

Rola regionów w Europie w kontekście polityki spójności UE

Tomasz Kupiec

Wprowadzenie

Niniejszy artykuł jest próbą poszukiwania odpowiedzi na pytanie o miejsce regionów w Unii Europejskiej przez pryzmat ich roli w kształtowaniu i realizacji polityki spójności UE. Poza analizą obecnej sytuacji przedstawione zostaną perspektywy zwiększenia znaczenia regionów w przyszłości wraz z rozważaniami, czy taki kierunek zmian jest uzasadniony oraz korzystny przede wszystkim z perspektywy regionów Polski.

Analiza roli regionów w UE z punktu widzenia polityki spójności wydaje się interesująca, gdyż mimo rosnących zakusów na ograniczanie roli, zakresu, środków finansowych kierowanych na tę politykę, jej znaczenie dla UE i jej regionów – przynajmniej na razie – jest duże. Wydatki na politykę spójności w perspektywie finansowej 2007–2013 wynoszą 308 mld €¹ (w cenach stałych z 2004 r.; w cenach bieżących, w których między innymi określone są alokacje programów operacyjnych to 347 mld €), co oznacza wzrost prawie o 50% w stosunku do lat 2000-2006, a ich procentowy udział w budżecie wspólnoty wzrósł z 32% do 36%. Co bardziej znamienne, wraz z ostatnim, bezprecedensowym rozszerzeniem UE o dwanaście kolejnych państw, których poziom rozwoju gospodarczego znacząco odbiegał od średniej UE-15, liczba podstawowych odbiorców polityki spójności (mieszkańców regionów z PKB per capita <75% średniej UE-27)² dramatycznie wzrosła - do 123 mln mieszkańców, co stanowi 25% populacji UE³. Tym samym nakłady per capita na politykę spójności co prawda spadają, ale jej znaczenie mierzone liczbą zainteresowanych rośnie.

Prezentowane poniżej wnioski to w części efekt przemysleń, które pojawiły się przy okazji dyskusji, jaką w 2008 r. zainicjowało Ministerstwo Rozwoju Regionalnego (MRR) w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej. Transponowanie wniosków z dyskusji nad polityką regionalną na politykę spójności wydaje się być uprawnione, bo choć w teorii polityka spójności powinna jedynie uzupełniać krajową politykę regionalną, stanowić jej element, to w polskiej rzeczywistości pojęcia te są praktycznie tożsame. Mimo braku jasnej definicji polityki regionalnej i w związku z tym niemożności jednoznacznego określenia poziomu wydatków na tę politykę, można z pewnością stwierdzić, iż to strumień wydatków krajowych stanowi jedynie uzupełnienie (i to nieznaczne) środków unijnych a nie odwrotnie. Co ważniejsze, wiele z obowiązujących w Polsce przepisów, funkcjonujących instytucji, przyjętych zasad i standardów prowadzenia polityki regionalnej zostało de facto stworzonych na potrzeby wdrażania polityki spójności UE.

¹ Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01).

² Oczywiście beneficjentami polityki spójności formalnie są wszyscy mieszkańcy UE, gdyż regiony, które nie spełniają warunków dla celu 1 automatycznie kwalifikują się do celu 2. Jednakże, ze względu na większe transfery finansowe oraz relatywnie większe potrzeby, za faktycznie zainteresowanych utrzymaniem polityki spójności – nazwanych tutaj podstawowymi odbiorcami – uznają mieszkańców regionów celu 1 (bez regionów objętych mechanizmem phasing-out).

³ *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej.* Komunikat Komisji, maj 2007, s. 9.

Obecna rola regionów

Teza, którą staram się uzasadnić poniżej jest taka, iż obecna pozycja regionów w kontekście polityki spójności jest zdecydowanie niewystarczająca, co wynika z faktu, iż zdecydowanie niewystarczającą jest obecna rola regionów⁴ w kreowaniu i wdrażaniu polityki regionalnej na poziomie krajowym.

