

Edyta SOSNOWSKA, Paweł ANTKOWIAK

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza, Poznań

## Geneza i rozwój współpracy regionalnej w Europie do 1992 roku

*Pracę tą dedykujemy Panu profesorowi Kazimierzowi Robakowskiemu*

Począwszy od 1950 r. celem Wspólnoty Europejskiej było niwelowanie różnic regionalnych, jednakże w momencie powoływania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1957 roku nie wzięto pod uwagę możliwości prowadzenia wspólnej polityki regionalnej, pomimo licznych dyskusji i zaleceń m.in. zawartych w Raporcie Paula-Henri Speeka, belgijskiego ministra spraw zagranicznych. Raport zwracał uwagę na potrzebę koordynowania planów regionalnych państw członkowskich. Wymieniono w nim ponadto trzy podstawowe kierunki działań Wspólnoty, a mianowicie:

- wprowadzenie normalnych warunków konkurencji przez zniesienie protekcjonizmu i barier celnych;
- ustalenie zasad i procedur polityki konkurencji;
- powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie pozostającej bez pracy siły roboczej<sup>1</sup>.

W preambule Traktatu Rzymskiego ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) znajduje się postanowienie o popieraniu „postępu gospodarczego i społecznego [...] wzmocnieniu spójności i [...] zrównoważonego rozwoju gospodarczego”. To stosunkowo enigmatyczne sformułowanie wiązało się z ówczesną sytuacją gospodarczą regionów. Nadrzędnym celem twórców EWG było zniesienie wszelkich form protekcjonizmu i stworzenie uczciwych warunków konkurencji. Ewentualną pomoc przewidziano jedynie w sytuacjach wyjątkowych, głównie dla obszarów, na których występuje bezrobocie i które cechuje anormalnie niski poziom życia.

Jedyną wspólną instytucją, ukierunkowaną na rozwój regionalny i powołaną do życia Traktatem Rzymskim jest Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Działalność jego miała przyczynić się do podnoszenia konkurencyjności regionów słabiej rozwiniętych poprzez tworzenie nowych i modernizację już istniejących przedsiębiorstw. Niestety ze względu na fakt, że Bank udzielał pożyczek i poręczeń dzięki zasobom własnym, a dla jego klientów nie wprowadzono żadnych zabezpieczeń na wypadek wzrostu kursu waluty, wpłynęło to na ograniczenie korzystania z pomocy Banku<sup>2</sup>. Niemniej przez nie-

<sup>1</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 62.

<sup>2</sup> Przytaczano częste przykłady wykorzystywania z tego powodu tylko części przyznanych pożyczek w obawie przed niemożnością ich późniejszego spłacenia.

mal 20 lat EBI stanowił jedyne wspólne źródło finansowania inwestycji sprzyjających rozwojowi regionalnemu.

Inicjatywy podejmowane w początkowej fazie integracji miały bardziej charakter postulatów pod adresem polityki regionalnej aniżeli konkretnych działań. Niewielkie zmiany przyniosły lata 60., kiedy to Parlament Europejski i Komisja Europejska sporządzały regularne raporty, wskazujące na potrzebę harmonizacji działań w zakresie rozwoju regionalnego. Impulsem do takiego traktowania polityki regionalnej było powołanie w 1958 roku przez Radę Europy – Konferencji Władz Lokalnych<sup>3</sup>, która zwracała uwagę na ryzyko niekorzystnych implikacji regionalnych procesu integracji europejskiej. W początkowym okresie polityka regionalna Wspólnoty była skoncentrowana jedynie na koordynowaniu i zabezpieczaniu polityk regionalnych państw członkowskich<sup>4</sup>.

Na początku lat 60. w ramach prac Parlamentu Europejskiego opublikowano trzy raporty:

- Raport Motte'a (1960) – propozycja utworzenia komitetu konsultacyjnego do spraw regionalnych i podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej<sup>5</sup>;
- Raport Birkelbacha (1963) – postulujący przekazanie środków na politykę regionalną do dyspozycji Komisji Europejskiej i poszerzenia kontaktów z samorządami;
- Raport Rossiego (1964) – sugerujący wspólnotowy wymiar polityki regionalnej<sup>6</sup>.

Komisja Europejska także podjęła działania zmierzające w tym samym kierunku. W 1961 roku zorganizowała pierwszą konferencję poświęconą zagadnieniom regionalnym. Głównym problemem poruszonym na konferencji była konieczność koordynacji różnorodnych polityk wspierania rozwoju regionalnego prowadzonych w poszczególnych państwach członkowskich. Następnym obrad konferencji było powołanie trzech grup roboczych, które na bazie teoretycznych analiz wzrostu gospodarczego i eksportu miały sformułować propozycje dla Komisji Europejskiej. Na podstawie wyników ich prac Komisja przygotowała swój pierwszy Komunikat na temat europejskiej polityki regionalnej, który 11 maja 1965 roku został przekazany rządowi państw członkowskich. Rekomendacje w nim zawarte dotyczyły głównie trzech kierunków działań:

- sporządzania według wspólnej metodologii planów regionalnych dla wszystkich regionów Wspólnoty;
- zorganizowania bezpośrednich kontaktów Komisji z osobami odpowiedzialnymi za politykę regionalną w krajach członkowskich;
- wykorzystania finansowych instrumentów EWG dla celów regionalnych, w tym rozszerzenia działania Funduszu Społecznego<sup>7</sup>.

