

Dr Hanna Jahns

Pożądane kierunki zmian w Polityce Spójności po 2013 r. – implikacje dla budżetu¹

Z momentem rozpoczęcia perspektywy finansowej 2007-2013 Polska stała się beneficjentem największego w historii UE wsparcia z funduszy strukturalnych i najważniejszym poligonem doświadczalnym polityki spójności.² Nie chodzi tu wyłącznie o zwykły wysiłek związany z absorpcją finansową bezprecedensowej wielkości środków, ale przede wszystkim o efektywność i skuteczność prowadzenia polityki dla realizacji średnio- i długoterminowych celów rozwojowych Polski i UE. Jest to ogromna odpowiedzialność. Oczywistym jest bowiem, że sukcesy i porażki europejskiej polityki spójności mierzone będą sukcesami i porażkami polityki spójności w Polsce, dostarczając niewątpliwie argumentów do dyskusji na temat jej ewolucji.

Tym razem jednak Polska ma możliwość pełnego uczestnictwa w debacie nad przyszłością polityki spójności. Przed wejściem do UE nowe państwa członkowskie nie miały możliwości bezpośredniego kształtowania tej polityki, zasad jej realizacji, instrumentów finansowych, czy też wysokości środków, które zostały jej ostatecznie przyznane na lata 2004-2006. Moment ich akcesji pozwolił jedynie na udział w procesie uzgadniania ram realizacji polityki w latach 2007-2013 (pakiet rozporządzeń regulujących realizację funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności – dalej pakiet regulacyjny) oraz negocjowania budżetu polityki spójności w ramach pakietu finansowego Nowej Perspektywy Finansowej. Zabrakło czasu i miejsca na pogłębioną dyskusję o wymiarze strategicznym nad pożądanymi kierunkami ewolucji celów i podstawowych zasad polityki. Na tym etapie debata dotyczyła już konkretnych propozycji wypracowanych przez KE w wyniku wcześniejszych procesów konsultacyjnych i w dużej mierze odpowiadała na postulaty UE-15 – skupiła się na pewnych, często bardziej operacyjnych, aspektach realizacji polityki i funkcjonowania jej poszczególnych instrumentów, przybierając charakter fragmentaryczny i bardziej techniczny.

Na przełomie dwóch perspektyw finansowych otwiera się przed nowymi państwami członkowskimi - w tym i przed Polską - możliwość pełnego udziału w procesie reformowania polityki spójności już od pierwszych etapów tego procesu. Mając na względzie szczególną rolę Polski dla dalszych losów polityki spójności, nasza pozycja w procesie jej kształtowania musi przejść od *policy takers* do *policy makers*.

¹ Niniejszy referat stanowi skrót dokumentu problemowego „Polityka spójności po 2013 r. Pożądane kierunki reformy.”, przygotowanego przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego w styczniu 2008 r.

Por.:

http://www.mrr.gov.pl/Polityka+spojnosci/Polityka+spojnosci+po+2013+r/dok_pozadane+kierunki+reformy.htm

² Należy podkreślić, że podczas negocjacji budżetu oraz pakietu regulacyjnego Polska - we współpracy z nowymi państwami członkowskimi - odniosła znaczące sukcesy, zarówno w obszarze finansowym, jak i w odniesieniu do zasad funkcjonowania samej polityki spójności (m.in. ochrona przede cięciami środków Działu 1B, dodatkowe alokacje dla najbiedniejszych polskich regionów, bardziej korzystne zasady dostępu do środków). Decyzją szczytu w Brukseli w grudniu 2005 r. transfery UE do Polski w okresie 2007-2013 mogą sięgnąć blisko 20% łącznych środków finansowych dla UE-27, czyli ok. 67 mld Euro w cenach bieżących, co stanowiło w momencie dokonywania obliczeń (koniec 2005 r.) ok. 3,92% polskiego średniorocznego PKB. Łącznie ze środkami krajowymi – publicznymi i prywatnymi - na realizację polityki spójności w Polsce będzie przeznaczac się ok. 6% polskiego PKB. Średniorocznie suma transferów będzie 2,5 razy większą niż suma, którą Polska otrzymała w okresie programowania 2004-2006.

W grudniu 2007 r. Ministerstwo Rozwoju Regionalnego przygotowało dokument problemowy, którego celem było ukierunkowanie refleksji i debaty nad pożądanymi - z punktu widzenia krajowego i wspólnotowego - kierunkami reformy polityki spójności UE. Poniżej kilka najważniejszych elementów zasygnalizowanych w tym dokumencie, które później – w wyniku debaty – znalazły swoje odzwierciedlenie w pierwszym stanowisku Polski wobec polityki spójności po 2013 r.

Prezentowane w tym dokumencie rozważania zostały sformułowane na podstawie wniosków z dotychczasowej ewolucji polityki spójności widzianej z perspektywy wspólnotowej, krajowych doświadczeń związanych z procesem jej wdrażania oraz z wypracowywaniem wspólnotowych i krajowych ram prawnych regulujących jej realizację w latach 2007-2013, jak również na podstawie pierwszych ocen efektywności jej realizacji w Polsce.

EWOLUCJA POLITYKI SPÓJNOŚCI

Jak wiadomo, już preambuła Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Wspólnotę Europejską (1957) odwołuje się do woli „wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej UE w perspektywie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty”, nie wskazując jednak konkretnej polityki mającej wesprzeć osiągnięcie celu. Państwa członkowskie bowiem nie przewidywały prowadzenia polityki regionalnej przez Europejską Wspólnotę Gospodarczą odwołując się do filozofii liberalizmu i swobodnych działań wolnego rynku. Dopiero w latach 70-tych europejska polityka regionalna zostaje wyposażona w instrumenty finansowe w postaci funduszy strukturalnych realizowanych w ramach systemu budżetowania rocznego. Główny cel traktatowy był realizowany wg kryterium kompensacyjnego polegającego na skierowaniu środków pomocowych na wewnętrzne wyzwania UE (pomoc regionom dotkniętym problemami strukturalnymi). Kilkanaście lat później, Jednolity Akt Europejski (1986) wzmacnia politykę regionalną poprzez włączenie jej do kompetencji Wspólnoty oraz uzupełnia traktat o nowy rozdział zatytułowany *Spójność gospodarcza i społeczna*. Jednolity Akt Europejski wprowadza pierwsze modyfikacje systemu realizacji polityki mających na celu zwiększenie efektywności oraz puli dostępnych środków. Zmiany te wyznaczają fundament architektury polityki spójności (który *de facto* niewiele się od tego czasu zmienił). Natomiast system wieloletnich perspektyw finansowych zostaje wprowadzony w tzw. *pakiecie Delors I* i obejmuje 5 lat (1988-1992). Reformy polityki regionalnej, które weszły w życie wraz z JAE oraz podpisanym w 1992 r. Traktatem z Maastricht (utworzenie Funduszu Spójności) stanowiły przełom w prowadzeniu wspólnotowej polityki regionalnej, która stała się narzędziem osiągania spójności społeczno-gospodarczej, ułatwiającej budowę jednolitego rynku europejskiego i unii gospodarczo-walutowej. Następne reformy wydłużyły perspektywę finansową funduszy do 7 lat (1993-1999 w ramach *pakietu Delors II*, 2000-2006 w ramach *Agendy 2000* oraz 2007-2013 w ramach tzw. *Porozumienia Międzyinstytucjonalnego*³). Jednocześnie w latach 90-tych, wraz z nasilającym się tempem procesów globalizacyjnych, zainicjowane zostały próby większego ukierunkowania wsparcia wspólnotowego na wyzwania zewnętrzne UE.

Wraz z pogłębiającymi się procesami integracji, forma wsparcia wspólnotowego ewoluowała od podejścia polegającego na reagowaniu na potrzeby⁴ zapóźnionych regionów do aktywnego

³ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami z dn. 17.05.2006.

⁴ W art. 130 TWE zapowiedziano „wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej UE w perspektywie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty” oraz w jasny sposób wskazano wolę „zmniejszania

kreowania warunków rozwoju i nadawania impulsów do zmian strukturalnych poprzez bardziej lub mniej adekwatne instrumenty finansowe. Głównym obszarem działań stały się inwestycje w infrastrukturę podstawową oraz w zasoby ludzkie i społeczne jak również w niewielkiej części na wsparcie sektora wytwórczego. Trend ten nasilił się wraz ze ścisłym powiązaniem polityki spójności z odnowioną Strategią Lizbońską (2005). Odtąd działania podejmowane w ramach polityki spójności mają być nie tylko ukierunkowane na działania typowo konwergencyjne, lecz także na wzmacnianie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia (promowanie konkurencyjności i tworzenie miejsc pracy).

