
V Forum Kohezyjne „Inwestowanie w przyszłość Europy: Wkład polityki spójności w Europę 2020”. Piłka ciągle w grze

Zbigniew Strzelecki

Głównym celem odbytego w Brukseli, w dniach 31 stycznia – 1 lutego 2011 roku, Forum było przedyskutowanie propozycji przedłożonych, 9 listopada 2010 roku, przez Komisję Europejską (KE) w zakresie kierunków zmian w polityce spójności (PS) UE po 2013 roku (Komunikat – Konkluzje: przyszłość polityki spójności). Były one związane z zakończeniem w dniu 31 stycznia 2011 roku konsultacji społecznych nad tym dokumentem.

Forum odbywało się w porządku, który obejmował sesje plenarne i panelowe. Cztery sesje panelowe poświęcone były następującym problemom:

- inteligentny wzrost,
- trwałe wzrost,
- włączający (*inclusive*) wzrost,
- wymiar terytorialny „Europy 2020”.

W Forum wzięło udział kilkuset przedstawicieli rządów i regionów ze wszystkich krajów Unii.

Zasadnicze znaczenie dla przyszłego kształtu polityki spójności miały tezy wystąpień najważniejszych przedstawicieli instytucji krajów członkowskich i unijnych zaprezentowane w sesjach plenarnych lub panelowych. Poniżej zostały one przytoczone lub omówione.

Przewodniczący Komisji Europejskiej J. M. Barroso stwierdził, że KE bardzo intensywnie angażuje się w realizację Polityki Spójności i wierzy, że ona jest i pozostanie centralną polityką UE. Dyskusja natomiast o przyszłości PS musi opierać się wciąż na kardynalnych zasadach zapisanych w traktatach. Stąd opowiedział się za PS dla całej UE, dla wszystkich regionów, gdyż *łańcuch jest najsilniejszy, jeśli jego najsłabsze ogniwo jest najsilniejsze*. Ma to istotne – jego zdaniem – znaczenie, gdyż w ocenie Komisji Europejskiej PS przyniosła wzrost PKB o 0,7%, co oznacza miliony nowych miejsc pracy oraz wiele innych rezultatów. Opowiedział się za realizacją przez PS celów „Europy 2020” oraz za zaangażowaniem w PS wszystkich szczebli administracji. W związku z tym zawarte będzie w tym celu porozumienie pomiędzy KE a krajami i regionami na bazie ich strategii rozwoju, ponieważ PS powinna koncentrować się na osiągnięciu synergicznych rezultatów rozwojowych. Na zakończenie przewodniczący wyraził przekonanie, że należy prowadzić dalsze debaty w wielu kwestiach (tych, które zostały ogłoszone w projekcie Komunikatu), aby osiągnąć wspólne w nich stanowiska oraz wiarę w to, że PS jest i pozostanie „w sercu UE”.

Stanowisko Węgier, sprawujących przewodnictwo Rady w pierwszym półroczu 2011 roku, przedstawił Premier Rządu Victor Orban. Zaproponował, aby na tym etapie dys-

kusji nad przyszłym kształtem polityki spójności toczyła się ona na trzech płaszczyznach: nad wartością i kursem wspólnej waluty (euro), przygotowywania nowej perspektywy finansowej oraz wniosków z dotychczasowej realizacji polityki spójności. W opinii Węgier, polityka spójności ma służyć wzmocnieniu całej UE. Póki co, nie należy dyskutować o następnej perspektywie finansowej polityki spójności, gdyż taka debata w chwili obecnej może nie mieć sensu, ponieważ w zaistniałej sytuacji ekonomicznej należy bronić strefy euro. Jeśli taka debata rozpocznie się zbyt wcześnie, może zaszkodzić strefie euro.

Jeśli chodzi o odniesienie się do dotychczasowej realizacji polityki spójności i wynikające z niej wnioski dla przyszłości polityki spójności, premier Orban stwierdził, że jest perspektywa dla PS. W uzasadnieniu podkreślił, że solidarność i konkurencyjność nie powinny się znosić, a wręcz uważa, że solidarność służy konkurencyjności. Węgry widzą też związek pomiędzy solidarnością i rozszerzeniem UE, w ich ocenie, o Chorwację, ale nie tylko. W podnoszonym natomiast podczas debaty nad przyszłym kształtem polityki spójności dylematem, czy powinna ona służyć tylko najbiedniejszym regionom, czy też wszystkim, Węgry zdecydowanie opowiadają się za drugim rozwiązaniem, a więc polityką spójności dla wszystkich regionów. W kwestii zaś, czy Komisja Europejska powinna dla różnych krajów ustanowić w takiej sytuacji różne rodzaje celów, Węgry opowiadają się za ustaleniem ram korzystania z funduszy strukturalnych i ich redystrybucji oraz konkurowania o nie w zależności od wykorzystania zasobów w danym kraju. Należy mieć bowiem w tym przypadku na względzie głosy elektoratu w poszczególnych regionach. Zdecydowanie natomiast Węgry popierają stanowisko o pełnej synchronizacji UE 2020 oraz przyszłą politykę spójności.

