

Ekspertyza została wykonana na zlecenie Departamentu Koordynacji Polityki Strukturalnej w MGPIPS.
Informacje zawarte w ekspertyzie odzwierciedlają poglądy autora a nie zamawiającego.

PROF.JACEK SZLACHTA

**PROPOZYCJE DOTYCZĄCE STANOWISKA POLSKI W SPRAWIE POLITYKI
SPÓJNOŚCI UE W LATACH 2007-2013**

Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej
Warszawa, 8 października 2003

1. Znaczenie europejskiej polityki spójności

Polityka spójności jest obecnie drugą co do wielkości wydatków polityką Wspólnoty. Jak wynika z doświadczeń państw kohezyjnych (Grecji, Hiszpanii, Irlandii oraz Portugalii), które w największym stopniu korzystały z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności i kredytów Europejskiego Banku Inwestycyjnego, środki te mają olbrzymie znaczenie dla stymulowania zmian strukturalnych w gospodarce oraz wpływają w sposób istotny na rozwój społeczno-ekonomiczny tych państw. Model makroekonomiczny HERMIN, służący do oceny wpływu funduszy europejskich na produkt krajowy brutto, stopę bezrobocia i inne parametry makroekonomiczne wskazuje, że w wymienionych wcześniej krajach osiągnięto w latach 1989-1999 dodatkowy przyrost produktu krajowego brutto na poziomie około jednego procenta średniorocznie, a stopa bezrobocia została obniżona o około trzy punkty procentowe.

2. Dotychczasowy przebieg prac nad Agendą 2007

Polityka spójności Unii Europejskiej jest programowana w horyzoncie wieloletnim - kolejny dotyczy lat 2007-2013. Państwa członkowskie i Komisja Europejska podjęły decyzję o znacznym przyspieszeniu tych prac w porównaniu z poprzednimi okresami programowania. Deklarowaną oficjalnie przyczyną tak wysokiej dynamiki prac są wybory do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku i zagrożenie wynikające z czasu niezbędnego nowej Komisji Europejskiej dla podjęcia wszystkich niezbędnych działań

Pierwsze pytania dotyczące przyszłości tej polityki zostały sformułowane w drugim raporcie kohezyjnym przedstawionym przez Komisję Europejską w dniu 31 stycznia 2001 roku. W latach 2001-2002 odbyło się w różnych miejscach Europy wiele konsultacji i konferencji na ten temat. Szczególne znaczenie dla stymulowania dyskusji miały dwa kolejne fora kohezyjne jakie odbyły się w Brukseli w maju 2001 roku oraz w maju 2002 roku. W styczniu 2003 roku Komisja Europejska w drugim raporcie okresowym na temat polityki spójności przedstawiła stan zaawansowania prac nad Agendą 2007. W pierwszej połowie 2003 roku wszystkie piętnaście państw członkowskich przygotowało bardziej lub mniej obszernie stanowiska dotyczące polityki spójności w kolejnym okresie programowania. W maju 2003 roku odbyła się w Halkidiki konferencja ministerialna na ten temat, w której po raz pierwszy udział wzięli, obok przedstawicieli piętnastu państw członkowskich, także reprezentanci dziesięciu państw kandydackich. Efektem tego spotkania były datowane na 16 maja 2003 roku konkluzje prezydencji Grecji na temat przyszłości polityki strukturalnej i spójności w rozszerzonej Unii Europejskiej. Dotyczyły one zasad tej polityki oraz priorytetów i procedur jej implementacji w nowym okresie programowania.

3. Dalszy przebieg prac nad Agendą 2007

Pomimo bardzo aktywnej roli Komisji Europejskiej w tym całym procesie nie sformułowano jak dotąd oficjalnej propozycji założeń polityki spójności ze strony tej instytucji. Urzędnicy Komisji Europejskiej wypowiadają się jedynie nieformalnie na różne cząstkowe tematy na tle prowadzonej w Europie dyskusji. W październiku 2003 roku Komisja Europejska w trakcie konferencji ministerialnej w

Rzymie zamierza przedstawić podstawowe założenia polityki spójności w kolejnym okresie programowania. Szczegółowa propozycja Agendy 2007 zostanie zaprezentowana w trzecim raporcie kohezyjnym, który powinien zostać opublikowany już w grudniu 2003 roku (poprzedni raport kohezyjny i raporty okresowe powstawały w styczniu 2001, 2002 i 2003). Istotne znaczenie dla wypracowania końcowych propozycji będzie miało Trzeci Forum Kohezyjne, które jest planowane na początek 2004 roku. Polityka ta zostanie formalnie uzgodniona przez kraje członkowskie w 2005 lub 2006 roku. Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że w trzech poprzednich okresach programowania zmiany i uzupełnienia początkowej propozycji Komisji Europejskiej miały jedynie kosmetyczny charakter. Ewentualne drobne poprawki i uzupełnienia dotyczyły przede wszystkim zasad i kierunków polityki, pewnych realokacji struktury wydatków, natomiast nie zmieniały globalnego budżetu tej polityki.

4. Uczestnictwo Polski w pracach nad Agendą 2007

Należy podkreślić bardzo dobrą organizację ze strony Komisji Europejskiej dyskusji nad założeniami europejskiej polityki spójności po roku 2006. Bardzo korzystne dla stymulowania wymiany poglądów było postawienie kluczowych pytań już w drugim raporcie kohezyjnym w 2001 roku, następne dwa fora kohezyjne zorganizowane w 2001 i 2002 były doskonałym forum do dyskusji, wreszcie istotne znaczenie miały katalizujące wymianę poglądów raporty, studia i materiały źródłowe.

Przedstawiciele Polski aktywnie uczestniczą we wszystkich wymienionych wcześniej konsultacjach i forach. Nawiązane zostały bilateralne relacje z większością państw członkowskich i kandydackich służące wymianie poglądów na temat przyszłej polityki. Jak wynika z poprzednich punktów Polska może uczestniczyć w podstawowej, i w sumie decydującej części tych prac, jedynie jako kraj kandydacki, co ma istotny wpływ na siłę naszej pozycji negocjacyjnej. Z drugiej strony w Europie istnieje wielkie zainteresowanie pozycją największego beneficjenta funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kolejnym okresie programowania.