Kolejną istotną zmianą kształtu polityki spójności jest jej wzbogacenie o dodatkowy wymiar, tj. spójność terytorialną (zob. Traktat Lizboński). Jest to wyrazem woli wzmocnienia tego trzeciego wymiaru polityki spójności akcentowanego w *Strategicznych Wytocznych Wspólnoty dla spójności*, gdzie wielokrotnie podkreśla się istotę obszarów miejskich i wiejskich w osiągnięciu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Podejście to znajduje swoje uzasadnienie również z uwagi na fakt, iż wraz z zachodzącymi zmianami we Wspólnocie, aspekt zróżnicowań terytorialnych dołącza do grupy kluczowych wskaźników. Należy w tym miejscu także zwrócić uwagę, że aspekt spójności został podniesiony do jednej z podstawowych zasad Wspólnoty w projekcie Traktatu Lizbońskiego⁵. Zgodnie z tą zasadą UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”⁶.

Ocena polityki spójności była i wciąż jest zróżnicowana. Z reguły popierają ją państwa korzystające ze wsparcia stanowiącego istotny zastrzyk środków w stosunku do krajowego PKB oraz oczekujące – w myśl zasady solidarności - wzmożonego wysiłku finansowego ze strony państw zamożnych na rzecz państw borykających się z problemami strukturalnymi. Z kolei głosy krytyki pochodzą przede wszystkim ze strony krajów płatników netto, postulujących drastyczne cięcia budżetowe oraz definiowanie wielkości wkładu w sposób zrównoważony między wszystkimi państwami. Mimo wielokrotnie podejmowanych prób modernizacji, głosy krytyki nasilały się i skupiały się wokół kwestii skuteczności i efektywności polityki spójności oraz funkcjonalności systemu realizacji (m.in. nadmiernie rozbudowane procedury wykorzystywania jej instrumentów finansowych).

Wydaje się, że podczas ostatniej debaty nad kształtem obecnej perspektywy, polityka spójności została zaatakowana najsilniej. Negocjacje okazały się bardziej skomplikowane niż kiedykolwiek dotąd. W wyniku osiągniętego kompromisu zachowano dotychczasową filozofię i zasady polityki spójności, wypracowane przecież w innych warunkach politycznych i społeczno-gospodarczych. Po stronie zwolenników podejścia zachowawczego i – jak później się okazało - zwycięzców „sporu” znalazła się Komisja Europejska wspierana przez nowe państwa członkowskie i część największych jej dotychczasowych beneficjentów.

Z dzisiejszej perspektywy można zaryzykować stwierdzenie, że sukces ten może okazać się pyrrusowym zwycięstwem. Po pierwsze, coraz bardziej widoczne jest wypadanie polityki spójności z głównego nurtu działań politycznych UE, w którym pozostawała przez ponad dwadzieścia ostatnich lat, i stopniowe wytracanie roli instrumentu realizacji długofalowych celów na rzecz innych średnio- i krótkookresowych celów UE (np. realizacja Strategii

dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych, które istnieją zwłaszcza w państwach i regionach opóźnionych w rozwoju”.

⁵ Traktat Lizboński zmieniający Traktat o Unii Europejskiej Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, którego ostateczna treść została zaakceptowana na Konferencji Przedstawicieli Państw Członkowskich dnia 3 grudnia 2007 r.

⁶ art. 2 ust.3 Traktatu Lizbońskiego.

Lizbońskiej w ramach trzyletniej perspektywy Krajowych Programów Reform). Po drugie, uzyskane podczas negocjacji perspektywy 2007-2013 przez nowe państwa członkowskie rozwiązania mające ułatwić absorpcję środków wsparcia (koncentracja środków w regionach najmniej zamożnych, podwyższenie poziomu maksymalnego dofinansowania i - paradoksalnie - szersze wdrażanie zasady subsydiarności) mogą okazać się - czego od początku obawiała się Polska - gorzkim owocem sukcesu w postaci zmniejszenia zainteresowania polityką spójności „starych” krajów UE. Polityka spójności jest więc spychana do roli „instrumentu dla ubogich”, którzy nie są w stanie uczestniczyć (lub nie wykazują takiej woli - co spotyka się z milczącą akceptacją najsilniejszych graczy) w realizacji ogólnoeuropejskich priorytetów politycznych określanych przez państwa członkowskie w czasie okresowych spotkań Rady Europejskiej. Ulegające dynamicznym zmianom uwarunkowania polityczne, społeczno-gospodarcze oraz terytorialne Europy⁷, dążenie do dalszego pogłębiania integracji europejskiej⁸, przegląd budżetu UE i polityk wspólnotowych jak również realizacja *Agendy Terytorialnej* należą do kolejnych elementów nie pozostających bez wpływu na jej przyszły kształt.

Powyższe problemy zostały także zauważone podczas Czwartego Forum Kohezyjnego w dn. 27-28 września 2007 roku w Brukseli - formalnie inicjującego debatę ws. przyszłości polityki regionalnej UE - gdzie dodatkowo stwierdzono, że w obecnym kształcie polityka ta nie sprawdza się w pełni jako skuteczny i efektywny instrument podejmowania wyzwań i realizacji oczekiwań ogólnoeuropejskich.

W związku z powyższym, bez podjęcia wysiłku wykazania jej znaczenia i wartości dla całego projektu europejskiego i przeformułowania na nowo jej celów, zasad oraz (a być może przede wszystkim) systemu realizacji polityka spójności zagrożona jest marginalizacją.

POLSKA A „NOWA” POLITYKA SPÓJNOŚCI

Zarówno na tle innych nowych państw członkowskich UE, jak i w odniesieniu do sprawności wdrażania innych przedsięwzięć rozwojowych finansowanych ze źródeł krajowych, realizacja polityki spójności w Polsce przebiega zdecydowanie lepiej niż przewidywano u progu jej akcesji. Wdrażanie środków strukturalnych, udział w jednolitym rynku europejskim, współpraca inwestycyjna i handlowa, przynoszą już widoczne efekty w sferze gospodarczej, społecznej oraz instytucjonalnej na poziomie całego kraju i poszczególnych regionów. Szybciej rośnie produkt krajowy brutto, zarówno w skali kraju, jak i w przeliczeniu na mieszkańca. Zwiększa się stopa zatrudnienia i poziom życia ludności. Stopniowo zmniejsza się dystans rozwojowy Polski wobec innych krajów UE. Uwidacznia się to m.in. poprzez wpływ funduszy strukturalnych na wzrost gospodarczy (ok. 1-1,5% PKB w roku 2006, w a 2007 r. o ok. 1,71% PKB), przyrost miejsc pracy (ok. 320 tys. z 900 tys. ogółem w latach 2004-2006).⁹ Z punktu widzenia zarówno obywateli całej UE jak i mieszkańców Polski – oczekujących szybkiego wyrównywania różnic regionalnych oraz poziomu i jakości życia - najbardziej przemawiające są i zawsze będą zaangażowane nakłady inwestycyjne w rozbudowę i modernizację sieci infrastruktury podstawowej, infrastruktury społecznej, przedsiębiorstwa i sferę B+R, w modernizację systemów edukacji i kształcenia, czy też realizację aktywnych polityk rynku pracy ukierunkowanych na

⁷ Chodzi tutaj m.in. o proces rozszerzenia, globalizacja, zagrożenia terroryzmem, zmiany klimatyczne, rynek energetyczny czy też procesy demograficzne.

⁸ Por. Traktat Lizboński.