<sup>3</sup> Rada Europy była odrębną od Wspólnot Europejskich najstarszą międzyrządową organizacją europejską powołaną w Londynie 10 maja 1949 roku.

<sup>4</sup> D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998, s. 33.

<sup>5</sup> Raport ten zainspirował Parlament Europejski do podjęcia rezolucji (1960), w której przypomniano, że celem EWG jest dążenie do jedności gospodarczej i równomierności rozwoju krajów. Jednocześnie w dokumencie tym zalecano, aby Komisja szerzej zajęła się problemami regionów.

<sup>6</sup> K. Głabicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003, s. 36.

<sup>7</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 66.

Propozycje te niestety zbiegły się z głębokim kryzysem Wspólnot spowodowanym reakcją Francji na propozycję odnoszącą się do rozszerzenia uprawnień Parlamentu i Komisji Europejskiej<sup>8</sup>. Kwestie polityki regionalnej ponownie musiały zostać odłożone, choć Parlament kontynuował swe inicjatywy formułując Raport Berasaniego (1966), w którym to dokumencie zaproponował utworzenie specjalnego funduszu o przeznaczeniu regionalnym. Tak sformułowanym postulatom nie towarzyszyły jednak żadne działania praktyczne. Dopiero w 1968 roku – w następstwie fuzji organów wykonawczych trzech instytucji Wspólnot: Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) i Euratomu, powstała połączona Komisja Wspólnot – doszło do utworzenia Generalnej Dyrekcji Polityki Regionalnej, która z czasem stała się głównym architektem wspólnotowej polityki regionalnej, odpowiedzialnym za jej koncepcję i praktyczną realizację<sup>9</sup>.

Kolejną inicjatywą Komisji Europejskiej było przedstawienie Radzie w 1969 roku zestawu propozycji dotyczących celowości wprowadzenia wspólnej polityki regionalnej. W propozycji tej przewidziano:

- sporządzenie planów rozwoju regionalnego;
- konieczność podjęcia szybkich działań w czterech typach regionów (opóźnionych w rozwoju, schyłkowych, bezgranicznych i z bezrobociem strukturalnym);
- powołanie przy Komisji stałego komitetu do spraw rozwoju regionalnego;
- utworzenie funduszu bonifikacyjnego na cele rozwoju regionalnego;
- zorganizowanie informacji dla inwestorów skłonnych do partycypowania w realizacji planów regionalnych<sup>10</sup>.

Rada nie podjęła jednak działań w kierunku realizacji tych postulatów, wynikało to z braku porozumienia odnośnie umiejscowienia organu odpowiedzialnego za koordynację krajowych polityk regionalnych oraz możliwości bezpośredniej ingerencji Wspólnot w polityki krajowe. Polityka regionalna pozostawała zatem nadal w gestii krajów członkowskich. Dominowała przy tym opinia, że regionalna aktywność Wspólnot powinna polegać na wspomaganiu polityk poszczególnych państw, a nie na prowadzeniu ponadnarodowej polityki rozwoju regionalnego. Klimat wokół polityki regionalnej tego okresu oddaje raport Thompsona – „Raport o problemach w powiększonej Wspólnocie”, który prezentował stanowisko, iż problemy regionalne całego ugrupowania są pochodną trudności regionalnych państw członkowskich i optował za tym, aby Komisja zajęła się koordynacją polityk narodowych i ich regionalnymi skutkami, a nie wspólną polityką regionalną. Stanowisko to jednak zostało zweryfikowane, bowiem konieczność opracowania wspólnej koncepcji spójności przeciwdziałałaby zróżnicowaniu wielkości pomocy finansowej przeznaczanej przez poszczególne państwa dla regionów, a tym samym zapobiegałaby rosnącemu zróżnicowaniu regionalnemu. Zachowawczość poszczególnych państw oraz Wspólnoty wynikała z obawy naruszenia zasady uczciwej konkurencji. Należy jednak zwrócić uwagę, iż regiony borykające się

<sup>8</sup> Kryzys rozpoczął się 30 czerwca 1965 roku i zakończył po pół roku tzw. kompromisem luksemburskim, który w praktyce oznaczał odstąpienie od głosowania większościowego, w chwili, gdy – zgodnie z wcześniej zawartymi umowami – miało ono stać się obowiązującą regułą.

<sup>9</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 67.

