021.

Odwrotne założenia Ministerstwo przyjęło, jeżeli chodzi o CP 2. Nałożone na regiony wymagania znacząco przekraczają minimum określone w rozporządzeniu dotyczącym wdrażania EFRR. Według stanowiska Ministerstwa każdy region ma przeznaczyć na CP 2 aż 33,23% dostępnej alokacji z EFRR. W stosunku do wymagań rozporządzenia EFRR jest to więcej o 3,23 pp. Jak widać na rycinie 3, alokacja na ten cel będzie różna w zależności od regionu. W siedmiu regionach będzie ona większa, natomiast w dwóch (opolskim i świętokrzyskim) – zbliżona do alokacji w perspektywie 2014–2020. Oczywiście są to wartości minimalne i zarówno w CP 1, jak i w CP 2 poszczególne instytucje zarządzające mogą zwiększać środki, choć wydaje się, że będzie to trudne ze względu na inne uwarunkowania.

Mając jednak na uwadze to, że zgodnie z art. 4 ust. 7 Rozporządzenia (UE) 2021/1060 nie wszystkie kategorie interwencji w CP 2 wliczają się do wskaźnika koncentracji w 100% (wydatki związane z celem szczegółowym: wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej wliczane są do wskaźnika koncentracji w 50%), kwota przeznaczona na CP 2 będzie musiała być odpowiednio powiększona, aby osiągnąć wskaźnik 33,23%. Tym samym można szacować, że ok. 35% środków pochodzących z EFRR będzie musiało być przeznaczone w programach regionalnych na cele klimatyczne.

Poza wskaźnikami koncentracji obowiązują również tzw. cele klimatyczne, zliczane ze wszystkich celów polityki. Zgodnie z regulacjami państwo członkowskie musi przeznaczyć na nie 30% EFRR (tzw. marker klimatyczny) (Unia Europejska 2021). W tym przypadku marker klimatyczny w programach regionalnych został określony przez Ministerstwo na poziomie 34,51%. Można więc stwierdzić, że polityka klimatyczna nada kształt polityce spójności w latach 2021–2027.





Ryc. 3. Alokacja środków w programach regionalnych na ochronę środowiska [PLN]

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021b; Komisja Europejska 2021.

## Analiza zaproponowanych alokacji regionalnych

Analizę zaproponowanych alokacji należy rozpocząć od omówienia wielkości środków dostępnych dla województw w ramach alokacji podstawowej (bez programów zarządzanych z poziomu centralnego) w perspektywie 2021–2027. W siedmiu województwach dostępne będą realnie środki większe albo zbliżone do tych, które były dostępne w perspektywie 2014–2020 (tab. 1, wartości od 102,4% do 99,4%). W siedmiu pozostałych województwach udział ten waha się od 96,7% do 79,7%, choć należy zwrócić uwagę na fakt, że dwa ostatnie w tej grupie województwa – małopolskie i śląskie – dysponują w perspektywie 2014–2020 największymi alokacjami. Na końcu tabeli znajdują się województwa z regionów przejściowych, które dysponować będą alokacjami 73,7% (dolnośląskie) i 67,7% (wielkopolskie). Należy podkreślić, iż przedmiotowa analiza została przeprowadzona w oparciu o względnie wysoki kurs EUR/PLN dla perspektywy 2021–2027 i jednocześnie niski dla perspektywy 2014–2020. Dlatego w opinii autora należy uznać, że jest to wariant optymistyczny, w którym tylko dziewięć regionów otrzymuje mniejsze środki niż obecnie. Bardzo prawdopodobne jest, że liczba ta ostatecznie będzie większa.