⁹ Por. Oddziaływanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na gospodarkę w okresie 2004 – I poł. 2007 r., Raport Ministerstwa Rozwoju Regionalnego, Warszawa, luty 2008 r.

wykluczone lub zmarginalizowane grupy społeczne. Jednocześnie należy podkreślić, że oprócz rzeczowych efektów polityki spójności jej istotnym – a rzadko akcentowanym – atutem jest jej korzystne oddziaływanie na jakość zdolności administracyjnych w nowych państwach członkowskich. Polska administracja publiczna zaangażowana w realizację polityki spójności przynosi na grunt krajowy nowoczesne modele wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, nabywając swoiste *know-how* w zakresie orientacji na cel, programowania, monitorowania, kontroli i ewaluacji. Równoległe daje impulsy do zmian w zewnętrznym (poza polityką spójności) otoczeniu instytucjonalno-legislacyjnym, w licznych obszarach wciąż niedostosowanym do wymogów efektywnego zarządzania lub przeobrażającym się w wolniejszym tempie. Zmiany wprowadzane w administracji związanej z polityką spójności oznaczają *de facto* stopniowe wprowadzanie do praktyki zarządzania sektorem publicznym w Polsce standardów i norm sprawdzonych i obowiązujących w innych krajach UE o wyższej kulturze administracyjnej. Taka zmiana zasad gry w działaniu całej administracji będzie przekładać się na rozwój szerzej pojętych instytucji prawnych, regulacyjnych, ochrony własności intelektualnej, stabilizacji makroekonomicznej, zabezpieczenia społecznego, czy dialogu społecznego, mających największe znaczenie dla wzrostu gospodarczego.

Bez wątpienia działania polityki spójności nadal będą miały istotny wkład w zdynamizowanie gospodarki i zmian strukturalnych zmierzających do podniesienia naszej konkurencyjności i w poprawę jakości funkcjonowania systemu instytucjonalnego państw członkowskich (konwergencja instytucjonalna).

SŁABOŚCI DOTYCHCZASOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI

Podejmując refleksję nad pożądanym kształtem przyszłej polityki spójności należy zidentyfikować najważniejsze jej słabości oraz znaleźć rozwiązania umożliwiające pełne wykorzystanie oferowanych możliwości rozwojowych.

Niedostosowanie celów do wyzwań globalnych

Dyskusje nad przyszłością polityki spójności, reformą budżetu UE czy jednolitego rynku są inicjowane m.in. w związku z zachodzącymi zmianami społeczno-gospodarczymi, wśród których kluczowe znaczenie mają wyzwania, jakie gospodarce europejskiej stawia globalizacja. Włączanie się krajów rozwijających się do międzynarodowego podziału pracy już nie tylko w sektorach produkcji, ale i usług, których znaczenie dla gospodarki XXI w. jest kluczowe, zróżnicowanie trendów demograficznych na świecie na niekorzyść Europy, mających w następnych latach znaczący wpływ na redystrybucję źródeł wzrostu, dochodu i oszczędności, wzrost cen na rynkach energii i konieczność przyjmowania standardów ekologicznych w celu ochrony europejskiego środowiska naturalnego, wzrastający poziom urbanizacji i znaczenia miast w gospodarkach regionów, czy nowe technologie, powstające już nie tylko w najbardziej rozwiniętych państwach świata to najważniejsze trendy w światowej gospodarce, które mają wpływ na konkurencyjność regionów europejskich, będących częścią jednolitego rynku. To właśnie m.in. pogłębianie rynku europejskiego, usuwanie istniejących na nim barier w funkcjonowaniu czterech swobód jest postrzegane jako odpowiedź UE na wyżej wymienione wyzwania. Nierozzerwalność wymiaru zewnętrznego i wewnętrznego rynku europejskiego będzie miało ogromne znaczenie dla funkcjonowania polityki spójności zwłaszcza teraz, kiedy główny punkt krytyki dotyczy jej nieprzystosowania do zmieniającej się sytuacji na rynku światowym i mało aktywnego podejścia do globalnych zmian oddziaływujących na rynek wewnętrzny UE. Co

więcej takie głosy krytyki nasilają się, pomimo podjętych prób większego ukierunkowania tej polityki na wyzwania zewnętrzne stawiane przez procesy globalizacyjne poprzez jej bezpośrednie powiązanie z celami Strategii Lizbońskiej i stopniowego odchodzenia od równoważenia negatywnych skutków integracji gospodarczej i wyrównywania dysproporcji rozwojowych (wyzwania wewnętrzne).

Nowe uwarunkowania utrudniające realizację traktatowego celu

Badania dotyczące konwergencji w ramach UE (m.in. te wykorzystane w *Czwartym Raporcie Kohezyjnym*) wskazują, że realizacja polityki spójności wpływa korzystnie na osiąganie konwergencji na poziomie krajów oraz (makro-)regionów UE, natomiast na poziomie regionalnym wewnątrz krajów jej oddziaływanie jest znacznie słabsze. Dalsza analiza tych procesów wskazuje nawet na wewnątrz krajowe trendy dywergencyjne¹⁰. Szczególnym przypadkiem jest różnicowanie poziomu i jakości życia pomiędzy miastem a wsią¹¹. Te pogłębiające się wewnątrz krajowe zróżnicowania regionalne stały się silnym argumentem krytyki polityki spójności w ostatnich latach.

Warto jednak podkreślić, że bez zmiany podstawowych założeń polityki, wynikających z uwzględnienia nowych uwarunkowań jej realizacji (m.in. otwarcie gospodarek zarówno w ramach rynku wewnętrznego UE jak i w kontekście globalnym, wzrost zewnętrznych czynników rozwoju, waloryzacja endogenicznego potencjału rozwoju¹²) osiągnięcie traktatowego celu zakładającego zmniejszanie dysproporcji w poziomach rozwoju regionalnego, jest i będzie utrudnione. Widoczny staje się fakt, że w nowych warunkach konkurencji globalnej, prowadzona na szczeblu krajowym polityka regionalna, skupiająca się przede wszystkim na funkcji redystrybucji (kompensacji barier rozwoju), nie jest w stanie skutecznie reagować na pogłębiające się wewnętrzne zróżnicowania regionalne.

Deficyt zintegrowanego podejścia

Ze względu na coraz silniej odczuwalną rozbieżność sposobów realizacji celów i priorytetów UE – i to zarówno na poziomie wspólnotowym jak i krajowym czy regionalnym – (polityki sektorowe, polityka spójności, polityki krajowe) można zaryzykować stwierdzenie o postępującej fragmentacji polityk wspólnotowych. Chodzi tu przede wszystkim o wyodrębnianie coraz mniejszych obszarów interwencji w ramach wzajemnie komplementarnych polityk w nadziei uzyskania większej efektywności działań i nie dublowania się ich interwencji (WPR, polityka

¹⁰ I tak np. w latach 1995-2004 różnice rozwoju między regionami powiększyły się w Wielkiej Brytanii, Szwecji, Holandii i Portugalii oraz nastąpiła koncentracja działalności gospodarczej oraz populacji w najbardziej dynamicznie rozwijających się obszarach, w tym przede wszystkim wokół miast stołecznych. Sytuację taką obserwujemy obecnie również w Polsce, gdzie silnie rozwijającymi się obszarami są regionalne ośrodki stołeczne „wysysające” zasoby kapitałowe i ludzkie z przylegających obszarów, przede wszystkim mniejszych ośrodków miejskich, prowadząc do osłabienia ich potencjału endogenicznego, zob. *Czwarty Raport Kohezyjn.*

¹¹ W wielu częściach Europy wciąż widoczny jest silny trend migracji ludności z obszarów wiejskich (m.in. w południowych Włoszech, północnej Finlandii, Szwecji, Szkocji, wschodnich Niemczech, a także we wschodniej części Polski), gdzie migrują przeważnie ludzie młodzi i wykwalifikowani, poszukujący możliwości zatrudnienia poza sektorem rolniczym, a tym samym podniesienia standardu życia. Trend ten jest tym bardziej alarmujący, że w chwili obecnej potęguje się negatywne oddziaływanie procesów rozszerzenia na osiąganie konwergencji w ramach UE, zob. *Czwarty Raport Kohezyjny.*

¹² Rozwój endogeniczny rozumiany jest jako wzrost aktywności gospodarczej w oparciu o wewnętrzne przewagi konkurencyjne danego obszaru. Rozwój taki dokonuje się w znacznej mierze w oparciu o inwestowanie w miejscowy kapitał społeczny.

spójności, polityka transportowa, energetyczna, konkurencji, itp.) i w dalszej perspektywie o realizację „izolowanych” działań bez uwzględniania szerszego kontekstu, w jakim są podejmowane, co często wywołuje przeciwstawne efekty od oczekiwanych. Takie podejście powoduje zmniejszanie zapotrzebowania na podejścia horyzontalne i zintegrowane, jakim charakteryzuje się - a w każdym razie powinna - polityka spójności. Należy także zauważyć, że – paradoksalnie - zmiany wprowadzone na fali upraszczania i dążenia do większej efektywności interwencji wspólnotowych doprowadziły do utrudnienia koordynacji¹³ polityki spójności z innymi działaniami UE, gdzie realizacja zbieżnych celów poszczególnych polityk odbywa się w ramach odrębnych systemów i instrumentów¹⁴.

