

Silne regiony kluczem do odnowy idei integracji europejskiej?



dr Piotr Żuber

Wydział Geografii i Studiów Regionalnych, Uniwersytet Warszawski,
Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej

Zasadność procesu regionalizacji, wspieranego przez europejską politykę spójności, w przypadku wielu państw członkowskich była podawana w wątpliwość. Polska jednak potrafiła odnaleźć się w tych działaniach, umiejętnie korzystając do tego z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego. Obecnie wdrażany model integracji i sposób wdrażania polityk europejskich traci na swojej atrakcyjności dla wielu państw członkowskich, ponieważ przyczynia się raczej do wzmacniania centralizacji, traktując kraje podzielone na konkretne struktury terytorialne jako klientów, a nie równoprawnych uczestników przemian. Czy możliwy jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności w rozwoju i integracji europejskiej? Jaką rolę w tym procesie ma do odegrania Polska?

Polskie regiony i polityka regionalna w dotychczasowym kształcie stoją na rozdrożu. Wynika to z dwóch równoległe zachodzących procesów:

- kryzysu koncepcji regionalizmu i regionalizacji jako skutecznej odpowiedzi na współczesne wyzwania rozwojowe, co widoczne jest zarówno w polityce europejskiej, jak i w sferze krajowej;
- przekształceń europejskiej polityki spójności, która jest najważniejszym paliwem finansowym i źródłem inspiracji zarówno dla programowania, jak i sposobów realizacji polityki rozwoju regionalnego.

Promocja podejścia terytorialnego, początkowo utożsamiana z polityką regionalną i procesem regionalizacji¹, odgrywała od końca lat 80. XX wieku bardzo ważną rolę polityczną w procesach integracji europejskiej i rozwoju – w szczególności krajów i regionów mniej zamożnych. Instrumentem tych działań była polityka spójności powołana w celu zmniejszania różnicowań w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami.

W przypadku Polski perspektywa wejścia do UE i udziału w polityce spójności była jednym z ważniejszych argumentów na rzecz wdrożonej w roku 1999 reformy terytorialnej tworzącej samorządowo-rządowe województwa – „regiony widoczne na mapie Europy”.

Polityka regionalna w UE i w Polsce, wdrażana w oparciu o zdecentralizowany model zarządzania, przy kluczowej roli władz samorządowych (a w przypadku wielu krajów, w tym Polski – władz regionalnych) i partnerów pozarządowych, służyła przez wiele lat jako najważniejszy europejski instrument, m.in.:

¹ Regionalizacją nazywam tutaj proces zwiększania kompetencji i zarządzania środkami finansowymi – własnymi lub przekazywanymi przez podmioty krajowe i europejskie subkrajowego poziomu podziału terytorialnego poszczególnych krajów.

- wspierający prawidłowe funkcjonowanie wspólnego rynku europejskiego;
- dostarczania środków inwestycyjnych na realizację programów modernizacji, w szczególności w krajach i regionach o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, ale także w czasach kryzysów finansów publicznych;
- zbliżania systemów prawnych krajów członkowskich;
- zwiększania jakości funkcjonowania administracji i realizacji polityk publicznych zarówno na poziomie poszczególnych państw, jak i regionów;
- promocji demokracji, partycypacyjnego, wieloszczeblowego modelu zarządzania sprawami publicznymi i integracji europejskiej.

W odniesieniu do państw i regionów o niskim stopniu rozwoju społeczno-gospodarczego zakładano zarówno przyspieszenie wzrostu gospodarczego, jak i wywołanie procesu pozytywnych zmian instytucjonalnych, które stopniowo, w wyniku europeizacji, wpływać będą na zwiększenie jakości prowadzenia wszystkich krajowych polityk publicznych, a tym samym dadzą znaczący efekt modernizujący w poszczególnych państwach członkowskich. Tak właśnie stało się w Polsce, w dużej mierze dzięki połączeniu entuzjazmu nowo powstałych regionów i dobrze przygotowanych ram współpracy instytucjonalnych pomiędzy rządem i samorządem wojewódzkim.

