

Prof. Danuta HÜBNER

Komisarz UE ds. Polityki Regionalnej

"Reformy polityki spójności w ostatnich latach i jej przyszłość"

*Check Against Delivery
Seul le texte prononcé fait foi
Es gilt das gesprochene Wort*

Uniwersytet Warszawski

Warszawa, 7 maja 2009 r.

Szanowni Państwo,

Serdecznie dziękuję Panu Profesorowi Grzegorzowi Gorzelakowi za zaproszenie mnie do wzięcia udziału w tym seminarium. Jest mi niezwykle przyjemnie, że mogę z Państwem w tych akademickich murach podyskutować na temat europejskiej polityki spójności, tego co dokonaliśmy dotychczas i tego jak widzimy jej rolę i kształt w przyszłości.

Rozwój polityki spójności

Chciałabym zacząć od kilku słów na temat ewolucji polityki spójności. Obecny cel tej polityki, jakim jest spójność gospodarcza i społeczna, znalazł się w Jednolitym Akcie Europejskim i nabrał mocy w 1988 r. wraz z przyjęciem pierwszych rozporządzeń, które dały początek polityce spójności. Traktaty z Maastricht, Amsterdamu i Nicei potwierdziły znaczenie tej polityki dla Unii Europejskiej, a jej zakres został dodatkowo rozszerzony w projekcie Traktatu Lizbońskiego o nowy wymiar, spójność terytorialną.

Znaczenie polityki spójności rosło również z punktu finansowego widzenia. Rada Europejska w latach 1988, 1992, 1999 i 2005 konsekwentnie zwiększała przeznaczony na nią budżet. Rada potwierdziła również znaczenie podstawowych zasad polityki spójności, na podstawie których funkcjonuje ona do dziś, takich jak np. wieloletnie programowanie, partnerstwo, podział zarządzania pomiędzy Komisją, a państwami członkowskimi oraz zasada dodatkowości.

Jak zdefiniować rolę polityki spójności? Integracja europejska, a w szczególności wspólny rynek, może dobrze funkcjonować tylko wtedy, gdy wszyscy mogą w niej uczestniczyć i wszyscy mogą z niej czerpać korzyści. Polityka spójności zapewnia, że każdy, gdziekolwiek żyje w Unii Europejskiej, ma szansę uczestniczyć w korzyściach płynących ze wspólnego rynku. W kontekście wyzwań, przed którymi dziś stajemy, musimy zrobić wszystko, żeby wyzwolić potencjał rozwojowy każdego regionu i każdego mieszkańca Unii.

Osiągnięcia polityki spójności

Co udało się osiągnąć polityce spójności w ciągu pierwszych 20 lat swojego istnienia?

Unia Europejska osiągnęła imponujący poziom konwergencji gospodarczej i społecznej od 1988 roku. Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia - najwięksi beneficjenci polityki spójności w ostatnich latach - odnotowały znaczący wzrost. W latach 1995-2005 Grecja zmniejszyła lukę dzielącą ją od reszty UE, zaczynając od poziomu 74% unijnej średniej produktu krajowego brutto na głowę, osiągnęła 88%. W tym samym okresie Hiszpania z 91% doszła do 102%, a Irlandia osiągnęła 145% unijnej średniej zaczynając na poziomie 102%.

Jestem przekonana, że pomimo obecnego kryzysu gospodarczego i finansowego, możemy spodziewać się podobnych wyników w perspektywie średnioterminowej w nowych państwach członkowskich, w których polityka spójności właśnie zaczęła przynosić efekty.

W skali regionalnej, stosunkowo wysoki wzrost gospodarczy obszarów mniej zamożnych oznacza, że poziom rozwoju regionów Unii zaczął się wyrównywać. Pomiędzy 1995 a 2004 r. liczba regionów o PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE spadła z 78 do 70, a liczba obszarów poniżej 50% średniej UE spadła z 39 do 32.

Polityka spójności wzmacnia konkurencyjność regionalnych gospodarek dostarczając im "europejskich" dóbr publicznych, których sam rynek nie zapewnia,

np. trans-europejskie połączenia transportowe i energetyczne, autentyczną europejską politykę ochrony środowiska, inwestycje w edukację, badania i rozwój.

Warto wspomnieć, że w obecnym okresie polityka spójności radykalnie zmieniła swoje priorytety inwestycyjne. Jedna czwarta zasobów jest obecnie przeznaczana na badania i innowacje (87 mld EUR), a ok. 30% na infrastrukturę ochrony środowiska i inwestycje związane ze zmianami klimatycznymi.

