

Profesor Danuta Hübner

Przewodnicząca Komisji ds. rozwoju regionalnego w Parlamencie Europejskim

Spotkanie na temat polityki spójności po 2013 roku

"Przyszłość polityki spójności: w którą stronę zmierza i dlaczego"

Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa

7 września, 9:00 – 11:30

1. Moja praca, jako komisarza odpowiedzialnego za politykę spójności miała miejsce w okresie fundamentalnych zmian w Unii Europejskiej. Polityka musiała stawić czoła przede wszystkim bezprecedensowemu w historii Unii rozszerzeniu. Dwanaście nowych państw członkowskich, z ogromnymi potrzebami modernizacji gospodarczej, znacznie uboższych i z niezwykle słabą administracją na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym musiało zostać wprowadzonych w dość złożony system europejskiej polityki. Jednocześnie polityka ta odgrywała najważniejszą rolę w integrowaniu nowych państw z nowym otoczeniem prawnym, instytucjonalnym, ekonomicznym i politycznym Unii.
2. Był to okres coraz pełniejszego uświadamiania sobie przez Unię, iż nie jesteśmy odporni na nowe wyzwania związane z postępującą globalizacją, zmianami klimatu, bezpieczeństwem energetycznym, tendencjami demograficznymi czy kryzysem ekonomicznym i finansowym.

Polityka spójności relatywnie wcześnie zdiagnozowała te wyzwania i ich asymetryczny wpływ na terytorium europejskie. Znalazło to odzwierciedlenie zarówno w Community Strategic Guidelines, jak i w National Strategic Reference Frameworks oraz w programach operacyjnych, zarówno sektorowych, jak i regionalnych.

3. Raport Wima Koka, który przygotował grunt pod nową strategię lizbońską, został wykorzystany do lizbonizacji polityki spójności, co, w moim przekonaniu, było głównym czynnikiem rewitalizacji strategii i uczynienia z niej rzeczywiście realizowanego w Unii strategicznego programu modernizacji społeczno-ekonomicznej, którego silnym motorem stała się innowacyjność.
4. Wprowadzone zostały do polityki spójności, w ramach jej reformy z 2006 r, innowacyjne formy finansowania, rozszerzające skalę możliwości inwestycyjnych, oddziałujące na jakość projektów i otwierające politykę silniej na inwestycje prywatne oraz przede wszystkim wciągające do polityki europejskie instytucje finansowe.
5. Wprowadzone zostało do systemu polityki strategiczne podejście, zezwalające z jednej strony na jej większą decentralizację, z drugiej czyniące z polityki ważny mechanizm realizowania wspólnych europejskich celów.
6. Wykonana została pionierska praca w sferze zewnętrznego wymiaru polityki. Zostały zbudowane podstawy współpracy z resztą świata, pozwalające nie tylko na wymianę doświadczeń, ale tworzące nową platformę oddziaływania na sposób postrzegania wyzwań rozwojowych i rozprzestrzeniania europejskich standardów rozwojowych.
7. Realizowano politykę we wszystkich regionach Unii, co pozwala na pełną mobilizację ich zasobów rozwojowych i tym samym sprzyja spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej.
8. Z uwagi na przyjęte priorytety, polityka spójności okazała się dobrze przygotowana do wsparcia rozpoczynającego się wielkiego procesu transformacji strukturalnej, wyzwania, które mądrze potraktowane dadzą nam szansę na wyjście z kryzysu gospodarczego z bardziej efektywną i konkurencyjną gospodarką. W październiku 2008 r. podjęliśmy prace nad uproszczeniem systemu zarządzania polityką, by ułatwić jej wykorzystanie jako narzędzia polityki anty- i post-kryzysowej. Prace te są kontynuowane.
9. Od połowy 2007 roku trwa refleksja i prace nad polityką, jakiej będziemy potrzebować po 2013 r. Żadna inna polityka nie rozpoczęła tej refleksji tak wcześnie. Mam nadzieję,

że przewidziany na listopad 2009 r. dokument zamykający debatę zostanie przez Dyрекcję Generalną ds. polityki regionalnej przygotowany.