Fragmentacja zachodzi także wewnątrz samej polityki spójności. Chodzi tu o zastosowanie zasady monofunduszowości, której konsekwencją na poziomie krajowym jest istnienie odrębnych systemów realizacji EFRR i EFS. Podejście takie stanowi poważne utrudnienie dla stworzenia całościowych wizji rozwojowych UE.

Kryzys struktur instytucjonalnych czy niewydolność systemu realizacji

Fundamentem systemu realizacji polityki spójności jest wielopoziomowy system rządzenia (*multi-level governance*). W obecnym kształcie, kompetencje tradycyjnie pojmowanego centrum decyzyjnego są, zatem „rozproszone” pomiędzy uczestników ponadnarodowych, państwowych i pozarządowych (Komisja Europejska, Państwa Członkowskie, region). Co do zasady, atutem tego systemu jest możliwość utrwalania podejścia, według którego najwłaściwszą jednostką do rozwiązywania problemu regionalnego jest najniższy szczebel administracji (zasada subsydiarności) przyczyniając się tym samym do upowszechnienia procesu decentralizacji. Kluczowym elementem jest tutaj zapewnienie skutecznej koordynacji działań realizowanych na poszczególnych poziomach systemu.

Jednak w związku z opisywanym wcześniej deficytem zintegrowanego podejścia coraz silniej uwidacznia się także kryzys struktur instytucjonalnych - zarówno na poziomie KE, jak i państw członkowskich - odpowiedzialnych za kreowanie i realizację polityki regionalnej. Kryzys ten ujawnia się najsilniej w barku długofalowych wizji oraz ograniczonych możliwościach skutecznego oddziaływania na poszczególnych aktorów wielopoziomowego systemu rządzenia. Wśród wielu przyczyn takiego stanu rzeczy, jako najistotniejszą należy wskazać słabość systemu koordynacji¹⁵ odgrywającego kluczową rolę oraz rozbieżność tradycji i zdolności administracyjnych na poszczególnych poziomach. Jest to szczególnie widoczne w nowych państwach członkowskich, gdzie pomimo już wcześniej wspomnianego dobroczynnego oddziaływania polityki spójności na jakość programowania i koordynacji procesów rozwojowych wciąż utrzymują się istotne luki na poziomie realizacyjnym. Jest to związane ze słabością struktur zarządzania i deficytem instrumentów koordynacji oraz brakiem utrwalonych i zhierarchizowanych priorytetów działania publicznego na poziomie regionalnym

¹³ I to zarówno poziomej – rozumianej jako koordynacja działań wzajemnie komplementarnych realizowanych w ramach polityki spójności poszczególnych polityk sektorowych - jak i pionowej – oznaczającej koordynację działań realizowanych w ramach polityk wspólnotowych i krajowych jak również strategii regionalnych.

¹⁴ Jest to szczególnie widoczne przy prowadzeniu działań restrukturyzacyjnych na obszarach wiejskich, które w obecnej perspektywie podejmowane są w ramach dwóch polityk – polityki spójności i WPR oraz odrębnych instrumentów finansowych – odpowiednio Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Europejskiego Funduszu Rozwoju Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (EFRROW).

¹⁵ Chodzi tu przede wszystkim o koordynację działań realizowanych w ramach polityk wspólnotowych i krajowych jak również strategii regionalnych (koordynacja pionowa).

uniemożliwiającym powszechne i trwałe stosowanie zintegrowanego podejścia. W związku z tym zwiększenie roli subsydiarności w polityce spójności - paradoksalnie - nie jest bezwarunkowo korzystne dla tych państw. Obecna konstrukcja polityki spójności będąca sferą kompetencji dzielonej pomiędzy państwami członkowskimi a KE skutkuje przeznaczaniem środków (w różnych krajach w różnym stopniu) na inwestycje o mało korzystnym lub niekorzystnym wpływie na procesy restrukturyzacji i rozwoju. Konsekwencje takiego podejścia są widoczne prawie we wszystkich najmniej zamożnych krajach i regionach UE (pogłębianie się różnicowań, spowolnienie tempa rozwoju, itp.). Warto zauważyć, że w takim przypadku oczywiście nie sam instrument, jakim jest polityka spójności jest przyczyną tego stanu rzeczy, a sposób w jaki jest on wykorzystywany przez kraje beneficjanckie.

W związku z przedstawionymi wyżej „dysfunkcjami” systemu instytucjonalnego powstaje dylemat, w jakim obszarze zmiany byłby najbardziej pożądane. Czy powinny one iść w stronę wzmacniania koordynacji na poziomie KE i/ lub krajowym, czy też wzmacniania zdolności programowania strategicznego na poziomie regionalnym. Zakładając podjęcie działań we wszystkich tych trzech kierunkach należy zastanowić się, jaka powinna być intensywność działań im dedykowanych.

Obciążenia administracyjne związane z realizacją polityki

Wdrażanie środków strukturalnych związane jest z koniecznością ustanowienia stosownego otoczenia instytucjonalnego, rozwiązań prawnych oraz systemu realizacji, w tym kompleksowego systemu procedur związanych z zarządzaniem, monitorowaniem, kontrolą i ewaluacją. Część państw członkowskich, przede wszystkim z UE-15 - a zwłaszcza tych zamożniejszych otrzymujących stosunkowo niewielkie wsparcie w ramach polityki spójności - poddaje ten wymóg krytyce. Argumentują one, że wprowadzenie do krajowego porządku dodatkowych, dla wielu krajów często bardziej skomplikowanych, rozwiązań mających zastosowanie jedynie do ograniczonych środków polityki spójności, stwarza nadmierne obciążenia administracyjne, jest procesem długotrwałym oraz pociąga nakłady, które są nieproporcjonalne do skali wielkości środków, których te wymogi dotyczą. Sytuacja ta prowadzi do dublowania systemów związanych z realizacją polityk rozwojowych: z jednej strony - już wcześniej i szerzej stosowanego - systemu w ramach środków krajowych - oraz z drugiej strony - systemu ustanowionego prawie wyłącznie dla przeprowadzenia procesów bezpośrednio związanych z wykorzystaniem środków polityki spójności. Argument ten wykorzystywany jest przez państwa na rzecz promowania podejścia re-nacjonalizacji polityki spójności i wykorzystania do jej realizacji (i ewentualnego dostosowania) istniejących rozwiązań krajowych. Podobnie, często krytycznie ocenia się te wymogi pod kątem efektywności (nakłady nieproporcjonalne do skali wielkości środków). Sytuacja taka wpływa na osłabienie zainteresowania realizacją polityki i promowaniem jej dalszej realizacji.

Należy także zwrócić uwagę na kwestię obciążeń administracyjnych i skomplikowania systemów realizacji w kontekście programów współpracy transgranicznej. Uruchomienie tych programów to zazwyczaj proces niezwykle długotrwały i czasochłonny, nakładający na współpracujące kraje dodatkowe wymogi i zobowiązania, a sama ich realizacja związana jest ze wzmożonym wysiłkiem administracyjnym.

Doceniając samą ideę i korzyści płynące ze współpracy między regionami - z oceną, której zasadniczo państwa członkowskie nie mają problemu - trudności we wdrażaniu programów transgranicznych, skutkujące często zagrożeniem w wykorzystaniu niewielkich przecież

środków, dowodzą, iż niezbędna jest reforma systemu jego realizacji idąca w kierunku znacznego uproszczenia.

POŻĄDANE KIERUNKI ZMIAN

Z polskiej perspektywy, europejska polityka spójności powinna być realizowana jak najdłużej. Jednym z najważniejszych „europejskich” zadań Polski w następnych latach będzie dążenie do ponownego umiejscowienia jej wśród najważniejszych polityk służących do realizacji priorytetów rozwojowych UE.

