

Rafał Willa

Polityka spójności Unii Europejskiej – geneza, ewolucja, stan obecny

Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska. Sectio K, Politologia 17/2,
21-38

2010

Artykuł został opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach
dozwolonego użytku.

ANNALIS
UNIVERSITATIS MARIAE CURIE-SKŁODOWSKA
LUBLIN – POLONIA

VOL. XVII, 2

SECTIO K

2010

Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu

RAFAŁ WILLA

Polityka spójności Unii Europejskiej – geneza, ewolucja, stan obecny

The European Union's cohesion policy – genesis, evolution, current state

ABSTRAKT

Polska już od ponad pięciu lat jest pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, a oznacza to m.in. możliwość otrzymywania współfinansowania z funduszy strukturalnych prowadzonych inwestycji. Ponieważ znaczenie polityki spójności UE ciągle wzrasta konieczne jest przyjrzenie się jej genezie i ewolucji, gdyż umożliwi to zobrazowanie kierunku, w którym ona podąża. Więcej, wiedza ta może być potrzebna podczas twardych negocjacji dotyczących kształtu polityki spójności po 2013 roku i utrzymania statusu Polski jako jednego z największych beneficjentów unijnego wsparcia finansowego.

Słowa kluczowe: polityka spójności, fundusze strukturalne, rozszerzenie

WSTĘP

Trudno nie zgodzić się z opinią, że w gospodarczo-politycznej sferze ludzkiej aktywności Unia Europejska przedstawia się jako fenomen. Dzieje się tak dlatego, że z jednej strony prezentuje ona sobą prężną organizację międzynarodową, permanentnie zacieśniającą więzy integracyjne krajów członkowskich, z drugiej jednak strony, w swym szeroko rozumianym działaniu, przypomina coraz bardziej państwo federalne¹. Jest to więc organizacja nie tylko dysponująca rozległymi uprawnieniami (łącznie z sankcjami), czy dużym budżetem, ale i podejmująca wysiłek stałego usprawniania

¹ Por.: B. Rittberger, *The Development of the European Parliament's Powers*, 2003, <http://aei.pitt.edu/2920/01/157.pdf> (dostęp 12.4.2010).

własnych mechanizmów działania. Można by nawet posunąć się do stwierdzenia, iż w miarę rozwoju dojrzeła niejako do nowych wyzwań i je podejmuje. Wspomniana sytuacja ma miejsce także i w przypadku polityki spójności, rozumianej jako instrument służący wzmacnianiu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej) w Unii Europejskiej (UE) przez zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich².

Nadmienić należy, iż początki tej polityki były niezwykle trudne. Brakowało bowiem prawnych podstaw jej funkcjonowania, koordynacji działań instytucji i przepływu środków finansowych, wreszcie wspólnych metod gromadzenia danych statystycznych. Jednakże wraz ze zmianą sytuacji gospodarczo-politycznej wewnątrz Wspólnoty, i ona sama, i jej pola aktywności również podlegały ewolucji. Niewątpliwie także i państwa członkowskie musiały dojrzeć do tego, by prowadzić politykę rozwoju opartą na wspólnych zasadach. W celu jak najlepszego zrozumienia istoty polityki spójności, w znaczeniu i kształcie znanym nam dzisiaj, warto prześledzić proces jej tworzenia a następnie przekształcania.

1. LATA 1952-1971

W Traktacie Paryskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali kwestia spójności wewnętrznej organizacji została całkowicie pominięta. Dopiero w roku 1957, w Traktatach Rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej, znalazły swe miejsce pierwsze zapisy odnoszące się do wspólnej troski o rozwój regionów na terenie krajów członkowskich. Niemniej jednak nasuwa się pytanie, czy aby nie zabrakło wówczas politycznej woli, by nie rzec odwagi, gdyż zapisy, o których tu mowa, znalazły się li tylko w Preambule do Traktatu ustanawiającego EWG. Wobec powyższego jasny staje się fakt, iż nie miały one znaczenia większego od wyrażenia woli, wspólnej troski, deklaracji, a ich moc oddziaływania prawno-finansowego była praktycznie żadna. Uznano tam jedynie, że wśród powodów, dla których powołano EWG, wymienić należy troskę „o wzmocnienie jedności swych gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. Zapis ten był także o tyle dziwny, ponieważ znany był już wówczas Raport Paula-Henri Spaaka, przewodniczącego Międzynarodowego Komitetu rozważającego założenia Traktatów Rzymskich, w któ-

² W dokumentach unijnych polityka spójności jawi się jako „podstawowe, dostępne na poziomie wspólnotowym, narzędzie służące podniesieniu konkurencyjności i wzrostu w celu praktycznego wdrożenia Strategii Lizbońskiej [...]. Definiuje się więc ją jako politykę wzrostu, a nie redystrybucji, która obejmuje aspekt socjalny, ekonomiczny i terytorialny oraz przyczynia się do stworzenia zoptymalizowanych warunków życia z punktu widzenia jednostki i ogółu”. Italian Presidency: Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy. Background document for discussion - Rome, October 20th 2003, s. 1-2.

rym sugerowano „trzy podstawowe kierunki działania Wspólnot, a mianowicie: (a) wprowadzenie normalnych warunków konkurencji oraz zniesienia protekcjonizmu i barier celnych; (b) ustalenie zasad i procedur polityki konkurencji; (c) powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystania pozostającej bez pracy siły roboczej”³.

W Traktacie o EWG niemal wszystkie sugestie Komitetu Spaaka, mające na uwadze położenie większego nacisku na rozwój regionów i umożliwienie im pełnego wykorzystania ich wewnętrznych potencjałów, pominięto. Nie jest jednak jednoznacznie pewne, dlaczego tak się stało. Istnieje cały szereg domysłów i spekulacji, spośród których za najbardziej prawdopodobny uznać można ten, w myśl którego integracja, której zwieńczeniem miało być utworzenie wspólnego rynku, sama w sobie spowodować miała spójny, równomierny i zrównoważony rozwój całego obszaru Wspólnot. „Skutkiem ubocznym” nieuwzględnienia polityki spójności na poziomie Wspólnotowym w Traktacie stało się także potoczne myślenie o niej jako o materii, którą zajmować się winny tylko i wyłącznie władze krajów członkowskich, co w głównej mierze wynikało z obaw tychże państw przed erozją własnej suwerenności⁴.

Niemniej Traktat o EWG przyniósł również pewne pozytywne rozwiązania. Za sukces jego twórców uznać należy powołanie do życia dwóch instrumentów, które w początkowej fazie swego funkcjonowania stanowiły załączek przyszłej wspólnotowej polityki spójności. Były nimi odpowiednio: (a) Europejski Fundusz Społeczny (EFS) – którego celem miało być wspieranie mobilności mieszkańców Wspólnot, ich kształcenia, doksztalcania i przekwalifikowywania oraz wszelkie inwestycje w rozwój zasobów ludzkich⁵; (b) Europejski Bank Inwestycyjny – którego zadaniem miało być przyczynianie się do zrównoważonego, równomiernego i stałego rozwoju wspólnego rynku w interesie Wspólnoty.

