

Dokąd zmierza europejska polityka spójności?

W Polsce stosunkowo rzadko używamy terminu „polityka spójności”- przyjęło się mówienie o „polityce regionalnej”, wskazujące jakobyśmy mieli do czynienia z polityką „dla regionów”.

W istocie jednak, kiedy sięgniemy do zapisów traktatowych, zauważymy, że jedna z polityk wspólnych, realizowana w imieniu państw członkowskich przez Komisję Europejską, skierowana jest głównie na osiąganie większej spójności, na zmniejszanie dysproporcji społecznych i gospodarczych występujących na terenie UE. Zmniejszanie dysproporcji ma z jednej strony wymiar ideowy - stanowi wcielenie w życie zasady solidarności, z drugiej - wymiar gospodarczy, gdyż jest niezbędnym mechanizmem dla pogłębiania integracji gospodarczej w ramach budowania jednolitego rynku.

Polityka spójności jest realizowana głównie na poziomach subnarodowych (regionalnych), bo tam występują największe dysproporcje (np. we Włoszech różnice rozwojowe pomiędzy regionami) i stąd ze względu na poziom realizacji polityki, mówimy o unijnej polityce regionalnej. Polityka regionalna jest polityką wobec regionów, stwarzającą im podobne szanse rozwojowe, stąd też w wielu przypadkach realizowana jest poprzez rządy (np. w sektorowych programach operacyjnych), a częściowo jej realizację powierza się władzom regionalnym.

Polityka spójności jest realizowana w kilkuletnich cyklach zw. z wieloletnim planowaniem finansowym, co pozwala na przygotowanie i wdrożenie dłuższych programów i zapewnienie im stabilnego finansowania. Aktualnie przyjęło się budować programy na bazie 7-letnich perspektyw finansowych i dlatego mówimy o polityce spójności okresu 2007-2013. Program realizacji polityki ma nie tylko jasno określone i zapewnione finansowanie, ale wymaga opracowania i przyjęcia określonych zasad działania, finansowania i kontroli. Stąd dla każdego okresu programowania przyjmuje się pakiet aktów legislacyjnych (rozporządzeń), których status nie wymaga dostosowania prawa krajowego. Obowiązują one w każdym kraju członkowskim w sposób bezpośredni i bezwyjątkowy. Każdy, kto w Polsce jest zainteresowany funduszami europejskimi powinien starać się zapoznać z tymi przepisami.

Polityka regionalna na lata 2007-2013 jest dostosowana do aktualnych wyzwań stojących przed całą UE. Łączy wysiłki zmierzające do wyrównania dysproporcji pod względem wyposażenia w infrastrukturę techniczną (drogi, koleje, sieci wodno-kanalizacyjne, zbiorniki wodne, itp.), infrastrukturę społeczną (inwestycje edukacyjne, zdrowotne, kulturalne) z działaniami na rzecz wspierania konkurencyjności przedsiębiorczości (dotacje dla przedsiębiorstw). Polityka spójności włącza się w tym okresie w nurt głównej strategii UE – tzw. Strategii Lizbońskiej, mającej na celu wzmocnienie pozycji UE na świecie poprzez działania na rzecz innowacyjności bazującej na skutecznym powiązaniu badań naukowych z wdrażaniem ich wyników w gospodarce. Właśnie polityka regionalna umożliwia stworzenie lepszych warunków dla prowadzenia badań i wdrażania ich rezultatów.

Okres 2007-2013 to korzystanie ze środków finansowych, zarówno przez regiony zapóźnione w rozwoju gospodarczym (wyznaczone na podstawie kryterium PKB na głowę mieszkańca), jak i przez inne, lepiej rozwinięte, które wykorzystają je głównie na wzmocnienie konkurencyjności w gospodarce i zdynamizowanie działań na rzecz jej innowacyjności.

Dystrybucja środków dokonywana jest na podstawie zasad ustalonych przed rozpoczęciem okresu programowania i każde państwo członkowskie „dysponuje” określoną ilością środków, odpowiadając za ich właściwe wykorzystanie wg zasad uzgodnionych z Komisją Europejską.