Ale korzyści płynące z polityki spójności wykraczają poza wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Dzięki unikalnemu modelowi wielopoziomowego zarządzania, włączając władze lokalne i regionalne w jej kształtowanie i realizację, co owocuje większą efektywnością i terytorialnym "uwrażliwieniem" naszych działań. Polityka spójności pomaga zapewnić zgodność inwestycji z innymi politykami wspólnotowymi - w dziedzinie pomocy publicznej, ochrony środowiska, transportu, wspierania innowacyjności i społeczeństwa informacyjnego. Wspiera poprawę i unowocześnienie działania administracji publicznej, zwiększa jej przejrzystość oraz promuje bardziej skuteczne metody jej funkcjonowania.

Nie należy również zapominać, że dzięki polityce spójności ludzie mogą wspólnie działać ponad granicami a także, w ramach stymulowanego *networkingu*, wymieniać się doświadczeniem. Dziś, polityka spójności jest dojrzałą częścią polityki rozwoju, opartą na zasobach i ludziach, którzy znajdują się na miejscu, w regionach.

Osiągnięcia naszej polityki zostały dostrzeżone również przez inne kraje. Wychodząc naprzeciw temu zainteresowaniu, Komisja Europejska zawarła Porozumienia dotyczące współpracy w zakresie polityki regionalnej z Chinami, Rosją i Brazylią, które zmagają się z narastającymi różnicami pomiędzy regionami oraz ogromnymi wyzwaniem w zakresie sprawnego zarządzania.

Wiele innych państw i organizacji (Republika Południowej Afryki, Ukraina, MERCOSUR, Wspólnota Gospodarcza Państw Afryki Zachodniej) wyraziło swoje zainteresowanie przyjętym przez UE modelem polityki spójności ze względu na wysoką efektywność tego mechanizmu w oparciu o ograniczone środki budżetowe. Poprzez współpracę międzynarodową, polityka spójności stymuluje globalizację na poziomie sub-narodowym, a także staje się nośnikiem wartości europejskich daleko poza granicami Unii.

Dalszy rozwój Polityki Spójności

Pozwól Państwu, że skoncentruje się teraz na przyszłości polityki spójności. Opublikowanie w roku 2007, 4-tego Raportu Spójności zapoczątkowało okres refleksji nad przyszłym kształtem polityki spójności. Od tego czasu mieliśmy liczne nieformalne spotkania ministrów, przygotowaliśmy raport REGIONY 2020 oraz uruchomiliśmy debatę nad spójnością terytorialną. Mamy sporo materiału do dalszych prac.

Dotychczasowe dyskusje potwierdziły właściwy kierunek, w którym polityka spójności ewoluuje. Ważnym krokiem była reforma polityki na lata 2007-2013. Rozszerzyliśmy jej zakres na wszystkie regiony Unii. Wzmocniliśmy rolę Strategii Lizbońskiej – 230 z 347 miliardów EUR zostanie wydatkowane na projekty z nią związane. Wprowadziliśmy nowe strategiczne, zdecentralizowane podejście do zarządzania programami – w obecnym okresie mamy ich 335. Bardziej zrównoważyliśmy obowiązki kontrolne Komisji i państw członkowskich. Postawiliśmy na nowe inicjatywy, takie jak JEREMIE czy JESSICA, które poszerzyły nasze narzędzia o instrumenty inżynierii finansowej (pożyczki, gwarancje).

W ostatnich miesiącach koncentrowaliśmy się na dalszym upraszczaniu polityki i wprowadzaniu działań, które pozwalają w czasach kryzysu przyspieszyć realizację projektów i przepływy finansowe (np. zwiększamy zaliczki, przyspieszamy płatności dla dużych projektów, czy upraszczamy zasady pomocy publicznej). Dzięki temu

polityka spójności może stać się silnym bodźcem popytowym w krótkim okresie, jednocześnie budując podstawy zrównoważonego wzrostu w dłuższej perspektywie.

Ale świat zmienia się szybko, więc oczywiście w przyszłości musimy dalej ewoluować. Polityka spójności musi być jeszcze bardziej wydajna. Dlatego też przyjrzelśmy się w ubiegłym roku wyzwaniom, przed jakimi europejskie regiony staną w najbliższej przyszłości – globalizacji, zmianom klimatycznym i demograficznym oraz bezpieczeństwu energetycznemu. Okazuje się, że ich wpływ jest niezwykle zróżnicowany, że zarysowała nam się nowa mapa nierówności regionalnych. Dziś zastanawiamy się, czy posiadamy najodpowiedniejsze narzędzia, by na te wyzwania znaleźć właściwą odpowiedź i wyzwolić potencjał rozwojowy Unii. Dwa tygodnie temu zaprezentowałam moje propozycje na temat przyszłości polityki spójności ministrom odpowiedzialnym za politykę regionalną podczas nieformalnego spotkania w Mariánskich Lázních w Czechach. W skrócie postaram się je Państwu przekazać.