Kolejny krok na drodze ku tworzeniu wspólnych rozwiązań systemowych w kwestii równomiernego rozwoju wszystkich regionów Wspólnot poczyniony został w latach 60. Szczególną rolę odgrywał wówczas Parlament Europejski, dzięki któremu problematyka harmonijnego rozwoju całego obszaru Wspólnot bezustannie pozostawała w szerokim kręgu kwestii politycznych ważkich zarówno dla władz krajów członkowskich, jak i opinii publicznej. Ponadto, to właśnie z jego polecenia przygotowano, a następnie podano do publicznej wiadomości, trzy raporty, w których stwierdzano żywą potrzebę podjęcia wspólnego wysiłku zmierzającego do zaktywizowania regionów biednych i zacofanych, pełnego wykorzystania ich poten-

³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 62.

⁴ Por.: A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna i fundusze strukturalne Wspólnot Europejskich*, [w:] A. Maciaszczyk (red.), *Integracja europejska – wybrane polityki wspólnotowe*, Łódź 2001, s. 13-15 i 40-41.

⁵ Art. 3 lit. i) oraz art. 123-128 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z 25 marca 1957 roku. EFS powstał jednak dopiero w 1960 roku. Por.: Rozporządzenie PE i Rady nr 1784/99, Dz.U. UE nr L 213 z 13.8.1999, s. 106-109. Obecnie: Rozporządzenie PE i Rady nr 1081/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006.

cjału oraz harmonizacji działań państw członkowskich w tej materii⁶. „Na podstawie wspomnianych raportów i wyników konferencji [...] polityka spójności została po raz pierwszy włączona do »Średniookresowego Programu Polityki Gospodarczej«, który dotyczył działań Wspólnot na lata 1966-1970»⁷. Niestety, mimo pozytywnych zapisów o potrzebie zwiększania koordynacji działań i interwencji w ramach krajowych polityk gospodarczych, brakowało nadal zobowiązań prawnie wiążących poszczególne kraje.

W okresie tym pewne działania podjęte zostały także przez ówczesną Komisję Wspólnot Europejskich. W 1961 roku zorganizowała ona konferencję w całości poświęconą zagadnieniom polityki spójności. Przyczyną jej zorganizowania była, wówczas realna już i w końcu dostrzeżona przez Komisję, możliwość wystąpienia niekorzystnych tendencji wynikających z pogłębiającej się integracji, takich jak nierówność rozwoju i marginalizacja regionów biednych i peryferyjnych oraz dążeń do utworzenia wspólnego rynku. Efektem była m.in. konkluzja, iż należy dążyć do stworzenia wspólnych mechanizmów działania.

Rok 1964 to z kolei data powołania do życia kolejnego instrumentu wsparcia, a mianowicie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR)⁸. Aczkolwiek powołano go – zasadniczo – do finansowania Wspólnej Polityki Rolnej, to jednak część środków finansowych przeznaczano na działania strukturalne i modernizacyjne w rolnictwie. Działania te, w myśl przyjętych założeń, sprzyjać miały intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich. Niemniej jednak „mimo stosowanego wsparcia inwestycje [...] nie były koordynowane w ramach wspólnej polityki, miały charakter sektorowy [...]»⁹.

W następstwie podpisania tzw. Traktatu Fuzyjnego, dzięki któremu doszło do fuzji organów EWWiS, EWG i EWEA, utworzono również Dyрекcję Generalną do spraw Polityki Regionalnej (DG REGIO) przy Komisji WE. W ramach tej instytucji postanowiono skumulować wszystkie dotychczas osobno funkcjonujące służby zajmujące się problematyką regionalną, dzięki czemu stała się ona niejako motorem kształtowania i wdrażania założeń rozwoju regionów. Można więc powiedzieć, iż jej powstanie stanowiło w swej istocie pierwszą próbę skoordynowania działań krajów członkowskich (m.in. poprzez kontrolowanie przepływu środków finansowych wewnątrz państw członkowskich, w tym środków przeznaczonych na pomoc dla regionów¹⁰), co było konsekwencją dostrzeżenia (po)wagi tej kwestii.

⁶ Były to odpowiednio: Raport Motte'a z 9 maja 1960 roku, Raport Birkelbacka z 17 grudnia 1963 roku, Raport Rossiego z 9 października 1964 roku.

⁷ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Kreowanie europejskiej polityki regionalnej*, [w:] M. Grewiński (red.), *Przygotowanie Polski do absorpcji funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, Warszawa 2003, s. 8-9.

⁸ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1257/99, Dz.U. UE nr L 160 z 26.6.1999 roku, s. 80-102; Rozporządzenie KE nr 1750/99, Dz.U. UE nr L 214 z 13.8.1999 roku.

⁹ K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, [w:] Z. Brodecki (red.), *Regiony*, Warszawa 2005, s. 36.

¹⁰ Por.: I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 69.

Niewątpliwie do wzrostu znaczenia kwestii spójności na obszarze WE, w szczególności zaś regionów społecznie i gospodarczo najsłabszych, w znacznym stopniu przyczyniła się także – coraz realniejsza – wizja rozszerzenia Wspólnot. Było to istotne, ponieważ w poczet państw członkowskich przyjęte zostać miały kraje, odbiegające poziomem zaawansowania cywilizacyjnego od dotychczasowych członków Wspólnoty, a ponadto które były również silnie zróżnicowane wewnętrznie. Co więcej, zawarta w Raporcie (Planie) Wenera z 1970 roku koncepcja utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej, jeśli miałaby zostać wprowadzona w życie, wymuszała podjęcie natychmiastowych działań polegających m.in. na usunięciu barier, ograniczeń oraz dysproporcji między wszystkimi regionami, gdyż takowe stanowiłyby zagrożenie dla urzeczywistnienia tak widzianej Unii. Warto w tym miejscu wspomnieć, iż z inicjatywy Komisji WE, Urząd Statystyczny WE stworzył trójpoziomowy system tzw. nomenklatury statystycznej, umożliwiający prowadzenie porównywalnych regionalnych zestawień danych statystycznych, służący do prowadzenia analiz oraz identyfikowania kierunków, stref i dziedzin najbardziej potrzebujących i wymagających wsparcia.

2. LATA 1972-1985

Klimat wokół polityki spójności tego okresu oddaje Raport Thompsona (1973) – *Raport o problemach regionalnych w powiększonej Wspólnocie*. Zaprezentowano w nim stanowisko, że problemy całego ugrupowania są pochodną trudności regionalnych państw członkowskich. W związku z tym autorzy raportu wysunęli postulat, aby Komisja zajęła się koordynacją polityk narodowych i ich regionalnymi skutkami, a nie wspólną polityką spójności¹¹.

Istotną cezurę w procesie budowania finansowych podstaw przedstawianej polityki stanowił już jednak rok wcześniejszy, 1972, w którym podczas paryskiego „szczytu” nadano „wymiar regionalny” dwóm funduszom budżetowym Wspólnot: EFS oraz Sekcji Orientacji EFOiGR¹². Podjęto także decyzję o powołaniu do życia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)¹³, obawiając się konsekwencji przyjęcia w poczet członków Wspólnoty trzech nowych państw – Danii, Irlandii

¹¹ Por.: K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s. 36-37.