<sup>10</sup> Ibidem, s. 68.

z problemem opóźnienia w rozwoju kumulują na swoim terenie zespół negatywnych zjawisk, takich jak: mała wydajność pracy, niskie kwalifikacje siły roboczej, brak kapitału czy słaba gęstość zaludnienia. W takich okolicznościach trudno jest mówić o przestrzeganiu wymogów równych warunków konkurencji i zasadna staje się wówczas pomoc regionalna<sup>11</sup>.

Prowadzona na początku lat 70. w krajach Wspólnoty polityka strukturalna, w której polu zainteresowania znalazły się również regiony zacofane nie przyniosła oczekiwanych rezultatów. Niezadowolające efekty tej polityki powodowały jej kilkakrotne modyfikacje. Decyzją Rady Ministrów wprowadzono w 1971 roku kontrolę pomocy regionalnej państw członkowskich. Uznano, że pomoc musi uwzględniać specyfikę regionów i nie może obejmować terytorium całego kraju. Określono również górny pułap pomocy, która mogła być kierowana do regionów centralnych. Wysokość wszelkich form przyznawanego wsparcia ograniczono jednak do 20% wartości nakładów inwestycyjnych, był to tzw. mechanizm antydumpingowy<sup>12</sup>. Od 1979 roku zasadę tę rozszerzono na terytorium wszystkich regionów Wspólnot i zobowiązano państwa do przestrzegania górnego pułapu pomocy na poziomie 75% w rejonach najbardziej oddalonych (ultraperyferyjnych – terytoria zamorskie krajów członkowskich), 35% w regionach peryferyjnych, 25% w regionach pośrednich i 20% w regionach centralnych<sup>13</sup>.

Za ważny krok w ewolucji polityki regionalnej uważa się podjętą w 1972 roku decyzję, w której uznano, że zarówno Europejski Fundusz Społeczny (EFS)<sup>14</sup>, jak i Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji Rolnej (EFOiGR)<sup>15</sup> będą podejmować działania w regionach uznanych za problemowe. Z uwagi jednak na ograniczone rozmiary obu funduszy (nie przekraczający 5% udział EFS w budżecie Wspólnot oraz kształtujący się także poniżej 5% udział sekcji ukierunkowania w EFOiGR) przełomowe znaczenie miało dopiero utworzenie funduszu regionalnego.

Powołanie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR)<sup>16</sup> stanowiło uwieńczenie starań Komisji i Parlamentu Europejskiego w zakresie kształtowania się wspólnej polityki regionalnej, która nabrała od tego momentu aktywnego charakteru. Powołany fundusz miał służyć przede wszystkim niwelowaniu różnic re-

<sup>11</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna rozwój, finansowanie i przyszłość*, w: *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005, s. 36.

<sup>12</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna...*, s. 36.

<sup>13</sup> K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 37.

<sup>14</sup> EFS został utworzony na mocy Traktatu Rzymskiego w 1960 roku. Z funduszu tego przeznaczono 60% na zwalczanie bezrobocia w regionach schyłkowych lub opóźnionych (K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna...*, s. 37).

<sup>15</sup> EFOiGR – został utworzony w 1962 roku, sposoby udzielania z niego pomocy określił regulamin z 1964 roku. Odnośnie Sekcji Ukierunkowania precyzował on, że jej celem jest pomoc w poprawie warunków produkcji rolnej. Przyznawane z niej subwencje mogły sięgać 25–50% kosztów inwestycji, natomiast udział beneficjentów powinien osiągnąć minimum 20–40% (I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 75).

<sup>16</sup> Wstępna decyzja o utworzeniu funduszu zapadła na szczycie europejskim w Paryżu w 1972 roku, na którym ustalono datę jego powołania na 1 stycznia 1974 roku. Z powodu jednak niemożności porozumienia się państw odnośnie relacji między wielkością świadczeń jednych krajów na rzecz drugich przez ponad dwa lata do uruchomienia funduszu doszło 1 lipca 1975 roku (I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 78).

gionalnych. Jako pierwszy miał finansować cele *stricte* rozwoju regionalnego. Zasady wykorzystania środków były następujące: pomoc z Funduszu miała współfinansować projekty narodowe, przy czym udział środków EFRR określony został na 20–30% ogólnych kosztów projektu (zasada dodatkowości), pomoc z Funduszu musiała być zgodna z priorytetami rozwoju regionalnego państw członkowskich, prawo do uzyskania pomocy miały wyłącznie kraje, a nie podmioty gospodarcze, wprowadzono kwoty krajowe, określające udział poszczególnych państw<sup>17</sup>.

Pierwsze lata funkcjonowania EFRR polegały wyłącznie na wspieraniu z jego zasobów krajowych polityk regionalnych, inicjatywy regionalne pozostawały w gestii krajów członkowskich. Mimo to dzięki jego powołaniu powstała ważna zasada mówiąca o tym, że część środków finansowych Wspólnoty była przeznaczana dla regionów, a wszelkie działania wobec obszarów peryferyjnych przestały mieć charakter uboczny.

