

JAN OLBRYCHT

Parlament Europejski

DEBATA O PRZYSZŁOŚCI POLITYKI SPÓJNOŚCI – KONTEKST EUROPEJSKI

Abstract: Debate on the Future of Cohesion Policy in European Perspective. Cohesion policy is intended to increase consistency, thus achieving a condition characterized by low levels of economic, social and after the last Lisbon Treaty's amendment territorial disparities. In the current debate and emerging programming documents the tendency to define cohesion policy as a policy of "development" can be noticed more often. The attempt to define cohesion policy as the only one policy, or one of main development policies, has to face concerns about the nature of EU's policies. The differences are situated in goals, details and instruments used by individual policy. Cohesion policy should include both actions to develop intelligent growth as well sustainable and conducive to social inclusive growth.

Początek 2011 r. to dobry czas na prowadzenie debaty na temat przyszłego kształtu europejskiej polityki spójności. To czas, w którym rządy państw, zarówno płatników netto jak i pozostałych, starają się skonstruować swoje stanowiska przed czekającym je trudnym procesem negocjacyjnym. Debata na ten temat rozwija się coraz żywiej także na poziomie instytucji europejskich. Zarówno Rada jak i Parlament Europejski, pracując nad priorytetami polityk, czekają na propozycje Komisji Europejskiej co do wielkości planowanych budżetów i legislacyjnych ram wdrażania polityki.

Parlament Europejski (którego jestem członkiem), wykorzystując ten okres do budowania swojej pozycji w relacjach międzyinstytucjonalnych, przygotowuje się aktywnie do roli współdecydenta we wszystkich kwestiach dotyczących polityki spójności.

1. Spójność dla rozwoju

Uczestnicząc w debacie, prowadząc rozmowy z Rządem, śledząc sposób, w jaki Rząd rozmawia z Komisją Europejską trzeba zdawać sobie sprawę z kontekstu tego

procesu, wpływającego m.in. na sposób formułowania celów polityki. Jak zwykle przed nowym procesem programowania wracamy do spraw podstawowych i zastanawiamy się nad sposobem rozumienia terminu *polityka spójności*. Sprawa wydaje się w świetle zapisów traktatowych bezprzedmiotowa, a jednak zawsze wywołuje zainteresowanie i wiele emocji.

Jest oczywiste, że celem omawianej polityki jest zwiększanie spójności, a więc osiąganie stanu charakteryzującego się niskim poziomem dysproporcji o charakterze ekonomicznym, społecznym, a po ostatniej zmianie traktatu, również terytorialnym. W obecnej debacie i pojawiających się na ten temat dokumentach programowych coraz częściej można zauważyć skłonność do określania polityki spójności jako polityki „rozwojowej”, a więc takiej, której celem jest rozwój. Czy oznacza to, że mamy do czynienia ze zmianą jej charakteru, a przynajmniej ze zmianą jej podstawowego celu? Czy mówiąc o polityce spójności zwracamy uwagę na jej główny cel (spójność) czy też na inny, „dalszy”, nie zawarty w samej jej nazwie?

Wbrew pozorom te rozróżnienia nie mają czysto językowego znaczenia, ponieważ w trakcie debaty zwolennicy ograniczenia zakresu działania polityki spójności będą przejawiali tendencję do zawężania jej celów, a w konsekwencji do ograniczania obszaru jej stosowania, i zawężania interwencji do tych terytoriów, na których ewidentnie występują dysproporcje.

Do rozwiania wątpliwości definicyjnych najlepszym sposobem jest sięgnięcie do zapisów traktatowych. W rozdziale XII, Art. 174 wyraźnie stwierdzają one, że „w celu wspierania harmonijnego rozwoju” Unia prowadzi „działania służące wzmocnieniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej”, a więc wspomniane wyżej dysproporcje to zgodnie z traktatem dysproporcje „w poziomach rozwoju” trojakiemu typu.

Traktat jednoznacznie stwierdza, że Unia zmierza do zmniejszania dysproporcji, ale po to, aby wspierać rozwój. Celem nie jest więc samo „wyrównywanie”, ale zmniejszanie dysproporcji jako działanie prorozwojowe. W tym znaczeniu polityka spójności jest polityką rozwoju, a raczej polityką prorozwojową.

