

Pan Dr Paweł Samecki

Dzień dobry Państwu, dziękuję bardzo za zaproszenie. Moje wystąpienie będzie odmienne od tych, które były dokonane przez moich znakomitych poprzedników. Razem z nimi Państwo patrzyli raczej wstecz, patrzyli na Polskę, patrzyli na fakty, tendencje udokumentowane badaniami. Moje wystąpienie jest raczej zbiorem dość luźnych dywagacji, skierowanych ku przyszłości i będzie raczej mieszanką predykcji z jakimiś elementami normatywnymi, czyli chciałbym mówić o tym, co może być, co jest prawdopodobne, że będzie, a może też trochę o tym, co powinno być. I będę koncentrował się na przyszłości polityki spójności widzianej oczami nowych państw członkowskich.

Kiedy zostałem poproszony o przygotowanie takiego wystąpienia przede wszystkim zastanawiałem się, co to znaczy „wyzwanie”. Zrobiłem sobie roboczą definicję, czym jest wyzwanie, bo nawet znalazłem na stronie internetowej jednego ze słowników internetowych stwierdzenie, że jest to nadużywane słowo. Czym dla mnie jest wyzwanie? Wyzwanie to jest wymagająca sytuacja, która jest jednocześnie stymulująca, która niesie ryzyko efektów niewłaściwych, niepożądanych, jeśli dokonywane wybory, będące odpowiedzią na to wyzwanie bądź działania podejmowane, są niewłaściwe lub nieadekwatne. I z tej definicji wychodząc oraz próbując uporządkować te sprawy, o których chciałbym mówić, zamierzam pogrupować je w trzy grupy. Mianowicie pierwszy rodzaj wyzwań to takie, które wypływają z szerokiego otoczenia ekonomicznego polityki spójności, ze styku tego, co nazywamy sferą realną ze sferą regulacyjną. Druga grupa wyzwań, o których chciałbym powiedzieć to te, które wynikają z interakcji, z relacji, ze współdziałania pomiędzy polityką a jej biorcami, a jej adresatami, czyli państwami i regionami. I wreszcie trzecia grupa wyzwań to te, które wynikają z samego wnętrza, z budowy, z konstrukcji, z zasad tej polityki.

I po kolei przez te trzy grupy chciałbym przejść. Jeśli chodzi o otoczenie to trzeba powiedzieć, że otoczenie jest mało sprzyjające w tej chwili dla przyszłości polityki spójności. Trzeba sobie powiedzieć uczciwie, że Unia Europejska jest zdominowana innymi sprawami i o przyszłości polityki spójności niewiele będzie myślała w najbliższych miesiącach i latach, dlatego, że jest po prostu zdominowana przez skutki, trwające nadal, kryzysu finansowego. Władzom i przywódcom Unii zajmuje czas w tej chwili dyskusja nad tym, jak tworzyć trwałe, stabilne mechanizmy ratunkowe dla członków, którzy są zagrożeni, zwłaszcza członków strefy euro. Niezwykle dużo czasu zużywają na to, żeby przeciwdziałać skutkom kryzysu, reagować na zdarzenia, które się w tej chwili dzieją, na sytuacje kryzysowe, takie, które mamy w Grecji i w Irlandii, a nie jest wcale pewne, czy do tych krajów nie dołączą jeszcze być może inne. A więc więcej uwagi poświęca się generalnie na ustanowienie nowych zasad zarządzania gospodarczego wewnątrz Unii