W 1979 roku podjęto pierwszą istotną reformę Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Polegała ona na zarezerwowaniu 5% środków Funduszu (zwanymi pozakwotowymi) do wyłącznej dyspozycji Komisji Europejskiej, co z kolei umożliwiała jej interweniowanie w regionach nie objętych pomocą państw członkowskich (były to tzw. akcje specyficzne). Mimo, że część pozostająca w dyspozycji państw członkowskich była nieporównywalnie większa, decyzja ta zmieniła dotychczasową opcję polityki regionalnej i zapoczątkowała jej „emancypację”.

W ciągu pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania EFRR ponad 90% jego środków przypadło w udziale pięciu krajom, przy czym pozycję uprzywilejowaną zajmowały Włochy (otrzymały one 40% jego środków) oraz Wielka Brytania. Jeśli natomiast chodzi o regiony, do których skierowano większą część funduszu, to były nimi: włoskie południe, wszystkie regiony greckie i irlandzkie, Szkocja, Walia, Północna Irlandia oraz Grenlandia i departamenty zamorskie Francji<sup>18</sup>. W ciągu pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania EFRR jego udział w budżecie Wspólnoty wzrósł z 4,8% w 1975 roku do 7,3% w 1984 roku, przyczyniając się do siedmiokrotnie wyższych (od jego środków) nakładów inwestycyjnych<sup>19</sup>.

W 1979 roku powołano ponadto dodatkowy instrument – Nowy Instrument Wspólnotowy, który miał służyć stymulowaniu rozwoju regionalnego. Umożliwił on Komisji zaciąganie pożyczek za pośrednictwem EBI, które służyły finansowaniu inwestycji aktywizujących rozwój regionalny poza obszarami objętymi wsparciem EFRR. Ukoronowanie podejścia integracyjnego stanowiła zapoczątkowana w 1985 roku nowa, specyficzna akcja Wspólnot w postaci tzw. Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich (ZPS). Koncepcja ZPS została oparta na podobnych zasadach jak ZOR<sup>20</sup>, czyli mobilizowania wielu źródeł finansowych oraz interweniowania w sposób kompleksowy poprzez objęcie programami wszystkich sfer działalności gospodarczej. Ogółem na

<sup>17</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, *Polityka regionalna...*, s. 39.

<sup>18</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 83.

<sup>19</sup> Ibidem, s. 85.

<sup>20</sup> ZOR – zintegrowane operacje rozwoju, które stanowiły odmianę programów zintegrowanych wylansowanych przez służby rolne Komisji Europejskiej w celu poprawy warunków pracy i życia niektórych sfer wiejskich znajdujących się w trudnej sytuacji np. Wyspy Szkoockie, kilka sfer w Belgii (I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 88).

sfinansowanie ZPS przeznaczone ze środków wspólnotowych 6,6 mld ECU w ciągu 7 lat (1986–1993), środki te pochodziły zarówno z funduszy strukturalnych, jak i bezpośrednio z budżetu Wspólnot (1,6 mld ECU)<sup>21</sup>. Programy Śródziemnomorskie przyczyniły się do wprowadzenia do polityki regionalnej dialogu instytucji europejskich, krajowych z władzami regionalnymi i lokalnymi. Ponadto należy też pamiętać, że plan działania programu oparto o szczegółową analizę obszaru objętego wsparciem. Ten model planowania w oparciu o strategiczne analizy i sformułowane cele stał się pierwowzorem Narodowych Planów Rozwoju.

Zaprezentowane wyżej reformy stanowiły milowy krok w rozwoju ponadnarodowej polityki regionalnej Wspólnot Europejskich. Wprowadzone zmiany stały się jednak bodźcem do dalszych prac i modyfikacji, które nastąpiły bardzo szybko przynosząc Wielką Reformę polityki strukturalnej. Przyjęcie nowych krajów członkowskich o niższym poziomie rozwoju i znacznych problemach regionalnych, tj. Grecji w 1981 roku, a następnie Hiszpanii i Portugalii w 1986 roku, zmusiło Wspólnotę do nadania polityce regionalnej wyższej rangi. Jednolity Akt Europejski (JAE)<sup>22</sup> z 1986 roku wprowadził do Traktatu o EWG nowy Tytuł XIV (obecnie XVII), w którym kraje członkowskie po raz pierwszy zobowiązały się do podjęcia działań „prowadzących do zwiększenia spójności ekonomicznej i społecznej [...], a w szczególności do zredukowania różnic w rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”<sup>23</sup>. Był on impulsem wyznaczającym dla rozwoju regionalnego nowe cele, a także zadania i zasady, w myśl których miały funkcjonować fundusze strukturalne.