¹² „O regionalnym charakterze tych dwóch funduszy świadczyć może fakt, że 60% środków EFS przeznaczano na zwalczanie bezrobocia w regionach schyłkowych lub opóźnionych, natomiast 65% środków EFOiGR skierowanych było na poprawę struktury rolnictwa w regionach o niskim PKB na jednego mieszkańca. Należy jednak pamiętać, że udział tych dwóch funduszy w budżecie WE sięgał tylko 5%” K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s. 37.

¹³ Rozporządzenie Rady nr 724/75, Dz.U. WE nr L 073 z 21.3.1975 roku. Pierwszy raz wspomniano w tym rozporządzeniu o zasadzie dodatkowości (Wstęp, akapit 14) oraz zapisano zasadę koordynacji działań pomocowych Wspólnot (art. 5 E). Obecnie: Rozporządzenie PE i Rady nr 1080/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku.

i Wielkiej Brytanii¹⁴. Ostatecznie zdecydowano się powołać ten fundusz do życia, by, jak zaznaczono, „znosić zasadnicze dysproporcje pomiędzy regionami na obszarze Wspólnot, a w szczególności te, które są konsekwencją przewagi rolnictwa, zmian w strukturze przemysłu i strukturalnego bezrobocia”¹⁵. Tego samego roku wzmocniono również – instytucjonalnie – Radę i Komisję WE przez utworzenie Komitetu Polityki Regionalnej. Do jego zadań zaliczono analizowanie problemów występujących w regionach, przygotowywanie i opiniowanie planów (strategii) rozwoju regionalnego, usługi doradcze oraz czuwanie nad procesem koordynacji polityk państw członkowskich.

Odtąd zwykło się uważać, że istnieje już aktywna wspólnotowa polityka spójności. Niestety, „nie udało się wówczas zdefiniować kryteriów, które pozwalałyby zobiektywizować ocenę stopnia powagi problemów regionalnych w krajach członkowskich i dlatego zdecydowano się na przydzielenie poszczególnym państwom tzw. kwot krajowych (*quotas nationales*) funduszu, oznaczających określenie *ex ante* stałych udziałów procentowych należnych każdemu państwu z EFRR”¹⁶. Ponieważ wszystkie państwa członkowskie, w większym bądź też mniejszym stopniu, poprzez subwencje, pragnęły niejako odzyskiwać jak największą część swoich wkładów do wspólnego budżetu, rozdział kwot oparto na zasadzie słusznego zwrotu (*juste retour*), polegającej na dzieleniu środków proporcjonalnie do wkładów ponoszonych na rzecz wspólnego budżetu. Oznaczało to jednak tyle, że w praktyce najczęściej otrzymywały kraje najbogatsze, gdzie dysproporcje rozwojowe były mniejsze niżeli w innych państwach członkowskich.

Istotny krok w kierunku współczesnego kształtu polityki spójności Wspólnot poczyniono w roku 1979. Podjęto wówczas decyzję, iż do reguł funkcjonowania EFRR wprowadzona zostanie zasada polegająca na przeznaczaniu 5% środków finansowych tego funduszu, tzw. części pozakwotowej (*hors quota*), do wyłącznej dyspozycji Komisji WE. Tym zabiegiem podkreślono rosnącą rolę i znaczenie Wspólnot Europejskich w procesie kształtowania europejskiej polityki spójności, a także umożliwiono Komisji WE, choć w niewielkim stopniu, przeprowadzanie samodzielnych interwencji, szczególnie w miejscach, gdzie pomoc dotąd nie docierała¹⁷. Decyzja ta umożliwiła więc zmianę dotychczasowej opcji polityki spójności w kierunku zwiększania roli Wspólnoty w podejmowanych działaniach, a także świadczyła o rosnącej roli czynnika ponadnarodowego w ramach organizacji.

W pierwszych latach funkcjonowania EFRR nie spełnił, wbrew oczekiwaniom, pokładanych w nim nadziei. Miało to miejsce za sprawą swego rodzaju patologii w wykorzystywaniu środków finansowych tego funduszu. Państwa członkowskie, w tym głównie Francja i Wielka Brytania, traktowały bowiem dotacje jako swego

¹⁴ Por.: S. Dall’Erba, *European Regional Development Policies: Historic and Current Issues*, 2004, <http://aei.pitt.edu/2030/01/dallerba2.pdf> (dostęp 2.4.2010).

¹⁵ Art. 1 Rozporządzenia Rady nr 724/75, Dz.U. WE nr L 073 z 21.3.1975 roku.

¹⁶ I. Pietrzyk, op. cit., s. 79. Por.: M. Keating, *The Continental Meso: Regions in the European Community*, [w:] L.J. Sharpe (red.), *The Rise of Meso Government in Europe*, London 1993, s. 299-300.

¹⁷ Art. 2 pkt 3B Rozporządzenia Rady nr 214/79, Dz.U. WE nr L 035 z 9.2.1979 roku.

rodzaju „rekompensatę” wydatków ponoszonych z budżetów krajowych na rzecz budżetu wspólnotowego. Nie sprawdziła się zatem, wspomniana powyżej, zasada *juste refour*. O niedoskonałości przyjętych rozwiązań świadczył także fakt, że niektóre kraje członkowskie obniżały poziom wydatków z budżetów narodowych na działania spójnościowe, co było niezgodne z regulacjami wspólnotowymi. Ponadto Wspólnota miała bardzo znikomy wpływ na selekcję projektów przeznaczonych do realizacji – w głównej mierze spowodowane to było obawami władz krajowych o nadmierną ingerencję instytucji wspólnotowych w sprawy wewnętrzne poszczególnych państw.

Co więcej, brakowało również woli państw członkowskich w kwestii publikowania danych statystycznych o rozwoju gospodarczym, a dotyczących przede wszystkim rozwoju regionów. Niewątpliwie trudnością był brak jednolitych kryteriów oceny oraz niejednorodność metod gromadzenia i rodzaju danych statystycznych, co skutecznie uniemożliwiało prowadzenie analiz porównawczych¹⁸. „Jeżeli zważy się ponadto niewielkie efekty redystrybucyjne funduszy [...] to wypada zauważyć, iż sensowność tak pojmowanej europejskiej polityki spójności stawała pod znakiem zapytania”¹⁹.

Postępujące procesy integracyjne we Wspólnocie, przy jednoczesnym braku wspólnych mechanizmów omawianej polityki, niewątpliwie przyczyniały się do pogłębiania różnic w poziomie rozwoju poszczególnych państw członkowskich i ich regionów. Rosnące dysproporcje znalazły wyraz nie tylko w wysokości PKB *per capita* czy poziomie bezrobocia, ale również w czynnikach określających możliwości przyspieszenia wzrostu. W konsekwencji, „pogłębiające się zróżnicowanie poziomu i możliwości rozwoju różnych regionów i społeczności Wspólnoty stawało się czynnikiem zagrażającym kontynuacji procesów integracyjnych”²⁰.