Ocena pozycji województw w systemie wdrażania polityki regionalnej, a tym bardziej wysuwanie postulatów odnośnie pożądanego stanu docelowego powinny toczyć się z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu, za który w tym przypadku należałoby uznać ustrój polityczny.

Analitycy EPRC, porównując style administrowania polityką regionalną w krajach UE, za główny czynnik różnicujący uznali właśnie ustrój polityczny i wyróżnili trzy jego podstawowe typy⁵:

- federalny bądź zregionalizowany, w którym regiony z obieralnymi parlamentami, wyposażone w kompetencje budżetowe, legislacyjne i podatkowe odgrywają ważną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej;
- zdecentralizowany unitarny, w którym regiony zachowują część władzy, ale wyłącznie w zakresie ustanowionym przez władze centralne. Dysponują obieralnymi organami, określonymi kompetencjami budżetowo-podatkowymi oraz znaczącymi funduszami na politykę regionalną, przekazywanymi z budżetu centralnego;
- unitarny, w którym rząd może stworzyć jednostki regionalne, które jednak nie są samodzielne. Jednostki regionalne nie mają obieralnego parlamentu, własnego budżetu ani uprawnień podatkowych, a wszystkie zasoby finansowe przekazywane są z centrum.

Polska w tym zestawieniu została słusznie zaliczona do drugiej grupy, państw unitarnych aczkolwiek zdecentralizowanych. Jednakże pojawiające się w powyższej charakterystyce sformułowania m.in. o „określonych kompetencjach” i „znaczących funduszach na politykę regionalną” należy traktować w odniesieniu do polskich regionów nie jako opis stanu faktycznego a raczej cel, do którego warto dążyć.

Decentralizacja, która powinna oznaczać ustawowe przekazanie organom samorządowym, przede wszystkim władzom regionalnym i lokalnym kompetencji, zadań oraz środków niezbędnych do ich realizacji⁶, w praktyce została ograniczona do części strukturalnej reformy samorządowej, w ślad za czym nie poszła zaś dalsza decentralizacja, szczególnie w sferze zarządzania majątkiem publicznym i w sferze zarządzania finansowego⁷.

Choć w opinii większości ekspertów najczęściej podnoszonym niedomaganiem decentralizacji jest właśnie brak wystarczających środków na realizację zadań⁸, to także sytuacja w zakresie przekazywania samorządowi samych zadań i kompetencji może budzić zastrzeżenia. W wielu obszarach następuje nie tyle dzielenie się odpowiedzialnością w przemyślane i uporządkowany

⁴ Pojęcie regionu na potrzeby niniejszego referatu jest utożsamiane i używane zamiennie z województwem, samorządem województwa, reprezentowanym w relacjach z Rządem czy Komisją Europejską przez swoje organy (w przypadku polityki spójności najczęściej przez zarząd województwa).

⁵ *Rozwój regionalny w Europie. Raporty EoRPA 2007*, Warszawa, 2008, s.90.

⁶ J. Regulski, *Samorząd terytorialny w: ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 2006 s.18

⁷ *Dwóór wojewody*, Biuletyn Finanse Publiczne, 02/2007

⁸ *Państwo, obywatel, samorząd*, Samorząd Terytorialny, 9/2007

sposób, co przesuwanie, odpowiedzialności z władzy krajowej na inne podmioty⁹, często kierując się raczej kryterium skomplikowania problemu niż zasadą pomocniczości.

Przejawem nieprzemyslenia podziału zadań w zakresie polityki regionalnej jest dokument *Linia demarkacyjna pomiędzy Programami Operacyjnymi Polityki Spójności, Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej*¹⁰. O niejasności kompetencji świadczy sam fakt, iż dokument taki musiał powstać, by możliwe było wdrożenie programów operacyjnych w ramach Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia. Oznacza to, iż do tego momentu brakowało jednoznacznych ustaleń odnośnie tego, jakie obszary polityki mają być realizowane na poszczególnych szczeblach administracji i konieczne było przyjęcie rozwiązania *ad hoc* na potrzeby realizacji polityki spójności. Nie napawa również optymizmem to, iż dokument ten od momentu przyjęcia w grudniu 2007 r. zdążył być wielokrotnie zmieniany, co tylko zwiększa poczucie tymczasowości rozwiązań i niepewności odnośnie podziału zadań. Wspomnieć należy także, że wiele z zastosowanych w przedmiotowym dokumencie rozwiązań nie może być uznane za modelowe i świadczy o tym, że nadal brak nam logicznej struktury zadań i odpowiedzialnych za nie instytucji¹¹.