Ministerstwo nie starało się naprawić tej sytuacji poprzez zwiększenie globalnej alokacji na programy regionalne (zgodnie z UP w perspektywie 2021–2027 utrzymano 40-procentową alokację dla programów regionalnych, która jednak, liczona od niższej podstawy, daje mniejszą kwotę nominalną niż w perspektywie 2014–2020; Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej 2021a). Zwiększenie udziału procentowego byłoby uzasadnione, gdyby wziąć pod uwagę dodatkowe środki z Krajowego Planu Odbudowy (KPO), które nie wliczają się do polityki spójności i według zapowiedzi będą zarządzane – w zdecydowanej większości – przez administrację centralną. Warto dodać, iż zakres interwencji polityki spójności i KPO w wielu obszarach będzie zbieżny, co dodatkowo uzasadniałoby decentralizację tych środków. Na zasadność zwiększenia dostępnej alokacji dla programów regionalnych do co najmniej 50% wskazywał również KPZK PAN (Komornicki i in. 2021). Pozwoliłoby to na utrzymanie obecnej roli samorządów województw w kreowaniu polityki regionalnej w Polsce. Niestety w scenariuszu optymistycznym – jak opisano to powyżej – aż dziewięć województw będzie dysponowało znacząco mniejszą alokacją.

W przypadku regionów, które nie będą mogły zrekompensować sobie spadku alokacji z polityki spójności środkami z JTF czy udziałem w programie FEPW, zmniejszenie alokacji podstawowej będzie odczuwalne. Niestety, dotyczy to w szczególności tych województw, które mają najmniejszą alokację w stosunku do perspektywy 2014–2020. Należy podkreślić, że zmniejszenie środków nie

tylko będzie skutkowało mniejszymi środkami zarządzanymi przez samorzady województwa, lecz może także negatywnie odbić się na wielkości środków przekazywanych do samorządów niższych szczebli, jak powiaty i gminy, które są beneficjentami pomocy.

W tym miejscu warto podkreślić, że ok. 30% środków, które w perspektywie 2014–2020 otrzymała Polska, to płatności w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (PROW) (Ministerstwo Finansów 2021). W perspektywie finansowej 2021–2027 Polska ma otrzymać w ramach tej polityki kwotę 30,6 mld EUR (w cenach bieżących). W tabeli 4 zaprezentowano alokację z programów rozwoju obszarów wiejskich w latach 2004–2020 (w trakcie trzech perspektyw finansowych). Jak widać na przykładzie dotychczasowego wdrażania, największą alokację w przeliczeniu na jednego mieszkańca w latach 2004–2020 otrzymują województwa, które jednocześnie mają otrzymać w perspektywie 2021–2027 największe środki z EFRR, EFS+ i JTF (tab. 2), tj. podlaskie, lubelskie, warmińsko-mazurskie i świętokrzyskie. Wyjątkiem jest województwo śląskie, które znajduje się na dwóch przeciwstawnych biegunach (największy beneficjent w polityce spójności i najmniejszy w PROW).

Tab. 4. Suma zobowiązań PROW 2004–2006, 2007–2013 i 2014–2020 [PLN] na dzień 30 czerwca 2021 r.

Województwo	Zobowiązania PROW w latach 2004–2020	Zobowiązanie PROW <i>per capita</i> *
Podlaskie	2 401 382 002,00	2 046,71
Lubelskie	3 167 672 319,00	1 511,83
Warmińsko-mazurskie	1 906 721 792,00	1 346,08
Świętokrzyskie	1 303 101 582,00	1 064,08
Wielkopolskie	3 276 073 301,00	936,97
Kujawsko-pomorskie	1 918 665 509,00	930,51
Lubuskie	934 429 088,00	927,80
Łódzkie	2 018 863 666,00	828,09
Zachodniopomorskie	1 353 059 846,00	801,55
Opolskie	708 058 044,00	724,89
Podkarpackie	1 476 383 116,00	696,00
Mazowieckie	3 746 392 592,00	690,58
Pomorskie	1 472 933 830,00	627,67
Dolnośląskie	1 260 819 375,00	436,07
Małopolskie	1 448 636 391,00	424,77
Śląskie	789 946 275,00	175,84

\* Liczba ludności w poszczególnych województwach z 2020 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych BDL GUS.

