

ZDZISŁAW ADAM BŁASIAK

EWOLUCJA EUROPEJSKIEJ POLITYKI STRUKTURALNEJ SYSTEMOWA DETERMINACJA ZMIAN

Analiza krajowego otoczenia prawnego polityki rozwoju regionalnego w ostatnim pięcioleciu dowodzi ścisłych powiązań z legislacyjnymi determinantami polityki strukturalnej UE. Można zaryzykować nawet tezę, iż kontekst akcesyjny ma dla kształtowanego przez gremia decyzyjne modelu krajowej polityki rozwoju znaczenie fundamentalne, zarówno w inter-, jak też intraregionalnym jej wymiarze. Wiąże się to przede wszystkim z wykorzystaniem instrumentów finansowych polityki strukturalnej (spójności) Unii Europejskiej, rozumianej głównie w kategoriach odpowiedzi na wewnątrzunijne zróżnicowania regionalne, skutkujące niepożądanym z perspektywy rozwoju Unii jako całości zapóźnieniem cywilizacyjnym jej – identyfikowanych regionalnie – składowych. Polityka rozwoju należy oczywiście do prerogatyw poszczególnych krajów członkowskich, jednak z pewnością nie bez znaczenia dla koherencji pomiędzy unijnym i krajowym systemem są ogólne zasady prawa Wspólnot Europejskich, które z uwagi na obowiązujący państwa członkowskie prymat prawa wspólnotowego nad prawem wewnętrznym tych państw¹, sta-

Mgr ZDZISŁAW ADAM BŁASIAK – asystent Katedry Finansów Publicznych w Instytucie Ekonomii i Zarządzania Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego Jana Pawła II; adres do korespondencji: Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin.

¹ Zasadę prymatu sformułował Europejski Trybunał Sprawiedliwości w dwóch wyrokach: w sprawie van Gend&Loos, (case 26/62, European Court Reports, English special edition 1963, s.00001) oraz w sprawie Flaminio Costa (case 6/64, European Court Reports, English special edition 1964, s. 00585), doprecyzowując ją w 1977 r. wyrokiem w sprawie Simmenthal (case 106/77, European Court Reports 1978, s. 00629). W pierwszym podkreślono, iż przepisy wspólnotowego prawa pierwotnego zawierają regulacje, których wykonanie nie jest uzależnione od krajowego prawa wewnętrznego. Tym samym prawo wspólnotowe wywołuje bezpośrednie skutki prawne, niezależnie od zapisów prawa krajowego. W drugim wyroku zastrze-

nowią konieczne ramy także dla względnie autonomicznego krajowego systemu polityki rozwoju regionów. Dotychczasowe zmiany tego wymiaru – począwszy od ustawy z 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, przez ustawę z 20 kwietnia 2004 r. o Narodowym Planie Rozwoju, a skończywszy na obowiązującej (o zasadach prowadzenia polityki rozwoju) z 6 grudnia 2006 r. – potwierdzają podporządkowanie wprowadzanych rozwiązań wytycznym formułowanym w unijnych rozporządzeniach. Ta obserwacja uzasadnia analityczne podjęcie problemu ewolucji polityki strukturalnej UE, zakładające, iż jego ustalenia (zwłaszcza w perspektywie potwierdzonych trendów) mają nie tylko znaczenie historyczne, ale pozwolą modelować politykę rozwoju w kontekście krajowym.

WPROWADZENIE

Wpływu, jaki na kształt polityki krajowej wywiera wspólnotowy system legislacyjny, nie można ujmować w kategoriach podporządkowania jakiegokolwiek wzorcowi upowszechnionemu w krajach Unii Europejskiej. W rzeczywistości bowiem taki wzorzec nie istnieje – państwa członkowskie UE kreują własne systemowe rozwiązania problemów regionalnych. Nie jest to jednak tożsame z niemożnością wyodrębnienia szerokiego zakresu standaryzujących je regulacji, których przyjęcie warunkuje korzystanie z bogatego instrumentarium wspólnotowej polityki strukturalnej – w tym również tej części, którą z racji obszaruowego ukonkretnienia można semantycznie wyróżnić jako politykę regionalną. Proponuje się, aby dalej rozumieć ją jako część polityki strukturalnej, obejmującą zespół działań ukierunkowanych (zatem: świadomych i celowych) na rozwój obszarowo skonkretyzowanych regionów, dzięki podporządkowaniu wykorzystania ich zasobów procesom skutkującym trwałym rozwojem społeczno-gospodarczym. Jej realizacja odnosi się do podsta-

żono, iż żadne akty krajowego prawa wewnętrznego nie mogą mieć pierwszeństwa tak przed wspólnotowym prawem pierwotnym (przede wszystkim traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, Traktat o Unii Europejskiej, aneksy i protokoły do nich oraz ogólne zasady prawa), jak i wtórnym. Wyrokiem w sprawie *Simmenthal* jednoznacznie orzeczono, iż z chwilą wejścia w życie zapisów prawa wspólnotowego automatycznie nie stosuje się sprzecznych z nimi regulacji krajowego prawa wewnętrznego. Dodatkowo taki stan rzeczy uniemożliwia przyjęcie przepisów krajowych, pozostających w sprzeczności z prawem wspólnotowym. Por. *Wprowadzenie do prawa Wspólnot Europejskich (Unii Europejskiej)*, red. A. Wróbel, Kraków: Zakamycze 2002, s. 133-138; <http://curia.eu.int/pl/content/juris/index.htm>

wowego celu polityki strukturalnej, za który uważa się podniesienie społeczno-ekonomicznej spójności Unii, zwłaszcza poprzez zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju regionów, w tym przede wszystkim obszarów najmniej uprzywilejowanych z punktu widzenia obecnych standardów procesów rozwojowych. Postulowaną spójność należy przy tym rozpatrywać wielowymiarowo: ekonomicznie, przez odniesienie do regionalnego zróżnicowania PKB na mieszkańca; społecznie, uwzględniając międzyregionalne różnice w poziomie bezrobocia oraz przestrzennie, w trosce o dostępność obszarów peryferyjnych².

Właśnie z uwagi na takie ukierunkowanie polityki strukturalnej bywa ona czasem nazywana polityką spójności społeczno-gospodarczej, ewentualnie – polityką regionalną. Trudno te określenia traktować synonimicznie, nawet uwzględniając zmiany otoczenia prawnego polityki strukturalnej³. Koncentrując uwagę na perspektywie historycznej, zwłaszcza termin „polityka spójności” wydaje się akceptowalną propozycją, choćby z uwagi na podkreślenie istoty działań podejmowanych w jej ramach, do których odwołuje się bezpośrednio nawet *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską* (dalej: TWE, Tytuł XVII: Spójność gospodarcza i społeczna). Tym niemniej, uwzględniając regulacje charakteryzujące alokację kończącą się w 2006 r., takie określenie siłą rzeczy wywołuje zbyt silne skojarzenia z Funduszem Spójności, który nie tylko nie był podstawowym instrumentem finansowym analizowanej polityki, ale z punktu widzenia wspomnianej regionalnej orientacji był (i nadal jest) wysoce specyficznym narzędziem, przez wyłączenie z grona bezpośrednich beneficjentów podmiotów regionalnych, rozumianych jako wewnątrzpaństwowe układy terytorialne. Z kolei termin „polityka regionalna” nie uwzględnia celów horyzontalnych, które co prawda nie są priorytetowe dla funduszy strukturalnych, ale wymieniane są w grupie głównych zadań finansowanych za pośrednictwem tych instrumentów. Dlatego – co uzasadnione jest zwłaszcza w odniesieniu do oddziaływania zamkniętego poprzednim budżetem – za określenie

² Por. np. J. S z l a c h t a, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej konsekwencje dla Polski*, w: *Problemy transformacji struktur regionalnych i konkurencyjności regionów w procesie integracji europejskiej*, red. A. Klasik, Z. Ziolo, Rzeszów: WSiIZ 2002, s. 59-78.