10. Polityka spójności od początku jej istnienia podlegała stałej ewolucji

Od 1988 r. zmienił się zakres wyzwań, z którymi się mierzyła, jak i ich skala. Gdy w 1988 roku przyjmowane były pierwsze regulacje, siły napędowe zmian strukturalnych w Europie miały w dużym stopniu charakter wewnętrzny. Związane były z rozwojem rynku wewnętrznego, przygotowaniem do wspólnej waluty, z restrukturyzacją przemysłu (węgiel, stal, tekstylia). Polityka spójności ułatwiała te zmiany, pozwalając na osłabienie ich skutków społecznych. Stopniowo w rozwoju rynku wewnętrznego zwiększała się jednak rola zmian o charakterze zewnętrznym. Rosła rola globalizacji, rynek wewnętrzny wzbogacił się o nowe państwa członkowskie, uświadomiliśmy sobie skalę zmian klimatycznych oraz demograficznych, nowe wyzwania dla bezpieczeństwa energetycznego, itp. Europa stanęła wobec konieczności poważnego potraktowania wyzwań związanych z realizacją strategii lizbońskiej. Kryzys gospodarczy odsłonił strukturalne słabości gospodarki europejskiej. Wszystkie te czynniki rodzą potrzebę mobilizacji całego potencjału gospodarczego Unii. Bez inwestowania w przewagi konkurencyjne każdego regionu taka mobilizacja nie byłaby możliwa. W regionach, w których dominującym wyzwaniem jest niewykorzystany potencjał, istnieje potrzeba usuwania barier rozwojowych. We wszystkich regionach wyzwaniem jest inwestowanie w konkurencyjność gospodarki.

11. Charakter wyzwań rozwojowych rodzi potrzebę szukania rozwiązań, odpowiedzi, polityki rozwoju programowanej i realizowanej na poziomie lokalnym, regionalnym, funkcjonalnym, transgranicznym. Fakt, iż przewagi konkurencyjne są dziś związane z wiedzą, kwalifikacjami, talentem, bliskością partnerów, kapitałem społecznym - przesądza o efektywności wykorzystania tych zasobów poprzez politykę rozwoju oddolnego, związaną z konkretnym terytorium. Dodatkowym czynnikiem, który dziś trzeba brać pod uwagę w rozumieniu polityki spójności jest wybór najlepszego poziomu rządzenia dla programowania i uchwalania decyzji. Stąd na przyszłość istotne jest poważne potraktowanie wyzwania instytucjonalnego - zapewnienie sprawnych struktur administracji publicznej szczebli subnarodowych. Generalnie, potrzebne jest inwestowanie w rozwój efektywnych instytucji.

12. Zwiększenie roli polityki regionalnej wynika także z rosnącego znaczenia zintegrowanego podejścia do polityki rozwoju i zmian strukturalnych. Bez niego nie da się osiągnąć takich celów polityki regionalnej jak rozwój zrównoważony, podniesienie poziomu jakości życia, itp. Polityka związana z terytorium może być najbardziej

efektywnym źródłem zintegrowanej podaży dóbr i usług publicznych dostosowanych do potrzeb i potencjału wewnętrznego danego terytorium.

13. W przyszłej polityce spójności zmierzmy się na pewno z potrzebą dążenia do harmonii horyzontalnej w rozwoju - nie sektorowe, a zintegrowane podejście, potrzeba zdefiniowania nowych powiązań między bardziej i słabiej rozwiniętymi regionami, zdefiniowane od nowa związków między obszarami wiejskimi i miejskimi. Zmierzmy się także z koniecznością uwzględnienia zmieniających się czynników, które warunkują realizację celów spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej.

14. Kryzys wyznacza w tej chwili pewną cenzurę w podejściu do rozwoju. Zaczyna się okres wielkiej restrukturyzacji gospodarki europejskiej. Europa postkryzysowa będzie się mierzyć z dwoma wielkimi wyzwaniem - rozwojem zrównoważonym i bezrobociem. Dlatego głęboki sens tkwi także w tym, by konkurencyjność regionów budować na ich lokalnych zasobach i przewagach konkurencyjnych związanych ze zrównoważonym charakterem rozwoju (klimat, energia, jakość życia) i spójnością społeczną.

15. Dylematem, który pojawia się w debacie jest relacja między spójnością a konkurencyjnością, między solidarnością a efektywnością. Niektórzy wskazują na rozłączność tych dwóch kryteriów i konieczność skupienia się w polityce spójności na tylko jednym z nich - mianowicie solidarności. Oznaczałoby to założenie, że proces doganiania, a więc szybszy wzrost miałby się w słabiej rozwiniętych regionach odbywać bez udziału czynników, które decydują dziś o konkurencyjności i dynamice rozwoju - innowacyjności, nowych technologii, talentu i kwalifikacji, efektywności energetycznej i wodnej itd. Oznaczałoby to uznanie, iż proces doganiania jest celem samym w sobie. W warunkach współczesnych bez efektywności jest on właściwie nie do zrealizowania.

