

JACEK WOŹNIAK

Urząd Marszałkowski Województwa Małopolskiego

IMPLIKACJE NOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI UE – KONSEKWENCJE DLA SYSTEMU PLANOWANIA ROZWOJU POLSKICH REGIONÓW

Abstract: New EU Cohesion Policy – Suggestions for Polish Regions’ Development Planning. A new cohesion policy debate sparks emotions among local governments in Polish regions. After all, mainly thanks to previously conducted cohesion policy, regions in Poland experienced a bound of unprecedented development and advancement. The author understands, that the long-term goal of Polish regions is to increase the competence to conduct development policy, integrated in the territorial dimension, which should lead to further decentralization of power as well resources, mainly financial once. Cohesion policy will continue to be a key instrument for achieving this ambitious objective. The most optimal solution seems to be the concept of integrated regional programs, entirely managed at the regional level, by regional government as the Managing Authority. Such a program would be created by the regional component of the current *Human Capital Operational Programme, Regional Operational Programme*, and the tasks of *Rural Development Programme* which nowadays are the responsibility of local government. This will enable managing an integrated development policy at regional level, implementing “territorial approach” postulate into local development.

Wprowadzenie

Obecnie, na poziomie polskich regionów, trwa przegląd i aktualizacja dokumentów planowania strategicznego. Dotyczy to szczególnie strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego, w dalszej kolejności obejmie także programy wojewódzkie i regionalne programy operacyjne¹. To ważny proces, określa się go jako ‘trzecią generację strategii rozwoju województw’. Jednocześnie, w sferze europejskiej polityki spójności – do chwili obecnej nie zapadły żadne decyzje w tak podstawowych sprawach, jak wielkości alokacji finansowych, warunków dostępu do funduszy, kosztów kwalifikowanych, celów, wskaźników itp.² Paradoksal-

¹ Szlachta (2010).

² *The EU Budget Review* 2010).

nie, to bardzo sprzyjająca okoliczność. Polskie regiony, programując swoją przyszłą politykę rozwoju, muszą się bowiem opierać niemal wyłącznie na własnych zasobach i potencjałach. Potrzebują więc nie tylko dobrej oceny sytuacji, także diagnozy perspektywnej, wewnętrznych potencjałów, indywidualnych cech, przewag konkurencyjnych, ale również – wymyślenia ‘własnego miejsca’, ‘niszy’ na rynku konkurujących struktur terytorialnych. Polskie regiony muszą się nauczyć specjalizacji, jak ‘pięknie’ się różnić. Konsekwencją, ale i zaletą tej sytuacji powinna być lepsza jakość i większa niezależność myślenia strategicznego, w wyznaczaniu wizji rozwoju, celów, priorytetów, indywidualnej logiki interwencji. Proces ten należy postrzegać jako szansę dla polskich regionów. Po raz pierwszy w swej krótkiej zresztą historii, myślenie strategiczne i polityka rozwoju nie będzie (miejmy nadzieję) bezpośrednio podporządkowana i uzależniona od wytycznych aktualnego okresu budżetowego europejskiej polityki spójności, a strategię rozwoju nie będą pisane z taką intencją, aby jak najszerzej móc wykorzystać fundusze Unii Europejskiej. To historyczna szansa, czy – jako polskie regiony – dobrze ją wykorzystamy, pokażą dwa najbliższe lata.

U progu nowej perspektywy finansowej 2014-2020 polskie regiony będą bardziej dojrzałe, doświadczone, okrzepnięte spodziewanym sukcesem we wdrażaniu polityki spójności. Tworzy to swego rodzaju ‘promesę’, zapowiedź roli, jaką mogą i powinny odegrać w nowej perspektywie programowej. Oczekiwania są ogromne, po 9 latach konsumpcji zasobów europejskiej polityki spójności apetyty rosną³.

Analizując implikacje nowej polityki spójności dla systemu planowania polskich regionów, należy postawić następujące pytania:

- jaki będzie wpływ nowej polityki spójności na proces planowania strategicznego polskich regionów?
- czy polityka będzie sprzyjać (a może wymusi?) nowe podejście do rozwoju, czy pojawi się nowy paradygmat polityki rozwoju?
- jak realizować cele zintegrowanej polityki spójności między ramami regulacyjnymi poszczególnych polityk sektorowych?
- czy polityka będzie skutkowała zawiązaniem nowych relacji z podmiotami sceny regionalnej, a także – jak zmienią się relacje rząd – samorząd województwa?
- czy obecne ramy kompetencyjne są wystarczająco dostosowane i adekwatne do potrzeb efektywnej realizacji nowej polityki spójności?

W opracowaniu przyjęto trzy następujące założenia:

1. *Potrzeba synchronizacji ze strategią Europa 2020*⁴. Zgodnie z licznymi deklaracjami przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Barosso, głównym celem nowej perspektywy finansowej Unii Europejskiej ma być realizacja przyjętej w 2009 r. *Strategii Europa 2020*. Polityka spójności tradycyjnie już dysponuje jednym z dwóch największych budżetów wśród wspólnotowych polityk. Jeśli zatem nie chcemy, aby podlegała marginalizacji i została zmajoryzowana przez inne polity-

³ Woźniak (2010).