5. Potencjalne znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski

Jak wynika z zapisów Narodowego Planu Rozwoju Polski na lata 2004-2006 oraz przygotowanych w oparciu o ten dokument Podstaw Wsparcia Wspólnoty na te same lata Polska otrzyma w okresie 2004-2006 około 11,4 mld euro (w cenach z 1999 roku) środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Będzie to największa pozycja transferów finansowych z Unii Europejskiej na rzecz naszego kraju, odpowiadająca średniorocznie dwu procentom produktu krajowego brutto. Jak wynika z analiz makroekonomicznych dokonanych za pomocą modelu HERMIN efektem makroekonomicznym funduszy europejskich na koniec 2006 roku powinien być wyższy o około 2% produkt krajowy brutto Polski oraz niższe o jeden punkt procentowy bezrobocie.

W kolejnym okresie programowania obejmującym lata 2007-2013 należy przyjąć dwa scenariusze alokacji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności Unii Europejskiej dla Polski: pesymistyczny - gdy transfery średnioroczne mogą być zbliżone do 2% PKB i optymistyczny - gdy transfery te mogłyby osiągnąć poziom 3% PKB Polski. Oznacza to, że w latach 2007-2013 Polska

jako obszar o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego może liczyć w ramach funduszy europejskich na transfery od 30 mld euro do 45 mld euro (w cenach z 1999 roku). Uwzględniając fakt, że deflator euro wynosi około 2% średniorocznie transfery te określone w cenach z 2006 roku mogą wynieść od 34,5 mld euro do blisko 52 mld euro. Uwzględniając opóźnione efekty mnożnikowe funduszy europejskich oraz systematyczny wzrost potencjału absorpcyjnego środków europejskich oznacza, można stwierdzić, że oczekiwane efekty makroekonomiczne w latach 2007-2013 powinny być znacznie większe niż te których oczekujemy w latach 2004-2006.

6. Pozycja negocjacyjna piętnastu państw członkowskich

Oczywiście bardzo trudno jest dokonać syntetycznej rekapitulacji pozycji wyjściowej poszczególnych państw członkowskich. Jednak można stwierdzić, że najważniejszym problemem podejmowanym przez wszystkie kraje jest skala wydatków na politykę spójności. Pięć państw stoi na stanowisku utrzymania dotychczasowego udziału tych wydatków na poziomie zbliżonym do 0,45% produktu krajowego brutto Wspólnoty, pięć państw proponuje zwiększenie skali tych wydatków, a pięć pozostałych krajów obniżenie. Pozycja negocjacyjna zależy przede wszystkim od tego czy dany kraj jest płatnikiem netto do budżetu Wspólnoty.

Jeśli chodzi o kierunki wykorzystania funduszy strukturalnych w kolejnym okresie programowania, to powszechnie stwierdza się, że gros środków powinno trafić do nowych państw członkowskich jako obszarów Celu 1. Poszczególne kraje członkowskie akcentują jednak potrzebę uwzględnienia problemów specyficznych dla danego kraju takich jak: wygasająca stopniowo pomoc dla regionów które utraciły status obszarów Celu 1, pomoc dla regionów które wskutek tak zwanego efektu statystycznego utraciłyby status obszarów Celu 1, wsparcie dla obszarów restrukturyzacji regionalnej (Cel 2), wsparcie dla obszarów peryferyjnych o niskiej gęstości zaludnienia (Północna Finlandia i Szwecja), działania dotyczące kapitału ludzkiego (Cel 3), wreszcie inne obszary problemowe o specyficznych problemach (wyspy, obszary górskie itd.). Jednak wszystkie te propozycje zasadniczo akceptują obecnie obowiązujący model polityki spójności wspólnoty adresując przede wszystkim problem umożliwienia dostępu do środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności starych państw członkowskich.

Zasadniczo odmienna jest propozycja Wielkiej Brytanii (wspierana z pewnymi zastrzeżeniami przez dwu innych płatników netto - Holandię i Szwecję), która dąży do renacjonalizacji europejskiej polityki spójności. Kieruje się wąskim interesem podatnika brytyjskiego, bowiem jeśli regiony Wielkiej Brytanii nie będą korzystały z funduszy strukturalnych, to należy oczywiście ograniczyć zakres polityki spójności dążąc do jej stopniowej likwidacji jako polityki wspólnotowej. Dlatego Wielka Brytania proponuje ograniczenie polityki spójności jedynie do nowych państw członkowskich oraz pozostawienie na rządach starych krajów członkowskich odpowiedzialności za sytuację regionów biednych i problemowych w danym kraju. Przyjęcie tej propozycji umożliwiłoby znaczące ograniczenie budżetu polityki spójności w latach 2007-2013. Jednak konsekwencją tego byłaby utrata przez politykę spójności charakteru polityki wspólnotowej. Wielka Brytania przywiązuje wielkie znaczenie do przekonania Polski aby poparła jej stanowisko, bowiem przysporzyłoby to kłopotów

Komisji Europejskiej i utrudniłoby kontynuowanie dotychczasowego sposobu funkcjonowania polityki spójności Wspólnoty.

7. Uwarunkowania pozycji strategicznej Polski

Osiągnięcie wymienionych w poprzednich punktach efektów nie byłoby możliwe, jeśli nastąpiłoby zasadnicze ograniczenie budżetu polityki spójności Unii Europejskiej. Dlatego utrzymanie w latach 2007-2013 skali wydatków zbliżonej do ponoszonych w latach 2000-2006 jest niezbędne.

Polska i wszystkie jej regiony stanowią obszary Celu 1 - o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego i dlatego niezależnie od tempa i kierunków dalszego rozszerzania Unii Europejskiej pozostaniemy ważnym beneficjentem wspólnotowej polityki spójności w kolejnych okresach programowania. Dlatego pozycja Polski powinna dążyć nie do maksymalizacji alokacji w najbliższym okresie programowania, ale służyć optymalizacji transferów europejskich na rzecz naszego kraju wychodzącej poza lata 2007-2013. Dodatkowy „uzysk” kilku setek milionów euro w najbliższym okresie programowania nie jest w sumie wart zepsucia systemu polityki spójności Unii Europejskiej.