Wobec perspektywy kolejnego rozszerzenia Wspólnot, tym razem o Hiszpanię i Portugalię, a także faktu członkostwa w strukturach integracyjnych Irlandii i Grecji, krajów znajdujących się na zdecydowanie niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, postanowiono znieść system kwot krajowych w podziale środków finansowych EFRR i zastąpić go tzw. systemem widełek interwencji²¹, polegającym na procentowym określeniu minimalnej i maksymalnej wysokości wsparcia finansowego dla poszczególnych państw. Dzięki temu zabiegowi uwzględniono potrzeby finansowe krajów słabszych oraz umożliwiono podniesienie wysokości funduszy EFRR, pozostających do wyłącznej dyspozycji Komisji WE (11,5% środków). Nowość-

¹⁸ W tej kwestii nadal wiele jest do zrobienia, o czym świadczy chociażby inna metodologia liczenia długu publicznego w Polsce i przez Eurostat.

¹⁹ I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 84-85.

²⁰ M. Ciepielewska, *Polityka regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej*, [w:] E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec (red.), *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, Warszawa 2001, s. 384-385.

²¹ Art. 1 Rozporządzenia Rady nr 3641/85, Dz.U. WE nr L 350 z 27.12.1985 roku. Por.: K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s. 42.

cią było również wycofywanie się z dotowania programów inwestycyjnych na rzecz programów krajowych lub wspólnotowych (w zależności od ich zasięgu), z których te ostatnie były początkiem późniejszych Inicjatyw Wspólnotowych. Po raz kolejny zatem wzmocniono pozycję Komisji w strukturze instytucjonalnej WE. Stworzono również narzędzie, które pozwalało, w pewnym stopniu, kierować strumień funduszy do tych państw członkowskich, które bardziej tego potrzebowały lub które lepiej radziły sobie z ich efektywnym wydatkowaniem.

3. LATA 1986-1999

Jednolity Akt Europejski (JAE) stanowił kolejny ważny krok w procesie tworzenia europejskiej polityki spójności. Już w Preambule JAE wskazano, że państwa członkowskie pragną „poprawiać sytuację gospodarczą i społeczną poprzez [...] dążenie do osiągnięcia nowych celów, a także zapewniać sprawniejsze funkcjonowanie Wspólnot poprzez umożliwienie ich instytucjom wykonywania ich uprawnień w warunkach najbardziej sprzyjających interesom Wspólnoty”. Na tym jednak nie poprzestano, gdyż – co było nieporównanie ważniejsze – do Traktatu o EWG z 1957 roku dodano „Tytuł V – Spójność gospodarcza i społeczna”.

Dzięki temu w prawie pierwotnym znalazł się zapis (nowy art. 130a Traktatu o EWG) mówiący, że „w celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Co więcej, w art. 130b Traktatu o EWG uznano, iż „[...] Wspólnota wspiera osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem Funduszy Strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”. Dodano również artykuł 130c, na mocy którego określono rolę i zadania EFRR i uznano, iż „ma on na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie poprzez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych”. Powyższe zapisy pozwalają stwierdzić z całą stanowczością, iż stanowią one punkt zwrotny w podejściu do polityki spójności całego ugrupowania – kwestia bowiem spójnego jego rozwoju stała się jedną z ważniejszych wspólnych polityk.

W ramach Wspólnot dojrzewała bowiem już wówczas świadomość konieczności przeprowadzenia gruntownych reform polityki spójności i związanych z nią Funduszy Strukturalnych. Dowodem na zmianę postrzegania roli Wspólnoty w tym względzie jest Rezolucja Parlamentu WE, otwarcie piętnująca mizerne efekty dotychczasowych interwencji. W dokumencie tym wytknięto: (1) zbyt małą sumę dostępnych środków finansowych; (2) zbyt wielką liczbę, nadmierne zróżnicowanie i niejasność celów funduszy; (3) objęcie pomocą zbyt rozległego obszaru WE; (4) nadmierną

liczbę realizowanych projektów; (5) nadmierne ukierunkowanie pomocy na rozwój infrastruktury zamiast na inwestycje produkcyjne; (6) traktowanie przez państwa członkowskie pomocy WE jako refundacji ponoszonych na rzecz wspólnego budżetu obciążeń finansowych; (7) nadmiernie optymistyczne, mgliste i ogólne programy rozwoju regionalnego²².

Konieczność przeprowadzenia głębokich zmian w funkcjonowaniu tak funduszy europejskich, jak polityki spójności była podyktowana nie tyle otwieraniem się Wspólnoty na nowe kraje, ile jego konsekwencją w postaci pogłębiania się dysproporcji na jej obszarze. Nie bez znaczenia było tutaj również wspomniane wejście w życie postanowień Jednolitego Aktu Europejskiego. Wszystkie te czynniki stały się podstawą stworzenia pakietu reform przez ówczesnego przewodniczącego Komisji WE, Jacquesa Delorsa. Ten tzw. Pierwszy Pakiet Delorsa, objął m.in.: (a) zwiększenie puli środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności; (b) przebudowę struktury celów i priorytetów wsparcia, a także metod zarządzania i kontroli; określenie wyraźnych zasad wykorzystania Funduszy Strukturalnych (koncentracja, wieloletnie programowanie, wzmocnienie partnerstwa, uzupełniania, subsydiarności, koordynacji, monitorowania i kontroli); (c) likwidację Komitetu Polityki Regionalnej; (d) powołanie przy Komisji WE Komitetu Rozwoju i Rekonwersji Regionów jako instytucji doradczej w odniesieniu do zarządzania środkami Funduszy Strukturalnych; (e) przeniesienie na Komisję WE określania głównych celów i priorytetów polityki spójności.

Wydaje się jednak, iż najpoważniejszą zmianą było odejście od – powszechnie uprzednio stosowanej – praktyki przedstawiania przez państwa licznych indywidualnych projektów do dofinansowania, o wąskim zasięgu przedmiotowym i czasowym. „Po reformie Funduszy Strukturalnych państwa zostały zobowiązane do zgłaszania Komisji WE programów obejmujących trzy do pięciu lat, stanowiących część składową szerszych planów rozwoju czy restrukturyzacji regionów lub sfery działalności gospodarczej. Co więcej, programy te musiały być zbieżne z priorytetami wynikającymi ze strategii przyjętej na szczeblu Wspólnoty”²³. Powiązano więc politykę spójności z wieloletnim programowaniem na poziomie państw, jak i całego ugrupowania. Konsekwencją tego zabiegu było wyeliminowanie, w znacznym stopniu, projektów i programów pozostających ze sobą w sprzeczności, a także zmniejszenie znaczenia i wpływu czynnika politycznego w państwach członkowskich na kształt wspólnej polityki spójności.

²² Por.: pkt 6 European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the regions, Dz.U. WE nr C 326 z 19.12.1988 roku.

²³ M. Ciepiewska, *op. cit.*, s. 390-391. Por.: P. McAleavy, S. De Rynck, *Regional or Local? The EU's Future Partners in Cohesion Policy*, 1997, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/97_55.html (dostęp 6.4.2010); A. Benz, B. Eberlein, *Regions in European Governance: The Logic of Multi-Level Interaction*, 1998, http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_31.html (dostęp 30.3.2010); E.R. Thielemann, *Europeanisation and Institutional Compatibility: Implementing European Regional Policy in Germany*, 2000, <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudiesandPhilosophy/FileStore/EuropeanisationFiles/Fileupload,38443,en.pdf>, (dostęp 9.4.2010).