Próby zdefiniowania polityki spójności jako jedynej, albo jednej z głównych polityk rozwoju, musi napotykać i napotyka obawy co do charakteru innych polityk unijnych np. polityki transportowej, czy polityki badań naukowych. Charakterystyczne bowiem jest także to, że zgodnie z Traktatem, polityka spójności nie jest jedynym instrumentem osiągania celu, jakim jest spójność. Art. 175 zwraca uwagę na odpowiedzialność Państw członkowskich, które „prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć cele określone w artykule 174” (a więc spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną). Również inne polityki unijne oraz „urzeczywistnianie rynku wewnętrznego” (Art. 175) muszą brać pod uwagę spójność, jako środek do osiągania celów rozwojowych.

Polityka spójności nie jest więc jedyną polityką, która ma przyczyniać się do zmniejszania dysproporcji, a pozostałe polityki nie są tymi, które jako jedyne mają charakter czysto rozwojowy. Różnice tkwią w celach szczegółowych i instrumen-

tach, jakimi poszczególne polityki się posługują. Koncentrując się na polityce spójności zwracamy uwagę na jej inwestycyjny charakter, na typowe dla niej zarządzanie dzielone (*shared management*) i na interwencje podejmowane w stosunku do identyfikowanych poziomów subnarodowych.

Dylemat „spójność czy rozwój” ma więc raczej charakter symboliczny, ponieważ trafniejsze byłoby określenie „spójność dla rozwoju”.

2. Polityka spójności w *Strategii Europa 2020*

Przygotowanie nowego okresu programowania (2013+) przebiega w ramach, które określiła przyjęta przez państwa członkowskie nowa 10-letnia strategia. Warto przypomnieć status tej strategii w działaniach Unii Europejskiej, która ma przecież swoje ogólne cele, zdefiniowane kompetencje, a w ich ramach polityki określone zapisami traktatowymi. Państwa członkowskie przyjmują swoje programy na określony czas, który nie pokrywa się z okresem programowania wieloletniej perspektywy finansowej UE. W ramach tych programów wyznaczają priorytety, cele i działania, które uważane są za konieczne w ich określonej sytuacji gospodarczej i społecznej. Skoordynowanie działań państw członkowskich (które są współautorami *Strategii Europa 2020*) z działaniami na poziomie unijnym, a w tym z politykami i ich instrumentami nie jest zabiegiem prostym, a najlepszym dowodem na to były kłopoty z realizacją Strategii Lizbońskiej. W *Strategii Europa 2020* starano się nie powtarzać błędów popełnionych przy poprzedniej strategii i dlatego określono podział zadań pomiędzy instytucje unijne a państwa członkowskie. Obecna strategia ma kilka wyraźnie określonych i skwantyfikowanych celów, a także stanowiące główną ramę priorytety, które mają być realizowane przez działania określone jako „okręty flagowe”.

Pierwszą reakcją na przedstawioną strategię były pytania o jej relacje do funkcjonujących polityk unijnych. Próbowano odnaleźć poszczególne polityki w dokumencie strategii, lub prowadzono debaty nad tym, czy strategia wyczerpuje działania Unii czy też poza jej zasięgiem pozostają jakieś polityki albo ich części. Kluczem do odszukania odpowiedzi w przypadku takich wątpliwości są zapisy klasyfikacji budżetowej. Nie było więc zaskoczeniem, że podjęto wysiłki w celu „przetłumaczenia” strategii (oczywiście w jej części unijnej) na zapisy budżetowe.

