



Jacek Szlachta

Polityka spójności Unii Europejskiej po roku 2006

I. Pytania na temat polityki spójności zawarte w drugim raporcie kohezyjnym z 2001 roku

Bardzo ważnym problemem dla Polski, jako kraju będącego w przyszłości ważnym beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, będzie kształt tej polityki w Unii Europejskiej po roku 2006. Kolejny okres programowania polityki gospodarczej w ramach tej organizacji będzie obejmował lata 2007-2013. W roku 2006 na jednym ze szczytów Unii Europejskiej przywódcy państw członkowskich zaakceptują zasady polityki wspierania rozwoju regionalnego oraz budżet funduszy europejskich obowiązujący od stycznia 2007 roku. Dlatego bardzo ważne jest ustalenie dotyczące przystąpienia Polski do Wspólnot Europejskich w 2004 roku. Polska, jako duży kraj członkowski, będzie miała istotny wpływ na przyszły kształt polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Dyskusja na ten temat została oficjalnie zapoczątkowana w drugim raporcie kohezyjnym przyjętym przez kraje członkowskie i Komisję Europejską w dniu 31 stycznia 2001 roku. W raporcie tym zostały postawione najważniejsze pytania dotyczące przyszłości polityki spójności, które powinny stać się przedmiotem publicznej debaty. Są one następujące¹:

1. Jaka będzie rola polityki spójności w Unii Europejskiej powiększonej do blisko 30 państw w kontekście szybkich zmian ekonomicznych i społecznych? W jaki sposób będzie możliwe kontynuowanie konwergencji gospodarczej zachowując równocześnie europejski model społeczeństwa?
2. W jaki sposób różne polityki Wspólnoty mogą stać się bardziej spójne pomiędzy sobą? W jaki

sposób wpływ innych polityk Wspólnoty na spójność może zostać zwiększony?

3. W jaki sposób polityka spójności powinna być modyfikowana w związku z bezprecedensową ekspansją terytorialną Unii Europejskiej? Czy polityka spójności powinna adresować także spójność przestrzenną (terytorialną) ze względu na potrzebę uwzględnienia w polityce problemu najważniejszych różnicowań przestrzennych we Wspólnocie?
4. W jaki sposób polityka spójności może zostać skoncentrowana na działaniach (przedsięwzięciach) dających wysoką wartość dodaną dla całej Wspólnoty?
5. Jakie powinny być priorytety służące osiągnięciu zbilansowanego i trwałego rozwoju terytorialnego Wspólnoty?
6. W jaki sposób powinna być wspierana ekonomiczna konwergencja regionów słabo rozwiniętych?
7. Jaki rodzaj interwencji Wspólnoty jest potrzebny (niezbędny) w przypadku innych regionów?
8. Jakie metody powinny zostać użyte dla określenia podziału środków pomiędzy państwa członkowskie i pomiędzy regiony?
9. Jakie powinny być zasady rządzące uruchamianiem interwencji przez Wspólnotę?
10. Jaka powinna być reakcja na zwiększone potrzeby dotyczące ekonomicznego, społecznego i przestrzennego (terytorialnego) wymiaru spójności?

Jak z tego wynika po roku 2006 Unia Europejska musi zbudować politykę spójności nowej generacji, która uwzględni jakościowe zmiany jakie następują w Europie, między innymi w wyniku niespotykanej jak dotąd skali rozszerzenia tej organizacji.

¹ Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second Report on Economic and Social Cohesion, 2001, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

II. Dyskusja na temat polityki spójności w roku 2001 na tle Forum Kohezyjnego

Istotną rolę w katalizowaniu dyskusji na ten temat mają tzw. fora kohezyjne. W maju 2001 takie spotkanie odbyło się w Brukseli². W jego trakcie Komisja Europejska dokonała pierwszego podsumowania efektów dyskusji, która toczyła się na tle pytań sformułowanych w raporcie kohezyjnym pytań. Najważniejsze odniesienia wynikające z prowadzonej w Europie dyskusji nad dziesięcioma pytaniami postawionymi w drugim raporcie kohezyjnym były zdaniem Komisji Europejskiej następujące:

- rozszerzenie reprezentuje podstawowe wyzwanie dla UE, które jest znacznie trudniejsze niż związane z poprzednimi rozszerzeniami. Wynika to z przewidywanego przystąpienia do Unii Europejskiej dziesięciu bardzo biednych państw, liczących w sumie około 73 milionów mieszkańców,
- akcesja ma podstawowe znaczenie zarówno dla krajów kandydackich, jak też dla aktualnych państw członkowskich, przynosząc ekonomiczne i polityczne korzyści obydwu grupom państw, czego efektem jest stabilność polityczna i wyższe standardy życia w Europie,
- w związku z rozszerzeniem potrzeba prowadzenia polityki spójności na poziomie Wspólnoty staje się jeszcze większa i jest znacznie więcej niż dotąd przeciwwskazań dla renacjonalizacji polityki regionalnej,
- polityka spójności jest podstawowym dopełnieniem do unii gospodarczej i monetarnej i kluczem do rozwoju społeczno-ekonomicznego Unii Europejskiej,
- polityka spójności przynosi korzyści nie tylko regionom beneficjentom pomocy finansowej, ale także innym obszarom dostarczającym towary i usługi w ramach pomocy strukturalnej,
- polityka spójności po rozszerzeniu musi zostać wzmocniona, a fundusze finansowe na nią alokowane zwiększone, tak aby stać się wiarygodnym sposobem podejmowania i rozwiązywania problemów stojących przed nowymi państwami człon-

kowskimi jak też w dalszym ciągu oddziaływać w słabych regionach aktualnych państw członkowskich,

- polityka spójności musi być wprowadzana w taki sposób aby uniknąć jakiegokolwiek dyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi, niedopuszczalne jest aby po rozszerzeniu kreowany został inny system tej polityki dla starych, a inny dla nowych państw członkowskich,
- ograniczona zdolność nowych państw członkowskich aby zaabsorbować pomoc finansową UE oznacza, że aktualny pułap transferów (4% produktu krajowego brutto - PKB) może być przeszkodą dla efektywnej pomocy,
- dystans poziomu PKB na mieszkańca pomiędzy aktualnie wspieranymi regionami krajów członkowskich a resztą Unii pozostaje w dalszym ciągu duży i dlatego nie należy kwestionować potrzeby kontynuacji wsparcia dla tych obszarów po rozszerzeniu UE,
- pomimo tego, że pomoc strukturalna powinna skupiać się przede wszystkim w regionach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego kontynuacja pomocy powinna zostać zapewniona także dla innych regionów Wspólnoty przeżywających trudności,
- polityka spójności powinna obejmować problemy strukturalne w trzech grupach regionów: 1) tych które są najsłabiej rozwinięte, co w przyszłości będzie dotyczyło aktualnych krajów kandydackich, 2) tych które są najsłabiej rozwinięte w aktualnych piętnastu krajach członkowskich, 3) innych obszarach o problemach strukturalnych, przede wszystkim zdegradowanych stref miejskich, obszarach wiejskich, górskich oraz wyspach,
- inwestycje w kapitał ludzki powinny być wiodącym polem koncentracji pomocy uwzględniając gospodarkę opartą na wiedzy oraz potrzebę uniknięcia podziału na tych którzy mają dostęp do nowych informacji i technologii informacyjnych oraz tych którzy nie mają tego dostępu,
- merytoryczny aspekt polityki spójności jest równie ważny jak skala środków przeznaczonych na tą politykę i dlatego takie znaczenie ma szerokie

² Precedings of the second European Cohesion Forum, European Commission, Bruksela 21-22 May 2001.



zrozumienie czynników kształtujących rozwój regionalny,

- efektywne partnerstwo, uwzględniające prywatny biznes, instytucje naukowo-badawcze, partnerów społecznych i innych aktorów lokalnych oraz władze publiczne jest kluczem do sukcesu strategii rozwoju regionalnego,
- potrzeba zabezpieczenia zaangażowania poziomu lokalnego w realizację polityki spójności powinna mieć miejsce w spójnych wewnętrznie ramach określanych na poziomie całej Wspólnoty, co umożliwia koncentrację działań na projektach o wysokiej wartości dodanej,
- zastosowanie zasady subsydiarności raczej wzmacnia, a nie ogranicza potrzebę tego, aby polityka spójności była skupiona i efektywnie koordynowana na poziomie centralnym w poszczególnych krajach członkowskich,
- rozszerzenie na wschód nie powinno być wykorzystywane dla kwestionowania relacji Unii Europejskiej z innymi częściami świata, co dotyczy przede wszystkim relacji z krajami basenu Morza Śródziemnego,
- inne polityki Wspólnoty w szczególności rolna, badań i rozwoju oraz transportowa powinny w większym niż dotąd stopniu przyczyniać się do osiągnięcia celów polityki spójności.

