

**Tomasz Kierzkowski (red.), Agnieszka Jankowska, Robert Knopik, 2009, *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 872 s.**

### **POLITYKA TO WIĘCEJ NIŻ JEJ NARZĘDZIA**

W ciągu zaledwie kilku lat europejska polityka spójności stała się trwałym elementem polityki rozwojowej kraju, być może nawet ją zastąpiła. Można mówić o dwóch głównych przyczynach tego zjawiska. Po pierwsze, fundusze polityki spójności niezwykle zwiększyły swobodę inwestycyjną administracji publicznej, dając jej wcześniej nieznaną szansę oddziaływania na rzeczywistość. Po drugie, polityka spójności stawia określone wymagania – zarówno wobec zarządzających jej instrumentami, jak i ostatecznych biorców (beneficjentów). W efekcie przyczyniła się do daleko idących zmian jakościowych w systemie instytucjonalnym, czego najważniejszymi długofalowo przejawami są rozwój planowania strategicznego, upowszechnienie metod i technik ewaluacyjnych jako narzędzi optymalizacji decyzji alokacyjnych, upowszechnienie ICT itp.

Ilościowe i jakościowe aspekty działań europejskiej polityki spójności nakażywałyby oczekiwać powstania rozległej literatury na jej temat, tym bardziej że pojęcie polityki spójności jest niejasne i poddawane przez wielu krytyce jako właśnie niezdefiniowane. O problemach terminologicznych świadczy choćby Zielona Księga KE z 2008 roku, w której Komisja prosi o zdefiniowanie aspektu terytorialnego polityki spójności. Tymczasem wydane po wejściu Polski do Unii zwarte publikacje poświęcone polityce spójności można policzyć na palcach jednej ręki<sup>1</sup>. W obiegu dominują prace przyczynkarskie lub materiały informacyjne czy wręcz broszury propagandowe. Na tym tle pojawienie się na rynku tak obszernej pracy jak omawiana zasługuje na szczególną uwagę.

Formuła komentarza aktów prawnych nie jest do końca nowa, także gdy mówimy o polityce w latach 2007–2013. Opracowanie podobnie skonstruowane opublikowała Komisja Europejska (po polsku: *Polityka spójności 2007–2013. Komentarze i teksty oficjalne. Przewodnik*, Luxembourg 2007). Była to jednak publikacja znacznie uboższa treściowo, żeby nie powiedzieć pobieżna. Wartość dodaną omawiana książka zawdzięcza znacznie rozbudowanym komentarzom,

---

<sup>1</sup> W tym poprzednią publikację tego samego zespołu autorskiego poświęconą przepisom okresu 2000–2006 (Kierzkowski T. i in., 2005, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej*, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck).

wprowadzeniu przykładów, a nawet elementów doradztwa oraz – dzięki omówieniom rozwiązań obowiązujących we wcześniejszym okresie planistycznym (2000–2006) – pośrednio ukazaniu kierunków ewolucji, jakiej podlega w ostatnich latach polityka spójności.

Recenzowana książka liczy 872 strony (oraz 67 tabel i 36 rysunków), a jej oś konstrukcyjna opiera się na kolejnych artykułach głównego rozporządzenia odnoszącego się do polityki spójności nr 1083/2006 (tzw. ramowego). Na szczegółowe przedstawienie i skomentowanie poszczególnych artykułów poświęcono łącznie blisko 700 stron. Czytelnik znajdzie tu nie tylko informacje o aspektach prawnych, lecz także dodatkowe dane istotne dla zrozumienia następstw wdrażanego prawa, a wreszcie liczne, pochodzące głównie z Polski, przykłady zastosowań, wzory obowiązujących dokumentów sprawozdawczych i wiele innych, niezwykle rzadko zebranych z taką starannością i obfitością w jednej pozycji książkowej. Obszerną część stanowią także załączniki (w tym teksty rozporządzeń szczegółowych, dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, zasad wykonania rozporządzenia 1083/2006, oraz klasyfikacje i definicje, wzory sprawozdań, dane o strukturze priorytetów programów operacyjnych w Polsce i in.). Czytelnik może też skorzystać z bibliografii, która składa się jednak niemal wyłącznie z oficjalnych dokumentów europejskich i polskich (decyzje, rozporządzenia, raporty, dokumenty inne). Publikacje książkowe to zaledwie pięć pozycji (w tym jedna zagraniczna). Wart polecenia jest trójjęzyczny słownik ważniejszych terminów występujących w omawianych rozporządzeniach (jak bardzo to trudna sprawa, niech świadczy fakt, iż także w tym słowniku niektóre terminy nie mają kompletu odpowiedników). Wygodny jest także indeks rzeczowy (zwłaszcza wzięwszy pod uwagę objętość publikacji).