Sygnałem do przyjęcia takiego kierunku debaty były także uwagi Komisji Europejskiej zawarte w końcowej części Przeglądu Budżetowego opublikowanego w październiku 2010 r., które poddawały pod rozagę nadanie priorytetom strategii statusu nazw działów budżetu, lub działów zapisanych w wieloletniej perspektywie finansowej. Przyjęcie takiej metody spowodowałoby, że odrębnymi działami w budżecie UE byłyby: wzrost inteligentny, zrównoważony i sprzyjający włączeniu społecznemu (*smart, sustainable, inclusive growth*). W konsekwencji należałoby wpisać do poszczególnych działów kolejno polityki i tak każda z nich znalazłaby się w jednym i tylko w jednym dziale. Z takiego systemu klasyfikacji wynikałoby

m.in. usytuowanie polityki spójności w dziale „rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu” (*inclusive growth*), sprowadzając ją jedynie do jej wymiaru społecznego i odizolowując od działań na rzecz wzrostu inteligentnego (*smart*) i zrównoważonego. Ten prosty, wydawałoby się techniczny zabieg, wywołał u zwolenników polityki spójności głęboką dezaprobatę, a u jej przeciwników nadzieję na prosty instrument ograniczający jej działanie.

Obrońcy polityki spójności zmobilizowani pojawiającymi się trudnościami, czy wręcz pułapkami, podjęli wysiłek wykazania, że polityka spójności ma charakter horyzontalny i można w niej odnaleźć elementy komplementarne wobec innych polityk unijnych oraz nie można jej zamykać w jednym ograniczonym obszarze. Debaty prowadzone w Parlamencie Europejskim i w innych instytucjach zmierzały do wykazania, że priorytety *Strategii Europa 2020* należy traktować jako jej wymiary, a polityki nie mogą być ograniczane do jednego z nich.

Polityka spójności powinna więc obejmować zarówno działania na rzecz rozwoju inteligentnego, jak i zrównoważonego i sprzyjającego włączeniu społecznemu. Najlepszym dowodem na to było zorganizowanie w ramach unijnego Forum Spójności, towarzyszącego konsultacjom kolejnego 5. sprawozdania w sprawie spójności, warsztatów poświęconych trzem wspomnianym wymiarom, jako kierunkom realizacji polityki spójności. Można powiedzieć, że komisarz do spraw polityki regionalnej podjął to wyzwanie.

3. Nowe wyzwanie – terytoria

Traktat Lizboński wprowadził nowy – terytorialny wymiar spójności. Teraz Unia ma dążyć do wzmocnienia, obok spójności gospodarczej i społecznej, również spójności terytorialnej. W nawiązaniu do wcześniejszych uwag oznacza to, że zarówno instytucje unijne, jak i rządy państw członkowskich powinny tak prowadzić swoje polityki i organizować rynek wewnętrzny, aby ten terytorialny wymiar spójności wzmocniać. Dla polityki spójności oznaczało to od początku takie jej zreformowanie, aby realizowanymi interwencjami zmniejszać dysproporcje rozwojowe między terytoriami. Konieczne stało się z opracowanie wskaźników pozwalających określić występujące dysproporcje, ale też zastanowienie się nad tym, jak będą definiowane terytoria.

Pierwsze zadanie okazało się bardzo skomplikowane i na obecnym etapie nie znalazło jeszcze rozstrzygnięcia, natomiast określenie sposobu definiowania „terytoriów” zaczęło być interpretowane na wiele sposobów. Do tej pory polityka spójności bazuje na klasyfikacji, jaką posługuje się EUROSTAT i zarówno dla celów agregacji danych, jak i określenia kwalifikowalności obszarów interwencji wykorzystuje poziom NUTS 2. Postawienie pytania o dysproporcje między terytoriami otworzyło natychmiast nowe obszary debaty i nieprzypadkowo w czasie jej trwania zaczęły się pojawiać postulaty większego wykorzystania innych jednostek terytorialnych, takich

jak NUTS 3 i NUTS 4, dla celów statystycznych (przypomnijmy że obszary NUTS 3 położone w obszarach przygranicznych mogą być objęte działaniami w zakresie współpracy terytorialnej – transgranicznej). Tym propozycjom towarzyszyły wątpliwości dotyczące definiowania porównywalnych danych statystycznych pozwalających na określenie np., które jednostki NUTS 2 mieszczą się w grupie regionów konwergencji (poniżej 75% średniego PKB UE). Możliwość bazowania na danych agregowanych na poziomie NUTS pokazałaby większe zróżnicowanie na poziomie subregionalnym, ale zdecydowanie utrudniłaby system wdrażania polityki spójności. Nie jest więc przypadkiem, że dalszy ciąg dyskusji nad definiowaniem terytoriów nie wykracza poza już funkcjonujący poziom NUTS 2.