Podpisany w 1986 roku Jednolity Akt Europejski ostatecznie wzmocnił znaczenie polityki regionalnej wewnątrz Wspólnot. Konsekwencją JAE było wprowadzenie swobodnego przepływu towarów, usług, kapitałów oraz ludności w ramach Unii Europejskiej. Podjęcie reformy – opartej na doświadczeniach Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich było wynikiem obaw o dalsze pogłębianie dysproporcji regionalnych w rezultacie utworzenia jednolitego rynku. Należy zauważyć, iż dysproporcje te uległy wcześniej dramatycznemu zwiększeniu: najpierw w wyniku kryzysu strukturalnego lat siedemdziesiątych, następnie w wyniku dwóch poszerzeń Wspólnot. Przystępujące państwa tj. Grecja w 1981 roku oraz Hiszpania i Portugalia reprezentowały poziom życia o wiele niższy od najmniej zamożnego kraju Dziesiątki, jakim była wówczas Irlandia<sup>24</sup>. W rezultacie w 1987 roku podjęto próbę poważnej zmiany polityki regionalnej. Szczególnie ważną rolę odegrało tu osobiste zaangażowanie przewodniczącego Komisji Europejskiej J. Delors’a. Celem integracji według niego, było wspólne ponoszenie kosztów z nią związanych, ale także dzielenie się korzyściami, jakie z niej wynikają.

W 1987 roku przedstawiono dokument pod nazwą *Pierwszy pakiet Delors’a*, w którym podkreślano, że musi istnieć lepsza zgodność między finansowaniem budżetu

<sup>21</sup> Ibidem, s. 90.

<sup>22</sup> Jednolity Akt Europejski podpisany w Luksemburgu 17.02.1986 roku wszedł w życie 1.07.1987 roku.

<sup>23</sup> Art. 130a Traktatu o EWG z 25 marca 1957 roku (obecnie art. 158) wprowadzony na podstawie Jednolitego Aktu Europejskiego.

<sup>24</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 93.

Wspólnoty a relatywnym poziomem dobrobytu państw członkowskich<sup>25</sup>. Następstwem tego była redukcja wydatków budżetowych Wspólnoty na rolnictwo z 60% do 50% oraz zwiększenie wydatków na politykę strukturalną z 16% do 25% całości budżetu, co w praktyce odpowiadało podwojeniu środków funduszy strukturalnych. Do ostatecznego podjęcia decyzji o rozmiarach funduszy strukturalnych na lata 1989–1993 niezbędne stało się jednak uzyskanie porozumienia między Parlamentem, Radą i Komisją Europejską odnośnie źródeł dochodów budżetu oraz zasad i procedur jego sporządzania. Porozumienie to przybrało formę tzw. umowy międzyinstytucjonalnej zawartej w czerwcu 1988 roku na 5 lat, a decyzja o wysokości środków funduszy strukturalnych zapadła w ramach uzgodnień finansowych określanych wspomnianym wyżej pakietem Delors'a.

W ramach pakietu Delors'a ustalono docelowo górną granicę dochodów budżetowych Wspólnot na poziomie 1,2% PKB krajów członkowskich oraz wprowadzono czwarte źródło dochodów w postaci bezpośrednich wpłat krajów członkowskich. Na lata 1989–1993 przeznaczono na wszystkie fundusze około 63 mld ECU. Najwięcej środków otrzymały wówczas: Hiszpania 22%, Włochy 17,3%, Portugalia 13,2% i Grecja 12,4%, bogatsze kraje otrzymały znacznie mniejsze sumy, dla przykładu Niemcy tylko 4% środków, co stanowiło 2,6 mld ECU<sup>26</sup>.

Doniosłość wprowadzonych zmian polegała jednak nie tylko na podwojeniu środków funduszy strukturalnych w ciągu 6 lat, ale przede wszystkim na poprzedzającym tę decyzję traktatowym usankcjonowaniu polityki regionalnej. Dzięki JAE została ona wprowadzona do Traktatu Rzymskiego jako nowy Tytuł XIV (obecnie XVII), poświęcony „spójności gospodarczej i społecznej”. W Tytule tym trzy fundusze strukturalne zostały wyraźnie określone jako narzędzia polityki regionalnej. EFRR powierzona została misja korygowania głównych dysproporcji przestrzennych we Wspólnocie poprzez wspieranie dostosowań strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju i rekonwersji regionów przemysłu schyłkowego. W ten sposób widniejący dotychczas wyłącznie w preambule Traktatu Rzymskiego cel „zmniejszanie różnic między poszczególnymi regionami i usuwanie opóźnień regionów najmniej uprzywilejowanych” doczekał się traktatowej nobilitacji i oficjalnego uznania jako przedmiot polityki Wspólnot Europejskich<sup>27</sup>.