³ Chociaż jest to podejście występujące w literaturze przedmiotu. Za reprezentatywny dla niego można uznać cytaty z pracy T. G. Grosse: „Polityka spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej (określana również jako polityka regionalna lub polityka strukturalna) to długofalowe działania [...] zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach” (*Wprowadzenie*, w: *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Warszawa: ISP 2004, s. 11).

zakresowo najszersze proponuje się dalej przyjęcie terminu „polityka strukturalna”, ograniczając politykę regionalną do tzw. celów regionalnych, a politykę spójności do priorytetów, którym dedykowano fundusz o tej samej nazwie. Takie podejście wydaje się dobrze korespondować z prawem pierwotnym Wspólnoty Europejskiej, w tym także ze wspomnianym już ustanawiającym ją Traktatem⁴. Dlatego powyższe ustalenia proponuje się utrzymać również w odniesieniu do alokacji 2007-2013, pomimo silniejszego niż dotychczas akcentowania problematyki spójności w unijnych regulacjach dotyczących tego okresu programowania.

Czytelnym punktem odniesienia dla procesu swoistego przewartościowania pojęciowego jest publikacja w 2004 r. trzeciego raportu kohezyjnego, determinującego systemowe odniesienia projektowanej wówczas perspektywy budżetowej Unii Europejskiej⁵. Sam fakt opóźnienia ogłoszenia raportu, w wyniku rozlicznych dyskusji powodowanych istotnymi różnicami w ocenach dotychczasowych regulacji oraz w związku z nowymi propozycjami państw członkowskich w tym zakresie, wskazuje na wagę problematyki spójności dla Unii Europejskiej w formule 25 państw. Można nawet zaryzykować stwierdzenie, iż pro-kohezyjne postulaty, z oczywistych powodów formułowane zwłaszcza przez nowe państwa członkowskie, w makroskali zmierzały właściwie do przeorientowania bieżącej polityki rozwoju UE, przez silniejsze akcentowanie wewnętrznej spójności – nawet kosztem konkurencyjności. Z tego punktu widzenia niezwykle trafnie brzmi teza sformułowana przez jednego z ekspertów, iż „zmieniła się rola trzeciego raportu kohezyjnego, bowiem zgodnie z oryginalnymi planami miał on podsumować i zakończyć dyskusję, natomiast obecnie wiadomo, że jest jedynie pierwszą całościową propozycją polityki spójności w kolejnym okresie programowania”⁶. Przedstawiona w raporcie wizja inte-

⁴ W art. 159 podkreśla się, iż: „Państwa Członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w artykule 158. [...] Wspólnota wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych [...]” (wersja ujednolicona po Traktacie Nicejskim). Właśnie ten zakres działań, poszerzony o realizację celów podporządkowanych Funduszowi Spójności (Kohezji) będzie w pracy określany mianem *polityki strukturalnej*.

⁵ Por. *Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/pl/com/2004/com2004_0107pl01.pdf

⁶ Por. J. S z l a c h t a, *Wnioski dla Polski wynikające z raportu kohezyjnego Komisji Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej”*, Luksemburg 2004, Warszawa 2004, s. 2 – ekspertyza dla Min. Gospodarki i Pracy.

gracji europejskiej zogniskowana wokół poprawy wewnętrznej spójności, uzasadnia poszerzenie zakresu polityki spójności. Dlatego w odniesieniu do alokacji 2007-2013 właściwsze byłoby rozróżnienie polityki spójności *sensu lato* (rozumianej w ujęciu traktatowym, nie ograniczonym organizacyjnie do podmiotów państwowych) oraz *sensu stricto* (identyfikowanej celowościowo przez regulacje rządzące wykorzystaniem Funduszu Spójności). Takie rozróżnienie komplikowałoby niestety analizy – dlatego, w zgodzie z „ockhamowską brzytwą”, także na potrzeby rozważań związanych z nową alokacją proponuje się utrzymanie semantycznej gradacji, zgodnie z którą wspólnotowa polityka regionalna separowana jest od jednofunduszowej polityki spójności w wąskim rozumieniu, wspomagając realizację polityki strukturalnej – ukierunkowanej między innymi na poprawę spójności w jej traktatowym znaczeniu.

GENEZA POLITYKI STRUKTURALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Deklarowane dotychczas priorytety (cele) europejskiej polityki strukturalnej podlegały zmianom adekwatnym do jej systemowej ewolucji. Ta zaś była prowokowana nowymi problemami, pojawiającymi się wraz z poszerzaniem Unii Europejskiej, konsekwentnym uzależnianiem rozwoju gospodarczego od nowych technologii oraz stopniową reorientacją teoretycznych zapatrywań na zagadnienia determinantów rozwoju regionów, skutkującą podważeniem przekonania o ekonomicznej efektywności działań dotychczas uważanych za swoisty standard w odniesieniu do ogólnie pojętej polityki gospodarczej⁷. Przede wszystkim dotyczy to skuteczności prorozwojowego oddziaływania państwa poprzez tradycyjne instrumentarium: dotacje i subwencje, rozliczne ulgi – głównie o charakterze fiskalnym – czy produkcyjne inwestycje w wybranych regionach, stanowiących z pewnego punktu widzenia obszar problemowy dla polityki rozwoju. Można zaryzykować tezę, że to właśnie niepisany konsensus doktrynalny odpowiada za marginalizowanie w początkowym okresie budowy

⁷ W sensie teoretycznym można go sprowadzić do gospodarczego interwencjonizmu inspirowanego różnorodnie modyfikowanym keynesizmem (por. A. W o j t y n a, *Ewolucja keynesizmu a główny nurt ekonomii*, Warszawa: PWN 2000; E. D o m a n s k a, *Wokół interwencji państwa w gospodarkę*, Warszawa: PWN 1992). W odniesieniu do polityki rozwoju regionalnego, aplikację polityki gospodarczej opartej na deficycie w skali makro i mnożnikowo ujmowanej stymulacji popytu, wyczerpująco przedstawia na przykładzie jednego z unijnych państw członkowskich I. Pietrzyk w pracy: *Sterowanie rozwojem regionalnym we Francji*, „Studia KPZK PAN” 1992.