Kolejna ważna kwestia to ujmowanie nowych, dodatkowych celów w polityce spójności. Uwidacznia się to bardzo mocno w perspektywie 2021–2027 w wielkości markerów klimatycznych i koncentracji tematycznej – polityka spójności kładzie duży nacisk na cele klimatyczne. Można powiedzieć, że w perspektywie finansowej 2021–2027 polityka spójności otrzymała trzeci główny cel. Poza celem rozwojowym (stymulowania wzrostu i konkurencyjności) i solidarnościowym (wyrównywania dysproporcji) realizuje również cel klimatyczny, na który należy przeznaczyć ok. jednej trzeciej środków z EFRR, a w programach regionalnych ok. 35% (koncentracja na CP 2).

Przeznaczenie 40% środków polityki spójności na programy regionalne oznacza, że pozostałe 60% środków zostanie rozdysponowane w programach ogólnokrajowych. W tym kontekście należy również zastanowić się nad ich przestrzenną alokacją, która nastąpi po przeprowadzeniu naborów. Dotychczasowe wyniki badań absorpcji funduszy strukturalnych pokazują, że środki dystrybuowane w taki sposób trafiają do regionów lepiej rozwiniętych (tutaj nie w rozumieniu kategorii regionu) pod względem społeczno-gospodarczym (Tosun 2014; Hapenciuc i in. 2013; Incaltarau i in. 2020; Kersan-Škabić i Tijanić 2017). Dystrybucja tych środków nie będzie więc przestrzennie równomierna.

W tym kontekście należy podkreślić, że z pewnością nie uda się osiągnąć 25% wydatkowania EFRR na CP 1 bez istotnego zaangażowania przedsiębiorców i jednostek naukowo-badawczych z obszarów metropolitalnych, gdzie skoncentrowane są tego typu jednostki. Wiele regionów miało dotychczas problemy z wydatkowaniem środków z polityki spójności na innowacje. Brak dostatecznej liczby i odpowiedniego potencjału szkół wyższych, instytutów badawczych czy przedsiębiorstw zainteresowanych prowadzeniem prac B+R i wdrożeniem wyników tych prac z pewnością przemawia za zmniejszeniem koncentracji na CP 1 (z 25% do 14,84%) w programach regionalnych. Również dotychczasowe doświadczenia we wspieraniu innowacji w regionach pokazują, że nie spełniły one w pełni oczekiwań (Najwyższa Izba Kontroli 2018). Podobnie wsparcie dla przedsiębiorców w ramach perspektywy 2007–2013, choć przyczyniło się do poprawy zatrudnienia, sprzedaży, wartości dodanej i eksportu, to jednak przeprowadzone badania dowodzą, że pozytywny wpływ udzielonego wsparcia na inwestycje czy zyski jest minimalny (Bank Światowy 2019). Ponadto należy podkreślić, iż środki na innowacje ciągle nie cieszą się w Polsce odpowiednim zainteresowaniem. Jak wskazują badania z lat 2017–2019, tylko 34,7% firm było aktywnych innowacyjnie, z czego fundusze UE finansowały 25% tych działań (Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości 2020).

Jednak obniżenie wymogów koncentracji na CP 1 oznacza, że regiony będą mogły przeznaczyć na ten cel zdecydowanie mniej środków, niż wymaga tego rozporządzenie, choć potrzeby w tym obszarze we wszystkich regionach wydają się oczywiste. Jak wskazuje Główny Urząd Statystyczny, w połowie polskich regionów najistotniejszą determinantą różnic w poziomie WDB jest wydajność pracy (Główny Urząd Statystyczny 2020). Jest to szczególnie istotne w kontekście budowania długookresowego wzrostu gospodarczego w regionach najsłabszych ekonomicznie oraz na obszarach strategicznej interwencji i miast średnich tracących funkcje społeczno-gospodarcze (KSRR 2019). W literaturze przedmiotu spotyka się podejście, które może tłumaczyć zmniejszenie koncentracji na CP 1 w programach regionalnych: „wraz z nasyceniem gospodarki infrastrukturą podstawową należy spodziewać się relatywnie silniejszych efektów inwestycji w B+R oraz rozwój zasobów ludzkich” (Mogiła 2019, s. 46). Aby więc stworzyć środowisko sprzyjające powstawaniu innowacji, konieczne jest najpierw zainwestowanie środków w infrastrukturę podstawową. To jednak oznacza, że podejścia wyrównawczego w ramach polityki spójności nie można zrealizować we wszystkich regionach (część słabszych regionów nie ma dostatecznego potencjału do absorpcji środków na B+R) i dodatkowo jest ono realizowane sekwencyjnie (najpierw inwestycje w infrastrukturę podstawową, a dopiero później w innowacje). Podejście wyrównawcze można wdrożyć więc w ramach CP 2–5, a one – choć niewątpliwie istotne – nie przyczyniają się w bezpośredni sposób do wzrostu konkurencyjności regionalnych gospodarek.