⁴ *Europa 2020* (2010).

ki wspólnotowe, musi – z całą pewnością – włączyć się w główny nurt realizacji tej aktualnej dla Europy *Strategii i* sprostać jej bardzo ambitnym wyzwaniom. Kwestią otwartą jest, czy można do tego wykorzystać tradycyjny, dotychczasowy model polityki spójności (korzystny dla Polski), ewentualnie: jaki będzie kierunek i skala koniecznych dostosowań? Czy po tych korektach polityka ta będzie równie korzystna dla Polski i jej regionów?

2. *Oczekiwania polskich regionów*. Punktem odniesienia dalszych rozważań jest perspektywa regionalna. Autor przyjmuje, że długookresowym celem polskich województw jest dalsze zwiększanie kompetencji do prowadzenia polityki rozwoju, zintegrowanej w wymiarze terytorialnym, do czego powinna prowadzić dalsza decentralizacja zarówno uprawnień, jak i zasobów, głównie finansowych. Zakłada się, że także w najbliższych 10 latach, tak jak dotychczas, w Polsce polityka spójności będzie nadal kluczowym instrumentem do osiągnięcia tak postawionego celu⁵.
3. *Reformy kompetencyjne*. Dyskusji na temat przyszłej polityki spójności w Polsce powinna towarzyszyć debata na tematy kompetencyjne i ustrojowe. Wydaje się, że potrzeba zmian, szczególnie odnoszących się do modelu zarządzania rozwojem, relacji między podmiotami władzy publicznej, jest niezbędna i coraz powszechniej zauważana⁶. Uważam przy tym, że przygotowania do kolejnej perspektywy są świetną okazją, wręcz pretekstem do zmian. Analogia do 1999 r., kiedy to istotnym argumentem za powołaniem samorządowo-rządowych województw było, że ‘UE, a szczególnie jej polityka spójności tego oczekuje’ jest zamierzona i naturalna. W polskiej kulturze organizacji taka ‘potrzeba chwili’ jest determinantą nieocenioną i niezbędną.

1. Wymiar terytorialny

Po 8 latach dużych interwencji prowadzonych w ramach polityki spójności mamy świadomość, że procesy rozwojowe i wzrost ekonomiczny nie rozkładają się równomiernie w przestrzeni. W Polsce możemy obecnie wskazać trzy przekroje zróżnicowań:

- Polska Wschodnia – reszta kraju (podział najbardziej tradycyjny)
- miasto – wieś (także podział tradycyjny)
- metropolie – peryferie (nowy podział)

Biorąc pod uwagę szczególnie to ostatnie zjawisko, zagrożeniem dla polskiej przestrzeni jest podwójna peryferyzacja⁷: polskich metropolii w stosunku do metropolii światowych oraz – metropolii w stosunku do własnego zaplecza terytorialnego.

⁵ Woźniak (2010a).

⁶ Woźniak (2010b).

⁷ Boni (2009).

Wymiar terytorialny miał dla polityki spójności zasadnicze znaczenie, od początku jej istnienia⁸. W polskich warunkach spójność terytorialna jest dzisiaj interpretowana, jako konieczność budowania potencjałów rozwojowych wszystkich obszarów, nie tylko tych najsilniejszych, najbardziej rozwiniętych, ale i słabszych, w tym peryferyjnych⁹. Jest także postrzegana przez pryzmat dostępu do usług publicznych. Obecnie wymiar terytorialny został w Unii Europejskiej dodatkowo wzmocniony formalnie, jako integralna część Traktatu Lizbońskiego. W Komunikacie KE towarzyszącym Piątemu Raportowi na temat spójności wskazano następujące aspekty z nim związane, które powinny zostać odzwierciedlone w nowych programach operacyjnych:

- szczególne uwzględnienie roli miast, w tym powierzenie większej roli władzom miejskim w programowaniu i wdrażaniu polityki rozwoju;
- specjalny nacisk na obszary, których cechy geograficzne lub demograficzne mogą potęgować problemy rozwojowe;
- podkreślenie znaczenia obszarów funkcjonalnych, uwzględniających warunki geograficzne, których zarządzanie mogłoby się odbywać np. na poziomie grup miast, dorzeczy itp.;
- strategie makroregionalne, także odwołujące się do aspektów transnarodowych¹⁰.

