

Profesor Danuta Hübner
Europejski Komisarz do spraw polityki regionalnej
Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy
Konferencja Wspólnota Europejska po pięćdziesięciu latach
funkcjonowania - ocena i perspektywy"
Uniwersytet Gdański, 18 marca, 2008

Panie Prezydencie, Szanowni Państwo,

Cieszę się z możliwości spotkania z Państwem podczas dzisiejszej konferencji poświęconej 50-leciu Unii Europejskiej. Tak się składa, że 24 czerwca tego roku upływa również 20 lat od powstania Europejskiej polityki spójności. Trudno więc o lepszą okazję dla dokonania podsumowań, a jednocześnie dla refleksji nad przyszłością. Dlatego chciałabym dzisiaj powiedzieć kilka słów na temat polityki spójności właśnie w takim porządku – zaczynając od historii i dokonań, a kończąc na perspektywach na najbliższe lata.

Chociaż pojęcie Europejskiej polityki regionalnej pojawia się już w Traktacie Rzymskim, to dopiero w 1975 roku powstał załączek Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. W pierwszych latach jego znaczenie było jednak ograniczone i obejmowało jedynie działalność na poziomie narodowym, bez uwzględnienia regionów. Impuls powstaniu prawdziwie europejskiej polityce spójności dał dopiero Jednolity Akt Europejski z 1986 roku, który po raz pierwszy wprowadził do *acquis* rozdział poświęcony spójności gospodarczej i społecznej. Co ważne, w jego treści znalazło się odwołanie do konieczności wyrównania

różnic między regionami poprzez zmiany strukturalne i umożliwienie im pełnego udziału w rozwoju gospodarczym.

Przypominam te sformułowania, ponieważ zawierają one trzy ważne elementy, które do dzisiaj tworzą fundament polityki spójności.

Po pierwsze, Jednolity Akt Europejski i, później, Traktat z Maastricht, powiązały stopień rozwoju gospodarczego ze zdolnością regionów i Państw Członkowskich do pełnego udziału w integracji europejskiej. Po drugie, odniesienie do udziału regionów w rozwoju gospodarczym oznacza konieczność wykorzystania w tym celu wszystkich zasobów regionalnych. Innymi słowy, zadaniem polityki spójności nie jest jedynie redystrybucja, ale przede wszystkim mobilizacja endogenicznego, lokalnego potencjału wzrostu. Po trzecie, polityka spójności ma wspierać dostosowania strukturalne. To oznacza, że powinna się ona koncentrować na zmianach długookresowych polegających na przewyciężaniu barier rozwojowych.

W ten sposób Jednolity Akt Europejski umożliwił przekształcenie się polityki spójności w prawdziwą politykę rozwojową, z autonomicznymi celami i regułami, które do dzisiaj są jej podstawą działania. Przypomnijmy najważniejsze z nich:

- Wieloletnie programowanie oparte na analizie, planowaniu, zintegrowanym podejściu do rozwoju i ewaluację – w miejsce podejścia opartego na zarządzaniu przez Komisję poszczególnymi projektami;

- Strategiczna koncentracja na ograniczonej ilości celów wiążących się z rozwojem, przy położeniu nacisku na regiony najbardziej opóźnione w rozwoju;
- I wreszcie partnerstwo umożliwiające udział partnerów na szczeblu wspólnotowym, narodowym, regionalnym i lokalnym w planowaniu i wdrażaniu programów. Dzięki temu u podstaw polityki spójności leży unikalny system zarządzania wielostopniowego.

Co udało nam się osiągnąć dzięki polityce spójności?

Opublikowany ostatnio IV Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej pokazuje, że polityka spójności odegrała ważną rolę w procesie konwergencji, przyczyniając się do przyspieszenia tempa wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy w Unii.

Kilka danych. Grecja, Hiszpania i Irlandia – kraje będące dotąd największymi beneficjentami polityki spójności - osiągnęły w latach 1995-2005 bardzo dobre wyniki gospodarcze. Grecja, która startowała z pułapu 74% średniego PKB per capita w UE-27, w roku 2005 osiągnęła poziom 88%. W tym samym okresie, Hiszpania przesunęła się z 91% na 102% a Irlandia, dokonała najbardziej spektakularnego skoku, z 102% na 145%. Podobnie było na poziomie regionalnym – pomiędzy 1995 i 2004 ¼ najbiedniejszych regionów Unii przekroczyła pułap 75% średniego unijnego PKB.

