

Przyszły kształt polityki regionalnej Unii Europejskiej po 2006 r.

dr Aleksandra Maciaszczyk



Centrum Europejskie Natolin
Warszawa • 2003

Spis treści

1. Wstęp	3
2. Wpływ akcesji Krajów Europy Środkowej i Wschodniej na Politykę Regionalną UE	5
3. Główne wątki Debaty o Spójności	6
3.1. Priorytety i cele Wspólnotowej Polityki Regionalnej UE po 2006 r.	8
3.2. Reforma metod wykorzystania Funduszy Strukturalnych	11
3.3. Finansowanie Wspólnotowej Polityki Regionalnej po roku 2006	13
4. Wpływ członkostwa w UE na krajową politykę rozwoju regionalnego w Polsce ..	14
4.1. Integracja z UE a ustanowienie polskiej polityki regionalnej	14
4.2. Wpływ członkostwa UE na kształt polityki rozwoju regionalnego w Polsce ..	18
4.3. Reforma Polityki Regionalnej UE po roku 2006 – implikacje dla Polski	21
5. Wnioski	23
Aneks	24

Table of contents:

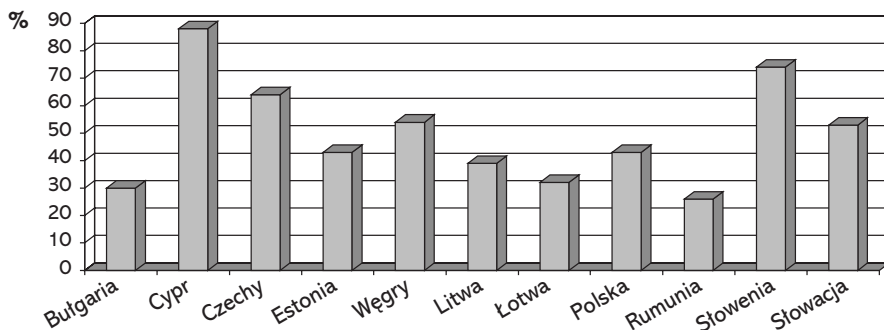
1. Introduction	26
2. Impact of the accession of the Central and Eastern European Countries on the Regional Policy of the EU	28
3. The main themes of the Cohesion Debate	29
3.1. The priorities and objectives of the Community Regional Policy of the EU after 2006	31
3.2. Reform of the methods of the Structural Funds implementation	33
3.3. Financing the Community Regional Policy after 2006	35
4. Impact of the EU membership on national regional development policy in Poland	36
4.1. Integration with the EU and establishment of a Polish regional policy	36
4.2. Impact of EU membership on the shape of the regional development policy in Poland	40
4.3. Reform of the Regional Policy of the EU after 2006 – implications for Poland	43
5. Conclusions	45
Annex	46

1. Wstęp

Od końca lat 80-tych Wspólnotowa Polityka Regionalna stanowiła zawsze ważny czynnik wspomagający rozwój integracji Europejskiej. Jej głównym celem, jako instrumentu osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej jest redukowanie „różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów i zapóźnienia najsłabiej rozwiniętych regionów bądź wysp, w tym obszarów wiejskich”¹. Ustanowienie i ewolucja tej polityki pozostawały w bliskim związku z późniejszym przystąpieniem do Wspólnoty krajów, które cechowały się niższym poziomem rozwoju społecznego i gospodarczego (Irlandia – 1973, Grecja – 1981, Hiszpania i Portugalia – 1986) albo miały szczególne problemy regionalne i strukturalne (Wielka Brytania i Dania – 1973, Szwecja i Finlandia – 1995). Polityka Regionalna Wspólnoty zyskała także na znaczeniu jako element uzupełniający konstrukcję Jednolitego Europejskiego Rynku (SEM) a później Unii Gospodarczej i Walutowej (EMU), które uznano za mające istotne implikacje regionalne. Spójność gospodarcza i społeczna zawsze traktowana była jako jeden z fundamentalnych warunków wstępnych efektywnej integracji gospodarczej. Wzrost roli polityki regionalnej na szczeblu europejskim w latach 90-tych przynosił w rezultacie wzrost udziału pomocy strukturalnej w budżecie Wspólnoty² jak również rozwój wspólnych ram i zasad realizacji (zasady koncentracji, dodawalności, programowania, partnerstwa, monitoringu, kontroli i oceny).

Kolejne akcesje Krajów Europy Środkowej i Wschodniej (KEŚW) do Unii Europejskiej (UE) stanowią poważne wyzwanie dla spójności gospodarczej i społecznej Wspólnoty, a zatem także Polityka Regionalna UE będzie wymagała reformy. Wszystkie te kraje cechuje niski poziom rozwoju gospodarczego (zob. wykres poniżej).

Wykres. PKB na 1 mieszkańca (1998–2000), UE–25 (bez Malty) = 100



Źródło: Eurostat, Regional Gross Domestic Product in Candidate Countries 2000 [Regionalny PKB w krajach kandydatkach w 200 r.], Statistics in focus, Theme 1–2/2003.

¹ Art. 158 Traktatu o powołaniu Wspólnoty Europejskiej.

² 5% w 1975, 30% w 1993 oraz 35% w 1999 r. (Komisja Europejska, *First Report on Economic and Social Cohesion [Pierwszy Raport nt. Spójności Gospodarczej i Społecznej]*, Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 1996, str. 143).

Kluczowym pytaniem jest to, czy spójność gospodarcza i społeczna pozostanie nadal jednym z głównych priorytetów w poszerzonej Unii Europejskiej. Stanowi to ważną kwestię nie tylko z punktu widzenia Krajów Akcesyjnych, dla których transfer środków pomocowych ze Wspólnoty postrzegana jest jako jedna z głównych korzyści wynikających z członkostwa w UE. Jest to także kwestia przyszłej roli Polityki Regionalnej w procesie integracji europejskiej jako takiej. Następne poszerzenie oraz kolejne ramy planistyczne i budżetowe (2007–2013) stanowią dobrą okazję dla wielu badaczy do ponownego przemyślenia polityki regionalnej oraz do postawienia fundamentalnych pytań dotyczących nowej „wizji i strategii spójności gospodarczej i społecznej w poszerzonej UE”.³ Jak powinna wyglądać nowa rola i zakres polityki rozwoju regionalnego w procesie integracji europejskiej po poszerzeniu? Czy poszerzenie stanowi dobrą okazję do zreformowania Polityki Regionalnej Wspólnoty w bardziej radykalny sposób, czy też jej obecne ramy wystarczy po prostu rozciągnąć dalej na Wschód? Jakie nauki można wysnuć z dotychczasowego przebiegu tej polityki? Jednakże debata na temat przyszłego kształtu Polityki Regionalnej i Spójności w UE po 2006 r. skupia się na bardzo pragmatycznych kwestiach. Najczęściej dyskutowane tematy dotyczą potencjalnych konsekwencji akcesji KEŚW dla budżetu UE (a w szczególności dla pomocy strukturalnej), z punktu widzenia zapotrzebowania na zwiększenie środków, jak również ich podziału pomiędzy „stare” i „nowe” Państwa Członkowskie. Debata o przyszłości Polityki Regionalnej koncentruje się także na reformie wykorzystania Funduszy Strukturalnych⁴ ujętej w trzech hasłach: decentralizacji, uproszczenia i efektywności.

Kwestia przyszłego kształtu Polityki Regionalnej Wspólnoty po roku 2006 ma kluczowe znaczenie dla Polski, która mogłaby stać się jednym z największych beneficjentów pomocy strukturalnej po akcesji. Proces integracji Polski z Unią Europejską już wywarł istotny wpływ na politykę rozwoju regionalnego kraju. Dalszy rozwój tej polityki również będzie pod silnym wpływem regulacji wspólnotowych. Co więcej, ze względu na ograniczenia budżetowe napotymane w Polsce, jej krajowa polityka regionalna będzie bardzo silnie uzależniona od Funduszy Strukturalnych w przyszłości. Niestety, debata w Polsce ogranicza się do dyskusji o wyzwaniach i zagrożeniach związanych z absorpcją pomocy ze strony UE w ciągu początkowych trzech lat po akcesji (do końca roku 2006). Z jednej strony ta postawa jest zrozumiała, skoro są to

³ Patrz na przykład: J. Bachtler, F. Wislade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement [Polityka Regionalna w Europie po Poszerzeniu]*, Regional and Industrial Policy Research Paper [Materiał Badawczy nt. Polityki Regionalnej i Przemysłowej], nr 44, European Policy Research Centre [Ośrodek Badań Polityki Europejskiej], Uniwersytet Strathclyde, czerwiec 2001 r.; W. Molle, *The Dynamics of Economic Integration and Cohesion in the EU: Experience from the Past and Challenge for the Future [Dynamika integracji i spójności gospodarczej w UE: Doświadczenia z przeszłości i wyzwania na przyszłość]*, w: M. M. Fischer, P. Nijkam (red.), *Spatial Dynamics of European Integration – Regional and Policy Issues at the Turn of the Century [Dynamika przestrzenna integracji europejskiej – zagadnienia regionalne i polityczne na przełomie stulecia]*, Springer, Berlin 1999; I. Begg, *Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy [Uzupełnienie EMU: Ponowne przemyślenie polityki spójności]*, Oxford Review of Economic Policy [Oxfordzki przegląd polityki gospodarczej], Vol. 19, Nr 1, 2003.

⁴ Obecnie istnieją cztery Fundusze Strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa, oraz Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa. Pomoc strukturalna jest również finansowana z Funduszu Spójności (Kohesji).

problemy wymagające rozwiązania w najbliższym czasie. Niemniej jednak, tworząc krajowy system wykorzystania i zarządzania Funduszami Strukturalnymi, polskie władze powinny brać pod uwagę potencjalne możliwości rozwoju Wspólnotowej Polityki Regionalnej w przyszłości. Co ważniejsze, Polska powinna uczestniczyć w formułowaniu przyszłego kształtu tej polityki w bardziej aktywny sposób. Wprawdzie ostatecznie decyzje w sprawie reformy tej polityki, a zwłaszcza dotyczącej jej perspektywy finansowej, mają zostać przyjęte w roku 2006, jednakże główne ramy są formułowane w obecnym czasie w toku trwającej debaty.

Niniejsza analiza koncentruje się na dwóch kwestiach. Po pierwsze, na omówieniu wpływu i konsekwencji kolejnego poszerzenia dla spójności gospodarczej i społecznej Unii Europejskiej. Następuje po nim prezentacja głównych problemów, będących przedmiotem debaty o reformie Polityki Regionalnej i Funduszy Strukturalnych po roku 2006. Druga część niniejszej analizy dotyczy wpływu Polityki Regionalnej UE na politykę rozwoju regionalnego w Polsce, zwłaszcza w odniesieniu do jej celów, priorytetów i metod wdrażania. Omawia się tu także potencjalne implikacje reformy Polityki Regionalnej po roku 2006 dla Polski.

2. Wpływ akcesji Krajów Europy Środkowej i Wschodniej na Politykę Regionalną UE

Nie ma wątpliwości, że następne poszerzenie, a zwłaszcza akcesja Krajów Europy Środkowej i Wschodniej do Unii Europejskiej, wywrze poważny wpływ na spójność Wspólnoty, zwiększając istotnie nierówności gospodarcze, społeczne i przestrzenne. Na szczeblu regionalnym, przeciętny poziom PKB na jednego mieszkańca w przypadku 10% populacji zamieszkałej w najmniej zamożnych regionach poszerzonej UE złożonej z 25 Państw Członkowskich⁵ wynosiłby zaledwie 38,7% średniej dla całej UE, wobec poziomu 61% średniej dla całej UE w obecnym kształcie 15 członków (Tabela 1).⁶

Tabela 1. Najbardziej i najmniej zamożne regiony w Unii Europejskiej, 2000.

Regiony	UE-15	UE-25	UE-27**
10% z najwyższym PKB na mieszkańca (PPS)*	157,9	171,8	178,6
10% z najniższym PKB na mieszkańca (PPS)*	61,0	38,7	29,8
wskaźnik	2,6	4,4	6,0

* 10% ogółu ludności UE zamieszkałej w regionach o najwyższym/najniższym PKB na osobę;

** włącznie z Bułgarią i Rumunią, których akcesja przewidziana jest po 2006 r.

Źródło: Komisja Wspólnot Europejskich, *Second progress report on economic and social cohesion [Drugi raport nt. Spójności gospodarczej i społecznej]*, COM (2003) 34 final [wersja ostateczna], 30.01.2003 Bruksela.

⁵ W tym 10 Państw Akcesyjnych, które podpisały Traktaty Akcesyjne w Atenach dnia 16 kwietnia 2003 r: Estonia, Łotwa, Litwa, Słowacja, Słowenia, Węgry, Czechy, Cypr, Malta i Polska.

