

**CZY ABY NA PEWNO POLITYKA SPÓJNOŚCI JEST
POLITYKĄ REGIONALNĄ?**

Sławomir Pastuszka, 2012, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele narzędzia, efekty*, Warszawa: Difin, 326 s.

Pojawienie się tej książki na rynku wydawniczym należy odnotować z zadowoleniem – niewiele jest prac podejmujących wysiłek zaprezentowania w całej krasie polityki regionalnej UE. Tym cenniejsza jest każda próba. Ale warto też znać przyczyny tego stanu rzeczy. Otóż polityka ta przede wszystkim przeszła daleko idącą ewolucję, w znacznej części dyktowaną szerszą polityką rozwojową UE i potrzebami pogłębiania integracji europejskiej. Była zatem – i jest nadal – polityką służebną wobec procesów przebudowy instytucjonalnej, podlegającej też oddolnym presjom interesów państw członkowskich. Dodatkowo, w procesie ewolucji polityka regionalna UE po blisko ćwierćwieczu swego istnienia – pod wpływem przemiany czynników rozwoju społeczno-ekonomicznego – w większości straciła charakter regionalny, będąc dziś coraz bardziej polityką horyzontalną, w zgodzie z nowoczesnym paradygmatem rozwoju. A wreszcie polityka ta – jak każda – jest obszarem gier o dostęp do zasobów, gdzie potencjalni beneficjenci dysponują całym sztafażem zachowań pozwalających realizować im swoje cele na koszt podatnika europejskiego. A jest to możliwe ze względu na prosty fakt, że w przypadku interwencji projektowanej, zarządzanej, poddawanej ocenie, a następnie rozliczanej przez wieloszczeblowy system administracyjny (jako pierwszy w świecie określony mianem *multi-level governance*) niewielkie jest zainteresowanie wyszukiwaniem prawdziwych problemów, za to wielkie – wydaniem środków, bo to prosty, równie powszechnie zrozumiały, co bezwartościowy miernik sukcesu w rozwoju. Wszystkie te czynniki powodują, że charakterystyka polityki dawniej zwanej regionalną (dziś ogólnie określanej mianem polityki spójności) i ocena jej efektów jest rzeczą trudną i nie daje się wyczytać z regulujących ją przepisów i oficjalnych raportów.

Zgodnie z tytułem i tradycyjnym podejściem książka rozpoczyna się charakterystyką regionów w państwach Unii Europejskiej, systemem NUTS, typami państw i różnicowaniem terytorialnym. W sposób uporządkowany i systematyczny rozdział pierwszy – wprowadzający – przedstawia aktualną wiedzę w tym zakresie (również przez charakterystykę państw i ich sytuacji społeczno-gospodarczej).

W rozdziale drugim Autor opisuje politykę regionalną (spójności) na tle innych obszarów polityki rozwoju. Wprowadzając i porządkując pojęcia związane z polityką regionalną, Autor przyjmuje nie całkiem zrozumiałe – zwłaszcza na tle wstępu do książki – założenia, np.: „celem podstawowym polityki regionalnej jest dążenie do wyrównywania szans rozwojowych regionów peryferyjnych i obszarów problemowych oraz do spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej między regionami i wewnątrz regionów” (s. 88). Pozostawione bez wyjaśnienia wprowadza ono w błąd, sugerując, że obszary miejskie, metropolie, regiony dobrze rozwinięte, nie są przedmiotem interwencji. Tymczasem są, bo to w nich dokonuje się rozwój i powstaje większość dochodu. Podobnie niejasna jest kwestia, kto prowadzi politykę regionalną. Jej istotą *ex definitione* jest regulacja (nadmiernych) różnicowań międzyregionalnych, a to może czynić jedynie państwo (rząd) podmiotem polityki regionalnej. Regiony nie prowadzą polityki regionalnej, lecz mogą uczestniczyć w jej wykonawstwie. Mogą też prowadzić – i prowadzą – własną politykę rozwoju społeczno-gospodarczego (tak zresztą mówi ustawa o samorządzie województwa). Odmiennosć sytuacji, różnicowania w poszczególnych regionach oznaczają oczywistą potrzebę różnicowania interwencji, zarówno w odniesieniu do skali, jak i metod i instrumentów. Analizując polskie dokumenty strategiczne (czemu tylko polskie?), Autor wyraźnie opowiedział się za wyrównawczą polityką regionalną, gdy tymczasem świat cały zmierza ku polityce bardziej proefektywnościowej. Z sobie tylko wiadomych względów, nie podbudowując komentarzy argumentami merytorycznymi, Autor krytycznie odnosi się do procesów metropolizacji, choć to zjawisko najzupełniej obiektywne w skali świata i niedające się powstrzymać żadną polityką. Policentryzm miast wynikał przed stuleciami z warunków transportowych: konno dawało się pokonać odcinek około 30 km dziennie. Dziś dysponujemy samochodami, koleją i samolotami. Nie ma żadnego istotnego powodu, by konserwować strukturę osiedleńczą sprzed kilku stuleci.