Niezależne oceny pokazują, że dodatkowy wzrost PKB spowodowany przez inwestycje realizowane w ramach europejskiej polityki spójności wyniósł w latach 1989-1999 10% w Grecji i 8,5% w Portugalii. Pomędzy

2000 i 2006, dodatkowy wzrost PKB wyniósł 6% w Grecji i Portugalii, 4% w landach wschodnich i 2,4% w Hiszpanii.

Pierwsze symulacje dotyczące okresu 2007-2013 wskazują, że ta tendencja utrzyma się także w przyszłości. W nowych Państwach Członkowskich dodatkowy wzrost gospodarczy osiągnięty dzięki inwestycjom polityki spójności wyniesie pomiędzy 5 i 15%, w porównaniu ze scenariuszem bazowym. Na przykład, w przypadku Litwy, Czech i Słowacji będzie to około 8%, a w Bułgarii, Polsce i Rumunii 5,5 – 6%.

Jakie wyzwania stoją dzisiaj przed europejskimi regionami i jakiej polityki spójności potrzebujemy w przyszłości?

Jeżeli mielibyśmy znaleźć jedno słowo, opisujące odpowiedź na to pytanie, to jest nim oczywiście globalizacja. Istotne jest przy tym, że nowe wyzwania, które przynosi globalizacja mają asymetryczny wpływ na regiony europejskie. Innymi słowy, w najbliższych latach czynniki takie jak presja konkurencyjna płynąca z rozwoju gospodarki globalnej, zmiany klimatyczne, kwestia energii czy demografia będą, a w każdym razie mogą stać się najważniejszymi elementami wpływającymi na proces budowania spójności Unii.

Z tego punktu widzenia, cztery zagadnienia wydają mi się kluczowe dla przyszłości polityki spójności - wpływ nowych wyzwań na cele przyszłej polityki spójności, rola Komisji w jej wdrażaniu, ewolucja systemu rządzenia polityką spójności, oraz to czy polityka spójności powinna być dla wszystkich regionów czy tylko regionów najbiedniejszych.

Związek między globalizacją i spójnością Unii nie jest wcale czymś nowym. Już w pierwszym komunikacie na temat polityki regionalnej, który ukazał się 11 maja 1965 roku czytamy, że ""Rozwój wymiany handlowej z państwami trzecimi powoduje nasilenie się konkurencji między przedsiębiorstwami i może prowadzić do trudności dostosowawczych, które (...) w niektórych regionach i branżach gospodarki pojawiają się szybciej niż to przewidywano". Jednak, w porównaniu z obecną sytuacją, skala problemów globalnych i tempo zachodzących zmian były nieporównywalnie mniejsze.

Nowe wyzwania dotkną w różnym stopniu wszystkie europejskie regiony, określając kontekst dla rozwoju regionalnego w Europie poprzez przyspieszenie tempa restrukturyzacji spowodowanego nowym podziałem pracy w gospodarce światowej, starzenie się i zmniejszanie społeczeństwa europejskiego, presję zmian klimatycznych, rosnące ceny energii. Wpływ tych zmian nie będzie rozkładał się w Unii równomiernie, ale będzie koncentrował się w poszczególnych regionach, zwiększając w ten sposób nierówności społeczno-gospodarcze. To oznacza poważne konsekwencje dla rozwoju gospodarczego tych regionów – a także dla zadań stojących przed przyszłą polityką regionalną.

Co to oznacza w praktyce? W przeszłości punktem odniesienia dla rozwoju regionalnego w Unii były zmiany o charakterze wewnętrznym, europejskim. Było to zgodne z podstawowym argumentem na rzecz istnienia polityki spójności, zgodnie z którym politykom Jednolitego Rynku powinna towarzyszyć polityka umożliwiająca pełne wykorzystanie i możliwie równy rozkład korzyści płynących z integracji gospodarczej. W tym sensie, polityka spójności funkcjonowała przede wszystkim jako "widzialna ręka" Wspólnoty wspierająca integrację gospodarczą na jej

terytorium. Wyzwania zewnętrzne pozostawały domeną rządów narodowych czy polityk wspólnotowych, takich jak polityka handlowa.