W trakcie drugiego forum kohezyjnego wskazano na fakt, że podstawowym wyzwaniem w tej sferze polityki jest rozszerzenie Unii o znacznie słabiej rozwinięte kraje Europy Środkowej. Unikalna rola polityki spójności w Unii Europejskiej wynika nie tylko z jej wymiaru ekonomicznego, ale przede wszystkim z dążenia do rozwoju europejskiego modelu społeczeństwa. Jego cechami są między innymi sprawiedliwe społeczeństwo z rosnącymi standardami życia i równością szans. Dlatego polityka spójności nie może być rozumiana w sposób wąsko ekonomiczny, jednak nie jest to także działalność filantropijna, a korzyści z niej odnoszą wszystkie regiony Wspólnoty. Szeroko podnoszono potrzebę wzmocnienia polityki spójności po rozszerzeniu Unii Europejskiej i uniknięcia niebezpieczeństwa jej renacjonalizacji. Celem ustrojowym Wspólnot Europejskich jest dążenie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej).

Działania w zakresie spójności dotyczą dwu rodzajów relacji: państwa biedne - państwa bogate oraz regiony biedne - regiony bogate. Tworzy to dylemat w krajach biednych, czy priorytetem powinno być niwelowanie dystansu wobec innych państw Unii Europejskiej, czy też raczej ograniczanie skali różnicowań regionalnych wewnątrz kraju. Istotne znaczenie mają zmiany w organizacji systemu wdrożenia funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych instrumentów tej polityki, czego podstawowym elementem jest przygotowanie spójnych wewnętrznie programów i projektów podejmujących problemy regionalne, partnerstwo na poziomie lokalnym i regionalnym oraz wprowadzenie monitoringu i oceny (ewaluacji) funduszy europejskich. Polityka spójności powinna zostać zorientowana na działania proefektywnościowe, a nie na tradycyjne cele wyrównawcze. Analizy wymaga ocena priorytetów polityki spójności, zwracano uwagę na rosnące znaczenie działań dotyczących kapitału ludzkiego oraz potrzebę uwzględnienia we wszystkich segmentach działań dotyczących budowania społeczeństwa informacyjnego. Duże emocje budzą kryteria zaliczania do obszarów Celu 1, bowiem PKB na mieszkańca w wielu biednych regionach aktualnych państw członkowskich jest zbliżony do około 75% rozszerzonej Unii Europejskiej.

III. Problemy polityki spójności podjęte w trakcie forum kohezyjnego w roku 2002

Kolejne forum kohezyjne odbyło się w maju 2002 roku w Brukseli. Komisja Europejska przedstawiła tam zestaw materiałów roboczych dotyczących trzech grup problemów:

- regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego,
- regionów przechodzących zmiany strukturalne,
- współpracy i integracji pomiędzy regionami Europy.³

W przypadku polityki spójności dotyczącej regionów o niskim poziomie rozwoju postawiono do dyskusji następujące pytania:

1. Czy obszary wsparcia z funduszy strukturalnych

³ Regions whose development is lagging behind. Regions undergoing structural conversion or facing specific problems. Cooperation and integration among the regions of Europe, Working Documents of the Commission Services, Bruksela, 28-29 May 2002.

powinny zostać poszerzone, tak aby lepiej zaadresować specyficzne problemy krajów kandydackich?

2. W jaki sposób obszary wsparcia powinny zostać dostosowane do potrzeb związanych z konkurencyjnością i modernizacją regionów aktualnych państw członkowskich?
3. W jaki sposób obszary pomocy mogą zostać lepiej skoordynowane z różnymi politykami Wspólnoty definiowanymi przez Szczyty Unii Europejskiej (np. budowania społeczeństwa informacyjnego)?
4. Czy wieloletnie programowanie powinno dotyczyć wszystkich środków pomocowych czy też powinna pozostawać niezagospodarowana rezerwa?
5. Czy byłoby słuszne zawieranie kontraktów pomiędzy Komisją Europejską, państwem członkowskim i regionem określających cele służące przejrzystemu podziałowi ról i odpowiedzialności?
6. Jaką rolę powinno odgrywać w tym kontekście partnerstwo na poziomie regionalnym?
7. Czy pomoc Wspólnoty powinna zostać przeorientowana, w celu podejmowania problemów najślabiej rozwiniętych obszarów w regionach, tak aby uniknąć koncentracji zasobów w ekonomicznych centrach tych regionów?
8. Czy polityka spójności powinna służyć ograniczaniu różnicowań na poziomie regionalnym, tak jak to jest dotąd, czy raczej koncentrować się na zróżnicowaniach między krajami członkowskimi?
9. W jaki sposób beneficjenci i opinia publiczna powinni zostać lepiej poinformowani o pomocy Wspólnoty?
10. W jaki sposób poprawiać sieci współpracy instytucji zaangażowanych w rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym i jak najlepiej rozpowszechniać najlepsze praktyki?
11. W jaki sposób lepiej koordynować polityki Wspólnoty na poziomie regionalnym?
12. W jaki sposób wsparcie Wspólnoty może zostać zorientowane na czynniki wpływające na konkurencyjność?