Jedno z kluczowych pytań adresowanych do układu regionalnego brzmi zatem: jak zapewnić, aby w ramach polityki spójności polityka miejska miała większe znaczenie? Ważną wytyczną jest *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, która politykę miejską, szczególnie zorientowaną na duże miasta postrzega jako kluczowy mechanizm modernizacji kraju. Jednym z pojawiających się w związku z tym postulatów jest utworzenie odrębnego programu operacyjnego, dedykowanego miastom, w tym metropoliom. Z punktu widzenia polskich regionów postulat generowania takich odrębnych programów operacyjnych nie wydaje się jednak być akceptowalnym. Przede wszystkim pojawienie się tego typu programu komplikowałoby system zarządzania w regionie, wchodząc w kolizję z zasadą zintegrowanego podejścia, w wymiarze podmiotowym i terytorialnym. Mogłoby prowadzić do swego rodzaju konkurencji w zarządzaniu polityką rozwoju w przestrzeni konkretnego województwa, między samorządami wojewódzkimi a miejskimi (szczególnie prawdopodobne konflikty w relacjach z metropoliami). Dlatego też bardziej zasadnym rozwiązaniem wydaje się być prowadzenie programowania i zarządzania rozwojem, uwzględniające zasadne interesy miast, ale jako integralny element krajowych i regionalnych programów operacyjnych. Bardziej akceptowalnym rozwiązaniem mogłaby być także gwarancja wyodrębnienia w programach puli środków dla miast, co zapewniałoby silniejszą koncentrację uwagi instytucji zarządzających na współczesnych problemach polskich miast (np. niedoinwestowanie i luki w infrastrukturze komunikacyjnej, zjawisko rozlewania się miast). Do rozważenia pozostaje formuła grantów globalnych dla miast

⁸ *Wnioski...* (2010).

⁹ *KSRR* (2010).

¹⁰ *Komunikat Komisji: Europa 2020* (2010).

(w ramach programów operacyjnych), jakkolwiek należy pamiętać, że w bieżącej perspektywie finansowej żadne państwo członkowskie nie zdecydowało się na takie rozwiązanie, mimo licznych zachęt płynących ze strony Komisji Europejskiej. Miasta powinny być także włączane w proces planowania i zarządzania rozwojem na każdym etapie.

Odrębnym wyzwaniem jest zapewnienie związku między polityką wspierania miast a otaczającymi je obszarami wiejskimi. Są to naturalne obszary współpracy, w ten sposób można lepiej wykorzystywać istniejące, także w wymiarze lokalnym, potencjały rozwoju. Oczywiście, wymaga to zintegrowanego podejścia, także z wykorzystaniem różnych instrumentów interwencji publicznych. Z tej perspektywy wyłączenie (od 2000 r.) *Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich* z polityki spójności przyniosło ewidentne, negatywne konsekwencje.

Problem relacji z regionem rzutuje także na postrzeganie obszarów funkcjonalnych. Jeśli nie będą one wyznaczone zgodnie z obowiązującą delimitacją jednostek administracyjnych, pojawią się wątpliwości: jaki podmiot będzie koordynował politykę rozwoju w takich strukturach, w przypadku zaś stosowania instrumentów polityki spójności – kto będzie pełnił funkcje instytucji zarządzającej¹¹?

W przypadku większych struktur terytorialnych, obejmujących więcej niż jedno województwo, zapisy ustawowe nie budzą wątpliwości: ‘gospodarzem’ procesu tworzenia wspólnej strategii rozwoju jest minister rozwoju regionalnego¹². Wydaje się, że taki zapis ustawowy należy zmienić, tak aby nie utrudniał trybu oddolnych inicjatyw regionalnych. Tendencja do budowania strategii makroregionalnych to względnie nowe zjawisko, które tworzy nową jakość w relacjach międzywojewódzkich. Oznacza osiągnięcie przez polskie województwa kolejnego etapu ‘dojrzałości’, czego wyrazem jest gotowość do definiowania relacji z sąsiadami nie tylko jako pochodnej konkutowania (zawsze i wszędzie) lecz także otwartości na kooperację. To bardzo pozytywny proces¹³.

2. Zasada koncentracji, priorytety polityki rozwoju polskich regionów

Można przyjąć założenie, że na poziomie regionalnym, po zaabsorbowaniu funduszy z niemal półtora okresu budżetowego (licząc od 2004 r.), zostaną zaspokojone w znacznej mierze, podstawowe potrzeby rozwojowe i społeczne, często zresztą nadrabiające ewidentne opóźnienia cywilizacyjne. Dotyczy to takich przedsięwzięć, jak np. drogi lokalne z chodnikami dla pieszych, podstawowa infrastruktura ochrony

¹¹ Woźniak (2009).

¹² Ustawa z 6 grudnia 2006.

¹³ Przykładem oddolnej inicjatywy stworzenia strategii współpracy było porozumienie województw małopolskiego i śląskiego, zawarte w 1 półroczu 2011 r., którego celem jest opracowanie *Strategii Współpracy Polski Południowej*.