Wspólnot Europejskich (mniej więcej do początków lat 70.) potrzeby koordynacji na poziomie wspólnotowym polityki gospodarczej w jej strukturalnym aspekcie, czy też niedoceniając wagi wspólnej polityki regionalnej dla zainicjowanych procesów integracyjnych. Nie oznacza to oczywiście całkowitego pominięcia znaczenia strukturalnych i regionalnych determinantów rozwoju. Odwołuje się do nich w preambule nawet jeden z Traktatów Rzymskich (ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą), podkreślając wśród nadrzędnych celów EWG „wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”⁸. Jednak wśród anonsowanych do realizacji tego celu środków całkowicie pominięto wymiar regionalny. Zaproponowano natomiast powołanie instrumentów dedykowanych problematyce rynku pracy oraz rynku rolnego. Utworzenie w następstwie Traktatu o EWG:

- *Europejskiego Funduszu Socjalnego* (EFS, powołany do życia na podstawie art. 123, faktycznie działający od 1960 r.),
- *Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej* (EFOiGR, zapowiadany w art. 40 Traktatu, ukonstytuowany w 1962 r. rozpoczął działalność dwa lata później),
- *Europejskiego Banku Inwestycyjnego* (na mocy art. 129)

można zatem rozważać w kategoriach faktycznego zapoczątkowania polityki strukturalnej w dzisiejszym rozumieniu, pomimo jej późniejszej redefinicji zorientowanej przede wszystkim na wzmocnienie aspektów regionalnych w polityce wspólnotowej. Zwrócono bowiem uwagę na destrukcyjny dla procesów integracyjnych – np. projektowanej w tzw. *Raporcie Wernera*⁹ z 1970 r. Unii Gospodarczej i Walutowej – wpływ nadmiernych wewnątrzwspólnotowych zróżnicowań regionalnych, co do których próby zmniejszenia, podejmowane na poziomie krajowej polityki rozwoju, nie były wystarczająco skuteczne z punktu widzenia potrzeb EWG jako całości. Tym samym traktatowy priorytet „harmonijnego rozwoju” wymagał podjęcia specjalnych działań, najlepiej zorientowanych na obszary wewnątrzpaństwowe¹⁰. Dla ich organizacyjnego

⁸ Preambuła *Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą*. Tłumaczenie dostępne online na stronach Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, <http://www1.ukie.gov.pl>

⁹ *Report to the Council and the Commission on the realisation by stages of Economic and Monetary Union in the Community*, Supplement to Bulletin II – 1970 of the European Communities, Luxembourg 1970; http://aei.pitt.edu/archive/00001002/01/monetary_werner_final.pdf

¹⁰ Wcześniej powoływano instytucje, które miały inicjować wspólną politykę regionalną, jednak bez wpływu na rzeczywiste procesy w polityce Wspólnot (wymiar regionalny dotyczył,

wsparcia utworzono w 1975 r. specjalny instrument finansowy pod nazwą: *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego* (EFRR), wiążąc go z polityką strukturalną Wspólnot, którą tym samym zaczęto kierunkować regionalnie.

Bezpośrednim impulsem do powołania EFRR było poszerzenie w 1973 r. grupy państw członkowskich o Danię, Irlandię oraz Wielką Brytanię. Szczególnie Irlandia prezentowała poziom rozwoju, który znacznie odbiegał od średniej w EWG, co stanowiło poważny argument za wprowadzeniem elementów pomocowych ze strony Wspólnoty. Jednak wiodącą rolę w powstaniu funduszu odegrała Wielka Brytania, upatrująca w promocji polityki regionalnej możliwość odzyskania części wspólnotowej składki, przy ograniczonych możliwościach uzyskiwania korzyści w ramach polityki rolnej – największego „udziałowca” budżetu Wspólnot. Taka motywacja zaciążyła na działalności EFRR, początkowo nie tyle angażowanego w finansowanie pro-rozwojowych projektów, ile raczej proporcjonalną do relacji: składki–budżet swoistą redystrybucję przyznaną funduszowi środków¹¹ – do wnioskujących o nie państw członkowskich. W ten sposób, pomimo dostrzeżenia wagi problematyki regionalnych uwarunkowań procesów rozwojowych, ograniczono w praktyce wspólnotową politykę do *quasi*-subwencjonowania działań lokalnych (krajowych). Dopiero etapizowane rozszerzanie wspólnot, powiększające skalę zróżnicowania regionalnego, pozwoliło nadać polityce strukturalnej ukierunkowany regionalnie wymiar ponadnarodowy¹².

co prawda, przede wszystkim EWG, ale pozostałe wspólnoty – Europejska Wspólnota Węgla i Stali oraz Europejska Wspólnota Energii Atomowej – także zainteresowane były tym aspektem, o czym świadczy np. powołanie w 1967 r. Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej w ramach fuzji instytucji ze wszystkich trzech Wspólnot).

¹¹ Trafnie ówczesną praktykę nazywa J. Szlachta mianem transferów „egalitarnych”; por. J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa: PWN 1999, s. 26 nn.

¹² Sukcesywnie wprowadzano pewne nowe elementy, jak np. Komitet Polityki Regionalnej (ostatecznie zastąpiony w 1988 r. przez Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów) czy decyzyjne usamodzielnienie w 1980 r. Komisji Europejskiej w zakresie wydatkowania 5% budżetu EFRR, wyodrębnionego w formie tzw. puli pozakwotowej, pomniejszającej środki transferowane na dotychczasowych zasadach. Ewolucję instrumentów finansowych polityki strukturalnej UE wyczerpująco omawia praca: D. Czykiera-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Warszawa: Twigger 2003.

SYSTEMOWY WYMIAR REFORM FUNDUSZY STRUKTURALNYCH
Z KOŃCA LAT OSIEMDZIESIĄTYCH XX WIEKU

Ostateczne nadanie nowego kształtu temu wymiarowi politycznego oddziaływania miało miejsce w 1988 r., w wyniku reformy funduszy strukturalnych, będącej w sensie legislacyjnym następstwem zmian wprowadzonych do Traktatu o EWG przez Jednolity Akt Europejski z 1986 r. (wszedł w życie od 1 lipca 1987). Został wówczas dodany między innymi wspomniany już (obecnie XVII, oryginalnie wprowadzony jako XIV) tytuł: *Spójność gospodarcza i społeczna*, sankcjonujący wspólnotową politykę dedykowaną wzmocnieniu kohezji gospodarczo-społecznej, zwłaszcza poprzez redukcję „dysproporcji pomiędzy różnymi regionami oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych”¹³. Tym samym politykę strukturalną oficjalnie uznano za składową polityk Wspólnot Europejskich, co pozwoliło na podjęcie działań reformujących instrumentarium wykonawcze w postaci funduszy strukturalnych. Przyjęto, iż będą one stanowić formę koncentracji środków finansowych, z których dofinansowywane zostaną wyróżnione projekty określone obszarowo (priorytety regionalne) lub pozbawione takiego ograniczenia (priorytety horyzontalne), zgodne z celami uznanymi za podstawowe dla Unii Europejskiej jako całości. Zaliczono do nich: (1) Europejski Fundusz Społeczny, (2) Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz (3) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, zatem aspekt regionalny został wyraźnie wzmocniony – EFRR bowiem dotychczas nie posiadał traktatowego umocowania.