Obowiązujący obecnie system polityki spójności Unii Europejskiej jest zorientowany na regiony i kraje o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego i był wynikiem stopniowej ewolucji i dojrzenia. Ponieważ Polska jest i będzie w najbliższych dekadach krajem o niskim poziomie rozwoju na tle innych państw Unii Europejskiej utrzymanie dotychczasowego modelu jest dla naszego kraju korzystne. Zmiany w europejskiej polityce spójności powinny mieć charakter ewolucyjny i odbywać się w sposób cywilizowany, nie podważając generalnej orientacji i filozofii funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Odpowiednia skala transferów finansowych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności warunkuje osiągnięcie opisywanych wcześniej efektów makroekonomicznych. Dlatego celem strategicznym Polski jest zwiększenie alokacji na rzecz Polski w ramach polityki spójności z 2% produktu krajowego brutto naszego kraju w latach 2004-2006 do 3% PKB Polski w latach 2007-2013. Oznaczałoby to wzrost wkładu Unii Europejskiej do polskiego budżetu polityki spójności z 11,4 mld euro (w cenach z 1999 roku) w latach 2004-2006 do około 45 mld euro (w cenach z 1999 roku) w latach 2007-2013. Wyniki ustaleń dotyczących Agendy 2007 powinny umożliwić taką skalę zaangażowania środków Unii Europejskiej w Polsce.

Dlatego trzeba dążyć do zbudowania szerokiego konsensusu politycznego starych i nowych państw członkowskich odnośnie utrzymania wysokiego budżetu i profilu tej polityki. Najpoważniejszym konkurentem polityki spójności do środków europejskich są tzw. polityki wewnętrzne, co wynika z realizacji strategii lizbońskiej. Należy jednak pamiętać, że przesunięcie części wydatków budżetowych Unii Europejskiej z polityki spójności na polityki wewnętrzne oznaczałoby znaczące ograniczenie transferów finansowych na rzecz naszego kraju, bowiem najbardziej preferencyjny dostęp Polski do środków europejskich ma miejsce w przypadku funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Beneficjentami działań polityk wewnętrznych będą przede wszystkim najsilniejsze gospodarczo państwa i regiony Unii Europejskiej. Dlatego działania związane z budowaniem społeczeństwa opartego na wiedzy powinny być w maksymalnym możliwym stopniu integrowane w systemie polityki spójności.

Alokacje w ramach polityki strukturalnej Unii Europejskiej powinny być w pierwszej kolejności zwiększane na działania o wysokich efektach mnożnikowych, które mają znaczenie dla wszystkich państw członkowskich, a równocześnie cechujące się wysoką wartością dodaną w skali całej Wspólnoty. Z różnorodnych badań i analiz wynika, że w kolejnym okresie programowania działaniami takimi mogą być:

- współpraca transgraniczna wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic,
- rozwijanie transeuropejskich sieci infrastrukturalnych co sprzyja spójności terytorialnej Wspólnoty,
- wszelkie inicjatywy służące rozpowszechnianiu najlepszych doświadczeń (*best practices*),
- wspieranie budowania społeczeństwa opartego na wiedzy, zgodnie ze strategią lizbońską (*E-Europe - an information society for all*),
- rozwijanie innych innowacyjnych Inicjatyw Wspólnoty, takich jak na przykład URBAN czy EQUAL.

Te uwarunkowania określają najważniejsze elementy polskiego stanowiska, które zostały omówione w kolejnych punktach.

8. Utrzymanie wysokiego profilu polityki spójności jako podstawowej polityki Wspólnoty

Polityka spójności została zapisana już w Traktacie Rzymskim i w kolejnych traktatach i dlatego działania na rzecz spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej są jedną z dwu podstawowych sfer interwencji na poziomie Wspólnoty, ze względu na wysokość wydatków budżetowych. Potrzeba prowadzenia aktywnej polityki spójności przez Unię Europejską po roku 2007 nie powinna być kwestionowana. Na podstawie wielu raportów i analiz ekonomicznych stwierdza się, że unia walutowa i gospodarcza jest korzystniejsza dla obszarów centralnych i silnych. Dlatego fundusze strukturalne i Fundusz Spójności pozwalają na częściowe zrekompensowanie konsekwencji pogłębiania integracji europejskiej obszarom peryferyjnym i słabym, co dotyczy zarówno krajów jak też regionów. Polityka spójności jest ważnym instrumentem realizacji europejskiego modelu społeczeństwa i dlatego nie można ograniczać analizy do wąsko definiowanej efektywności, bowiem pośrednie oddziaływania tej polityki są niemniej ważne jak efekty bezpośrednie.

Polska stoi na stanowisku, że europejska polityka spójności jest grą o sumie dodatniej - korzystną w sumie dla wszystkich krajów Unii Europejskiej. Analizy potwierdzają, że znacząca część funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (24-28% według różnych szacunków) wraca w różnej postaci do regionów najbogatszych, które w ten sposób także w istotnym zakresie korzystają z tej polityki.

Argumentem na rzecz tej polityki są także rosnące wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej różnicowanie regionalne. Najbliższe rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej sprawia, że rozpiętości w poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca w ramach obszarów Celu 1 wyniosą po rozszerzeniu od niecałych 30% do 75% średniej UE, podczas gdy obecnie (w 2003 roku) wynoszą od 55% do 75% średniej UE. Przyjęcie do Wspólnoty w kolejnych latach kilku państw Europy Południowo-Wschodniej oznaczałoby dalszy wzrost rozpiętości regionalnych.

Ograniczenie zakresu i skali tej polityki byłoby w tej sytuacji zupełnie niezrozumiałym sygnałem politycznym, sprzecznym z obowiązującymi i powszechnie akceptowanymi zasadami integracji europejskiej.

Dlatego powinno się wspierać modelowanie makroekonomiczne funduszy europejskich, które pozwala na rzetelną ocenę efektów oddziaływania europejskiej polityki spójności, ale mogłoby być także w szerszym niż dotąd zakresie podstawą optymalizacji struktury wydatków w układzie trzech głównych kierunków: infrastruktura, kapitał ludzki, wspieranie sektora produkcyjnego oraz w ramach tych kierunków.

9. Negatywny stosunek wobec propozycji renacjonalizacji polityki spójności

Polska w sposób zdecydowany wypowiada się przeciw renacjonalizacji polityki regionalnej w ramach Unii Europejskiej. Polityka ta powinna dotyczyć wszystkich państw Wspólnoty, a nie powinna być odnoszona tylko do nowych krajów członkowskich. Problematyka wspierania rozwoju społeczno-ekonomicznego nie powinna być zawężana jedynie do problematyki biedy i zacofania. Przyjęcie takiego modelu oznaczałoby niebezpieczną dla polityki spójności zmianę zakresu merytorycznego, rzeczowego oraz finansowego oddziaływania funduszy europejskich oraz zakwestionowanie jednej z fundamentalnych podstaw integracji europejskiej.

