

Jacek SZLACHTA*

Janusz ZALESKI*

Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013

Uwagi wstępne

Od czasu reformy Delorsa z 1988 roku Unia Europejska planuje swoje polityki i budżet w horyzoncie wieloletnim. Rozwiązania obecnego okresu programowania dotyczą lat 2007-2013. Zgodnie z zapisami Traktatu Zmieniającego¹, podpisanego w Lizbonie w dniu 13 grudnia 2007 roku, Wspólnota programuje swoje polityki i budżet w horyzoncie wieloletnim, nie krótszym niż 5 lat. Dlatego trudno jest obecnie określić jaki horyzont czasowy zostanie wybrany dla kolejnego okresu po roku 2013, najprawdopodobniej powinien on dotyczyć lat 2014-2018 lub 2014-2020. Jest to ostatni okres programowania, dla którego decyzja będzie podjęta na zasadzie konsensusu wszystkich państw członkowskich.

Dyskusja nad kolejną modyfikacją polityk i budżetu Unii Europejskiej (UE) rozwija się na tle przygotowywanego już na rok 2009 przeglądu budżetu Wspólnoty. Dla Polski dyskusja ta ma istotne znaczenie, bowiem jesteśmy krajem o największym dodatnim saldzie transferów z budżetu Unii Europejskiej, tylko w latach 2007-2013 w ramach polityki spójności sięgającym około 76 mld euro (w cenach bieżących). W ramach wszystkich transferów na rzecz naszego kraju najważniejszą pozycją są fundusze strukturalne (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny) oraz Fundusz Spójności, uruchamiane w ramach europejskiej polityki spójności². Ponieważ modernizacja Polski, realizowana ze znaczącym udziałem funduszy Wspólnoty, nie zostanie

* Jacek Szlachta jest pracownikiem Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, a Janusz Zaleski – Wrocławskiej Agencji Rozwoju Regionalnego i Politechniki Wrocławskiej. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2008 r.

¹ W polskiej literaturze przedmiotu używa się także pojęcia Traktat Reformujący.

² W literaturze przedmiotu są używane, najczęściej zamiennie, przynajmniej trzy różne pojęcia: (1) polityka strukturalna UE – tradycyjne określenie, które pojawiło się w Traktacie Rzymskim i oznaczało gotowość ze strony Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej podjęcia interwencji zorientowanej na takie problemy; (2) polityka regionalna UE, co wynika z tego, iż podstawowa część interwencji Wspólnoty jest zorientowana regionalnie, a kryteria wyboru sfer oddziaływania są także regionalne; (3) polityka spójności UE – wskazuje na podstawowy cel interwencji jakim jest zmniejszenie zróżnicowań we Wspólnocie.

niestety, zakończona do końca roku 2013, narzuca się oczywiste pytanie: w jaki sposób można uzasadnić podatnikowi europejskiemu sensowność utrzymywania tak znaczącego budżetu i zakresu tej polityki.

Należy przy tym mieć na uwadze również genezę europejskiej polityki spójności. Zreformowana w ramach pakietu Delorsa polityka spójności została zorientowana na regiony problemowe, w tym przede wszystkim na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Było to związane z udokumentowanymi studiami, że takie regiony będą odnosiły znacznie mniejsze korzyści z Unii Gospodarczej i Walutowej niż regiony o wysokim poziomie rozwoju. Tak więc funkcją europejskiej polityki spójności było przede wszystkim rekompensowanie mniej korzystnego przebiegu procesów rynkowych w niektórych regionach Wspólnoty. Istotne jest pytanie o aktualność tej tezy, w sytuacji mającej miejsce w Unii Europejskiej w XXI wieku. Należy poddać analizie problem, czy słabe i peryferyjne regiony Wspólnoty, w warunkach globalizacji i nowych wyzwań, mogą w zbliżonym stopniu jak bogate regiony starych państw członkowskich korzystać z owoców Unii Gospodarczej i Walutowej.

Uwarunkowania wynikające ze zmieniającego się modelu europejskiej polityki spójności

Pierwsza faza polityki strukturalnej Wspólnoty była prowadzona w latach 1957-1988, bazując na zapisie Traktatu Rzymskiego, iż „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju, poprzez redukowanie różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie różnicowania mniej uprzywilejowanych regionów”. W wyniku tego zapisu pojawiły się fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (w 1958 roku), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (w 1964 roku) oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (w 1975 roku). W roku 1967 powołano w Komisji Europejskiej Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej. Politykę strukturalną Wspólnoty w tym okresie cechował brak koordynacji pomiędzy poszczególnymi instrumentami, bardzo ograniczona skala środków, a decydemtem kierunku interwencji był kraj członkowski.

W drugiej fazie, zapoczątkowanej reformami z 1988 roku, polityka ta wynikała z zapisów artykułu 130A Traktatu o Unii Europejskiej. Zapis ten w obecnie obowiązującym Traktacie jest następujący: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między różnymi regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”. W wyniku wdrażania pakietu Delorsa nastąpiło znaczne zwiększenie wielkości środków prze-

Autorzy zdecydowali się także na zastosowanie takiej elastycznej konwencji w zakresie terminologii, chociaż prawdopodobnie warto byłoby w przyszłości zdecydowanie zróżnicować zakres tych trzech pojęć.

znaczanych na wspieranie rozwoju regionalnego z budżetu Unii Europejskiej, precyzyjnie określono procedury wieloletniego programowania rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego, zintegrowano programowanie wszystkich funduszy strukturalnych, koncentrując środki na obszarach problemowych, przede wszystkim na obszarach biednych, a kryteria, zasady i kierunki interwencji były określane na poziomie Wspólnoty.

Od połowy pierwszej dekady XXI wieku następowała stopniowa modyfikacja modelu polityki spójności, czasami nazywana erozją tego tradycyjnego modelu. W roku 2005 została przyjęta Odnowiona Strategia Lizbońska, będąca modyfikacją oryginalnej Strategii z Lizbony i Goeteborga (SL) z lat 2000-2001³. Ze względu na niską skuteczność osiągania pierwotnych celów SL przyjęto, że wszystkie polityki Wspólnoty zostaną podporządkowane tej strategii, czyli będą służyły zbudowaniu w Europie najbardziej konkurencyjnej gospodarki światowej. Dokumentem, który tworzy nowe ramy merytoryczne są Zintegrowane Wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia⁴. Pierwszy dokument tego typu dotyczy lat 2005-2008. Zawarte w nim zostały 24 strategiczne wytyczne, obejmujące polityki: makroekonomiczną, mikroekonomiczną oraz rynku pracy. Każdy kraj członkowski przygotował na tej podstawie Krajowy Program Reform na lata 2005-2008, określający w jaki sposób każda z tych wytycznych będzie wdrażana.