Dzisiaj jednak sukcesy gospodarcze odnoszą te regiony, którym udało się umiędzynarodwić swoją gospodarkę. Strategie rozwoju, które nie uwzględniają kontekstu gospodarki globalnej w dłuższej perspektywie prowadzą do marginalizacji regionów i trwałego osłabienia ich pozycji konkurencyjnej. O ile więc wcześniej mówiliśmy o polityce spójności jako "widzialnej ręce" Wspólnoty wspierającej wewnętrzny proces integracji, o tyle teraz musimy od niej wymagać wspierania dostosowań do zmian o charakterze zewnętrznym. W ten sposób, po raz pierwszy, spójność i konkurencyjność mają ten sam kontekst; zdolność polityki do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej zależy od jej zdolności do zbudowania gospodarek regionalnych, które będą konkurencyjne nie tylko na europejskim ale i globalnym rynku.

Oczywiście, zgodnie z zapisami Traktatów polityka spójności realizuje zasadę solidarności, i to dlatego alokacja środków w jej ramach pozostaje i będzie pozostawać w odwrotnej proporcji do poziomu bogactwa krajów i regionów. Taki punkt widzenia zgodny jest zresztą nie tylko z pojmowaniem solidarności, ale i z zasadą efektywności gospodarczej – każde euro zainwestowane w regionach czy państwach członkowskich o najwyższym potencjale rozwoju przynosi proporcjonalnie większe zyski dla całej Wspólnoty.

Drugie zagadnienie, o którym chciałam mówić wiąże się z dokonany ostatnio przez OECD przeglądem polityki spójności. Czytamy w nim, że "Wspólnota mogłaby osiągnąć więcej za pomocą swojego budżetu

regionalnego, gdyby był on w większym stopniu oparty na ocenie efektywności". Podzielam ten punkt widzenia, ale jego zastosowanie w praktyce nie jest proste. Ocena wartości każdej polityki inwestycyjnej to złożone zadanie – przede wszystkim dlatego, że trudno jest odizolować jej efekty od efektów innych polityk wspólnotowych i narodowych realizowanych w tym czasie czy rozpatrywać je w oderwaniu od sprawności zaangażowanych w nią instytucji. Jestem jednak przekonana, że musimy poszukiwać nowych mechanizmów oceny i wskaźników, pozwalających na pełniejszą ocenę wartości dodanej polityki spójności.

Jeśli zgodzimy się, że nie chodzi tylko o pełną absorpcję środków ale i osiągnięcie konkretnych celów rozwojowych, to takie podejście nakłada jednak na Komisję szczególne wymagania. Musi ona skupić się w większym stopniu na doradztwie gospodarczym dla regionów i władz lokalnych, na pomocy w tworzeniu strategii rozwojowych czy identyfikowaniu potencjalnych przewag konkurencyjnych. To wymaga jednak znacznie większych zasobów ludzkich, których nie da się znaleźć bez reformy zadań, które Komisja wypełnia obecnie.

Sposobem na to mogłoby być zwiększenie zakresu odpowiedzialności Państw Członkowskich w dziedzinie kontroli finansowej i audytu. Rolą Komisji byłaby certyfikacja i nadzoru nad działaniem narodowych systemów kontroli i audytu. Wygospodarowane w ten sposób zasoby ludzkie mogłyby zająć się doradztwem gospodarczym i audytem skupiającym się na ocenie jakości realizowanych inwestycji, rozumianej jako wkład do zrównoważonego wzrostu, do tworzenia miejsc pracy i budowania konkurencyjności.

Taka ewolucja roli Komisji wydaje się szczególnie celowa w świetle nowych zapisów traktatowych wprowadzających pojęcie spójności terytorialnej. Jej uwzględnienie wymaga spójnego podejścia uwzględniającego specyficzne cechy terytorialne i związane z nimi różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym na różnych szczeblach – zaczynając od transnarodowego, a kończąc na lokalnym.