Jak pokazuje szereg badań, biorąc pod uwagę całą UE, dostępność do dużych środków europejskich w ramach polityki spójności wpłynęła jednak tylko częściowo na zwiększenie możliwości wzrostu i rozwoju poszczególnych państw i regionów. Zjawisko korzystnego wpływu regionalizacji na procesy rozwojowe, wspieranej przez wiele lat przez politykę spójności – w tym wywoływanie pożądaných zmian struktur terytorialnych, jest podawane w wątpliwość w przypadku większości państw UE, w tym w szczególności południa UE. Z jednym bardzo ważnym wyjątkiem – Polski. Oczywiście znaczenie w naszym przypadku miały nie tylko działania polityki spójności, ale także umiejętne (w tym dzięki zwiększeniu kompetencji regionów) korzystanie z procesu integracji i współpracy w ramach wspólnego rynku europejskiego oraz prorowthowa polityka gospodarcza.



Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów.

Widać jednak, że po jakimś czasie początkowy, bardzo silny efekt modernizujący system polityczny (np. dzięki decentralizacji i wprowadzeniu jako zasady działania polityk wieloszczeblowego partnerstwa) oraz powiększanie umiejętności instytucjonalnych do prowadzenia efektywnych polityk publicznych stopniowo wytraca swój impet, nawet w krajach otrzymujących największe środki z tytułu polityki spójności, i przestaje być aktywnym wehikułem procesu integracji europejskiej, zwiększania efektywności gospodarki i jakości prowadzenia polityk publicznych. Proces ten niestety zauważalny jest już także w Polsce. Polityka spójności, zarówno na poziomie europejskim, krajowym, jak i regionalnym, stopniowo zamienia się w politykę wspierania różnych grup beneficjentów – w miejsce polityki wsparcia likwidacji zastanych struktur i wywoływania procesów transformacyjnych.

Nieprzypadkowo nowe inicjatywy UE, takie jak Instrument Odbudowy i Budowy Odporności, mimo że *de facto* mogą finansować podobne do polityki spójności projekty, tworzą nowe, bardziej scentralizowane systemy zarządzania. Według zamierzeń Komisji Europejskiej (a przynajmniej jej części) i wielu krajów członkowskich, pozwala to oderwać się od dotychczasowego systemu wieloszczeblowej współpracy, ukształtowanego w dużej mierze pod wpływem polityki spójności, i zwiększyć skuteczność w dokonywaniu dostosowań prawnych i strukturalnych pożądaných z punktu widzenia europejskiego w poszczególnych państwach. W tym modelu realizacja celów UE i dalsze pogłębianie integracji europejskiej odbywa się w dużej mierze poprzez nacisk instytucji europejskich na harmonizację prawa krajowego z prawem europejskim oraz celów i sposobów prowadzenia polityk publicznych w poszczególnych krajach członkowskich. Instrumentami osiągnięcia tych celów i harmonizacji (a *de facto* uniformizacji) polityk krajowych i różnych sfer działania państw członkowskich są:

- zwiększanie roli Semestru Europejskiego w określaniu niezbędnych zmian legislacyjnych, reform podatkowych, strukturalnych oraz w zakresie celów i instrumentów prowadzenia krajowych polityk publicznych;
- jednoczesne wprowadzenie warunkowości dostępu do środków unijnych zarówno w przypadku starych polityk, takich jak polityka spójności (poprzez system warunków podstawowych (*enabling conditions*), rozbudowany system makrowarunkowości, jak i wprowadzenie zupełnie nowych instrumentów, jak Plany Budowy Odporności i Odbudowy, z których korzystanie uzależnione jest od wdrożenia kluczowych reform mających na celu zbliżenie celów i sposobów prowadzenia polityk krajowych do celów i rozwiązań obowiązujących na poziomie Unii Europejskiej.

Poziom regionalny, przynajmniej w państwach o strukturze unitarnej, nieodpowiadający za stanowienie i harmonizację i mający ograniczone możliwości działania w wielu sferach polityk publicznych, staje się przez to mniej atrakcyjny jako podmiot polityk europejskich. W nowym modelu integracji europejskiej kosztem władz regionalnych i lokalnych oraz klarownego podziału ról przy realizacji polityk europejskich (co charakteryzowało jeszcze niedawno politykę spójności) zwiększa się rola instytucji europejskich, szczególnie Komisji Europejskiej, która obok zarządzania poszczególnymi politykami UE przejmuje także rolę „programatora” polityk krajowych w danych państwach członkowskich, w tym realizacji pożądaných reform i inwestycji, dla których punktem odniesienia staje się wizja sformułowana na poziomie całej UE.

