

Miejsce Polski w Europie silnych regionów



Marek Woźniak

Marszałek Województwa Wielkopolskiego, Wiceprzewodniczący Europejskiego Komitetu Regionów

Polskie regiony, jako beneficjenci środków unijnych, przyczyniły się do efektywnego realizowania polityki rozwoju. To właśnie województwa wdrażały największe inwestycje, przeprowadzając skuteczne zmiany cywilizacyjne w naszym kraju. Po 2020 roku najistotniejszą kwestią dla Unii Europejskiej jest zмирzenie w stronę idei spójności społecznej. Na czym dokładnie ona polega? W jaki sposób umiejętnie wcielić ją w życie? Jaką rolę w tym procesie odgrywa Wielkopolska?

Już na samym początku trzeba podkreślić, że samorząd terytorialny w Polsce stanowi wartość kultury politycznej Zachodu. Jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny. W konstrukcji trójszczeblowej organizacji działalności administracyjnej zapewniony jest udział obywateli w rozwiązywaniu problemów. To z całą pewnością standardy zachodnioeuropejskiego państwa prawa, w którym mieszkańcy społeczności lokalnych i regionalnych legitymizują samorząd do działania na rzecz poprawy jakości życia.

”

Samorząd terytorialny w Polsce jest odzwierciedleniem demokratyzacji oraz decentralizacji, nawiązując tym samym do takich idei Europy Zachodniej, jak wolność i pluralizm społeczny.

Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są najważniejszym podmiotem prowadzenia polityki rozwoju we współczesnej Europie. Dlatego wprowadzenie drugiego etapu reformy w 1998 roku przybliżyło Polskę do akcesji do Unii Europejskiej. Generalnie, do 2004 roku uchwalono ok. 270 ustaw dostosowujących prawo polskie do prawa Unii Europejskiej. Integracja europejska była traktowana jako ostateczne przełamanie – ukształtowanego po II wojnie światowej – dwubiegunowego podziału Europy i włączenie się w nurt tradycji europejskich. Nie bez znaczenia był również fakt, że pełnoprawne członkostwo we Wspólnocie Europejskiej miało sprzyjać szybszemu nadrabianiu zapóźnień cywilizacyjnych okresu PRL-u i stanowić dźwignię rozwojową polskich regionów.

Dla wsparcia transformacji politycznej oraz gospodarczej państw Europy Środkowej i Wschodniej, Unia Europejska przygotowała kilka programów. Polska korzystała z funduszu PHARE (ang. *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*). Innymi ważniejszymi finansowymi instrumentami przedakcesyjnymi były fundusze ISPA (przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej – ang. *Instrument for Structural Policies for Pre-Accession*, czyli odpowiednik Funduszu Spójności) i SAPARD (specjalny przedakcesyjny Program

na Rzecznictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich – ang. *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*). W ich ramach polskie samorządy do 2003 roku wydały odpowiednio: PHARE – 0,60 mld euro, ISPA – 1,29 mld euro, SAPARD – 0,69 mld euro.



Unia Europejska to Europa regionów. To regiony są podmiotem prowadzenia polityki rozwoju regionalnego we współczesnej Europie.

Polska, ze względu na swój znaczący potencjał demograficzny i relatywnie niski poziom rozwoju społeczno-gospodarczego, po akcesji stawała się stopniowo największym beneficjentem europejskiej polityki spójności. W latach 2004-2006 bezpośrednio do samorządów zaadresowany był ZPORR (Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego). Jego rolą było przede wszystkim wsparcie w rozwoju podstawowej infrastruktury i budowanie potencjału instytucjonalnego, dlatego środki w ramach ZPORR nie miały tak charakterystycznej dla kolejnych perspektyw finansowych koncentracji tematycznej. Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom. Od 2007 roku w pełni upodmiotowiono województwa, nadając im status Instytucji Zarządzających środkami unijnymi. Sam wymiar terytorialny wszedł do kanonu debaty politycznej Unii, jego prawodawstwa, wychodząc poza politykę rozwoju regionalnego – aktualnie wymiar terytorialny jest obecny także w polityce interregionalnej.



Można śmiało postawić tezę, że sukces wdrażania środków unijnych w ramach polityki rozwoju zawdzięcza się w dużej mierze polskim regionom.