Powrót do roli kluczowego instrumentu osiągnięcia celów strategicznych

Przywrócenie postrzegania polityki spójności, jako jednego z głównych instrumentów realizacji celów strategicznych Wspólnoty jest kluczowe dla powodzenia procesu sanacji tej polityki i w konsekwencji dyskusji o kierunkach reform polityk wspólnotowych. Jest też zgodne z długoterminowym interesem większości krajów UE. Jednocześnie nie będzie to łatwe ze względu na dominujący obecnie odwrotny trend – postrzegania polityki spójności, jako dostarczyciela środków finansowych dla realizacji innych (w domyśle ważniejszych) polityk wspólnotowych i korzystnej wyłącznie dla mniej zamożnych krajów i regionów. Wydaje się, że w tym kontekście propozycje strategicznych zmian powinny dotyczyć:

- A. ścisłego powiązania dyskusji na temat polityki spójności z dyskusją na temat celów Wspólnoty oraz przeglądu wszystkich polityk wspólnotowych. Wydaje się, że to, co powinno obecnie przekonać wszystkie państwa członkowskie do akceptowania tej polityki to propozycja jej koncentracji na ograniczonej liczbie celów UE, sformułowanych przy tym bardziej precyzyjnie niż ma to miejsce dziś. Propozycje te rozwinięte są dalszych częściach rozdziału.
- B. zmiany obecnie obowiązującego paradygmatu polityki spójności – „polityka dla biednych” na „polityka dla Europy”. Takie podejście to większe skoncentrowanie dyskusji na kwestii ogólnoeuropejskich korzyści z realizacji tej polityki. Podkreślenie roli, jaką polityka spójności może odegrać w realizacji celów wspólnotowych, powinno osłabić tendencje i dążenia niektórych krajów do jej re-nacjonalizacji, co nie leży w interesie Polski, jak i innych krajów będących znaczącymi odbiorcami wsparcia z polityki spójności. Na podstawie dotychczasowych doświadczeń Polski, obok wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, można wskazać dwa podstawowe obszary korzyści dla całej UE i osiągnięcia stawianych przed nią celów:

Po pierwsze, w warunkach jednolitego rynku europejskiego polityka spójności, nawet skoncentrowana w krajach i regionach przeżywających trudności rozwojowe w coraz większym stopniu służy krajom i regionom bogatszym. Można wskazać kilka obszarów występowania tych korzyści - zwiększenie mobilności przestrzennej w skali całej Wspólnoty, wzrost eksportu UE-15 do UE-12 nowych technologii i dóbr o charakterze innowacyjnym, transfer kompetencji i wiedzy w postaci przepływu pracowników, itp. Tym samym, nie jest uzasadnione stwierdzenie, że w obecnych warunkach funkcjonowania UE polityka spójności wspierała tylko i wyłącznie kraje i regiony, w których dochodzi do wydatkowania środków. Co więcej, polityka spójności w obecnym kształcie, przy prowadzeniu wadliwej polityki rozwojowej, może zwiększyć problemy państw i regionów najmniej zamożnych. Ze względu

na ograniczoną wiedzę na temat natury i przebiegu tych procesów potrzebne są jednak dalsze analizy.

Po drugie, polityka spójności, jako instrument poprawy jakości funkcjonowania systemu instytucjonalnego państw członkowskich (konwergencja instytucjonalna), jest podstawowym warunkiem konwergencji gospodarczej i społecznej w relacjach wewnątrz UE i konkurencyjności w relacjach na zewnątrz UE. Ten jeszcze do niedawna niedoceniany efekt polityki spójności – presja na poprawę jakości struktur i systemów w państwach członkowskich (od zasad monitorowania i ewaluacji po usprawnianie systemów zarządzania finansowego i kontroli - czyli wdrażanie zasad *good governance*) jest widoczny nie tylko w krajach i regionach mniej zamożnych, ale także w krajach o bardzo ustabilizowanych strukturach i zasadach działania instytucji publicznych, takich jak Francja np. w zakresie ewaluacji. Wykazanie pozytywnego wpływu polityki spójności w tych obszarach może być istotnym argumentem na rzecz wzmocnienia roli tej polityki dla osiągnięcia celów ogólcuropejskich dla sfery biznesu¹⁶ oraz zwolenników pogłębiania integracji¹⁷. W tym kontekście widzimy konieczność zintensyfikowania dyskusji nad definicją pojęcia *good governance*, i jego potencjalnego wpływu na reformę instytucji, struktur służących wzmocnieniu konwergencji instytucjonalnej. Potrzebna będzie również pogłębiona analiza dot. sposobu mierzenia efektywności polityki spójności w tym obszarze, m.in. wypracowanie i stosowanie nowych wskaźników rozwoju instytucjonalnego regionów, czy też poziomu ich kapitału społecznego.

Większa koncentracja na priorytetach rozwojowych

Pomimo powszechnych oczekiwań, że fundusze strukturalne będą obecne w każdej sferze działalności społecznej i gospodarczej, na którą brakuje środków krajowych, w interesie Polski i innych krajów, przed którymi stoją wyzwania konwergencyjne (zmniejszanie dystansu rozwojowego) leży koncentracja środków na najbardziej prorozwojowych przedsięwzięciach i to w europejskiej i globalnej skali odniesienia.

Zapewnienie koncentracji środków finansowych na prorozwojowych inwestycjach jest możliwe i pożądané już w ramach dziś obowiązującego pakietu regulacyjnego. W dużej mierze jednak faktyczna realizacja polityki rozwoju zależy nadal od strategii rozwojowych i instytucjonalnych możliwości ich realizacji w poszczególnych krajach i regionach UE. Ze względu na obecny prawny kształt instrumentów strukturalnych obejmujący bardzo szeroki katalog możliwych interwencji oraz dopuszczający - czy wręcz nakazujący - bardzo duży udział różnych grup społecznych, politycznych i gospodarczych, koncentracja środków jest w praktyce bardzo trudna do osiągnięcia, w szczególności w nowych państwach członkowskich. Wynika to najogólniej mówiąc ze słabości naszego (podobnie jak prawie wszystkich nowych krajów UE) systemu prawnego i administracyjnego w zarządzaniu procesami rozwojowymi – nie tylko w obszarze wdrażania instrumentów strukturalnych UE, ale całego systemu realizacji przedsięwzięć rozwojowych finansowanych ze źródeł publicznych. Skala potrzeb i związana z tym presja na maksymalne rozpraszanie interwencji strukturalnych współfinansowanych ze środków UE, przy generalnej słabości struktur administracyjnych i krótkiego horyzontu działania poszczególnych uczestników gry (władza polityczna na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym) osłabia

¹⁶ przyjmowanie przejrzystych reguł, ograniczanie korupcji, zmniejszenie uznaniowości, zwiększenie szybkości i skuteczności działania administracji, itp.

¹⁷ harmonizacja przepisów w różnych sferach i kształtowanie się jednolitej kultury administracyjnej.

możliwości przeznaczenia środków UE na przedsięwzięcia rozwojowe, których efekty będą widoczne w dłuższym horyzoncie czasowym.

W polskim interesie - jak i innych krajów o zbliżonych uwarunkowaniach gospodarczych, społecznych i terytorialnych - jest więc, aby regulacje ws. realizacji polityki spójności nie zezwalały na równoważenie niedostatków finansowania krajowego poprzez rozpraszanie wsparcia w ramach dowolnych przedsięwzięć - a wręcz przeciwnie - zobowiązywały do koncentracji środków w obszarach i inwestycjach skutecznie realizujących cele rozwojowe kraju-beneficjenta oraz całej Wspólnoty (ewentualnie stawiały większe bariery dla projektów o niższych spodziewanych efektach rozwojowych).

Polska powinna świadomie dążyć do samoograniczenia obszarów interwencji polityki spójności poprzez odpowiednie modyfikacje regulacji ws. realizacji instrumentów finansowych UE (zarówno w obszarze polityki spójności, jak i innych sferach warunkujących rozwój społeczno-gospodarczy kraju). W ten sposób zapewne znacznie bardziej byłby widoczny postęp w budowie autostrad, postęp w zakresie zwiększenia poziomu wydatków na badania i rozwój oraz np. budowie społeczeństwa opartego na wiedzy. Takie podejście mogłoby uzyskać wsparcie ze strony krajów kładących nacisk na efektywność polityki i konieczność jej powiązania z podnoszeniem konkurencyjności na poziomie całej UE i pozwoliłoby na zachowanie lub wręcz zwiększanie nakładów na nią przeznaczonych.