⁶ Komisja Wspólnot Europejskich, *Second progress report on economic and social cohesion [Drugi raport o postępach spójności gospodarczej i społecznej]*, COM (2003) 34 final [wersja ostateczna], 30.01.2003 Bruksela, str. 10.

Istnieją dwie najważniejsze implikacje następnego poszerzenia UE dla Polityki Regionalnej Wspólnoty. Przede wszystkim, nastąpi podwojenie liczby mieszkańców żyjących w najslabiej rozwiniętych regionach, o PKB na jednego mieszkańca poniżej 75% obecnej średniej UE (z 18% całkowitej ludności w UE-15 do 26% w UE-27, patrz Tabela 2)⁷. To bezprecedensowe powiększenie różnic międzyregionalnych wymagałoby zasadniczego zwiększenia budżetu Polityki Regionalnej (podobnie jak to miało miejsce przy poprzednich poszerzeniach). Ze względu na ograniczenia budżetowe Wspólnoty, trudno jednak wyobrazić sobie taką możliwość. Niemniej jednak, przewiduje się, że spowoduje ono przesunięcie geograficzne i koncentrację środków strukturalnych Wspólnoty na „nowych” Państwach Członkowskich. Akcesja państw KEŚW stanowi również wyzwanie dla procesu wykorzystania Funduszy Strukturalnych, w postaci specyficznych potrzeb rozwojowych tych krajów oraz ich zdolności do spożytkowania pomocy w sposób zgodny z wszystkimi wymogami Wspólnoty.

Potrzeba reformy Polityki Regionalnej Wspólnoty wynika także z wyzwań innych niż samo poszerzenie, takich jak niepowodzenie poprzedniej reformy (1999) mającej zwiększyć efektywność tej polityki, a także regionalnych implikacji EMU⁸, wzrostu międzynarodowej konkurencji i globalizacji, itp.

Tabela 2. Podstawowe dane statystyczne dotyczące regionów mających poniżej 75% średniego PKB na osobę w UE, (2000).

Zastosowany wskaźnik	w UE-15		w UE-25	
	UE-15 = 100 (22603 EURO)	UE-15 = 100 (22603 EURO)	UE-25 = 100 (19661 EURO)	UE-25 = 100 (19661 EURO)
Liczba regionów o PKB poniżej 75% średniej	48	85	67	
w tym w UE-15	48	48	30	
Liczba ludności w tych regionach (w milionach osób)	68	137	116	
w tym w UE-15	68	68	47	
Ludność w stosunku do UE 15/25	18%	30%	26%	
Średni PKB na osobę (PPS) w regionach wypadających poniżej 75% średniej	65	53	54	
w tym w UE-15	65	65	69	

Źródło: Komisja Wspólnot Europejskich, *Second progress report on economic and social cohesion* [Drugi raport nt. Spójności gospodarczej i społecznej], COM (2003) 34 final [wersja ostateczna], 30.01.2003 Bruksela.

3. Główne wątki Debaty o Spójności

W Drugim Raporcie nt. Spójności opublikowanym w styczniu 2001 r., Komisja Europejska zapoczątkowała debatę na temat przyszłości Polityk Spójności po roku 2006 stawiając dziesięć pytań ukierunkowujących dyskusje raczej na treści tych poli-

⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, *Second progress report* [Drugi raport o postępach], str. 10.

⁸ Wpływ EMU na spójność Unii Europejskiej został omówiony w pracy: I. Begg, *Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy* [Uzupełnienie EMU: Ponowne przemyślenie polityki spójności], „Oxford Review of Economic Policy” [Oxfordzki przegląd polityki gospodarczej], Vol. 19, Nr 1, Oxford University Press, Oxford 2003.

tyk a nie na ich aspekty finansowe (patrz Aneks).⁹ W debatę, która potem nastąpiła, angażowały się instytucje Wspólnoty, obecne Państwa Członkowskie i Kraje Aplikujące o członkostwo, władze regionalne i samorządy lokalne, partnerzy gospodarczy i społeczni, jak również przedstawiciele instytucji naukowych i badawczych. Głównym celem Komisji jest zgromadzenie różnych opinii pod kątem opracowania Trzeciego Raportu nt. Spójności. Raport ten, który zostanie zaprezentowany na koniec 2003 r., przedstawi konkretne propozycje reformy Polityk Spójności na okres drugich ram finansowych (2007–2013). Komisja chciałaby, aby odpowiednie ustawodawstwo zostało przyjęte przed końcem roku 2005, celem pozostawienia wystarczającej ilości czasu w 2006 roku, aby Państwa Członkowskie mogły przygotować dokumenty planistyczne i przeprowadzić negocjacje w sprawie zakresu pomocy ze strony Wspólnoty (tak, aby programy mogły ruszyć od 1-go stycznia 2007 r.). Dlatego tak ważnym jest aby brać udział w tej dyskusji już teraz, a nie pozostawiać sformułowania stanowiska kraju do końcowych negocjacji, które mogą być skoncentrowane na budżecie.¹⁰ Większość instytucji wspólnotowych już przedstawiła swoje opinie i rekomendacje. Szereg rządów narodowych przyjęło już wstępne stanowiska. Różne opinie zostały wyartykułowane przez różne regiony i grupy interesów. Na tym etapie debaty można już wskazać pewne orientacje głównych nurtów panujących opinii. Niniejsze opracowanie ma na celu naświetlenie głównych zagadnień, które będą przedmiotem dyskusji w trakcie tak zwanego Forum Kohezyjnego.¹¹

Według oficjalnych deklaracji, priorytet nadawany celowi spójności gospodarczej i społecznej w procesie integracji europejskiej wydaje się nie być w zasadniczej mierze zagrożony. Jak stwierdzono we Wnioskach Prezydencji z Nieoficjalnego Posiedzenia Ministerialnego ws. Polityki Regionalnej i Spójności w Halkidiki (16 maja 2003 r.): „spójność gospodarcza i społeczna powinna zachować swoją rangę w kontekście rewizji Traktatów UE oraz wniosków Konwentu jako jeden z filarów Unii. Traktat o Unii Europejskiej formułuje cele Polityk Kohezyjnych, które w dalszym ciągu są ważne i nie ma potrzeby definiowania ich na nowo.” Pomimo krytyki podważającej uzasadnienie i efektywność instrumentów Polityki Regionalnej UE¹², występuje

⁹ Komisja Europejska, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second report on Economic and Social Cohesion [Jedność, solidarność, różnorodność dla Europy, jej ludności i terytorium – Drugi raport nt. Spójności gospodarczej i społecznej]*, Office for Official Publications of the European Communities [Biuro oficjalnych publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2001].

¹⁰ Poprzednie negocjacje wskazują na to, że propozycje Komisji dotyczące Funduszy Strukturalnych są zazwyczaj przyjmowane tylko z nieznacznymi zmianami.

¹¹ Niniejsze opracowanie opiera się na dokumentach dostępnych od końca października 2003 r. Większość dokumentów dostępna jest w witrynie internetowej Inforegio: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/reflex_en.htm.

¹² Patrz, na przykład, poglądy takich dwóch najsilniejszych oponentów Wspólnotowej Polityki Regionalnej jak M. Boldrin i F. Canova, którzy argumentują, że najlepszym wyborem w sprawie reformy tej polityki jest jej zakończenie po 2006 r., ponieważ „obecne polityki regionalne są nieskuteczne, oparte na błędnej, a przynajmniej nieuzasadnionej teorii ekonomicznej, źle zaprojektowane, słabo przeprowadzane, są źródłem fałszywych bodźców oraz, w niektórych przypadkach, korupcji”. Jednakże, nawet oni wydają się zdawać sobie sprawę, że ich poglądy nie znajdują zbyt wielu zwolenników w Brukseli, a zatem zamiast tego proponują oni pewne zmiany polityki, które mogłyby „ograniczyć szkodliwy efekt tej polityki” (w: *Regional Policies and EU Enlargement [Polityki Regionalne a Poszerzenie UE]*, Discussion Paper [Materiał Dyskusyjny] Nr. 3744, luty 2003, Centre for Economic Policy Research [Ośrodek Badań Polityki Gospodarczej], Londyn, str. 35–36).

w znacznym stopniu konsensus w gronie większości Państw Członkowskich, jak również Instytucji Wspólnotowych, że zachodzi potrzeba wzmocnienia Polityk Kohezyjnych w odpowiedzi na wzrost nierówności w poszerzonej UE.¹³ Debata dotyczy raczej pytania o właściwe korekty celów, priorytetów i metod realizacji, które brać będą pod uwagę ograniczenia budżetowe i nowe wyzwania, przed którymi stanie Wspólnota. Rola pomocy regionalnej Wspólnoty jest postrzegana głównie jako kluczowy instrument służący zasadzie „solidarności”. Niektóre Państwa Członkowskie, które są płatnikami netto do budżetu WE, dają wyraz swojego braku gotowości do kontynuacji nasilonej Polityki Kohezyjnej na szczeblu Wspólnoty. Proponują one podjęcie kroków, które mogłyby prowadzić do „re-nacjonalizacji” Polityki Regionalnej Wspólnoty sprowadzającej ją na szczebel Państw Członkowskich.¹⁴ Wraz ze zmniejszeniem (albo wręcz zaprzestaniem) pomocy ze strony Wspólnoty, najzamożniejsze Państwa Członkowskie chciałyby odzyskać swobodę planowania i wprowadzania w życie krajowych środków interwencji dotyczących rozwoju regionalnego, które podlegały dotąd zasadniczym ograniczeniom wskutek Wspólnotowej Polityki konkurencji oraz regulacji dotyczących pomocy państwa (Wytyczne dotyczące Pomocy Regionalnej).¹⁵ Proponują one ograniczyć Politykę Regionalną UE do Państw Akcesyjnych [nowoprzyjmowanych]. Na przykład, dokument prezentujący stanowisko brytyjskie wysuwa argumentację, że Państwa Członkowskie o PKB na jednego mieszkańca przekraczającym 90% średniej UE, powinny finansować własne polityki regionalne dzięki zmodernizowanej regulacji UE dotyczącej pomocy państwowej. Tego rodzaju propozycje „ponownej nacjonalizacji” Polityki Regionalnej Wspólnoty napotykać raczej na opór, jako trudne do pogodzenia z celami Traktatu.¹⁶ Niektóre z dotychczasowych Państw Członkowskich (na przykład Szwecja, Holandia, Niemcy) argumentują, że nastawienie Polityki Kohezyjnej powinno zostać przeniesione z redukcowania nierówności pomiędzy regionami na redukcję różnic pomiędzy krajami i opowiadają się za podejściem narodowym w Polityce Regionalnej Unii Europejskiej. Kwestie najczęściej dyskutowane na Forum Kohezyjnym można pogrupować jako należące do trzech głównych obszarów: priorytetów i celów Polityki Regionalnej po roku 2006, metod i polityki wdrażania, oraz wymogów finansowych warunkujących realizację tej polityki.

3.1. Priorytety i cele Wspólnotowej Polityki Regionalnej UE po 2006 r.

W oficjalnych deklaracjach większość Państw Członkowskich jest zgodna, że Wspólnotowa Polityka Regionalna i jej środki powinna nadal koncentrować się na najsłabiej rozwiniętych regionach (tak zwana zasada koncentracji). Regiony takie

¹³ Ten pogląd jest prezentowany w większości oficjalnych wstępnych dokumentów prezentujących zajmowane stanowisko.

¹⁴ Sir Albert Bore (Przewodniczący Komitetu Regionów), *Rethinking the European Union's Cohesion Policy [Przemysleć od nowa Politykę Spójności Unii Europejskiej]*. Discussion Paper [Materiał Dyskusyjny].

¹⁵ J. Bachtler, F. Wislade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement [Polityka Regionalna w Europie po Poszerzeniu]*, str. 13-14.