Modyfikacja systemu programowania europejskiej polityki spójności na lata 2007-2013 wprowadziła nowy dokument zwany Strategicznymi Wytycznymi Wspólnotowymi, dotyczącymi polityki spójności w latach 2007-2013⁵. Ma on bardzo wysoki status polityczny, jest przedstawiany przez Komisję Europejską, akceptowany przez Parlament Europejski, a następnie staje się podstawą przygotowania przez wszystkie państwa członkowskie Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia, zawierających strategię wykorzystania funduszy Unii Europejskiej dostępnych w ramach polityki spójności w tym okresie. Lista tych strategicznych wytycznych, zwanych także priorytetami, została przeniesiona do Strategicznych Wytycznych Wspólnotowych z Odnowionej Strategii Lizbońskiej.

Kolejna ważna zmiana wynika z przyjęcia w dniu 13 grudnia 2007 roku Traktatu Zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. W artykule 2 zmienionego Traktatu o Unii Europejskiej zapisano, iż: *(Unia) wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi*. Potwierdzone jest to zapisami artykułu 2C zmienionego Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, zwanego od 13 grudnia 2007, Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej,

³ Komunikat Komisji, Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy Początek Strategii Lizbońskiej, Komisja Wspólnot Europejskich, COM(2005)24, Bruksela 2.2.2005 r.

⁴ Patrz Wytyczne UE. Zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu i zatrudnienia na lata 2005-2008, Dokumenty opublikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej w dniu 6 sierpnia 2005 r. (Dz.U.L. 205 z 6.08.2005 r.), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

⁵ Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności (2006/702/WE), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L. 291/11, 21.10.2006 r.

który wymienia w punkcie 2 tego artykułu: *Kompetencje dzielone między Unią a Państwami Członkowskimi stosują się do następujących głównych dziedzin zaliczając do nich w podpunkcie c) spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna.*

Jest to rozwijane w tytule XVII Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej poświęconemu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w którym znalazło się pięć artykułów (numery 158-162)⁶, które określają szczegółowe ramy

⁶ Artykuł 158: W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Artykuł 159: Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w artykule 158. Przy formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Wspólnoty oraz przy urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego bierze się pod uwagę cele określone w artykule 158 i przyczynia się do ich realizacji. Wspólnota wspiera także osiąganie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych.

Co trzy lata Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu i Komitetowi Regionów sprawozdanie w sprawie postępów w urzeczywistnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz w sprawie sposobu, w jaki różne środki przewidziane w niniejszym artykule przyczyniły się do tego. Sprawozdanie to zawiera, w odpowiednim przypadku, stosowne propozycje.

Jeśli działania szczególnie okazały się niezbędne poza funduszami i bez uszczerbku dla środków przyjętych w ramach innych polityk Wspólnoty, działania takie mogą być przyjmowane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.

Artykuł 160: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych.

Artykuł 161: Bez uszczerbku dla artykułu 162, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą prawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów, określa zadania, cele priorytetowe oraz organizację funduszy strukturalnych, co może obejmować grupowanie funduszy. Według tej samej procedury określone są również ogólne zasady mające do nich zastosowanie, jak również przepisy niezbędne do zapewnienia ich skuteczności oraz koordynacji funduszy między sobą i z innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

Fundusz Spójności, utworzony zgodnie z tą samą procedurą, wspiera finansowo projekty w dziedzinach środowiska naturalnego i sieci transeuropejskich w zakresie infrastruktury transportowej.

Artykuł 162: Rozporządzenia wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są podejmowane przez Radę, stanowiącą zgodnie z procedurą określoną w artykule 251 i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów. W odniesieniu do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji oraz Europejskiego Funduszu Społecznego stosują się w dalszym ciągu odpowiednio artykuły 37 i 148.

wdrażania europejskiej polityki spójności. Również artykuł 280A odnosi się do spójności⁷. Mamy więc do czynienia w ostatnich latach z fazą przejściową tej polityki. Przyjęte na lata 2007-2013 rozwiązania dotyczące polityki spójności, będące wynikiem kompromisu politycznego państw członkowskich, mających bardzo różną wizję tej polityki, są wskutek tego eklektyczne. Dlatego mają one charakter typowy dla rozwiązań okresu przejściowego, prowadzących do różnorodnych niespójności i niekonsekwentnych rozwiązań, co oznacza, iż bardzo łatwo będzie krytykować obecnie obowiązujący sposób prowadzenia tej polityki.

Należy również mieć na uwadze, że w literaturze przedmiotu często wymieniane są inne wymiary spójności Unii Europejskiej, takie jak polityczna czy kulturowa. Warto byłoby określić, jakie pozatraktatowe wymiary spójności mogą być istotne dla rozwoju Unii Europejskiej w XXI wieku i w jaki sposób powinny zostać uwzględnione w nowej polityce spójności.

Podsumowując analizę zapisów Traktatu Zmieniającego w odniesieniu do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej należy również zwrócić uwagę na zapis, że Unia Europejska kieruje się solidarnością pomiędzy państwami członkowskimi. Prawdopodobnie polityka spójności jest najbardziej wyrazistą demonstracją solidarności europejskiej. Jednak niezbędne jest bardziej rozwinięte i operacyjne rozszyfrowanie w jaki sposób rozumiemy solidarność na gruncie tej polityki Wspólnoty.