Ważne jest przy tym, by nie wpaść w pułapkę postrzegania spójności terytorialnej jedynie w kategoriach upośledzenia terytorialnego. Powinniśmy raczej dążyć do wykorzystania nowych możliwości rozwojowych, jakie daje spójność terytorialna – przykładem może tu być choćby współpraca w ramach makro-regionu Morza Bałtyckiego. Tak czy inaczej, Komisja Europejska staje w obliczu nowej sytuacji, która będzie wymagać lepszej znajomości europejskich regionów i wzmocnionej koordynacji między działaniami narodowymi i unijnymi politykami, mającymi wymiar terytorialny.

To prowadzi nas do trzeciego zagadnienia – kwestii możliwej ewolucji systemu zarządzania wieloszczeblowego w Unii. Globalizacja zmienia znaczenie subsydiarności, ponieważ sprostanie związanym z nią wyzwaniom i korzystanie z tworzonych przez nią możliwości wymaga większego zaangażowania poziomu regionalnego i lokalnego w procesie budowania strategii rozwojowych i ich realizacji. Potrzebne jest więc spojrzenie świeżym okiem z tego punktu widzenia na nasz system rządzenia wieloszczeblowego. Tym bardziej, że Traktat Lizboński wprowadził nowe pojęcie subsydiarności, kładące większy nacisk właśnie na rolę aktorów regionalnych i lokalnych. W nowym modelu polityki spójności mogłoby to wiązać się ze zwiększeniem roli szczebla

regionalnego i bliższą współpracą Komisji z regionami czy miastami na etapie programowania.

Czy możemy ograniczyć europejską politykę regionalną jedynie do najbiedniejszych regionów?

Twierdząco odpowiadają na to pytanie tylko ci, którzy postrzegają europejską politykę regionalną jedynie jako mechanizm redystrybucji środków budżetowych. Tymczasem jest to polityka rozwojowa, polityka, która mobilizuje cały potencjał Unii poprzez dostarczanie dóbr publicznych nie ograniczających się do sieci transportowych i ochrony środowiska, ale obejmujących także naukę, badania rozwojowe czy edukację.

Po drugie, dostępność polityki regionalnej dla wszystkich regionów to także warunek jej skuteczności. Nie da się znaleźć odpowiedzi na wyzwania o charakterze globalnym poprzez rozproszone działania obejmujące jedynie część unijnych terytoriów. Jeżeli rzeczywiście chcemy sprostać zmianom związanym z sytuacją na rynku energii czy trendami demograficznymi to polityka spójności musi działać na całym terytorium Unii, w oparciu o jednolite zasady i długi horyzont czasowy. Dlatego istnienie Celu 2 jest tak samo ważne dla Polski jak i dla Francji.

Warto przy tym powiedzieć, że podobne wnioski, mówiące o konieczności istnienia europejskiej polityki spójności dostępnej dla wszystkich regionów, płyną z naszych konsultacji publicznych na temat jej przyszłości czy ostatniego badania Eurobarometru, obejmującego wszystkie Państwa Członkowskie. To także dowód, że europejska polityka spójności to ta polityka wspólnotowa, która jest być może

najbliższa i najbardziej widoczna dla ludzi, która umożliwia współpracę i buduje poczucie wspólnoty, z której celami identyfikujemy się w największym stopniu.

Szanowni Państwo,

Polska przeprowadziła reformę ustrojową, na którą patrzymy dzisiaj jako na jedno z największych dokonań procesu naszej transformacji. Możliwość korzystania ze środków europejskiej polityki regionalnej umacnia te dokonania – regiony, w oparciu o projekty finansowane przez Unię Europejską, budują swoją tożsamość, umacniają kapitał społeczny, dają ludziom przekonanie, że przyszłość ich regionu może zależeć od nich samych. Dzięki temu polityka regionalna staje się źródłem kreatywności Europy, sposobem na znalezienie odpowiedzi na stojące przed nami problemy, metodą budowania społeczeństwa obywatelskiego. To jeszcze jeden powód dla tego, by polityka regionalna, dostępna dla wszystkich regionów, była kluczowym elementem modelu integracji europejskiej na najbliższe dziesięciolecie.