¹⁶ Parlament Europejski (Komisja Polityki Regionalnej, Transportu i Turystyki), *Report on the first progress report from the Commission on economic and social cohesion [Sprawozdanie z pierwszego raportu Komisji o postępach spójności gospodarczej i społecznej]*, COM (2002) 46 – C5-0198/2002 – 2002/2094 (COS): „wszelkie próby »re-nacjonalizacji« europejskiej polityki strukturalnej należy odrzucić”.

definiuje się obecnie jako mające PKB na osobę poniżej 75% średniej we Wspólnocie, które otrzymują wsparcie w ramach Celu 1. Niemniej jednak, prowadzona była ożywiona dyskusja na temat „ustalenia, jak szeroka powinna być definicja regionów, których rozwój pozostaje w tyle, a stąd także kryteria, które należy stosować do ich zdefiniowania”.¹⁷ Dla większości komentatorów jest oczywistym, że fundusze Wspólnoty należy koncentrować na regionach Państw Akcesyjnych. Jednakże, istnieje problem, w jaki sposób traktować opóźnione regiony w obecnych Państwach Członkowskich, które jeszcze nie doprowadziły do zakończenia swoich procesów rzeczywistej konwergencji, lecz które utracą swój status „Celu nr 1” ze względu na „efekt statystyczny” poszerzenia dla przeciętnego poziomu PKB we Wspólnocie oraz progu zakwalifikowania się.¹⁸ Jeszcze bardziej kontrowersyjne są żądania kontynuacji pomocy dla regionów, które przekroczą obecnie stosowany próg wraz z poszerzeniem lub bez takowego, ze względu na sam ich poziom wykonawstwa. W Drugim Raporcie nt. Spójności (w 2001 r.), Komisja Europejska przedstawiła cztery opcje dotyczące ustanowienia nowej granicy kwalifikowania się do pomocy w ramach Celu 1:

- zastosowanie obecnego progu 75%, całkowicie bez uwzględnienia „efektu statystycznego” poszerzenia, a zatem eliminując szereg obecnych regionów UE-15 z dostępu do pomocy w ramach Celu 1 (opcja nr 1);
- zachowanie progu ogólnie na obecnym poziomie, lecz z przyznaniem zróżnicowanego przejściowego wsparcia (tak zwanej pomocy do stopniowego wycofania) dla regionów, które przekroczyłyby ten próg – z wyższym poziomem pomocy dla regionów, które miałyby uciepnieć wskutek „statystycznego efektu” poszerzenia, oraz innym, mniej hojnym poziomem pomocy dla tych regionów, których nie można by uznać za opóźnione, ze względu na ich realną konwergencję gospodarczą (opcja nr 2);
- ustanowienie progu PKB na osobę na poziomie wyższym niż 75% średniej UE, tak aby wyeliminować negatywny wpływ poszerzenia na obecne regiony objęte Celem 1, lecz także wykluczając regiony, które przekroczą obecny próg nawet bez poszerzenia (opcja nr 3);
- ustalenie dwóch różnych progów kwalifikowania się do uzyskania pomocy, jednego dla „starych” Państw Członkowskich oraz jednego dla Państw Akcesyjnych (opcja nr 4).

Pierwsza i ostatnia z proponowanych opcji są odrzucane, zarówno z przyczyn gospodarczych jak i politycznych. Obecne kraje i regiony otrzymujące pomoc przeciwstawiają się jakiegokolwiek zmianie polityki ich kosztem.¹⁹ Państwa Akcesyjne, które

¹⁷ Komisja Wspólnot Europejskich, *First progress report on economic and social cohesion [Pierwszy raport na temat spójności gospodarczej i społecznej]*, COM (2002) 46 final [wersja ostateczna], 30.01.2002 Bruksela, str. 20.

¹⁸ Poszerzenie automatycznie zredukuje przeciętny poziom PKB na osobę w Unii. Na podstawie najnowszych dostępnych danych, zastosowanie progu 75% PKB na osobę w Unii złożonej z 25 Państw Członkowskich zredukowałoby liczbę ludności w regionów obecnej UE-15 kwalifikujących się do pomocy w ramach Celu 1 o połowę. 18 regionów zaludnionych przez około 21 milionów mieszkańców wypadłaby poza zakres Celu 1 jedynie z powodu „efektu statystycznego” (Komisja Wspólnot Europejskich, *Second progress report on economic and social cohesion [Drugi raport z postępów spójności gospodarczej i społecznej]*, str. 10).

¹⁹ Dokument prezentujący stanowisko [‘Position paper’] regionów dotkniętych „efektem statystycznym” dotyczący przyszłej polityki strukturalnej po roku 2006, Bruksela, 30.04.03.

są bardzo wrażliwe w kwestii ich równego traktowania, ogólnie odrzucają rozwiązania polegające na „dwóch progach” z przyczyn politycznych. Spośród dwóch pozostałych propozycji, druga zyskała jak dotąd największe poparcie. Po pierwsze, spełnia ona większość oczekiwań „starych” i „nowych” Państw Członkowskich i regionów jako beneficjentów. Ponadto, jest najmniej „rewolucyjnym” rozwiązaniem, opiera się na podejściu, które było akceptowane i stosowane przedtem przez Unię Europejską. System długotrwałych i hojnych okresów przejściowych czy też okresów „wygaszania” pomocy dla regionów i obszarów, które przekroczyły progi warunkujące jej otrzymywanie, było stosowane w stosunku do przyznawania pomocy w okresie obejmującym lata 2000–2006. Oficjalne uzasadnienie przyjęcia takiego rozwiązania opierało się na argumentacji, że nagłe odcięcie od pomocy Wspólnoty może zaszkodzić gospodarkom regionalnym i zagrozić dotychczas osiągniętemu rozwojowi.²⁰ W negocjacjach dotyczących kolejnych ram budżetowych po roku 2006 będzie jeszcze łatwiej uzasadniać kontynuację pomocy dla regionów, jeżeli te niesprawiedliwie „ucierpią” wskutek poszerzenia.

Koncentracja Funduszy Strukturalnych na najsłabiej rozwiniętych regionach pozostawiłaby niewiele miejsca na finansowanie działań poza Celem 1. Bardziej zamożne Państwa Członkowskie wyrażają zdecydowane poparcie dla kontynuacji pomocy Wspólnotowej w regionach innych niż te, które pozostają w tyle pod względem poziomu rozwoju. Przy ograniczonych zasobach, trudno będzie uwzględnić rozmaite problemy regionalne i strukturalne, oraz zdecydować o ograniczonych wspólnych „ogólnoeuropejskich” priorytetach lub o obszarach do realizacji. Istnieje długa lista różnych problemów o wymiarze przestrzennym, które należałoby brać pod uwagę: obszarów miejskich, przemysłowych i wiejskich, obszarów zależnych od rybołówstwa, obszarów cechujących się niekorzystnymi uwarunkowaniami naturalnymi, wysp, obszarów górskich, regionów odległych, regionów o niskiej gęstości zaludnienia, itp., (istnieją argumenty przemawiające za tym, aby te ostatnie problemy podejmować w ramach Celu 1).²¹ Istnieją także przekonywujące argumenty za zachowaniem albo nawet wzmocnieniem działań Wspólnoty w kierunku promocji współpracy międzynarodowej, trans-granicznej i międzyregionalnej (również z krajami spoza UE). Jednakże, istnieje silne i rosnące poparcie dla koncentrowania się na priorytetach tematyecznych i celach już wcześniej przyjętych przez Wspólnotę na szczytach Rady Europejskiej w Lizbonie (konkurencyjność, gospodarka oparta na wiedzy, pełne zatrudnienie, rozwój i spójność społeczna) i w Göteborgu (zrównoważony rozwój). W konkluzji nieoficjalnego Posiedzenia Ministerialnego poświęconego Polityce Spójności w Rzymie w dniu 20-go października 2003 r. stwierdzono, że Polityka Spójności powinna koncentrować się na „pobudzaniu wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjno-

²⁰ Pomoc na okres przejściowy była nieoficjalnie uzasadniana także w kategoriach „ostatniej szansy” przed poszerzeniem na otrzymanie wspólnotowej pomocy regionalnej dla bardziej zamożnych regionów. Okazało się ono być iluzorycznym, skoro obecne kraje i regiony UE znowu próbują formułować argumenty za zapewnieniem kontynuacji pomocy Wspólnoty dla siebie po roku 2006 (patrz: J. Bachtler, F. Wislhilde, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement [Polityka Regionalna w Europie po Poszerzeniu]*).

²¹ Podejście przestrzenne do działań interwencyjnych innych niż w ramach Celu 1 zalecane jest przez Parlament Europejski (Parlament Europejski, *Raport Komisji z pierwszego sprawozdania o postępach spójności gospodarczej i społecznej*).

ści”.²² Takie podejście jest szeroko rozumiane jako sposób na osłabienie zasady koncentracji zasobów na najmniej rozwiniętych krajach (głównie KEŚW) oraz jako zapewniające wsparcie dla wszystkich regionów Unii. Argumentuje się, że w sytuacji ograniczonego transferu zasobów UE do 4% krajowego PKB danego kraju oraz ograniczonej zdolności absorpcji państw KEŚW, przyszły budżet UE będzie w stanie uwzględnić działania strukturalne zarówno w „nowych” jak i w „starych” regionach otrzymujących środki, tak w regionach objętych Celem 1 jak i w regionach spoza zakresu Celu 1. Większość obecnych Państw Członkowskich jak i Komitet Regionów, również opowiada się za decentralizacją wdrażania pomocy poza Celem 1, co dawałoby rządów (lub regionom) więcej swobody wyboru obszarów lub problemów kwalifikujących się do otrzymywania pomocy.

3.2. Reforma metod wykorzystania Funduszy Strukturalnych

Jednym z głównych celów reformy Wspólnotowej Polityki Regionalnej w 1999 r. była decentralizacja i uproszczenie jej stosowania. Nowy system miał być oparty na jasnym podziale zadań i kompetencji pomiędzy Wspólnotę i Państwa Członkowskie. Komisja Europejska odpowiedzialna jest za koordynację i kontrolę pomocy strukturalnej zgodnie z celami i zasadami Wspólnoty. Wdrażanie tej polityki jest bardziej zdecentralizowane i pozostawione władzom narodowym. Z punktu widzenia większości Państw Członkowskich reforma w bardzo niewielkim stopniu wpłynęła na uproszczenie zarządzania Funduszami Strukturalnymi. Obecny system jest powszechnie krytykowany za nadmierną biurokrację (zbyt złożone, nadmiernie przeregulowane procedury narzucone przez Komisję). Wraz z poszerzeniem powstaje dodatkowa presja w kierunku reformy systemu realizacji, gdyż trzeba liczyć się ze zdolnościami administracyjnymi „nowych” Państw Członkowskich. Istnieje zatem potrzeba dalszej klaryfikacji podziału odpowiedzialności pomiędzy Komisją, Państwami Członkowskimi i regionami, jak również rozważenia możliwości dalszego uproszczenia planowania, realizacji i zarządzania pomocą Wspólnotową. W tym kontekście, głównym pytaniem jest to, czy i w jakim stopniu jest możliwe zachowanie jednolitych ogólnych ram zarządzania Funduszami Strukturalnymi, czy też konieczne będzie wprowadzenie bardziej zróżnicowanego i elastycznego systemu według potrzeb oraz/lub zdolności poszczególnych Państw Członkowskich. Chociaż Państwa Członkowskie przyjęłyby z zadowoleniem większą swobodę w zarządzaniu pomocą Wspólnotową, może ona być ograniczona wskutek postanowień Traktatu (Art. 274), które przypisują Komisji odpowiedzialność za wykonanie budżetu Wspólnoty. Większość instytucji Wspólnoty, takich jak Parlament Europejski, Europejski Trybunał Obrachunkowy i sama Komisja, podkreśla, że dalsza decentralizacja możliwa jest jedynie w połączeniu z poprawą kontroli nad zasobami Wspólnoty. Istnieją obawy, że „nowe” Państwa Członkowskie nie będą w stanie spełnić samodzielnie wymogów kontroli stawianych przez Wspólnotę. Jednakże istnieją także poglądy, wedle których kompetencje Komisji w zakresie kontroli finansowej (al-

²² Nieoficjalne Posiedzenie Ministerialne ws. Polityki Spójności, Rzym, 20go października 2003 r., Wniosek Prezydencji: „Wszystkie kraje zgadzają się, że konwergencja i wzrost, solidarność i konkurencyjność, nie są oddzielnymi celami. Wręcz przeciwnie, polityka ukierunkowana na zwiększenie potencjału rozwojowego regionów, nie pomniejszając potencjału wzrostu innych regionów, może przyczyniać się zarówno do konwergencji jak i ogólnoeuropejskiej konkurencyjności”.

bo nawet całość ram wdrażania) powinny być proporcjonalne do wkładu finansowego Wspólnoty w dane programy.²³ Sugeruje się, że uprawnienia kontrolne Komisji powinny skupiać się na wynikach i na efektywności raczej niż na kontroli wydatków (Komisja traktowana raczej jako strategiczny partner i koordynator, a nie jako kontroler). W każdym razie proces kontroli finansowej powinien być poddany rewizji pod kątem lepszej koordynacji działań podejmowanych przez Komisję oraz dane Państwo Członkowskie (jednolity system kontroli, jeden lub wspólny program audytu, bliższa współpraca pomiędzy organami prowadzącymi audyt).²⁴ Po to, aby poprawić efektywność interwencji za pomocą Funduszy Strukturalnych, istnieją propozycje brania pod uwagę wyników osiągniętych w poprzednich okresach planistycznych przy podejmowaniu decyzji o nowych ramach pomocy (możliwość ustanowienia w przyszłości nowego kryterium kwalifikowania się do jej uzyskania – skutecznego wykorzystania pomocy strukturalnej). Inna dyskutowana propozycja sugeruje, że można by podpisywać swego rodzaju kontrakt pomiędzy Komisją a władzami państwowymi (w tym z władzami regionalnymi, jeżeli jest to zgodne z krajową organizacją podziału administracyjnego), który określałby wyniki jakie mają być osiągnięte poprzez zastosowanie środków pomocowych Wspólnoty. Inne propozycje mające na celu uproszczenie zarządzania pomocą strukturalną Wspólnoty obejmują stworzenie jednego funduszu, współfinansowanie z jednego funduszu na jeden program, poszerzenie kryteriów kwalifikowania się do pomocy w ramach każdego poszczególnego funduszu, lub przynajmniej przyjęcie wspólnych reguł wykorzystania istniejących czterech funduszy. Władze regionalne wyrażają swoje obawy, że dalsza decentralizacja może doprowadzić do „re-nacjonalizacji” tylnymi drzwiami lub umożliwić rządowi szczebla centralnego monopolizację wykorzystania Funduszy Strukturalnych. Podkreślają one, że konieczne zmiany systemu stosowania Funduszy Strukturalnych nie powinny być dokonywane kosztem zasady partnerstwa i roli regionów w tym procesie.