Najważniejsze problemy jakie powinny być przedmiotem dyskusji

Kompleksowość polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Jest ona kwestionowana przede wszystkim w związku z finansowaniem rozwoju obszarów wiejskich. Model obowiązujący do końca roku 2006, pozwalał na podejmowanie różnorodnych działań zarówno w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), jak też europejskiej polityki spójności. Poczynając od roku 2007 zdecydowano o likwidacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, zastępując go Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, będącym instrumentem WPR. Miało to w założeniu usprawnić model finansowania obszarów wiejskich, poprzez uniknięcie niebezpieczeństw wynikających z finansowania podobnych przedsięwzięć w ramach dwu różnych polityk Wspólnoty. Już obecnie widać, że niespecjalnie się to udało, bowiem dążenie do finansowania priorytetów i działań na obszarach wiejskich pojawiło się w znacznie szerszej niż dotąd skali w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego. Jednak kontaminuje to te fundusze, bowiem dzieje się w warunkach braku w polityce spójności specjalnego funduszu zorientowanego wyłącznie na obszary wiejskie. Prowadzi

⁷ Artykuł 280a: Wzmocniona współpraca jest podejmowana w poszanowaniu Traktatów i prawa Unii. Współpraca ta nie może naruszać rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Nie może ona stanowić przeszkody ani dyskryminacji w handlu między Państwami Członkowskimi, ani prowadzić do zakłócenia konkurencji między nimi.

to do pojawienia się syndromu dwu równoległych polityk rozwojowych; jednej ogólnej i zorientowanej na miasta i obszary zurbanizowane; drugiej dedykowanej obszarom wiejskim. W Polsce znalazło to wyraz w zadziwiających zapisach nowej regulacji prawnej określającej wdrażanie funduszy Unii Europejskiej w latach 2007-2013, która weszła w życie 25 grudnia 2006 roku i została nowelizowana w lipcu 2007 roku.⁸ W artykule 1 tej ustawy znajduje się zapis: „1. Ustawa określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy pomiędzy nimi. 2. Ustawa nie stosuje się do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich i Europejskiego Funduszu Rybackiego, z wyłączeniem przepisów rozdziałów 1, 2 i 7”. Oznacza to, mimo wszystkich zapewnień dotyczących znaczenia koordynacji, segmentację polityki rozwojowej w Polsce.

„Lizbonizacja” polityk Wspólnoty

Jak już przedstawiono wcześniej nowa polityka spójności jest w znacznie większym stopniu niż ta sprzed 2007 roku podporządkowana wdrażaniu Strategii Lizbońskiej (SL). Przyjmując bezwarunkowo priorytet finansowania wyłącznie działań wspierających w najwyższym stopniu SL należy mieć na uwadze, że w kilku regionach Wspólnoty wydaje się ponad 50% środków przeznaczanych na badania i rozwój. W konsekwencji to właśnie te obszary powinny być w pierwszej kolejności wspierane, jako generujące innowacje, które pozwalają Europie skutecznie konkurować ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej. Podporządkowanie polityki spójności Wdrażaniu Odnowionej Strategii Lizbońskiej oznacza wzmocnienie tendencji centralizacyjnych, bowiem priorytety tej strategii znacznie łatwiej wdrażane są w układzie sektorowym niż regionalnym. Pojęcie regionalna polityka naukowa i innowacyjna znajduje się bowiem dopiero w fazie konceptualizacji. W latach 2007-2013 przyjęto indykatywne założenie, że na wdrażanie Strategii Lizbońskiej powinno zostać przeznaczone przynajmniej 60% środków funduszy w ramach każdego z programów operacyjnych. Wymagało to dokonania klasyfikacji wszystkich wydatków ponoszonych z funduszy Unii Europejskiej tzw. *earmarkingu*. Sprzyja to także wzrostowi różnicowań wewnątrzregionalnych, bowiem stolice regionów i najsilniejsze ich ośrodki tworzą zdecydowanie najkorzystniejsze warunki dla lizbońskiego wykorzystania środków europejskich. Nacisk na konkurencyjność regionalną wpływa na zasadnicze zmodyfikowanie dotychczasowych priorytetów funduszy.

Wzrost efektywności wykorzystania funduszy Wspólnoty

W końcowej fazie negocjacji dotyczącej rozwiązań na lata 2007-2013 przyjęto szereg rozwiązań osłabiających efektywność wdrażania europejskiej polityki spójności w państwach członkowskich. Polegały one między innymi na:

⁸ Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, Dziennik Ustaw 2006, Nr 227, poz. 1658, nowelizacja Dziennik Ustaw 2007, Nr 140, poz. 984.

możliwości traktowania jako wydatku kwalifikowalnego podatku od wartości dodanej, dopuszczenia finansowania budownictwa mieszkaniowego i ochrony zdrowia. W dalszym ciągu nie wyeliminowano możliwości finansowania z funduszy niezrestrukturyzowanych sektorów gospodarki, a także przedsięwzięć o wyłącznie koniunkturalnych efektach. Zdarzają się sytuacje nieprzestrzegania wyników rankingu przy dokonywaniu wyboru finansowanych z funduszy Unii Europejskiej projektów. Zdecydowanie preferowane są instrumenty grantowe (dotacje) w porównaniu z miękkimi kredytami. Nawet w przypadku wsparcia sektora prywatnego (MŚP) było to rozwiązanie dominujące. Katalog działań sanujących europejską politykę spójności powinien między innymi: zawęzić zakres rzeczowy dopuszczalnego finansowania w ramach europejskiej polityki spójności do przedsięwzięć strukturalnych i rozwojowych, ograniczyć zakres instrumentów grantowych w stosunku do sektora przedsiębiorstw na rzecz miękkich kredytów udzielanych przez fundusze różnego typu (*seed, venture, gwarancji, etc.*), konsekwentnie eliminować różne nieprawidłowości.

Bardzo istotne znaczenie ma sposób percepcji absorpcji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dominuje tradycyjne rozumienie, czyli wydawanie środków europejskich w przewidzianym czasie, zgodnie z obowiązującymi zasadami i procedurami. Najbardziej krytycznie oceniane jest utracenie alokacji środków europejskich. Wydaje się, iż systematycznie należy dążyć do poprawy jakości mierzenia efektów funduszy.

Uwagę należy skupić także na identyfikacji wartości dodanej polityki spójności. Dlatego precyzyjna enumeracja różnorodnych korzyści tej polityki, także przy użyciu modelowania makroekonomicznego ma takie znaczenie.

W celu szacowania *ex ante* i *ex post* efektów polityki spójności Komisja Europejska wsparła stworzenie metodologii badań makroekonomicznych definiując oczekiwania wobec takich narzędzi w dokumentach określających zasady prowadzenia ewaluacji dokumentów strategicznych i programów operacyjnych⁹. Dzięki wsparciu Komisji zbudowano rodzinę modeli makroekonomicznych HERMIN, które od lat 80. służą jako podstawowe narzędzie analizowania efektów polityki spójności na wzrost PKB, obniżanie poziomu bezrobocia i wiele innych ważnych parametrów makroekonomicznych. Należy wykorzystać wyniki tych analiz z zastosowania modelu HERMIN, a także innych narzędzi spełniających wymagania Komisji Europejskiej do wykazania znaczenia polityki spójności dla szybkiego rozwoju krajów i regionów nią objętych. Dotyczyć to powinno zarówno historycznych sytuacji znaczenia polityki spójności dla sukcesu społeczno-ekonomicznego rozwoju Irlandii, Portugalii, a także wybranych regionów Hiszpanii¹⁰ i wspomaganych regionów UE 15 (obszary restrukturyzacji przemysłowej Wielkiej Brytanii i Francji, słabo dostępne (izolowane) obszary

⁹ European Commission. Directorate-General XVI Regional Policy. The New Programming period 2007-2013: Indicative Guidelines on Evaluation Methods: Ex ante Evaluation. Working document No. 1, August 2006. Annex 1: Ex ante evaluation at national or macro region level, 2. Macro-economic modelling.