Na podobne wnioski wskazują badania wykonane za pomocą modelu HERMIN dla perspektywy 2014–2020: „[...] inwestycje w B+R stymulują pozakosztową konkurencyjność regionu oraz przyczyniają się do wzrostu wytwarzanej na jego obszarze wartości dodanej. Rozbudowa i modernizacja infrastruktury podstawowej pozwala efektywnie dyskontować dotychczasowe zasoby. Nie generuje zaś, lub czyni to w ograniczonym wymiarze, rezultatów pozwalających zmieniać parametry jakościowe rozwoju regionalnego. Te zależą w dużej mierze od innowacyjności i postępu technicznego” (Mogiła 2019, s. 49–50). Dodatkowo, jak wskazują badania wsparcia innowacyjności gospodarki, jest to proces długookresowy, który powinien mieć charakter kompleksowej interwencji, uwzględniającej inwestycje twarde i miękkie, zaprojektowanej i realizowanej terytorialnie (*place-based policy*) (Churski i in. 2020). Ze względu na demarkację takie podejście jest możliwe tylko przy wykorzystaniu programów regionalnych. Zmniejszenie koncentracji tematycznej na CP 1 w programach regionalnych świadczy więc o braku możliwości zmiany obecnej struktury przestrzennej wspierania innowacyjności w Polsce (koncentracji innowacyjności na dużych ośrodkach miejskich). Potwierdza to również Working Paper przygotowany w ramach KPZK PAN: „Ponieważ obszar regionu Stołecznego Warszawskiego skupia ponad 30% tego potencjału innowacyjnego Polski, sektora B+R itd., osiągnięcie tych wyśrubowanych wskaźników [koncentracji 25% EFRR na CP 1 – przyp. M.W.] wymaga zaangażowania potencjału przede wszystkim Warszawy” (Komornicki i in. 2021, s. 17). Wskazują na to również zalecenia dla Polski z 2019 r., wydane w ramach semestru europejskiego: „W 2017 r. wysokość wydatków krajowych brutto na badania i rozwój nadal odpowiadała około połowie średniej unijnej, przy czym poziom tych wydatków różni się też bardzo

w ujęciu regionalnym” (Unia Europejska 2019, s. 5). Trzeba również pamiętać, że Polska ma jedną z najniższych stóp inwestycji w Unii Europejskiej (w 2020 r. było to 16%, przy średniej dla UE wynoszącej 22%) (EUROSTAT 2021b). Polityka spójności w perspektywie 2021–2027 powinna więc w większym stopniu aktywizować inwestycje we wszystkich regionach. Natomiast zmniejszenie wymogu koncentracji środków na CP 1 w programach regionalnych świadczy o dotychczasowym braku skutecznych działań zmieniających przestrzenną strukturę absorpcji środków na innowacje, pomimo tego, że jest to trzecia pełna perspektywa finansowa, w której Polska uczestniczy. Wniosek ten pokrywa się z podobnymi ustaleniami polskich badaczy, którzy wskazują, że dotychczas wspierane były inwestycje polegające głównie na poprawie stanu infrastruktury aniżeli zmiany mające na celu zwiększenie efektywności i jakości posiadanych zasobów (Gorzelać 2021).