Wprowadzie „system dwóch prędkości” w zarządzaniu Funduszami Strukturalnymi jest generalnie odrzucany przez Państwa Akcesyjne, stworzenie odrębnych ram dla krajów KEŚW jest często zalecane. Co więcej, szereg opracowań argumentuje za narodowym podejściem w miejsce regionalnego do kryteriów kwalifikowania się do pomocy, podziału środków, strategii rozwoju i zarządzania programami Celu 1 w tych krajach.²⁵ Argumenty na korzyść tego rozwiązania biorą się z faktu, że większość Krajów Akcesyjnych jest zbyt mała aby mogły one zostać efektywnie podzielone na szereg wspólnotowych jednostek terytorialnych na poziomie NUTS 2 (Państwa Bałtyckie, Słowenia,

²³ Na przykład Wystąpienie Belgii z jej poglądem na nieoficjalne posiedzenie Rady w Chalkidiki w dniu 16 maja 2003 r., *The outlook for the European cohesion policy after 2006 [Perspektywy europejskiej polityki spójności po roku 2006]*.

²⁴ Komisja Europejska, DG Polityki Regionalnej, *Conclusions of the Seminar 3–4th of March on the Future Management of the Structural Funds [Wnioski seminarium w dn. 3–4 marca na temat zarządzania Funduszami Strukturalnymi w przyszłości]*.

²⁵ Na przykład Badanie Polityki Międzyresortowej [Interdepartmental Policy Study (IBO)], *The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU [Finansowanie polityki strukturalnej UE w kontekście poszerzenia UE]*, Holandia, str. 23; Wstępny dokument prezentujący stanowisko rządu Wielkiej Brytanii [United Kingdom Government provisional position paper] rekomenduje, aby pomoc strukturalna z UE mogła być ustalana w proporcji do poziomu dobrobytu danego kraju (jak ma to obecnie miejsce dla Funduszu Spójności) dla mniej dostatnych Państw Członkowskich.

Cypr i Malta). Podejście narodowe umożliwiłoby także większą elastyczność w tych krajach co do wyboru celów rozwoju i terytorialnej redystrybucji pomocy wewnątrz kraju. Wprawdzie takie rozwiązanie nie jest zgodne z głównym celem polityki – wspierania regionów, a nie krajów – było już ono stosowane w przypadku Funduszu Spójności dla Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii.²⁶ Argumenty, które są stosowane w przypadku KEŚW obejmują kwestię specyficznej sytuacji gospodarczej tych krajów i braku odpowiedniego doświadczenia nowo powołanych władz regionalnych. Należy podkreślić, że takie podejście krajowe ignorowałoby różnice pomiędzy poszczególnymi regionami w obrębie danego Państwa Członkowskiego oraz pozwalało (albo wręcz zachęcało) do wykorzystania pomocy wspólnotowej w sposób scentralizowany.²⁷

3.3. Finansowanie Wspólnotowej Polityki Regionalnej po roku 2006

Wprawdzie Komisja Europejska utrzymuje, że jest jeszcze za wcześnie na dyskusję o finansowaniu Wspólnotowej Polityki Regionalnej w poszerzonej UE, lecz ta kwestia przyciąga wiele uwagi w toku Debaty Kohezyjnej. Komisja ogranicza się do stwierdzenia, że kwota równowartości 0,45% PKB w poszerzonej UE stanowi minimum, poniżej którego wiarygodność przyszłej Polityki Spójności zostałaby postawiona pod znakiem zapytania, którą to opinię podziela Parlament Europejski, Komitet Regionów, szereg Państw Członkowskich i wiele poszczególnych regionów. Przedstawiane były rozmaite analizy przemawiające czy to za podniesieniem, czy to za obniżeniem tego poziomu, odzwierciedlające różne interesy narodowe (pozycje w budżecie UE). Trudno jest przewidzieć sobie ostateczny wynik negocjacji w sprawie następnych ram finansowych na lata 2007–2013. Niemniej jednak pouczającym jest przyjrzenie się poprzednim negocjacjom, zwłaszcza tym dotyczącym „Agendy 2000” w 1999 r. Biorąc pod uwagę, że jednomyślność w głosowaniu nadal obowiązuje dla Funduszy Strukturalnych, „scenariusz »coś dla każdego« byłby dosyć przekonujący”.²⁸ Ostateczne decyzje zależą będą od targów politycznych pomiędzy Państwami Członkowskimi poszerzonej UE, głównie dotyczących tego, „co płatnicy netto będą skłonni wnieść, z czego obecne kraje otrzymujące będą gotowe zrezygnować, oraz co przyszli beneficjenci będą gotowi przyjąć”.²⁹

²⁶ Fundusz Spójności finansuje projekty związane ze środowiskiem i z trans-europejskimi sieciami transportowymi w Państwach Członkowskich, których PKB jest poniżej poziomu 90% jego średniej we Wspólnocie.

²⁷ Na początku procesu negocjacji o członkostwo UE, państwa KEŚW zachęcano do budowy zdecentralizowanej polityki rozwoju regionalnego opartej na zasadzie partnerstwa i do tworzenia władz regionalnych, które wdrażałyby wykorzystanie Funduszy Strukturalnych. Od 2001 roku Komisja zaczęła podkreślać jasną preferencję dla scentralizowanego zarządzania pomocą Wspólnoty (J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *EU Enlargement and Power Asymmetries: Conditionality and the Commission's Role in Regionalisation in Central and Eastern Europe [Poszerzenie UE a asymetria władzy: warunkowość a rola Komisji w regionalizacji Europy Środkowej i Wschodniej]*, Working Paper [Materiał roboczy] 49/03, ESRC „One Europe or Several?” Programme [Program „Jedna czy kilka Europ?”], Sussex European Institute [Instytut Europejski w Sussex] 2003).

²⁸ D. Yuill, F. Wishlade, *Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change [Rozwój polityki regionalnej w Państwach Członkowskich: porównawczy przegląd zmian]*, Regional and Industrial Policy Research Paper [Materiał z Badań Polityki Regionalnej i Przemysłowej], Nr 45, czerwiec 2001, European Policy Research Centre [Ośrodek Badań Polityki Europejskiej], Uniwersytet Strathclyde, Glasgow, str. 41.

²⁹ J. Bachtler, F. Wishlade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement [Polityka regionalna w Europie po poszerzeniu]*, str. 21.

4. Wpływ członkostwa w UE na krajową politykę rozwoju regionalnego w Polsce

4.1. Integracja z UE a ustanowienie polskiej polityki regionalnej

Do połowy lat 90-tych polityka rozwoju regionalnego nie była traktowana jako priorytet dla całokształtu polityki gospodarczej w Polsce i ograniczała się do ograniczonych działań wspierających zmiany strukturalne, głównie polegających na łagodzeniu negatywnych skutków rosnącego bezrobocia.³⁰ Inicjatywy regionalne były na ogół okazjonalne, niekonsekwentne, słabo skoordynowane i poparte ograniczonymi zasobami. W istocie, na szczeblu krajowym interesy różnych sektorów i branż przemysłu dominowały nad interesami regionalnymi. Inny istotny aspekt, który hamował rozwój polityki regionalnej w Polsce związany był z organizacją terytorialną kraju z podziałem na 49 regionów – województw – zbyt małych do tego, aby rząd mógł prowadzić efektywną politykę regionalną państwa. Brak samorządu na szczeblu regionalnym stanowił główną przeszkodę na drodze tworzenia „oddolnej” polityki regionalnej. Interesy w ich aspektach regionalnych w rozwoju społecznym i gospodarczym Polski wyrastały w odpowiedzi na zmiany priorytetów polityki makroekonomicznej (nastawionych na wysokie tempo wzrostu i poprawę pozycji konkurencyjnej Polskiej gospodarki), oraz, co ważniejsze, jako reakcja na narastające nierówności regionalne.³¹ Dyskusje dotyczące przyszłego modelu polskiej polityki regionalnej opierały się na dwóch kwestiach. Przede wszystkim, należało zdecydować, czy głównym celem tej polityki miałyby być zmniejszenie nierówności społecznych i gospodarczych pomiędzy regionami w Polsce, czy też raczej koncentracja zasobów na szybkim rozwoju gospodarczym kraju jako całości. Druga kwestia dotyczyła potrzeby dalszej decentralizacji kraju. Obejmowała ona pewne ważne aspekty, takie jak stworzenie samorządu na szczeblu regionalnym (lecz także na dodatkowym poziomie sub-regionalnym), różne propozycje przegrupowania województw i przyznania im odpowiedzialności za realizację polityki regionalnej.³² Cała ta dyskusja była pod wpływem decyzji Polski o złożeniu wniosku o członkostwo Unii Europejskiej dnia 5 kwietnia 1994 r. Zaczęto postrzegać przyszłą politykę regionalną w kontekście zarówno kryteriów członkostwa w UE w tej szczególnej dziedzinie, jak również potencjalnych korzyści wynikających z pomocy strukturalnej UE. Ten ostatni aspekt był szczególnie ważny wobec ograniczonych własnych zasobów.³³ Pro-

³⁰ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Studia, vol CV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, p. 128; M. Kozak, *Polityka regionalna w Polsce – wybrane zagadnienia*, w: *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, str. 174.

³¹ Wzrost zainteresowania polityką regionalną zaowocował licznymi badaniami i publikacjami naukowymi. Ponadto, rząd powołał Zespół Zadaniowy ds. Polityki Regionalnej celem opracowania rekomendacji dotyczących rozwoju takiej polityki w Polsce.

³² Patrz, na przykład: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996, str. 17.

³³ Główny instrument pomocy UE na rzecz Krajów Europy Środkowej i Wschodniej w okresie lat 1990–1997 stanowił program PHARE (Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economies), którego środki skupiały się na procesach transformacji gospodarczej i demokratycznej (Rozporządzenie Rady Nr 3906/89, OJ L 375). Polska zawsze była największym beneficjentem programu PHARE. W latach 1990–1998 kraj otrzymał około 1700 mln EURO (27% budżetu programu).

gramy pomocowe Unii Europejskiej miały już znaczny udział w całości budżetu rozwoju regionalnego w Polsce (w postaci programu PHARE).³⁴ Na rozwój polityki regionalnej w późnych latach 90-tych miały zatem wpływ następujące czynniki:

- narastające regionalne nierówności w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego;
- kontynuowana decentralizacja kraju;
- przyspieszony proces integracji wobec perspektywy członkostwa UE.