¹⁰ J. Bradley, An examination of the ex-post macroeconomic impacts of CSF 1994-99 on Objective 1 countries and regions. Greece, Ireland, Portugal, Spain, East Germany and Northern Ireland.

jak Szkocja, etc.), jak również możliwie szerokich i wiarygodnych prognoz możliwych efektów tej polityki w nowych krajach członkowskich z Polską jako największym beneficjentem tej polityki w okresie 2007-2013. Należy również brać pod uwagę, że wewnątrz Komisji Europejskiej ma miejsce debata między DG REGIO i DG ECFIN na temat efektów polityki spójności, w której modele makroekonomiczne stosowane przez DG ECFIN próbują podważać analizy przedstawione przez DG REGIO. Wskazuje to na potrzebę dalszego rozwoju narzędzi i bardziej dogłębnych analiz, które wspomogą debatę wewnętrzną między Dyrekcjami Generalnymi Komisji Europejskiej przekonywującymi analizami. Powinno to dotyczyć zarówno dalszego rozwoju metodologii HERMIN (co częściowo jest czynione przez DG REGIO) i pogłębionych badań efektów polityki spójności prowadzonych z jej wykorzystaniem, a także rozwinięcia analiz z zastosowaniem innych modeli makroekonomicznych, które wzbogacą tę debatę o nowe aspekty na rzecz dalszego prowadzenia polityki spójności.

Uwzględnienie spójności terytorialnej

Jak zaznaczono już wcześniej trzeci wymiar spójności musi zostać w najbliższych latach uwzględniony w europejskiej polityce strukturalnej, co wynika przede wszystkim z zapisów Traktatu Zmieniającego. Lepszemu zdefiniowaniu problemów stojących przed Europą w tej sferze służyły prace podjęte w latach 2000-2006 w ramach programu *ESPON (European Spatial Planning Observation Network)*, w których uczestniczy 27 państw członkowskich oraz Norwegia i Szwajcaria. W latach 2007-2013 mamy do czynienia z kolejną edycją programu ESPON, skoncentrowaną na przestrzennym wymiarze strategicznych wyzwań przed jakimi stoi Wspólnota. W pierwszej fazie prac tego programu uwaga została skoncentrowana na problemach dostępności terytorialnej za pomocą komunikacji szynowej, drogowej i lotniczej oraz syntetycznej dostępności przestrzennej, z uwzględnieniem tych trzech rodzajów transportu, ocenianej w układzie regionów typu NUTS 2 i NUTS 3. W czwartym Raporcie Kohezyjnym (IVRK) omawiając kwestie spójności terytorialnej zupełnie pominięto kluczowe dla tej spójności kwestie dostępności przestrzennej, koncentrując uwagę nadmiernie na drugorzędnych zjawiskach i procesach. Fatalnie niski poziom dostępności przestrzennej wielu części Wspólnoty oznacza zasadnicze ograniczenie możliwości wykorzystania potencjału społeczno-gospodarczego Europy. Konsekwencją tego podejścia jest pominięcie problemów wynikających z bardzo niskiego poziomu dostępności Polski, w tym przede wszystkim wschodniej i północno-wschodniej, co stanowi podstawową barierę rozwoju poszczególnych miast i regionów. Bardzo rzetelnie i przenikliwie dokumentują to kolejne raporty badawcze ESPON. Taka sytuacja przynosi wiele szkód nie tylko Polsce, ale całej Unii Europejskiej, bowiem potencjał tych regionów, podregionów i miast nie jest wykorzystywany i nie uczestniczą one w analizach

jako potencjalne lokalizacje bezpośrednich inwestycji zagranicznych, co oznacza suboptymalne decyzje lokalizacyjne inwestorów. Zamiast tego uwagę czytelnika IV raportu skoncentrowano na: procesach: koncentracji terytorialnej potencjału gospodarczego, dotyczących przede wszystkim stolic, problemach suburbanizacji i wiążących się z tym różnorodnych patologii oraz utracie ludności przez obszary wiejskie. Takie rozpisanie spójności terytorialnej w IVRK nie może być uznane za poprawne, bowiem pomija najważniejszy problem spójności terytorialnej jakim jest izolacja przestrzenna. Należy postulować uzupełnienie diagnoz spójności terytorialnej o wnioski wynikające z klasycznej analizy dostępności regionów typu NUTS 2 i NUTS 3 za pomocą komunikacji szynowej, drogowej oraz lotniczej oraz w ujęciu syntetycznym. Oczywiście niechęć do uwzględnienia tych spraw wynika prawdopodobnie z tego, iż w dalszej kolejności mogłoby to prowadzić do weryfikacji listy priorytetowej korytarzy transportowych TEN, czym nikt w „starych” państwach członkowskich Unii Europejskiej nie jest zainteresowany. Należy pamiętać, że ich ostatnia weryfikacja i uzupełnienie miała miejsce bezpośrednio przed rozszerzeniem w 2004 roku. Jeśli się ocenia nasycenie korytarzami sieci TEN w porównaniu do powierzchni i liczby mieszkańców, wówczas Polska ma jedno z najniższych wskaźników dla krajów UE. Dlatego niezbędne jest określenie, jakie są najważniejsze terytorialne wymiary najważniejszych wyzwań stojących przed Wspólnotą. Konsekwencją tego może być podjęcie decyzji o użyciu środków funduszy Unii Europejskiej zorientowanych na szersze niż dotąd włączenie przesłanek spójności terytorialnej w interwencję strukturalną Wspólnoty. Wymaga to także podjęcia problemu kształtowania europejskiej polityki przestrzennej. Dotychczas konsekwentnie stosowano rozwiązanie, że polityka przestrzenna jest kompetencją państw członkowskich. W roku 1999 w Poczdamie przyjęto Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (*European Spatial Development Perspective – ESDP*) jako indykatywny dokument dotyczący piętnastu państw członkowskich Wspólnoty. Aktualnie toczą się we Wspólnocie prace nad Agendą Terytorialną Europy. Z dużym prawdopodobieństwem można oczekiwać, że doprowadzi to do przygotowania nowej ESDP, dotyczącej dwudziestu siedmiu państw Wspólnoty, o horyzoncie czasowym sięgającym lat trzydziestych tego wieku, z której będą wynikać rekomendacje dla nowej polityki spójności Wspólnoty.