Należy dodatkowo podkreślić, że zmniejszając obciążenie na CP 1, regiony będą mogły zwiększyć wydatkowanie środków na CP 3, CP 4 czy CP 5. Zmniejszenie koncentracji na CP 1 jest więc korzystne przede wszystkim dla regionów najsłabszych – choć jest to korzyść pozorna.

Zmniejszenie ogólnej alokacji na programy regionalne nie oznacza zatem, że zmiany finansowe we wszystkich typach projektów będą proporcjonalne. Ze względu na inne uwarunkowania (koncentrację tematyczną czy markery środowiskowe) zmiany te mogą być różne (wzrosty lub spadki) dla różnych celów polityki.

## Wnioski

Na podstawie przeprowadzonej analizy możemy wyciągnąć poniższe wnioski.

Gdy weźmiemy średniomiesięczny kurs EUR do PLN z miesiąca zatwierdzenia WRF (grudzień 2020 r.), widzimy, że dziewięć województw w nowym okresie programowania będzie zarządzało mniejszymi – niż w perspektywie 2014–2020 – środkami w ramach programów regionalnych. W przypadku aprecjacji złotego w trakcie trwania perspektywy będzie to jeszcze większa liczba województw, co świadczy o osłabieniu roli samorządów województw w procesie prowadzenia polityki rozwoju. Należy jednak zwrócić uwagę, iż zjawisko to może dotyczyć nie tylko samorządów województw, ale również samorządów innych szczebli, gdyż to do nich skierowane są środki z programów regionalnych.

Duże rozbieżności pomiędzy alokacją na programy regionalne wynikają z dodania do tych programów środków z EFRR w ramach FEPW oraz JTF, które jednak nie będą bezpośrednio zarządzane przez samorządy województw. Dodatkowo należy stwierdzić, że polityka spójności w obecnej perspektywie kładzie ogromny nacisk na kwestie klimatyczne i to one nadają jej kształt w perspektywie 2021–2027. Trend ten na poziomie regionalnym jest z niezrozumiałych powodów dodatkowo wzmocniony – na programy regionalne nałożono wyższy marker klimatyczny, niż wynika to z rozporządzeń unijnych. Dodatkowo osłabia to elastyczność zarządzania środkami w stosunku do potrzeb identyfikowanych przez polskie samorządy (Sierak i in. 2019; UMWM 2018). Polityka spójności – choć ciągle stanowi istotne źródło finansowania inwestycji publicznych – nie może być zatem traktowana jako główne źródło finansowania polityki rozwoju w Polsce. Potrzebna jest reforma finansów publicznych zapewniająca większe wydatki rozwojowe samorządów wszystkich szczebli.

Zmniejszenie wymogu koncentracji środków na CP 1 w programach regionalnych spowodowane jest m.in. problemami po stronie popytowej (brakiem podmiotów, które są w stanie skutecznie aplikować o środki). Takie działanie – w trzeciej pełnej perspektywie finansowej UE – świadczy o niepowodzeniu dotychczasowego podejścia wyrównawczego, które nie dość, że nie doprowadziło do zwiększenia zdolności absorpcyjnych najsłabszych regionów w tym obszarze, to dodatkowo spowodowało konieczność zredukowania intensywności wsparcia na poziomie regionalnym w stosunku do poprzedniej perspektywy. W tym kontekście należy podkreślić, że wyznaczenie w KSRR obszarów szczególnie ważnych dla polityki rozwoju (jak miasta średnie tracące funkcje społeczno-gospodarcze, obszary strategicznej interwencji) bez kompleksowego wsparcia – w tym z CP 1 – nie przyczyni się rozwiązania problemów tych obszarów. Przeprowadzone w innych państwach badania wskazują, że w takich przypadkach decyzja o alokacji środków może mieć uzasadnienie raczej polityczne niż merytoryczne (Rodríguez-Pose i in. 2015). Tak prowadzona polityka rozwoju nie może również być uznana za realizację paradygmatu wyrównawczego, gdyż nie wpisuje się

w zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu gospodarczego na obszarach słabiej rozwiniętych.