Reorientacja celów polityki spójności na realizację kluczowych celów rozwojowych musi także przebiegać przy zastosowaniu podejścia orientacji na cele (*objectives-based approach*). Cele polityki nie mogą dłużej być zorientowane prawie wyłącznie na kompensację barier rozwoju a w ich centrum powinna się znaleźć waloryzacja potencjału rozwoju.

Powyższe postulaty prowadzą w konsekwencji do przeformułowania istoty zasady solidarności. Dalsza realizacja tej zasady nie będzie możliwa, jeżeli polityka spójności pozostanie jedynie mechanizmem redystrybucyjnym. Ponieważ wszystkie regiony UE, bez względu na poziom rozwoju, muszą stawić czoła wyzwaniom globalnym, odnowiona polityka spójności powinna kierować pomoc w taki sposób, aby i słabsze i silniejsze regiony otrzymały równe szanse pełnego wykorzystania drzemącego w nich potencjału rozwojowego.

Rola polityki w dostarczaniu dóbr publicznych na jednolitym rynku

W związku z zarzutami kierowanymi w stronę polityki spójności o jej redystrybucyjny, sprzeczny z zasadami wolnego rynku i wolnej konkurencji charakter – opierający się w dużej mierze na kierowaniu bezpośredniej pomocy do firm i regionów, należy zastanowić się nad możliwością koncentracji instrumentów polityki na dostarczaniu dóbr publicznych – globalnych, europejskich czy regionalnych. Zamiast bezpośredniej pomocy kierowanej do wybranych, spełniających wymagane warunki podmiotów, polityka spójności musi przyczyniać się do budowy konkurencyjnego środowiska dla działających na rynku europejskim podmiotów gospodarczych czy upowszechnianiu usług poprawiających standard życia obywateli. Dobra publiczne – w swojej naturze nie podlegające wyłączeniu i konkurencji nie powinny ograniczać się jednak, tak jak to proponują niektóre państwa, do dostarczania infrastruktury technicznej, ale przede wszystkim powinny odnosić się do wiedzy, reżimów, standardów, zasad działania oraz instytucji, które te zasady wdrażają i monitorują. Przykładem mogą być regionalne systemy innowacji, które wspierają zbiorową przedsiębiorczość przez promowanie i korzystanie z kapitału społecznego tworzącego się między jednostkami prywatnymi – głównie przedsiębiorstwami i publicznymi – przede wszystkim uniwersytetami i jednostkami badawczymi. Ten system działa

jednak najlepiej wtedy, gdy jest uzupełniony o podmioty działające na styku tych dwóch sfer, pełniących rolę agencji pośredniczących w powstawaniu danego dobra publicznego. Argumentem działającym na korzyść zarówno niektórych dóbr publicznych, jak i przyszłej polityki spójności koncentrującej się w jeszcze większym stopniu na ich dostarczaniu jest możliwość przeistoczenia się dóbr publicznych w dobra prywatne o dodatnim zwrocie z inwestycji.

Dodatkowo, transgraniczny charakter dóbr publicznych – widoczny w ich pozytywnych jak i negatywnych oddziaływaniach na regiony czy państwa sąsiadujące – wymaga zaangażowania się aktorów na różnych poziomach - europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym. Polityka spójności będąca polityką opartą na zasadach partnerstwa i wielopoziomowego systemu zarządzania, której celem jest m.in. oddziaływanie w wymiarze terytorialnym posiada ogromne możliwości większej koncentracji swoich zasobów w obszarach, które dostarczają dobra publiczne. Reforma polityki spójności idąca w tym kierunku będzie więc nakładała na wszystkie podmioty biorące udział w debacie obowiązek wypracowania wspólnej definicji czym są „dobra publiczne” i które z nich i na jakim poziomie powinny być dostarczane.

Szersze stosowanie zintegrowanego podejścia

Zintegrowane podejście powinno oznaczać zobowiązanie dla wszystkich aktorów rozwoju regionalnego do kreowania długofalowych strategii rozwoju uwzględniających uwarunkowania zarówno regionalne jak i globalne, urzeczywistnianych poprzez podejmowanie skoordynowanych działań realizowanych w ramach powiązanych polityk (wspólnotowe i krajowe polityki regionalne i sektorowe) oraz przy zastosowaniu zróżnicowanych typów instrumentów finansowych. Tylko wtedy można uzyskać efekty synergii i znaczący postęp w realizacji celów rozwojowych.

Patrząc z dzisiejszej perspektywy, zastosowanie zintegrowanego podejścia na poziomie poszczególnych polityk wspólnotowych jest niezbędne w następujących obszarach: rozwój obszarów wiejskich, budowa sieci TEN (transport, energia), wsparcie potencjału konkurencyjności (przedsiębiorstwa, B+R). Zadanie to oznacza również konieczność wypracowania stosownej hierarchii (priorytetyzacji) polityk wspólnotowych oraz ścisłego powiązania poszczególnych instrumentów realizacji, harmonizacji ich zasad działania, celem zapewnienia komplementarności na poziomie regulacji UE i wzmocnienia struktur koordynacyjnych KE.

W tym kontekście należałoby rozważyć możliwość likwidacji bądź znacznego ograniczenia autonomii funduszy (zarówno działających w ramach poszczególnych polityk wspólnotowych, jak i w ramach samej polityki spójności). W złagodzonej formie postulat ten może ograniczać się do reformy zakresów interwencji i zasad działania funduszy operujących w podobnych obszarach. Postulatem dalej idącym mogłaby być propozycja likwidacji podziału na fundusze, w szczególności na EFRR i EFS, które na poziomie UE dążą do realizacji tych samych celów. W ich miejsce powstałby jeden instrument finansowy, którego zastosowanie zdefiniowane zostałoby nie przez określenie wydatków kwalifikowanych czy też rodzajów działań, ale przez zidentyfikowane problemy i wyzwania.

Spójność terytorialna, jako element integrujący polityki wspólnotowe

Jak zauważono w pierwszej części dokumentu - wraz z przyjęciem Traktatu Lizbońskiego zakres przedmiotowy polityki spójności – wymiar spójności społecznej i gospodarczej zostaje

uzupełniony o wymiar przestrzenny, tj. spójność terytorialną. O ile już w obecnym okresie programowania 2007-2013 wprowadzono do polityki spójności pojęcie wymiaru terytorialnego, to jednak obecne zapisy traktatowe (wchodzące w życie w 2009 roku) tworzą konieczność przeprowadzenia debaty - na poziomie europejskim i krajowym - na temat sposobu włączenia tego wymiaru terytorialnego do polityki spójności jak i innych polityk wspólnotowych i krajowych¹⁸. Oznacza to konieczność wypracowania w pierwszej kolejności wspólnego i jednolitego rozumienia nowych pojęć, definicji i kryteriów¹⁹ jak również nowych zasad koordynacji i roli poszczególnych aktorów wielopoziomowego systemu rządzenia (a zwłaszcza KE) w zakresie rozwoju przestrzennego UE.

Dotychczasowe debaty na temat rozwoju przestrzennego UE miały charakter nieformalny - dokumenty strategiczne na poziomie europejskim dotyczące rozwoju przestrzennego (np. *European Spatial Development Planning*) oraz ostatnie dokumenty takie jak *Agenda Terytorialna* (maj 2007) wyrażały intencje poszczególnych państw co do współpracy, natomiast nie regulowały i nie narzucały harmonizacji w tym zakresie. Ta sytuacja ulegnie zmianie. KE będzie musiała podjąć inicjatywę także ustawodawczą w celu pokazania, jak zapisy traktatowe przełożą się na architekturę celów całej UE i regulacje ws. realizacji instrumentów finansowych z poszczególnych polityk wspólnotowych.²⁰

Zmiana relacji między aktorami gry o rozwój. Nowy model partnerstwa

Architektura relacji pomiędzy KE (a także wewnątrz niej) a państwami członkowskimi, regionami, aktorami szczebla lokalnego i innymi graczami (takimi jak miasta, partnerzy społeczni i gospodarczy) zaangażowanymi w realizację polityki spójności - i szerzej - polityk rozwoju (w tym w zakresie zatrudnienia i potencjału konkurencyjności) winna zostać przeanalizowana na nowo.