Relacja polityki ekonomicznej i zatrudnienia z nową polityką strukturalną

W IV RK wyeksponowano znaczenie nowej strategii wzrostu i zatrudnienia we Wspólnocie. IV RK dokumentuje nową sytuację polegającą na podporządkowaniu polityki spójności w krajach Wspólnoty zintegrowanym wytycznym w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Wyrazem tego jest relacja Krajowego Programu Reform i Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Zupełnie pominięto problem niespójności czasowej tych dwu dokumentów i problemów z tego wynikających, bowiem aktualnie obowiązujące Zintegrowane Wytyczne w sprawie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia dotyczą lat 2005-2008, a dokumenty dotyczące europejskiej polityki spójności lat 2007-2013. Taka

dychotomia jest powielana przez dokumenty krajowe – narodowe strategiczne ramy odniesienia i krajowe programy reform. W przypadku Polski Krajowy Program Reform (KPR) stał się dokumentem drugorzędny w stosunku do Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (NSRO), a w dalszych pracach nad programami operacyjnymi nie odegrał znaczącej roli. Można było to też zauważyć między innymi na podstawie faktu wielokrotnego powielania i rozpowszechniania kolejnych wersji NSRO w sytuacji braku rozpowszechnienia i szerokiej dyskusji KPR.

KPR na lata 2005-2008 został ostatecznie zaakceptowany przez Radę Ministrów w grudniu 2005 roku. Intencją tego dokumentu było określenie działań, jakie polski rząd zamierzał podjąć w ramach realizacji odnowionej Strategii Lizbońskiej. Głównym celem KPR 2005-2008 jest utrzymanie wysokiego tempa wzrostu gospodarczego sprzyjającego tworzeniu nowych miejsc pracy z zachowaniem zasad zrównoważonego rozwoju. Dopiero w październiku 2007 roku powołano Międzyresortowy Zespół ds. realizacji Strategii Lizbońskiej w Polsce, którego zadaniem jest bieżąca koordynacja wdrażania KPR 2005-2008. Do zadań tego zespołu należeć będzie m.in. opracowanie propozycji reform społeczno-gospodarczych do wdrożenia na poziomie wspólnotowym i krajowym, a także opracowania projektu KPR na lata 2008-2011¹¹. Będzie to kolejny dokument o horyzoncie czasowym niespójnym z perspektywą finansową 2007-2013 i dokumentami programującymi wykorzystanie funduszy strukturalnych. Nawet jeśli w raporcie z realizacji KPR z roku 2007¹² opisuje się dynamiczny rozwój kraju, to trudno jest bezpośrednio wskazać, że jest to efektem realizacji KPR. Przykłady te wskazują na konieczność przedyskutowania i zdefiniowania właściwych relacji i zależności między polityką wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a polityką zmian strukturalnych.

Zdefiniowanie roli regionów i państw w tej polityce

W wyniku wprowadzenia pakietu Delorsa od roku 1989 zaczęto znacznie szerzej niż poprzednio artykułować znaczenie poziomu regionalnego we Wspólnocie, m.in. tworząc nową instytucję – Komitet Regionów, dla lepszego odzwierciedlenia interesów regionalnych oraz promując regionalizację polityki rozwojowej państw UE. Jednak w związku z przedostatnim rozszerzeniem Unii Europejskiej od 1 maja 2004 roku o 10 nowych państw oraz ostatnim od 1 stycznia 2007 roku o Bułgarię i Rumunię, Komisja Europejska zdecydowanie postawiła na budowanie zdolności (potencjału) prowadzenia polityki rozwojowej w oparciu o fundusze Unii Europejskiej na poziomie krajowym, zniechęcając nowe państwa członkowskie do znaczącej decentralizacji systemu wdrażania funduszy. Pozytywne doświadczenia instrumentów wdrażanych w latach 2004-2006, typu Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego w Polsce,

¹¹ www.kpr.gov.pl podaje przedział czasowy na kolejny KPR jako 2008-2011.

¹² Raport 2007 z realizacji Krajowego Programu Reform na lata 2005-2008 na rzecz odnowionej Strategii Lizbońskiej, Ministerstwo Gospodarki, Warszawa, październik 2007.

oraz systematycznie dokonująca się emancypacja regionów Unii Europejskiej, spowoduje w najbliższym czasie istotne przewartościowanie. Regiony chcą być bezpośrednim partnerem Komisji Europejskiej, decydując o szczegółowym menu działań rozwojowych podejmowanych na swoich obszarach, w miarę możliwości z pominięciem, a przynajmniej znaczącym ograniczeniem roli rządów państw członkowskich. Sytuacja w poszczególnych krajach zależy między innymi od: ich charakteru (federalne, regionalne, unitarne), wielkości (ludność i powierzchnia), poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, systemu finansowego, w tym poziomu decentralizacji finansów publicznych, zróżnicowania wewnętrznego, charakteru regionów i ich kompatybilności z układem NUTS 2, a także ogólnej kultury administracyjnej i siły układów sektorowych. Oczywiście ewentualna renacjonalizacja polityki regionalnej we Wspólnocie oznacza zwiększenie poziomu podporządkowania układu regionalnego władzom centralnym. Dlatego, jeśli proces decentralizacji funduszy jest nieuchronny, trzeba zweryfikować pojawiającą się niekiedy tezę, iż rząd wykorzystuje fundusze prorozwojowo, a regiony prokonsumpcyjnie. Trzeba zapewnić także systemowe zabezpieczenia, tak aby regiony miały niezbędny potencjał administracyjny, uruchamiały te środki prorozwojowo i przestrzegały wszystkich zasad i reguł wdrażania funduszy, a także ponosiły pełną odpowiedzialność za ich wykorzystanie. Jednym z podstawowych problemów z tego punktu widzenia jest doktryna jednofunduszowości, obowiązująca od roku 2007. Oznacza to, iż nie można podjąć finansowania jednego programu operacyjnego z dwu funduszy strukturalnych. Towarzyszące temu wyprowadzenie funduszu dotyczącego obszarów wiejskich wdrażanego poza politykę spójności oznacza, że w przypadku woli decentralizacji modelu wdrażania funduszy w każdym regionie powinny pojawić się przynajmniej trzy regionalne programy operacyjne, pierwszy finansowany w oparciu o Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, drugi podejmowany w schemacie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz trzeci uruchamiany na podstawie alokacji Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich. Taki model wymagałby jednak perfekcyjnej koordynacji polityki rozwojowej na poziomie regionalnym. Dużo lepszym rozwiązaniem, choć mniej dogodnym dla administracji brukselskiej, jest powrót do wielofunduszowości programów operacyjnych. Być może spowoduje to skomplikowanie procedur uzgadniania tych programów z Komisją Europejską i wewnątrz kraju, lecz przyniesie wiele korzyści i redukcję problemów przy ich wdrażaniu, a także podniesie efektywność ich wykorzystania.

