

# Nowy budżet UE – regiony kowalem swojego losu



**KRZYSZTOF KASPRZYK**

Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Komisja Europejska

Europejski Zielony Ład i związana z nim dynamiczna transformacja europejskiej gospodarki stwarzają dla nas doskonałą okazję do wskoczenia na nową ścieżkę rozwoju. Regiony mogą stać się wyznacznikiem poziomu ambicji w tym zakresie. Żeby tak się jednak stało, potrzebne jest prawdziwe przewartościowanie priorytetów: kwestie ekologiczno-klimatyczne muszą w końcu przestać być w Polsce traktowane jako cena, którą trzeba zapłacić za wsparcie finansowe kierowane na inne obszary. Tylko od nas zależy więc, czy wykorzystamy nowy unijny budżet do dokonania prawdziwej transformacji gospodarczej, czy do zabetonowania naszej pozycji w ogonie Europy. Taka szansa na skok rozwojowy, jak dziś, może się już nie powtórzyć.

## Z klimatem nam nie po drodze

W nowym wieloletnim budżecie Unii Europejskiej na lata 2021-2027 (okres wydatkowania skończy się w 2030 r.), największe w historii Unii środki finansowe – zarówno „zwykły” budżet, jak i nowe środki dedykowane odbudowie po kryzysie związanym z pandemią – mają służyć transformacji UE w kierunku Europejskiego Zielonego Ładu oraz cyfryzacji.

W tym samym czasie Polska często uznawana jest za państwo, które klimatyczne i zielone priorytety traktuje jak dopust boży lub cenę, którą trzeba zapłacić za finansowanie innych obszarów, na których tak naprawdę nam zależy. Takie postrzeganie naszego kraju jest niestety uzasadnione. W stanowisku rządu do polityki spójności – głównej koperty finansowej w budżecie europejskim, z której finansowane są inwestycje i której jednym z celów jest *bardziej przyjazna dla środowiska niskowęglowa Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetyki, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, przystosowania się do zmiany klimatu oraz zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem* – słowo „klimat” nie pojawia się ani razu. Koncentracja tematyczna, czyli określenie minimalnego udziału innowacyjnych i zielonych wydatków w całości budżetu, też nie budzi entuzjazmu, gdyż *rząd RP uważa, że poziomy koncentracji powinny być uzgadniane indywidualnie z państwami członkowskimi i regionami, biorąc pod uwagę ich możliwości do włączenia się w realizację celów ogólnoeuropejskich oraz istniejące w nich niedobory w różnych obszarach*. Czytając cały dokument nie ma wątpliwości, że rząd ocenia możliwości włączenia się polskich regionów w realizację „celów ogólnoeuropejskich” raczej sceptycznie i – tak jak dotychczas – chciałby, aby Polska nie musiała zbyt dużo na innowacje i klimat wydawać, przeznaczając największą część środków na niedobory w innych obszarach, głównie w zakresie infrastruktury podstawowej.



**Polska często uznawana jest za państwo, które klimatyczne i zielone priorytety traktuje jak dopust boży. Takie postrzeganie naszego kraju jest niestety uzasadnione.**

Nie jest to tylko i wyłącznie podejście rządowe – regiony także często miewają trudności ze słowem „klimat”. Świadczy o tym chociażby ich stanowisko z listopada 2016 r., w którym podkreślają, że koncentracja *powinna uwzględniać specyfikę obszarów, do których adresowane jest wsparcie i ukierunkować strumień interwencji na zdiagnozowane wyzwania rozwojowe stojące przed tymi obszarami*. W tym przypadku również wygląda to tak, jakby polskie województwa uważały że „specyfika” ich obszarów powinna uzasadniać mniej ambitne wydatki na innowacje i zielone priorytety, niż gdzie indziej w Europie.

## Wielka szansa dla regionów

Cytowane powyżej stanowiska mają już 3-4 lata i od tego czasu wiele się w Europie zmieniło. Nowa Komisja Europejska wzmocniła zielone i klimatyczne priorytety, proponując Nowy Zielony Ład, kryzys spowodowany koronawirusem pokazał w praktyce, że głęboka cyfryzacja jest niezbędnym elementem dla odporności i konkurencyjności europejskiej i polskiej gospodarki, a zamiast oczekiwanego zmniejszenia środków europejskich, pojawił się nie tylko Fundusz Sprawiedliwej Transformacji, ale także nowy instrument na rzecz odbudowy i zwiększenia odporności.

