

Departament Polityki Regionalnej	Department of Regional Policy
Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego ul. Przemysłowa 46 61-541 Poznań Phone: +48 61 65 80 600 Fax: +48 61 65 80 605 e-mail: dpr.sekretariat@umww.pl	Marshall Office of the Wielkopolska Region

***Opinia o Dokumencie Roboczym Komisji.
Konsultacje dotyczące przyszłej strategii „UE 2020”.***

Dyskusja o przyszłości Unii Europejskiej powinna mieć znacznie szerszy wymiar niż proponuje to Strategia UE 2020. Dziś, szczególnie w obliczu kryzysu oraz rosnących na jego tle wyzwań globalnych, potrzebny jest dokument, który w kompleksowy sposób określi ramy całości polityki rozwoju UE.

Strategia UE 2020, jako kontynuacja strategii lizbońskiej, to zdecydowanie za mało. Można dyskutować o udoskonaleniu tego dokumentu. Tym bardziej, że ma wiele wad. Nie spełnia podstawowych standardów dla dokumentu strategicznego. Nie formułuje w sposób jednoznaczny wizji i misji, przedmiotu oraz podmiotów realizujących, zakłada interwencję na podstawie fałszywych przesłanek. Ten dokument, to w gruncie rzeczy jedynie zbiór ogólnie słusznych sformułowań.

Znacznie ważniejszy problem, nad którym powinniśmy się zastanowić, dyskutując nad tym dokumentem, to odpowiedź na pytanie, czy UE jest potrzebny jeden, jednolity dokument strategiczny, wyznaczający wspólne fundamenty dla wszystkich polityk – innowacyjnej, konkurencyjności, spójności we wszystkich jej wymiarach, rozwoju obszarów wiejskich, miast, nauki itd.

Dziś, dyskutując o reagowaniu na kryzys, o sposobach reagowania na wyzwania globalne, poszukujemy europejskiej wartości dodanej. Szukamy jak największych efektów przy ograniczonych środkach, w sytuacji, gdy właśnie teraz, w wyniku kryzysu środki te są szczególnie małe. Próbuje się udoskonalić poszczególne polityki, by zwiększyć ich efektywność. Zapominamy jednak, że znacznie większe pokłady tej europejskiej wartości dodanej leżą w obszarze koordynacji planowania strategicznego.

W obliczu globalnych wyzwań Unia Europejska nie może pozwolić sobie na to, że te same cele realizowane są przez zupełnie różne polityki, że polityka rozwoju UE, to zbiór wielu różnych polityk. Dlatego potrzebny jest jeden zintegrowany dokument strategiczny, strategia rozwoju Unii Europejskiej do 2020 roku, a poszczególne polityki powinny być realizacją jego założeń.

Taką funkcję może i powinna pełnić Strategia UE 2020, lecz dokument ten nie może ograniczać się do pełnienia roli kontynuatora strategii lizbońskiej. Należy nadać mu szerszy wymiar, a w konsekwencji rozszerzyć jego rolę, także w obszarze spójności.

Odnosząc się do kwestii szczegółowych/technicznych należy stwierdzić, iż:

1. Dokument roboczy Komisji w sprawie konsultacji przyszłej Strategii „UE 2020”, choć nie jest jeszcze projektem tego dokumentu, powinien zawierać propozycje/projekty podstawowych zapisów, uruchamiać dyskusję o standardowych elementach dokumentu strategicznego. Powinien prezentować wnioski wynikające z diagnozy stanu, określać/proponować dyskusję o silnych i słabych stronach, zawierać pytania o wizję i misję oraz proponować przedmiotowy i podmiotowy zakres interwencji. Wymienione zasady/standardy planowania strategicznego – niewątpliwy dorobek Unii Europejskiej - są w tym dokumencie ignorowane.
2. Szczególne znaczenie dla tworzenia dokumentu strategicznego ma postawienie właściwej diagnozy stanu. Bez tego elementu nie można prowadzić rzeczowej dyskusji. W przedstawionym przez KE materiale sformułowano jedynie bardzo ogólnie wyzwania, które wynikają z obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej, zarówno wewnętrznej, jak i zewnętrznej. Brak natomiast wniosków z analiz, badań ewaluacyjnych, czy makroekonomicznych. Nie przedstawiono żadnych wyników oceny ex post dotychczas obowiązującej strategii lizbońskiej.
3. Skoro w przedstawionym do konsultacji przez Komisję materiale brak propozycji dyskusji o elementach wymienionych w poprzednich punktach, to należy spodziewać się niestety, że ostatecznie Strategia UE 2020 będzie zbiorem ogólnych stwierdzeń, deklaracją polityczną bez praktycznego znaczenia, a w konsekwencji kolejnym dokumentem, jak strategia lizbońska, która poza deklaracjami do żadnych wymiernych efektów nie doprowadziła. Jest faktem, że w czasie obowiązywania strategii nastąpiło wiele zmian, które strategia lizbońska zakładała/postulowała, lecz między tą strategią a tymi zmianami nie ma zależności przyczynowo skutkowych. Zmiany w tym kierunku nastąpiłyby niezależnie od zapisów tej strategii.
4. Proponowany do dyskusji dokument opiera się na fałszywej z gruntu przesłance. Zakłada, że motorem działań na rzecz zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej jest bieżący kryzys ekonomiczny. To jest doraźne myślenie pozbawione wizji strategicznej. Unia Europejska potrzebuje wizji gwarantującej budowę fundamentów zapewniających długofalowy rozwój, niezależny od wahań koniunkturalnych. To fałszywe założenie rzutuje także na sformułowane cele i działania, a szczególnie na ich uzasadnienie. Kryzys może trwać nadal, szybko minąć, może też pojawić się kolejny, skutki mogą być krótkotrwałe bądź długofalowe, lecz podstawowe problemy, takie jak środowisko, klimat, energia, czy kwestie demograficzne, pozostaną tak samo ważne.
5. Dążenie do zwiększania konkurencyjności Unii Europejskiej, jako całości, nie może pomijać problemu różnego stopnia i tempa rozwoju poszczególnych krajów, czy regionów. W dokumencie tym brak propozycji sposobu pogodzenia celów wspólnotowych z celami lokalnymi.
6. Ważnym aspektem proponowanej dyskusji o ostatecznym kształcie tej strategii są gospodarcze uwarunkowania zewnętrzne. W związku z tym ustalenie docelowego modelu gospodarki UE wymaga znacznie szerszego i głębszego odniesienia do charakterów i potencjałów innych znaczących gospodarek światowych, w tym wschodzących.
7. Podstawową przesłanką dyskusji o „odnowionej” strategii lizbońskiej” nie powinny być ani kryzys, ani nowe wyzwania, lecz odpowiedź na pytanie, czy i w jakim zakresie