Korzyści polityki spójności dla całej Wspólnoty ze szczególnym uwzględnieniem UE 15

W analizowaniu polityki spójności pod kątem jej przyszłości należy również mieć na uwadze korzyści gospodarcze, jakie realizacja tej polityki przez kraje – beneficjentów przynosi pozostałym krajom członkowskim Unii, w tym w szczególności najwyżej rozwiniętym krajom UE 15. Należy mieć tutaj na uwadze korzyści płynące z rozszerzenia rynku wewnętrznego wspólnoty, swobody

przepływu kapitału, usług, dóbr i osób. Należy mieć na uwadze, że jak wykazują badania¹³ znaczna część środków inwestowanych w politykę spójności powraca do krajów o najwyższym poziomie rozwoju w postaci kontraktów i ekspansji firm z najbardziej rozwiniętych gospodarczo krajów UE, które nie pozostają bez znaczenia dla poprawy ich konkurencyjności na rynku światowym. Polityka spójności prowadzi również do konwergencji instytucjonalnej i powstawania na obszarach nią objętych przyjaznego otoczenia instytucjonalno-regulacyjnego. W kontekście globalizacji i konkurencji na rynkach całego świata przyczynia się to również do powstawania dodatkowych przewag konkurencyjnych firm ze „starej” Unii, które mogą wykorzystać efekty polityki spójności do obniżenia kosztów wytwarzania i zaangażowania wysoko wykwalifikowanego potencjału ludzkiego z regionów aktywizowanych dzięki polityce spójności. Możliwe szeroka analiza korzyści społeczno-gospodarczych obejmujących również przesunięcia w podziale pracy i zmiany strukturalne w gospodarkach krajów UE 15 powinna być przeprowadzona z uwzględnieniem i oszacowaniem ryzyk relokalizacji i innych zagrożeń, które są z tym związane i wywołują obawy krajów UE wysoko rozwiniętych.

Znaczenie funduszy dla wysokiej jakości administracji publicznej

Polityka spójności UE to również wzmacnianie mechanizmów doskonalenia administracji publicznej w państwach kohezyjnych. Wynika to z faktu, iż rezultaty prac administracji są jednym z elementów budujących właściwe warunki do szeroko rozumianego rozwoju społecznego i gospodarczego społeczeństwa. Wzmacnianie mechanizmów doskonalenia nabiera jeszcze większego znaczenia w sytuacji ponoszenia przez państwo odpowiedzialności za zarządzanie wydatkami pewnej części budżetu unijnego w ramach tzw. *shared management*. Niezbędność stałego doskonalenia działań administracji związana jest z występowaniem w państwach członkowskich tzw. luki wdrożeniowej, rozumianej jako rozdział istniejący między zespołem norm prawnych a zdolnością ich wdrażania i egzekwowania zgodnie ze standardami UE.

Sprawne wdrażanie programów i projektów dofinansowanych z funduszy strukturalnych, jest w pierwszej kolejności uzależnione od posiadania kompetentnej, apolitycznej i skutecznie działającej administracji publicznej. Ponadto jest uzależnione od skutecznego wdrożenia, przez państwa członkowskie, struktur organizacyjnych zgodnych z wymogami prawodawstwa wspólnotowego i skutecznie kontrolujących ryzyko nadużyć i błędów w transakcjach leżących u podstaw rozliczeń. Warto przy tym pamiętać, że ryzyko wystąpienia błędu (nieprawidłowości) w wykorzystaniu funduszy z budżetu UE w wyniku sfinansowania nieuprawnionego wydatku jest różne dla różnych obszarów budżetu unijnego.

Znaczenie procesu wzmacniania mechanizmów doskonalenia administracji publicznej wykracza poza zagadnienia wdrażania polityki spójności, gdyż funk-

¹³ „A study on the macro-economic impact of the reform of the EU cohesion policy”. Report for DG Regio, European Commission, Authors: ESRI, Institute of Economics (Hungary Academy of Sciences), GEFRA. Contributors: Bradley J., Morgenroth E., Gács J., Untiedt G. 2004.

cjonowanie Unii Europejskiej jako efektywnej struktury polityczno-gospodarczej ma ogromne znaczenie zarówno dla procesów dalszej integracji wewnątrz unijnej, jak i dla poziomu konkurencyjności Unii na poziomie globalnym. Należy mieć na uwadze, że dobre praktyki wypracowywane w obszarach odpowiedzialności za fundusze strukturalne w zakresie planowania strategicznego, zamówień publicznych, programowania rozwoju, *public governance*, *new public management*, monitoringu i ewaluacji stają się standardami całej administracji publicznej kraju członkowskiego i w istotny sposób podnoszą potencjał administracji publicznej. Dotychczasowa i przyszła rola europejskiej polityki spójności w tym zakresie winna być szerzej rozwinięta.

Znaczenie polityki spójności dla ochrony środowiska naturalnego i wartości przyrodniczych a także innych zadań traktatowych przypisanych Wspólnocie

Polityka spójności w znaczącej mierze wspierała wprowadzenie wysokich jednolitych standardów w zakresie ochrony środowiska naturalnego, wspierania równych praw kobiet i mężczyzn, a także spełnienia innych podstawowych wymagań zapisanych w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Jednocześnie w ramach polityki spójności była możliwa koordynacja spełniania tych wszystkich wymogów w odniesieniu do terytorium kraju/regionu. Należy mieć na uwadze, że zapewnienie wymienionych standardów unijnych jest wyzwaniem przede wszystkim na obszarach objętych polityką spójności, które z racji niższego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego nie są samodzielnie w stanie je spełnić. W sytuacji ograniczenia polityki spójności może powstać konieczność stworzenia odrębnych polityk i instrumentów ich wdrażania dla zapewnienia w Unii Europejskiej jednolitych standardów.