W rozdziale trzecim – o uwarunkowaniach europejskiej polityki regionalnej – przedstawione zostały w istocie procesy jej ewolucji oraz pokazane kolejne etapy zmian z podkreśleniem zwłaszcza radykalnej reformy Delorsa w 1988 roku. To fascynujący, przełomowy okres w dziejach Wspólnot, zasługujący na wnikliwszą analizę, której jednak zabrakło w tekście.

Dlaczego doszło do tej reformy? Dlaczego po raz pierwszy przyznano polityce regionalnej wielkie środki finansowe, podwajając je w 1994 roku? Bo przecież nie z powodu różnicowań regionalnych – te istniały od dawna i nie budziły większego zainteresowania na poziomie wspólnotowym. A w każdym razie nie takie jak rolnictwo. Wyjaśnienia należy szukać w podjętych wówczas decyzjach o utworzeniu Unii Europejskiej, Unii Gospodarczej i Walutowej, Europejskiego Banku Centralnego i wprowadzenia wspólnej waluty. A wszystko to do roku 2000, w ciągu mniej więcej dekady. Polityka regionalna miała tedy służyć przygotowaniu słabszych regionów europejskich do szoku, jaki potencjalnie mogły przynieść zapowiadane reformy. Dowód inny: od roku 2000, mimo akcesji 12 biednych państw, nakłady na politykę regionalną (już strukturalną, a wkrót-

ce spójności) w wyrazie realnym nie wzrastały. I mają nie wzrosnąć w latach 2014–2020. Co więcej, politykę tę usiłowano ratować, nadając jej nowy kierunek i próbując – dotąd bez większego powodzenia – wprowadzić do niej w większym stopniu elementy nowego paradygmatu przez podporządkowanie tzw. Strategii Lizbońskiej, a po jej niesławnym upadku – strategii Europa 2020. Bo celem jest rozwój Unii, a nie tylko zasypywanie różnic terytorialnych.

Rozdział czwarty poświęcony jest zasadom, celom i narzędziom realizacji unijnej polityki regionalnej (spójności). Jest to niewątpliwie solidny wykład pozytywny narzędzi stosowanych w ramach polityki regionalnej (spójności) w różnych okresach jej realizacji, pozostawiający jednak na boku analizę ich efektów, zatem i ocenę ich efektywności i skuteczności. A zmiany (np. wprowadzenie Funduszu Spójności) miały głębsze przyczyny niż tylko wpisanie do systemu prawnego. Przegląd instrumentarium, bardzo dobrze przeprowadzony, pozostawia jednak niedosyt, bo nie wyjaśnia przyczyn i założeń, a tylko rozwiązania prawne. Tymczasem kolejne zmiany miały często głębokie uzasadnienia: np. Fundusz Spójności był reakcją na oczywiste ograniczenia ówczesnej polityki regionalnej, niezdolnej zauważyć, że rozwój regionu jest funkcją nie tylko interwencji w regionie, lecz – może nawet bardziej – umocnieniem sieci łączących z bardziej rozwiniętymi rynkami (ośrodkami). Tradycyjna polityka regionalna nie jest panaceum na wszystkie problemy regionalne.

Dla rozumienia skali interwencji (zatem i granic ewentualnych efektów) znajomość struktury budżetu UE ma duże znaczenie. Budżet przedstawiony w rozdziale piątym pozwala też śledzić znaczenie, jakie przypisywano polityce regionalnej (spójności) w kolejnych okresach programowania. To wiele mówi. Starannie przeprowadzona prezentacja zmian budżetu (także źródeł finansowania) wzbogaca książkę, choć nie zawsze czytelny jest związek zmian budżetu z polityką regionalną. Niefortunny jest tytuł rozdziału – budżet, jak wszystkie środki finansowe, jest tylko zasobem, nie zaś instrumentem jakiegokolwiek polityki, w tym regionalnej. Pozwala lepiej ocenić jej znaczenie dla Unii, ale na tym koniec.