Jak wspomniano bezpośrednią przyczyną tego zwrotu w europejskiej polityce regionalnej była perspektywa powstania jednolitego rynku i związane z nią obawy o nasilenie się nierówności międzyregionalnych. Stąd też powstała pilna potrzeba uczynienia z polityki regionalnej narzędzia wzmacniającego wewnętrzną spójność całego organizmu i tym samym stymulującego procesy integracyjne. Myślą przewodnią reformy stało się zdefiniowanie nowej filozofii zarządzania i wykorzystania funduszy strukturalnych oraz nakierowanie działań na ograniczoną liczbę celów priorytetowych tak, by dzięki zwiększonym środkom doszło do uruchomienia dynamiki wzrostu w regionach najbardziej opóźnionych.

<sup>25</sup> K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 45.

<sup>26</sup> *Ibidem*, s. 44.

<sup>27</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 95.

Obok reformy ustroju finansowego bardzo ważną zmianą było całkowite przebudowanie struktury zadań, celów i priorytetów wspierania funduszy strukturalnych, a także przeobrażenie metod zarządzania, kontroli i samych środków pomocy regionalnej. Najważniejsze zmiany wprowadzone reformą funduszy strukturalnych w 1988 roku dotyczyły przede wszystkim:

- skoncentrowania środków na ograniczonej liczbie jasno określonych celów, z których jedno stanowiły priorytety polityki regionalnej, drugie miały charakter funkcjonalny i odnosiły się do całego obszaru Wspólnoty;
- oparcia selekcji regionów mogących korzystać z pomocy finansowej na wspólnotowych, a nie krajowych kryteriach;
- przyznania pierwszeństwa działaniom objętym programami wieloletnimi i rozciągnięcia na wszystkie trzy fundusze strukturalne obowiązku sporządzania trzy-, pięcioletnich planów zawierających analizę regionalną;
- wprowadzenia do procedury programowania dokumentu pod nazwą Wspólnotowe Ramy Wsparcia (WRW) sporządzane przez Komisję i państwo członkowskie na podstawie krajowych planów regionalnych;
- odstąpienia od zasady przyznawania kwot należnych państwom członkowskim na rzecz zasady dodawania środków dla wszystkich zainteresowanych stron;
- ustanowienia zasady monitorowania i oceny realizowanych przedsięwzięć;
- wzmocnienia zasady partnerstwa poprzez współudział społeczności niższych szczebli w opracowywaniu i realizacji programów;
- przekazania Komisji przez Radę uprawnień w zakresie podejmowania programów transnarodowych określanych mianem Inicjatyw Wspólnotowych.

Reforma z 1988 roku spowodowała, iż europejska polityka regionalna ewoluowała od okazjonalnych, nieskoordynowanych działań punktowych w kierunku kompleksowej działalności strukturalnej, której głównym celem miał być wzrost skuteczności przyznawania pomocy regionalnej. W czasie reformy funduszy strukturalnych doszło do sformułowania zasad polityki regionalnej, które obowiązują do dnia dzisiejszego. Zasady są w dużej mierze wynikiem doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską w zakresie pierwszych prób koordynowania i finansowego wspierania polityki regionalnych krajów członkowskich. Oto najważniejsze zasady europejskiej polityki regionalnej:

- **Zasada koncentracji**, która oznacza geograficzną koncentrację zasięgu pomocy finansowej, a także precyzyjne określenie celów dla takiej pomocy<sup>28</sup>. Dokładniej zasada ta mówi o integrowaniu środków finansowych rozproszonych poprzednio pomiędzy rozdzielnie działające fundusze wspólnotowe (EFRR, EFS, Sekcja Orientacji Funduszu Rolnego) oraz sprzężenie finansowania budżetowego z kredytowaniem, w tym szczególnie przez Europejski Bank Inwestycyjny. Koordynacja dotyczy także celów, które poszczególne fundusze mogą finansować, uczestniczą one w różnych proporcjach w realizacji różnych celów. Rezultatem tej zasady było określenie zasadniczych celów polityki regionalnej<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej Przykład Grecji Włoch Irlandii i Polski*, Warszawa 2004, s. 69.

<sup>29</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004, s. 286.

- **Zasada programowania**, która oznaczała odejście od stosowanej uprzednio praktyki subwencjonowania przez Wspólnoty pojedynczych projektów inwestycyjnych na rzecz dofinansowywania kompleksowych, zintegrowanych programów rozwoju regionalnego. Podejmowanie działań w ramach wieloletnich planów rozwoju o możliwie szerokim zakresie przedmiotowym i regionalnym powinno odbywać się na dwóch poziomach:

- 1) poziom strategiczny, który obejmuje określenie celów i globalnej strategii rozwoju, podział środków finansowych między priorytety itp. Poziom ten odnosi się do szczebla centralnego;
- 2) poziom szczegółowy, dotyczy realizacji strategii, włączenia do niej podprogramów, realizowanych przedsięwzięć. Poziom ten obejmuje szczebel władz centralnych i terytorialnych.