Od przystąpienia Polski do Unii Europejskiej w 2004 do 2020 roku, łączna wysokość wsparcia finansowego z UE, jaką otrzymały samorządy w Polsce, wyniosła 226,3 mld zł, stanowiąc 37% wartości wszystkich wydatków majątkowych (tj. 611,6 mld zł) poniesionych przez jednostki samorządu terytorialnego (JST). W tym samym czasie dotacje inwestycyjne z budżetu państwa dla JST wyniosły tylko ok. 57 mld zł. Z unijnych funduszy najbardziej korzystały samorządy województw, dla których unijne wsparcie stanowiło aż 62,1% wydatków inwestycyjnych – udział ten wynika m.in. z faktu, iż samorządy województw wdrażały największe inwestycje z zakresu transportu, służby zdrowia czy edukacji. Wsparcie z funduszy europejskich generuje prawie dwukrotnie większe wydatki inwestycyjne (wkład własny, koszty niekwalifikowane). Należy uznać, że mamy do czynienia z wpływem nie tylko ilościowym, ale także jakościowym. Wynika to ze stawianych przez Unię Europejską wymagań dotyczących choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych. Sprzyja to szybszemu nadrobieniu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji. Wielkopolska przeszła właśnie z grupy regionów słabo rozwiniętych do kategorii regionów przejściowych¹.



Stawiane przez Unię Europejską wymagania dotyczące choćby ochrony środowiska i klimatu, rozwoju sieci transportowych czy dostępności mieszkańców do wysokiej jakości usług publicznych sprzyjają szybszemu nadrobieniu zapóźnień cywilizacyjnych, ułatwiając polskim regionom spełnienie kryteriów konwergencji.

¹ Zob. *Wpływ środków UE na inwestycje lokalne i regionalne w Polsce*, analiza Związku Miast Polskich, <https://www.miasta.pl/aktualnosci/unia-europejska-stymuluje-inwestycje-samorzadowe> [dostęp: 14.06.2023].

Jednym z głównych celów wsparcia UE, wyrażonym w Traktacie o Unii Europejskiej, jest wzmocnienie spójności społeczno-gospodarczej Wspólnoty, w szczególności przez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju regionów i zrównoważony wzrost gospodarczy w skali całej UE. Uwagę zwraca fakt, że od akcesji Polski do Unii Europejskiej sposób podejścia do wsparcia i realizacji polityki rozwojowej uległ kilku istotnym modyfikacjom i reorientacjom. Wynikały one w głównej mierze ze zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Europie, które nie odzwierciedlały zakładanych postępów w realizacji polityki spójności. Strategia Lizbońska i Strategia Europa 2020 znacznie się od siebie różnią. Po roku 2008, wskutek głębokiego kryzysu gospodarczego w Unii Europejskiej, zwiększyło się znaczenie finansowania dostępnego w ramach polityki spójności. Przedstawiona w Strategii Europa 2020 unijna polityka rozwoju na okres drugiej dekady XXI w. koncentrować się miała na przezwycięzeniu recesji i jej skutków oraz transformacji gospodarki UE w bardziej zieloną, innowacyjną, z wysokim poziomem zatrudnienia i spójności społecznej. O ile w Strategii Lizbońskiej główną rolę odgrywała gospodarka, o tyle w Strategii Europa 2020 starano się zachować proporcje między ekonomicznym, społecznym i środowiskowym wymiarem przez wzmocnienie ostatnich dwóch oraz zapewnienie, że wszyscy obywatele odniosą korzyści z wdrażania tejże strategii².

Po 2020 roku unijna polityka rozwoju akcentuje kwestie społeczne i spójność społeczną. Istotną jest neutralność klimatyczna, bezpieczeństwo energetyczne, cyfryzacja i innowacje. Pandemia, wojna w Ukrainie, kryzysy gospodarcze czy wręcz wpisanie się kryzysów w naturalny pejzaż polityki – ale również przyspieszenie megatrendów, takich jak zmiany klimatyczne i cyfryzacja – sprawiły, że polityka spójności w nowej perspektywie wymagała znaczącej rewizji. Powstałe niedawno programy odbudowy i uruchomione „środki kryzysowe” zrodziły pytania dotyczące osiągnięcia właściwej równowagi między krótko- i długoterminowymi celami polityki. Jednocześnie podnoszono głosy o rosnącej roli redystrybucyjnej środków unijnych względem jej roli stymulującej, utrzymujące się dysproporcje wśród regionów Europy czy niezdolność niektórych regionów do nadrobienia zaległości pomimo znacznego wsparcia przez niemal dwie dekady. W efekcie, w nowej perspektywie finansowej, zrezygnowano z formułowania nadrzędnej strategii na rzecz powstawania strategii dziedzinowych.

Przepisy unijne ewoluowały w kierunku większej elastyczności zarządzania i dystrybucji środków. Uwypuklono rolę pożyczkowych instrumentów finansowych. Należy podkreślić, że Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* – nie tylko dla polskich regionów. Analizy finansowe, ewaluacje, prognozy czy po prostu doświadczenie naszego regionu dowodzą, że rozwój instrumentów finansowych tworzy stabilne narzędzia pozwalające na samodzielne kreowanie polityki regionalnej przez województwo w przyszłości.



Wielkopolska jest prekursorem wdrażania instrumentów finansowych, wyprzedzając aktualne zalecenia i rekomendacje dla polityki rozwoju oraz stając się przykładem *good practice* – nie tylko dla polskich regionów.

Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku. Polskie regiony już dziś włączają się w debatę o kształcie przyszłej polityki spójności. Powinna ona stanowić główną politykę inwestycyjną UE, ponieważ zapewnia – czego dowodzą liczne sprawozdania podsumowujące wdrażanie środków unijnych – długofalowy impuls rozwojowy i zmiany strukturalne regionów³. Regiony powinny pozostać głównym podmiotem realizacji polityki spójności z gwarancją adekwatnego wsparcia finansowego na realizację jej celów, takich jak

² M. Sulmicka, *Strategia „Europa 2020” – postlizbońska polityka rozwoju Unii Europejskiej*, „Prace i Materiały Instytutu Rozwoju Gospodarczego” nr 85/2011, Warszawa 2011.

³ Środki polityki spójności zapewniają długofalowy rozwój, ale model jej realizacji wymaga modyfikacji. Efekty wynikające z interwencji strukturalnej Unii Europejskiej są mniejsze niż można byłoby oczekiwać przy lepszym ukierunkowaniu całej interwencji.

przeciwdziałanie i adaptacja do zmian klimatu, transformacja energetyczna, redukcja negatywnych zmian demograficznych, wzrost jakości i dostępności do kluczowych usług społecznych czy przeciwdziałanie wykluczeniu. Należy utrzymać wiodącą rolę polityki spójności, jako polityki niwelowania nadmiernych napięć oraz dysproporcji rozwojowych między obszarami wzrostu i stagnacji. Istotne jest, aby synergicznie współdziałała ona z innymi politykami i funduszami UE – była przez nie uzupełniana, a nie zastępowana. Ostatnie lata wdrażania środków unijnych skłoniły nas do sformułowania postulatu kierowania się zasadą koncentracji tematycznej, ale bez narzucania regionalnej struktury alokacji zasobów. Regiony powinny mieć możliwość skutecznego reagowania na zmiany otoczenia w trakcie wdrażania środków i programów.

”

Biorąc pod uwagę sumę doświadczeń ostatnich lat, ale i obecne oraz wciąż pojawiające się nowe wyzwania, polityka spójności wymaga przeprojektowania po 2027 roku.

Mechanizm zarządzania polityką spójności potrzebuje przemodelowania w kierunku kontraktowania efektów, zamiast rozliczania wydatków. Regiony nie mogą być zakładnikami poziomu absorpcji środków – zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju. W ramach zarządzania współdzielonego powinny istnieć takie same zasady i standardy (np. w zakresie kwalifikowalności wydatków) oraz brak dyskryminacji względem programów zarządzanych centralnie (np. w zakresie pomocy publicznej). Natomiast w przypadku stosowania instrumentów terytorialnych, regułę „n+3” można zastąpić promocją zintegrowanych, wieloaspektowych i kompleksowych projektów.

”

Regiony nie powinny być zakładnikami poziomu absorpcji środków – zamiast tego winny wzmacniać swoją rolę kreatora polityki rozwoju.

Polskie regiony są gotowe do dyskusji na temat wyzwań dla Europy, przyszłej polityki spójności oraz niezbędnych reform administracyjnych czy ustrojowych, które ustabilizują demokrację w kraju. Jeśli nadal chcemy być istotnym graczem w procesie tworzenia Europy silnych regionów, pilna i konieczna jest kontynuacja reform, wynikających z potrzeby większej samodzielności finansowej samorządów.

O autorze

Marek Woźniak – absolwent archeologii na Wydziale Historii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu. Ukończył również Podyplomowe Studium Samorządu Terytorialnego na Wydziale Prawa Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu oraz Podyplomowe Studium Polityki i Zarządu Lokalnego na Wydziale Socjologii Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza w Poznaniu.

Od 1990 roku pracuje na rzecz samorządu: na poziomie gminy, powiatu, regionu. W październiku 2005 roku objął funkcję Marszałka Województwa Wielkopolskiego, którą pełni nieprzerwanie od pięciu kadencji. Aktywnie uczestniczy w pracach Związku Województw RP.

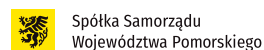
Od lutego 2006 roku Marszałek Woźniak jest członkiem Europejskiego Komitetu Regionów w Brukseli. W kwietniu 2008 roku objął stanowisko Przewodniczącego polskiej delegacji do Europejskiego Komitetu Regionów, został także wybrany na Wiceprzewodniczącego i członka Prezydium Europejskiego Komitetu Regionów, które to funkcje pełni do tej pory. Był również Wiceprzewodniczącym Grupy Europejskiej Partii Ludowej (EPL) w Europejskim Komitecie Regionów.

Wielokrotnie nagradzany za działalność publiczną.

Partnerzy



Pomorski Fundusz Rozwoju
sp. z o.o. z siedzibą w Gdańsku



Partnerzy numeru