Europejskiej, zwłaszcza w strefie euro, na poszukiwanie czegoś, co jest zastępczym środkiem, dla tego, czego brakuje wewnątrz strefy euro, czyli dla tej fiskalnej nogi, czy fiskalnego filaru Unii Gospodarczej i Walutowej, na silną koordynację polityki ekonomicznej. Dzięki temu mamy jakieś efekty w postaci chociażby paktu dla euro „plus”, przyjętego kilka dni temu. Kryzys też wywołał konieczność konsolidacji finansów publicznych, nie tylko w strefie euro, ale wszędzie, we wszystkich krajach dotkniętych ujemnym wzrostem, a także dotkniętych spowolnieniem wzrostu, jak w Polsce. Powoduje to, że czekają nas cięcia oszczędności i to może sprawiać, że w przyszłości skala zaangażowania zasobów finansowych na rzecz polityki spójności będzie albo nieadekwatna do celów stawianych przed tą polityką, albo będzie wymuszała ograniczenie pola działania tej polityki. Na przykład ograniczenie geograficzne do chociażby państw nowo przyjętych, czy państw Europy Środkowo-Wschodniej. Wreszcie ostatnią rzeczą, o której chciałem tutaj wspomnieć to to, że polityka spójności jest dość pojemna, jeżeli chodzi o instrumenty, pole działania, także zasięg geograficzny. I dlatego bardzo często, moim zdaniem, bardzo błędnie stawia się przed tą polityką cele, które w gruncie rzeczy nie powinny być przed nią stawiane. Przykładowo walka z ociepleniem klimatu, czy nawet właśnie walka z kryzysem. To są zadania, które były stawiane, czy są stawiane w tej chwili przed polityką spójności, mimo że ona ma zupełnie inny charakter, ona ma właśnie długofalowy charakter wsparcia budowy głównie strony popytowej, o czym mówił Pan Doktor Bukowski. A walka z kryzysem to jest sprawa krótkoterminowa i polityka spójności tu w zasadzie nie pasuje. To prowokuje do myślenia, że polityka spójności może się rozmięknąć na drobne, jeżeli właśnie to mnożenie celów przed nią będzie kontynuowane.

Teraz ta druga grupa spraw, czyli interakcje między polityką spójności, a jej beneficjentami. Czy polityka jest adekwatnym narzędziem zaspokajania potrzeb i rozwiązywania problemów biorców? Otóż mnie się wydaje, że w ogóle najpoważniejsze problemy, które stoją przed biorcami, przykładowo przed Polską, nie mają nic wspólnego z polityką spójności, albo bardzo mało. Bo w gruncie rzeczy najpoważniejszy problem, jaki stoi przed nami, to starzenie się społeczeństwa, a tutaj polityka spójności nie może nic zrobić w gruncie rzeczy. Drugi wielki problem, to ryzyko utraty konkurencyjności naszej gospodarki w miarę postępu w doganianiu tej średniej unijnej - ryzyko wynikające ze wzrostu kosztów płacy. Tutaj polityka spójności może troszkę przeciwdziałać temu, ale w sposób bardzo ograniczony. Nie spodziewajmy się tego, że polityka spójności zrobi cuda w Polsce czy w Europie Środkowej. W Europie Środkowej zresztą sytuacja jest bardzo różna. Ta różność, różnice w sytuacji poszczególnych krajów wynikają nie tylko z tego, że punkt wyjścia był odmienny, przykładowo Estonia inaczej zaczynała swoją transformację niż Polska i Bułgaria, więc to są kolosalne różnice, które rzutują na proces