Tabela 1. Pomoc finansowa WE w ramach polityki spójności w latach 1989-1993

Cele	Udział różnych celów (w %)	EFRR		EFS		EFOiGR, Sekcja Orientacji		Ogółem lata 1989-1993	
		mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)
Cel 1	64,0	25 040	56,7	12 119	27,4	7 017	15,9	41 176	100
Cel 2	11,6	5 618	75,2	1 854	24,8	--	--	7 472	100
Cele 3 i 4	12,6	--	--	8 081	100	--	--	8 081	100
Cel 5a	2,5	--	--	--	--	1 622	100	1 622	100
Cel 5b	4,6	1 310	44,1	417	14,5	1 244	41,9	2 971	100
Ogółem	100	31 968	46,7	22 471	35,0	9 883	18,3	64 322	100

Źródło: *The Structural Funds: Initial assessment of the 1989-1993 programming period*, European Commission, Brussels 1995, s. 4

Kolejny pakiet reform, zwany Drugim Pakietem Delorsa, został wykorzystany podczas prac przygotowujących kolejny Traktat, który podpisano w Maastricht 7 lutego 1992 roku. Aczkolwiek jego zasadniczym celem miało być umożliwienie pogłębienia unii gospodarczo-walutowej i utworzenie Unii Europejskiej, nie zapomniano jednakże o innych kwestiach społeczno-gospodarczych i politycznych, w tym właśnie o polityce spójności. Zaznaczyć trzeba, że w tym czasie doszło już do zjednoczenia Niemiec, a ponadto rysowała się perspektywa kolejnego rozszerzenia Wspólnoty o Austrię, Szwecję i Finlandię.

Przede wszystkim po raz kolejny zwiększono pulę dostępnych środków finansowych Funduszy Strukturalnych, utworzono Komitet Regionów (KR) i Fundusz Spójności (FS). Ponadto art. 130a akapit 2 Traktatu o EWG został przeformułowany i brzmiał teraz: „W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów i zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym stref wiejskich”. Traktat z Maastricht wzmocnił przy tym rolę Parlamentu Europejskiego (PE) w określaniu priorytetów polityki spójności oraz misji i koordynacji funduszy. „Propozycje Komisji w tej dziedzinie musiały odąd uzyskać aprobatę PE, który na bieżąco ma być także informowany o realizacji programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych”²⁴. Co więcej, w 1993 roku, w wyniku trwających od kilku lat procesów polegających na koncentracji środków i koordynacji działań, powstał czwarty fundusz strukturalny – Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIWR)²⁵.

²⁴ I. Pietrzyk, *op. cit.*, s. 113.

²⁵ Co ciekawe, żaden Traktat nie wspomina o Finansowym Instrumencie Wspierania Rybołówstwa (FIWR), choć wymienia z nazwy pozostałe trzy fundusze strukturalne (art. 159 akapit 1 Traktatu Amsterdamskiego - dawny art. 130b). Jako fundusz strukturalny wymieniony był za to w art. 2 ust. 2 Rozporządzenia Rady nr 1260/99, Dz.U. UE nr L 161 z 26.6.1999 roku.

W kwestii Komitetu Regionów zauważyć przyjdzie, że już dużo wcześniej, bo w 1982 roku, PE postulował – za sprawą nacisków przedstawicieli władz lokalnych i regionalnych – utworzenie akredytowanej instytucji, która mogłaby przemawiać w imieniu tychże władz, a to w celu prowadzenia stałych konsultacji w dziedzinie unijnej polityki spójności²⁶. Powstanie organu doradczego, składającego się z reprezentantów wspólnot regionalnych i lokalnych, zostało umożliwione dzięki nowym zapisom w Traktacie o EWG, czyli art. 198a-198c (obecnie art. 305-307 Traktatu o funkcjonowaniu UE). Pośrednio świadczyło to również o rosnącej roli regionów i polityki spójności w jej wspólnotowym wymiarze. Jednakże instytucja ta nie była – i dodać trzeba, że nadal nie jest pozbawiona słabości, takich jak m.in.: (1) zależność struktury personalnej od państw członkowskich, które desygnują swoich reprezentantów; (2) brak własnego budżetu (część budżetu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE); (3) posiadanie wyłącznie funkcji opiniodawczych i doradczych; (4) brak prawa do występowania do Trybunału Sprawiedliwości UE ze skargami. Niemniej jednak KR ma wpływ na podniesienie wśród władz lokalnych i regionalnych, znajomości unijnych polityk.

O Funduszu Spójności przyjdzie powiedzieć, iż w momencie powstawania działał niezależnie do Funduszy Strukturalnych i według odrębnych zasad. Podmiotami, które uprawnione zostały do starań o wsparcie w ramach FS były (i są) państwa członkowskie, a nie ich regiony. Kryterium kwalifikującym państwa do uzyskania dotacji był (i jest nadal) poziom DNB *per capita* niższy niż 90% średniej dla Wspólnoty. Tak przyjęte rozwiązanie spowodowało objęcie w ówczesnej sytuacji przez FS zakresem swojego działania: Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii²⁷.

W 1995 roku rozpoczęto prace mające na celu doprowadzenie do kolejnej modyfikacji Traktatów. Ich efektem był Traktat Amsterdamski²⁸, którego głównym założeniem było usprawnienie działania UE po przystąpieniu do niej kolejnych trzech państw: Austrii, Finlandii i Szwecji. Na jego mocy po raz kolejny uszczegółowiono zapisy dwóch artykułów: (1) art. 2. brzmiał teraz: „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnianie wspólnych polityk lub działań określonych w artykułach 3. i 4., popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego, zrównoważonego i stałego rozwoju działalności gospodarczej, wysokiego poziomu zatrudnienia i ochrony socjalnej, równości mężczyzn i kobiet, stałego i nieinflacyjnego wzrostu, wysokiego stopnia konkurencyjności i konwergencji dokonań gospodarczych, wysokiego poziomu ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego, podwyższania poziomu i jakości życia, spójności gospodarczej i społecznej oraz solidarności między państwami członkowskimi”; (b) art. 158. (dawny art. 130a akapit 2. Traktatu EWG) brzmiał natomiast odtąd:

²⁶ Pkt 13 European Parliament Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions, Dz.U. WE nr C 125 z 17.5.1982 roku.

²⁷ Por.: Rozporządzenie Rady nr 1164/94, Dz.U. UE nr L 130 z 25.5.1994 roku. Obecnie: Rozporządzenie Rady nr 1084/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku.

²⁸ Późniejszy Traktat Nicejski w kwestii polityki spójności nie przewidywał żadnych zmian.

„W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”.