W wyniku reform z 1988 r. (tzw. pierwszy pakiet Delorsa) sformułowano *explicite* cele, zasady i zadania, które nie tylko stanowiły podstawę funkcjonowania funduszy strukturalnych w najbliższym, pięcioletnim okresie planistycznym, ale również wytyczyły kierunek zmian, jakim poddawano je przy innych okazjach. Upatrując w nadmiernych zróżnicowaniach między regionami potencjalnego, najgroźniejszego destruktora postępujących procesów integracyjnych, awansowano wspólnotową politykę strukturalną, decydując o sukcesywnym zwiększaniu środków przyznanych funduszom. Już w pierwszym okresie budżetowym, obowiązującym po wprowadzeniu pakietu reform, zasilenia funduszy strukturalnych uległy podwojeniu (z 7,2 mld w 1987 r. do

¹³ Art. 23 Jednolitego Aktu Europejskiego wprowadzający m.in. art. 130a do Traktatu o EWG. Obecnie art. 158 *Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską* (po ujednocniającej zmianie numeracji artykułów wprowadzonej przez art. 12 *Traktatu Amsterdamskiego*).

14,5 mld ecu w 1993)¹⁴. Efektem podjętych zmian było również przyjęcie docelowej granicy dochodów budżetowych Wspólnot Europejskich, ustalonej na poziomie 1,2% PKB krajów członkowskich. Ze względów efektywnościowych dodatkowo zdecydowano o koncentracji środków funduszy strukturalnych w zakresie sześciu wyróżnionych priorytetów, przypisując każdemu z nich adekwatne zadaniowo fundusze jako źródło finansowania realizowanych w ich ramach programów. Tym samym zaangażowanie tych instrumentów rozciągnięto na kilka priorytetów, zgodnych z zakresem działania określonym w rozporządzeniach dedykowanych poszczególnym funduszom. Poza tym zaproponowano porzucenie „aplenistycznego” podejścia refinansującego państwom członkowskim dowolne nakłady na krajową politykę regionalną, wprowadzając nową jakość w orientacji wspólnotowych działań, polegającą na wspieraniu strategicznego programowania rozwoju (początkowo) w okresie pięcioletnim, z jednoczesnym podkreśleniem wiodącej roli podmiotów regionalnych – tak w procesie planowania, jak i realizacji zaakceptowanych programów. Zobligowano także państwa członkowskie do partycypacji w kosztach realizacji programów rozwojowych, przyjmując, iż wspólnotowe zaangażowanie w ich finansowanie ma charakter uzupełniający działania podmiotów krajowych.

Obok dotychczasowych instrumentów polityki strukturalnej zainicjowano w ramach reformy kolejny, w postaci programów Inicjatyw Wspólnotowych, mających charakter transnarodowy. Pomimo przejęcia ich finansowania w całości przez fundusze strukturalne, wprowadzono dla nich inne zasady funkcjonowania. Były to bowiem programy wspólnotowe, skoncentrowane na przedsięwzięciach istotnych z perspektywy spójności społeczno-gospodarczej, jednak pominiętych w planach przedstawianych przez państwa członkowskie UE. W ten sposób wprowadzono w zakresie polityki strukturalnej możliwość podjęcia inicjatywy przez stronę wspólnotową, dzięki czemu dopuszczalna jest realizacja programów rozwiązujących problemy strukturalne bez konieczności ich uwzględniania na etapie krajowego programowania. Zaplanowana skala finansowania inicjatyw (ówcześnie ok. 8% całości środków funduszy) nie zagrażała regionalnej orientacji, stanowiła natomiast ciekawe uzupełnienie polityki strukturalnej, pozwalające reprezentującej Wspólnoty Komisji Europejskiej poprzez propozycje projektów o zakresie międzynarodowym, inspirować obszary problemowe w polityce krajowej państw członkowskich.

¹⁴ Za: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: PWN 2000, s. 93.

Wśród innych wprowadzonych reformą zmian trwale okazało się oparcie identyfikacji obszarów uprawnionych do korzystania z instrumentów wspólnotowej polityki strukturalnej na obiektywnych kryteriach, związanych z prowadzonymi na potrzeby wewnątrzspółnotowe analizami statystycznymi. Dokonano w tym celu aplikacji opracowanej jeszcze w latach siedemdziesiątych XX wieku. Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS, The Nomenclature of Territorial Units for Statistics)¹⁵. Poddawana niezbędnym modyfikacjom, wynikającym z procesów integracyjnych oraz poszerzania Unii Europejskiej o kolejne państwa, klasyfikacja NUTS również obecnie stanowi podstawę selekcji regionów objętych wyróżnianymi priorytetami. Umożliwia porównywalność jednostek organizacji terytorialnej państw członkowskich Unii dzięki ich ujednocniającej kategoryzacji, prowadzonej zgodnie z ustalonymi zasadami. Wyszczególnionych zostało pięć hierarchicznych poziomów klasyfikacyjnych, z których istotne dla polityki strukturalnej są trzy o wymiarze regionalnym – od NUTS 1 do NUTS 3. Dwa kolejne mają charakter lokalny i odnoszą się do podstawowych jednostek podziału administracyjnego (NUTS 5) lub obszarów nieco większych od nich (NUTS 4 – ich odpowiedniki posiada tylko część państw członkowskich). Wdrożenie NUTS oznacza delimitację, przyznającą odpowiedni poziom nomenklatury obszarom spełniającym przyjęte kryteria. Zgodnie z obecnie obowiązującymi regulacjami liczba mieszkańców kolejnych poziomów regionalnych została zawarta w przedziałach: NUTS 1 – od 3 do 7 milionów, NUTS 2 – od 800 tysięcy do 3 milionów, NUTS 3 – od 150 do 800 tysięcy. Zasadą jest jednak, iż przypisując kategoriom NUTS odpowiednie obszary, uwzględnia się istniejący w państwach członkowskich podział administracyjny – za jednostkę administracyjną przyjmując „obszar geograficzny z władzami administracyjnymi, uprawnionymi do podejmowania decyzji administracyjnych i politycznych dla tego obszaru w obrębie prawnych i instytucjonalnych ram państwa członkow-

¹⁵ Podstawowym zadaniem klasyfikacji jest zapewnienie gromadzenia i przetwarzania porównywalnych na obszarze UE danych, na potrzeby określonych statystyk regionalnych państw członkowskich. W języku polskim poświęcono jej opracowanie: J. Ż e b r o w s k a - C i e l e k, *NUTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*, Warszawa: PARR 2001. Podziałowi uwzględniającemu najnowsze regulacje poświęcono dwutomową publikację: *Regions. Nomenclature of Territorial Units for Statistics. NUTS — 2003*, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities 2003 (dostępna również online na stronach EUROSTAT-u: <http://europa.eu.int/comm/eurostat/index.html>).

skiego”¹⁶. Honorując autonomię państw w zakresie organizacji wewnętrznej struktury administracyjnej, oczywiste jest zatem, iż nie wszystkie poziomy klasyfikacji mają taką „naturalną” reprezentację. Dlatego, aby zapewnić porównywalność poszczególnych poziomów, dopuszcza się ich sztuczne konstruowanie, np. poprzez grupowanie jednostek. Generalnie odwołanie się do rzeczywistego podziału administracyjnego ułatwiać powinno gromadzenie danych na potrzeby wspólnotowe, dzięki bezpośredniemu odniesieniu do systemu krajowej statystyki, bazującej zazwyczaj na takim podziale. Faktem jest jednak, iż klasyfikacja NUTS nie ma stałego charakteru i trudno jest tym samym zachować odpowiedniość pomiędzy kolejnymi poziomami, definiującymi je kryteriami, a jednostkami administracyjnymi. Dopuszcza się w związku z tym pewną elastyczność dostosowania krajowych nomenklatur do ogólnych kryteriów, w granicach nadrzędnego celu klasyfikacji, jakim jest zapewnienie wspomnianej porównywalności obszarów.

