

Stanowisko Zarządu Województwa Dolnośląskiego w sprawie koncepcji przyszłej polityki spójności po 2013 r.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego z uznaniem przyjmuje prace Komisji Europejskiej, Ministerstwa Rozwoju Regionalnego oraz innych podmiotów nad kształtem nowej polityki spójności po 2013 r., które uwzględniają założenie, że regiony winny odgrywać aktywną i istotną rolę w tworzeniu mechanizmów rozwoju, zarówno w ramach polityki regionalnej swojego kraju, jak również polityki spójności Unii Europejskiej.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego z satysfakcją przyjął propozycje przedstawione przez Pana Pawła Sameckiego, Komisarza UE ds. polityki regionalnej, w dokumencie „ORIENTATION PAPER ON FUTURE COHESION POLICY”¹, stwierdzając, że zawarte w nim założenia koncepcji przyszłej polityki spójności po 2013 r. są zbieżne z oczekiwaniami Samorządu Województwa Dolnośląskiego. Wdrożenie tych założeń będzie miało istotny wpływ na dalszy rozwój regionów Unii Europejskiej oraz pozycję Europy w globalizującej się gospodarce w następstwie tworzenia się wielobiegunowego świata m.in. poprzez dynamiczny rozwój krajów Chin i Indii.

Zarząd Województwa Dolnośląskiego wyraża pogląd, że proces konsultacji kształtu tejże polityki wpłynie znacząco na wzrost zainteresowania problematyką polityki spójności wśród podmiotów odpowiedzialnych za planowanie strategiczne, w tym planowanie budżetu, wraz z realizacją polityk publicznych, a aktywny udział regionów w tworzeniu mechanizmów spójności w Europie stanie się znaczącym wkładem w realizację zapisów Traktatu Lizbońskiego.

W związku z powyższym Zarząd Województwa Dolnośląskiego pragnie przedstawić wnioski wynikające z dotychczasowych prac Samorządu Województwa Dolnośląskiego nad dokumentami dotyczącymi przyszłej polityki spójności po 2013 r.

I. Kontynuacja polityki spójności ze wskazanymi modyfikacjami

1. Planowane przemodelowanie zasad podziału środków budżetowych UE poprzez przeznaczenie znacznie większych sum wydatków budżetowych na badania i rozwój w celu stworzenia niskoemisyjnej gospodarki opartej na wiedzy, na walkę ze zmianami klimatu oraz na aktywniejszą postawę UE na arenie międzynarodowej² wskazuje, iż realizacja zadań we wskazanych obszarach odbyłaby się kosztem obecnych priorytetów UE, a mianowicie polityki spójności i rolnictwa. Tymczasem zgodnie z ideą integracji europejskiej, polityka spójności jest silnie zaakcentowana w dokumentach europejskich np. art. 174-178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej³ oraz Protokół nr 28 do tegoż Traktatu⁴.

¹ Dokument kierunkowy dotyczący przyszłej polityki spójności, KE, grudzień 2009 r.

² Komunikat Komisji Europejskiej dla Parlamentu Europejskiego i Rady - Agenda Reform dla globalnej Europy [Reformowanie budżetu, zmienianie Europy]

³ Wersja skonsolidowana Traktatu z dnia 25 marca 1957 r. o funkcjonowaniu Unii Europejskiej [Dz. Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r., t. 51, s. 47]