Być może przyjęcie takiego modelu europejskiej polityki spójności oznaczałoby dla Polski nieco większe środki funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2007-2013. Jednak prowadziłyby to do braku zainteresowania starych państw członkowskich przyszłością polityki spójności, co mogłoby uniemożliwić zbudowanie odpowiednio silnej koalicji politycznej w kolejnych okresach programowania. Brak uczestnictwa starych państw członkowskich prowadziłby też do znaczącego zawężenia możliwości w zakresie wymiany know-how i podejmowania innych nie wynikających z zacofania problemów rozwoju regionalnego.

W przypadku akceptacji zawężonego budżetu i misji polityki spójności mogłoby się okazać po rozszerzeniu Wspólnoty o kraje Europy Południowo-Wschodniej i Turcję, że w kolejnym okresie programowania (po roku 2013), brakuje niezbędnych środków dla regionów polskich. Dlatego problem wykracza poza targi o kilkaset milionów euro, ale dotyczy filozofii podstaw integracji europejskiej i oznacza w istocie zakwestionowanie jej fundamentów.

10. Wspieranie działań dotyczących współpracy transgranicznej

Historia Europy oznaczała istnienie wielu granic, które raczej dzieliły a nie łączyły sąsiadujące tereny, a obszary przygraniczne w dalszym ciągu należą do najslabiej rozwiniętych. Odmienne problemy występują wzdłuż wewnętrznych i zewnętrznych granic państw Wspólnoty. Z doświadczeń Polski wynika, że w dalszym ciągu występuje wiele problemów rozwojowych wzdłuż przyszłych granic wewnętrznych, a skala finansowania jest niedostateczna. Niedopuszczalna w kolejnym okresie programowania byłaby sytuacja zróżnicowanej jak jeden do pięciu alokacji na mieszkańca obszarów przygranicznych w ramach Inicjatywy Wspólnoty INTERREG, co będzie miało miejsce na granicy polsko-niemieckiej w latach 2004-2006. Środki alokowane na rzecz współpracy transgranicznej pomiędzy państwami członkowskimi umożliwiają zwiększenie spójności Wspólnoty. Problemy rozwoju wzdłuż zewnętrznych granic UE zostały omówione ze względu na swoją specyfikę w innym miejscu. Polska przywiązuje wielkie znaczenie do rozwoju współpracy bałtyckiej.

11. Rozwijanie transeuropejskich sieci infrastrukturalnych

Pomimo znaczących środków Unii Europejskiej i państw członkowskich przeznaczonych na wspieranie spójności przestrzennej (terytorialnej) w Europie istnieje w dalszym ciągu wiele obszarów bardzo źle skomunikowanych z resztą Wspólnoty. Oznacza to, że obywatele tych obszarów nie mogą w pełni korzystać z możliwości jakie daje nowoczesna gospodarka rynkowa. Także lokalne podmioty gospodarcze cechują wyższe koszty funkcjonowania w tych regionach i ośrodkach. Kapitał zagraniczny niechętnie lokalizuje się w takich miejscach, bowiem bariery komunikacyjne utrudniają pełne wykorzystanie możliwości rynkowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód oznacza, że w pobliżu obszarów centralnych znajdują się takie regiony. Dlatego w nowych państwach członkowskich niezbędne jest poniesienie w krótkim czasie znaczących nakładów, aby przełamać istniejące bariery komunikacyjne. Wśród nowych państw członkowskich Polska należy do obszarów zdecydowanie najgorzej wyposażonych w infrastrukturę komunikacyjną.

12. Wspieranie inicjatyw dotyczących rozpowszechniania najlepszych doświadczeń

Wydawanie krajowych i unijnych środków publicznych uruchamianych w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności powinna cechować wysoka efektywność. Dotychczasowe doświadczenia Polski wskazują na znaczący deficyt wiedzy i umiejętności w zakresie realizacji inwestycji publicznych, wspierania sektora małych i średnich przedsiębiorstw, technik rozwoju lokalnego itd. Dlatego dla naszego kraju takie znaczenie ma umożliwienie także po akcesji aktywnego transferu know-how w zakresie stosowania nowoczesnych instrumentów rozwoju regionalnego.

13. Wspieranie w ramach polityki spójności budowania społeczeństwa opartego na wiedzy

W ostatnich kilkunastu latach coraz większy wpływ na konkurencyjność gospodarek państw i regionów mają działania dotyczące społeczeństwa opartego na wiedzy. Na Szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie precyzyjnie przedstawiono znaczenie i katalog niezbędnych w tym zakresie działań. Kraje członkowskie i Komisja Europejska przyjęły 11 września 2001 roku podstawowy dokument „E-Europa - społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”. Ich wdrożenie jest warunkiem skutecznego konkurowania Unii Europejskiej ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki Północnej, Japonią i innymi wysoko rozwiniętymi krajami. Dlatego działania dotyczące społeczeństwa opartego na wiedzy powinny zostać wmontowane we wszystkie dokumenty programowe oraz działania finansowane z funduszy strukturalnych. Powinny one umożliwić wszechstronne wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego dla: rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju wsi, ochrony zdrowia, kształcenia, zwiększenia dostępności do dóbr kultury, transportu, ochrony środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego. Jest to niewątpliwie jedna ze sfer interwencji funduszy strukturalnych o najwyższej wartości dodanej.

14. Wspieranie innych innowacyjnych działań polityki spójności

Europejska polityka spójności powinna także umożliwiać wprowadzanie nowatorskich technik i metod wspierania rozwoju regionalnego oraz w ograniczonym zakresie eksperymentowanie. Przykładem może być stymulowanie partnerstwa publiczno-prywatnego we współfinansowaniu projektów europejskich, wspieranie efektywnego partnerstwa władz publicznych z instytucjami naukowo-badawczymi, prywatnym biznesem, partnerami społecznymi i aktorami lokalnymi. Szczególne znaczenie dla Polski ma operacjonalizacja technik partnerstwa publiczno-prywatnego w realizacji projektów finansowanych ze środków funduszy europejskich

15. Wykorzystanie wyników prac nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego (ESDP) w europejskiej polityce spójności

Istnieje potrzeba szerszego niż dotąd uwzględnienia w polityce spójności UE wyników prac nad ESDP. Przyjęcie przez ministrów ds. polityki przestrzennej państw członkowskich wspólnych zasad i opcji dotyczących polityki rozwoju przestrzennego w Europie w 1999 roku w Poczdamie stworzyło ramy dla praktycznej akcji. Nowa generacja prac studialnych nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego, uwzględniająca nowy kształt terytorialny Unii Europejskiej i definiująca warunki spójności terytorialnej (przestrzennej) Europy powinna stanowić podstawę współpracy starych i nowych państw członkowskich.