Te zmiany mogą stać się dla polskich regionów impulsem do uznania europejskich priorytetów za swoje oraz do gruntownego przemyślenia kierunków wykorzystania funduszy europejskich, a konkretniej: przyjęcia dużo bardziej ambitnego podejścia w sprawach klimatycznych. Dlaczego warto, by tak się stało?

“ **Warto, by polskie regiony uznały europejskie priorytety za swoje oraz gruntownie przemyślały kierunki wykorzystania funduszy europejskich, a konkretniej: przyjęły dużo bardziej ambitne podejścia w sprawach klimatycznych.**

Po pierwsze, taka zmiana priorytetów jest konieczna dla zapewnienia rzeczywiście trwałego rozwoju: inwestycje muszą dotyczyć świata, jaki będzie, a nie takiego, jaki był. Jeśli polskie podmioty, w tym także regiony, będą przyglądać się z boku zachodzącym zmianom i nie będą miały wystarczającego wsparcia ze strony instytucji publicznych, nadal pozostaną poza łańcuchami dostaw i nie będą w stanie wykorzystać swojego potencjału. Byłaby to wielka szkoda tym bardziej, że transformacja gospodarcza powoduje często, iż dotychczasowe zapóźnienie rozwojowe traci na znaczeniu, a wręcz pozwala na przeskoczenie pewnych etapów dzięki brakowi balastu starych, nieoptymalnych już decyzji. Mówiąc wprost: daje to możliwości zainwestowania od razu w technologie przyszłości. Wsparcie instytucjonalne i finansowe w tym kierunku właśnie teraz, w okresie dynamicznych zmian, może dać największy efekt.

Po drugie, regiony i miasta to najlepszy poziom dla wsparcia niezbędnych zmian. Polskie przedsiębiorstwa mają ogromny potencjał, ale bardziej inteligentne wsparcie wymagać będzie także lepszych projektów. Ich przygotowanie można wspierać, ale wymaga to detalicznej pracy u podstaw z przedsiębiorcami oraz znajomości lokalnej specyfiki. Tego wszystkiego nie da się, nawet w bardzo wyrafinowanych schematach wsparcia, zrobić z Warszawy czy z Brukseli. W tym miejscu podkreślę też, że warto, by na poważnie została wreszcie potraktowana współpraca regionów z przedsiębiorstwami w ramach mechanizmów tzw. strategii inteligentnych specjalizacji. Do tej pory w zbyt wielu regionach strategie te służyły bowiem przede wszystkim jako kryterium formalne dotyczące wsparcia lub wykluczenia wsparcia pewnych branż. Zbyt słaby był za to często element wykorzystania ich jako platformy do identyfikacji dobrych projektów.

Po trzecie wreszcie, regiony są już gotowe, aby takie ambitne wyzwanie podjąć. Przez kilkanaście lat, jakie upłynęły od akcesji, zbudowały znaczny potencjał administracyjny i mają do dyspozycji poważne narzędzie w postaci stabilnego finansowania do 2030 r. Fundusze, którymi w dużej części będą one zarządzać, są dużo bardziej elastyczne niż w przeszłości, co powinno pozwolić znacznie ograniczyć biurokrację, zwłaszcza w przypadku wsparcia zwrotnego.

## Papierek lakmusowy nowych priorytetów

Prawdziwym sprawdzianem rzeczywistego charakteru przyjętych priorytetów będą w największej mierze projekty programów krajowych i regionalnych na okres 2021-2027 (w zakresie polityki spójności) oraz Krajowy Plan Odbudowy. Poniżej proponuję kilka przykładowych testów, które mogą pozwolić na ich ocenę pod kątem poziomu ambicji:

- Czy poziomy tematycznej koncentracji będą znajdowały się na minimalnym wymaganym przez prawo poziomie, czy też poszczególne regiony prześlą Komisji propozycje priorytetów, w których alokacja na innowacje i zielone priorytety będzie wyższa?
- Jak ambitne będą parametry wpisane w zakresie wsparcia efektywności energetycznej? Czy również wybór projektów w sektorach, które nie są objęte tematyczną koncentracją, w sposób horyzontalny będzie premiował projekty np. pod kątem efektywności energetycznej?
- Czy w projektach programów znajdą się wystarczające środki na wsparcie przygotowania projektów?
- Czy mechanizmy udziału przedsiębiorców będą „na twardo” wpisane w opis strategii inteligentnej specjalizacji, czy też strategię będą sprowadzały się do kryterium formalnego, ograniczającego wsparcie do pewnych branż lub sektorów?
- Czy wsparcie dla przedsiębiorców będzie miało charakter zwrotny, nakierowany na przedsięwzięcia mające perspektywę sukcesu rynkowego? Czy może nadal będzie dominowało wsparcie dotacyjne, pozwalające szybciej wydatkować europejskie środki?
- Czy w projektach programów będą wystarczające środki na wsparcie przygotowania przedsiębiorców i innych podmiotów, ubiegających się o fundusze w ramach programów Unii Europejskiej zarządzanych centralnie, np. Horyzont Europa, w których tylko najlepsze na poziomie europejskim projekty uzyskują wsparcie? Polskie podmioty dotychczas bardzo słabo wypadają w statystykach konkursów organizowanych na poziomie ogólnoeuropejskim, co wynika między innymi z małej liczby składanych wniosków. Zapewnienie w regionie „rezerwowego” dofinansowania w przypadku bardzo dobrze ocenionych projektów, dla których jednak zabrakło już na poziomie europejskim alokacji, zachęciłoby te podmioty do składania wniosków o dofinansowanie. W okresie 2021-2027 takie projekty będą mogły skorzystać z bardzo uproszczonych zasad zatwierdzania, w ramach tzw. mechanizmu *seal of excellence*. Nawet drobne wsparcie, np. zapewnienie dobrej jakości tłumaczenia wniosku na język angielski, zwiększyłoby dodatkowo szansę takich projektów.

Tę listę można by wydłużyć. Tego typu pytania każdy obywatel może zadać w trakcie konsultacji dotyczących projektów programów, które są wymagane przez prawo europejskie, ale które, jak jestem przekonany, regiony wykorzystują także jako autentyczny test swoich pomysłów.

## ***Business as usual* nie wystarczy**

Jest wiele powodów, dla których samorządy regionalne mogą woleć dotychczasowe podejście do programów unijnych, koncentrujące się na infrastrukturze podstawowej i podmiotach publicznych. Najważniejszym z nich jest to, że w tym obszarze i zarządzający i beneficjenci zbudowali duże doświadczenie, w związku z czym wydatkowanie środków jest dla nich prostsze i związane z mniejszym ryzykiem. Jednakże takie konserwatywne podejście *business as usual* nie zapewni rzeczywistej transformacji gospodarczej i w praktyce będzie gwarantowało pozostanie w ogonie Europy.

Historia rozszerzania Unii Europejskiej pokazuje, że same uzupełnienie braków infrastrukturalnych nie jest wystarczające. Europejski Zielony Ład i dynamiczna transformacja gospodarki europejskiej z nim związana stwarzają doskonałą okazję, aby pomóc polskiej gospodarce wskoczyć na nową ścieżkę rozwoju. Regiony mogą stać się wyznacznikiem poziomu ambicji w tym zakresie. Świadomi obywatele, uczestnicząc w konsultacjach programów regionalnych i krajowych oraz wzmacniając w ten sposób poziom ambicji, mogą wywrzeć pozytywną presję i przekonać dotychczas nieprzekonanych do ambitniejszego podejścia.

“ **Same uzupełnienie braków infrastrukturalnych nie jest wystarczające. Europejski Zielony Ład i dynamiczna transformacja gospodarki europejskiej z nim związana, stwarzają doskonałą okazję, aby pomóc polskiej gospodarce wskoczyć na nową ścieżkę rozwoju.**

## O autorze

**Krzysztof Kasprzyk** – od 2016 r. pracownik Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Spójności Komisji Europejskiej, gdzie zajmuje się instrumentami finansowymi, a wcześniej m.in. koordynacją działań dotyczących uproszczeń i lepszego stanowienia prawa (*better regulation*). Z funduszami unijnymi w ramach unijnej polityki spójności związany od 2003 r., najpierw w instytucji zarządzającej (Fundusz Spójności i Program Infrastruktura i Środowisko) w ministerstwie odpowiedzialnym za rozwój regionalny, a potem przez 6 lat jako polski dyplomata w Stałym Przedstawicielstwie RP przy Unii Europejskiej w Brukseli. Ekonomista, absolwent Szkoły Głównej Handlowej i California Institute of Technology.



SAMORZĄD  
WOJEWÓDZTWA POMORSKIEGO



GDAŃSK



Pomorski  
Fundusz  
Rozwoju Sp. z o.o.



JEDNOSTKA  
SAMORZĄDU  
WOJEWÓDZTWA  
POMORSKIEGO



GDANSK LECH  
WALESA AIRPORT



Maritex  
ELECTRONIC COMPONENTS