Tabela 2. Pomoc finansowa UE w ramach polityki spójności w latach 1994-1999

Cele	Cele (%)	EFRR		EFS		EFOiGR, Sekcja Orientacji		FIWR		Ogółem lata 1994-1999	
		mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)	mln ECU	Udział (w %)
Cel 1	67,7	59 029	60,2	22 781	23,2	14 315	14,6	1 802	1,8	97 932	100
Cel 2	11,0	12 330	77,5	3 586	22,5	0	--	0	--	15 916	100
Cel 3	9,1	0	--	13 208	100	0	--	0	--	13 208	100
Cel 4	1,8	0	--	2 597	100	0	--	0	--	2 597	100
Cel 5a	4,6	0	--	0	--	5 742	82,2	850	17,8	6 592	100
Cel 5b	5,2	3 304	43,9	1 055	14,0	3 163	42,1	0	--	7 522	100
Cel 6	0,5	355	42,7	178	21,4	289	34,7	8	0,2	830	100
Ogółem	100	75 018	51,9	43 411	30,0	23 508	16,3	2 661	1,8	144 598	100

Źródło: *11th Annual Report on the Structural Funds*, European Commission, Brussels-Luxembourg 2000, s. 29

Kilka państw członkowskich, z reguły będących płatnikami netto do wspólnego budżetu, pomimo przeprowadzenia wielu reform unijnej polityki spójności, uważało jednak, iż nastąpił w niej kryzys. Głośno mówiono o nieefektywności dotychczasowych rozwiązań prawnych, instytucjonalnych i finansowych, a w rezultacie o niezadowolającym zmniejszeniu dysproporcji cywilizacyjnych na obszarze UE. Coraz donośniejsze stawały się także głosy mówiące o konieczności wzmożenia kontroli zarządzania i wydatkowania funduszy oraz domagające się uproszczenia systemu decyzyjnego, w tym wprowadzenia klarownych i jasnych kryteriów podejmowania decyzji. Co więcej, zarzucano Brukseli nadmierne i zbyt kosztowne zbiurokratyzowanie procedur, co w efekcie prowadziło do długich okresów oczekiwania na przepływ środków finansowych do beneficjentów²⁹.

Końcówka lat 90. to, po raz kolejny, rysująca się wizja rozszerzenia Unii Europejskiej. Jednakże tym razem miało to być wydarzenie niezwyklej wagi historycznej, bowiem w poczet krajów członkowskich przyjęte miały zostać państwa z Europy Środkowej i Wschodniej, które dopiero kilkanaście lat wcześniej odzyskały swoją suwerenność. Pomimo ważkości wydarzenia, jakim miało być ponowne zjednoczenie kontynentu, w krajach członkowskich pojawiły się pewne obawy, czy istotnie integracja ta będzie korzystna dla samej Unii Europejskiej. Zacofane gospodarki krajów kandydujących, ogromne zróżnicowania w rozwoju regionów, a także liczne trudności

²⁹ Por.: J. Bachtler, *Reforming the Structural Funds: Challenges for EU Regional Policy*, "European Planning Studies" 1998, nr 6, s. 645-675.

społeczne sprawiły, że to rozszerzenie stało się zarazem największym wyzwaniem politycznym i gospodarczym w całej historii integracji europejskiej.

4. LATA 2000-2006

Podczas szczytu w Berlinie 24-25 marca 1999 roku, po bardzo ożywionej dyskusji, w trakcie której ujawniło się poważne zróżnicowanie interesów państw członkowskich, przyjęto dokument Agenda 2000, który stanowił szkic planowanego rozwoju UE na lata 2000-2006³⁰. Zdaniem Krystyny Gawlikowskiej-Hueckel „Agenda 2000 stanowiła kompromis uwzględniający interesy krajów kandydujących oraz była próbą odejścia od traktowania polityki spójności wyłącznie w kategoriach ponoszonych na nią nakładów”³¹. Po raz kolejny zreformowano listę priorytetowych Celów wsparcia z Funduszy Strukturalnych, redukując ich liczbę do trzech³², pośrednio przyczyniając się także do wzmocnienia zasady koncentracji oraz, w dalszej kolejności, zredukowano (do czterech) liczbę Inicjatyw Wspólnotowych³³.

Pula przewidywanych środków finansowych ustalona została na poziomie 195 miliardów euro (plus 18 mld euro Funduszu Spójności), co stanowiło 37% całego budżetu UE. Postanowiono również wydłużyć okres planowania (programowania) do 7 lat, co w zamyśle miało uczynić unijną politykę spójności bardziej niezależną od wpływu czynników politycznych w poszczególnych państwach członkowskich. W okresie tym zdecydowano również o uchynieniu dotychczas obowiązujących regulaminów i rozporządzeń dotyczących instrumentów finansowych i zastąpieniu ich nowymi, bardziej przejrzystymi i zaktualizowanymi³⁴. Wreszcie, po raz pierwszy w swej historii, Unia Europejska postanowiła udzielić wsparcia finansowego krajom do niej kandydującym (fundusze przedakcesyjne: PHARE, ISPA, SAPARD).

W tym miejscu wypada wspomnieć także o Traktacie ustanawiającym Konstytucję dla Europy. Choć procedury ratyfikacyjne w państwach członkowskich zostały zawieszane, istotny jest fakt, iż problematyce unijnej polityki spójności poświęcono

³⁰ Por.: *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*, Bruksela 1997, s. 10; M. Soveroski, *Agenda 2000: A Blueprint for Successful EU Enlargement?*, http://aei.pitt.edu/777/01/scop98_1_4.pdf (dostęp 9.4.2010).

³¹ K. Gawlikowska-Hueckel, *op. cit.*, s. 49.

³² Cel 1: promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych (finansowany z budżetów EFS, EFOiGR, EFRR, FIWR); Cel 2: wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych (finansowany z budżetów EFS i EFRR); Cel 3: wspieranie adaptacji i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia (finansowany z budżetu EFS). Por.: art. 3 ust. 1, art. 4 ust. 1-9 i art. 5 Rozporządzenia Rady nr 1260/99, Dz.U. UE nr L 161 z 26.6.1999 roku.

³³ Zachowano: INTERREG, URBAN, EQUAL, LEADER. Procentowy udział Inicjatyw Wspólnotowych w wydatkach z funduszy strukturalnych zmniejszono z 9% do 5,35%.

³⁴ Przykładowo w Rozporządzeniu Rady nr 1260/99 ujęto wszystkie zasady dotyczące pomocy finansowej UE dotychczas rozproszone po wielu innych dokumentach i aktach prawnych.

w nim kilka uregulowań. Choć pośrednio dotyczy jej kilka artykułów, z treści których wysnuć można, jakie są jej priorytety, cele i zadania, najważniejszy jest art. III-220³⁵, kładący nacisk na wskazanie regionów i obszarów najbardziej wymagających wsparcia Unii Europejskiej.

Wspomnieć również należy o postanowieniach Traktatu Lizbońskiego. Otóż na mocy jego zapisów do polityki spójności Unii Europejskiej dodano tzw. wymiar terytorialny. Zgodnie z tą zasadą Unia „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”³⁶. Jest to wyraźne wyrażenie woli wzmocnienia tego wymiaru, który był uprzednio silnie akcentowany w *Strategicznych Wytycznych Wspólnoty dla Spójności*, gdzie wielokrotnie podkreślano znaczenie obszarów miejskich i wiejskich dla osiągnięcia wzrostu gospodarczego³⁷.