środowiska, lokalna infrastruktura sportu i rekreacji, szkoły, punktowa rewitalizacja przestrzeni publicznej w lokalnej skali. Stymulantem generowania takich inwestycji było silne zapotrzebowanie, wywoływane presją samorządów lokalnych na projekty relatywnie proste w przygotowaniu, niekonfliktowe, szybkie w realizacji (w odróżnieniu od większości inwestycji liniowych, obciążających środowisko naturalne, wchodzących w kolizję z przepisami o pomocy publicznej itd.), jednocześnie bezpośrednio podnoszące jakość życia i jako takie łatwe do zdyskontowania w życiu publicznym. W ramach dotychczasowej polityki spójności, w sytuacji deficytu alternatywnych, przygotowanych do realizacji projektów i dodatkowo braku precyzyjnego sterowania strumieniem projektów przez instytucje zarządzające, wyżej wymienione przedsięwzięcia często otrzymywały dofinansowanie. Ogólną przyczyną zjawiska była przede wszystkim znaczna podaż taniego pieniądza inwestycyjnego z funduszy Unii Europejskiej. Można było także zaobserwować proces zastępowania i wypierania wydatków krajowych przez fundusze zewnętrzne, z UE. Nie zawsze było to zgodne ze wspólnotową zasadą dodatkowości. Co więcej, środki funduszy strukturalnych, które z założenia miały mieć charakter prorozwojowy i koncentrować się na wybranych interwencjach o najwyższej wartości dodanej zasilaty często sfery typowe dla działań lokalnych, zorientowanych na cele społeczne, poprawę jakości życia. Wydaje się zatem zasadne, aby wyraźnie rozdzielać cele ekonomiczne i społeczne, tak aby zachowywać świadomość wpływu i konsekwencji, jakie będą wywierać dane interwencje publiczne. Obserwując debatę¹⁴ na temat przyszłości polityki spójności wydaje się także, że kończy się czas finansowania tego typu przedsięwzięć z funduszy unijnych, szczególnie w ramach polityki spójności. Oczywiście, zapewne będą one nadal realizowane, ale raczej już ze środków własnych samorządów lokalnych, po pełnej analizie możliwości budżetowych, inwestycyjnych, ale także projekcji przyszłych dochodów, które będą coraz mocniej obciążane wydatkami bieżącymi na utrzymanie tych (z reguły kosztochłonnych) inwestycji. Ubocznym skutkiem pozostanie wysokie zadłużenie części samorządów terytorialnych, szczególnie zaś dużych miast.

Jakie typy projektów powinny być traktowane priorytetowo przez polskie regiony?

1. Przedsięwzięcia, które zwiększają przyszłą bazę dochodową (nie obciążają zaś budżetów publicznych kosztami utrzymania).
2. Inne projekty o charakterze strategicznym.

Według doświadczeń wdrażania polityki spójności lat 2004-2011 dominującym trybem selekcji projektów był konkurs. Odwołując się do tych doświadczeń można sformułować rekomendację, że tryb konkursowy powinien być stosowany przede wszystkim do wyłaniania projektów o łatwych do skwantyfikowania podobieństwach, które można ze sobą wprost porównać. Newralgiczny jest system kryteriów wyboru projektów, który powinien dążyć do przejrzystości, obiektywizmu i mierzalności.

¹⁴ Barca (2009; Samecki (2009)).

W dotychczasowych polskich doświadczeniach instytucje zarządzające zachowywały jednak z reguły uprawnienie do tzw. oceny strategicznej (dodatkowa punktacja za zgodność z celami polityki rozwoju, o stopniu zgodności decydowały samodzielnie instytucje zarządzające), której waga często była rozstrzygająca. Zjawisko to występowało szczególnie przy ocenie większej liczby porównywalnych projektów, gdzie oceny merytoryczne były bardzo spłaszczone. Nawet jednak przy uwzględnieniu takiej modyfikacji regiony skazują się na dosyć pasywne, reaktywne oczekiwanie na pojawiające się projekty. Często może to być niezadowolające z punktu widzenia niezbędnej elastyczności przy realizacji priorytetów polityki rozwoju. Nie ulega wątpliwości, że tryb konkursowy jest przy tym znacznie bezpieczniejszy z punktu widzenia podmiotowego, jak i postrzegania całego procesu.

Wydaje się, że do tworzenia polityki rozwoju często bardziej odpowiedni jest tryb projektów strategicznych. Projekty strategiczne mają wyznaczać wymiar wdrożeniowy dla kluczowych potencjałów, głównych barier oraz najważniejszych spraw dla rozwoju województwa. Mają to być jego 'flagowe' inicjatywy. Oczywiście proces ich selekcji nie może opierać się na wolontaryzmie a władze regionu muszą brać za niego pełną odpowiedzialność. W realizacji przyszłej polityki spójności wydaje się jednak zasadne wyodrębnienie ścieżki dla projektów strategicznych, rekomenduje się także częstsze, niż dotąd jej stosowanie.

Definiując kategorie *projektów strategicznych* (do których zaliczymy zarówno projekty stanowiące samodzielne przedsięwzięcia, jak i wyodrębnione tematycznie programy) można sformułować cztery kryteria ich selekcji:

- a) decydującego wpływu na osiąganie celów strategicznych, określonych w strategii rozwoju województwa;
- b) regionalnego i/lub ponadregionalnego oddziaływania gospodarczego;
- c) regionalnego i/lub ponadregionalnego zasięgu przestrzennego;
- d) wartości finansowej, wykraczającej poza możliwość samodzielnej realizacji zadania przez samorząd województwa.