Plany rozwoju zatem powinny być przygotowywane na szczeblu rządowym w ścisłym współdziałaniu z regionami i zatwierdzane przez Komisję Europejską<sup>30</sup>.

- **Zasada partnerstwa**, rozumiana bardzo szeroko i odnosząca się do konieczności współpracy różnych instytucji przy planowaniu polityki regionalnej. Partnerstwo oznacza włączenie w proces podejmowania decyzji i ich realizację odpowiednich szczebli władz wspólnotowych i krajowych, jak również instytucji i środowisk regionalnych oraz lokalnych najlepiej znających potrzeby i możliwości swojego terenu<sup>31</sup>. W tym kontekście używa się także określenia subsydiarność – pomocniczość państwa, które przypomina, że za rozwój regionu odpowiadają przede wszystkim organy samorządu terytorialnego, natomiast działania organów państwowych mają mieć głównie charakter wspierający<sup>32</sup>.
- **Zasada dodatkowości**, która oznacza, niezastępowanie przez działania europejskiej polityki regionalnej krajowych działań publicznych zorientowanych rozwojowo. Bezzwrotna pomoc Wspólnoty może stanowić jedynie uzupełnienie działań narodowych, zwłaszcza w tych regionach i zakresach merytorycznych, gdzie pomoc krajowa jest niewystarczająca. Zasada ta oznacza ponadto, że ze wspólnego budżetu pokrywana jest tylko część kosztów realizacji programów strukturalnych, ich udział zaś w ich finansowaniu jest zróżnicowany (waha się od 25% do 80%) w zależności od przedmiotu pomocy i cech charakterystycznych regionu<sup>33</sup>.
- **Zasada koordynacji działania wszystkich funduszy strukturalnych i innych narzędzi finansowych o regionalnym wymiarze oddziaływania**. Zasada ta w swej istocie dotyczy zintegrowanego wykorzystania dostępnych instrumentów finansowych, a także koordynowania przez Komisję polityk regionalnych krajów członkowskich. Ponadto oznacza dążenie do harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej.
- **Wzmocnienie systemu kontroli i monitorowania**, oznacza obowiązek śledzenia realizacji programu w celu nadzorowania jego przebiegu stosownie do przyjętych wcześniej ustaleń. Tworzony jest specjalny komitet monitorowania każdego programu, dokonuje on wstępnej akceptacji dokumentu uzupełniającego programowanie

<sup>30</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 165.

<sup>31</sup> E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, *Unia...*, s. 287.

<sup>32</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 172.

<sup>33</sup> T. G. Grosse, *Polityka regionalna...*, s. 70.

(przed jego przekazaniem do Komisji), zatwierdza wszelkie modyfikacje tak w programach, jak i wymienionym dokumencie oraz analizuje i zatwierdza raporty z wykonania programu, przekazywane następnie do Brukseli. Ważnym narzędziem realizacji tej zasady stał się system ustalania w negocjacjach Wspólnoty z każdym państwem członkowskich tzw. Podstaw Wsparcia Wspólnoty<sup>34</sup>.

Reforma z 1988 roku poza wprowadzeniem generalnych zasad polityki regionalnej określiła cele polityki rozwoju Wspólnoty dotyczące wykorzystania środków funduszy strukturalnych na lata 1989–1993:

- **Cel 1** – wspieranie i strukturalne dostosowanie regionów zacofanych gospodarczo (kryteria: PKB na jednego mieszkańca mniejszy niż 75% przeciętnej wartości we Wspólnocie).
- **Cel 2** – restrukturyzacja sektorów gospodarczych w regionach przygranicznych i dotkniętych upadkiem przemysłu (kryteria: wyższe bezrobocie niż przeciętne we Wspólnocie i zmniejszająca się liczba zatrudnionych).
- **Cel 3** – zwalczanie długoterminowego bezrobocia (kryteria: pracownicy powyżej 25 roku życia, bezrobotni dłużej niż 12 miesięcy).
- **Cel 4** – ułatwianie młodzieży dostępu do rynku pracy (kryteria: szukający pracy poniżej 25 roku życia).
- **Cel 5** – zreformowanie polityki agrarnej Wspólnoty:
  - a) dostosowanie struktur agrarnych,
  - b) wspieranie obszarów wiejskich<sup>35</sup>.

Horizontalny charakter miały cele 3, 4 i 5a i dotyczyły one całego obszaru Wspólnoty natomiast dla polityki regionalnej znaczenie miały cele 1, 2, 5b, które dotyczyły interwencji regionalnych na obszarach problemowych. Wszystkie fundusze strukturalne mogły być aktywne pod kilkoma celami, co oznaczało, że pod jednym celem wspieranie odbywało się z kilku funduszy jednocześnie<sup>36</sup>.