Europejska polityka spójności od wielu już lat promuje podejście partnerskie do rozwoju społeczno-gospodarczego. Wyrazem tego jest między innymi partycypacja społeczna w procesie programowania i wdrażania funduszy. Jednak w dalszym ciągu doskonalenia wymagają różne formy współpracy Komisji Europejskiej, rządów państw członkowskich i władz regionalnych. Niezbędne jest bardziej operacyjne niż dotąd wprowadzenie pakietu regulacji dotyczących roli społeczeństwa obywatelskiego w europejskiej polityce regionalnej. Pomimo tego, że w rozporządzeniach Wspólnoty dotyczących polityki spójności coraz szerzej otwiera się możliwości rozwijania partnerstwa publiczno-prywatnego, to doświadczenia pozytywnego wykorzystania różnych form tego partnerstwa w ramach funduszy są bardzo ograniczone.

Dotychczasowy sposób organizacji i przebieg dyskusji nad reformą polityki spójności

Niezbędna jest dyskusja nad słabościami europejskiej polityki spójności, celem wyeliminowania różnych nieprawidłowości i systematycznego podwyższenia jej efektywności. Doświadczenia nowych państw członkowskich z lat 2004-2006 nie są, niestety, najbardziej diagnostyczne, bowiem występowało w tym

czasie wiele chorób okresu dziecięcego wdrażania funduszy Unii Europejskiej. Zjawiska takie jak między innymi: szereg niedostatków procedury generowania projektów, przesuwanie ciężaru uwagi ze spraw strategicznych na wąsko definiowane problemy zarządzania, negatywne konsekwencje jednofunduszowości wymagają systemowego podejścia.

Na tym tle zadziwia wyjątkowa pasywność Komisji Europejskiej. W czwartym raporcie kohezyjnym na temat spójności, jaki został opublikowany w 2007 roku, brak było jakiegokolwiek wzmianki na temat przyszłości polityki spójności. Sytuację tego raportu można porównać do drugiego raportu kohezyjnego, który ukazał się w styczniu 2001 roku i zawierał dziesięć pytań na temat przyszłej polityki spójności. Pytania te organizowały dyskusje nad reformą europejskiej polityki spójności w kilku kolejnych latach¹⁴. Komisja Europejska starała się naprawić ten oczywisty niedostatek raportu kohezyjnego poprzez sformułowanie w Komunikacie do czwartego raportu kohezyjnego kilku pytań strategicznych^{15,16}.

Te pytania mają różny charakter, poziom ogólności oraz różną głębię niezbędnej analityki. Być może powinna zostać zdefiniowana także kategoria „pytań

¹⁴ Patrz: (1) *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Brussels 2001 oraz (2) *Growing Regions, growing Europe. Fourth report on economic and social cohesion*, European Commission, Brussels 2007.

¹⁵ Patrz Komunikat Komisji: *Fourth Report on Economic and Social Cohesion (presented by the Commission)*, (SEC(2007)694), Commission of the European Communities, Brussels 30.5.2007, COM(2007)273final.

¹⁶ „1. Jakie wnioski można wyciągnąć z przygotowań programów na lata 2007-2013? W jakim stopniu przystosowano politykę spójności do nowych wyzwań, z którymi europejskie regiony będą musiały zmierzyć się w nadchodzących latach? Na przykład:

1.1. W jaki sposób regiony mają reagować na presję restrukturyzacyjną wywieraną przez dynamiczną konkurencję w sektorach o niskim i średnim zaawansowaniu technologicznym?

1.2. Zważywszy na duże rozbieżności regionalne w zakresie liczby urodzeń, śmiertelności i przepływów migracyjnych, jaką rolę w obliczu zmian demograficznych ma do odegrania polityka spójności?

1.3 W jakim zakresie zmiany klimatyczne stanowią wyzwanie dla polityki spójności?

2. W jaki sposób w tym nowym kontekście polityka spójności może lepiej posłużyć wypracowaniu zintegrowanego i bardziej elastycznego podejścia do rozwoju i wzrostu gospodarczego oraz tworzenia nowych miejsc pracy?

2.1. W jaki sposób polityka spójności może w większym stopniu przyczyniać się do harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju, zważywszy na różnorodność terytorialną UE, od obszarów mniej uprzywilejowanych, wysp, obszarów wiejskich i nadmorskich, po miasta, podupadające regiony przemysłowe i inne obszary o szczególnych warunkach geograficznych?

2.2. Jakie znaczenie mają wyzwania wskazane w raporcie kohezyjnym dla czynników o podstawowym znaczeniu dla spójności społecznej, takich jak integracja społeczna i szanse dla wszystkich? Czy konieczne są dalsze wysiłki, by przewidzieć i zrównoważyć skutki tych zjawisk?

2.3. Jakie umiejętności zawodowe będą w przyszłości kluczowe dla obywateli Unii Europejskiej, by mogli sprostać nowym wyzwaniom?

2.4. Jakie są najważniejsze kompetencje, które należy rozwinąć na poziomie regionalnym, by regiony stały się konkurencyjne na rynku światowym?

3. W nawiązaniu do powyższych zagadnień, jak należy ocenić system zarządzania polityką spójności na lata 2007-2013?

rozwojowych dotyczących Polski w kontekście europejskiej polityki spójności”, która miałaby sens ze względu na specyfikę i odmienności naszego kraju, w porównaniu z innymi państwami Wspólnoty. W Komunikacie tym określono także nowe wyzwania, jakie wymagają podjęcia przez politykę spójności, bowiem mają silny, a często zróżnicowany wpływ na terytorium Wspólnoty. Są to: (1) wzrastająca presja globalna na restrukturyzację i modernizację, (2) zmiany klimatyczne, (3) wzrastające ceny energii oraz (4) pojawiające się demograficzne nierównowagi i społeczne napięcia. Wskazuje się, że w przypadku wyzwań (1), (3) i (4) podstawowe zagrożenia występują w regionach Wspólnoty o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego.