Rozdział szósty poświęcony jest tematyce konwergencji w Unii Europejskiej zredukowanej jedynie do konwergencji w rozumieniu przepisów prawa unijnego. Bardziej interesująca od konwergencji nominalnej (przestrzeganie kryteriów wyznaczonych przez Unię, te bowiem w związku z kryzysem łamią wszystkie państwa członkowskie) jest analiza konwergencji realnej (czyli przyspieszonego rozwoju państw słabiej rozwiniętych w porównaniu z państwami lepiej rozwiniętymi). Ograniczenie analizy do zmian dochodów wydajności, bezrobocia, zatrudnienia czy migracji oznacza pomiar raczej skutków niż przyczyn. Prezentacja wpływu europejskiej polityki regionalnej bezkrytycznie ujęła oficjalne dane Komisji Europejskiej, pobieżnie i z mniejszym przekonaniem zaś – zresztą nie-liczne – analizy ośrodków niezależnych. Szkoda, że tak ważna kwestia dla oceny polityki regionalnej (spójności) nie zasłużyła na tyle choćby miejsca, co opis budżetu Unii Europejskiej.

Podsumowując, recenzowana książka ma wyraźnie dualny charakter. Jest dobrą prezentacją systemu instytucjonalnego Wspólnot (głównie prawa) i jego zmian w zakresie polityki regionalnej (spójności). Zawarte w publikacji streszczenie przepisów, zasad oraz omówienie narzędzi czynią z niej godne polecenia źródło informacji dla wszystkich zainteresowanych jego strukturą i funkcjonowaniem w różnych okresach istnienia.

Trudno jednak bezkrytycznie przejść obok drugiego aspektu, to jest wyjaśnienia przyczyn przyjmowania tych, a nie innych rozwiązań. Nie jest to bowiem polityka samoistna – jest makronarzędziem polityki rozwojowej UE. Ocena jej efektów (a przez to jej samej) wymaga też więcej niż tylko pobieżne zaprezentowanie badań zleconych przez Komisję Europejską i nielicznych ocen dokonywanych przez niezależne ośrodki. Ot, warto choćby uwzględnić pytanie, czy (i w jakim stopniu) rozbuchane inwestycje w infrastrukturę techniczną (np. autostrady) ze środków polityki spójności przyczyniły się do kryzysu w Hiszpanii czy Portugalii? W obliczu kryzysowej sytuacji w Unii jest to kwestia o znaczeniu nie tylko teoretycznym (także dla nas). Mimo to nie została podjęta. Szkoda. Ze zdziwieniem też czyta się prezentację rozwiązań na lata 2014–2020 jako coś w chwili wydania książki przesądzonego. Otóż to na razie tylko projekt. Trudno też nie zauważyć, że w książce nie poświęcono wiele miejsca zarządzaniu polityką.

Publikacja ta niewątpliwie ma istotne walory, które pozwalają służyć jej jako źródło informacji o przepisach regulujących omawianą politykę. To informacje powszechnie poszukiwane nie tylko przez studentów, ale i wielu pracowników i praktyków poszukujących takiej wiedzy. Nie mam co do tego wątpliwości. Mam je w odniesieniu do ograniczeń i nieobiektywności interpretacji i analiz przyczynowo-skutkowych. I do tego, że Autor zdaje się nie zauważyć, że zmiana nazwy na „polityka spójności” nie jest przypadkowa i daje tylko świadectwo temu, że polityka ta w procesie swej ewolucji straciła dominujący charakter regionalny na rzecz podejścia horyzontalnego. Stąd też pytanie, czy aby na pewno tytuł książki w pełni odpowiada jej treści? Jeśli jednak książkę tę rozumieć – nieco na wyrost – jako wykład ewolucji polityki europejskiej od polityki regionalnej do polityki spójności, to nie mam nic przeciwko. Warto byłoby jednak wyłożyć istotę tej przemiany choćby we wstępie.

Marek W. Kozak