⁴ Protokół nr 28 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

2. W polityce spójności, która posiada charakter integracyjny i horyzontalny w odniesieniu do pozostałych polityk, wyraża się potencjał do elastycznego odpowiadania na zmieniające się priorytety i wyzwania UE, w szczególności realizacji kluczowej zasady traktatowej, zgodnie z którą polityka ta wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między Państwami Członkowskimi⁵.
3. Pomysł przesunięcia priorytetów przy dokładnej analizie nasuwa szereg wątpliwości. Kraje, które przystąpiły do UE w 2004, a także część regionów „starej” UE wciąż boryka się z problemami rozwojowymi i spójnością. Na obszarach tych nie wykształciły się jeszcze na oczekiwanym poziomie mechanizmy rozwojowe. Co więcej, regiony o wartości wskaźnika PKB niższej od średniej unijnej wciąż stanowią większość wśród Państw Członkowskich. Należy pamiętać o tym, że „nowe kraje” UE dopiero od kilku lat mają możliwość korzystania ze wsparcia funduszy strukturalnych i choć osiągnięto sporo sukcesów w dziedzinie modernizacji gospodarek i poprawienia jakości życia mieszkańców tych państw, wciąż ich wskaźniki gospodarcze pozostają na o wiele niższym poziomie niż w krajach „starej” UE. Wynika to także z przyczyn obiektywnych – trudno w kilka lat osiągnąć to, na co inne kraje miały kilkanaście, a nawet kilkadziesiąt lat. Należy również mieć na względzie, że na obszarach o niskim poziomie rozwoju wciąż problemem jest dostęp do podstawowych „zdobyczy” cywilizacyjnych jak np. kanalizacja, infrastruktura drogowa czy kolejowa, sieć teleinformatyczna, i choć przez ostatnie lata zrealizowano wiele projektów, to wciąż potrzeby są bardzo duże. Obszary te muszą mieć więcej czasu, aby móc w pełnym zakresie zacząć stosować się do reguł określonych w Strategii Lizbońskiej. Posiadają one także niewykorzystane zasoby endogenicznego potencjału rozwojowego, który przy zastosowaniu odpowiednich mechanizmów wsparcia przewidzianych w ramach polityki spójności, może zostać uruchomiony z korzyścią nie tylko dla tych regionów, ale dla całej UE, poprzez zwiększenie jej spójności zarówno w aspekcie gospodarczym, społecznym i terytorialnym.
4. Za kontynuacją polityki spójności w dotychczasowej formie, z nieznacznymi modyfikacjami, przemawia fakt, iż dzięki niej w wielu regionach znacząco zwiększyła się aktywność podmiotów naukowo-badawczych, współpracujących z podmiotami gospodarczymi, rozszerzając i zdecydowanie wzmacniając zakres działań nakierowanych na cele Strategii Lizbońskiej. Przejawia się to ich wyższym wzrostem gospodarczym, tworzeniem nowych miejsc pracy, poprawą jakości środowiska naturalnego, zwiększeniem równości szans w społeczeństwie i wzrostem poziomu życia. Należy uznać, że jest to istotny i skuteczny instrument zwiększania potencjału rozwojowego i konkurencyjności europejskich regionów. Korzyści z tej polityki otrzymują również najbogatsze regiony UE.
5. Bez polityki spójności i funduszy strukturalnych nie jest możliwa zmiana sytuacji obszarów słabiej rozwiniętych, do których zaliczyć należy także terytoria o niekorzystnych

⁵ Art. 3 ust. 3 zd. 5 Wersja skonsolidowana Traktatu z dnia 7 lutego 1992 r. o Unii Europejskiej [Dz. Urz. UE C 115 z dnia 9 maja 2008 r., t. 51, s. 13]

warunkach naturalnych np. obszary górskie, gdzie bardzo często występują znaczące braki infrastrukturalne. Przykłady Hiszpanii i Portugalii dowodzą, iż polityka spójności doprowadziła w krótkim czasie do radykalnej poprawy infrastruktury, w szczególności transportowej. W Irlandii pomoc funduszy strukturalnych przyczyniła się do zniwelowania braków w krajowej sieci dróg, m.in. łączących Dublin z innymi miastami Irlandii i Belfastem w Irlandii Północnej.