Zróżnicowania regionalne w Polsce w kontekście akcesji do UE

W następstwie zmian strukturalnych polskiej gospodarki, nierówności regionalne zwiększyły się bardzo znacznie. Pośród „wygranych” w wyniku reform gospodarczych znalazły się głównie wielkie aglomeracje miejskie, w których skoncentrowane były ośrodki akademickie, lepiej wykształcona siła robocza, oraz które były relatywnie lepiej wyposażone nie tylko w infrastrukturę transportową, lecz także w infrastrukturę instytucjonalną otoczenia biznesu, ze znaczącym udziałem usług w ich gospodarkach. Najpoważniejsze trudności na drodze rozwoju gospodarczego doświadczane były w regionach uzależnionych od tradycyjnych branż przemysłu, takich jak przemysł tekstylny, obronny, górnictwo i hutnictwo, lecz także na obszarach wiejskich (zwłaszcza tych, gdzie poprzednio rozmieszczone były wielkoobszarowe i nieefektywne państwowe gospodarstwa rolne).³⁵ W ramach nowej organizacji terytorialnego podziału kraju, na którą składa się 16 regionów/województw, różnice w poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego mierzone wskaźnikiem PKB na osobę w 1999 r. wahały się w przedziale od 149% średniej krajowej w województwie mazowieckim do 70% w województwie lubelskim. Wysoki poziom dochodów występował także w województwach śląskim (110%) i wielkopolskim (105%). Regiony, gdzie poziom PKB na osobę utrzymywał się poniżej 80% średniej krajowej położone są w północno-wschodnich i południowo-wschodnich częściach kraju (województwa: podkarpackie, świętokrzyskie, podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie).³⁶ Różnice regionalne co do poziomu PKB na jednego mieszkańca w Polsce są zatem porównywalne do przeciętnych nierówności występujących w obecnych Państwach Członkowskich UE. Jednakże, znacznie istotniejsze są różnice pod względem poziomu bezrobocia i innych wskaźników, które mierzą czynniki leżące u podłoża konkurencyjności gospodarczej, takie jak poziom wykształcenia i kwalifikacji zawodowych obywateli, działalności małych i średnich przedsiębiorstw, wydatki na rozwój i badania, poziom i jakość infrastruktury, czy też instytucji otoczenia gospodarczego. Istnieją także nierówności wewnątrz-regionalne, zwłaszcza pomiędzy ośrodkami miejskimi i otaczającymi je obszarami.³⁷ Wzrost nierówności regional-

³⁴ Na przykład, budżet tylko jednego z tych programów dotyczącego rozwoju regionalnego, PHARE STRUDER (230 mln Złotych Polskich na lata 1993–1996), był wielkości porównywalnej do całości wszystkich środków państwa skierowanych na działania regionalne (około 90 mln Złotych Polskich w 1994 r.) M. Kozak, *Polityka regionalna w Polsce – wybrane zagadnienia*, str. 179.

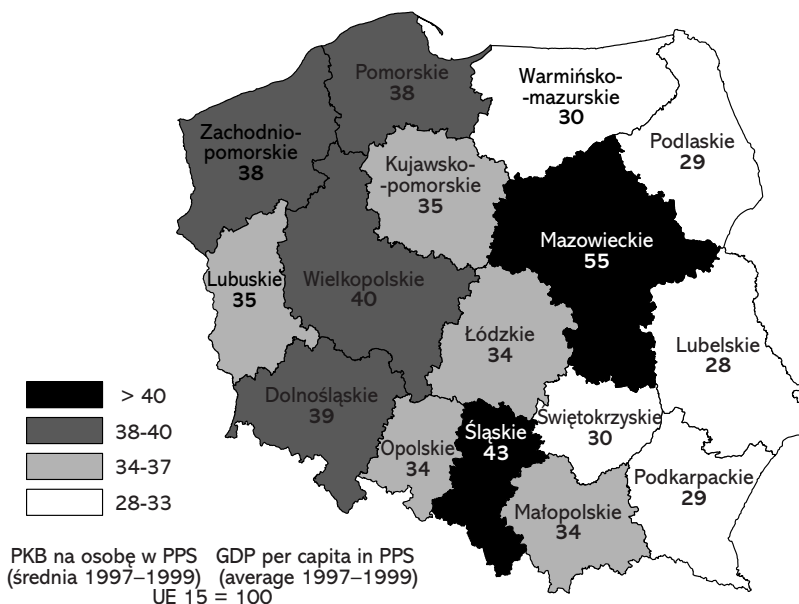
³⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003*, Warszawa, styczeń 2002, str. 14.

³⁶ Ibid.

³⁷ Przykładowo, najbogatszy region, województwo mazowieckie (149% średniej krajowej PKB na jednego mieszkańca) obejmuje sub-region Warszawy, gdzie PKB na osobę sięga 280% średniej krajowej, oraz grupę sub-regionów zaliczanych do najuboższych w Polsce (Ostrołęcko-Siedlecki – 67% i Radomski – 65,5%).

nych i niski poziom rozwoju gospodarczego i społecznego polskich regionów musiał być brany pod uwagę w polityce gospodarczej kraju, także w kontekście przyszłego członkostwa w Unii Europejskiej. Polskie regiony pozostają na bardzo niskim poziomie rozwoju w porównaniu z regionami w Unii Europejskiej. W 1999 r. PKB na osobę w najbardziej dostatnich regionach Polski wynosił około 43–55% średniej UE i był porównywalny z poziomem najsłabiej rozwiniętych regionach UE (grecka wyspa Ipeiros – 42% średniej UE, francuskie Reunion – 50%, czy też hiszpańska Extremadura – 50%) (patrz ilustracja poniżej).³⁸

Ilustracja. PKB na osobę w polskich regionach w porównaniu do średniej w UE w 1999 r.



Źródło: Eurostat, Regional GDP per capita in the EU and the candidate countries in 1999 [Regionalny PKB na osobę w UE i w krajach kandydujących w 1999 r.], „News Release” [Komunikat prasowy], Nr 13/2002.

Proces decentralizacji

Reforma administracyjna roku 1990 wprowadziła tylko jeden szczebel samorządowy na poziomie lokalnym (gmina). Lokalne rady otrzymały prawo do formułowania i pro-

³⁸ Komisja Europejska, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex [Jedność, solidarność, zróżnicowanie w Europie, jej ludności i terytorium – Drugi raport nt. Spójności gospodarczej i społecznej]*, Office for Official Publications of the European Communities [Biuro oficjalnych publikacji Wspólnot Europejskich], Luksemburg 2001, str. 66–72.

wadzenia lokalnych programów rozwoju.³⁹ Brak samorządu na szczeblu województwa stanowił jedną z głównych przeszkód na drodze rozwoju polityki regionalnej. Dopiero w 1999 r. reformę doprowadzono do końca, wraz z utworzeniem 16 nowych regionów samorządowych.⁴⁰ Znaczną liczbę zadań i kompetencji przyznano samorządom szczebla wojewódzkiego, zwłaszcza dotyczących formułowania i realizacji strategii gospodarczej i społecznej, w tym rozwoju infrastruktury, zasobów ludzkich, edukacji i kultury. Dodatkowy szczebel samorządowy wprowadzono także na poziomie sub-regionalnym (powiat).⁴¹ Jednakże, transferowi zadań nie towarzyszyło przekazanie środków pieniężnych. Ograniczone zasoby własne nowoutworzonych szczebli samorządowych stanowią poważne ograniczenie we wprowadzaniu w życie autonomicznej i efektywnej polityki rozwoju.

Negocjacje w sprawie członkostwa w UE

Jednym z głównych aspektów, które wywarły wpływ na rozwój polityki regionalnej w Polsce w późnych latach 90-tych było przyspieszenie procesu negocjacji dotyczących członkostwa w UE. W „Agendzie 2000”, Komisja Europejska wskazała na potrzebę dostosowania polskiej polityki regionalnej do wymogów UE oraz zaleciła szereg koniecznych udoskonaleń, takich jak stworzenie podstaw prawnych dla wprowadzenia w życie polityki regionalnej, w tym odpowiednich struktur administracyjnych i budżetowych, poprawa organizacji terytorialnej, przygotowanie instrumentów finansowych dla rozwoju regionalnego, wprowadzenie reguł i procedur umożliwiających efektywne zarządzanie i wykorzystanie Funduszy Strukturalnych po akcesji.⁴² Potrzeba rozwoju polskiej polityki regionalnej była zarówno zdeterminowana jak i przyspieszana przez proces akcesji do UE. Wspólnota Europejska wprowadziła nowe instrumenty pomocy przedakcesyjnej dla Państw Kandydackich (w tym Polski), aby pomóc im w dostosowaniu się gospodarczym, zredukować nierówności pomiędzy kandydatami a Państwami Członkowskimi UE, oraz co równie ważne, aby przygotować do wykorzystania Funduszy Strukturalnych po akcesji. Obok już wcześniej istniejącego programu PHARE, wprowadzono dwa nowe programy w roku 2000:

- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession / Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej/) zaprojektowany na podobnych podstawach jak Fundusz Spójności, a zatem służący finansowaniu inwestycji transportowych i w infrastrukturę ochrony środowiska.⁴³
- SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development /Przedakcesyjny Instrument Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich/) dla potrzeb modernizacji rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, oparty na podobnych zasadach jak te, które stosowano do wdrażania Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji dla Rolnictwa.⁴⁴

³⁹ Ustawa o powołaniu samorządów gminnych z dnia 8 marca 1990.

⁴⁰ Ustawa o powołaniu samorządów szczebla wojewódzkiego z dnia 5 czerwca 1998 r.

⁴¹ Ustawa o powołaniu samorządów szczebla powiatowego z dnia 5 czerwca 1998 r.

⁴² Komisja Europejska, *Agenda 2000: Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the EU [Agenda 2000: Opinia Komisji dot. Wniosku Polski o Członkostwo UE]*, 1997, DOC/97/16.

⁴³ Rozporządzenie Rady Nr 1267/99/CE z dnia 21 czerwca 1999 (OJ L 161).

⁴⁴ Rozporządzenie Rady Nr 1268/99/CE z dnia 21 czerwca 1999 (OJ L 161).

Priorytety programu PHARE również zostały zmienione. Poczynając od roku 2000, jest on traktowany jako jeden z głównych instrumentów polityki regionalnej dla Państw Kandydackich w okresie przedakcesyjnym. Zakres i procedury jego wykorzystania są podobne do stosowanych dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Socjalnego.⁴⁵ Jeden z sub-programów PHARE – program PHARE Spójności Gospodarczej i Społecznej [PHARE Economic and Social Cohesion] – jest wdrażany w polskich województwach i przez polskie województwa, zaczynając od najmniej rozwiniętych i stopniowo pokrywając cały kraj, tak iżby wszystkie regiony były zdolne zapoznać się w praktyce z regułami i procedurami Funduszy Strukturalnymi.⁴⁶ Proces integracji Unii Europejskiej wywarł znaczący wpływ na decyzję o wprowadzeniu i opracowaniu krajowej polityki regionalnej. Przyspieszenie negocjacji akcesyjnych i konieczność przyjęcia *acquis communautaire* w obszarze Polityki Regionalnej UE, lecz także koncentracja nowych przedakcesyjnych programów pomocowych na środkach interwencji na szczeblu regionalnym, wymusiły na Polsce przyspieszenie wypracowania podstaw prawnych⁴⁷, organizacyjnych i finansowych narodowej polityki regionalnej oraz sformułowania jej celów.⁴⁸ Opracowanie tej polityki pozostaje pod silnym wpływem zasad, reguł i procedur Polityki Regionalnej UE (programowanie, partnerstwo, monitoring i ocena).

4.2. Wpływ członkostwa UE na kształt polityki rozwoju regionalnego w Polsce

Po sformułowaniu wspólnych celów na szczeblu Wspólnotowym, wykorzystanie Funduszy Strukturalnych jest zdecentralizowane i pozostawione władzom Państw Członkowskich. Oznacza to, że wdrożenie programów współfinansowanych przez fundusze zależy od ram instytucjonalnych, prawnych i finansowych już ustanowionych lub wprowadzonych w tym celu przez państwo. Jednakże istnieją wymogi i zasady Wspólnotowe, których należy przestrzegać w związku z Funduszami Struktural-

⁴⁵ Środki PHARE obejmują finansowanie dwojakiemu rodzaju działań: budowy instytucji (30% środków) – do budowania i rozwijania struktur instytucjonalnych i administracyjnych, jak również zasobów ludzkich na szczeblu centralnym i regionalnym, zwłaszcza pod kątem zwiększenia ich zdolności do efektywnego wykorzystania pomocy strukturalnej po akcesji (w zakresie programowania, monitoringu i kontroli finansowej) oraz inwestycji (70% zasobów) – skoncentrowanych na rozwoju regionalnym, głównie w zakresie rozwoju infrastruktury, zasobów ludzkich i pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw.

⁴⁶ Program PHARE 2000 objął województwa: podlaskie, warmińsko-mazurskie, lubelskie, podkarpackie i śląskie. W ramach PHARE 2001 dołączono kolejne trzy regiony: kujawsko-pomorskie, łódzkie i świętokrzyskie. Kolejne edycje programu wprowadziły zasady i procedury jeszcze bardziej zbliżone do tych, które stosowane są dla funduszy strukturalnych: dwuletnią perspektywę programowania (jednoroczne planowanie było realizowane w latach 2000–2001), konstrukcję regionalnych programów operacyjnych zgodnie z zasadami Funduszy Strukturalnych, zgodność z priorytetami ERDF [Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego] i ESF [Europejskiego Funduszu Socjalnego] dla obszarów działania, monitoringu, kontroli i innych wymogów UE, które mają być włączone jako część instytucjonalnych i administracyjnych ram wdrożenia programu.