EWOLUCJA SYSTEMU POLITYKI STRUKTURALNEJ

Powyższa reorganizacja faktycznie inicjowała nowy system polityki strukturalnej, niezwykle ważny dla przyszłości wspólnot, gdyż determinujący postęp procesów integracyjnych. Dlatego, pomimo niejednoznaczności w ocenie finalnych efektów reformy z 1988 r. w poszczególnych państwach członkowskich Unii Europejskiej¹⁷ kontynuowano ją w kolejnych okresach planistycznych, zgodnie – co do zasadniczych kierunków zmian – z zarysem zaproponowanym w pakiecie Delorsa. Z punktu widzenia aktualnego kształtu strukturalnych regulacji najpoważniejsze modyfikacje dotyczyły:

¹⁶ Rozporządzenie nr 1059/2003 z dnia 26 maja 2003 roku w sprawie ustalenia wspólnej klasyfikacji Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych, art. 3, pkt 1.

¹⁷ Zastanawiający jest zwłaszcza brak przełożenia zainwestowanych środków funduszy strukturalnych alokacji 1989-1993 na wzrost gospodarczy w takich państwach, jak Portugalia, Hiszpania czy Grecja, w których znaczącemu przyrostowi inwestycji (w odniesieniu do Hiszpanii: 1100 km wybudowanych autostrad; 2000 km pozostałych dróg; 3914 km położonych kabli światłowodowych; 115 000 nowoutworzonych miejsc pracy) towarzyszył spadek tempa wzrostu. Szeroko opisywanym *exemplum* na pro wzrostową skuteczność instrumentarium polityki strukturalnej UE jest z kolei Irlandia. Szczegółowo efekty reform z pierwszego pakietu Delorsa zostały omówione np. w pracach: Pietrzyk, *Polityka regionalna*, Czykier-Wierzba, *Finansowanie polityki regionalnej*.

- uzupełnienia funduszy strukturalnych powstałym w 1993 r. Instrumentem Finansowym Orientacji Rybołówstwa (IFOR)
- powołania w 1994 r. na mocy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską Funduszu Spójności (Kohezji)¹⁸, który co prawda nie jest zaliczany do funduszy strukturalnych, jednak dziedziczy wiele z zasad wypracowanych podczas korzystania z nich i aktualnie stanowi wraz z nimi podstawowy instrument polityki strukturalnej, ukierunkowany zwłaszcza na urzeczywistnienie idei wspólnotowej spójności
- systemowego powiązania (zwłaszcza przez nowo powołany Fundusz Spójności) oddziaływania polityki strukturalnej z wdrożeniem unii walutowej, wymagającej sprostania szczegółowym kryteriom konwergencji (dotyczącym inflacji, deficytu i długu publicznego) determinującym przystąpienie do unii – uzależnienie powstania unii od uzyskania odpowiedniego poziomu spójności motywowało do dalszego zwiększania środków funduszy strukturalnych oraz wiązało wykorzystanie tych instrumentów z państwami mniej zamożnymi spośród członków Unii Europejskiej (drugi pakiet Delorsa, przedstawiony w następstwie Traktatu z Maastricht z 1992 r.)
- rozbudowy procedur monitorujących realizację i oddziaływanie projektów współfinansowanych z wykorzystaniem funduszy strukturalnych
- akceptacji podjętej regionalnej optyki w polityce strukturalnej Wspólnoty Europejskiej, potwierdzonej przeznaczaniem większych środków na EFRR i cele regionalne
- kontynuacji aktywizującego uelastyczniania polityki strukturalnej, przez zwiększanie nakładów na Inicjatywy Wspólnotowe
- ostatecznego zmniejszenia (pakiet Santera, okres 2000-2006) liczby celów, motywowanego poprawą skuteczności podejmowanych działań oraz ukierunkowaną na zwiększenie efektywności polityki strukturalnej, koncentracją środków pomocowych.

Skutki tych działań w wymiarze legislacyjnym tworzą rozbudowaną sferę regulacyjno-proceduralną, której funkcjonowanie w społeczno-gospodarczej praktyce podlega ciągłej ocenie, tak, aby wypracowany został system najlepiej odpowiadający zmieniającym się okresowo potrzebom. Jest to tym bardziej aktualne obecnie, kiedy Unia Europejska stanęła przed rozwiązaniem problemów wynikających z przeprowadzenia największego w historii rozszerzenia,

¹⁸ Art. 161 TWE (wg numeracji ujednoliconej po Traktacie Nicejskim). Fundusz powołano *Rozporządzeniem Rady (WE) nr 1164/1994 z 16 maja 1994, ustanawiającym Fundusz Spójności* (OJ L 130, 25/05/1994, s. 0001–0013), tytułowanym dalej *Rozporządzeniem o Funduszu Spójności*.

multiplikującego dotychczasowe trudności odnoszone do wewnętrznej spójności społecznej oraz ekonomicznej¹⁹. Ustalone dotychczas *status quo* z punktu widzenia teleologii polityki strukturalnej nie pozostawia żadnych wątpliwości: podstawą wszelkich działań podejmowanych w jej zakresie pozostaje traktatowa troska o „harmonijny rozwój Wspólnoty”, wymagająca wzmocnienia jej spójności poprzez zmniejszenie „dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów [...], w tym obszarów wiejskich”²⁰. Dlatego można zasadnie domniemywać, iż ten stan nie zmieni się pod wpływem dyskusji nad zasadami polityki, przy okazji ustalania budżetów kolejnych okresów. Co najwyżej należy się spodziewać zwiększenia udziału w finansowaniu ze środków wspólnotowych programów, które mają charakter ewidentnie prorozwojowy, a zmniejszenia interwencji realizujących zadania rozumiane w kategoriach wyrównawczo-interwencyjnych. Cele szczegółowe, definiowane w kategoriach politycznych priorytetów, mogą ulegać okresowym zmianom w zależności od bieżących potrzeb i gromadzonego doświadczenia. Tym niemniej trudno oczekiwać jakiegoś radykalnego treściowego „przeorientowania” w najbliższej przyszłości, skoro w rzeczywistości owe cele stanowią swoistą dekompozycję priorytetu traktatowego na główne obszary problemowe.

Ich regionalną orientację również można uznać za czynnik systemowo stabilny – w sensie politycznym dopuszczalne są rozmaite warianty federalizująco-unitaryzujące Unię Europejską, jednak ujmując kompleksowo determinanty rozwoju gospodarczego Wspólnoty jako całości oraz poszczególnych jej części, regionalizacja polityki strukturalnej jest pragmatyczną koniecznością. To oczywiście nie wyklucza zarówno działań ukierunkowanych horyzontalnie, jak i krajowo (np. Fundusz Kohezji) czy mających charakter programów międzynarodowych, realizowanych (przynajmniej do zakończenia alokacji 2000-2006, gdyż w trakcie prac nad nowym okresem budżetowym zostały zapowiedziane pewne zmiany w tym zakresie) za pośrednictwem Inicjatyw Wspólnotowych. Właśnie dlatego polityka regionalna Wspólnoty pozostaje fragmentem polityki o szerszym, strukturalnym wymiarze, która obok wyraźnie regionalnego nacechowania może np. zostać określona branżowo. Nawet wśród priorytetów funduszy strukturalnych wymienia się również takie, które pomimo braku regionalnego odniesienia wspomagane są tymi instrumentami. Nie zmienia to jednak faktu, iż racją prowadzenia polityki strukturalnej w Unii Europejskiej wciąż pozostaje równomierny rozwój państw członkowskich, za-

¹⁹ Por. trzeci raport kohezyjny: *Nowe partnerstwo dla spójności*.