6. Istotnym elementem realizacji polityki spójności, jako narzędzia integracji europejskiej, jest także współpraca z regionami innych Państw Członkowskich, w szczególności współpraca transgraniczna. Ponieważ różnice poziomu rozwoju regionów przygranicznych pozostają nadal znaczne (np. Kotlina Kłodzka na terenie Euroregionu Glacensis na pograniczu polsko-czeskim, czy obszar pogranicza polsko-czesko-niemieckiego w Euroregionie Nysa) niezbędne jest zwiększenie nakładów zwłaszcza na infrastrukturę transportową i komunalną w terytorialnym wymiarze unijnej polityki spójności.
7. Argumentem za wzmocnieniem polityki spójności jest także funkcjonowanie sieci obszarów NATURA 2000 będącej przedmiotem szczególnego zainteresowania Unii Europejskiej, Państw Członkowskich i regionów. Potrzeba zachowania europejskiego dziedzictwa przyrodniczego w równowadze z potrzebami regionów opóźnionych w rozwoju wymaga zaangażowania nadzwyczajnego wysiłku wielu osób i instytucji oraz odpowiednich środków finansowych.
8. Likwidacja luki infrastrukturalnej w regionach w zakresie powiązań komunikacyjnych z metropoliami/stolicami regionów jest najlepszym sposobem osiągnięcia społecznych celów polityki spójności, dzięki ułatwieniu dostępu do miejsc pracy osobom zamieszkującym obszary dotknięte wysokim bezrobociem. W kontekście zmian kosztów pracy jest niezwykle ważne, aby powstrzymać odpływ inwestorów do państw o niższych kosztach zatrudnienia, poza obszar UE.
9. Poprawa jakości kapitału ludzkiego jako główny cel polityki spójności w Polsce wymaga zaangażowania znaczących środków na modernizację infrastruktury edukacyjnej i badawczej szkolnictwa wyższego. Będzie to czynnik wspierający dokonanie reformy szkolnictwa wyższego w naszym kraju, koniecznej aby powstały warunki dla wyławiania i rozwoju talentów, które decydują o zdolności innowacyjnej społeczeństwa i konkurencyjności gospodarki, a także nieodzownej dla wzmocnienia potencjału intelektualnego uczelni i ośrodków naukowo-badawczych. Polityka spójności powinna również wspomóc przeciwdziałanie postępującemu „drenażowi mózgów”, aby nie następował proces destrukcji biedniejszych regionów poprzez odpływ najlepszych kadr i talentów. Bez znaczących środków finansowych nie będzie możliwe stworzenie atrakcyjnych warunków pracy dla utalentowanej młodzieży.
10. Odejście od zadań realizujących ideę spójności na rzecz innowacyjności nie jest efektywnym rozwiązaniem. Nie można stawiać tylko na innowacyjność, gdyż w krajach i regionach, które nie osiągnęły jeszcze odpowiedniego poziomu rozwoju, efekty takiej polityki będą niewielkie, nieznaczące. Istnieje niebezpieczeństwo, że cała Europa

Wschodnia, a w tym Polska może stać się obszarem peryferyjnym dla obszarów wysokoinnowacyjnych, bez możliwości szybkiej zmiany i adaptacji do wyzwań zewnętrznych, przez co na wiele lat pogrąży się w stagnacji. Ten niekorzystny proces wzmagać będą także migracje i wyludnianie się tych, nie mogących sobie poradzić z zewnętrzną konkurencją, regionów.

11. Wreszcie w przypadku nowych Państw Członkowskich warto podkreślić wkład polityki spójności w konwergencję instytucjonalną poprzez upowszechnienie nowoczesnych modeli wieloletniego zarządzania strategicznego i finansowego, jak również transfer swoistego *know-how* w zakresie programowania, monitorowania, kontroli i ewaluacji.

II. Korekty wzmacniające skuteczność polityki spójności

1. Wprowadzając zmiany do polityki spójności na nowo powinno zostać zdefiniowane pojęcie „jakości życia”, które jest wyznacznikiem poziomu rozwoju regionów UE. Wydaje się, iż wskaźnik PKB per capita stracił znaczenie jako miarodajne narzędzie na podstawie którego dotychczas ocenia się poziom jakości życia. Dotychczas wskaźnik ten miał wpływ na wielkość środków jakie były przyznawane danemu obszarowi wsparcia, aby wyrównać poziom rozwoju. W praktyce okazuje się jednak, iż mierzony tym wskaźnikiem dystans pomiędzy regionami nadal się powiększa. Redefinicja mierników poziomu jakości życia powinna uwzględniać społeczne skutki podejmowanych działań infrastrukturalnych (np. z punktu widzenia czasu przejazdu oraz możliwości dojazdu do miejsc o utrudnionym dostępie). Wraz z postulowanym ujednoczeniem celów i wskaźników polityk europejskich należy także zmodyfikować tzw. Regional Innovation Scoreboard (Europejska Tablica Wyników) w zakresie innowacji uwzględniając parametry dynamiki nakładów wzmacniających konkurencyjność mniej zaawansowanych regionów m.in. na poprawę spójności terytorialnej, które dzisiaj nie są uwzględniane. Tylko wówczas można się zgodzić na przyjęcie tych miar jako podstawy przyznawania przez UE środków na politykę spójności.
2. W ramach przyszłej polityki spójności, istotne jest określenie roli regionów w jej tworzeniu i realizacji, poprzez zapewnienie suwerenności w podejmowaniu decyzji co do kształtu programów i alokacji środków na przedsięwzięcia o specyficznym znaczeniu dla regionu, przy respektowaniu ogólnych wytycznych wynikających z przepisów wspólnotowych, zwłaszcza dotyczących wymogów pomiaru efektywności interwencji z funduszy strukturalnych. Oczekiwana jest zwłaszcza większa swoboda i elastyczność w implementacji konkretnych, dopasowanych do specyfiki regionalnej rozwiązań. W kształtowaniu polityki spójności musi dominować podejście problemowe, a nie sektorowe. Problemowe rozwiązania wymagają jednak przywrócenia mechanizmu wielofunduszowego finansowania. Władze regionalne powinny stosować zintegrowane podejście przy programowaniu, koncentrując się na zdefiniowaniu listy kluczowych problemów i opracowaniu listy kluczowych projektów służących ich rozwiązaniu.