W przypadku polityki spójności dotyczącej regionów restrukturyzowanych podstawowym problemem jest wartość dodana polityki prowadzonej w odniesieniu do tych obszarów. Dlatego istotne jest uzasadnienie potrzeby prowadzenia w odniesieniu do takich obszarów polityki na poziomie Wspólnoty finansowanej z funduszy strukturalnych. Szczegóło-

we problemy sformułowane wobec uczestników forum kohezyjnego były następujące:

1. W przypadku starych regionów przemysłowych istnieje pytanie czy w dalszym ciągu polityka wspierania ich restrukturyzacji powinna być finansowana z funduszy strukturalnych oraz jeśli tak to czy priorytet powinien zostać przyznany działaniom podejmowanym w lokalnej skali czy też działaniom podejmowanym w szerszej skali - dotyczących problemów konkurencyjności regionalnej.
2. W przypadku obszarów wiejskich przechodzących rekonwersję podstawową sprawą są powiązania pomiędzy sekcją Wspólnej Polityki Rolnej dotyczącą wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich i polityką regionalną oraz określenie w jaki sposób powinna zostać podzielona odpowiedzialność pomiędzy tymi dwoma segmentami polityki.
3. W przypadku obszarów zurbanizowanych przeżywających trudności pojawia się problem czy przede wszystkim podejmować problemy urbanistycznych aspektów rozwoju przestrzennego (rola miast w rozwoju regionalnym) czy raczej problemy lokalnych obszarów miejskich wymagających restrukturyzacji i renowacji, czy powinien zostać skonstruowany specjalny instrument urbanistyczny dotyczący wszystkich regionów oraz czy polityka wobec obszarów zurbanizowanych powinna stać się elementem głównego nurtu polityki regionalnej.
4. W przypadku obszarów stojących przed specyficznymi problemami rozwojowymi pytaniem jest czy powinno się uwzględniać inne niż wymienione powyżej typy obszarów problemowych oraz czy uwzględniać przestrzenny komponent spójności, a także czy warunkiem pomocy powinny być rejestrowane problemy strukturalne (niska konkurencyjność, depopulacja itd.).
5. Odnośnie kierunków pomocy istotne jest określenie jakie obszary będą mogły korzystać z tej pomocy, jakie sfery wydatków będą promowane oraz jaka jest ich zgodność z innymi politykami Wspólnoty.

W sferze współpracy i integracji pomiędzy regionami Europy podstawowe pytania dotyczyły następujących spraw:

1. Jakie są podstawowe cele współpracy międzynarodowej?



2. Jakie poziomy regionalnej integracji i współpracy powinny być preferowane?
3. Jakie powinny być rodzaje pomocy?
4. Jakich obszarów powinna dotyczyć współpraca międzynarodowa?
5. W jaki sposób promować współpracę międzynarodową, a zarządzanie uczynić bardziej elastycznym?
6. W jaki sposób uwzględniać współpracę pozaeuropejską?

Najważniejsze problemy jakie zostały postawione w trakcie dyskusji nad tymi pytaniami były następujące:

1. Jaki będzie dalszy harmonogram prac nad polityką regionalną UE w latach 2007-2013?

Zgodnie z proponowanym wstępnie kalendarzem prac przewiduje się przedstawienie przez Komisję Europejską założeń i budżetu polityki spójności w latach 2007-2013 w listopadzie 2003 roku. Ostateczny kształt tej polityki powinien zostać zaakceptowany wiosną 2006 na jednym ze szczytów Unii Europejskiej. Konieczność przyspieszenia prac spowodowana jest według oficjalnej argumentacji wyborami do Parlamentu Europejskiego w roku 2004, co oznacza także nowy skład Komisji Europejskiej, która może mieć problem w sprawnym i szybkim uruchomieniu tych prac w nowej kadencji. Przyjęcie takiego harmonogramu prac oznacza, że podstawowe rozwiązania proponowane przez aktualne kraje członkowskie i Komisję Europejską pojawią się zanim nastąpi najbliższe rozszerzenie Unii Europejskiej. Będą one mogły zostać zmodyfikowane po akcesji Polski do UE tylko w niewielkim stopniu.