⁴⁷ Ustawa o rozwoju regionalnym z dnia 12 maja 2000 r.

⁴⁸ Potrzeba przygotowania dokumentów programowania planu została już wcześniej przedstawiona w związku z funduszami przedakcesyjnymi. Narodowe Plany Rozwoju na okresy lat 2000–2002 oraz 2002–2003 (przyjęte w grudniu 1999 i w styczniu 2002 r.) oraz Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego na lata 2000–2006 stanowiły główne dokumenty planistyczne, określające cele strategii rozwoju społecznego i gospodarczego.

nymi, dotyczące procesu programowania, monitoringu, oceny i kontroli programów. Wprawdzie dla wielu Państw Członkowskich UE pomoc strukturalna jest tylko częścią szerokiej gamy instrumentów rozwoju regionalnego, wpływa on jednak na sposób realizacji polityki krajowej. W przeszłości wpływ ram wykorzystania Funduszy Strukturalnych był szczególnie ważny w tych krajach, których całe terytoria były objęte finansowaniem z funduszy strukturalnych Wspólnoty.⁴⁹ Tak może być również w przypadku Polski – kraju o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i społecznego (PKB na osobę wielkości 39% średniej w UE w roku 1999) – który po akcesji może stać się jednym z głównych beneficjentów finansowania strukturalnego w UE. Co więcej, z racji ograniczeń budżetowych doświadczanych przez Polskę, jej krajowa polityka rozwoju regionalnego może okazać się bardzo zależna od pomocy strukturalnej ze strony UE w przyszłości. Jaki byłby potencjalny wpływ Wspólnej Polityki Regionalnej na kształt polskiej narodowej polityki rozwoju regionalnego, zwłaszcza w stosunku do jej celów, priorytetów i metod wdrażania? Poniżej naświetlono niektóre ważne kwestie w tym względzie.

Podczas pierwszych trzech lat po akcesji, wszystkie polskie regiony będą objęte Celem 1, a do rządu krajowego należeć będzie decyzja o geograficznym podziale środków. Zachodzi pytanie, czy zasada koncentracji na najsłabiej rozwiniętych regionach zostanie wprowadzona w Polsce? Czy środki będą podzielone równo czy też w sposób skoncentrowany na najsłabiej rozwiniętych regionach Polski wschodniej? Te kwestie są bardzo ważne dla sformułowania modelu polityki regionalnej w Polsce. Biorąc pod uwagę niski poziom rozwoju gospodarczego i społecznego całego kraju, potrzeba zmniejszenia luki gospodarczej pomiędzy Polską pozostałymi Krajami Członkowskimi UE może stać się priorytetem, gdy tymczasem redukcja nierówności wewnętrznych regionów zostać relegowana na drugi plan. Takie podejście może być preferowane także przez Unię Europejską. Jeżeli chodzi o przypadek pomocy regionalnej, to pomoc będzie skoncentrowana na zasadniczych „motorach napędzających”, tj. silnych i konkurencyjnych regionach, o zdolnościach efektywnej absorpcji zasobów Wspólnoty i szybkim wzroście średniej krajowej. Wręcz przeciwnie, jeżeli głównym priorytetem jest redukcja różnic regionalnych w Polsce, zasoby powinny być skoncentrowane na najmniej rozwiniętych i problematycznych regionach. Strategicznym celem zapisanym w Narodowym Planie Rozwoju na lata 2004–2006 jest „rozwińnięcie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości zdolnych do długookresowego harmonijnego rozwoju służącego zapewnieniu wzrostu zatrudnienia i poprawie spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej z Unią Europejską szczebla regionalnego i krajowego”.⁵⁰ Pomoc strukturalna, w tym fundusze wspólnotowe i krajowe, ma być realizowana poprzez pięć sektorowych programów operacyjnych⁵¹ i jeden Zintegrowany Regionalny Program Operacyjny, dla którego zarezerwowano blisko 40% środków finansowania. Ten ostatni ma być zrealizo-

⁴⁹ W latach 1989–1999 całe terytoria Grecji, Portugalii i Irlandii pokryte były przez działania Funduszy Strukturalnych.

⁵⁰ Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Socjalnej, Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006.

⁵¹ Sektorowe Programy Operacyjne obejmują: Poprawę konkurencyjności gospodarki, Rozwój zasobów ludzkich, Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich, Rybołówstwo i przetwórstwo rybne, Transport i gospodarka morską.

wany we wszystkich 16 województwach. Podział funduszy na województwa zależy głównie od kryteriów zaludnienia, niż od relatywnego poziomu ich rozwoju.⁵² Ostateczny podział terytorialny Funduszy Strukturalnych pomiędzy polskie regiony zależy będzie od realizacji programów sektorowych i projektów Funduszu Spójności. Działania strukturalne mogą być koncentrowane na silnych i konkurencyjnych regionach Polski.

Dруга kwestia dotyczy wpływu Wspólnej Polityki Regionalnej na rolę szczebla regionalnego w Polsce. W przeszłości pomoc strukturalna ze strony Wspólnoty promowała decentralizację i partnerstwo, wzmacniając znaczenie władz regionalnych i lokalnych w realizacji polityki wielu Państw Członkowskich. Polska nie powinna mieć trudności ze spełnianiem zasady partnerstwa, skoro samorząd województwa posiada znaczne kompetencje prawne do formułowania i wdrażania polityki rozwoju regionalnego na swoim terenie. Jednakże polityka rozwojowa na szczeblu regionalnym będzie głównie zależać od zasobów budżetu centralnego i środków Wspólnoty, a te ostatnie są również negocjowane z Komisją przez rząd centralny. Wprawdzie samorządowe władze regionalne są aktywnie zaangażowane w zarządzanie pomocą strukturalną na podstawie Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego, brak własnych środków może ograniczyć „oddolną” realizację efektywnej polityki rozwoju regionalnego. System zarządzania pomocą Wspólnotową wprowadzony do Polski na okres lat 2004–2006 jest dosyć scentralizowany na szczeblu krajowym i zdominowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Istnieje ryzyko, że taki model, który podważa wcześniejsze osiągnięcia decentralizacji w Polsce, zostanie jeszcze bardziej umocniony po roku 2006. Zależać on będzie od przyszłego kształtu polityki regionalnej UE i jej dalszej decentralizacji, która może przyznać więcej uprawnień rządowi krajowym w zakresie wdrażania pomocy strukturalnej, podkopując rolę regionów.

Jedną z zasad Wspólnoty, która będzie wywierać największy wpływ na polską politykę regionalną jest zasada programowania. Obejmuje ona procedurę planowania wymagającą od Państwa Członkowskiego przygotowania Narodowego Planu Rozwoju, który jest następnie negocjowany z Komisją w celu ustalenia priorytetów, zakresu i form pomocy UE w ramach Funduszy Strukturalnych. W praktyce oznacza to, że Polska musiała wprowadzić wieloletnie planowanie rozwoju gospodarczego i społecznego na szczeblu centralnym i regionalnym (a nawet lokalnym). Wspólnotowy wymóg sporządzania dokumentów planistycznych na szczeblu krajowym i narodowym przyczyni się do lepszego zrozumienia sytuacji gospodarczej i społecznej kraju oraz jego regionów, poprzez wypracowanie jasnych i spójnych strategii rozwoju oraz bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych środków publicznych. Wieloletnie programowanie zwiększy efektywność polityki makroekonomicznej i regionalnej poprzez zabezpieczenie publicznych zasobów na cele inwestycyjne, co stano-

⁵² 80% środków Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego zostało alokowane na podstawie kryteriów ludnościowych, 20% na rzecz najsłabiej rozwiniętych powiatów wybranych na podstawie wielkości PKB na osobę i stopy bezrobocia. Doprowadziło to do przydzielenia znacznie większych kwot regionom, które są gęsto zaludnione i zazwyczaj bardziej dostatanie (województwo mazowieckie – 10,9%, województwo śląskie – 10,1%), a znacznie mniejszych kwot słabiej zaludnionym regionom na Wschodzie kraju (warmińsko-mazurskie – 6,6%, podkarpackie – 7%).

wi bardzo ważne zagadnienie w kontekście ograniczeń budżetowych. Co więcej, wpływ procesu programowania może także oznaczać lepszą koordynację polityki regionalnej na szczeblu krajowym, w sytuacji, kiedy brak takiej koordynacji stanowi poważną słabość polskiego systemu. Inne zasady Wspólnej Polityki Regionalnej dotyczą procesu wdrażania Funduszy Strukturalnych i wymagają wprowadzenia ram instytucjonalnych i proceduralnych służących do zarządzania, monitoringu, oceny i kontroli programów. Wszelkie operacje strukturalne muszą przejść ocenę *ex ante* zanim można je będzie wdrożyć, być poddane monitoringowi i ocenie pośrodku okresu realizacji w toku każdego programu, oraz ocenę *ex post* po zakończeniu programu. Proces monitoringu obejmuje przeprowadzenie regularnej kontroli rzeczowej i finansowej strony wdrażania programów. Ocena skupia się na efektywności programów, nie tylko w kategoriach ich bezpośrednich wyników (danych wyjściowych), lecz także ich wpływu na sytuację społeczną i gospodarczą danego regionu lub sektora (jak również kraju jako całości i Wspólnoty Europejskiej), a także na efektywności zastosowanych instrumentów. Wprawdzie początkowo procedury monitoringu i oceny traktowano jako jeszcze kolejne przejawy przytłaczającej biurokracji z Brukseli, zyskują one poparcie jako mechanizmy zwiększające efektywność wdrażania Funduszy Strukturalnych. Główne zalety procesu monitoringu obejmują możliwość prowadzenia regularnej kontroli postępów realizacji programu, pozwalając na konieczne dostosowania i korekty w razie potrzeby (na przykład realokacja zasobów z mniej do bardziej efektywnych instrumentów). Ocena programów zwiększa efektywność wykorzystania zasobów nie tylko dzięki wywoływaniu procesu racjonalnego podejmowania decyzji i wprowadzaniu podejścia do wydatków publicznych opartego na relacji uzyskanej wartości do poniesionej ceny [„value for money”], lecz także drogą sprawowania ściślejszej kontroli nad administracją publiczną.

4.3. Reforma Polityki Regionalnej UE po roku 2006 – implikacje dla Polski

Proces integracji Polski z Unią Europejską wywarł znaczący wpływ na decyzję o wprowadzeniu krajowej polityki regionalnej. Dalszy rozwój tej polityki także podlegać będzie silnemu wpływowi członkostwa w UE i przyszłego kształtu Wspólnej Polityki Regionalnej po roku 2006. W najlepszym interesie Polski leży pozostanie Polityki Spójności i Polityki Regionalnej wśród długofalowych priorytetów Unii Europejskiej. Co więcej, istniejące ramy stosowania Funduszy Strukturalnych powinny zostać utrzymane. Po pierwsze, wszelkie próby re-nacjonalizacji tej polityki powinny być odrzucone. Jedynie Polityka Regionalna o silnym charakterze „Wspólnotowym” może gwarantować zachowanie jej wysokiej rangi w przyszłości. Wprawdzie „nowym” Państwom Członkowskim propozycje ograniczenia tej polityki do samych „nowych” Państw Członkowskich mogą się wydawać dla nich korzystne, lecz istnieje ryzyko, że wtedy Polityka Regionalna straci na znaczeniu i poparciem w następnym okresie perspektyw planowania i budżetowej (po 2013 r.), gdy „stare” Państwa Członkowskie stracą zainteresowanie kontynuacją silnej Polityki Spójności. Dlatego też jest korzystnym dla Polski, aby pomoc strukturalna była nadal dostępna dla wszystkich Państw Członkowskich i regionów UE, nawet kosztem słabszej koncentracji środków dla Krajów Akcesyjnych. Polityka Regionalna UE powinna nadal dą-

żyć do redukcji nierówności pomiędzy regionami innymi niż państwa. Podejście narodowe do polityki jej wdrażania ignorowałoby różnice pomiędzy poszczególnymi regionami w obrębie jednego kraju i pozwalało by (albo wręcz zachęcało) na realizację pomocy Wspólnotowej w sposób scentralizowany. Dalsza decentralizacja tej polityki do szczebla narodowego mogłaby też dopuścić do monopolizacji wykorzystania Funduszy Strukturalnych przez rządy centralne i do osłabienia roli regionów. Jakikolwiek zmiany ram wdrażania powinny być dokonywane stopniowo. Większość obecnych Państw Członkowskich skorzystała z możliwości dostosowania swoich systemów instytucjonalnych do regulacji Wspólnotowych. „Nowe” Państwa Członkowskie nie są w tak komfortowej sytuacji i muszą się szybko uczyć w ciągu pierwszych trzech lat po akcesji. Jeżeli ramy wdrażania zostałyby zmienione w sposób rewolucyjny w 2006 roku, cały dotychczas osiągnięty proces instytucjonalnego uczenia się poszedłby na marne. Jednakże wszelkie uproszczenia procedur byłyby z korzyścią dla procesu efektywnej absorpcji pomocy ze strony Wspólnoty.