transformacji, ale także w jej przebiegu nastąpiły różnice wynikające, czy różnicowanie wynikające na przykład z różnic politycznych i ekonomicznych, w tym błędów. Przykładem jest Łotwa, która w ciągu roku straciła 18% PKB, równowartość czegoś, co gromadziła, między innymi także dzięki polityce spójności, przez wiele lat. Czy niektóre systemowe sztywności, które w niektórych państwach występowały, na przykład systemy sztywnych kursów walutowych, które uniemożliwiały reakcje na zjawiska ekonomiczne w otoczeniu, na przykład w Bułgarii, czy państwach bałtyckich. Czy różny poziom przygotowania instytucjonalnego, słabość na przykład Bułgarii. Czy różne poziomy motywacji do reform, tutaj pozytywnie bym wskazał na Słowenię, czy Estonię. I wreszcie skala gospodarki, która jest korzystna dla Polski. Te czynniki - nie chcę powiedzieć, że obiektywne - są czynnikami, które prowadziły do zróżnicowania sytuacji wewnątrz Europy Środkowej. Z jednej strony mamy do czynienia z różnymi sytuacjami poszczególnych krajów, trzeba przyznać, że nie są one blokiem, ale też mają pewne wspólne potrzeby rozwojowe. Nie chcę omawiać tych potrzeb, tylko chcę wskazać, że w takich obszarach, jak infrastruktura fizyczna, podażowa strona rynku pracy i słabości edukacji, czy niska wydajność i produktywność, którą można w jakiś sposób wspierać - w tych obszarach na pewno jest możliwość, aby polityka spójności wniosła ciągle jeszcze swój pozytywny wkład w rozwiązywanie tych problemów i zaspokajanie tych potrzeb, jako długofalowy instrument wzmacniający właśnie stronę podażową w naszych gospodarkach. Natomiast rzeczywistym wyzwaniem w tych interakcjach między polityką, a jej biorcami jest to, żeby beneficjenci, czyli Państwa członkowskie, rządy państw członkowskich i samorządy odpowiadające na szczeblu regionów za kształt tej polityki odpowiednio skomponowały dobór instrumentów i priorytetów, tak aby w coraz większym stopniu polityka ta służyła modernizacji gospodarki. Jak tą modernizację osiągnąć? No właśnie przez albo wspieranie rozwoju sektorów o wysokiej wartości dodanej, pośrednio poprzez wspieranie poprawy edukacji, systemu edukacyjnego oraz poprzez dostarczenie minimalnej, ale odpowiedniej infrastruktury publicznej w transporcie, czy w ochronie środowiska, albo pośrednio przez wspieranie procesów rozwojowych - przykładowo przez tworzenie i finansowe zasilanie instytucji, które pozwalają na podejmowanie inwestycji o wyższym stopniu ryzyka. To są tylko przykłady potencjalnych zastosowań środków z polityki spójności. Chodzi mi o to, że nie powinniśmy patrzeć na to, co uzyskujemy w postaci zasilania finansowego z budżetu wspólnotowego przez pryzmat maksymalizacji ilości środków. Przestaje w tej chwili grać rolę ilość, a coraz bardziej chodzi o kompozycję i jakość tego, co uzyskujemy, a więc chodzi o słowo „smart”, które teraz jest tak popularne, chodzi o mądre programowanie, mądre ukierunkowywanie tych środków, a nie maksymalizację przysłowiowego betonu i absorpcji.

Ostatnia grupa wyzwań to wyzwania, które dotyczą samego wnętrza polityki spójności. Czy ta polityka jest dobrze skonstruowana, czy możliwe jest osiągnięcie celów, które się stawia przed nią? Czy może być skuteczna władając instrumentami, które ma i czy zasady, które używane są przy zarządzaniu środkami są stosowane racjonalnie, czy one są racjonalne. W sumie chodzi o efektywność polityki spójności. Moja odpowiedź oparta jest o dwie rzeczy. Pierwszą rzeczą jest to, że pracując w Komisji Europejskiej miałem okazję współtworzyć dokument programowy, który wskazywał na pożądane kierunki zmian w polityce spójności. Finał tych prac miał miejsce ponad rok temu. Ten dokument z grudnia 2009 roku wskazywał między innymi na cztery pożądane kierunki zmian: na koncentrację środków, na większą rolę wyników przy stanowieniu tej polityki i jej modelowaniu i ukierunkowaniu, na potrzebę podwyższenia, to trochę paradoksalne, wewnętrznej spójności polityki spójności (chodzi o wewnętrzną jej logikę i o jej większą integralność) i wreszcie na potrzebę uproszczenia i większej skuteczności w systemie zarządzania i kontroli. A więc to były te cztery obszary, w których proponowane były zmiany i teraz moja odpowiedź jest ułatwiona w tym sensie, że ja chciałbym skonfrontować to, co było postulowane właśnie w tym dokumencie programowym, w którego przygotowaniu miałem okazję uczestniczyć, z tym, co znajduje się w tej chwili w Piątym Raplocie Spójności, a więc w tym obecnie istniejącym najbogatszym dokumencie wskazującym na kierunki zmian w polityce spójności w przyszłości, przygotowane przez Komisję Europejską w oparciu o wcześniejsze prace. A pytanie jest: w jakiej mierze te postulaty, które zawarłem w dokumencie programowym, są odzwierciedlone w raporcie spójności?

Jeśli chodzi o postulat koncentracji środków, powiedziałbym, że w Piątym Raplocie Spójności w zasadzie ten postulat jest spełniony w takiej mierze, w jakiej owe priorytetowe obszary są ujęte w strategii Europa 2020. A one są tam z grubsza ujęte, przynajmniej sygnalizuje się w Raplocie Spójności ów silny styk, silną spójność z Europą 2020 i tym samym można powiedzieć, że z grubsza ten postulat jest spełniony.