Punktem wyjścia jest stwierdzenie, poparte zarówno nowymi teoriami rozwoju jak i danymi empirycznymi, że czynniki decydujące o konkurencyjności regionów są silnie powiązane z określonym terytorium. Z tego względu musimy w przyszłości zwiększyć we wszystkich regionach Unii efektywność działań nakierowanych na regionalną konkurencyjność. Musimy zmobilizować terytorialne aktywa, czyli maksymalizować wkład lokalnego biznesu, lokalnych społeczności i wszystkich mieszkańców regionu w jego wzrost gospodarczy. Oznacza to silne skoncentrowanie się na rozwoju lokalnego *know-how*, budowie zdolności instytucjonalnej, rozwoju strategii i sieci powiązań, Lokalne społeczności oraz organizacje pozarządowe, szczególnie w miastach i na obszarach wiejskich powinny odgrywać większą rolę w realizacji priorytetów polityki. Informacja, powiązania i bliskość są kluczowymi czynnikami wzrostu w gospodarce opartej na wiedzy.

Polityka spójności powinna nadal koncentrować się na regionach mniej rozwiniętych. Uboższe regiony stanowią niewykorzystane zasoby, które mogą się przyczynić do wzrostu całej UE. Aby całkowicie wykorzystać ich potencjał oraz korzyści płynące ze Wspólnego Rynku, będziemy nadal je wspierać w usuwaniu luk infrastrukturalnych blokujących ich rozwój, np. w transporcie, ICT (Technologiach informacyjnych i Komunikacyjnych), środowisku, energii, kapitale ludzkim, edukacji czy badaniach. Bariery infrastrukturalne mogą jednak występować również w regionach bardziej zamożnych. Również tam, w razie potrzeby, polityka spójności powinna oferować niezbędne wsparcie na usunięcie wąskich gardeł, by nie marnować potencjału rozwojowego.

Nadal powinniśmy rozwijać ramię polityki związane ze współpracą terytorialną. Na przykładzie Strategii Morza Bałtyckiego widać, że wzrasta zapotrzebowanie na bardziej elastyczne, funkcjonalne definiowanie tego, co nazywamy regionem, mniej oparte na podziałach politycznych czy administracyjnych oraz na instrumenty odpowiadające potrzebom takich regionów. Poszukiwanie wspólnych rozwiązań dla wspólnych problemów wymaga nowego spojrzenia na współpracę terytorialną zarówno wewnątrz Unii, jak i z państwami z nią sąsiadującymi.

Poprzez osiągnięcie tych celów polityka spójności przyczynia się do realizacji kluczowych priorytetów UE, również tych, które nie są z nią bezpośrednio powiązane. Niesie to ze sobą ryzyko obciążenia jej zbyt wieloma zadaniami i fragmentacją celów. Tego trzeba oczywiście uniknąć.

Aby osiągnąć jak najlepsze rezultaty, musimy się skupić wokół kilku podstawowych priorytetów unijnych, takich, które mają największe szanse by na odblokowanie potencjału wzrostowego naszych regionów. Można tu się zastanawiać nad takimi obszarami jak "zielony" biznes, lokalne usługi, na które zapotrzebowanie pojawia się lub rośnie wraz ze starzeniem się społeczeństw, czy też produkcja energii

odnawialnej. Ostateczne uzgodnienie tych strategicznych priorytetów powinno być wynikiem procesu politycznego, w którym udział miałyby zarówno UE, jak i kraje członkowskie.

Przy ich wyborze należy mieć na uwadze, że polityka spójności powinna mieć w przyszłości jeszcze silniejszy związek ze Strategią Lizbońską. Trzeba by wyraźniej powiązać krajowe cele lizbońskie z programami oraz zwiększyć zaangażowanie partnerów regionalnych i lokalnych w krajowych strukturach koordynacyjnych Strategii Lizbońskiej i krajowych strategii zatrudnienia. Niezbędne będzie większe zintegrowanie działań w obszarach szkoleń, inwestycji i innowacyjności. Trzeba będzie także przyrzeć się ponownie systemowi alokowania środków na strategię Lizbońską.