W najbliższych kilku latach należy się spodziewać pojawienia się w Europie wielu sponsorowanych raportów naukowych, dotyczących przyszłości polityki spójności, wskazujących na następujące konstatacje: jest to strata ograniczonych środków publicznych (niski poziom *value for money*), należy minimalizować krzyżujące się przebiegi finansowe (kraj członkowski – budżet Wspólnoty – region kraju beneficjenta), fundusze strukturalne są wydawane prokonsumpcyjnie, są ukrytą pomocą publiczną co prowadzi do zakłócenia funkcjonowania gospodarki rynkowej oraz relokalizacji miejsc pracy ze starych do nowych państw członkowskich.

Będą w nich szeroko eksponowane przykłady niskiej absorpcji funduszy w nowych krajach członkowskich oraz różne nieprawidłowości wdrażania, między innymi typu projektowania drogi szybkiego ruchu Warszawa-Wrocław, która nie schodzi się na granicy dwu województw o kilka kilometrów, wybierania do realizacji projektów, które nie przeszły przez odpowiednie procedury, nieumiejętności uwzględniania przesłanek wynikających ze wspólnotowej polityki konkurencji (w zakresie pomocy publicznej) oraz polityki środowiskowej UE (np. droga przez dolinę Rospudy).

Wyzwania stojące przed polityką rozwojową i regionalną Polski na tle reformy europejskiej polityki spójności

W zakończeniu chcemy zwrócić uwagę na potrzebę zasadniczej modyfikacji polityki regionalnej Polski w związku ze zmianami, jakie następują w Unii Europejskiej. Do najważniejszych wyzwań należy między innymi:

3.1. Mając na uwadze potrzebę sprawnego zarządzania programami polityki spójności, jaki jest optymalny podział zadań pomiędzy Wspólnotę, państwa członkowskie i regiony w ramach rządzenia wieloszczeblowego?

3.2. W jaki sposób można zwiększyć skuteczność polityki spójności we wspieraniu polityki publicznej państw członkowskich i regionów? Jakie mechanizmy wykonawcze mogłyby w większym stopniu zorientować politykę spójności na osiąganie wyników i uczynić ją bardziej przystępną dla jej adresatów?

3.3. W jaki sposób można wzmocnić związki polityki spójności z innymi politykami krajowymi i wspólnotowymi, by zwielokrotnić i poprawić efekty synergii i komplementarności?

3.4. Jakie są nowe możliwości współpracy międzyregionalnej zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i poza nią?”.

- 1) Wykorzystanie faktu wprowadzenia za pomocą funduszy strukturalnych zdecentralizowanego modelu polityki rozwojowej w Polsce. Należy przewidzieć w jaki sposób możemy utrwalić ten model po roku 2013.
- 2) Określenie założeń dotyczących docelowego ukształtowania relacji administracji rządowej w terenie i samorządu województwa.
- 3) Zdefiniowanie możliwości i warunków prowadzenia polityki regionalnej w innych układach niż wojewódzki, takich jak: makroregiony, obszary metropolitalne, subregiony oraz problemowe obszary międzywojewódzkie.
- 4) Zasadnicze poszerzenie palety instrumentów polityki regionalnej w Polsce. Założenia dotyczące kształtowania takiego katalogu powinny zostać zaproponowane wkrótce.
- 5) Określenie na podstawie analizy dotyczącej: (1) modelu, (2) instrumentów oraz (3) procesów rozwoju, niespójności modelu i instrumentów i nieadekwatności pierwszych dwóch elementów w odniesieniu do rzeczywistych procesów rozwoju regionalnego w Polsce i zaproponowanie rozwiązań systemowych w zakresie (1) i (2) dostosowanych do potrzeb stymulowania rozwoju kraju i województw.
- 6) Wprowadzenie, na podstawie oceny syntetycznych efektów polityki regionalnej w wymiarze interregionalnym i intraregionalnym, korekty modelu polityki regionalnej w Polsce, w tym systemu prawnego oraz instytucjonalnego.
- 7) Dalsza decentralizacja finansów publicznych dostosowana do racjonalnych potrzeb nowego zdefiniowania zasad prowadzenia polityki regionalnej.

Brak dokumentu strategicznego na poziomie kraju typu Narodowego Strategii Rozwoju Regionalnego, co wynika z opisanej wcześniej ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, jest wyrazem centralizacji, co jest niespójne z opisanymi tendencjami, występującymi w Unii Europejskiej.

W ostatnich kilku latach rejestrujemy stopniowe narastanie przesłanek dla zbudowania nowego paradygmatu polityki rozwoju regionalnego. Unia Europejska wnosi istotny wkład w te zmiany promując zasadniczo zmodyfikowany model europejskiej polityki spójności. Jednak skrajne poglądy, że problemy związane z budowaniem gospodarki opartej na wiedzy i społeczeństwa informacyjnego najlepiej rozwiązywać w ramach polityki sektorowej oraz że w warunkach globalizacji wymiar terytorialny przestaje odgrywać istotną rolę wymagają merytorycznej polemiki. Niezbędne jest także budowanie merytorycznych sojuszy dotyczących tej polityki. Oczywiście sojusznikami jest Komisja Europejska, nowe kraje członkowskie, regiony problemowe starych państw członkowskich oraz wszystkie środowiska profesjonalne zaangażowane w politykę rozwoju regionalnego.

Należy zwrócić uwagę na fakt, że powinnością kraju, który będzie miał w latach 2007-2013 najszerszy pakiet doświadczeń dotyczących europejskiej polityki spójności jest aktywne współdziałanie w wypracowaniu założeń reformy tej polityki w duchu Traktatu Reformującego.

THE DILEMMAS OF THE EUROPEAN UNION'S STRUCTURAL POLICY BEYOND 2013

Summary

The paper describes the possible evolution of the European Union's structural policy in a new policy and budget programming period starting after 2013. The paper consists of an introduction that describes the current situation in this area and follows up with an analysis of conditions resulting from the changing model of the European cohesion policy. A key part of the article is a discussion of some vital problems that should be subject to debate, including the comprehensive nature of structural policy, the "Lisbonization" of the EU's policies, more effective use of EU funds, territorial cohesion, and the relationship between economic policy and employment in the context of the new structural policy. The authors also define the role of regions and states in this policy and look at the benefits of cohesion policy for environmental protection and natural values. In the final part of the paper, the authors comment on the current organization and course of debate on the reform of cohesion policy and list challenges faced by Poland's policy makers in the context of European policy reform. The analysis takes into account the EU's strategic guidelines included in its key documents such as the 2007 Cohesion Report. The authors look at the matter from a Polish perspective and outline Poland's priorities in the ongoing debate on the need to reform the EU's structural policy.

Keywords: cohesion policy, structural policy, European Union funds, EU budget