Większa rola wyników. Tutaj jest szereg już bardziej technicznych propozycji, których nie chcę omawiać, tylko przykładowo wskazałbym na to, że postulowaliśmy, aby zwiększyć rolę warunkowości, czyli tak zwanych „conditionalities”, używając języka angielskiego, jest termin powszechnie znany chyba, chodzi o uzależnienie płatności od osiągniętych rezultatów, czy wprowadzenie podstawowych wskaźników, tak zwanych „core indicators”, które powodują, że porównywaniami między państwami członkowskimi w stopniu postępu realizacji programów oraz w stopniu osiągania celów są możliwe i porównywalność jest zapewniona. Jak widać, Piąty Raport Spójności we wszystkich tych obszarach postulowanych wychodzi naprzeciw, a więc tutaj też pozytywnie oceniam tę sprawę.

Podwyższenie spójności, czy integralności polityki spójności. Tutaj wygląda sprawa słabo, nie chcę wchodzić w szczegóły, ale przykładowo spójrzmy na tylko jeden z postulatów, czyli ustanowienie jednolitych ram strategicznych pod auspicjami polityki spójności, w ramach których programowano by wszystkie środki unijne dostępne dla danego kraju. Tylko ten postulat jest właściwie przyjęty do raportu spójności. Inne raczej nie, prawdopodobnie dlatego, że naruszają one nieco balans, równowagę pomiędzy elementami polityki obszarów wiejskich, a polityką spójności, czy pomiędzy funduszami, funduszem społecznym, a Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego. Trzeba przyznać, jest trochę takich delikatnych spraw typu walka o odpowiedzialność i tym samym o władzę. Wydaje mi się, że te postulaty nie będą spełnione i to jest słabość, którą w Raporcie Spójności można odnotować.

Wreszcie ostatnia sprawa, uproszczenie systemu kontroli zarządzania. Przykładowo znowu, harmonizacja zasad kwalifikowalności między funduszami: jest to rzecz, która utrudnia prawidłowe zarządzanie przez biorców, bo w niektórych funduszach pewne wydatki są kwalifikowalne, w innych nie, czyni to jakiś taki bałagan intelektualny i wydaje się, że uzasadniony jest postulat, aby to ujednoczyć, czy na przykład jakaś bardziej precyzyjna zasada została określona, w jaki sposób, kiedy, w jakich warunkach można zabrać państwu, albo regionowi środki, czyli ten „decommitment”. I tutaj znowu trzeba przyznać, że w większości przypadków - choć z pewnymi znakami zapytania - Komisja Europejska idzie w tę stronę postulowaną przez ten wcześniejszy dokument, więc w sumie można to pozytywnie ocenić.

Podsumowując, wydaje mi się, że przyszłość polityki spójności nie jest łatwa. Zwłaszcza cień rzuca sytuacja bieżąca ekonomiczna i wymogi naprawy finansów publicznych, które będą sprawiały, że państwa członkowskie, zwłaszcza te, które płacą dużo, płatnicy netto, będą bardzo mocno eksponować sprawę właśnie tych wątpliwości odnoszących się do skuteczności polityki spójności. Nie mając twardych dowodów na skuteczność polityki spójności zawsze można ją kwestionować, a więc kwestionować również wkład finansowy, który miałby tę politykę finansować. Tym łatwiej, im trudniejsza jest sytuacja globalna, im większe są jeszcze te negatywne implikacje kryzysu finansowego.

Jeśli chodzi o interakcje z beneficjentami, podsumowałbym je, mówiąc to, co powiedziałem, czyli że na pewno polityka spójności nie przesądza o powodzeniu czy o niepowodzeniu gospodarki. Jakkolwiek możemy pewnie zgodzić się z tym, że pomogła przezwyciężyć okres spowolnienia gospodarczego i dzięki temu byliśmy zieloną wyspą, ale niewątpliwie przykłady Węgier, Łotwy, Portugalii, czy Grecji pokazują, że nawet wieloletnie czy wielodekadowe zakumulowane osiągnięcia polityki spójności można zaprzepaścić błędami w innych obszarach, albo błędami w polityce ekonomicznej, które sprawiają, że te osiągnięcia deprecjonują się w ciągu paru miesięcy, deprecjonują się po

prostu w tym wymiarze, w tym sensie, że mamy spadek tempa wzrostu i zmniejszenie wolumenu PKB.