Polityka spójności oraz zainteresowanie różnicowaniami społeczno-gospodarczymi wewnątrz UE pomiędzy państwami oraz regionami UE, podobnie jak idea Europy Regionów, jako motoru integracji europejskiej, zmniejszyły swoją wagę polityczną oraz atrakcyjność dla decydentów. W tym samym czasie pojawia się jednak wiele zjawisk, które wskazują, że takie podejście rozmija się z oczekiwaniami społecznymi. Zmniejszanie bezpośredniego zaangażowania UE w sprawy obywateli i miejsc, w których mieszkają, oznacza m.in. pogłębienie się poczucia odrzucenia i nasilenie tendencji eurosceptycznych, zmniejszenie aktywności społecznej i potencjału do innowacyjności.



Odnowa myślenia o roli i sposobach prowadzenia polityki rozwoju terytorialnego wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej.

Odnowa myślenia o roli samorządów regionalnych oraz roli i sposobach prowadzenia polityki regionalnej, a szerzej – polityki rozwoju terytorialnego w osiąganiu celów rozwojowych wydaje się niezbędna zarówno dla przywrócenia atrakcyjności procesu integracji europejskiej, jak i dalszej transformacji społeczno-gospodarczej. Polska, jako kraj, który dotychczas w najefektywniejszy sposób wykorzystywał idee decentralizacji dla zwiększania skuteczności prowadzenia polityki rozwoju, powinna dawać inspiracje w tym zakresie także innym krajom UE.

Najbardziej istotną sprawą jest powrót do idei współzarządzania i współodpowiedzialności za procesy rozwoju i integracji europejskiej. W polityce rozwoju ważną rolę jako przedmioty polityki będą odgrywać regiony i inne terytoria nie będące państwami, a podmiotami tych procesów staną się, obok rządów państw, także samorządy terytorialne, przedsiębiorcy i ogół obywateli. Taki model niewątpliwie lepiej wpisuje się w koncepcję demokratycznego państwa jako wspólnego przedsięwzięcia wszystkich podmiotów publicznych i obywateli. Integracja europejska czy też polityka rozwoju prowadzone jako rodzaj kontraktu pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw (pieniądze za reformy), choć na krótką metę wydaje się atrakcyjna dla osiągania celów cząstkowych (np. wprowadzenia konkretnych zmian), w dłuższym horyzoncie czasowym doprowadza do erozji instytucji demokratycznych i zmniejsza zainteresowanie różnych grup społecznych stających się klientami, a nie równoprawnymi uczestnikami procesów.



Oslabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje wykonania celów polityki regionalnej.

Oslabianie roli poziomu regionalnego w procesach rozwojowych w Polsce na rzecz wdrażania programów i projektów realizowanych ze szczebla krajowego i adresowanych bezpośrednio, np. do gmin, jest zjawiskiem, które zaburza ukształtowany model rozwojowy, a przy tym nie gwarantuje zwiększenia możliwości wykonania celów polityki regionalnej ukierunkowanej na transformację strukturalną, podejmowaną na szczeblu regionalnym na podstawie strategii rozwoju województwa. Zmniejszenie zainteresowania polityk europejskich terytorialnymi różnicowaniami społeczno-gospodarczymi i instytucjonalnymi osłabia legitymizację i poparcie dla UE wśród obywateli tych obszarów. Bezpośrednim przejawem tego procesu jest wysoki odsetek poparcia dla partii populistycznych i antyeuropejskich, jak pokazało to doświadczenie m.in. Brexitu. To, co napisałem, nie oznacza braku konieczności zreformowania mechanizmów realizacyjnych, które są postrzegane jako mało skuteczne w poprawie sytuacji społeczno-gospodarczej w wielu regionach UE.