Nieodłącznym elementem dyskusji o przyszłości polityki regionalnej jest jakość funkcjonowania *Multi - Level Governance*, której warunkiem jest właśnie jasny podział kompetencji, zakładający daleko idącą decentralizację. Kolejnym warunkiem koniecznym efektywnego MLG, a przy tym kolejnym niespełnionym w polskich warunkach jest istnienie sprawnego zinstytucjonalizowanego mechanizmu konsultacji. Rozwiązanie takie jest konieczne, by podmioty określonego szczebla uzyskały możliwość wpływania, wyrażania opinii, uzyskiwania odpowiedzi na pytania odnośnie interwencji, które nie leżą bezpośrednio w ich kompetencjach ale które ustalają ramy (patrząc w 'górze'), bądź wypełniają treścią, operacjonalizują (patrząc w 'dół') ich działania i tym samym determinują w dużym stopniu ich powodzenie.

Wydaje się, iż skuteczny mechanizm konsultacji wymagałby jasnych zasad określających, co, jakie decyzje, dokumenty należy konsultować, z kim, w jakich terminach, w jakiej formie, jak podmiot podejmujący ostateczną decyzję powinien uwzględniać opinie pozostałych aktorów, jak uzasadniać ewentualne odrzucenie uwag i jak informować o efektach podjętych ostatecznie decyzji.

W praktyce, narzędzie konsultacji niedomaga i często pozostawia poczucie niedosytu i niezadowolenia. Częstokroć prowadzone są one zbyt późno, co nawet przy założeniu dobrych intencji, nie może prowadzić do dobrych rezultatów. Nawet bardziej niż przez ograniczenia czasowe, późne konsultacje są narażone na ryzyko niepowodzenia przez fakt, iż autorzy w zasadzie ukończonych dokumentów, koncepcji, nie są skłonni odstępować od własnych pomysłów, do których się już przyzwyczaili. W takiej atmosferze w naturalny sposób konsultacje nie przyjmują formy dyskusji i próby identyfikacji lepszych rozwiązań a raczej poszukiwania argumentów, pretekstów do odrzucenia uwag zgłaszanych przez konsultowane podmioty.

Przykłady niefunkcjonujących konsultacji, pozostawiających poczucie braku wpływu samorządów województwa na politykę regionalną są liczne. Wspomnieć należy m.in. prowadzone w maju 2008 r.

⁹ *Nowe dylematy polityki społecznej*, pod red. S Golinowskiej, M. Boniego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006.

¹⁰ Obecnie obowiązująca wersja pochodzi z dnia 17 grudnia 2008 r. Dokument jest przyjmowany i zmieniany na mocy uchwał Komitetu Koordynacyjnego Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia na lata 2007-2013.

¹¹ W wielu obszarach podział kompetencji w zakresie wsparcia między programy / instytucje oparty jest przykładowo o kryteria wartości projektu, dofinansowania, liczby mieszkańców, typu beneficjenta w zupełnym oderwaniu od przedmiotu wsparcia – co sugeruje iż są to raczej techniczne, tymczasowe rozwiązania, a nie trwałe, przemysłane z uwzględnieniem zasady pomocniczości ustalenia.

konsultacje ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, podczas których szereg wartościowych, moim zdaniem, propozycji został odrzucony bez uzasadniania, bądź pod błahymi pretekstami. Nie do zaakceptowania był również styl konsultowania projektu Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007-2013 (NSRO), a w szczególności algorytmu podziału środków pomiędzy regiony, który został przyjęty przez ówczesnego ministra rozwoju regionalnego wbrew opiniom Konwentu Marszałków Województw RP oraz Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu – ciała reprezentujących głównych zainteresowanych¹². Uzasadnioną zatem jest teza, iż wpływ samorządów województw na politykę regionalną w Polsce jest mocno ograniczony, a regiony stawiane są raczej w obliczu gotowych rozwiązań (kluczowa ustawa, system wdrażania NSRO) płynących „z góry”.