Obok wyżej wymienionych zmian zapoczątkowanych Pierwszym Pakietem Delors'a pojawił się także specyficzny instrument finansowy polityki regionalnej. Po raz pierwszy w okresie programowania 1989–1993 pojawiły się Inicjatywy Wspólnotowe, które dotyczyły Unii Europejskiej rozumianej jako całość. W związku z tym były one w przeciwieństwie do programów krajowych, inicjowane głównie przez Komisję Europejską<sup>37</sup>. Ich opracowywaniem zajmować się miała przede wszystkim Komisja poprzez poszczególne Dyrekcje Generalne i kraje członkowskie natomiast wdrażanie ich i koordynowanie odbywać się miało na poziomie krajowym<sup>38</sup>. Inicjatywy Wspólnotowe finansowane miały być ze środków funduszy strukturalnych, ponieważ zadania,

<sup>34</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 189.

<sup>35</sup> K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka...*, s. 52.

<sup>36</sup> Por. J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa 1999, s. 27–28.

<sup>37</sup> Programy krajowe – to programy przygotowywane i realizowane samodzielnie przez kraje członkowskie, które są wyłączone na etapie planowania uzgadnianie z Komisją Europejską.

<sup>38</sup> K. Wąsowski, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i rola sektora finansowego w realizacji tej polityki w Polsce w latach 2004–2006*, Warszawa 2006, s. 16. Por. M. Kozak, *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej po reformie*, w: *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, praca zbiorowa, Warszawa 2000, s. 27.

które miały realizować związane były z głównym celem polityki strukturalnej tj. osiągnięciem spójności społeczno-gospodarczej na poziomie regionów i państw tworzących UE. Na 14 wówczas powstałych Inicjatyw przeznaczono około 8% całości środków funduszy przypadających na okres 1989–1993. W rzeczywistości jednak zostały dość późno uruchomione, bo dopiero w latach 1990 i 1991, w związku z czym realizacja niektórych programów przeciągnęła się na następny okres planistyczny, tj. 1994–1999.

Reforma z 1988 roku przyczyniła się do promowania i rozpowszechniania nowego podejścia do rozwoju regionalnego, a także do rozpowszechnienia innowacyjności oraz nowoczesnych i stale udoskonalanych technik programowania, monitorowania, kontroli i ewaluacji realizowanych inwestycji. Wprowadzone reformą zmiany miały na celu eliminowanie istniejących wcześniej mankamentów europejskiej polityki regionalnej, które były przyczyną braku jej skuteczności. Przede wszystkim jednak głównym celem reformy stało się uruchomienie trwałego procesu nadrobienia opóźnienia przez regiony najbardziej upośledzone. Reforma ta z pewnością zdynamizowała i rozszerzyła wachlarz interwencji w polityce regionalnej. Efekty jej, choć w pierwszym okresie programowania nie były tak widoczne, zaowocowały w kolejnym tj. 1994–1999. W latach 90. widać wyraźny wzrost gospodarczy w krajach, które otrzymały największe dofinansowanie w ramach funduszy strukturalnych<sup>39</sup>.

Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej, podpisany 7 lutego 1992 roku w Maastricht, a w szczególności postanowienie krajów członkowskich o dążeniu do unii gospodarczo-monetarnej, przyczynił się do dalszego rozwoju polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym. W Traktacie podkreślano, że jednym z najważniejszych celów Unii jest „osiągnięcie trwałego i zrównoważonego postępu gospodarczo-społecznego, w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego wewnętrznymi granic, wzmocnienie spójności społecznej i gospodarczej oraz ustanowienie unii gospodarczo-walutowej”. Podpisanie Traktatu z Maastricht stanowiło nowy etap w europejskiej polityce regionalnej.

### Bibliografia

- Czykier-Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka regionalna rozwój, finansowanie i przyszłość*, w: *Regiony*, pod red. Z. Brodeckiego, Warszawa 2005.
- Głębicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Warszawa 2003.
- Grosse T. G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji Włoch Irlandii i Polski*, Warszawa 2004.
- Kawecka-Wyrzykowska E., Synowiec E., *Unia Europejska*, t. I, Warszawa 2004.

<sup>39</sup> PKB *per capita* wyrażony jest przy pomocy parytetu siły nabywczej (PPS) w celu wyeliminowania różnic w poziomach cen przy istniejących kursach wymiany walut i umożliwienia dokonywania porównań między krajami członkowskimi (w: A. Maciaszczyk, *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenie Irlandii*, Lublin 2004, s. 122).

- Kozak M., *Fundusze strukturalne Unii Europejskiej po reformie*, w: *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, praca zbiorowa, Warszawa 2000.
- Maciaszczyk A., *Polityka regionalna w procesie integracji europejskiej. Doświadczenie Irlandii*, Lublin 2004.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Warszawa 1999.
- Wąsowski K., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i rola sektora finansowego w realizacji tej polityki w Polsce w latach 2004–2006*, Warszawa 2006.