Wreszcie ostatnia grupa wyzwań. Tutaj powiedziałbym, że prace Komisji Europejskiej są obiecujące, wydają się ogólnie zmierzać w dobrym kierunku, ale dopiero najbliższe kilkanaście miesięcy pokaże, jak zakończą się zderzenia tych różnych uwarunkowań, o których mówiłem, co one pokażą, gdyż w najbliższych miesiącach będziemy mieli rozstrzygnięcia dotyczące budżetu Unii, jego kształtu, jego skali, a co za tym idzie możliwych kierunków kształtowania polityki spójności.

Dziękuję bardzo.

Pan Dr Paweł Samecki

Dziękuję bardzo, dziękuję raz jeszcze za możliwość udziału w tym seminarium i za głosy w dyskusji. Ja mam dwie króciutkie sprawy. Jedna to jest ta, którą podjął Pan Poseł Czesław Siekierski o tym, że warto badać też wpływ transferów dochodów zarobkowych, to jest rzecz poboczna w stosunku do sprawy polityki spójności, ale ponieważ jest to ciekawa sprawa, więc ja ją chciałem jednym zdaniem skwitować. To jasne, że warto badać wpływ transferów zarobków osób, które wyemigrowały poza granice kraju., Jest to rzeczywiście sprawa jeszcze słabo rozpoznana, ale nie znaczy, że ona nie jest badana. Na przykład Narodowy Bank Polski zlecał takie badania i te badania wskazują, że rzeczywiście w okresie kiedy to zjawisko wyjazdów miało największe nasilenie, czyli lata 2006, może jeszcze 2007, skala środków przekazywanych z zagranicy do Polski była dość znacząca, bo to jest rząd 2 do 2,5% PKB. Oczywiście nie jest to dużo jeżeli patrzymy na zjawisko takie, które występuje na Bliskim Wschodzie, gdzie np. przepływy z Arabii Saudyjskiej do Filipin są o wiele większe, tym nie mniej nie jest to zjawisko zupełnie nieznaczące. Natomiast druga rzecz, o której chciałem powiedzieć, to jest sprawa poruszona przez Pana Doktora Ślązaka chyba, jeśli dobrze pamiętam. Chciałbym zapewnić Państwa, że statystyka przepływów finansowych z budżetu Unii do Polski, do różnych podmiotów i w drugą stronę, to znaczy składka, którą Polska płaci do budżetu wspólnotowego jest bardzo dobrze statystycznie rozpracowana. W statystykach bilansu płatniczego metodyka badań, metodyka klasyfikacji tych przepływów jest wspólna dla całej Unii Europejskiej, więc tutaj nie ma obaw, że są jakieś niejasności, czy jakieś niepewności. Natomiast inną sprawą jest to, że efekty statystyczne pojawiające się w bilansie płatniczym, nie mają odzwierciedlenia jeszcze w tym wymiarze ekonomicznym, bo wtedy dopiero, kiedy pieniąż trafia do beneficjenta i kiedy on się przekłada na

inwestycję to wtedy wyrasta ekonomiczny sens pewnej operacji. Natomiast statystyki uchwytyją moment przepływu z budżetu do środka Polski, ale to nie jest sens ekonomiczny, więc trzeba pamiętać, że jest wiele faz procesu absorpcji. Te, które uchwytyjemy w sposób bardzo piękny i poprawny to jest ta statystyka bilansu płatniczego natomiast zapewne te efekty ekonomiczne pojawiają się dużo później i uchwycenie ich jest dużo trudniejsze, dlatego też łatwiej jest na przykład Ministerstwu Rozwoju Regionalnego mówić o efektach w postaci zbudowanych kilometrach wodociągach, a trudniej jest mówić o tych prawdziwych ekonomicznych efektach.

Pana postulat, żeby w jakiś sposób harmonizować zasady używania kursów walutowych jest też słuszny, ja też uważam, że to powinno być zrobione tyle, że to nie jest wymysł Polski tylko to jest wymysł regulacji, rozporządzeń na szczeblu wspólnotowym, które determinują sposób użycia kursów walutowych i w tym jest kłopot.

Dziękuję bardzo.