16. Kierunki i struktura alokacji środków w ramach Celów polityki spójności

Alokacje w ramach polityki spójności powinny zostać skoncentrowane na obszarach Celu 1, które powinny skupiać około 70-75% wszystkich środków, przy utrzymaniu jako podstawowego kryterium poziomu PKB na mieszkańca. Jednak powinny zostać utrzymane działania dotyczące obszarów Celu 2 (restrukturyzacja regionalna) i Celu 3 (działania dotyczące kapitału ludzkiego i rynku pracy), być może przy wyższym poziomie współfinansowania przez beneficjentów. W przypadku regionów Celu 1 wypadających z systemu pomocy strukturalnej wskutek przekroczenia poziomu 75% PKB średniej unijnej powinny zostać zachowane mechanizmy pomocy przejściowej (*phasing out*), gdyż gwałtowne wyeliminowanie pomocy może prowadzić do bardzo negatywnych zjawisk w regionach beneficjentach i do zaprzepaszczenia wielu dotychczasowych efektów polityki spójności. W przypadku regionów które utraciłyby status obszarów Celu 1 wskutek tzw. efektu statystycznego wynikającego z rozszerzenia Unii Europejskiej powinny zostać zachowane w znaczącej części dotychczasowe przywileje obszarów Celu 1. Obszary peryferyjne o niskiej gęstości zaludnienia powinny pozostać beneficjentami europejskiej polityki spójności, pomimo tego, że PKB na mieszkańca w północnej Szwecji i Finlandii jest wyższy niż przeciętny w Unii Europejskiej.

17. Rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

W starych państwach kohezyjnych (Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii) Fundusz Spójności stanowił około 1/6 całej alokacji. W latach 2004-2006 udział Funduszu Spójności w nowych krajach członkowskich ma wynieść około 1/3 całej alokacji. Struktura alokacji w kolejnym okresie programowania powinna umożliwić w nowych krajach członkowskich wykorzystywanie około 1/3 środków jako Fundusz Spójności, a 2/3 jako fundusze strukturalne. Wyższy udział Funduszu

Spójności w nowych państwach członkowskich, w porównaniu z dotychczasowymi krajami kohezyjnymi, jest uzasadniony zaległościami mającymi miejsce w tych krajach w zakresie infrastruktury transportowej i środowiskowej.

Na tym tle formułowane niekiedy poglądy o wyczerpaniu misji przez Fundusz Spójności są nie do przyjęcia. Należałoby natomiast uchylić regułę polegającą na alokowaniu po połowie zasobów tego funduszu na działania dotyczące transportu i środowiska, co uelastyczeni wydawanie środków. Wątpliwości budzi formułowany postulat przygotowywania specjalnego dokumentu programowego dla inwestycji podejmowanych w ramach Funduszu Spójności. Naszym zdaniem należałoby rozszerzyć istniejące dokumenty programowe (w przypadku Polski Podstawy Wsparcia Wspólnoty) o wymiar związany z Funduszem Spójności. Jako kryterium alokacji Funduszu Spójności utrzymać należy, tak jak to miało już miejsce w latach 2000-2006, produkt narodowy brutto na mieszkańca zamiast produktu krajowego brutto na mieszkańca. Także efekt statystyczny powinien być uwzględniany przy określaniu krajów będących beneficjentami tego funduszu.

18. Propozycje powołania jednego funduszu strukturalnego

Pojawiają się w Europie poglądy o potrzebie (możliwości) powołania jednego funduszu strukturalnego. Wydaje się, że sytuacja jeszcze nie dojrzała do przyjęcia takiego rozwiązania i w najbliższym okresie programowania raczej należy dążyć do lepszej koordynacji działań poszczególnych funduszy niż je likwidować, lub włączać do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Europejski Fundusz Społeczny (EFR) jest kluczowym instrumentem Europejskiej Strategii Zatrudnienia i odgrywa istotną rolę w promowaniu zatrudnienia i walce z bezrobociem. EFR finansuje w coraz większym stopniu działania związane z realizacją strategii Lizbońskiej oraz jest instrumentem polityki społecznej, poprzez promowanie partnerstwa w procesie integracji społecznej.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnictwa - Sekcja Orientacji jest ważnym instrumentem wspierania wielofunkcyjnego rozwoju obszarów wiejskich. Priorytety finansowane w ramach tego funduszu takie jak: wspieranie zmian i dostosowań w rolnictwie, trwały rozwój obszarów wiejskich oraz rozwój i dostosowanie do norm WE przetwórstwa artykułów rolnych mają istotne znaczenie także w kolejnym okresie programowania.

19. Rola nowej generacji Inicjatyw Wspólnoty

W latach 2000-2006 w ramach polityki spójności funkcjonowały cztery Inicjatywy Wspólnoty (INTERREG, EQUAL, URBAN, LEADER) skupiające niecałe 5% budżetu tej polityki. Doświadczenia pokazują, że Inicjatywy Wspólnoty powinny być kontynuowane w kolejnym okresie programowania. Rosnące znaczenie inicjatywy INTERREG nie wymaga dokumentowania. W przypadku EQUAL niezbędne jest podjęcie problemu nierównego dostępu do wykształcenia (przede wszystkim w aspekcie oświaty na terenach wiejskich), natomiast w przypadku URBAN uwzględnienie problemów restrukturyzacji występujących w wielu nowych krajach członkowskich dzielnic-blokowisk, będących miejscami koncentracji patologii wielkomiejskich.

20. Znaczenie innych polityk Wspólnoty dla osiągnięcia wyższego poziomu spójności

Kluczowe znaczenie dla efektywności polityki spójności mają działania podejmowane w ramach innych polityk Wspólnoty. Szczególne znaczenie ma Wspólna Polityka Rolna i polityka konkurencji.