5. POLITYKA SPÓJNOŚCI W LATACH 2007-2013

W dniu 5 maja 2006 roku Rada ds. Ekonomicznych i Finansowych (ECOFIN) osiągnęła porozumienie polityczne wobec całego pakietu legislacyjnego dotyczącego polityki spójności UE na lata 2007-2013. Ostateczne przyjęcie przez Radę UE wspólnego stanowiska w odniesieniu do rozporządzeń przyjmowanych w procedurze współdecydowania (dotyczących EFRR, EFS i Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej – EUWT), po zakończeniu prac prawników i językoznawców Rady UE oraz Parlamentu Europejskiego, miało miejsce 12 czerwca 2006 roku. Decyzja PE o zaakceptowaniu całego pakietu legislacyjnego zapadła podczas sesji plenarnej 4 lipca 2006 roku i umożliwiła ostateczne przyjęcie przez ECOFIN 11 lipca 2006 roku rozporządzeń podlegających procedurze zgody (tj. rozporządzenia ogólnego

³⁵ „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i obszarom, które cierpią na skutek poważnych lub trwałych trudności naturalnych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo słabym zaludnieniu oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie” [w:] art. III-220 Traktatu ustanawiającego Konstytucję dla Europy, Dz.U. UE nr C 310 z 16.12.2004 roku.

³⁶ Art. 2 ust. 3 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku, Dz.U. UE nr C 306 z 17.12.2007 roku.

³⁷ Por.: Ł. Wosik, *Wpływ ukształtowania instytucji prawnych prawa krajowego na proces rozdziału funduszy strukturalnych. Dotychczasowe doświadczenia i wnioski na przyszłość*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 57-61; K. Hermann-Pawłowska, *Przyszłość administracji na rzecz rozwoju realizującej politykę spójności UE po 2013 roku – wyzwania i rekomendacje*, [w:] *Polityka spójności – ocena i wyzwania. Materiały z konferencji*, Warszawa 2008, s. 346-347.

i rozporządzenia dotyczącego Funduszu Spójności), a następnie ich opublikowanie 31 lipca 2006 roku w Dzienniku Urzędowym UE³⁸.

Do podstawowych założeń przyjętej reformy polityki spójności na lata 2007-2013 zaliczyć należy: (1) zachowanie znaczenia i skali wielkości budżetu tej polityki (utrzymanie nakierowania polityki na wszystkie państwa członkowskie oraz utrzymanie budżetu polityki poziomie ponad 1/3 całego budżetu UE); (2) koncentrację działań na trzech nowych celach: (a) Cel Konwergencja – ukierunkowany na przyspieszenie konwergencji najslabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia; (b) Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia; (c) Cel Europejska Współpraca Terytorialna (kontynuacja Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG) – ukierunkowany na umacnianie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej; (3) ograniczenie liczby Funduszy Strukturalnych do dwóch, tj. EFRR i EFS oraz zachowanie, niebędącego funduszem strukturalnym, Funduszu Spójności (został włączony do głównego nurtu programowania i funkcjonuje odtąd na podobnych zasadach jak Fundusze Strukturalne); (4) zlikwidowanie Inicjatyw Wspólnotowych (EQUAL, INTERREG, LEADER, URBAN) i włączenie ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów polityki spójności; (5) uproszczenie systemu wdrażania poprzez: nowe dokumenty programowania, rezygnację z uzupełnień programów operacyjnych, monofunduszowe programowanie, zarządzanie oraz alokowanie środków na poziomie priorytetów a nie działań, wprowadzenie krajowych reguł kwalifikowalności kosztów (zamiast wspólnotowych); (6) zachowanie elementarnych zasad: wieloletniego programowania, dodatkowości, partnerstwa, współfinansowania i ewaluacji; (7) podniesienie pułapu, możliwego do uzyskania, maksymalnego dofinansowania z dotychczasowych 75% do 85% wartości inwestycji.

Warto podkreślić także, że istotnym elementem, kolejnej już, reformy polityki spójności Unii Europejskiej, jest jej ściślejsze powiązanie z realizacją zamierzeń przedstawionych w Strategii Lizbońskiej³⁹. Stało się to możliwe w dużej mierze dzięki większemu niż dotychczas podporządkowaniu celów tejże polityki wymogom wzmocnienia konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, a przez to uczynienie z unijnej polityki spójności filaru realizacji *Strategii Lizbońskiej*. Z tego względu wszystkie kraje członkowskie UE zostały zobligowane do przeznaczenia na realizację działań bezpośrednio przyczyniających się do osiągnięcia celów *Strategii* odpowiednio 60% środków polityki spójności otrzymywanych w ramach Celu Kon-

³⁸ Podstawowe rozporządzenia pakietu legislacyjnego to: (1) Rozporządzenie PE i Rady nr 1080/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku; (2) Rozporządzenie PE i Rady nr 1081/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku; (3) Rozporządzenie PE i Rady nr 1082/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku; (4) Rozporządzenie Rady nr 1083/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku; (5) Rozporządzenie Rady nr 1084/2006, Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku; (6) Rozporządzenie KE nr 1828/2006, Dz.U. UE nr L 371 z 27.12.2006 roku.

³⁹ Szerzej o tym w: Strategicznych Wytucznych Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007-2013 [w:] Decyzja Rady nr 702/2006, Dz.U. UE nr L 291 z 21.10.2006 roku.

wergencja oraz 75% w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie⁴⁰. Takie rozwiązanie, w dłuższej perspektywie czasowej, wydaje się korzystne również dla Polski.

Tabela 3. Roczny podział środków Funduszy Strukturalnych na zobowiązania w latach 2000-2006 i 2007-2013 (w mln euro)

Okres	Ogółem (w mld euro)	Alokacje roczne (w mln euro)						
		2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
2000-2006	195 000	29 430	28 840	28 250	27 670	27 080	27 080	26 660
2007-2013	308 041	2007 42 863	2008 43 318	2009 43 862	2010 43 860	2011 44 073	2012 44 723	2013 45 342

Źródło: opracowanie własne oraz Załącznik I Rozporządzenia Rady nr 1083/2006 [w:] Dz.U. UE nr L 210 z 31.7.2006 roku

W art. 8. Rozporządzenia ogólnego 1083/2006 ustawodawca unijny przewidział także regulacje dotyczące tzw. wsparcia przejściowego. Dotyczy ono tych państw i ich regionów, które na skutek rozszerzenia Unii Europejskiej na wschód, a co za tym idzie obniżenia poziomu PKB całego ugrupowania, nie kwalifikowałyby się do otrzymywania wsparcia w ramach nowych celów polityki spójności. Postanowiono zatem utrzymać dla nich, choć nieco mniejszą, pomoc, by nie wywoływać w tych państwach i regionach „szoku” finansowego związanego z brakiem dopływu funduszy europejskich. Wsparcie przejściowe i szczególne może dotyczyć⁴¹: (a) w ramach Celu Konwergencja – regionów poziomu NUTS II, które kwalifikowałyby się do pomocy w ramach Celu Konwergencja, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 75% średniego PKB UE-15, ale które tracą status kwalifikowalności, ponieważ ich nominalny PKB na mieszkańca przekroczy 75% średniego PKB w UE-25; (b) w ramach Celu Konwergencja do finansowania z Funduszu Spójności – państw członkowskich kwalifikowalnych do finansowania z Funduszu Spójności w 2006 roku, które utrzymałyby ten status, gdyby próg kwalifikowalności pozostał na poziomie 90% średniego DNB w UE-15, ale które tracą status kwalifikowalności, ponieważ ich nominalny DNB *per capita* przekroczy 90% średniego DNB w UE-25; (c) w ramach Celu Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – regionów poziomu NUTS II objętych w całości celem 1 w 2006 roku, których nominalny PKB *per capita* przekroczy 75% średniego PKB w UE-15.