Jeśli zauważyć, że równocześnie nawet wpływ rządu polskiego na kształt polityki spójności UE w latach 2007-2013 był znikomy¹³, to rozważania o wkładzie regionów w tę politykę traci sens.

Jeszcze bardziej dotkliwie od powyższego są ograniczenia kompetencji województw na etapie wdrażania polityki i w zakresie decyzji, które dotyczą jedynie danego regionu. Przykładem takiego działania była np., utworzona na mocy ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, *stała konferencja współpracy*¹⁴, która stanowiła ciało w dużej mierze konkurencyjne wobec komitetów monitorujących regionalne programy operacyjne (RPO). Na czele konferencji postawiony był wojewoda, co dodatkowo konserwowało obecną, negatywną sytuację podmiotowego dualizmu zarządzania regionem, który niejednokrotnie prowadzi do kwestionowania kompetencji samorządu województwa przez wojewodę.

Kolejnymi przejawami powyższego zjawiska z obszaru wdrażania polityki spójności są oddanie w kompetencje wojewody działań w zakresie certyfikacji wydatków oraz rozpatrywania protestów od wyników oceny projektów w ramach RPO.

Wątpliwości odnośnie samodzielności regionów w zakresie wdrażania RPO budzi również liczba wytycznych, którymi MRR stara się ujednocilić (a więc krępować) działania poszczególnych województw. Za ewidentny dowód ingerencji rządu w samodzielność województw względem określania swoich priorytetów rozwoju służyć może kwestia limitów finansowych, którymi Ministerstwo narzuciło województwom wysokość kwot, jakimi można wesprzeć odpowiednie sfery, również zdefiniowane przez MRR¹⁵.

Następnym, może najważniejszym, wyznacznikiem pozycji regionów w ramach polityki spójności są środki, jakimi dysponują one na jej realizację. Z 67,3 mld € przeznaczonych z funduszy unijnych na realizację NSRO jedynie 16,6 mld € (co stanowi mniej niż 25%) zarządzane jest przez samorządy województw w ramach wdrażania regionalnych programów operacyjnych¹⁶. Zasady podziału środków pomiędzy regiony, co do których jak już wspomniano wyżej nie osiągnięto konsensusu, znacznie odbiegały od założeń metodologii berlińskiej, która stanowiła podstawę podziału środków na poziomie UE. Pozwala to wyrazić pogląd, iż Rząd traktuje środki unijne jak własne i dokonał ich

¹² Zdarzenie to było komentowane m.in. w artykule: *Jakie są zastrzeżenia do podziału funduszy unijnych*, w Gazecie Prawnej nr 134 (1752) 2006-07-12.

¹³ Wynika to głównie z faktu, iż Polska relatywnie późno wstąpiła do Unii Europejskiej.

¹⁴ Z funkcjonowania konferencji zrezygnowano przy okazji uchwalenia ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹⁵ W związku ze wspomnianymi limitami, niezależnie od przyjętej strategii rozwoju wszystkie województwa w ramach swoich RPO musiały przeznaczyć przykładowo nie mniej niż 40% na sferę produkcyjną i nie więcej niż 7% na infrastrukturę społeczną i ochrony zdrowia.

¹⁶ *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.

podziału samodzielnie, niezależnie od woli regionów i założeń Komisji Europejskiej (KE). Argumenty na poparcie tej tezy można znaleźć w zapisach ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, gdzie w art. 3a wskazuje się, iż to *minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego koordynuje realizację strategii współfinansowanych ze środków budżetu państwa, ale i środków pochodzących z UE*. Dalej w art. 13 określa się, że *strategie rozwoju są spójne ze średniookresową strategią rozwoju kraju*¹⁷. Zatem, teoretycznie, gdyby strategia rozwoju regionalnego została uznana za niezgodną z celami krajowymi, województwo nie będzie miało możliwości realizowania jej z udziałem funduszy strukturalnych. Gdy uświadomić sobie, iż środki europejskie stanowią de facto jedyne istotne źródło finansowania działań rozwojowych przez samorządy województw to można uznać, że województwa nie są w stanie prowadzić samodzielnej, niezależnej od woli Rządu polityki rozwoju.