Wspólna Polityka Regionalna i efektywne wykorzystanie jej instrumentów będzie należeć do głównych korzyści wynikających z akcesji Polski do UE. Korzyści wynikną z dodatkowych środków, które mają być przekazane i wykorzystane na rozbudowę infrastruktury, zasobów ludzkich czy konkurencyjności przedsiębiorstw i branż przemysłowych. Przyszła akcesja otworzy możliwości uzyskiwania środków sięgających do równowartości 4% PKB danego kraju (zależnie od możliwości budżetowych UE i zdolności Polski do absorbowania pomocy z UE), co stanowi około 8% polskich środków publicznych. Polska będzie musiała alokować około 1% PKB na współfinansowanie działań strukturalnych, o wiele więcej niż obecnie wydaje się na rozwój regionalny⁵³. Bez takich nacisków z zewnątrz, polityka regionalna byłaby bardzo ograniczona, prowadząc do niedoinwestowania, a następnie do spowolnienia rozwoju i modernizacji. Korzyści oczekiwane po Wspólnej Polityce Regionalnej nie są po prostu tylko kwestią posiadania pieniędzy do wydania, lecz także powiązane są z regułami i zasadami ich spożytkowania. Te zasady i procedury są „narzucone” przez Wspólnotę, zwłaszcza programowanie, monitoring i ocena, ale nie powinny być traktowane jedynie jako warunki konieczne uzyskania funduszy ze Wspólnoty, lecz także jako warunek wstępny ich efektywnego wykorzystania i możliwość podniesienia efektywności całej gospodarki.

⁵³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, str. 16.

5. Wnioski

Przyszła rola i zakres Wspólnotowej Polityki Regionalnej będzie mieć istotne implikacje zarówno dla „starych” jak i „nowych” Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Jednakowoż, wydaje się, że w tej debacie aktualne Państwa Członkowskie mają donośniejszy głos, być może dlatego, iż to one mają najwięcej do stracenia. Kraje Akcesyjne, w tym Polska, przyjęły bardziej bierną postawę, gdyż ich status największych przyszłych beneficjentów nie jest kwestionowany. Ich uwaga koncentruje się na takich kwestiach jak wielkość pomocy i „równe traktowanie”. Jednakże, równie ważne są kwestie ram wykorzystania Funduszy Strukturalnych. Zasady i procedury „narzucone” przez Wspólnotowy dorobek *acquis communautaire*, takie jak programowanie, monitoring, ocena, a zwłaszcza system kontroli, powinny być traktowane jako warunki konieczne do uzyskania środków z funduszy Wspólnoty i ich efektywnej absorpcji.

Proces integracji z Unią Europejską już wywarł znaczący wpływ na polską politykę rozwoju regionalnego. Dalszy rozwój tej polityki będzie również podlegać silnym wpływom członkostwa w UE i regulacji Wspólnej Polityki Regionalnej. Wpływ ten obejmuje cele, zakres, reguły i instrumenty. System wykorzystania Funduszy Strukturalnych, który jest wprowadzany w Polsce cechuje się dominacją orientacji sektorowej raczej niż regionalnej stosownych programów oraz silną centralizacją zarządzania na szczeblu krajowym. Wiele propozycji możliwego kształtu Wspólnotowej Polityki Regionalnej po roku 2006 wydaje się faworyzować rozwiązania, które mogą skonsolidować ten model polityki na przyszłość.

Wspólna Polityka Regionalna i efektywne wykorzystanie jej instrumentów będzie należało do głównych korzyści z akcesji Polski do UE. Dlatego też ważnym jest, aby brać czynny udział w formułowaniu jej przyszłego kształtu.

Aneks

Pytania do publicznej debaty na temat przyszłości Polityki Kohezyjnej [Spójności]

1. Jaka będzie rola Polityki Spójności w poszerzonej Unii złożonej z blisko 30 Państw Członkowskich w kontekście szybkich zmian gospodarczych i społecznych? Na ile jest możliwe dążenie do konwergencji gospodarczej przy zachowaniu europejskiego modelu społeczeństwa?
2. W jaki sposób należałoby uczynić polityki Wspólnotowe bardziej koherentnymi? Jak należałoby poprawić wkład innych polityk Wspólnotowych na rzecz dążenia do spójności?
3. W jaki sposób należałoby zmodyfikować Politykę Spójności w przygotowaniu do bezprecedensowego poszerzenia Unii? Czy Polityka Spójności powinna podejmować także kwestię spójności w układzie terytorialnym aby lepiej uwzględniać główne elementy nierównowagi w rozwoju przestrzennym w obrębie Unii?
4. W jaki sposób Polityka Spójności może być skoncentrowana na instrumentach o wysokiej wartości dodanej dla Wspólnoty?
5. Jakie powinny być priorytety zmierzające do zaprowadzenia zrównoważonego i trwałego rozwoju przestrzennego w Unii?
6. W jaki sposób powinna być stymulowana konwergencja gospodarcza opóźnionych w rozwoju regionów Unii?
7. Jakiego rodzaju formy interwencji Wspólnotowej potrzebne są dla pozostałych regionów?
8. Jakie metody należałoby stosować do ustalania podziału funduszy pomiędzy Państwa Członkowskie i pomiędzy regiony?
9. Jakie zasady powinny rządzić stosowaniem środków interwencji Wspólnotowej?
10. Jak powinna wyglądać odpowiedź na wzrost potrzeb dotyczących wymiaru gospodarczego, społecznego i przestrzennego spójności?

Źródło: Komisja Europejska, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second report on Economic and Social Cohesion [Jedność, solidarność, różnorodność dla Europy, jej ludności i terytorium – Drugi raport o spójności gospodarczej i społecznej]*, Office for Official Publications of the European Communities [Biurowicze Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich], Luksemburg 2001, str. XXXIX.

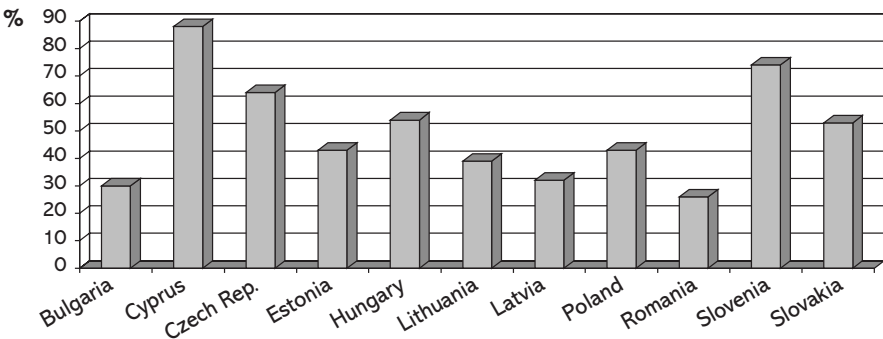
**Future shape
of the European
Union's
Regional Policy
after 2006**

1. Introduction

Since the late 80s the Community Regional Policy has been always an important factor facilitating the development of European integration. Its main aim, as an instrument of achieving economic and social cohesion, is to reduce „disparities between the levels of development of the various regions and the backwardness of the least favoured regions or islands, including rural areas”¹. The establishment and evolution of this policy were closely connected with the subsequent accessions to the Community of countries which were characterised by a lower level of social and economic development (Ireland – 1973, Greece – 1981, Spain and Portugal – 1986) or had particular regional and structural problems (United Kingdom and Denmark – 1973, Sweden and Finland – 1995). The Community Regional Policy also gained ground as a complementary element of constructing the Single European Market (SEM) and later the Economic and Monetary Union (EMU), which were considered to have substantial regional implications. The economic and social cohesion has been always regarded as one of the fundamental preconditions of an effective economic integration. The increasing role of the regional policy at the European level during the 90s resulted in a growing share of structural assistance in the Community budget² and also in development of the common framework and rules of its implementation (principles of concentration, additionality, programming, partnership, monitoring, control and evaluation).

Next accessions of the Central and Eastern European Countries (CEEC) to the European Union (EU) constitute a major challenge for the economic and social cohesion of the Community and therefore the EU Regional Policy will have to be reformed. All of these countries are characterised by a low level of the economic development (graph below).

Graph. GDP per capita (1998-2000), EU-25 (except Malta) = 100



Source: Eurostat, Regional Gross Domestic Product in Candidate Countries 2000, Statistics in focus, Theme 1 – 2/2003.

¹ Art. 158 of the EC Treaty.

² 5% in 1975, 30% in 1993 and 35% in 1999 (European Commission, *First Report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 1996, p. 143).

The key question is whether the economic and social cohesion will remain one of the main priorities in an enlarged European Union. This is an important issue not only from the point of view of the Accession Countries, for which transfer of the Community assistance is perceived as one of the main benefits stemming from EU membership. This is also a question of a future role of the Regional Policy in the process of European integration as such. The next enlargement and programming and budgetary framework (2007–2013) are good opportunities for a number of researchers to rethink regional policy and to bring up fundamental questions concerning a new „vision and strategy for economic and social cohesion in an enlarged EU”³. What should be a new role and scope of regional development policy in the process of European integration after enlargement? Is enlargement a good opportunity to reform the Community Regional Policy in a more radical way or should its current framework be just extended eastwards? What can be learned from the past policy development? However, the debate on the future shape of the Cohesion and Regional Policies of the EU after 2006 is concentrated on much pragmatic issues. The most frequently discussed topics concern potential consequences of the accession of the CEECs for the budget of the EU (and the structural assistance particularly), from the point of view of increased resources needed, as well as of their distribution between „old” and „new” Member States. The debate on the future of the Regional Policy concentrates also on the reform of the implementation of the Structural Funds⁴ under three main headings: decentralisation, simplification and effectiveness.

A question of the future shape of the Community Regional Policy after 2006 is of crucial importance for Poland, which could become one of the biggest beneficiaries of the structural assistance after accession. The process of Polish integration with the European Union has already had an important impact on the national regional development policy. Further development of this policy will also be under strong influence of Community regulations. Moreover, on account of the budgetary constraints faced by Poland, its national regional policy will be strongly dependent on the Structural Funds in the future. Unfortunately, the debate in Poland is limited to discussing challenges and threads connected with absorbing the EU assistance during the first three years after accession (till the end of 2006). On one hand this attitude is understandable, as those are the immediate problems to be solved. However, in establishing of the national system of the Structural Funds implementation and management, Polish authorities should take into account potential development of the Community Regional Policy in the future. What is

³ See for example: J. Bachtler, F. Wishlade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement*, Regional and Industrial Policy Research Paper, no 44, European Policy Research Centre, University of Strathclyde, June 2001; W. Molle, *The Dynamics of Economic Integration and Cohesion in the EU: Experience from the Past and Challenge for the Future* in M. M. Fischer, P. Nijkam (ed.), *Spatial Dynamics of European Integration – Regional and Policy Issues at the Turn of the Century*, Springer, Berlin 1999; I. Begg, *Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy*, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 19, No 1, 2003.

⁴ There are now four Structural Funds: European Regional Development Fund, European Social Fund, European Agricultural Guarantee and Guidance Fund and Financial Instrument for Fisheries Guidance. Structural assistance is also financed by the Cohesion Fund.

more important, Poland should take part in formulation of the future shape of this policy in a more active way. Although final decisions on the policy reform, especially its financial perspective, are to be adopted in 2006, the main framework is being formulated at the moment in an on-going debate.

The present analysis is concentrated on two issues. Firstly, the impact and consequences of the next enlargement on the economic and social cohesion of the European Union is discussed. It is followed by presentation of the main issues of the debate on the reform of the Regional Policy and Structural Funds after 2006. Second part of the analysis concerns the impact of the EU Regional Policy on policy for regional development in Poland, especially with regard to its objectives, priorities and methods of implementation. The potential implications of the reform of the EU Regional Policy after 2006 for Poland are also discussed.

2. Impact of the accession of the Central and Eastern European Countries on the Regional Policy of the EU

There is no doubt that the next enlargement (s), especially the accession of the Central and Eastern European Countries to the European Union, will have a major impact on the cohesion of the Community, increasing the economic, social and territorial disparities significantly. At regional level, the average GDP per head for 10% of population living in the least prosperous regions in an enlarged EU of 25 Member States⁵ would be only 38.7% of the EU average, as against 61% of the average of the present EU of 15 (table 1)⁶.