W związku z podejmowanymi próbami zmiany podejścia w polityce spójności na poziomie sektorowe, Węgry prezentują stanowisko, że polityka spójności powinna utrzymać bardziej społeczne podejście i nie należy oddzielać od niej Europejskiego Funduszu Społecznego, a tym bardziej przeznaczyć go na działania sektorowe, jak np. transport. W sprawie problemów kwalifikowalności i przypisywania zasobów polityki spójności Węgry zaproponowały powrót do tych zagadnień dopiero w czerwcu 2011 roku, kiedy przewidują debatę nad przyszłą perspektywą budżetową UE.

Jako kolejny mówca wystąpił Premier Rządu RP Donald Tusk, który w imieniu Polski obejmującej przewodnictwo w Radzie UE w następnym półroczu 2011 roku, podkreślił, że udział w tej debacie jest dla Polski wyróżnieniem, co wynika z zauważenia osiągnięć w realizacji polityki spójności w Polsce. Zwrócił także uwagę na to, że Polska jest najlepszym dowodem, iż polityka spójności likwiduje luki i pozwala sukcesywnie zbliżyć się do poziomu najbardziej rozwiniętych państw UE. Polityka spójności w ocenie Polski to także główny fundament wzrostu gospodarczego, a w przypadku Polski można nawet mówić o uniknięciu recesji, głównie w wyniku realizacji polityki spójności. Premier Tusk poparł też stanowiska prezentowane przez przewodniczącego Barroso i premiera Orbana dotyczące konieczności łączenia EU 2020 i przyszłej polityki spójności, szczególnie w czasie polskiej prezydentury w Radzie UE. W sprawie pojawiających się narodowych pokus – egoizmów w realizacji polityki spójności, premier stwierdził, że Polska uważa, iż Europa potrzebuje solidaryzmu, gdyż jest on głównym fundamentem zjednoczonej Europy, szczególnie w dobie kryzysów eko-

onomicznych, a solidarność międzypokoleniowa jest konieczna w zwalczaniu skutków spowolnienia gospodarczego. W ocenie Polski to właśnie polityka spójności jest najważniejszym instrumentem w wychodzeniu z kryzysu ekonomicznego. Tym bardziej nie można sobie wyobrazić rozszerzenia UE o Bałkany Zachodnie bez polityki spójności.

Następnie premier Tusk odniósł się do zarzucanej UE przez niektórych ekspertów nieskuteczności polityki spójności. Takim twierdzeniom dają odpór ci, którzy potrafią utrzymać nadzór finansowy i dyscyplinę finansową, oni bowiem poradzili sobie najlepiej w osiągnięciu efektów polityki spójności. W tym zakresie dobre efekty daje podział obowiązków we wdrażaniu polityki spójności pomiędzy rządem a samorządami terytorialnymi i w imieniu Polski opowiedział się za konsekwentną kontynuacją tego modelu w zarządzaniu polityką spójności.

Na podstawie oceny Polski instrumenty polityki spójności mogą skutecznie realizować priorytety EU 2020 obejmujące zjawiska klimatyczne, problemy demograficzne, wyzwania globalne itp. Premier Donald Tusk opowiedział się za utrzymaniem dotychczasowej architektury funduszy polityki spójności oraz – w zakresie zakresu geograficznego – za polityką spójności dla wszystkich regionów z akcentem na mniej rozwinięte regiony. Takie rozwiązanie jest słuszne, gdyż środki kierowane na politykę spójności dają korzyści wszystkim poprzez przepływy finansowe od beneficjenta do wykonawcy, co ma szczególnie miejsce w Polsce przy dużych inwestycjach.

Premier Polski podkreślił też, że w polityce spójności należy również uwzględnić obszary wiejskie, a polityka spójności i wspólna polityka rolna powinny się dopełniać a nie konkurować między sobą. W imieniu Polski Donald Tusk oświadczył, podobnie jak jego przedmówcy, że należy sceptycznie odnieść się do prób wydzielenia nowych funduszy sektorowych.