W zgodnej opinii przedstawiciele samorządów województw i MRR kluczowa bariera efektywności (rozumianej również jako pełniejsze ujęcie roli regionów) polityki regionalnej nie jest związana z relacjami rząd – samorząd a relacjami wewnątrz-rządowymi¹⁸. Zbyt niska ranga i rola ministra rozwoju regionalnego względem ministrów innych resortów skutkuje brakiem koordynacji działań sektorowych w ujęciu regionalnym i utrwalaniem sytuacji nazywanej „Polską resortową”. Prowadzenie polityk sektorowych w sposób nieskoordynowany, bez refleksji regionalnej, bez analizy ich skutków w ujęciu terytorialnym nie daje nawet podstaw do dyskusji, która musi leżeć u podstaw polityki regionalnej uwzględniającej opinię i interesy województw.

Nadzieję na poprawę stanu obecnego dawało uchwalenie *ustawy o zmianie niektórych ustaw...*, zgodnie z którą *strategie rozwoju muszą określać kierunki interwencji w ujęciu wojewódzkim lub terytorialnym* (art. 13). Niestety takie rozwiązania pozostają jedynie w warstwie deklaratywnej, a rzeczywistość pokazuje, że nadal podejmowane są działania niedające się uzasadnić nawet logiką sektorową, godzące ewidentnie w kompetencje samorządu województwa w zakresie rozwoju regionu. Za przykłady powyższego podać można *Narodowy Program Przebudowy Dróg Lokalnych 2008 – 2011* oraz *Moje Boisko Orlik 2012* – oba realizowane przez MSWiA, któremu idea decentralizacji powinna przecież być bliska.

Podsumowując, pozycja polskich województw w kontekście polityki spójności uległa widocznej poprawie w perspektywie 2007-2013 w stosunku do lat 2004-2006. Przede wszystkim, zamiast jednego w skali kraju, zarządzanego na poziomie centralnym Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, funkcjonuje szesnaście odrębnych programów regionalnych, zarządzanych na poziomie województw, w których tworzeniu i negocjacjach z Komisją Europejską województwa miały znaczny udział¹⁹. Przedstawione powyżej argumenty pozwalają jednak stwierdzić, iż sytuacja regionów nadal nie jest zadowalająca i pełnią one nadal w większej mierze rolę klienta polityki rozwoju (więc w konsekwencji również polityki spójności) prowadzonej przez Rząd, niż aktywnego partnera.

¹⁷ Ustawa z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

¹⁸ Raport z prac grupy tematycznej *Multi-level governance oraz finansowanie polityki regionalnej w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej*, Katowice 2008, s. 4.

¹⁹ Także funkcjonowanie regionalnych komponentów Programu Operacyjnego Kapitał Ludzki jest pozytywnym przejawem decentralizacji – choć mniej znaczącym niż RPO.

Perspektywy na przyszłość

W drugiej połowie tego roku zaprezentowany zostanie oficjalnie projekt *krajowej strategii rozwoju regionalnego*. Z wstępnych informacji, które trafiają do województw można już teraz wnioskować, że przyjęty w tej strategii nowy paradygmat polityki regionalnej będzie krokiem w dobrym kierunku. Planowane jest m.in. porzucenie podejścia sektorowego na rzecz zintegrowanych przedsięwzięć rozwojowych. Wyraźnie zaznacza się również rolę samorządów oraz konieczność większej koordynacji działań rządu i samorządów województw pod hasłem *empowerment of multi-level governance*²⁰.