Polityka spójności jest sferą kompetencji dzielonej pomiędzy KE i państwa członkowskie. Taka też ta polityka powinna pozostać, co jednak w żadnym razie nie powinno oznaczać zgody na re-nacjonalizację tej polityki, lub usztywnienia jej na wzór WPR, gdzie dominującą rolę w procesie określania zasad i szczegółowych kierunków wydatkowania środków ma KE. Znalezienie odpowiedniej równowagi pomiędzy państwami członkowskimi a pozycją KE jest jednym z najtrudniejszych przedsięwzięć w tym obszarze. Wydaje się, że słusznym kierunkiem byłoby wzmocnienie pozycji DG Regio we wspólnotowym systemie koordynacji procesu decyzyjnego przede wszystkim w zakresie koordynacji instrumentów i działań sektorowych polityk wspólnotowych komplementarnych w stosunku do polityki spójności.

W obecnej perspektywie finansowej 2007-2013 uczyniono krok w kierunku nadania większej roli KE i PE w procesie programowania strategicznego polityki spójności. Przejawia się to przede

¹⁸ KE poświęcony m.in. tej kwestii zostanie opublikowany w 2008 r.

¹⁹ np. co to jest spójność terytorialna, za pomocą jakich wskaźników będzie mierzona, precyzyjne określenie jej zakresu przedmiotowego: dostępność terytorialna, relacje pomiędzy miastami a obszarami wiejskimi, dostęp do usług publicznych, itp.

²⁰ Z perspektywy polskiej wzbogacanie polityki spójności o wymiar terytorialny jest bardzo korzystne - może prowadzić do wzmocnienia znaczenia tej polityki dla osiągania celów całej UE, jak i roli tej polityki w takich obszarach jak np. sieci TEN, wsparcie dla obszarów wiejskich itp. Jednocześnie należy zauważyć, że wykorzystanie korzyści z tym związanych będzie możliwe tylko w przypadku pogłębienia, także w kraju, integracji polityki przestrzennej z polityką społeczno-gospodarczą (co już się powoli odbywa, ale pojawiają się nadal problemy o charakterze koordynacyjnym, instytucjonalnym i prawnym) i aktywnego udziału na poziomie europejskim przy określeniu wskaźników, scenariuszy rozwoju i procedur wprowadzania w życie wymiaru terytorialnego.

wszystkim poprzez przygotowanie *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla spójności*, które stanowią punkt odniesienia dla okresowej oceny efektów jej realizacji, oraz poprzez wprowadzenie obowiązku zawarcia przez państwa członkowskie w *Narodowych Strategicznych Ramach Odniesienia* (NSRO) opisu sposobu, w jaki priorytety UE realizowane będą na szczeblu krajowym. Powiązanie - na poziomie programowania strategicznego oraz finansowego - kierunków wykorzystania środków z celami wspólnotowymi w praktyce jest jednak bardzo trudne, co częściowo wynika z samego kształtu pakietu regulacyjnego (np. odrębność funduszy). Promocja podejścia strategicznego oraz zasady subsydiarności, zasadniczo pożądana i godna poparcia, dała państwom członkowskim dużą swobodę przy tworzeniu poszczególnych instrumentów rozwojowych i zasad wydatkowania środków. Takie podejście, w sytuacji nowych państw członkowskich, mających duże potrzeby rozwojowe, słabą administrację i walczących z pokusą wykorzystywania funduszy strukturalnych na wszystkie te sfery, na których własnych środków publicznych jest za mało, stanowi dla nich duże wyzwanie.

Bardzo istotną kwestią jest w tym obszarze przedyskutowanie na nowo roli regionów, jako podmiotu uczestniczącego nie tylko w opiniowaniu na poziomie europejskim (nowa rola Komitetu Regionów i różnych ciał przedstawicielskich) i krajowym, ale także ewentualnego szerszego wpisania regionów w proces decyzyjny i wykonawczy polityki spójności, a przez to jej decentralizację. Na poziomie państw członkowskich wzmocnieniu powinny ulec struktury odpowiedzialne za koordynację polityk rozwoju regionów. Z drugiej strony, regionom powinien zostać powierzony większy zakres odpowiedzialności i zadań jeśli chodzi o programowanie i realizację polityk rozwoju ukierunkowanych terytorialnie. Wymaga to ponownego określenia miejsca i sił poszczególnych podmiotów/instytucji w kształtowaniu i realizacji polityki spójności, szczególnie w procesie konsultacyjnym i decyzyjnym. W tym kontekście, jak również w kontekście wzrostu roli wymiaru terytorialnego oraz konkurencyjności UE należy pamiętać również o rosnącej roli miast. Wzmacniając miasta jednocześnie osłabia się rolę regionów jako podmiotów tej polityki, z drugiej strony to ośrodki miejskie są biegunami wzrostu przyciągającymi najbardziej konkurencyjne i innowacyjne przedsięwzięcia. Przed takim procesem bronią się jednak kraje i regiony, w których istnieją stabilne struktury regionalne lub w których podjęto działania na rzecz regionalizacji. Wydaje się, że wzajemne relacje pomiędzy regionami, poziomem lokalnym i innymi partnerami (w tym organizacjami pozarządowymi), tworzące nowy model partnerstwa, opierający się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów zainteresowanych danym obszarem wsparcia i funkcjonujący w szerszym kontekście niż tradycyjne partnerstwo na linii rząd-pracodawcy-pracobiornicy, powinny być obszarem szerokiej refleksji w kontekście celów polityk wspólnotowych a zwłaszcza polityki spójności. Tylko takie podejście będzie, gwarantować poprawę dialogu społecznego, zapewniać odpowiedni poziom legitymizacji działań w ramach polityki spójności, a także większą odpowiedzialność za jej efekty zarówno po stronie decydentów, jak i jej beneficjentów.

Odrębną, ale powiązaną kwestią, jest rozwiązanie kwestii udziału Parlamentu Europejskiego . Obserwowany ostatnio wzrost znaczenia PE w realizacji polityki spójności na poziomie wspólnotowym wzbudza obawy co do możliwości polepszenia pozycji polityki spójności (co było oczekiwane), ale także wywołuje obawy przed politycznymi naciskami oraz, że spadną na nią polityczne gromy.

Szersze stosowanie rozwiązań pro-efektywnościowych

Głównym mechanizmem zobowiązującym państwa członkowskie do szybkiego wykorzystywania środków polityki spójności jest zasada n+2²¹. Zasada ta rzeczywiście wymusza szybsze wykorzystanie środków finansowych, niekoniecznie jednak wpływa na efektywność ich wykorzystania. Przeciwnie – dofinansowanie poszczególnych projektów podlega wielokrotnie ocenie szybkości możliwości „otrzymania faktury”, a nie na jakości merytorycznej projektów. W sytuacji Polski - kraju nadal nie dysponującego zadowalającymi zdolnościami przygotowywania odpowiedniej liczby i jakości dużych projektów infrastrukturalnych (*project pipeline*) - rozwiązaniem pożądanym i jednocześnie korzystnym dla osiągania długofalowych celów UE, byłoby zwiększenie roli innych mechanizmów pro-efektywnościowych np. rezerw tworzonych na dwóch poziomach: krajowym (tak, aby nie dopuścić do ewentualnej utraty środków na rzecz innych państw) i wspólnotowym (rozwiązanie może pozwolić, w stosownych przypadkach, na zmniejszenie kontrybucji płatników netto).²²

Warto zastanowić się nad innymi mechanizmami finansowymi determinującymi nie tyle sprawność wydatkowania przyznanych środków, co ich efektywność. W celu zachęcenia i niejako wymuszenia na wnioskodawcach przygotowywania projektów przyczyniających się - w sposób skuteczny - do realizacji celów rozwojowych a nie tych o małym znaczeniu z punktu widzenia strategii rozwoju czy też „konsumpcyjnych” należy wprowadzić np. premie dla najlepszych i najefektywniej wykorzystujących dostępne środki, bądź też zadaniowość w miejsce kopert finansowych.

* * *

Ostatnie próby modernizacji polityki spójności były skoncentrowane przede wszystkim na reorientacji jej celów. Nie towarzyszyły im jednak stosowne zmiany w instrumentarium regulacyjnym i finansowym, co przyczyniło się m.in. do osłabienia jej przejrzystości oraz do sukcesywnej marginalizacji. Jej powrót do głównego nurtu wspólnotowych polityk rozwoju jest możliwy pod warunkiem przeprowadzenia zmian sięgających aż po same fundamenty, co w praktyce oznacza reformę o skali i zasięgu Jednolitego Aktu Europejskiego.