2. Jaki będzie budżet polityki spójności?

Nie ma zasadniczo zgody na dalszy wzrost udziału wydatków na wspieranie rozwoju regionalnego w budżecie Wspólnoty po roku 2006. Inaczej mówiąc w aktualnych krajach członkowskich oczekiwana jest stabilizacja poziomu nakładów przeznaczanych na politykę spójności, a ewentualny wzrost wydatków powinien być zbliżony do tempa wzrostu produktu krajowego brutto Wspólnoty. Jednak należy pamiętać, że bez transferów finansowych nie ma polityki spójności. W wyniku tego proponuje się określić limity wydatków na rzecz beneficjentów w wartościach bezwzględnych, unikając definiowania wartości względnych (udziałów) co mogłoby prowadzić do wzrostu poziomu wydatków w ostatnich latach kolejnego okresu programowania.

3. Jakie są najważniejsze argumenty na rzecz utrzymania europejskiej polityki spójności po roku 2007?

Potrzeba prowadzenia polityki spójności przez Unię Europejską nie jest na ogół kwestionowana. Stwierdza się, że unia walutowa i gospodarcza jest korzystniejsza dla obszarów centralnych i silnych, dlatego fundusze strukturalne i Fundusz Spójności pozwalają na częściowe zrekompensowanie konsekwencji pogłębiania integracji obszarom peryferyjnym i słabym. Polityka spójności jest instrumentem realizacji europejskiego modelu społeczeństwa i dlatego nie można ograniczać analizy do wąsko definiowanej efektywności, bowiem efekty pośrednie tej polityki są niemniej ważne. Równocześnie znacząca część środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (24-28% według różnych szacunków) wraca w różnej postaci do regionów najbogatszych - jest to więc w sumie gra o wartości dodatniej. Argumentem na rzecz tej polityki są także rosnące różnicowanie regionalne. Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej sprawia, że rozpiętości w poziomie PKB na mieszkańca w ramach obszarów Celu 1 wyniosą od 25% do 75% średniej UE, podczas gdy obecnie (przed rozszerzeniem) wynosiła od 55% do 75% średniej UE.

4. Jaki będzie przyszły zasięg obszarów problemowych?

Nie budzi zasadniczej wątpliwości potrzeba skoncentrowania środków funduszy strukturalnych na obszarach Celu 1 w nowych krajach członkowskich. Znacznie bardziej złożona jest sytuacja w przypadku biednych regionów - aktualnych beneficjentów funduszy strukturalnych. Dotychczas sądzono, że PKB na mieszkańca w wielu regionach przekroczy w roku 2005-2006 75% obniżonej po akcesji średniej dla rozszerzonej Unii Europejskiej. Niekorzystna koniunktura gospodarcza sprawiła, że prognozy PKB w tych regionach zostały skorygowane w dół i szereg z tych obszarów pozostanie beneficjentami funduszy strukturalnych po roku 2006.

Istotne znaczenie ma przyszłość dotychczasowych obszarów Celu 2, czyli wspieranych ze względu na proces restrukturyzacji regionalnej. Z jednej strony w trakcie dyskusji broniono dotychczasowego zasięgu tych obszarów obejmującego: stare regiony przemysłowe, regiony zależne od rolnictwa oraz rewitalizowane obszary wielkomiejskie - wska-

zując na mnożnikowe efekty funduszy strukturalnych. Z drugiej strony wskazywano na znacznie mniej czytelne efekty polityki spójności prowadzonej przez Unię Europejską w odniesieniu do tych obszarów. Dlatego jeśli budżet polityki regionalnej zostałby zmniejszony to pierwszym kandydatem do ograniczenia zakresu interwencji byłyby te obszary.

Na tym tle pojawiają się propozycje wyeliminowania najbiedniejszych regionów aktualnych państw członkowskich jako beneficjentów funduszy strukturalnych.