Zgodnie z zasadą koncentracji projektami strategicznymi powinny być wyłącznie przedsięwzięcia spełniające wszystkie, lub większość spośród powyższych kryteriów selekcji.

3. Komplementarność instrumentów polityki rozwoju, zintegrowane podejście

W Polsce, gdzie obszary wiejskie odgrywają ważną rolę w strukturach terytorialnych, ograniczenie możliwości prowadzenia spójnej polityki wobec tych obszarów jest szczególnie dotkliwie. Dla interwencji skierowanych na obszary wiejskie typowe są takie kategorie interwencji, jak np.: infrastruktura ochrony środowiska, infrastruktura społeczna, wspieranie przedsiębiorczości, edukacja. W obecnych regulacjach są one finansowane przez 3 instrumenty: regionalne programy operacyjne

(*RPO*), Program Rozwoju Obszarów Wiejskich (*PROW*) i Program Operacyjny Kapitał Ludzki (*POKL*). W okresie 2007-2013 nie wprowadzono niestety w pełni skutecznych mechanizmów uzgadniania interwencji między poszczególnymi instrumentami i politykami. Mamy przy tym świadomość, że jest to problem 'sztuczny', wywołany czynnikami zewnętrznymi, a więc dualizmem przyjętym już na poziomie Parlamentu Europejskiego i Rady¹⁵.

Analizując problemy, jakie wystąpiły w podejmowaniu interwencji na obszarach wiejskich finansowanych z różnych polityk UE można wskazać przykładowo na:

- dublowanie się dziedzin oraz typów projektów mogących ubiegać się o dofinansowanie w ramach *PROW* i *RPO*;
- zjawisko kumulowania zadań w projektach w celu ominięcia zapisów linii demarkacyjnej.

Przyjęta dla programów operacyjnych linia demarkacyjna miała w szczególności gwarantować brak luki między *PROW* i *RPO* z jednoczesnym wyraźnym pierwszeństwem dla *PROW*, tzn. tylko jeśli projekt nie mógł się zakwalifikować do *PROW*, może ubiegać się o dofinansowanie w ramach *RPO*. Działania części wnioskodawców prowadziły do przekroczenia demarkacji kwotowej między programami, dzięki czemu możliwe było aplikowanie o środki w ramach programu regionalnego (co było bardziej opłacalne dla beneficjentów). Zapobieganie takim nieprawidłowościom powodowało konieczność dokonywania dodatkowej weryfikacji, czy w ramach jednego projektu nie dokonano sztucznego połączenia kilku mniejszych przedsięwzięć w celu obejścia zapisów linii demarkacyjnej.

Stosowano różne metody w celu zapewnienia koordynacji i komplementarności wsparcia oraz wyeliminowania ewentualnego ryzyka nakładania się interwencji poszczególnych programów operacyjnych:

- kontrole krzyżowe mające na celu wykrycie i wyeliminowanie podwójnego finansowania;
- dodatkowe kryteria wyboru projektów (w procedurze selekcji projektów komplementarność jako dodatkowe kryterium);
- oświadczenia beneficjentów.

Podsumowując, dotychczasowe doświadczenia we wdrażaniu *PROW* przez samorządy polskich województw wskazują tylko na techniczną rolę regionów w realizacji polityki rozwoju obszarów wiejskich. Samorządy województw miały bardzo ograniczony wpływ na tworzenie polityki rozwoju obszarów wiejskich, uczestnicząc w konsultacjach dotyczących ustaw, rozporządzeń czy procedur związanych z wdrażaniem tego programu.

Remedium na wyżej przedstawioną sytuację jest koncepcja zintegrowanych programów regionalnych (*ZPR*), zarządzanych w całości na poziomie regionu. Mając na uwadze propozycje Komisji Europejskiej przewidujące utworzenie Jednolitego

¹⁵ *Rozporządzenie...* (2006).

Dokumentu Strategicznego, tendencje do terytorialnego podejścia oraz przeniesienia zarządzania środkami UE na niższy poziom (regionalny, lokalny), wydaje się to być najbardziej optymalnym rozwiązaniem. Program taki byłby tworzony ze środków aktualnego komponentu regionalnego *POKL*, *RPO* a także zadań w ramach *PROW* będących w kompetencji województwa. Prowadzenie kompleksowej polityki rozwoju na poziomie regionalnym realizowałoby postulat podejścia terytorialnego do rozwoju lokalnego, z uwzględnieniem jego różnorodności, a tym samym pozwalałoby na większą integrację i koordynację realizowanych działań. Zarządzanie takim zintegrowanym programem operacyjnym na szczeblu województwa (jako instytucja zarządzająca) byłoby zdecydowanie bardziej racjonalne i sprawniejsze (dla przykładu – proces zatwierdzania zmian w programie, np. korekty w zakresie kwalifikowalności kosztów, odbywa się wewnątrz struktur województwa i nie wymaga angażowania kilku instytucji, jak ma to miejsce obecnie). Pozwalałoby to na większą elastyczność i umożliwiałyby szybszą reakcję na zmieniające się potrzeby i priorytety w trakcie realizacji programu. Możliwe byłoby także kształtowanie wewnętrznej linii demarkacyjnej uwzględniającej specyfikę regionu. Mogłaby być ona ograniczona wyłącznie do wskazania podziału między interwencjami centralnymi i regionalnymi, natomiast podział na poziomie regionalnym byłby gwarantowany przez samorządy i odzwierciedlony precyzyjnie w zintegrowanym dokumencie strategicznym. Realne mogłoby być więc odejście od określania szczegółowej linii demarkacyjnej na poziomie krajowym, co w badaniach ewaluacyjnych jest podkreślanym problemem obecnego okresu budżetowego.