obecnie obowiązująca strategia lizbońska nadal na tą nową sytuację odpowiada, czy już nie. To wymaga jednak zaprezentowania wyników odpowiednich analiz ex post.

8. Powodzenie realizacji/osiągania zarysowanych w strategii celów uzależnione jest od podmiotowego potencjału ich realizacji. W dokumencie tym zbyt słabo zaakcentowano znaczenie wszystkich poziomów, od wspólnotowego, przez krajowy i regionalny do lokalnego. Nie mówiąc o propozycji podziału ról i ich kompetencji.
9. Proponowanie celów nie może abstrahować od ich hierarchii. Szczególnie w warunkach, w których środki, jakie na ich realizację można przeznaczyć, są ograniczone. Tych elementów, propozycji w przedmiotowym dokumencie brak.
10. Przeszkodą w realizacji celów proponowanych w tej strategii jest stosowany powszechnie w Unii Europejskiej fałszywy podział na działania na rzecz konkurencyjności i działania na rzecz spójności, polegający na tym, że konkurencyjność, a co za tym idzie strategię lizbońską, realizują tylko działania na rzecz innowacji, nauki, bezpośrednio na rzecz przedsiębiorstw, a rekonstrukcja i rozbudowa podstawowej infrastruktury, szczególnie lokalnej, w tym społecznej, to jest osiągnięcie spójności, a nie zwiększanie konkurencyjności. Taką samą przeszkodą jest inny fałszywy podział na działania zwiększające konkurencyjność i działania wyrównujące tempo rozwoju.
11. Podstawowym obszarem, pomijanym bądź niedocenianym w tej strategii, także w obowiązującej jeszcze strategii lizbońskiej, jest sfera regulacyjna. W gruncie rzeczy to systemy prawne i ich otoczenie instytucjonalne są największym źródłem europejskiej wartości dodanej. Jest paradoksem, ale też wielką prawdą to, że największe efekty w osiąganiu tej odnowionej strategii lizbońskiej, ale także w osiąganiu każdej strategii rozwoju Wspólnoty, mogą dać działania bezinwestycyjne. Podstawą konkurencyjności Unii Europejskiej jest wzmocnienie jej filarów, czyli poprawa swobodnego przepływu kapitału, usług, czy osób. Można i należy inwestować w infrastrukturę ułatwiająca te przepływy, lecz znacznie więcej można uzyskać bez inwestycji, przebudowując systemy prawne zarówno państw członkowskich jak i wspólnotowy, by te przepływy były bardziej swobodne, a to przecież niewiele kosztuje.
12. Każda strategia wspólnotowa realizowana jest na określonym obszarze. Niezależnie od tego, czy ma ona charakter terytorialny/regionalny, czy sektorowy, bądź horyzontalny. Dlatego, niezależnie od przedmiotu dokumentu strategicznego, diagnoza, formułowane cele oraz instrumenty realizacji powinny uwzględniać zróżnicowania wewnętrzne Wspólnoty, różny charakter i skalę potencjałów poszczególnych państw i regionów, a także podziały w układzie ośrodki wzrostu/miasta i obszary wiejskie. W tym dokumencie brak odniesień do tych zagadnień.
13. Należy dostosować zakres czasowy Strategii UE 2020 do okresów programowania obowiązujących w Unii Europejskiej. To jest kwestia zasadnicza. Nie może być tak, jak dotąd, że realizacja strategii lizbońskiej zaczyna się i kończy w innym czasie. To jest główna przyczyna wyalienowania tej strategii z całego systemu programowania rozwoju UE. To jest główną przyczyną słabości tego dokumentu. Nowa strategia powinna obowiązywać w latach 2014 – 2020, chyba, że na przykład dla polityki spójności przyjęty zostanie inny okres.

15.01.2010.

Grzegorz Potrzebowski

Dyrektor Departamentu Polityki Regionalnej

Urząd Marszałkowski Województwa Wielkopolskiego