⁴⁰ Por.: *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007-2013*, Warszawa 2006, s. 35.

⁴¹ Komisja Europejska zobligowana została, by niezwłocznie po wejściu w życie Rozporządzenia 1083/2006, przyjąć wykaz państw i regionów spełniających kryteria do otrzymania wsparcia przejściowego i szczególnego. Wykaz ten obowiązywać ma od dnia 1 stycznia 2007 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku.

6. UWAGI KOŃCOWE

Preambuła Traktatu Rzymskiego z 1957 roku, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, odwoływała się do woli „wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej w perspektywie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnot”. Nie wskazano jednak wówczas, która konkretnie polityka ma wspierać procesy osiągnięcia tego celu. Stąd efektem przyjęcia regulacji – w tym kształcie – stało się potoczne myślenie o polityce rozwoju jako o kwestii, którą zajmować się powinny tylko i wyłącznie władze krajowe.

Taki stan rzeczy utrzymywał się do połowy lat 70., kiedy wyposażono wspólną politykę spójności w instrumenty finansowe. Wraz z kolejnymi reformami wewnętrznymi Wspólnot ewoluowały również formy wsparcia finansowego. Coraz bardziej zarzucano ideę reagowania na potrzeby regionów zacofanych, natomiast chętniej skłaniano się ku aktywnemu kreowaniu warunków rozwoju i nadawaniu – za pośrednictwem nowych form finansowania – impulsów reformom strukturalnym. Głównym obszarem wsparcia stały się inwestycje w infrastrukturę podstawową, zasoby ludzkie oraz przedsiębiorczość. Kierunek ten uległ wzmocnieniu dzięki powiązaniu polityki spójności z odnowioną *Strategią Lizbońską*. Od tego momentu działania podejmowane w ramach wspomnianej polityki mają być nie tylko ukierunkowane na inwestycje konwergencyjne, ale także na umacnianie wzrostu gospodarczego i podnoszenie stopy zatrudnienia. Na ten czas polityka spójności stała się zatem najistotniejszą polityką UE skierowaną do państw członkowskich i ich regionów, zwłaszcza zaś krajów przyjętych do Unii w 2004 i 2007 roku.

Nie brakuje głosów, zwłaszcza w obecnych kryzysowych czasach, dowodzących, iż polityka spójności, prowadzona w sposób mądry i zrównoważony, może być „kołem zamachowym”, niezwykle istotnym czynnikiem w rozwoju zarówno poszczególnych państw, jak i ich regionów. Więcej, jak podkreśla Danuta Hübner, „jutro będzie ona bardziej potrzebna niż wczoraj ze względu na powiększenie różnic pomiędzy regionami w rozszerzonej Unii Europejskiej, jak również asymetryczny wpływ globalizacji na europejskie regiony”⁴².

Należy zatem w tym miejscu podkreślić, że negocjacje dotyczące kształtu polityki spójności po roku 2013 już trwają. Można jednak założyć, iż status jednego z większych beneficjentów unijnego wsparcia finansowego utrzyma Polska i w następnej perspektywie finansowej obejmującej, dla przypomnienia, lata 2014-2020. Wobec tego w najbliższych latach polskie województwa będą swego rodzaju laboratorium przedstawianej unijnej polityki. To właśnie na obszarze Polski i jej regionów testowane będą nowe rozwiązania przyjęte na potrzeby lat 2007-2013. Brak osiągnięcia założonych celów, niska efektywność wykorzystania środków w odniesieniu do innych polityk

⁴² D. Hübner, *Final Conclusions – Cohesion and the Lisbon Agenda: the Role of the Regions*, 2005, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docconf/lisbon/doc/conclusions_hubner_0303_en.pdf (dostęp 13.4.2010).

wspólnotowych i działań krajowych, czy też niemożność ich zagospodarowania ze względu na brak odpowiedniego potencjału administracyjnego i sprzyjającego środowiska prawnego, będzie nie tylko argumentem dla przeciwników prowadzenia polityki spójności w jej dotychczasowej skali i zasięgu, ale będzie przede wszystkim marnowaniem szansy na wzrost dynamiki rozwoju, przed którą stoi nasz kraj.

Bliższy ogląd strategicznych dokumentów programowania polityki spójności w Polsce w latach 2000-2006 i 2007-2013 prowadzić musi do wniosku, że odrzucony został taki model polityki, który polega na wspieraniu jedynie regionów najbardziej konkurencyjnych. W niemal wszystkich polskich dokumentach rządowych nacisk położony został na podejście wyrównawcze, tj. skoncentrowane na przeciwdziałaniu marginalizacji i degradacji społeczno-gospodarczej niektórych regionów. Mimo skierowania do nich pomocy finansowej, zwłaszcza na procesy kohezyjne i restrukturyzacyjne, nie udało się doprowadzić do znaczących przekształceń, które umożliwiłyby tym obszarom pełne rozwinięcie własnego potencjału i zdolności konkurencyjnych.

Tymczasem w art. 174. Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawarto postanowienie dotyczące konieczności zapewnienia wysokiego stopnia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej państw członkowskich. Trudno jednakże wyobrazić sobie osiągnięcie powyższego celu bez podnoszenia konkurencyjności gospodarczej i innowacyjności państw i regionów. Wobec powyższego wolno zaryzykować twierdzenie, iż w Polsce optymalnym modelem polityki spójności nadal będzie kombinacja działań spójnościowych oraz sprzyjających budowie gospodarki opartej na wiedzy, przy jednoczesnym zwiększaniu – kosztem podejścia wyrównawczego – znaczenia konkurencyjności. Czy jednak przyjęte rozwiązania okażą się słuszne, dopiero czas pokaże.

ABSTRACT

Poland has been a rightful member of the EU for five years now, which means among many the ability to use the co-financing of the investments by the structural funds. Since the importance of the cohesion policy is still growing it seems indispensable to have a look at the genesis and the evolution of this policy. Such an analysis will enable to illustrate the direction in which it is shaped by successive reforms and at the same time to prepare Poland for hard negotiations about the shape of the cohesion policy after 2013 and the maintenance of Poland as one of the largest EU financial support beneficiaries.

Keywords: cohesion policy, structural funds, enlargement

Rafał Willa (1980) – doktor, adiunkt w Centrum Studiów Europejskich im. Jeana Monneta Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu. Zainteresowania badawcze: polityka spójności UE, system instytucjonalny UE, lobbging w UE. Współautor monografii: *Unia Europejska. Wybrane aspekty ustrojowe* (2007), *Fundusze Unii Europejskiej. Cele – Działania – Środki* (2008) oraz *Leksykon funduszy Unii Europejskiej* (2009).