²⁰ Art. 158 TWE.

pośredniczony umocnieniem wewnętrznej spójności społeczno-ekonomicznej, głównie poprzez wspieranie inicjatyw ukierunkowanych na zmniejszenie dysproporcji rozwojowych, występujących pomiędzy wewnątrzpaństwowo identyfikowanymi regionami UE.

Pragmatykę tak rozumianej „regionalizacji systemu polityki strukturalnej” należy wiązać przede wszystkim z efektywnością oddziaływania strukturalnego oraz zmianami zachodzącymi w polityce wewnętrznej państw członkowskich. Współcześnie wiadomo już bowiem, że polityka regionalna, bazująca głównie na praktykach interwencjonistycznych władz centralnych, nie spełniła pokładanych w niej nadziei na zmniejszenie wewnątrz krajowych dysproporcji rozwojowych²¹. Niemniej ważne są argumenty pozaekonomicznej natury, wyrażające się w akceptacji rozmaicie motywowanych procesów decentralizacji władzy publicznej, połączonych z regionalizacją polegającą na (oczywiście stopniowalnym) upodmiotowieniu politycznym obszarów wewnątrz-państwowych, a także afirmacja stabilnej prawnoustrojowej pozycji regionów w Unii Europejskiej, której zmiana w najbliższym czasie (zarówno pomniejszająca ich znaczenie, jak i przyznająca większe kompetencje) jest w rzeczywistości mało prawdopodobna²². Programowanie wymuszające na państwach członkowskich współpracę z podmiotami reprezentującymi regiony, przy jednoczesnym zachowaniu względem strony wspólnotowej odpowiedzialności za realizację podjętych programów na poziomie krajowym, można tym samym uznać za rozwiązanie powszechnie akceptowane.

²¹ Jest to niejednolite podejście, które nie znajduje precyzyjnie określonej reprezentacji teoretycznej. Pietrzyk proponuje co prawda w tym kontekście użycie terminu „synteza neoklasyczna (por. *Polityka regionalna...*, s. 16), jednak nie jest to ujęcie bezdyskusyjne. Nie tylko dlatego, iż użyty termin przywoływany jest częściej w odniesieniu do połączenia ekonomii klasycznej z podejściem marginalistycznym, niż na określenie symbiozy teorio-ekonomicznego podejścia keynesowskiego z gospodarczo-polityczną praktyką XX-wiecznych rządów, która zresztą charakteryzuje się znaczącą różnorodnością (por. D o m a ń s k a, *Wokół interwencji*).

²² Sprawie aktualnej pozycji regionów w Unii Europejskiej oraz w poszczególnych państwach członkowskich poświęcono m.in. prace: I. P i e t r z y k, *Rola i miejsce regionów w strukturach instytucjonalnych Unii Europejskiej*, w: *VII Kongres Ekonomistów Polskich*, t. V, *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, Warszawa: DW Bellona 2001, s. 99-123; J. S ł u g o c k i, *Pozycja prawnoustrojowa regionu. Dylematy regionalizacji w Polsce*, Olsztyn: WSP 1997 (zwł. rozdz. *Region w kontekście europejskim*, s. 51-106). Dylematy regionalizacji nieobce są państwom Europy Środkowo-Wschodniej, przeprowadzającym transformację ustrojową, co uzasadnia szersze podjęcie problematyki w rozdziale III, w części dedykowanej kompetencjom przyznanym podmiotom polskiej polityki rozwoju regionów.

ZADANIOWE *STATUS QUO* ALOKACJI 2007-2013

Teleologia polityki strukturalnej Unii Europejskiej, bazując na potrzebie zmniejszenia dysproporcji w poziomie rozwoju państw członkowskich, podlega zmianom implikowanym ewolucją poglądów co do przyczyn i natury owego zróżnicowania, oceną jego konsekwencji dla przyszłości politycznego eksperymentu, jakim niewątpliwie jest ciągle jeszcze fenomen europejskiej integracji, zmianami zachodzącymi w odniesieniu do realnych dysproporcji, jak też oceną skuteczności dotychczasowego oddziaływania wspólnotowego instrumentarium. Unia Europejska, poddana terytorialnej ekspansji opartej na dobrowolnej akcesji kolejnych państw, pozostaje co prawda jednym z najbardziej rozwiniętych regionów współczesnego świata, jednak procesy integracyjne multiplikują problemy wynikające z dysproporcji ekonomicznego potencjału oraz realnych możliwości rozwoju wewnątrzpaństwowych obszarów (regionów) w tak dyspersyjnym środowisku. Są one tym bardziej istotne, im bardziej niedostatki rozwojowe wynikają ze względnie trwałej nieadekwatności realizowanej polityki gospodarczej do warunków generowanych przez otoczenie, wspartej brakiem naturalnych czynników wzrostu w postaci korzystnego (pro-rozwojowego) położenia, klimatu czy demograficznych uwarunkowań. Polityczne oddziaływanie Unii Europejskiej kierunkowane jest na eliminację tych przyczyn rozwojowej dyspersji pomiędzy regionami UE, które mają charakter strukturalnego niedopasowania, utrudniającego inicjację procesów rozwojowych. Odnosi się je zwłaszcza do zapóźnienia infrastrukturalnego danego regionu (komunikacyjnego i transportowego), podtrzymywania przestarzałej struktury branżowej przemysłu, prowadzącej zazwyczaj do gospodarczego uzależnienia od upadających gałęzi oraz braku odpowiednio wykwalifikowanych zespołów ludzi, mogących tworzyć miejsca pracy w prozrostowych sektorach.

Tym samym wspólnotowa polityka strukturalna ma charakter interwencji realizowanych w zgodzie z przyjętymi regułami. Ich nadrzędnym priorytetem pozostaje gospodarcza i społeczna spójność, podniesiona przez odpowiednie zapisy Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską do wyzwania konstytuującego Wspólnotę. Jego wadą z punktu widzenia potrzeb operacyjnych jest zbyt ogólnikowość podtrzymywana permanentną mobilnością otoczenia, co prowadzi do konieczności ograniczonych czasowo (okresy budżetowe) dekompozycji tego celowościowego *principium* na ważne strategicznie zadania, kierunkujące interwencyjne oddziaływanie w powiązaniu z determinantami o charakterze geograficznym.