## Literatura

- Bachtler J., Mendez C., 2020, „Cohesion policy: doing more with less”, w: H. Wallace, M. Pollack, C. Roederer-Rynning, A. Young (red.), *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford University Press, s. 232–253.
- Bachtler J., Mendez C., Wishlade F., 2019, *Reforming the MFF and Cohesion Policy 2021-27: Pragmatic Drift or Paradigmatic Shift?*, <https://strathprints.strath.ac.uk/69563/> (dostęp: 05.12.2021).
- Bank Światowy, 2019, *Zwrot z publicznych inwestycji wsparcia MSP i innowacji w Polsce*, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/525531585582620323/pdf/Return-on-Investment-of-Public-Support-to-SMEs-and-Innovation-in-Poland-Summary-Report.pdf> (dostęp: 10.10.2021).
- Churski P., 2014, „Model polaryzacyjno-dyfuzyjny w przemianach polityki spójności – konsekwencje dla ukierunkowania polityki rozwoju”, *Rozwój Regionalny i Polityka Regionalna*, nr 25, s. 13–27.
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2017, *Czynniki rozwoju regionalnego w świetle współczesnych przemian społeczno-ekonomicznych – dyskurs teoretyczny*, [http://forsed.amu.edu.pl/admin/uploads/file/forsed\\_working\\_paper\\_no\\_01.pdf](http://forsed.amu.edu.pl/admin/uploads/file/forsed_working_paper_no_01.pdf) (dostęp: 14.11.2021)
- Churski P., Herodowicz T., Konecka-Szydłowska B., Perdał R., 2020, *Teoretyczny i praktyczny wymiar polityki rozwoju zorientowanej terytorialnie*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- Churski P., Perdał R., Konecka-Szydłowska B., Herodowicz T., 2019, „Czynniki rozwoju w praktyce polityki spójności zorientowanej terytorialnie”, w: J. Danielewicz, D. Sikora-Fernandez (red.), *Zarządzanie rozwojem współczesnych miast*, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, s. 141–164.
- EUROSTAT, 2021a, *NUTS – Nomenclature of territorial units for statistics*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> (dostęp: 21.07.2021).
- EUROSTAT, 2021b, *Investment share of GDP by institutional sectors* (online data code: SDG\_08\_11), [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg\\_08\\_11/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/sdg_08_11/default/table) (dostęp: 20.11.2021).
- Główny Urząd Statystyczny, 2020, *Sytuacja makroekonomiczna w Polsce na tle procesów w gospodarce światowej w 2019 r.*, <https://stat.gov.pl/statystyki-eksperymentalne/gospodarka-przedsiębiorczosc-finance-publiczne/sytuacja-makroekonomiczna-w-polsce-na-tle-procesow-w-gospodarce-swiatowej-w-2019-r-3,9.html> (dostęp: 28.09.2021).
- Główny Urząd Statystyczny, 2021, *Roczne wskaźniki cen towarów i usług konsumpcyjnych od 1950 roku*, <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/ceny-handel/wskazniki-cen/wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych-pot-inflacja-/roczne-wskazniki-cen-towarow-i-uslug-konsumpcyjnych/> (dostęp: 28.09.2021).
- Gorzela G., 2014, „Wykorzystanie środków Unii Europejskiej dla rozwoju kraju – wstępne analizy”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 3, s. 5–25.
- Gorzela G., 2018, „Terytorialna organizacja kraju – czy już czas na dyskusję?”, *Studia Regionalne i Lokalne*, nr 2, s. 48–55.
- Gorzela G., 2021, „Pieniądze z UE całego szczęścia nie dają... (uwagi o wpływie transferów na rozwój Polski)”, w: W. Orłowski (red.), *Gdzie naprawdę są konfitury? Najważniejsze gospodarcze korzyści członkostwa Polski w Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, s. 124–135.
- Hapenciuc C., Moroşan A., Arionesei G., 2013, „Absorption of Structural Funds – International comparisons and correlations”, *Procedia Economics and Finance*, t. 6, s. 259–272.
- Incaltarau C., Pascariu G.C., Surubarau N.C., 2020, „Evaluating the determinants of EU funds absorption across old and new member states”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, t. 58, nr 4, s. 941–961.
- Kersan-Škabić I., Tijanić L., 2017, „Regional absorption capacity of EU funds. Economic research”, *Ekonomika Istraživanja*, t. 30, nr 1, s. 1191–1208.
- Komisja Europejska, 2021, *ESIF 2014–2020 Finances Planned Details*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/ESIF-2014-2020-FINANCES-PLANNED-DETAILS/e4v6-qrrq> (dostęp: 14.07.2021).
- Komornicki T., Szlachta J., Zaleski J., 2021, *Refleksje na temat roli samorządów wojewódzkich i lokalnych we wdrażaniu środków strukturalnych UE na lata 2021–2027*, Warszawa: Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN.
- KSRR, 2019, Uchwała nr 102 Rady Ministrów z dnia 17 września 2019 r. w sprawie przyjęcia „Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2030”.