Odnosząc się do kolejnych wystąpień, należy zwrócić uwagę na treści przekazane przez podsumowującego dyskusje panelowe pierwszego dnia Forum, Dyrektora Generalnego Polityki Regionalnej w KE Dirka Ahnera, który podkreślił, że w wielu sprawach pomiędzy uczestnikami Forum jest porozumienie. Takim obszarem jest problematyka zarządzania polityką spójności. Jest to bowiem kamień węgielny polityki spójności. W związku z tym partnerstwo w polityce spójności powinno oznaczać partnerstwo wszystkich szczebli zarządzania wraz ze społeczeństwem obywatelskim. Bez takiego modelu zarządzania trudno będzie sobie wyobrazić sukces polityki spójności. Także wszystkie regiony muszą skorzystać na polityce spójności oraz wszystkie kraje muszą poświęcić większą uwagę na skoncentrowaniu wyborów obszarów.

Akceptowana jest w przyszłym okresie programowania polityki spójności zasada pomocniczości, natomiast warunkowość obszarów wymaga jeszcze dalszej debaty i wyjaśnień. Należy także dążyć do osiągnięcia postępu w upraszczaniu polityki spójności oraz wprowadzania odpowiedniego systemu zarządzania i kontroli w polityce spójności.

Sprawą bardzo istotną w realizacji polityki spójności jest inteligentny wzrost, co wiąże się z rozwojem gospodarki opartej na wiedzy, a co za tym idzie – ze zwiększeniem możliwości badawczych, rozwjem edukacji i szkoleń dających odpowiednie kwalifikacje pracowników,

a to oddziaływać będzie na przedsiębiorstwa i ich miejsce na rynku, a także pracowników na rynku pracy.

Warunkiem podejmowanych działań w polityce spójności jest długotrwały wzrost. W takim kierunku działania są już prowadzone po to, aby oszczędzać energię w ramach prowadzenia polityki spójności. Do takiego kierunku działań należy uzyskać przychyłność społeczeństwa oraz miasta przyjazne środowisku.

Jeśli chodzi o włączenie społeczne, stanowiska prezentowane podczas Forum wiązały się ze zwróceniem uwagi na lepsze kształcenie oraz zmniejszanie zróżnicowania w dostępie do rynku pracy, a w polityce spójności z faktem, że powinny zostać zabezpieczone rezerwy na ten cel.

Zdaniem dyrektora Dirka Ahnera, uczestnicy Forum podzielili pogląd o potrzebie oparcia realizacji celu inteligentnego wzrostu na wszystkich funduszach strukturalnych.

W zakresie wymiaru terytorialnego EU 2020, co dla polityki spójności ma niezwykle doniosłe znaczenie, dyrektor Ahner podkreślił zgodność mówców i dyskutantów Forum co do potrzeby wzmocnienia jej wymiaru miejskiego, ale i koncentracji na obszarach wiejskich, jednakże w tym zakresie należy odejść od klasycznego dychotomicznego podziału. Polityka spójności musi bowiem brać pod uwagę charakter regionów oraz współpracę terytorialną takich jednostek. Powinna ona być wzmocniana, zdecydowana, prostsza i bardziej wydajna.

Komisarz odpowiedzialny za politykę regionalną Johannes Hahn, do stwierdzeń którego należy podchodzić z dużą dozą uwagi, gdyż ma on wpływ na przyszły kształt modelu polityki spójności, zarówno w interwencjach w trakcie debaty, w podsumowaniu pierwszej sesji plenarnej, podsumowaniu pierwszego panelu dyskusyjnego, ale także na zakończenie Forum wyraził następujące opinie:

- Polska jest przykładem doskonałego wykorzystania środków polityki spójności,
- dla przyszłej polityki spójności niezbędny jest budżet w obecnym wymiarze,
- zarządzanie polityką spójności powinno być wieloszczeblowe z włączeniem w większym stopniu szczebla lokalnego oraz organizacji pozarządowych,
- jeśli chodzi o podstawowy wskaźnik do alokacji środków polityki spójności – PKB, to KE będzie starać się tę sytuację zmienić w kierunku uwzględnienia jeszcze innych charakterystyk rozwoju terytorialnego,
- środki polityki spójności trzeba dobierać bardziej do warunków lokalnych.