Pozytywne sygnały dla regionów można także znaleźć w wypowiedziach odnośnie polityki spójności na poziomie UE. Zdaniem Komisarz Hübner, nowy model polityki spójności mógłby wiązać się ze zwiększeniem roli szczebla regionalnego i bliższą współpracą Komisji z regionami czy miastami na etapie programowania²¹. Warto przytoczyć również fragment deklaracji berlińskiej z marca 2007 r., zacytowany w czwartym raporcie kohezyjnym: *Jest wiele celów niemożliwych do osiągnięcia samemu - można je zrealizować tylko wspólnymi siłami. Unia Europejska, państwa członkowskie, ich regiony i struktury lokalne dzielą się zadaniami*²².

Jednakże trudno uznać za prawdopodobną wizję „Europy regionów”, w której to województwa, a nie władze szczebla centralnego pełnią wiodącą rolę w dialogu o kształcie a następnie wdrażaniu polityki spójności. Takie rozwiązanie wydaje się nierealne m.in. w kontekście raportu EoRPA, w którym zwraca się uwagę, iż w niektórych przypadkach kontrolowanie interwencji przez szczebel centralny jest dobrym rozwiązaniem, a KE będzie wymagała silnego partnera na szczeblu centralnym²³. W przypadku Polski zwiększanie roli regionów kosztem władz centralnych jest tym bardziej niemożliwe w ramach obowiązującego unitarnego ustroju politycznego.

W przyszłych perspektywach finansowych UE sytuacja regionów może nie tylko nie ulec poprawie ale wręcz zostać pogorszona. Może się to stać np. w wyniku wprowadzenia zasad podziału środków unijnych w oparciu o jednostki NUTS 3 a nie NUTS 2, co sprawi, iż postrzeganie problemów i sposobów ich rozwiązania ze szczebla regionu nie będzie już tak oczywiste. Wiele ważniejszym zjawiskiem jest jednak rosnące znaczenie innych niż województwa subnarodowych podmiotów polityki rozwoju. Przede wszystkim dotyczy to dużych miast, metropolii, które przez swój potencjał rozwojowy często już teraz w większym stopniu niż władze województwa kształtują rozwój poszczególnych regionów. Równocześnie tradycyjne wymiary postrzegania różnicowań poziomu rozwoju, tzn. międzyregionalny oraz miasto-wieś zostają zastąpione przez wymiar subregionalny i przede wszystkim metropolie (ewentualnie obszary metropolitalne) – peryferia (czyli cała reszta obszaru kraju). To w naturalny sposób prowadzi do podniesienia rangi głosu władz metropolii w dyskusji o rozwoju kraju, co odbyć się może kosztem regionów.

Wydaje się zatem iż jedyną przestrzenią, w której można szukać perspektyw wzmocnienia roli województw w kontekście polityki spójności są relacje z władzami centralnymi, w tym dalsze usamodzielnianie w zakresie decyzji dotyczących obszaru regionu i poprawa jakości dialogu o

²⁰ Z prezentacji *wstępnego projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w ramach warsztatów „Koncepcja nowej polityki regionalnej”, Kołobrzeg 2009.

²¹ *Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy*, wypowiedź Danuty Hubner podczas konferencji "Wspólnota Europejska po pięćdziesięciu latach funkcjonowania - ocena i perspektywy", Gdańsk, 2007.

²² *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa...*, op. cit.

²³ *Rozwój regionalny w Europie...*, op. cit, s.100.

zagadnieniach szczebla europejskiego, tak by stanowiska prezentowane przez rząd odzwierciedlały interesy regionów.

Czy rola regionów powinna być większa?