- Ministerstwo Finansów, 2021, *Transfery finansowe Polska – budżet UE. Zestawienie transferów finansowych pomiędzy Polską a budżetem UE (dane z września 2021 r.)*, <https://www.gov.pl/web/finanse/transfery-polska-ue-unia-europejska> (dostęp: 18.11.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020a, *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2018*, [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA\\_PL\\_web\\_v2.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/98107/BROSZURA_PL_web_v2.pdf) (dostęp: 28.09.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2020b, Umowa Partnerstwa 2014–2020.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021a, Fundusze unijne dla regionów – rezerwa podzielona po rozmowach z marszałkami województw, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/aktualnosci/fundusze-unijne-dla-regionow-rezerwa-podzielona-po-rozmowach-z-marszalkami-wojewodztw/> (dostęp: 29.07.2021).
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021b, Prezentacja pt. „Podział alokacji na programy regionalne 2021-2027” z dn. 23 czerwca 2021 r.
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2021c, Projekt Umowy Partnerstwa dla realizacji polityki spójności 2021–2027 w Polsce, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/strony/o-funduszach/fundusze-na-lata-2021-2027/konsultacje-up/o-funduszach/> (dostęp: 28.09.2021).
- Miszczuk A., 2019, „Czy Polska będzie państwem regionalnym? Refleksje w 20 lat po reformie administracji publicznej”, w: A. Olechnicka, M. Herbst (red.), *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Mogiła Z., 2019, „Rozwój modeli HERMIN w Polsce w kontekście badań ewaluacyjnych”, w: J. Pokorski i in. (red.), *Wykorzystanie modelowania ekonometrycznego w ewaluacji wpływu polityk publicznych i programów*, Warszawa: Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, s. 37–60.
- Najwyższa Izba Kontroli, 2018, *Wykorzystanie przez przedsiębiorców środków publicznych na innowacje i prace badawczo-rozwojowe*, <https://www.nik.gov.pl/kontrola/P/17/016/> (dostęp: 28.09.2021).
- Narodowy Bank Polski, 2021, *Kursy średnioważone walut obcych w złotych (Tabela A)*, [https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch\\_a.html](https://www.nbp.pl/home.aspx?f=/kursy/arch_a.html) (dostęp: 28.09.2021).
- Olechnicka A., Herbst M. (red.), 2019, *Równość czy efektywność rozwoju. Eseje inspirowane dorobkiem naukowym Grzegorza Gorzelaka*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, 2020, *Monitoring innowacyjności polskich przedsiębiorstw. Wyniki III edycji badania 2020*, [https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport\\_Monitoring-innowacyjnoci-polskich-przedsiębiorstw-III-edycja-2020.pdf](https://www.parp.gov.pl/storage/publications/pdf/Raport_Monitoring-innowacyjnoci-polskich-przedsiębiorstw-III-edycja-2020.pdf) (dostęp: 28.09.2021).
- Rodríguez-Pose A., Psycharis Y., Tselios V., 2015, *Politics and investment: examining the territorial allocation of public investment in Greece*, <https://repec.cepr.org/repec/cpr/ceprdp/DP10422.pdf> (dostęp: 20.11.2021).