Nie oznacza to wcale, że nie ma regionów, w których trzeba zmniejszyć lukę infrastrukturalną czy środowiskową. Są regiony i nie jest to stała liczba, w których trzeba inwestować w likwidację lub łagodzenie barier rozwojowych. To nie oznacza, że regiony te mogą na jutro zastawić inwestycje w innowacyjność, efektywność wodną i energetyczną. Byłaby to po prostu droga do marginalizacji.

16. W przyszłej polityce spójności wydaje mi się niezwykle ważne zwrócenie uwagi na wykorzystanie dla przyspieszenia rozwoju regionów opóźnionych ich powiązań z regionami dynamicznymi czy bardziej zaawansowanymi. Szczególnie, że w obecnym okresie inwestujemy wiele w centra wzrostu, powstają lokomotywy, które trzeba będzie efektywnie wykorzystać. By lokomotywy nie odczepiały się od wagonów, które trzeba

pociągać - cały europejski pociąg musi jechać do przodu - musimy osiągnąć w słabszych regionach masę krytyczną, która zwiększy ich atrakcyjność dla inwestorów.

17. Nie ulega wątpliwości, iż współpraca terytorialna będzie ważnym elementem polityki. Myślę, że trzeba i w tym przypadku uruchomić bardziej efektywną maszynę tej współpracy. Rozpoczęliśmy ten proces wraz z inicjatywą Regions for economic change, w której łączenie nowych doświadczeń z możliwością ich wykorzystania w programach podstawowych może zwiększyć efektywność tej współpracy.

Weszliśmy też na nowe terytorium współpracy terytorialnej budując strategię regionu morza bałtyckiego i uruchamiając przygotowaną strategię dla obszaru Dunaju. Wyjście poza czystą współpracę oznacza podjęcie głębszych zobowiązań między partnerami. Makroregionalna strategia jest przykładem funkcjonalnego podejścia do spójności terytorialnej. Te priorytety pilotażowe dają także szansę na wypracowanie mechanizmów synergii między różnymi politykami sektorowymi.

18. Relacja między polityką spójności a innymi politykami ciągle nie jest w pełni określona, zdefiniowana i zorganizowana. Na pewno trzeba więcej zrobić dla zapewnienia spójności i wykorzystania synergii między polityką spójności i politykami sektorowymi na poziomie krajowym i europejskim. Przykład strategii lizbońskiej i jej związku z programami polityki spójności jest przykładem możliwej do przyjęcia ścieżki, ale wymaga jeszcze wiele wysiłku. Przykład mobilizacji regionalnych potencjałów innowacyjno-badawczych, prace nad regionalnymi strategiami innowacyjności także pokazuje, że synergii można stworzyć i wykorzystać. Przykład inkorporowania działań związanych ze zmianami klimatu do priorytetów polityki regionalnej opartej na podejściu zintegrowanym pokazuje jak osiągać większą skuteczność w polityce.

19. Oddzielnym i wielkim tematem przygotowań polityki okresu po 2013 r. jest kwestia dalszych prac nad zwiększeniem efektywności wdrażania polityki i jej ewaluacji. Zbierane są doświadczenia z minionego i obecnego okresu. Reforma z 2006r. uruchomiła wiele zmian w tym zakresie. Proces upraszczania mechanizmów realizacji trwa. Są to na pewno drobne, choć bardzo ważne zmiany. Nowy Traktat, upraszczający współodpowiedzialność Komisji Europejskiej i państw członkowskich, otworzy szanse na zmiany bardziej radykalne. Trzeba je przygotować. Warto także zastanowić się nad znalezieniem właściwej proporcji między regionalizacją polityki i jej sektorowością. Warto przyjrzeć się praktycznym aspektom zasady subsydiarności. Warto pokusić się o większą odwagę w dostosowaniu systemu zarządzania i kontroli do charakteru i rozmiarów alokacji i typu interwencji. Zobaczyć, co dzieje się z wykorzystywaniem Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej. Zwiększyć rolę Komisji Europejskiej w zarządzaniu polityką. Zwiększyć rolę Dyrekcji Generalnej odpowiedzialnej za politykę regionalną w koordynacji. Być może rozwiązanie polegające na przyjęciu jednego programu operacyjnego na poziomie regionu, obejmującego wszystkie polityki byłoby najbardziej proefektywnym rozwiązaniem.

Myślę, że czasy, jakie nastaly, nie tylko pozwalają, ale zobowiązują nas do myślenia "out of the box", niekonwencjonalnego i do szukania rozwiązań stosownych do celu głównego - nie dopuszczenia, by Europa nie była w czołówce globalnej gospodarki.