Przyjęta przez Autorów formuła czyni z omawianej pozycji kompendium wiedzy o europejskiej polityce spójności, jej celach, narzędziach i zasadach w okresie 2007–2013. Doświadczenie zawodowe Autorów jest wartością, której znaczenie należy docenić zwłaszcza w komentarzach i wyjaśnieniach. Bogactwo informacyjne jest wielką zaletą pracy, ale oczywiście trzeba mieć na uwadze, że przepisy wykonawcze i praktyka z upływem czasu podlegają drobnym na ogół zmianom i może się zdarzyć, że pewne bardziej szczegółowe informacje związane z aktami niższej rangi mogą się dezaktualizować. To cecha, która nie odbiera jednak wartości pracy jako informatora dla wszystkich zainteresowanych systemem regulacyjnym polityki spójności.

Czy jednak przepisy i ich stosowanie wyczerpują tematykę polityki spójności? Nie, zgodnie bowiem z zawężeniem dokonany w podtytule Autorzy ograniczyli omówienie do przepisów, opatrując je często pogłębionymi komentarzami. Oczywiście to najzupełniej uprawniona decyzja Autorów i Wydawcy. W efekcie jednak poza polem analizy zostały znaczne obszary składające się na pełny obraz polityki spójności. Należy do nich zaliczyć zwłaszcza tkwiące u podstaw polityki spójności założenia koncepcyjne, w tym współczesne czynniki rozwoju, czynniki zewnętrzne, relacje z innymi politykami wspólnymi i krajowymi, czy wreszcie

wpływ zrealizowanych programów i projektów na rozwój. Bez uwzględnienia w ten sposób szerszego kontekstu trudno o punkty odniesienia, pozwalające wyrobić sobie opinię o użyteczności tych czy innych rozwiązań przyjętych w omawianych dokumentach. Nie jest to tylko kwestia ciekawostek i teoretycznej (jak chcą niektórzy: zbędnej) wiedzy; w wielu przypadkach niewłaściwy dobór realizowanych projektów (np. z często spotykanym naciskiem na twardą infrastrukturę) może na lata przesądzić o wadliwym, nieprzynoszącym długofalowych korzyści kierunku rozwoju społeczności lokalnej. O tym, że sprawa jest niezwykle ważna, świadczy nie tylko nasilająca się debata w środowisku naukowców i praktyków rozwoju, lecz także zainicjowane przez Komisję Europejską prace nad nową formułą polityki spójności, lepiej dostosowaną do potrzeb wynikających z narastającej globalizacji rozwoju oraz realnych możliwości Europy, państw i regionów. W gruncie rzeczy nie chodzi o to, że w tej książce zagadnień tych się nie porusza (to zrozumiałe; trzeba by podwoić jej objętość), ale że kwestia ta w ogóle nie została wspomniana we wprowadzeniu, co mniej zorientowanego czytelnika może zostawić z przeświadczeniem, że czyta kompendium wiedzy o całej polityce spójności<sup>2</sup>.

Książka jest kierowana do beneficjentów, wykonawców, a w dalszej kolejności studentów i wszystkich osób zainteresowanych mechanizmami funkcjonowania tej dziedziny polityki europejskiej. I rzeczywiście, dziś na rynku nie znajdziemy lepszego i głębszego omówienia przepisów regulujących funkcjonowanie kluczowych narzędzi finansowych polityki spójności. Dlatego dodałbym z pełnym przekonaniem szczególnie dla mnie ważną grupę potencjalnych czytelników, jakimi są nauczyciele, w tym akademicy. Znajdą w tej książce wiele starannie opracowanej, a przez to użytecznej informacji.

Mimo ogólnie wysokiej oceny omawianej książki zabrakło mi nawet nie tyle omówień, ile raczej odesłań do ważniejszych pozycji bibliograficznych dotyczących nie tylko funduszy, lecz także polityki spójności w ogóle, tak by czytelnik mógł dalej podążyć w swych studiach nad bądź co bądź kontrowersyjną, ale ważną i interesującą dziedziną.

*Marek W. Kozak*

---

<sup>2</sup> Interesujący jest też fakt, że Wydawnictwo C.H. Beck jednocześnie z omawianą pozycją wydało w 2009 roku książkę o niemal identycznym zakresie – jak można by wnosić z tytułu (Jan Wiktor Tkaczyński i in., *Leksykon funduszy Unii Europejskiej*).