Wspólna Polityka Rolna jest w dalszym ciągu najważniejszą pozycją wydatków budżetowych Wspólnoty, która ma bardzo istotny wpływ na sytuację obszarów wiejskich. Bardzo pozytywnie oceniamy już dokonane zmiany w tytule rolnictwo polegające na przesunięciu działań i środków z produkcyjnych na związane z rozwojem obszarów wiejskich. Zmiany te powinny być kontynuowane w kolejnym okresie programowania. Podstawą uruchamiania środków powinny być dokumenty programowe dotyczące obszarów wiejskich, a najbardziej istotne jest, aby w ramach tego budżetu preferowano działania rozwojowe o znaczących efektach strukturalnych. Ponieważ są to w sumie większe środki niż uruchamiane w ramach polityki spójności na rzecz obszarów wiejskich to jeszcze większy wysiłek niż dotąd powinien zostać skierowany na zintegrowanie tych działań z systemem polityki spójności.

Ewolucja polityk Wspólnoty prowadziła do stopniowego zbliżania polityki spójności i polityki konkurencji. Wyrazem tego były reguły określające zasady dopuszczalności pomocy publicznej, najbardziej liberalne w przypadku interwencji w regionach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, nieco bardziej restrykcyjne w regionach restrukturyzowanych, ograniczające możliwą regionalną pomoc publiczną na obszarach bogatych. Interwencja rządów państw bogatych zakłada reguły uczciwej konkurencji w ramach Unii Europejskiej i prowadzi często do kasowania efektów polityki spójności. przykładami takich działań są wieloletnie dotacje rządowe dla koncernów ponadnarodowych oraz przewidywana pomoc rządowa dla obszarów położonych przy aktualnej granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Dlatego Polska stoi na stanowisku konsekwentnego wprowadzania i egzekwowania wspólnotowych zasad dopuszczalności pomocy publicznej w kolejnym okresie programowania.

21. Reorientacja polityki spójności na budowanie siły konkurencyjnej regionów

Konkurencyjność w dziedzinie rozwoju regionalnego pojmuje się jako zdolność regionów do przystosowywania się do zmieniających się warunków, pod kątem utrzymania lub poprawy pozycji w toczącym się między regionami współzawodnictwie. Na konkurencyjność regionów wpływa zróżnicowanie ich struktur ekonomicznych, dostępność komunikacyjna, istnienie zaplecza naukowo-badawczego oraz otoczenia biznesowego.

Istotne znaczenie dla efektywności polityki spójności ma przeorientowanie poszczególnych działań i projektów na budowanie siły konkurencyjnej regionów, a ograniczanie tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym. Dlatego nawet w regionach najbiedniejszych powinny być podejmowane (wybierane) działania o największych efektach mnożnikowych. Być może regulacje prawne dotyczące funduszy strukturalnych powinny stymulować taką orientację w poszczególnych krajach. Powinny

temu sprzyjać także działania rozpowszechniające najlepsze praktyki. Niezbędne jest także wspieranie działań dotyczących strategicznego myślenia o rozwoju regionalnym w nowych państwach członkowskich.

Dlatego Polska powinna forsować wpisanie założeń Strategii Lizbońskiej do szeroko rozumianego systemu interwencji strukturalnej, jako głównego narzędzia wdrażania celów rozwojowych (fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Inicjatywy Wspólnoty oraz Wspólna Polityka Rolna).

22. Uproszczenie systemu polityki strukturalnej Unii Europejskiej

Procedury uruchamiania funduszy strukturalnych cechuje bardzo wysoki poziom złożoności. Dotyczy to między innymi: sekwencji dokumentów planistycznych, sposobu uruchamiania środków (zaliczkowanie płatności czy zwracanie części poniesionych nakładów ex post) oraz wymogów związanych z monitoringiem i oceną (ewaluacją). W latach 2000-2006 bardziej rygorystyczne niż dotąd stosowanie zasady n+2 spowodowało problemy w uruchamianiu środków europejskich w państwach członkowskich. Kraje i regiony członkowskie postulują uproszczenie tych procedur, bowiem są one bardzo zbiurokratyzowane, czasochłonne, pracochłonne i w sumie obniżają możliwości sprawnego uruchomienia środków europejskich.

Zmiany sposobu wdrażania instrumentów strukturalnych muszą być wynikiem rozsądnego kompromisu. Z jednej należy trzeba ograniczyć zakres niekiedy barokowych procedur. Wyeliminowania wymaga asymetryczne podejście do czasu, gdy opóźnienia ze strony kraju są niedopuszczalne, natomiast po stronie Komisji Europejskiej nie są dotrzymywane terminy procesowania poszczególnych dokumentów. Z drugiej strony można wskazać, że niezbędne zmiany nie powinny prowadzić do obniżenia wysokich standardów dotyczących monitoringu i oceny (ewaluacji) środków publicznych, bowiem podatnik europejski musi mieć pewność, że środki funduszy europejskich są wydawane racjonalnie i efektywnie. Złożoność procedur wynika z dążenia Komisji Europejskiej do eliminacji tzw. nieregularności. Jednak okresy niezbędne na procesowanie różnorodnych dokumentów powinny zostać skrócone, a odpowiedzialność za wdrażanie funduszy należy przesunąć na rządy państw beneficjentów.

Wydaje się celowe, aby w ramach instytucjonalnego układu wypracowującego założenia polityki strukturalnej na lata 2007-2013 powołać zespół roboczy, z udziałem państw członkowskich (ew. regionów, może też Court of Auditors oraz Parlamentu Europejskiego), który zaproponowałby konkretne rozwiązania dla uproszczenia procedur, w tym ewentualne zmiany w określonych regulacjach.

Zmiany te powinny być poprzedzone analizą ryzyka oraz oceną korzyści i kosztów. Skomplikowane procedury powodują bowiem często nadmierny wzrost kosztów operacyjnych, wynikający zarówno bezpośrednio ze wzrostu pracochłonności, jak również – pośrednio – z wydłużenia czasu procedowania.

Zasada n + 2 powinna zostać utrzymana. Uproszczenie procedur zdecydowanie ułatwiłoby wszystkim beneficjentom dochowanie terminów wynikających z tej zasady. Problemy z utrzymaniem się w czasie określonym zasadą n + 2 występują obecnie we wszystkich państwach członkowskich,

mimo kilkuletnich doświadczeń we wdrażaniu instrumentów polityki strukturalnej. Można przewidywać, że nowi członkowie będą w gorszej sytuacji, ponieważ muszą oni opanować nowe dla siebie procedury.