3. Dla wzmocnienia efektywności wymiaru społecznego polityki spójności trzeba nadać najwyższy priorytet wspomaganie postaw przedsiębiorczych i innowacyjnych, na których bazuje rozwój gospodarki. Dlatego postuluje się zwiększenie zaangażowania funduszy europejskich w różnorodne instrumenty wspierające przedsiębiorstwa, takie jak: seed-capital, venture capital, fundusze poręczeniowe i pożyczkowe. Jednocześnie trzeba uelastyczyć zasady wsparcia m.in. dla inicjatyw typu start-up czy przy wsparciu tzw. przedsiębiorczości akademickiej, tak aby konieczność sprostania obowiązującym wymogom proceduralnym i posiadania zdolności finansowej nie hamowała chęci realizacji innowacyjnych projektów.
4. Należy tak rozłożyć cele i priorytety w przyszłym okresie programowania, aby politykę spójności wyposażyć w adekwatną – co najmniej na obecnym poziomie – wielkość środków, umożliwiającą skuteczną realizację nowych wyzwań. Konieczne wydaje się także bardziej zintegrowane podejście do działań funduszy i systemu ich realizacji w ramach polityki spójności, które w sposób komplementarny powinny reagować na zidentyfikowane problemy i wyzwania, oraz zgodnie z sugestiami Rządu Rzeczypospolitej Polskiej, dokonanie silniejszej integracji między funduszami realizującymi te same cele (np. EFRR i EFS), czy też Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. W wielu obszarach są one zbieżne i nakładają się na siebie, a ich integracja zwiększyłaby racjonalność alokacji środków z budżetu UE na przedsięwzięcia rozwojowe oraz ułatwiłaby koordynację wszystkich działań, ograniczając ryzyko podwójnego wsparcia podobnego typu przedsięwzięć ze środków różnych polityk. Wykorzystując politykę spójności należałoby utrzymać jej rolę „promotora” integrującego wymiary społeczny, gospodarczy i terytorialny, prowadzącego do realizacji celów rozwojowych w ramach wspólnotowych polityk sektorowych oraz krajowych i strategii regionalnych – w szczególności w obszarach konkurencyjność (przedsiębiorstwa), B+R, kapitał społeczny, rozwój terytorialny i przestrzenny, ochrona środowiska, rozwój obszarów wiejskich. Za istotne należy także uznać wprowadzenie rozwiązań służących zwiększaniu efektywności instrumentów realizacji polityki spójności oraz podniesienia jej skuteczności kładąc nacisk przede wszystkim na efektywność wykorzystania środków, a nie na tempo ich absorpcji.

Marszałek
Województwa Dolnośląskiego
Członek Zarządu
Marek Łapiński Województwa Dolnośląskiego
Grzegorz Roman
Wicemarszałek
Województwa Dolnośląskiego
Stanisław Longawa

Kierownik Działu
Strategii Regionalnej
Tomasz Bogusz

Dyrektor Departamentu
Rozwoju Regionalnego
Zbigniew Dynak