Podejmowane działania muszą doprowadzić przede wszystkim do realnego zwiększenia efektywności instrumentów realizacji polityki spójności oraz w efekcie końcowym do podniesienia jej skuteczności.

Istotą pytania o pożądany kształt polityki spójności jest pytanie o pożądany model rozwoju całej Wspólnoty, świadomej zmian oraz wyzwań gospodarczych i społecznych już nie tylko na poziomie regionalnym, krajowym, czy też wspólnotowym, ale również – lub przede wszystkim – na poziomie globalnym.

²¹ Według której środki alokowane w budżecie UE przepadają automatycznie, jeśli państwo członkowskie nie przedstawi wniosków o płatność na ich równowartość do końca roku n+2 umorzenia środków na skutek działania zasady n+2.

²² Ciekawostką jest, że zapisana w pakiecie regulacyjnym na lata 2007-2013 możliwość zaplanowania w NSRO rezerwy wykonania (*performance reserve*) uruchamianej po roku 2010 została wykorzystana tylko przez dwa państwa, w tym Polskę.

Reforma powinna dążyć do coraz większego otwierania polityki na wyzwania zewnętrzne i na bezpośrednie kreowanie wzrostu we wszystkich regionach, zarówno tych silnych, jak i tych borykających się z problemami strukturalnymi – niezależnie od skali problemu.

Kreowanie wzrostu powinno odbywać się nie tylko poprzez kompensację barier rozwoju ale także poprzez waloryzację potencjału rozwoju i nadawanie impulsów do zmian strukturalnych poprzez adekwatne konfigurowanie instrumentów finansowych, których efektywność i skuteczność zależeć będzie od sposobu dystrybucji.

Tym samym wymiana poglądów nt. pożądanego kształtu polityki spójności z aktorami zaangażowanymi w realizację polityki spójności - zarówno tymi zainteresowanymi kontynuacją polityki spójności, tych prezentującymi wolę jej odnowienia jak i tymi dążącymi do jej marginalizacji na rzecz innych polityk wspólnotowych – winna obejmować następujące rozważania:

- Polityka spójności powinna być instrumentem osiągnięcia celów i priorytetów rozwojowych całej Wspólnoty. Powodzenie w realizacji nowych celów, uwzględniających nowe otoczenie zewnętrzne, będzie także zależeć od jej miejsca w całości działań pro-rozwojowych podejmowanych na poziomie wspólnotowym, krajowym i regionalnym.
- Konieczne jest określenie roli polityki spójności oraz innych polityk wspólnotowych w podejmowaniu tych nowych wyzwań. Bardziej skuteczne wydaje się podejście polegające na włączeniu ich w sposób zintegrowany do zakresu działalności polityk, niż przeznaczanie na nie ogólnej wielkości środków (zasada *earmarking*).
- Przy podejmowaniu tej kwestii należy w większym stopniu wykorzystać charakter horyzontalny polityki spójności. W sposób naturalny ta cecha może ją predestynować do pełnienia funkcji koordynacyjnej i rzeczywistego stosowania zintegrowanego podejścia w odniesieniu do działań Wspólnoty realizowanych w ramach poszczególnych polityk sektorowych (koordynacja pozioma) oraz koordynacji tych samych działań w odniesieniu do polityk krajowych i strategii regionalnych (koordynacja pionowa).
- W związku z tym kwestia efektywności wielopoziomowego systemu rządzenia będzie uzależniona od kształtu struktur instytucjonalnych, sposobu udoskonalania mechanizmów i instrumentów koordynacji poszczególnych dziedzin działalności Wspólnoty oraz w ich odniesieniu działań krajowych i regionalnych jak również od zdolności administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich.
- Istnieje potrzeba zdefiniowania a następnie stworzenia nowego modelu partnerstwa opierającego się o zadaniowy i wielostronny dobór partnerów funkcjonujących na wszystkich szczeblach prowadzenia polityki rozwojowej. Kluczowym szczeblem będzie tutaj poziom regionalny (regiony) i lokalny (miasta, sektor pozarządowy).
- Obszar wsparcia z polityki spójności powinien stanowić optymalne (na poziomie regionalnym) *policy-mix* między interwencjami ukierunkowanymi na niwelowanie słabości (niedostatków) infrastrukturalnych (infrastruktura podstawowa, kapitał rzeczowy) a inwestycjami w regionalne determinanty wzrostu (przede wszystkim kapitał ludzki i społeczny), tak, aby umożliwić regionom rozwój lokalnych potencjałów, wzmocnienie zdolności adaptacji do wyzwań wewnętrznych i zewnętrznych oraz w końcowym efekcie umożliwić znalezienie właściwego miejsca na rynkach globalnych.

- Niezbędne także się staje wypracowanie stosownych wskaźników, systemów koordynacji i precyzyjne określenie roli różnych podmiotów zaangażowanych w procesy rozwojowe. Zmiany muszą odzwierciedlać filozofię „polityki efektywności rozwoju” także poprzez bardziej adekwatne konfigurowanie instrumentów finansowych.
- Zmieniające się otoczenie i oczekiwania wobec polityki spójności narzucają także konieczność jednolitego rozumienia i stosowania nowych koncepcji, takich jak np. spójność terytorialna.

Podsumowując należy zadać sobie pytanie, czy tak sformułowane ambitne założenia reformy polityki spójności są nie tylko możliwe do spełnienia ale czy ich wprowadzenie wsparte być może odpowiednim instrumentarium finansowym.

Niewątpliwie ważne jest, by debata nad przyszłością polityki spójności dotyczyła faktycznego przeglądu tej polityki, tj. skupiła się na rzetelnej analizie efektów jej realizacji w kontekście priorytetów politycznych UE, a nie koncentrowała się - jak to w dużym stopniu miało miejsce podczas negocjacji budżetowych 2007-2013 - na kwestiach związanych z redystrybucją środków, prowadząc ostatecznie do rozliczenia potencjalnych „zysków i strat” płatników netto.

Istotne jest także, by dyskusja nad polityką spójności była elementem szerszej debaty na temat przeglądu wspólnotowych polityk, będących częścią jednego systemu i realizujących ogólnoeuropejskie cele rozwojowe. W tym kontekście ważne jest debatowanie pożądanego kierunku zmian polityki spójności w ścisłym powiązaniu z reformowaniem Wspólnej Polityki Rolnej (WPR). Są to dwie, związane ze sobą polityki, absorbujące największą ilość budżetu UE i wymagające gruntownych zmian w obliczu wyzwań stojących przed UE. Co więcej, w kontekście rozważań dotyczących horyzontalnego charakteru tej polityki, jej oczywistego wpływu na osiągnięcie celów rozwojowych Unii Europejskiej oraz pełnienia funkcji koordynacyjnej w odniesieniu do działań Wspólnoty realizowanych w ramach poszczególnych polityk sektorowych, także filozofia konstruowania budżetu wspólnotowego powinna pójść w tym właśnie kierunku. Oznaczać to powinno innymi słowy przejście z podejścia „kopertowego” i „sektorowego” w kierunku rzeczowego zdefiniowania wspólnotowych celów i wpisania ich w sposób skoordynowany oraz zintegrowany w dostępne instrumenty finansowe.

Implikacje budżetowe będzie też miała dogłębna analiza uwarunkowań związanych z funkcjonowaniem polityki spójności - zarówno wewnętrznych (podstawy traktatowe, zasady i przepisy określone w regulacjach ws. realizacji polityki spójności, tj. instrumenty finansowe i system realizacji jak również powiązanie polityk krajowych), jak i zewnętrznych odnoszących się do wyzwań o charakterze globalnym, obecnych i przyszłych celów UE w horyzoncie średnio i długoterminowym oraz ich roli w realizacji polityki spójności. Nie należy także zapominać o możliwych rozszerzeniach UE. Proces ten musi również uwzględniać potrzeby rozwojowe wszystkich państw członkowskich, odbywać się na poziomach: europejskim, krajowym i regionalnym, aby w konsekwencji wpłynąć na ostateczny kształt propozycji legislacyjnej ws. kolejnej perspektywy finansowej, którą KE powinna przedstawić najpóźniej w połowie 2011 r.