Specyfika obecnego okresu programowania (alokacji 2007-2013) wiąże się z politycznym procesem ekspansji terytorialnej Unii Europejskiej, skutkującym akcesją państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz multiplikacją problemów w procesach decyzyjnych, dotyczących realizacji polityk wspólnotowych. Zaproponowany kształt regulacji polityki strukturalnej po raz pierwszy został praktycznie zdominowany przez wnioski Raportu kohezyjnego (*Nowe partnerstwo dla spójności*), w którym przedstawiono między innymi ramową charakterystykę priorytetów Wspólnoty uwzględniających wyzwania stojące przed – rozszerzoną w 2004 r. do 25, a od 2007 r. składającą się z 27 państw – Unią Europejską. Konsumując one dotychczasowe doświadczenia wykorzystywania instrumentów wspólnotowej polityki strukturalnej, jednak wyróżnioną rolę w formułowaniu ogólnych wniosków przypisują programom realizowanym na podstawie Funduszu Spójności, którego wykorzystanie oceniono najlepiej biorąc pod uwagę nadrzędny cel tego wymiaru politycznego oddziaływania, jakim pozostaje poprawa spójności. Tym samym postanowiono nie tylko zawiesić egzekucję formułowanych wcześniej planów zamknięcia Funduszu Kohezji, ale zdecydowano o włączeniu go do realizacji ujednoczonej – wspólnej z funduszami strukturalnymi – listy priorytetów polityki strukturalnej.

Zakładana poprawa efektywności wykorzystania wspólnotowego wsparcia bazuje na koncentracji środków – uzyskanej dzięki ograniczeniu liczby instrumentów finansowych – oraz na uproszczeniu procedur determinujących realizację przepływów finansowych na bazie instrumentów pozostawionych. Poza Funduszem Spójności są nimi Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny. W wyniku podjętych decyzji pozostałe fundusze strukturalne zostały zlikwidowane²³, podobnie zresztą jak funkcjonujące w alokacji kończącej się w 2006 r. cztery Inicjatywy Wspólnotowe. Priorytety – po raz pierwszy tak klarownie wyróżnione nawet na poziomie leksykalnym, dzięki rezygnacji z niewiele znaczącej numeracji celów na rzecz skondensowanych semantycznie nazw – zostały przedstawione w trójczłonowej klasyfikacji (Rozporządzenie nr 1083/2006):

²³ Być może właściwsze byłoby stwierdzenie, iż uległy one pewnemu przekształceniu. W istocie bowiem Sekcję Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej zastąpił nowy Europejski Fundusz Rolniczy Gwarancji (nie zaliczana do funduszy strukturalnych Sekcja Orientacji została zastąpiona przez Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich), natomiast Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa zastąpiono Europejskim Funduszem Rybołówstwa.

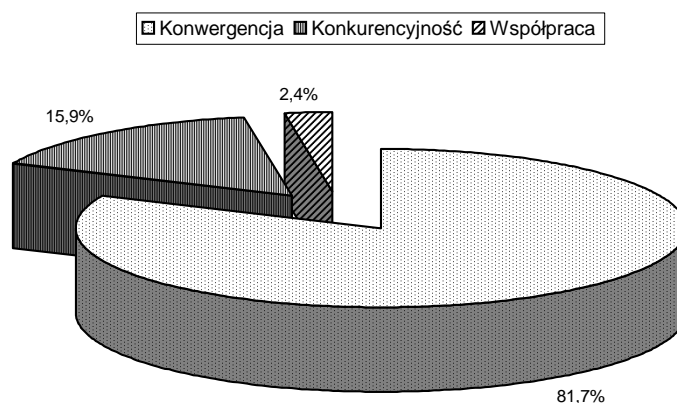
1. Konwergencja,
2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie
3. Europejska współpraca terytorialna.

Zakresem interwencji nawiązują one w pewnym wymiarze do celów definiowanych dla alokacji 2000-2006: Priorytet „Konwergencja” posiadał odpowiednik w dotychczasowym Celu 1 (*Rozwój i strukturalne dostosowanie regionów zacofanych rozwojowo*), został jednak nieco zmodyfikowany proceduralnie, zgodnie z regulacjami charakteryzującymi funkcjonowanie Funduszu Spójności. „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” to w jakimś sensie połączenie wyróżnianych poprzednio priorytetów: 2 oraz 3 (*Gospodarcza i społeczna konwersja obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych oraz Rozwój zasobów ludzkich, dostosowanie i modernizacja polityk oraz systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia*), natomiast „Europejska współpraca terytorialna” jest wynikiem rezygnacji z INTERREG-u. Pierwszy priorytet, któremu nadano systemowo największe znaczenie z punktu widzenia kierunków polityki strukturalnej (por. wykres), umożliwi koncentrację interwencji na działaniach inicjujących wzrost gospodarczy oraz generowanie nowych miejsc pracy. Dedykowany został:

- państwom członkowskim UE (Fundusz Spójności) realizującym program konwergencji gospodarczej określonej w art. 104 TWE, których PNB *per capita* – mierzony parytetem siły nabywczej i liczony wg danych za okres 2000-2003 – nie przekracza 90% średniej dla obecnych państw Unii (tj. UE 25)
- regionom poziomu NUTS 2 (EFRR i EFS), w których PKB na mieszkańca – mierzone parytetem siły nabywczej w odniesieniu do okresu 2000-2002 – jest mniejsze niż 75% średniej unijnej dla UE 25.

W odpowiedzi na osłabienie pozycji państw UE 15, których poprawa sytuacji społeczno-gospodarczej pozbawiona jest rzeczywistych podstaw, a wynika wyłącznie z efektu statystycznego bazującego na zmianie warunków brzegowych (próg kwalifikowalności) pochodzących z poszerzenia Unii Europejskiej o państwa słabiej rozwinięte, nowe regulacje utrzymują status tzw. wsparcia przejściowego. Jest ono kierowane do tych państw UE 15 (w ramach Funduszu Spójności), których PNB *per capita* nie przekracza 90% średniej liczonej dla UE 15, jednak w odniesieniu do UE 25 przekraczają one tę wartość. Podobnie w przypadku regionów dodatkowe kryteria dotyczą regionów NUTS

Wykres 1. Struktura perspektywy budżetowej wspólnotowej polityki spójności w latach 2007-2013



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej
http://ec.europa.eu/regional_policy/index_pl.htm

2 UE 15, których PKB *per capita* nie przekracza 75% średniej liczonej dla UE 15, jednak w odniesieniu do UE 25 ta wartość progowa zostaje przekroczona. Formuluje się w powyższych przypadkach status swoistej, bowiem przejściowej kwalifikowalności, obejmując także ich oddziaływaniem celu „Konwergencja”.

Podtrzymana zadaniowa specyfika angażowania środków Funduszu Spójności (Rozporządzenie nr 1084/2006) pozwala koncentrować je na inwestycjach o charakterze infrastrukturalnym, kierunkowanych na budowę transeuropejskich sieci transportowych oraz ochronę środowiska – także w odniesieniu do projektów wpisanych w budowę podstaw społeczno-gospodarczego rozwoju, opartego na niekanonicznej koncepcji ogólnie określanej mianem „zrównoważonego rozwoju” (*sustainable development*)²⁴. Jest ona zresztą punktem odniesienia również dla interwencji realizowanych za pośrednictwem EFRR (art. 4 Rozporządzenie 1080/2006), który koncentruje działania na endogennych czynnikach wzrostu oraz modernizacji struktur gospodarczych, podporządkowanej tworzeniu nowych miejsc pracy w sektorach gwarantują-

²⁴ Rozporządzenie wymienia w tym kontekście: poprawę efektywności energetycznej, wykorzystanie energii odnawialnej, budowę intermodalnych systemów transportowych, poprawę zarządzania ruchem drogowym, morskim i lotniczym, a także tworzenie podstaw ekologicznego transportu miejskiego i transportu publicznego (art. 2).