Z uwagi na potrzebę bardziej symetrycznego podejścia do przestrzegania terminów procesowania dokumentów (nie tylko przez beneficjentów, lecz także przez Komisję Europejską) wymagane jest bardziej precyzyjne określenie zobowiązań Komisji. Proponowana dyskusja nad uproszczeniem procedur powinna zatem objąć również wewnętrzne procedury Komisji Europejskiej.

23. Podział odpowiedzialności pomiędzy Komisją Europejską, rządem i władzami regionalnymi we wdrażaniu polityki spójności

Dotychczasowe doświadczenia uruchamiania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wskazuje na silną tendencję do centralizacji wdrażania na poziomie krajowym. Znajduje to formalne uzasadnienie w odpowiedzialności rządów za przekazywane poszczególnym krajom środki europejskie. Decentralizacja zarządzania funduszami jest rozumiana w Unii Europejskiej jako przesunięcie odpowiedzialności za wdrażanie z poziomu Komisji Europejskiej na rządy państw beneficjentów. Jest to przyczyną krytyki takiego sposobu wdrażania funduszy strukturalnych przez regiony, które wskazują na fakt, iż fundusze strukturalne sprzyjają centralizacji modelu polityki regionalnej w państwach beneficjentach.

W przyszłej polityce spójności Unii Europejskiej powinny zostać w szerszym niż dotąd zakresie uwzględnione regiony jako partnerzy procesu wdrażania środków funduszy strukturalnych. Ma to szczególne znaczenie w kraju dużym takim jak Polska, w którym ma miejsce istotne zróżnicowanie regionalnych struktur społeczno-ekonomicznych, posiadającym upodmiotowiony układ regiony (wyrazem tego są wybieralne ciała przedstawicielskie i budżety wojewódzkie). W Polsce znajdzie to wyraz w latach 2007-2013 w przyjęciu modelu szesnastu regionalnych programów operacyjnych (dla NUTS-ów II) oraz zwiększeniu udziału alokacji na regionalne programy operacyjne w porównaniu z sektorowymi programami operacyjnymi. Będzie to wymagało podjęcia w Polsce niezbędnych działań dostosowawczych, które umożliwią układowi regionalnemu sprawne i efektywne zarządzanie środkami europejskimi. Równocześnie przyjęte rozwiązania prawne muszą zagwarantować sprawne koordynowanie pomocy strukturalnej przez poszczególne rządy w aspekcie funkcji zarządzającej i płatniczej.

24. Budżet polityki spójności

Warunkiem skutecznej realizacji polityki spójności Unii Europejskiej jest zapewnienie odpowiednich środków finansowych na ten cel. Rozszerzenie Unii Europejskiej oznacza nowe wyzwania przed polityką spójności i dlatego we Wspólnocie składającej się z 25 państw budżet tej polityki powinien zostać zwiększony ponad dotychczasowy poziom, wynoszący 0,45% PKB Unii Europejskiej. Zupełnie niedopuszczalne byłoby ograniczanie (zwijanie) tej polityki w sytuacji pojawienia się zwiększonej potrzeby jej prowadzenia. Uwzględnić należy fakt, że w latach 2007-2013 do Unii Europejskiej przystąpi kolejne biedne kraje - Bułgaria, Rumunia i najprawdopodobniej Chorwacja, a w kolejnym okresie programowania inne kraje Europy Południowo-Wschodniej i Turcja.

Dlatego minimalnym warunkiem wiarygodności politycznej Wspólnoty jest utrzymanie dotychczasowego udziału wydatków na politykę spójności - czyli przynajmniej 0,45% PKB Wspólnoty.

Z symulacji kształtowania się budżetu tej polityki w latach 2007-2013 wykonanych przez Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej wynika, że ograniczenie budżetu poniżej 0,45% PKB UE uniemożliwi osiągnięcie zobowiązań na działania strukturalne w wysokości 4% PKB dla nowych państw członkowskich. W tej sytuacji osiągnięcie tego pułapu byłoby możliwe jedynie poprzez zmniejszenie zobowiązań u obecnych członków, co byłoby trudną politycznie decyzją. Poniższa tabela wskazuje symulację zobowiązań dla nowych krajów członkowskich (bez uwzględnienia Bułgarii, Rumunii i Chorwacji) jako % PKB, przy założeniu utrzymania budżetu polityki spójności UE na poziomie 0,45%.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zobowiązania jako %	2,5%	2,7%	2,9%	3,1%	3,2%	3,4%	3,6%
PKB nowych członków							

Przy kształtowaniu się budżetu na poziomie 0,39%PKB, zobowiązania osiągałyby następujące wartości:

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Zobowiązania jako % PKB nowych członków	2,3%	2,4%	2,5%	2,6%	2,7%	2,8%	2,9%

Istotnym problemem jest też pułap wielkości transferów na rzecz poszczególnych krajów beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Dotychczas obowiązywała zasada, że średnioroczne transfery z Unii Europejskiej nie mogą przekraczać ekwiwalentu 4% PKB danego państwa. Polska uważa, że w kolejnym okresie programowania powinno się zachować dotychczasowy pułap finansowy wsparcia dla krajów beneficjentów na poziomie 4% ich PKB. Jednak należy wprowadzić zasadę, aby transfery w euro na mieszkańca nie były większe w biednych regionach starych państw członkowskich niż w regionach nowych państw członkowskich. Doświadczenia pokazują, że potencjał absorpcyjny nowych państw członkowskich jest bardzo ograniczony i dlatego większe środki niż ekwiwalent 4% PKB nie mogłyby zostać skutecznie i efektywnie wykorzystane. W latach 2004-2006 średnioroczny poziom zobowiązań Unii Europejskiej wobec Polski w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności sięga około 2% produktu krajowego brutto naszego kraju, podczas gdy w krajach bałtyckich sięga 4% ich PKB. Dlatego utrzymanie tego poziomu pułapu w latach 2007-2013 nie ma żadnego wpływu na poziom transferów na rzecz Polski w tym i kolejnych okresach programowania.

25. Zewnętrzna granica Unii Europejskiej

Po 1 maja 2004 roku nasza wschodnia granica stanie się zewnętrzną granicą Unii Europejskiej i zachowa taki charakter przez kilka kolejnych dziesięcioleci. Będzie to obok Finlandii najdłuższy odcinek granicy lądowej Wspólnoty, a przez granicę tą będą trafiały na obszar UE olbrzymie strumienie ludzi i towarów. Granica ta oddziela obszary o zasadniczym zróżnicowaniu poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, a równocześnie polskie wschodnie regiony przygraniczne należą do najslabiej rozwiniętych w całej Wspólnocie. Dlatego istotne znaczenie dla europejskiej polityki spójności, a także dla Polski ma strategiczna wizja wschodniej granicy Wspólnoty.