Gospodarcze znaczenie przekazywania wsparcia UE bezpośrednio na poziom regionów i poszczególnych terytoriów nie zmalało od czasu reformy polityki spójności w końcu lat 80. XX wieku, mimo że nie jest już widziane jako kompensacja regionom biedniejszym negatywnych dla nich terytorialnych konsekwencji wspólnego rynku. Nie powinno być też widziane jako zapewnianie środków inwestycyjnych w przypadku kryzysów, tak jak argumentowano przez ostatnie kilka lat. To zwiększa presję na wydatkowanie pieniędzy UE na bieżące potrzeby, które co do zasady powinny być zaspakajane przez poszczególne państwa i samorzady i ewentualnie specjalne antykryzysowe instrumenty UE o zupełnie innych sposobach alokacji i wdrażania. Podstawowy sens gospodarczy przekazywania środków UE bezpośrednio na poziom regionów i innych terytoriów (obok wskazanego powyżej uzasadnienia o charakterze politycznym i społecznym) zawiera się w dostarczaniu krytycznych i niezbędnych zasobów (finansowych, ale także w postaci *know-how*) dla wywoływania i podtrzymywania procesu zmian zasadniczych – transformacji strukturalnej (w sferze społeczno-gospodarczej, ale także instytucjonalnej), niezbędnej dla zwiększenia konkurencyjności i jakości życia zarówno w wymiarze regionalnym, jak i ogólnoeuropejskim, w powiązaniu z umiejętnym wykorzystaniem zasobów miejscowych. Tą drogą budowany jest związek działań na rzecz transformacji strukturalnej regionów i innych terytoriów z realizacją strategicznych celów ogólnoeuropejskich (w miejsce określonego poziomu środków finansowych na priorytety UE określone sektorowo), zawsze związanych z tymi dwoma kategoriami rozwojowymi.

Zadania do podjęcia dla przywrócenia podmiotowości poziomu regionalnego i poprawy skuteczności polityki spójności, a szerzej – polityki rozwoju w dużej mierze dotyczą celów i sposobów prowadzenia polityk na poziomie całej UE i Polski. Jako instrumenty zmiany można wyobrazić sobie m.in.:

- przygotowanie zintegrowanej wizji rozwoju społeczno-gospodarczego i przestrzennego Europy, obejmującej zagadnienia spójności terytorialnej. W tym kontekście należy wspomnieć proces przygotowania w Polsce Koncepcji Rozwoju Kraju 2050 jako strategicznej ramy dla wszystkich polityk średniookresowych, w tym z zakresu polityki rozwoju regionalnego. Wizje takie powinny być instrumentem koordynacji polityk sektorowych unijnych i krajowych – aby pełnić takie role, muszą zostać obudowane legislacyjnie i instytucjonalnie. Na poziomie UE strategia ta powinna tłumaczyć konsekwencje przestrzenne nowych trendów europejskich dla różnych terytoriów i zagadnienia spójności terytorialnej w UE (w tej sferze za podstawę mogą służyć raporty kohezyjne), jak i wskazywać cele i sposoby transformacji struktur terytorialnych i powiązań pomiędzy nimi (w wymiarze społeczno-gospodarczym i instytucjonalnym).
- Głównym wskaźnikiem różnicowań terytorialnych, a tym samym poziomu i kształtu potrzeb w zakresie działań strukturalnych, nie powinno być PKB (bo nie chodzi w tej polityce tylko o wzrost gospodarczy), tylko nowo opracowany wskaźnik stopnia spójności wewnętrznej UE (co i tak wydaje się niezbędne

w świetle wnioskowanego w 8. Raporcie Kohezyjnym badania, czy podejmowane działania różnych polityk nie szkodzą spójności wewnętrznej UE – *do not harm cohesion*). Podobnie w Polsce, w ramach nowej krajowej strategii rozwoju regionalnego, należałoby oprzeć się o wyznaczenie celów i towarzyszących im wskaźników w stosunku do różnego typu terytoriów na poziomie regionalnym i subregionalnym, rozwijając koncepcję Strategicznych Obszarów Interwencji.