5. Czy jest możliwe uproszczenie systemu polityki spójności Unii Europejskiej?

Procedury uruchamiania środków funduszy strukturalnych cechuje bardzo wysoki poziom złożoności. Dotyczy to z jednej strony sekwencji dokumentów planistycznych, z drugiej sposobu uruchamiania środków, a wreszcie wymogów związanych z monitoringiem i oceną (ewaluacją). Kraje i regiony członkowskie postulują uproszczenie tych procedur bowiem są one bardzo zbiurokratyzowane, czasochłonne, pracochłonne i w sumie obniżają znacząco możliwości sprawnego uruchomienia środków europejskich. Propozycją jaka bardzo często pojawia się w tym kontekście jest ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do jednego funduszu. Inna propozycja dotyczy uproszczenia barokowych procedur uruchamiania środków. Oczywiście złożoność procedur wynika z dążenia Komisji Europejskiej do eliminacji tzw. nieregularności oraz z konieczności kontroli nad środkami podatników europejskich zbieranych i wydawanych w różnych miejscach. Dlatego trudno jest oczekiwać ograniczenia liczby funduszy oraz znaczącego uproszczenia procedur. Pozytywnym działaniem jest decentralizacja służąca realizacji zasady subsydiarności rozumianej jednak bardzo wąsko - jako przesunięcie odpowiedzialności za fundusze strukturalne z Komisji Europejskiej do państw członkowskich.

6. Jaka powinna być struktura alokacji (rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności)?

Dotychczas wiodącym instrumentem polityki strukturalnej były fundusze strukturalne. W roku 1993 uruchomiono Fundusz Spójności, który z założenia miał być instrumentem stosowanym tylko w najbliższym okresie programowania. Po roku 2000 zdecydowano o kontynuowaniu misji Funduszu Spójności, a zmieniono jedynie kategorię decydują-

cą o alokacji Funduszu Spójności z produktu krajowego brutto na mieszkańca na produkt narodowy brutto na mieszkańca. W roku 2002 zaproponowano aby 1/3 alokacji w nowych państwach członkowskich była realizowana w ramach Funduszu Spójności, a 2/3 w ramach funduszy strukturalnych. Jest to znacznie większa alokacja w ramach Funduszu Spójności niż w dotychczasowych państwach kohezyjnych. Jest to korzystne dla nowych państw członkowskich, bowiem procedury uruchamiania Funduszu Spójności są łatwiejsze niż funduszy strukturalnych, a wymagany poziom współfinansowania jest niższy. Zaległości mające miejsce w krajach Europy Środowej w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska uzasadniają, zdaniem wielu opiniotwórczych środowisk, utrzymanie takiej struktury alokacji w nowych państwach członkowskich także po roku 2006.

7. Czy polityka regionalna w Unii Europejskiej powinna zostać renacjonalizowana?

W bogatszych krajach Unii Europejskiej wskazuje się coraz częściej na potrzebę „renacjonalizacji” polityki regionalnej. Pretekstem jest przeregulowanie sfery interwencji w rozwój regionalny. Oznaczałoby to, że odpowiedzialność za słabe i problemowe regiony w danym kraju staje się wyłączną gestią państwa członkowskiego. Ograniczałoby to zakres merytoryczny, rzeczowy i finansowy oddziaływania funduszy europejskich. Według zwolenników tej tezy powinno to dotyczyć przynajmniej aktualnych państw członkowskich. Inaczej mówiąc, to czy w danym kraju są obszary biedne lub inne regiony problemowe byłoby jedynie problemem rządów tych państw, a skala i zakres podejmowanych wobec tych regionów działań byłaby zależna od decyzji podejmowanych w tych państwach. Oczywiście biedne regiony aktualnych państw członkowskich nie mają zaufania do takiego rozwiązania, gdyż uważają, że środki Unii Europejskiej są dużo „pewniejsze” niż oczekiwanie na ewentualne inicjatywy Ministra Finansów.

8. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać współpracy transgranicznej?

W toku dyskusji rozważano jakie działania mają znaczenie dla wszystkich państw członkowskich, a równocześnie cechują się wysoką wartością dodaną w skali całej Wspólnoty. Wskazano, że historia Europy oznaczała istnienie wielu granic, które ra-



czej dzieliły a nie łączyły sąsiadujące tereny, a obszary przygraniczne w dalszym ciągu należą do najsłabiej rozwiniętych. Dlatego wspieranie współpracy transgranicznej powinno zyskać na znaczeniu w nowym okresie programowania. Na tym tle wskazywano na znaczenie rozwijania współpracy transgranicznej wzdłuż zewnętrznych granic Wspólnoty, a szczególnie na działania wzdłuż przyszłej wschodniej granicy Unii Europejskiej służące jej cywilizowaniu i udrażnianiu.

9. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych (TEN)?

Pomimo znaczących środków Unii Europejskiej i państw członkowskich przeznaczanych na wspieranie spójności przestrzennej (terytorialnej) w Europie istnieje w dalszym ciągu wiele obszarów bardzo źle skomunikowanych z resztą Wspólnoty. Oznacza to, że obywatele tych obszarów nie mogą w pełni korzystać z możliwości jakie daje nowoczesna gospodarka rynkowa. Także lokalne podmioty gospodarcze cechują wyższe koszty funkcjonowania w tych regionach i ośrodkach. Kapitał zagraniczny niechętnie lokalizuje się w takich miejscach, bowiem bariery komunikacyjne utrudniają pełne wykorzystanie możliwości rynkowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód oznacza, że w pobliżu obszarów centralnych znajdują się regiony fatalnie skomunikowane z resztą Wspólnoty. Dlatego w nowych państwach członkowskich niezbędne jest poniesienie w krótkim czasie znaczących nakładów aby przełamać istniejące bariery komunikacyjne.

10. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać budowania społeczeństwa informacyjnego?

W ostatnich latach coraz większy wpływ na konkurencyjność gospodarek państw i regionów mają działania dotyczące społeczeństwa informacyjnego. Na Szczycie Unii Europejskiej w Lizbonie precyzyjnie przedstawiono znaczenie i katalog niezbędnych w tym zakresie działań. Komisja Europejska przyjęła 11 września 2001 roku podstawowy dokument „E-Europa - społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” (*E-europe - an information society for all*). Działania dotyczące społeczeństwa informacyjnego muszą zostać wmontowane we wszystkie dokumenty programowe oraz działania finansowane z funduszy strukturalnych. Powinny one umożliwić wszechstronne wykorzystanie usług społeczeństwa

informacyjnego dla: rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju wsi, ochrony zdrowia, kształcenia, zwiększenia dostępności do dóbr kultury, transportu, ochrony środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego. Jest to niewątpliwie jedna ze sfer interwencji funduszy strukturalnych o najwyższej wartości dodanej.

11. Jaki powinien być podział odpowiedzialności w zakresie uruchamiania funduszy strukturalnych pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym?

Dotychczasowe doświadczenia uruchamiania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wskazują na silną tendencję centralizacji wdrażania na poziomie krajowym. Znajduje to formalne uzasadnienie w odpowiedzialności rządów za środki europejskie. Jest to przyczyną krytyki ze strony regionów, a ich przedstawiciele wskazują na potrzebę kreowania rzeczywistego partnerstwa dotyczącego polityki spójności pomiędzy trzema podmiotami: Komisją Europejską, rządami państw beneficjentów oraz władzami regionów.

12. Jakie będą przyszłe kierunki rozszerzania Unii Europejskiej (jaka będzie lista krajów kandydackich)?

Ma to olbrzymi wpływ na przyszły kształt polityki spójności. Po najbliższym rozszerzeniu Unii Europejskiej na liście beneficjentów programów przedakcesyjnych pozostaną jedynie dwa kraje - Bułgaria i Rumunia, które powinny znaleźć się w Unii Europejskiej po roku 2006. Chorwacja jest uważana za kraj mogący dołączyć bez większych trudności do dwu wymienionych wcześniej państw. Ich akcesja w kolejnym okresie programowania nie powinna tworzyć większych problemów budżetowych dla rozszerzonej Wspólnoty. Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja Turcji. Z jednej strony kraj ten, zgodnie z ustaleniami Szczytu w Helsinkach, podejmuje negocjacje akcesyjne mające doprowadzić Turcję do członkostwa w Unii Europejskiej. Z drugiej strony wielkość Turcji (65 milionów mieszkańców) oznacza, że zastosowanie w pełnej skali instrumentów przedakcesyjnych Unii Europejskiej wobec tego kraju może być bardzo trudne. Na tym tle warto zwrócić uwagę na bardzo niekorzystną sytuację Ukrainy, która nie jest brana pod uwagę jako kraj kandydacki. Jest to niekorzystne także dla Polski bowiem ozna-

cza, że zewnętrzna granica Unii Europejskiej będzie przebiegała bezpośrednio na wschód od Polski przez kilka dekad. Oznacza to także, że ograniczone będą możliwości oddziaływania przez Unię Europejską na procesy społeczno-ekonomiczne w tym kraju oraz transferu know-how w sferze rozwoju regionalnego z Polski na rzecz Ukrainy.