Niezbędne jest zwiększenie możliwości oddziaływania przez Unię Europejską, w tym także Polską, na procesy społeczno-ekonomiczne w sąsiednich krajach oraz transferu know-how w sferze rozwoju regionalnego. Dlatego bardzo pozytywnie należy oceniać propozycje Komisji Europejskiej dotyczące możliwości uruchomienia specjalnego instrumentu dla sąsiadujących z rozszerzoną Unią Europejską państw Europy Wschodniej (*proximity instrument*). W Polsce szczególne znaczenie przywiązujemy do dobrych relacji transgranicznych z Ukrainą, ale także z innymi sąsiadami, czemu sprzyja kreowanie programu współpracy transgranicznej po wschodniej stronie granicy zewnętrznej UE. Istotne cechy programów podejmowanych na wschodniej granicy Unii Europejskiej powinny być następujące: orientacja współpracy transgranicznej na poziom regionalny i lokalny (przede wszystkim strefy położone wzdłuż granicy), poszerzenie możliwości wydatkowania środków Inicjatywy Wspólnoty INTERREG także na obszar przygranicznych regionów sąsiadujących państw, pozostawienie wiodącej roli odnośnie finansowania priorytetów działań w obszarze transgranicznym państwom członkowskim Wspólnoty.

26. Zagrożenia wynikające z niekorzystnego dla Polski wyniku ustaleń dotyczących europejskiej polityki spójności w latach 2007-2013

Podstawowym niebezpieczeństwem byłoby przyjęcie wąskiego budżetu polityki spójności stanowiącego poniżej 0,45% PKB Wspólnoty, czemu towarzyszyłaby akceptacja szerokiego zakresu polityki spójności. Oznaczałoby to niemożność zwiększenia transferów na rzecz Polski powyżej pułapu 2% PKB naszego kraju. Mogłoby się dlatego okazać że znacznie niższe pułapy transferów na rzecz regionów starych państw członkowskich dają w konsekwencji dużo większe sumy w euro na mieszkańca. W tej sytuacji rozszerzenie Unii Europejskiej jakie nastąpi w latach 2007-2013 o Bułgarię, Rumunię i najprawdopodobniej Chorwację odbyłoby się kosztem zmniejszenia alokacji funduszy strukturalnych dla nowych państw członkowskich, w tym także Polski.

Jak już pokazano to wcześniej, renacjonalizacja polityki spójności pozostaje w głębokiej sprzeczności z interesami kraju będącego w całości obszarem Celu 1 i potencjalnym beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w kolejnych okresach programowania. Przekształcenie polityki spójności w politykę ograniczoną jedynie do nowych państw członkowskich przyniosłoby jednak największe szkody w kolejnych okresach programowania, gdyż zostałaby zdemontowana niezbędna dla obrony działań dotyczących spójności większość polityczna.

Innym zagrożeniem jest przesunięcie znaczącej części środków budżetowych Unii Europejskiej z polityki spójności na polityki wewnętrzne, co byłoby elementem realizacji strategii

lizbońskiej. Dostęp naszego kraju do funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności jest znacznie łatwiejszy niż do środków uruchamianych w ramach polityk wewnętrznych i dlatego każde przesunięcie oznacza zmniejszenie globalnych transferów Unii Europejskiej na rzecz naszego kraju.

Poluzowanie reguł pomocy publicznej lub bardziej elastyczna niż dotąd ich interpretacja może sprawić, że najbogatsze kraje Unii Europejskiej będą mogły równoważyć działania podejmowane w ramach polityki spójności w słabo rozwiniętych regionach nowych państw członkowskich, co prowadziłoby do dalszego pogłębiania już istniejących różnicowań regionalnych.

Innym zagrożeniem jest postulowana przez niektórych uczestników konsultacji likwidacja Funduszu Spójności, ze względu na to, iż zgodnie z zapisami uzasadniającymi kreowanie tego funduszu był on instrumentem okresowym i zdaniem wielu ekspertów wypełnił już swoją misję. Ze względu na obowiązujące reguły dostępu do instrumentów strukturalnych Unii Europejskiej Polska będzie korzystała znacznie dłużej z Funduszu Spójności niż z funduszy strukturalnych.

Zagrożeniem byłoby niedostateczne zaadresowanie w ramach nowej polityki spójności problemów strukturalnych występujących wzdłuż naszej granicy wschodniej. Ponieważ Białoruś, Ukraina i Rosja nie znajdują się w Unii Europejskiej w ciągu kilku najbliższych dekad zewnętrzna granica Unii Europejskiej będzie od 1 maja 2004 roku stabilna przez wiele kolejnych lat. Powstanie nowej żelaznej kurtyny byłoby bardzo niekorzystne dla całej Polski, ale przede wszystkim dla obszarów tzw. Ściany Wschodniej, które i tak będą najbiedniejszymi regionami Unii Europejskiej po najbliższym rozszerzeniu. Brak możliwości oddziaływania na rozwój regionalny bezpośrednich wschodnich sąsiadów Wspólnoty sprzyjałby utrwaleniu się tej niekorzystnej sytuacji.

27. Wnioski końcowe

Korzystny jest w sumie fakt, że stanowisko Polski w sprawie europejskiej polityki spójności jest najprawdopodobniej zbliżone do przewidywanej pozycji Komisji Europejskiej, co powinno ułatwić wyeliminowanie najważniejszych zagrożeń wymienionych w poprzednim punkcie. Istnieje jednak niebezpieczeństwo, że w trakcie odbywających się nieformalnych konsultacji w gronie państw członkowskich i konsultacji bilateralnych pojawią się propozycje które będą oznaczały zasadnicze ograniczenie skali polityki spójności w latach 2007-2013. Najbliższe miesiące powinny zostać poświęcone budowaniu lub utrwalaniu koalicji z innymi państwami, które umożliwią realizację w Polsce aktywnej polityki spójności w latach 2007-2013. Naturalnym sojusznikiem Polski są przede wszystkim inne kraje kandydackie. W przypadku pojawienia się oficjalnej propozycji Komisji Europejskiej ograniczenia budżetu polityki spójności należy podjąć dyskusję nad ewentualną rewizją naszego stanowiska.