Choć nie można liczyć na wzrost znaczenia regionów (nieuchronnie kosztem władz centralnych) w debacie o kształcie polityki spójności na poziomie UE, to perspektywa ta niekoniecznie jest negatywna, gdyż taka zmiana może być uznana zarówno za nieuzasadnioną, jak i potencjalnie niekorzystną dla regionów Polski, z kilku powodów:

1. Przekonanie, że właśnie region jest jednostką predestynowaną do pełnienia wyjątkowej roli w ramach polityki spójności funkcjonuje na zasadach swoistego aksjomatu, którego się nie podważa (przynajmniej w regionach). Gdy pokusić się jednak o wskazanie racjonalnych podstaw takiego poglądu, to przestaje on wydawać się tak oczywisty. Pomijając kwestię tradycji, kultury, czy dziedzictwa, natomiast odwołując się do zasady subsydiarności trudno znaleźć jednoznaczne uzasadnienie dla zwiększania roli województw. Oczywiście jest wiele obszarów, w których problemy można rozwiązywać efektywnie na poziomie regionu np.: budowa klastrów gospodarczych, rozwój potencjału turystycznego. Funkcjonują też jednak wyraźne domeny państwa, przykładowo infrastruktura liniowa transportowa, energetyczna. Poza tym sam fakt, że pewien zestaw problemów powinien być rozwiązywany na odpowiednim poziomie nie jest jeszcze wystarczającym powodem do upodmiotowienia danego typu jednostki w ramach polityki spójności / regionalnej. We wspomnianej dyskusji o polityce regionalnej w Polsce, pojawił się wątek ewentualnego włączenia jako aktywnych podmiotów polityki spójności jednostek powyżej i poniżej poziomu regionu. Dla obu szczebli można znaleźć odpowiednie domeny działalności. Subregiony województwa śląskiego mogłyby się efektywnie zająć np. rewitalizacją zdegradowanych obszarów miejskich Górnego Śląska, bądź rozwojem turystycznym Beskidu Śląskiego. Z drugiej strony szczebel makroregionu wydaje się odpowiedni do prowadzenia wsparcia MSP w formie funduszy poręczeniowych i pożyczkowych. Mimo to uczestnicy dyskusji nie uznali tego za wystarczający argument dla upodmiotowienia, identyfikowania na tych poziomach aktorów polityki spójności²⁴. Skoro tak, to sam fakt istnienia nawet znacznej liczby problemów, które skutecznie rozwiązuje się na poziomie regionalnym, nie może stanowić argumentu dla potrzeby wzmacniania roli regionów w kreowaniu polityki spójności.
2. Potencjał polskiego regionu do obrony własnych interesów wydaje się być mniejszy niż możliwości państwa. Można podejrzewać, iż dialog wszystkich regionów w praktyce sprowadziłby się do realizacji interesów najsilniejszych i najbliższych położonych (niekoniecznie w sensie geograficznym). Jest bardziej prawdopodobne, że przewodniczący KE bierze pod uwagę głos przedstawicieli Inner London niż Nord-Est w Rumunii. Mogłoby się więc okazać, że nasze regionalne interesy (w większości na razie zbieżne w skali kraju) cierpią na tzw. możliwości regionalnego dialogu bardziej niż obecnie, kiedy dyskusja toczy się na poziomie państwowym. Polska jako kraj ma bowiem moim zdaniem silniejszą pozycję wobec Niemiec czy Wielkiej Brytanii niż np. województwo śląskie wobec Luksemburga.
3. Oddanie decyzji odnośnie polityki spójności w ręce ogółu regionów nie jest możliwe, tak jak nie jest możliwe w obecnym świecie funkcjonowanie demokracji bezpośredniej. Pozbawienie głosu państw członkowskich mogłoby utworzyć przestrzeń dla formowania się różnorodnych

²⁴ Raport z prac grupy tematycznej *Multi-level governance...* op. cit., s. 3.

stowarzyszeń, frakcji regionów, gdzie kryteria członkostwa mogłyby być różne, np. podobieństwo struktury gospodarczej, bliskość geograficzna, polityczna, poziom rozwoju gospodarczego. Takie rozwiązanie niekoniecznie byłoby efektywniejsze (w sensie osiągnięcia konsensusu) niż obecny dialog między państwami, a na pewno zmierzałoby do tworzenia nowych struktur administracyjnych bez usuwania istniejących.