Po drugie, polityka spójności może pomóc zarówno w ograniczaniu jak i w przystosowaniu się do zmian klimatu, tematu kluczowego obecnie dla Unii. Pozostaje jednak kwestia, w jaki sposób przyczynić się do realizacji tych działań nie tracąc z oczu podstawowych priorytetów polityki spójności? W tym celu musimy przemyśleć, poszerzyć definicje konkurencyjności i efektywności tak by uwzględnić szanse i ograniczenia, jakie niesie ze sobą gospodarka niskoemisyjna czy zmiany klimatu. Nie znaczy to, że polityka spójności ma za zadanie wspierać wszystkie problemy wynikające z wyżej wymienionych wyzwań. Powinna ona raczej być katalizatorem do osiągania zintegrowanych odpowiedzi na wyzwania. Polityka spójności może więc odgrywać kluczową rolę w realizacji priorytetów unijnych, poprzez aktywną mobilizację partnerów w regionach w całej Europie.

Jeśli chodzi o przyszły system wdrażania polityki spójności, nie potrzeba nam rewolucji, ale musimy dalej ewoluować. Powinniśmy budować przyszłość w oparciu o zasadę partnerstwa, wielopoziomowy system zarządzania, zasadę dodatkowości, oraz wieloletnie okresy programowania.

Powinniśmy jednak stworzyć bardziej zróżnicowane i dopasowane "na miarę" zasady oceny rezultatów projektów w różnych obszarach interwencji, które brałyby pod uwagę np. zróżnicowane podejście do zarządzania ryzykiem.

Należy zatrzymać te części składowe systemu wdrażania, które najlepiej się sprawdzają, zaś części słabsze zamienić na mniej skomplikowane, bardziej efektywne i wydajne elementy. Jest kilka konkretnych wyzwań, które wymagają pracy:

Pierwsze i podstawowe, warunkujące przeprowadzenie jakichkolwiek innych zmian, to zredukowanie ciężaru administracyjnego ciążącego na instytucjach wdrażających i na beneficjentach przy jednoczesnym zapewnieniu efektywnego i właściwego wykorzystania budżetu UE.

Po drugie, jeśli chcemy skupić się na osiągnięciu wyników, należy to połączyć z odpowiednimi zachętami i stawiać konkretne warunki, po to by osiągnąć równocześnie wysoką jakość.

Po trzecie, aby wzmocnić strategiczny charakter polityki spójności, należałoby organizować coroczne debaty polityczne z udziałem wszystkich państw członkowskich, mające na celu dyskusje na temat jej rezultatów.

Po czwarte, należy koniecznie pozwolić w większym stopniu niż obecnie na innowacyjność, dopuścić ryzyko i eksperymentowanie, w szczególności w odniesieniu do przedsiębiorstw. W tym kontekście, można by się zastanowić nad funkcjonowaniem zasady N+2 i N+3. Musimy dalej zwiększać rolę inżynierii finansowej, jako dźwigni wzmacniającej oddziaływanie polityki regionalnej.

Wreszcie, w obliczu obecnej fragmentacji funduszy europejskich, pomyśleć nad ich większym ujednoczeniem, znalezieniem większej spójności i synergii pomiędzy nimi.

Kolejne kroki

Komisja zaprezentuje swoje oficjalne propozycje dotyczące przyszłej polityki spójności w drugiej połowie roku 2010 (w 5-tym Raporcie Spójności). Tymczasem będziemy kontynuować ścisłą współpracę ze środowiskiem akademickim, Państwami Członkowskimi, regionami oraz innymi uczestnikami polityki spójności w celu rozwoju wspólnej wizji jej przyszłego kierunku. Przykładem takiej współpracy jest niezależny raport dr Fabrizio Barki, oceniający efektywność polityki spójności wraz z rekomendacjami na przyszły okres, po roku 2013, który został zaprezentowany w ubiegłym tygodniu.

Pozwólcie mi Państwo podsumować stwierdzeniem, iż od powstania, polityka spójności była istotnym elementem udanej realizacji Europejskiego projektu. Nie tylko wspiera konieczne procesy zmian strukturalnych, ale też gwarantuje, że koszty adaptacji oraz korzyści z uczestnictwa we wspólnotowym rynku są wspólne. Zasada solidarności pozostaje w centrum europejskiego projektu. W tym duchu rozwój polityki spójności musi ewoluować.

Dziękuję za uwagę.