Jeśli *PROW* nie zostanie ponownie przyłączony do polityki spójności (co jest bardzo prawdopodobne¹⁶) – nie będzie to kolidować z koncepcją zintegrowanych programów regionalnych. Poszczególne programy operacyjne mogą zachowywać autonomię w zakresie szczegółowych wymagań wynikających z przyszłych rozporządzeń, jak i konieczności ich indywidualnego uzgadniania z Komisją Europejską (przy udziale rządu). Koncepcja *ZPR* kładzie nacisk na aspekt programowy (wspólna platforma programowa) i jako taka nie musi kolidować z partykularnymi wymaganiami poszczególnych polityk i programów przyszłej architektury polityk UE.

Zasadne wydaje się także wyodrębnienie w ramach *ZPR* określonej puli środków na działania dotyczące rozwoju lokalnego, na zasadach podobnych do obecnej osi 4 Programu Leader. Program ten opiera się na partnerstwie trzech sektorów (publicznego, społecznego i gospodarczego) w realizacji działań rozwojowych danej społeczności. Decyzje podejmowane na szczeblu lokalnym mające wpływ na kształt rozwoju danego terytorium lepiej odpowiadają potrzebom lokalnej społeczności, mają także wartość dodaną w postaci zaangażowania różnych podmiotów w tworzenie wizerunku i przyszłości obszaru, na którym dana społeczność funkcjonuje. Poczucie odpowiedzialności i wpływu na politykę rozwoju danego obszaru, a co za tym idzie

¹⁶ Samecki (2009).

na jego przyszłość, jest zjawiskiem jak najbardziej pożądanym. Ponadto, zaprzestanie kontynuowania idei Leadera ‘zaszczepionych’ w społecznościach lokalnych byłoby niezasadne i zniweczyłoby wysiłek, jaki został dotychczas włożony w budowanie oddolnego partnerstwa ukierunkowanego na rozwój obszarów wiejskich.

4. Mierzenie efektów polityki spójności

Dyskusja na temat wskaźników używanych dla parametryzowania i monitoringu polityki spójności trwa od lat. Niewątpliwie deficytem systemu jest niska jakość mierzenia skutków, oddziaływań interwencji publicznych, w tym – co bardzo istotne – brak prowadzonych porównań, jakie byłyby konsekwencje zaniechania interwencji¹⁷? Ciągłe kluczowe znaczenie, jako wskaźnik aktywności ekonomicznej, ma Produkt Krajowy Brutto, powszechnie przyjęty i akceptowany. Nie daje jednak pełnego obrazu jakości życia. Skupia się głównie na dobrach i usługach, które można wyrazić bezpośrednio w pieniądzu, nie mierzy w szczególności wielu parametrów społecznych, takich jak edukacja, zdrowie, kapitał społeczny, nie pokazuje dbałości np. o środowisko naturalne czy krajobraz. Z punktu widzenia mierzenia skuteczności polityki spójności bardzo obiecujące wydają się być badania zorientowane na określenie dobrobytu jednostek, a więc bardziej koncentrujące się na dochodach i konsumpcji niż na produkcji¹⁸. W opublikowanym w listopadzie 2010 r. Piątym Raporcie na temat spójności, poza tradycyjnie już prezentowanymi w poprzednich edycjach przekrojami badań, takimi jak ocena wkładu polityk narodowych w osiąganie celów spójności, czy wpływu samej polityki spójności na osiąganie założonych celów gospodarczych i społecznych, zwracają uwagę analizy spójności społecznej, jakich nie zawierały poprzednie cztery edycje raportów. Obejmują one obiektywne, jak i subiektywne wskaźniki dobrostanu. Stanowi to niewątpliwie nowe podejście do definiowania spójności społecznej, które odzwierciedla szerszą tendencję do uwzględniania w systemach monitoringu i ewaluacji aspektów jakości życia.

Autorzy Piątego Raportu stawiają ciekawą i innowacyjną (w stosunku do dotychczasowego postrzegania polityki spójności) tezę, że dobrostan, rozumiany jako prowadzenie długiego i szczęśliwego życia powinien być istotnym celem polityk publicznych. Wprowadzają nowe kategorie, do jakich zalicza się np. wskaźnik szczęścia czy wskaźnik zadowolenia z życia. Ogólne konkluzje raportu w tym zakresie są takie, że co prawda poziom szczęścia jest zazwyczaj wyższy w lepiej rozwiniętych państwach niż w rozwiniętych słabiej, jednak większy wzrost gospodarczy nie musi się przekładać bezpośrednio na wyższy poziom szczęścia odczuwanego przez mieszkańców¹⁹.