4. Uczestnictwo w podejmowaniu strategicznych decyzji odnośnie kształtu polityki spójności na poziomie UE wymaga odpowiedniego potencjału intelektualnego, badawczego, odpowiedniego spojrzenia i perspektywy. W polskiej rzeczywistości takim potencjałem do dyskusji z KE i obrony interesów polskich regionów dysponuje bardziej rząd (departamenty MRR) niż samorządy województw.
5. Powyższe jest w zasadzie szczególnym przejawem szerszego zagadnienia związanego z faktem, iż dopuszczenie do bezpośredniego dialogu KE z regionami stawiałoby w uprzywilejowanej pozycji regiony z państw federalnych, które przyzwyczajone do samodzielności mają bardziej rozwinięte struktury myślenia strategicznego i są lepiej przygotowane do prowadzenia dyskusji i walczenia o swoje interesy niż regiony państw unitarnych. Gdy dodać do tego naturalną przewagę regionów starych państw członkowskich nad nowymi, sytuacja polskich województw mogłaby się okazać trudna.

Podsumowanie

Europa regionów wydaje się być abstrakcyjnym pojęciem z nieskończoną liczbą możliwych definicji, co utrudnia jakkolwiek dyskusję na ten temat. W ujęciu prezentowanym w niniejszym referacie aktualnie nie mamy z nią do czynienia i nie jest to stan, do którego warto dążyć.

W dającej się ogarnąć przyszłości, kreowanie polityki spójności na poziomie UE powinno pozostać i najprawdopodobniej pozostanie domeną państw. Niezadowalająca sytuacja regionów dotyczy zaś głównie relacji rząd – samorząd w odniesieniu do decyzji i rozstrzygnięć zapadających w kraju, w szczególności decyzji dotyczących rozwoju poszczególnych regionów. Poprawa pozycji województw będzie wymagała rozwiązania problemów, które zostały wskazane powyżej, w tym zwiększenia samodzielności w zakresie prowadzenia polityki rozwoju, przede wszystkim poprzez zapewnienie odpowiednich środków finansowych. Konieczne również będzie poprawienie jakości dialogu poszczególnych szczebli administracji, prowadzącego do pełniejszego uwzględniania głosu regionów w decyzjach dotyczących ramowych rozwiązań odnośnie polityki regionalnej w kraju oraz stanowisk Polski w dyskusji o przyszłości polityki spójności UE.

Bibliografia

1. *Dwór wojewody*, Biuletyn Finanse Publiczne, 02/2007.
2. *Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy*, wypowiedź Danuty Hubner podczas konferencji "Wspólnota Europejska po pięćdziesięciu latach funkcjonowania - ocena i perspektywy", Gdańsk, 2007.
3. *Jakie są zastrzeżenia do podziału funduszy unijnych*, Gazeta Prawna nr 134 (1752) 2006-07-12.
4. Nowe dylematy polityki społecznej, pod red. S Golinowskiej, M. Boniego, Centrum Analiz Społeczno-Ekonomicznych, 2006.
5. *Państwo, obywatel, samorząd*, Samorząd Terytorialny, 9/2007.
6. Raport z prac grupy tematycznej *Multi-level governance oraz finansowanie polityki regionalnej* w ramach prac nad nową koncepcją polityki regionalnej, Katowice 2008.
7. Regulski J., *Samorząd terytorialny w: ABC samorządu terytorialnego. Poradnik nie tylko dla radnych*, Fundacja Rozwoju Demokracji Lokalnej, Warszawa, 2006.
8. *Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*. Komunikat Komisji, maj 2007.
9. *Rozwój regionalny w Europie. Raporty EoRPA 2007*, Warszawa, 2008.
10. *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007-2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2007.
11. Prezentacja *Wstępnego projektu Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego*, w ramach warsztatów „Koncepcja nowej polityki regionalnej”, Kołobrzeg 2009.
12. Porozumienie Międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą i Komisją w sprawie dyscypliny budżetowej i należytego zarządzania finansami (2006/C 139/01).
13. Ustawa z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju z późniejszymi zmianami.
14. Ustawa z dnia 7 listopada 2008 o zmianie niektórych ustaw w związku z wdrażaniem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.