cych utrwalenie procesów rozwojowych. Ten zakres jest dodatkowo wsparty oddziaływaniem EFS (art. 3 Rozporządzenia 1081/2006) na rzecz zwiększenia zdolności adaptacyjnych pracowników, zapobiegania bezrobociu, zwiększenia dostępu do zatrudnienia oraz integracji społecznej osób poddanych jakimś formom wykluczenia. To wszystko powoduje, iż nawet z poziomu regionów wsparcie udzielone w ramach tego celu zakłada rzeczywiste oddziaływanie na rzecz przywoływanej konwergencji, zwłaszcza przez tworzenie warunków utrwalających tendencje pro wzrostowe w regionach słabo rozwiniętych, co z kolei długookresowo przyspiesza osiągnięcie traktatowo definiowanych charakterystyk sytuacji budżetowej i wysokości długu publicznego w państwach członkowskich. Tym samym obecne regulacje podtrzymują pro wzrostowy charakter interwencji polityki wspólnotowej, w której niwelowanie dysproporcji interpretowane jest w szerszym kontekście polityki na rzecz poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej regionów oraz Unii jako całości.

Potwierdza to „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” – priorytet dedykowany regionom poziomu NUTS 1 oraz NUTS 2, nie kwalifikującym się do wsparcia w ramach „Konwergencji” (uwzględniając także regiony wsparcia przejściowego). Zaangażowanie w jego ramach pozostawionych po poprzednich okresach budżetowych dwóch funduszy strukturalnych wskazuje na potrzebę kompleksowego podejścia do zagadnienia poprawy wewnętrznej spójności społeczno-gospodarczej poprzez polepszenie pozycji konkurencyjnej jej regionów. Podtrzymuje się bowiem trendy pro wzrostowe zapośredniczone poprawą struktury gospodarczej regionów i promocją nowoczesnej gospodarki opartej na wiedzy, wspartej nową technologią (głównie telamatyczną), charakteryzującej się trwałą dostępnością komunikacyjno-transportową i podtrzymującej troskę o jakość środowiska naturalnego (obszar zadaniowy EFRR). Równocześnie jednak podkreśla się wagę inwestycji w kapitał ludzki czy potrzebę likwidacji barier polityki rozwoju poprzez budowę adekwatnego do potrzeb systemu legislacyjnego oraz instytucjonalnego wsparcia, intensyfikację działań organizacji pozarządowych, połączoną z poprawą jakości działania administracji publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do mechanizmów zarządzania (EFS).

Ostatni z wymienionych priorytetów definiujących zakres przedmiotowy wykorzystania środków wspólnotowej polityki strukturalnej ponownie podnosi kwestię spójności, tym razem jednak z poziomu integracji wewnętrznej, abstrahując od priorytetów krajowych. Zadaniem „Europejskiej współpracy terytorialnej” jest bowiem wsparcie regionów w odniesieniu do ważnych dla Unii jako całości problemów współpracy w wymiarze transgranicz-

nym, transnarodowym, jak również międzyregionalnym, której planowanym efektem będzie wykreowanie sieci wewnątrzunijnych powiązań, utrwalających poprawę spójności poprzez przekraczające wewnątrz krajowe uwarunkowania oddziaływanie o charakterze wewnątrzunijno-networkingowym. Należy zaznaczyć, iż dla realizacji tego celu przewidziano również możliwość pozafundusowego wsparcia działań obejmujących współpracę terytorialną, opartą na tzw. europejskich ugrupowaniach współpracy terytorialnej (EUWT). Zadaniem tych – zaopatrzonych w osobowość prawną – podmiotów ma być szeroko definiowana pomoc w realizacji takiej współpracy, w odniesieniu do wszelkich projektów inicjowanych w tym zakresie, niezależnie od stopnia zaangażowania w nich wspólnotowych środków publicznych²⁵.

ZAKOŃCZENIE

Analiza ewolucji polityki strukturalnej Unii Europejskiej dowodzi, iż jest ona obecnie determinowana potrzebami systemowymi tego wymiaru politycznego zaangażowania. Nawet w okresie poprzedzającym reformę funduszy strukturalnych, związaną z pierwszym pakietem Delorsa (z 1988 r.), kiedy spójnościowa aktywność miała charakter raczej doraźnych, ewidentnie nieskoordynowanych systemowo działań, można doszukać się podstawy prawnej dla całościowej wizji. Stanowiły ją przede wszystkim odpowiednie zapisy wspólnotowego prawa pierwotnego, które pozbawione wsparcia – np. przez kodyfikację jednolitych zasad polityki strukturalnej – miały niestety wyłącznie formalny sens. Dlatego dopiero proceduralne uporządkowanie tego obszaru uzasadnia określenie go mianem względnie stabilnego „systemu europejskiej polityki strukturalnej”. Zmiany w jego zakresie podporządkowane są w istocie dalszemu uspoźnieniu, racjonalizowanemu traktatowym priorytetem wspólnotowej koherencji społeczno-gospodarczej. W tym kontekście naturalną labilność procedur, zmiany w szczególowej charakterystyce celów polityki strukturalnej w kolejnych okresach programowania oraz mobilność układu instytucjonalnego, należy traktować jako czasowo obowiązujące warunki przywracające funkcjonalność systemu na poziomie operacyjnym, niezbędne z punktu widzenia długookresowych działań kierowanych na osiągnięcie priorytetu nadrzędnego. To jego niezmienność, wraz

²⁵ Szczegółowo zagadnieniu tworzenia i kompetencji EUWT poświęcono *Rozporządzenia Rady (WE) nr 1082/2006 z 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej* (OJ L 210, 31/07/2006, s. 0019-0024).

z wypracowanym zestawem zasad, przesądza o trwałości europejskiej polityki strukturalnej oraz jej systemowym charakterze, który należy brać pod uwagę jako istotny punkt odniesienia w procesie programowania rozwoju układów terytorialnych w krajach członkowskich Unii Europejskiej.

EVOLUTION OF THE EUROPEAN STRUCTURAL POLICY SYSTEMIC DETERMINATION OF CHANGES

S u m m a r y

The analyses made in the article are concentrated on characterization of the structural policy of the European Union in the historical approach, with the institutional current strongly stressed. According to the thesis that has been put forward about the national model of the regional development policy being dependent on its European match, an attempt is presented of a complex evaluation of the evolution of the Union's structural policy, as result of which it is proven that the basic determinant of rationalization of the reforms carried out up till now are their systemic consequences. Despite the recognition of the member-states' competences as far as forming the aims and principles ruling the policy of developing the intra-national territorial arrangements is concerned, the European model consistently makes the actions undertaken within it dependent on the principles and aims of the Union's policy by co-financing projects encouraging development. The proven superiority of the systemic context of the reforms undertaken in the EU directs the evolution of the national model, promoting the systemic approach to the policy of regional development and in this way rejecting – as not rational in the above meaning – actions with a provisional character.

Translated by Tadeusz Karłowicz

Słowa kluczowe: polityka rozwoju, polityka regionalna, polityka strukturalna Unii Europejskiej, unijne fundusze strukturalne.

Key words: policy of development, regional policy, European Union's structural policy, Union's structural funds.