Wzrost aktywności gospodarczej nie zawsze prowadzi do powstawania większej liczby lepszych ofert pracy. Nie powoduje też automatycznego wzrostu średniego

¹⁷ Barca (2009).

¹⁸ Stiglitz *et al.* (2009).

¹⁹ *Inwestowanie w przyszłość Europy* (2010).

poziomu dochodu. W niektórych państwach korzyści płynące ze wzrostu gospodarczego są odczuwane przez grupy o wysokim poziomie dochodu lub firmy, podczas gdy mediana dochodu gospodarstw domowych nieznacznie rośnie lub nawet spada. Ze wzrostem gospodarczym mogą się również wiązać dłuższe godziny pracy, większy stres i pogorszenie jakości życia.

W Polsce, zgodnie z *Ustawą o zasadach prowadzenia polityki rozwoju*²⁰, integralnym elementem strategii rozwoju województwa są m.in. wskaźniki realizacji. Opracowywane, na potrzeby polityki rozwoju, katalogi wskaźników powinny być oparte na określonych kryteriach, np.:

- trafność i adekwatność – wskaźniki nawiązują, w możliwie najpełniejszy sposób, do przedmiotu i zakresu interwencji opisanej jako cel główny i cele strategiczne;
- mierzalność – wskaźniki są jednoznacznie zdefiniowane i dostępne, w miarę możliwości – bez wywoływania nadmiernych kosztów związanych z badaniem ich wartości oraz generowane przez wiarygodne źródła statystyki publicznej;
- porównywalność – wskaźniki zapewniają możliwość rejestrowania zmian ich wartości w ciągach czasowych oraz przekrojach przestrzennych;
- kluczowy charakter – wskaźniki odnoszą się do najważniejszych procesów i zjawisk opisanych zakresem interwencji strategii, z pominięciem tych zagadnień, które mogą być opisane wskaźnikami realizacji na poziomie dokumentów operacyjnych.

Wydaje się konieczne prowadzenie dalszych prac i badań mających na celu opracowanie i – co najważniejsze – szerokie uzgodnienie alternatywnych mierników, lepiej odzwierciedlających postępy realizacji takich celów, jak wzrost dobrobytu jednostek i społeczeństw, czy też – ogólnie – poprawa różnych aspektów jakości życia²¹. Nie należy przy tym deprecjonować znaczenia ani ważności dotąd powszechnie stosowanych miar rozwoju gospodarczego czy społecznego. Należy jednak brać pod uwagę, że w konsekwencji takiego podejścia może zmienić się sposób definiowania celów rozwojowych czy też nawet to, w jaki sposób postrzegamy postęp²². Powyższe wątki, przyjmujące silną perspektywę społeczną, znajdują odzwierciedlenie w europejskiej debacie na temat polityki rozwoju, także tej dotyczącej przyszłości polityki spójności po 2013 r. Ogólnie rzecz ujmując, w polskich warunkach²³ nie stosuje się jeszcze parametrów, które wprost waloryzują takie zjawiska, jak poziom szczęścia czy zadowolenia z życia. Ich wprowadzenie musi się także wiązać z poważnymi dostosowaniami w statystyce publicznej. Wydaje się jednak, że Polsce i jej regionom potrzebny jest system monitoringu, w tym odpowiednich wskaźników, który poszerzy naszą wiedzę na temat nowych determinant rozwojowych i pozwoli lepiej definiować cele polityki.

²⁰ *Ustawa...* (2006).

²¹ Woźniak (2010).

²² *Komunikat...* (2009).

²³ Na przykład obecnie przygotowywane rządowe dokumenty strategiczne, w tym przyjęta w połowie 2010. *Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego*.

Należy także zwrócić uwagę na dodatkowy aspekt, odnoszący się do sfery politycznej Unii Europejskiej. W polityce spójności stosowany powszechnie wskaźnik PKB *per capita* służy w szczególności do delimitowania obszarów (na przyjętym poziomie jednostek NUTS 3) kwalifikujących się do wsparcia w ramach poszczególnych celów polityki spójności oraz do liczenia poziomów dostępnych alokacji funduszy strukturalnych. Z tej perspektywy wprowadzenie do wyliczeń rozszerzonego katalogu wyżej wskazywanych wskaźników byłoby dla Polski i jej regionów, z oczywistych powodów, skrajnie niekorzystne.