Johannes Hahn, zamykając natomiast V Forum Kohezyjne, podkreślił jego wagę w debacie na temat przyszłej roli polityki spójności. Jego zdaniem, nastąpiła znacząca zmiana pomiędzy tym, jak postrzegano tę politykę rok temu w porównaniu do tego, co dzieje się teraz – temat ten znalazł się obecnie w centrum europejskiej agendy. Stało się tak, ponieważ KE doszła do wniosku, że polityka spójności może stać się głównym mechanizmem przekazywania środków dla „Europy 2020” oraz synonimem polityki inwestycyjnej, napędzającym wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

Podczas paneli tematycznych podjęto debatę i poznano pola/dziedziny, w których polityka spójności może przyczynić się do osiągnięcia szybkiego i zrównoważonego wzrostu. Oczywiście regiony mają różne potrzeby, dlatego też w kontekście wdrażania „Europy 2020”

każdy z nich powinien określić własną drogę do osiągnięcia sukcesu. Podkreślił, że nie można zapominać jednak o tym, iż w tej kwestii Europa potrzebuje jednego, wspólnego frontu. Komisarz poprosił o wsparcie od uczestników, szczególnie podczas przenoszenia chęci reform na konkretne regulacje. Jego zdaniem, czas na wahanie się minął, teraz nadszedł moment na to, aby udowodnić, że UE poważnie myśli o efektywności i wynikach oraz musi być pewna co do ogólnego kierunku reform.

Kolejną kwestią, do której odniósł się komisarz jest całkowity budżet PS. Uznał, że trudno jest negocjować jego wielkość, a tym bardziej ustalać go na wyższym bądź identycznym do obecnego poziomie, w sytuacji gdy środki przeznaczone na bieżący okres nie zostały w pełni wykorzystane bądź nie przyczyniają się do znaczącego wzrostu europejskiej wartości dodanej. J. Hahn wyraził nadzieję, że każdy z uczestników forum wyjdzie z niego z postanowieniem przyspieszenia tempa absorpcji środków i pokaże wszystkim wątpięcym, że ze środków funduszy nie marnuje się ani jeden cent podatników.

Trzecim tematem poruszonym przez komisarza było uproszczenie zasad, które doprowadziłyby do lepszych rezultatów prowadzenia polityki spójności. Jak podkreślił *im prostsze zasady, tym mniej popełnionych błędów*. Już w tej chwili zbierane są pierwsze żniwa takiego działania, co pokazał raport Trybunału Obrachunkowego. J. Hahn podkreślił w tym miejscu, że uproszczenie nie musi oznaczać zmian fundamentalnych, a jedynie prowadzić do odpowiedniego przystosowania obecnego systemu.

Następnie J. Hahn poinformował, że trwają prace nad jak najlepszym usprawnieniem przyszłych programów w ramach polityki spójności. Rozważa się więc:

- bardziej zróżnicowane podejście do kontroli i dostosowanie nadzoru nad wydatkowaniem środków w stosunku do poziomu ryzyka,
- szersze wykorzystanie uproszczonych metod zwrotu kosztów, takich jak np. ryczałt.

Kończąc, podkreślił, że Komisja czyni znaczne postępy w dalszym dostosowywaniu zasad kwalifikowalności dla różnych instrumentów UE, tak aby beneficjenci nie musieli borykać się z różnymi regułami dla różnych funduszy unijnych.

Reasumując, należy zauważyć, że w obecności i z udziałem najważniejszych w obecnej prezydencji Rady osobistości Unii oraz państw i regionów określono główne oczekiwania co do kształtu i architektury przyszłej PS. Zostały przedstawione stanowiska KE, oczekiwania kilku krajów, w tym Polski, oraz wielu regionów.

W związku z brakiem stanowiska dotyczącego najważniejszej rzeczy, czyli przyszłego budżetu UE, można stwierdzić, że V Forum na temat spójności było ważnym wydarzeniem w debacie nad przyszłością PS, ale w dalszym ciągu „piłka jest w grze”.

prof. dr hab. Zbigniew Strzelecki, profesor nadzwyczajny Szkoły Głównej Handlowej, kierownik projektu „Trendy rozwojowe Mazowsza”, dyrektor Mazowieckiego Biura Planowania Regionalnego w Warszawie (od 2003 r.), kierownik Katedry Samorządu Terytorialnego i Gospodarki Lokalnej Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej (od 2001 r.), prezes Polskiego Towarzystwa Demograficznego (od 1992 r.), przewodniczący Rządowej Rady Ludnościowej (od 1999 r.); członek: Komitetu Nauk Demograficznych Polskiej Akademii Nauk (od 1990 r.), Komitetu Przestrzennego Zagospodarowania Kraju przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (od 2007 r.) i wiceprzewodniczący Komitetu „Polska 2000 plus” przy Prezydium Polskiej Akademii Nauk (od 2005 r.) oraz członek Rady Statystyki (od 1998 r.). Specjalizuje się w problematyce rozwoju demograficznego, gospodarki regionalnej i lokalnej oraz planowania przestrzennego.