- Sierak J., Bitner M., Gałązka A., Brdulak J., Florczak E., Grzymała Z., Dżiczek M., Krysiuk C., 2019, *Potrzeby inwestycyjne jednostek samorządu terytorialnego do roku 2020 i po 2020 r. w zakresie wybranych rodzajów infrastruktury oraz możliwości ich finansowania funduszami unijnymi*, <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/media/70869/potrzeby.pdf> (dostęp: 14.11.2021).
- Swianiewicz P., 2019, „Zmiany w poziomie autonomii samorządów gminnych w Europie Środkowej i Wschodniej po 1990 roku”, *Studia Politologiczne*, t. 53, s. 11–27.
- Szlachta J., 2017, „Polityka spójności Unii Europejskiej po roku 2020”, *Studia KPZK*, nr 178, s. 19–31.
- Szlachta J., Zaleski J., 2017, „Wyzwania polskiej polityki regionalnej w kontekście polityki spójności UE po roku 2020”, *Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu*, nr 498, s. 336–350.
- Szlachta J., Zaleski J., 2018, „Strategiczne wybory polityki spójności UE po roku 2020 w świetle dokumentów programowych Komisji Europejskiej”, *Studia KPZK*, nr 183, s. 213–224.
- Szlachta J., Zaleski J., 2021a, *Komisja Budżetu i Finansów Publicznych (76.) oraz Komisja Samorządu Terytorialnego i Administracji Państwowej (93.)*, Senat RP, Warszawa, <https://av8.senat.pl/10KB-FP76KSTAP931> (dostęp: 28.09.2021).
- Szlachta J., Zaleski J., 2021b, *Podział alokacji na programy regionalne – analiza metody ministerialnej*, marzec 2021, Wrocław – Warszawa, Prezentacja dla regionów.
- Szlachta J., Zaleski J., 2021c, *Analiza metody alokacji na programy regionalne/województwa w ramach polityki spójności na lata 2021–2027 – przedstawionej przez MFIPR, ekspertyza dla Związku Województw RP*, Wrocław – Warszawa, maj 2021.
- Tosun J., 2014, „Absorption of Regional Funds: A comparative analysis: Absorption of Regional Funds”, *JCMS: Journal of Common Market Studies*, t. 52, nr 2, s. 371–387.
- UMWM, 2018, *Określenie potrzeb interesariuszy Regionalnego Programu Operacyjnego Województwa Mazowieckiego post 2020*, <https://www.ewaluacja.gov.pl/strony/badania-i-analazy/wyniki-badan-ewa->

- luacyjnych/badania-ewaluacyjne/okreslenie-potrzeb-interesariuszy-regionalnego-programu-operacyjnego-województwa-mazowieckiego-post-2020/ (dostęp: 20.11.2021).
- Unia Europejska, 2019, Zalecenia Rady: w sprawie krajowego programu reform Polski na 2019 r. oraz zawierające opinię Rady na temat przedstawionego przez Polskę programu konwergencji na 2019 r., Bruksela: COM(2019) 521 final, [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-poland\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2019-european-semester-country-specific-recommendation-commission-recommendation-poland_pl.pdf) (dostęp: 26.10.2021).
- Unia Europejska, 2021, Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności.
- Zaleski J., 2019, „Makroekonomiczne oddziaływanie programów wsparcia UE na rozwój społeczno-gospodarczy polskich regionów”, w: *Ewaluacja – perspektywa regionalna, doświadczenia i inspiracje*, Toruń: Urząd Marszałkowski Województwa Kujawsko-Pomorskiego.
- Związek Województw RP, 2021, *Posiedzenie Konwentu Marszałków z dn. 09.09.2021 r.*, <https://www.youtube.com/watch?v=7gB67eFJ460> (dostęp: 28.09.2021).