- Wzmocnienie (a raczej przywrócenie) podmiotowości instytucjom lokalnym i regionalnym oraz obywatelom w procesie integracji europejskiej jest zadaniem o olbrzymim znaczeniu politycznym. Nie proponując szczegółowych rozwiązań, wydaje się, że należy promować wzmocniony system współzarządzania. „Wzmocniony” oznacza w tym przypadku wzrost nie tylko partnerstwa, ale także autentycznej współodpowiedzialności. Regiony i inne terytoria powinny uzyskać większą podmiotowość w realizacji wszystkich polityk europejskich, nie tylko w ramach polityki spójności, choć przy założeniu innego rodzaju kontraktu – władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną i zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności. W Polsce w tym kontekście należałoby przemyśleć na nowo kompetencje rządu i samorządów terytorialnych w prowadzeniu polityki rozwoju i spróbować znaleźć nową równowagę pomiędzy działaniami podejmowanymi ze szczebla krajowego, regionalnego i lokalnego. Oznaczać to może także potrzebę zmian w określaniu dochodów poszczególnych jednostek oraz w sposobie finansowania działań rozwojowych i wyrównawczych.
- Należy dążyć do modelu, w którym strategie wojewódzkie nowej generacji (a więc takie, które nastawione są na realizację celów transformacji strukturalnej wynikającej z ogólnej strategii rozwoju terytorialnego UE i Polski) są podstawą do negocjacji i ustalania kształtu działań prowadzonych w ramach polityk sektorowych wspomagających te cele. Obecna wielość dokumentów programowych różnych polityk europejskich i krajowych wywołuje chaos i jest przeszkodą w realizacji celów rozwoju terytorialnego.



Władze i podmioty terytorialne muszą stać się nie tylko klientami, ale także współodpowiedzialnymi za realizację reform i powodzenie inwestycji, które razem mają w efekcie wspomagać transformację strukturalną oraz zapewnić efekt wzrostu konkurencyjności i spójności.

O autorze

Dr **Piotr Żuber** – pracownik akademicki (Uniwersytet Warszawski, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych) oraz praktyk w zakresie polityki spójności UE, polityki regionalnej i rozwoju terytorialnego. Posiada 26 lat doświadczenia zawodowego w projektowaniu, programowaniu, monitorowaniu, ocenie i wdrażaniu krajowej polityki spójności strukturalnej, regionalnej i unijnej. Był Dyrektorem Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w Ministerstwie Rozwoju Regionalnego, odpowiedzialny lub współpracujący przy przygotowaniu różnych dokumentów programowych dotyczących polityki spójności UE, krajowej polityki regionalnej i przestrzennej oraz krajowych strategii społeczno-gospodarczych (ostatnio Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju Polski do 2020 r. oraz Plan Odbudowy i Zwiększania Odporności – KPO), a także odpowiedzialny za monitorowanie i ewaluację tych dokumentów i obszarów polityki. Był ekspertem i kierownikiem zespołu projektów finansowanych przez UE, mających na celu przygotowanie do członkostwa w UE i opracowanie ram polityki regionalnej w Gruzji, Serbii i Chorwacji. Członek różnych europejskich i krajowych organów zajmujących się spójnością i problematyką terytorialną, w tym Komitetu Rozwoju Przestrzennego Polskiej Akademii Nauk. Aktualnie pracownik Uniwersytetu Warszawskiego, Wydziału Geografii i Studiów Regionalnych oraz Radca Generalny w Ministerstwie Funduszy i Polityki Regionalnej. Autor wielu publikacji dotyczących polityki spójności UE, rozwoju regionalnego i spraw terytorialnych.

Partnerzy



SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK

Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Spółka Samorządu
Województwa Pomorskiego



POLSKO-AMERYKAŃSKA
FUNDACJA WOLNOŚCI

Maritex[®]
ELECTRONIC COMPONENTS

BASE[®]
GROUP

Partnerzy numeru

Mazowsze.
serce Polski

PODKARPACKIE
przestrzeń otwarta

WIELKOPOLSKA

**SAMORZĄD
WOJEWÓDZTWA
WIELKOPOLSKIEGO**



Lubuskie
Warte zachodu



**ZWIĄZEK WOJEWÓDZTW
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ**