Ruszyła realizacja polityki spójności na lata 2007-2013 i zgodnie z wcześniejszymi doświadczeniami, natychmiast rozpoczęły się prace nad następnym okresem programowania, określanym umownie „2013 +”.

Debata nad aktualnym okresem dostarczyła części wiedzy na temat kierunków przyszłych działań preferowanych przez państwa członkowskie i Instytucje Europejskie. Kolejno publikowane dokumenty sprawozdawcze Komisji Europejskiej będą dokładnie analizowane przez Parlament Europejski i Rządy państw członkowskich, i będą stanowić podstawę dla przyszłych decyzji politycznych, które powinny być podjęte najpóźniej do 2012r.

Na podstawie pierwszych dokumentów i reakcji na nie można pokusić się o sformułowanie kilku podstawowych pytań, na które będą musieli odpowiedzieć wszyscy uczestnicy europejskiego systemu decyzyjnego.

- Jak duży będzie wspólny budżet unijny, na realizację jakich polityk i w jakim zakresie będzie pozwalał? Odpowiedź będzie w dużym stopniu zależała od procesu ratyfikacyjnego Traktatu Reformującego, bo w nim zostały określone zakresy polityk, które mają być realizowane wspólnie. Powinno się najpierw określać zadania, a potem konstruować budżet, ale doświadczenia wskazują na porządek odwrotny – najpierw państwa członkowskie określają wysokość budżetu, a potem odpowiadają na pytanie „co za to możemy i powinniśmy wspólnie wykonać?”.

- Czy przyszła wersja polityki spójności powinna obejmować swym zasięgiem tylko regiony zapóźnione czy wszystkie regiony, dla których określa się jednak zróżnicowane warunki dostępu? Od odpowiedzi zależy wysokość środków przeznaczonych na politykę spójności, ale również decyzja polityczna, czy ta polityka jest tylko dla „najsłabszych” i głównie służy wyrównywaniu - konwergencji, czy też jest polityką prorozwojową, pozwalającą na wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości i konkurencyjności?

- Czy środki z polityki spójności powinny być przeznaczane głównie na usuwanie dysproporcji w wyposażeniu w infrastrukturę techniczną, czy również na wspieranie i tworzenie warunków dla rozwoju badań naukowych i wdrażania ich wyników?

- Czy środki polityki spójności powinny być wykorzystywane do reagowania na nowe wyzwania i zmniejszanie pojawiających się dysproporcji? Dotyczy to skutków zmian klimatycznych, konsekwencji procesów migracyjnych skutkujących wyludnianiem się obszarów. Czy nowe zjawiska i wyzwania to również obszar działania polityki spójności?

- W jaki sposób dokonywać dystrybucji środków europejskich? Jaka powinna być rola Komisji Europejskiej - kasjera i kontrolera, czy też aktywnego podmiotu odpowiadającego za realizację wspólnej polityki? Czy każde państwo ma dostać kwotę do swobodnej dyspozycji, czy też ma uzgadniać z Komisją zakres części europejskiej polityki realizowanej w kraju?

- Czy środki powinny być przeznaczone na wyrównywanie dysproporcji między regionami w skali europejskiej i będąc w dyspozycji rządów powinny być interwencją na poziomie regionalnym, czy też powinny być wsparciem finansowym polityk krajowych?

- Czy słusznym kierunkiem jest „renacjonalizacja” polityki spójności, zobowiązująca poszczególnych członków do wyrównywania wewnętrznych dysproporcji między swoimi regionami i poprzez przeznaczenie na ten cel własnych środków na zmniejszenie wpłat do kasy UE?

Każde z pytań znajduje swoje odbicie w już toczących się debatach polityków, ale również ekspertów, ekonomistów i politologów. Żadna z odpowiedzi nie została jeszcze jednoznacznie udzielona, dlatego wszystkie zainteresowane środowiska polityczne, gospodarcze i naukowe mają możliwość włączenia się w publiczną debatę i skorzystania z okazji realnego wpływu na budowanie wspólnych polityk europejskich.