IV. Najważniejsze wnioski dla Polski

Z dyskusji prowadzonej w Europie na temat przyszłości funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności oraz innych instrumentów polityki spójności po roku 2006 wypływają istotne wnioski dla Polski. Najważniejsze z nich są następujące:

- Bardzo pilną sprawą jest podjęcie w Polsce dyskusji na poziomie krajowym i regionalnym na temat kształtu polityki spójności Unii Europejskiej po roku 2006. Większość państw członkowskich już przedstawiła swoje propozycje, albo jest w trakcie przygotowywania takiego stanowiska. Istotną rolę w tym dialogu odgrywają także aktywniejsze regiony europejskie postulujące różnorodne zmiany w kształcie tej polityki. Brak jednoznacznego stanowiska naszego kraju może utrudnić dialog Polski z krajami członkowskimi. Przedstawiony wcześniej kalendarz prac oznacza, że trzeba się w nie włączyć jeszcze przed akcesją Polski do Unii Europejskiej.
- Brak jest w państwach członkowskich zasadniczej zgody na zwiększenie budżetu polityki regionalnej w kolejnym okresie programowania. Dlatego skala transferów na rzecz Polski w latach 2007-2013 będzie raczej zbliżona do ekwiwalentu 3% PKB naszego kraju, a nie do 4% PKB, jak miało to miejsce w krajach będących dotychczas w całości obszarami Celu 1. Poziom transferów na mieszkańca będzie też najprawdopodobniej dyskryminować nasz kraj, ze względu na niski produkt krajowy brutto Polski (2% PKB w Hiszpanii będzie dawało dwukrotnie wyższą kwotę transferów niż 2% PKB w Polsce).
- W najbliższych latach będą podejmowane różne „inicjatywy” służące wzrostowi efektywności europejskiej polityki regionalnej, których efektem będzie przesunięcie części środków europejskich z obszarów słabych do silnych. Polska powinna konsekwentnie akcentować znaczenie spójności

zapisanej już w Traktacie Rzymskim i kolejnych traktatach Wspólnoty Europejskiej jako podstawy prowadzonej w ramach Unii Europejskiej polityki regionalnej. Odpowiada temu koncentracja około 70% środków funduszy strukturalnych na obszarach Celu 1. Obniżenie udziału alokacji dla tych obszarów oznaczałoby niezgodność z fundamentalnymi zasadami polityki spójności Unii Europejskiej.

- W interesie Polski leży, aby beneficjentami funduszy strukturalnych pozostały także dotychczasowe kraje członkowskie. Dotyczy to szczególnie słabych regionów dużych państw członkowskich: Francji (terytoria zamorskie), Niemiec (byłe NRD), Włoch (Mezzogiorno), Hiszpanii (Andaluzja i inne słabe obszary). W oparciu o taki model polityki spójności można zbudować koalicję regionów i państw na rzecz kontynuacji dotychczas uprawianej polityki. Jeśli europejska polityka regionalna zostałaby zawężona jedynie do nowych państw członkowskich istniałoby niebezpieczeństwo jej stopniowej marginalizacji w Unii Europejskiej, bowiem stałaby się ona pewnego rodzaju „gettem” dla państw Europy Środkowej. Oczywiście podstawowym problemem jest proporcja nakładów na rzecz starych i nowych państw członkowskich.
- Polska jako, już wkrótce, największy beneficjent funduszy europejskich przeznaczonych na wspieranie rozwoju regionalnego będzie bardzo pilnie obserwowana (monitorowana) przez inne kraje członkowskie Unii Europejskiej i Komisję Europejską oraz poszczególne instytucje Wspólnoty. Ewentualne problemy z efektywną absorpcją środków europejskich oraz pojawianie się różnych nieprawidłowości (nieregularności) w trakcie ich uruchamiania może spowodować zagrożenie dla europejskiej polityki regionalnej i pretekst do ograniczenia jej skali w przyszłości. Dlatego mechanizmy uruchamiania środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce muszą być perfekcyjne.

Reasumując w Polsce powinna jak najszybciej powstać specjalna grupa robocza zajmująca się tymi problemami, a programowanie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dotyczące lat 2007-2013 powinno zostać rozpoczęte już w 2004 roku.