Kluczowe pytanie brzmi, czy nowa polityka spójności będzie sprzyjać wzmocnieniu europejskich, w tym polskich regionów? Nie można udzielić na nie jednoznacznej odpowiedzi. Nie ma, wbrew pozorom, automatyzmu ani prostej korelacji, szczególnie między rolą dystrybutora funduszy strukturalnych a faktyczną siłą regionu, opartą na własnych, niezależnych od bieżących koniunktur politycznych podstawach, szczególnie finansowych i kompetencyjnych. Polski przykład jest znamieny – nasze województwa, tak bardzo szcycące się powierzoną im kilka lat temu funkcją regionalnych instytucji dystrybuujących fundusze Unii Europejskiej, są jednocześnie bardzo zależne od rządu centralnego w zakresie dochodów własnych, ale także celów i modelu polityki rozwoju. Co więcej, wypełnianie tej funkcji jest tak absorbujące, że często nie pozwala już na zaangażowanie w poważną dyskusję na temat decentralizacji, reformy finansów publicznych itp. W przypadku wdrażania polityki spójności jest to zresztą zgodne z zasadami obowiązującymi w Unii Europejskiej, gdzie wszystkie decyzje dotyczące relacji wewnątrz krajowych stanowią zastrzeżoną kompetencję państwa członkowskiego. Paradoksalnie zatem, polityka spójności może przyczyniać się do zwiększenia nadzoru i dominacji państwa nad regionami.

W przyjętej przez rząd w lipcu 2010 r. *Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego na lata 2010-20* zapisano, że co najmniej 70% środków w ramach polityki regionalnej zostanie przeznaczonych na realizację ramowych zintegrowanych programów regionalnych w ramach KSRR²⁴. To bardzo śmiała i daleko idąca deklaracja. Jakie mogą być dla polskich regionów konsekwencje – także polityczne – wprowadzenia w życie tych zapowiedzi? Bez głębokiej reformy tak daleko idące przemodelowanie sceny polityki spójności w Polsce nie będzie wykonalne. Pierwszą konsekwencją musiałyby być daleko idące zmiany kompetencyjne, także w sferze finansów publicznych. Prawdopodobnie żadne polskie województwo nie mogłoby wytworzyć wymaganego wkładu własnego w obecnych realiach. Gotowość rządu do podjęcia takich reform będzie testem determinacji do urzeczywistnienia powziętych deklaracji. Dodatkowo, w warunkach kryzysu ekonomicznego tym ważniejsze będą pytania, jak zharmonizować wymogi związane z równowagą finansów publicznych, deficytem i długiem publicznym z realizowaniem zadań rozwojowych, które są dla takiego kraju jak Polska koniecznością cywilizacyjną?

²⁴ KSRR (2010).

Literatura

- Barca F., 2009, *An Agenda For a Reformed Cohesion Policy. A place-based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Bruksela.
- Boni M. (red.), 2009, *Polska 2030. Wyzwania rozwojowe*. KPRM, Warszawa.
- Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komunikat Komisji, (KOM 2010) 2020, Bruksela.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, (2010), Komisja Europejska, Bruksela.
- Komunikat Komisji: Europa 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu* (2010), Komunikat Komisji, (KOM 2010) 2020, Bruksela.
- Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Wyjść poza PKB – Pomiar postępu w zmieniającym się świecie*, COM (2009), 433 wersja ostateczna, Bruksela, 2009.
- Krajowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2010-2020: Regiony, Miasta, Obszary wiejskie*, MRR, Warszawa, 2010.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności*.
- Samecki P., 2009, *Orientation Paper on Future Cohesion Policy*. Bruksela.
- Stiglitz, J., Sen, A., Fitoussi, J., 2009, *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. Bruksela.
- Szlachta J., 2010, *Wizja i strategia rozwoju w systemie zarządzania regionem w Polsce*, [w:] *Polonia quo vadis? op. cit.*
- The EU Budget Review*, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council (...), COM(2010), 700.
- Ustawa z 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju* (Dz.U. nr 84. poz. 712 z późn. zm.).
- Wnioski z Piątego Sprawozdania w Sprawie Spójności Gospodarczej, Społecznej i Terytorialnej: przyszłość polityki spójności* (SEC(2010) 1348, Bruksela, COM, 2010).
- Woźniak J., 2009, *O nowy model rządzenia w polskich regionach*, [w:] *Jak uczynić regiony motorami rozwoju i modernizacji Polski*, J. Szomburg (red.). IBnGR, Gdańsk.
- Woźniak J., 2010, *Aspiracje i awans cywilizacyjny regionu. Przykład Małopolski*, [w:] *Polonia quo vadis? A. Kukliński, K. Pawłowski, J. Woźniak (red.). Małopolskie Obserwatorium Polityki Rozwoju*, Kraków.
- Woźniak J., 2010a, *Implikacje nowej polityki spójności. Perspektywa regionalna*, [w:] *Thing Silesia*, Stowarzyszenie 'Europa jest prosta', Katowice.
- Woźniak J., 2010b, *Legal System of Polish Regions – Implications for the Regional Policy*, [w:] *Regional Development and Regional Policy in Poland: First Experiences and New Challenges of the European Union Membership*, P. Churski, W. Ratajczak (red.). Studia Regionalia KPZK PAN, t. 27, Warszawa.
- Woźniak J., 2010c, *Jakość życia jako determinant zarządzania regionem, na przykładzie Województwa Małopolskiego*. „Zarządzanie publiczne”, Zeszyty Naukowe Instytutu Spraw Publicznych UJ, nr 4(12).