Wprowadzenie w debatę na temat polityk europejskich perspektywy terytorialnej i zamiaru wzmacniania spójności terytorialnej zbieгло się w naturalny sposób z inicjatywą organizowania współpracy multilateralnej w obszarze Morza Bałtyckiego. Strategia Morza Bałtyckiego pojawiła się jako argument za odejściem od podejścia regionalnego, a nawet narodowego na rzecz myślenia makroregionalnego. W czasie prezydentury szwedzkiej ten kierunek był szczególnie rozwijany, przy jednoczesnym zapewnianiu przez rząd szwedzki, że współpraca makroregionalna nie będzie za sobą pociągać ani nowych instytucji, ani nowych źródeł finansowania (w co nie wszyscy uwierzyli). Makroregion ma być terytorium współpracy wszystkich partnerów regionalnych i narodowych, a także obszarem wspólnego realizowania określonych polityk europejskich. Wartość dodana tego typu współpracy jest tutaj bardzo czytelna i nie można się dziwić, że zainteresowała ona także przedstawicieli innych obszarów europejskich. Trwają intensywne prace nad Strategią Dunajską, Strategią Łuku Atlantyckiego, Strategią Karpat i innych, jeszcze dzisiaj niezdefiniowanych makroregionów. To niewątpliwie nowy wymiar integracji europejskiej, obiecujący ale również budzący obawy czy z czasem nie będą mu towarzyszyły zamiary zmiany funkcjonowania istniejących polityk europejskich.

Hasło „polityka makroregionalna” w sposób bardzo szybki zostało połączone z działaniem polityki regionalnej – czyli polityki spójności, chociaż charakter tej polityki bazuje na dzielonym zarządzaniu Komisji i rządów, które w tym celu otrzymują środki finansowe w formie „kopert narodowych”. Pytanie, czy polityka makroregionalna nie będzie prowadziła do tworzenia „kopert makroregionalnych” nie pojawiło się nigdzie wprost, ale powtarzane wielokrotnie „3 NIE” – nie dla nowych przepisów, nie dla nowych instytucji i nie dla nowych źródeł finansowania – pośrednio potwierdzało występowanie wspomnianych wątpliwości.

Dzisiaj już nikt nie mówi o makroregionach, jako obszarach interwencji w polityce regionalnej, czy polityce spójności, ale ze względu na horyzontalny jej charakter przyznaje się, że może ona odegrać istotną rolę w koordynowaniu działań makroregionalnych. Poza tym polityka spójności ma instrumenty w ramach współpracy terytorialnej – Cel 3 – które ze względu na swoją elastyczność mogą być przydatne w organizacji współpracy multilateralnej.

Czy „terytorialność” straciła swoje znaczenie w debacie na temat polityki spójności? Absolutnie nie, ponieważ w większym stopniu podkreśla się rolę różnego typu obszarów ważnych ze względu na ich charakter i występujące wspólne cechy. Dzisiaj w o wiele większym stopniu mówi się o obszarach miejskich i występujących na ich terenie trudnościach i szansach. Zwrócenie uwagi na „obszary funkcjonalne” otwiera nowe możliwości diagnozowania potrzeb obszarów wokół miast, czy wręcz obszarów wiejskich funkcjonalnie połączonych z obszarami miejskimi. To, na co zwracano od dawna uwagę zyskało więc teraz wsparcie zapisami traktatowymi, które *de facto* dają możliwość „wymuszania” podejścia zintegrowanego.

Przed poszczególnymi rządami staje teraz nowe wyzwanie: w jaki sposób, programując wdrażanie polityki spójności, można powiązać jej oddziaływanie z określonymi obszarami funkcjonalnymi? W przypadku Polski to pytanie dotyczy charakteru operacyjnych programów centralnych – sektorowych, problemowych czy terytorialnych, a także nadania odpowiedniego charakteru strukturom programów regionalnych.

4. Podejście zintegrowane – mīt czy zobowiązanie

Podejście zintegrowane jest jednym z najczęściej używanych określeń w debacie nad polityką spójności. Można nawet zaryzykować twierdzenie, że stało się określeniem „modnym” w kręgach odpowiedzialnych za programowanie i wdrażanie polityki. Czasami można odnieść wrażenie, że używający to określenie uznają je za oczywiste i nawet nie próbują je wyjaśniać. Termin ten odnosi się do metody bazującej na jednoczesnym wykorzystaniu różnych instrumentów wzajemnie się uzupełniających. Taki sposób działania jest niezbędny ze względu na złożony charakter problemów i wyzwań, przed którymi stają realizujący politykę.

Klasycznym przykładem stosowania podejścia zintegrowanego była realizacja projektów w ramach inicjatywy wspólnotowej URBAN. Podejmując zadania skoncentrowane na rewitalizacji wyznaczonych obszarów miejskich projektowano rozwiązania w zakresie spraw społecznych, urbanistycznych, architektonicznych, środowiskowych i gospodarczych. Integracja nie dotyczyła tylko przedmiotu działań, ale również instrumentów planistycznych i źródeł finansowania. Właśnie ta inicjatywa pozwalała łączyć różne fundusze strukturalne w ramach jednego projektu.

Trudno się dziwić, że do dzisiaj, nieistniejąca już inicjatywa URBAN uzyskuje pozytywne oceny. Obecnie nawołuje się do realizacji podejścia zintegrowanego, jakby ponownie rozpoczynając dyskusje nad skutecznością tej metody. Przyczyny tego stanu rzeczy tkwią, moim zdaniem, w niezbyt szczęśliwych decyzjach podjętych przed uruchomieniem obecnego okresu programowania, a wskazujących na niezamierzone odchodzenie od tak pozytywnie ocenianej metody.

Pierwszą decyzją tego typu było wydzielenie z polityki spójności tzw. funduszy rolnych, przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwo. Przesunięcie

ich do Wspólnej Polityki Rolnej miało na celu jej wzmocnienie, ale bez stworzenia właściwych mechanizmów koordynacyjnych spowodowało wyłączenie części terytoriów regionów z oddziaływania polityki, której celem jest wzmacnianie spójności. Dzisiaj w debacie nad przyszłością polityk podnosi się potrzebę koordynowania tych polityk, a więc odbudowania w jakiejś części stanu sprzed zmian.

Kolejnym krokiem mającym usprawnić i uprościć procedury, a w efekcie oznaczającym odejście od metody zintegrowanej było wprowadzenie tzw. systemu jednofunduszowego, a więc obowiązku finansowania każdego programu operacyjnego tylko z jednego funduszu. To, co było korzystne z punktu widzenia administracyjnego okazało się utrudnieniem dla realizacji projektów wymagających właśnie podejścia zintegrowanego. Wprowadzenie instrumentu tzw. finansowania krzyżowego częściowo ułatwiało działania, ale stanowiło tylko środek zastępczy. W Polsce system jednofunduszowy w zasadniczy sposób wpłynął na kształt programów operacyjnych i uniemożliwił finansowanie programów regionalnych z różnych funduszy. Dzisiaj w debacie pojawia się postulat wprowadzenia systemu wielofunduszowego, ale nie wiadomo czy ten proces jest odwracalny.

Korzystne jest, że wyciąga się wnioski z doświadczeń w realizacji europejskiej polityki spójności, oraz że debata nad jej przyszłym kształtem, co prawda zawiła, odzwierciedla autentyczne zaangażowanie podmiotów biorących udział w jej realizacji. Czasami pojawia się pytanie, czy co kilka lat musimy powtarzać dyskusję nad sensem i skutecznością europejskiej polityki spójności? Chyba tak, bo ta polityka jest elementem konstytutywnym Unii Europejskiej, ale wyzwania, jakie przed nią się pojawiają wymagają ciągłego jej doskonalenia.