Table 1. The most and least prosperous regions in the European Union, 2000.

Regions	UE-15	UE-25	UE-27**
10% with the highest GDP per head (PPS)*	157.9	171.8	178.6
10% with the lowest GDP per head (PPS)*	61.0	38.7	29.8
ratio	2.6	4.4	6.0

* 10% of total population in the EU living in the regions with the highest/lowest GDP per head;

** including Bulgaria and Romania, whose accession is expected after 2006.

Source: Commission of the European Communities, Second progress report on economic and social cohesion, COM (2003) 34 final, 30.01.2003 Brussels.

There are two important implications of the next EU enlargement for the Community Regional Policy. First of all, it will double the population living in the least developed regions, with GDP per head of less than 75% of the present EU average (from 18% of the EU-15 total population to 26% of the EU-27, see table 2)⁷.

⁵ Including 10 Acceding Countries which signed Accession Treaties in Athens on 16 April, 2003: Estonia, Latvia, Lithuania, Slovakia, Slovenia, Hungary, the Czech Republic, Cyprus, Malta and Poland.

⁶ Commission of the European Communities, *Second progress report on economic and social cohesion*, COM (2003) 34 final, 30.01.2003 Brussels, p. 10.

⁷ Commission of the European Communities, *Second progress report*, p. 10.

This unprecedented widening of regional disparities would require substantial increase in the Regional Policy budget (as it was the case during previous enlargements). On account of budgetary constraints of the Community, one can hardly envisage such a possibility. However, it is expected to result in geographical shift and concentration of the Community structural resources on the „new” Member States. The accession of the CEEC is also a challenge to the process of implementation of the Structural Funds, in the form of specific development needs of these countries and their abilities to use the assistance in compliance with all Community requirements.

A need to reform the Community Regional Policy stems also from the challenges other than the enlargement, such as a failure of the previous reform (1999) to increase effectiveness of the policy, but also regional implications of the EMU⁸, enhanced international competition and globalisation etc.

Table 2. Summary statistics for regions falling below the 75% of EU average GDP per head, (2000).

Index used	In the UE-15	In the UE-25	
	UE-15 = 100 (22603 EURO)	UE-15 = 100 (22603 EURO)	UE-25 = 100 (19661 EURO)
Number of regions falling below 75% GDP	48	85	67
of which in UE-15	48	48	30
Population in those regions (in millions)	68	137	116
of which in UE-15	68	68	47
Population as a proportion of EU 15/25	18%	30%	26%
Average GDP/head (PPS) of regions falling below 75%	65	53	54
of which in UE-15	65	65	69

Source: Commission of the European Communities, Second progress report on economic and social cohesion, COM (2003) 34 final, 30.01.2003 Brussels.

3. The main themes of the Cohesion Debate

In the Second Cohesion Report published in January 2001, the European Commission opened up a debate on a future of the Cohesion Policies after 2006 by putting forward ten questions to focus the discussion on the content of the policies rather than on their financial aspects (see annex)⁹. The debate which has followed engaged the Community institutions, current Member States and Applicant Countries, regional and local authorities, economic and social partners, as well as representatives of academic and research institutions. The main aim for the Commission is to gather different opinions with a view of preparing the Third

⁸ The impact of the EMU on the cohesion of the European Union is discussed in I. Begg, *Complementing EMU: Rethinking Cohesion Policy*, „Oxford Review of Economic Policy”, Vol. 19, No 1, Oxford University Press, Oxford 2003.

⁹ European Commission, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001.

Cohesion Report. This Report, which is going to be presented at the end of 2003, will put forward concrete proposals for the reform of the Cohesion Policies during the next financial framework (2007–2013). The Commission would like the relevant legislation to be adopted before the end of the 2005 in order to leave enough time in 2006 for the Member States to prepare programming documents and negotiate the scope of the Community assistance (so programmes can start from the 1st of January 2007). This is why it is important to take part in the discussion now and not to leave formulation of the national position to the final negotiations, which might concentrate on the budget¹⁰. Most Community institutions already presented their opinions and recommendations. Several national governments committed themselves to provisional positions. Numerous opinions were articulated by different regions and lobbying groups. At this stage of the debate one can already provide some indications on principal currents of opinion. This paper will highlight the main issues which are being discussed at so called Cohesion Forum¹¹.

In official declarations the priority given to the objective of the economic and social cohesion in the process of European integration seems not to be under major threat. As it is expressed in the Presidency Conclusions of Informal Ministerial Meeting for Regional Policy and Cohesion in Halkidiki (16 May 2003) „economic and social cohesion should retain its status in the context of the revision of EU Treaties and the Convention conclusions as one of the pillars of the Union. The Treaty on the European Union articulates the objectives of Cohesion Policies, which are still valid and there is no need [for them] to be redefined”. Despite of criticism undermining justification and the effectiveness of instruments of the Regional Policy of the EU¹², there is a considerable consensus between most Member States, as well as the Community institutions, that there is a need for Cohesion Policies to be reinforced in response to increased disparities in an enlarged EU¹³. In the debate there is rather a question of appropriate adjustments of the objectives, priorities and method of implementation, which will take into account budgetary constraints and new challenges faced by the Community. The role of the Community regional assistance is mostly perceived as a key „solidarity” instrument. Some Member States, who are net contributors to the EC budget, express their unwillingness to continue with a strong Cohesion Policy at the Community level. They propose steps which may lead to the „re-nationalisation” of the Community Regional Policy to the Member

¹⁰ Previous negotiations show that proposals of the Commission on the Structural Funds regulations are usually accepted with only small amendments.

¹¹ This paper is based on documents available till the end of October 2003. Most documents are available at the Inforegion website http://europa.eu.int/comm/regional_policy/debate/reflex_en.htm.

¹² See for example two of the strongest opponents of the Community Regional Policy, M. Boldrin and F. Canova, who argue that the best choice for the reform of this policy is its termination after 2006, because „current regional policies are ineffective, based on incorrect or at least unsubstantiated economic theory, badly designed, poorly carried out, a source of wrong incentives and, in some cases, of corruption”. However, even they seem to realize that their views will not find many supporters in Brussels and instead propose some policy changes which could „limit damaging effect of the policy” (in *Regional Policies and EU Enlargement*, Discussion Paper No. 3744, February 2003, Centre for Economic Policy Research, London, p. 35–36).

¹³ This view is presented in most official provisional position papers.

State level¹⁴. With a decline (or even discontinue) of the Community assistance, most prosperous Member State would like to regain freedom in the design and implementation of national regional development interventions, which were substantially limited by the Community Competition Policy and regulations on state aid (Regional Aid Guidelines)¹⁵. They propose to limit EU Regional Policy to Accession Countries. For example United Kingdom's position paper argues that Member States with GNP per capita greater than 90% of the EU average should fund their own regional policies through a modernised EU state aid regime. Such proposals of the „re-nationalisation” of the Community Regional Policy are rather opposed as difficult to reconcile with the Treaty objectives¹⁶. Some present Member States (for example Sweden, the Netherlands, Germany) argue that the focus of the Cohesion Policy should change from reducing disparities between regions to reducing disparities between countries and advocate for national approach in the Regional Policy of the European Union. The issues most frequently discussed at Cohesion Forum can be grouped in three main areas: the priorities and objectives of the Regional Policy after 2006, the methods of policy implementation and financial requirements for realisation of this policy.

3.1. The priorities and objectives of the Community Regional Policy of the EU after 2006

In official declarations most Member States agree that the Community Regional Policy and its resources should continue to be concentrated on the least developed regions (so-called concentration principle). These regions are currently defined as having GDP per capita less than 75% of the Community average and are assisted under the Objective 1. However, a lively discussion has been held on „determining how inclusive the definition of regions whose development is lagging behind should be, and hence the criteria that should be used to define them”¹⁷. For most commentators it is obvious that the Community funds should be concentrated on regions of the Accession Countries. However, there is a problem of how to treat lagging behind regions in present Member States, which have not yet completed their process of real convergence, but will lose their „Objective 1” status because of the „statistical effect” of the enlargement on the average of Community GDP and the eligibility threshold¹⁸.

¹⁴ Sir Albert Bore (President of the Committee of the Regions), *Rethinking the European Union's Cohesion Policy*. Discussion Paper.

¹⁵ J. Bachtler, F. Wishlade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement*, p. 13–14.

¹⁶ European Parliament (Committee on Regional Policy, Transport and Tourism), Report on the first progress report from the Commission on economic and social cohesion, COM (2002) 46 – C5-0198/2002 – 2002/2094 (COS): „any attempt to renationalise European structural policy must be rejected”.

¹⁷ Commission of the European Communities, First progress report on economic and social cohesion, COM (2002) 46 final, 30.01.2002 Brussels, p. 20.

¹⁸ Enlargement will automatically reduce the average level of GDP per head in the Union. On the latest data available, the application of a threshold of 75% of GDP per head in a Union of 25 Member States would reduce the population in the present EU-15 regions eligible for Objective 1 assistance by a half. 18 regions with around 21 million inhabitants would fall out of the Objective 1 only because of „statistical effect” (Commission of the European Communities, *Second progress report on economic and social cohesion*, p. 10).

Even more controversial are the demands for continuation of assistance for regions which will exceed the currently applied threshold with or without the enlargement, due to their development performance alone. In the Second Cohesion Report (in 2001), the European Commission put forward four options of setting up a new eligibility threshold for the Objective 1 assistance:

- the application of the present threshold of 75%, which would not take into account „statistical effect” of the enlargement at all and therefore eliminate a number of the present EU-15 regions from the assistance under the Objective 1 (option no 1);
- retaining the threshold at the current level in general, but allocating differentiated temporary support (so called phasing-out assistance) for regions which would exceed this threshold – with higher level of support for regions, which would suffer as a result of the „statistical effect” of the enlargement and another, less generous level of assistance, for those regions which could not be regarded as to be lagging behind because their real economic convergence (option no 2);
- the setting of a GDP per capita threshold at higher level than 75% of the EU average, so to eliminate the negative impact of the enlargement on current Objective 1 regions, but also exclude the regions which will exceed the current threshold even without the enlargement (option no 3);
- the fixing of two different eligibility thresholds for assistance, one for „old” Member State and one for the Accession Countries (option no 4).

The first and the last of the proposed options are rejected, both for economic and political reasons. Present recipient countries and regions obviously oppose any change of the policy at their expense¹⁹. The Accession Countries, which are very sensitive on the issue of their equal treatment, in general reject „two thresholds” solution for political reasons. Out of two remaining proposals, the second has gained the biggest support so far. First of all it accommodates most demands of „old” and „new” beneficiary Member States and regions. Moreover, as the least „revolutionary” solution, it is based on approach that was accepted and used before by the European Union. The system of lengthy and generous transition or „phasing-out” periods for regions and areas that exceeded the eligibility thresholds was used for granting assistance in 2000–2006 period. The official justification of adopting such a solution was based on the argument that sudden cut-off from the Community assistance might harm regional economies and jeopardise the hitherto achieved development²⁰. In the negotiations of the next budgetary framework after 2006 it will be even easier to justify continuation of assistance for regions when they are unjustly „affected” by the enlargement.

¹⁹ Position paper of the regions affected by the „statistical effect” regarding the future structural policy beyond 2006, Brussels, 30.04.03.

²⁰ The transitional assistance was unofficially explained also in terms of „the last opportunity” before enlargement for more prosperous regions to receive the Community regional assistance. It proved to be illusory as present EU countries and regions again are trying to formulate arguments to ensure the continuation of the Community assistance for them after 2006 (see J. Bachtler, F. Wislade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement*).

Concentration of Structural Funds on the least developed regions would leave little space for financing actions outside the Objective 1. More prosperous Member States express their strong support for continuation of the Community assistance in regions other than lagging behind. With small resources, it will be difficult to accommodate various regional and structural problems and decide on the limited common „European-wide” priorities or areas to be realised. There is a lengthy list of various problems with territorial dimension to be taken into account: urban, industrial and rural areas, areas depending on fishing, areas characterised by natural handicaps, islands, mountain areas, remote regions, regions with low population density, etc (there are arguments that those latter problems might be addressed under Objective 1)²¹. There are also convincing arguments for retaining or even strengthening of the Community actions to promote transnational, cross-border and interregional cooperation (also with countries outside the EU). However, there is a strong and growing support to concentrate on the thematic priorities and objectives already adopted by the Community at the European Councils in Lisbon (competitiveness, knowledge based economy, full employment, growth and social cohesion) and in Göteborg (sustainable development). The Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy in Rome on 20th of October 2003 concluded that Cohesion Policy should be concentrated on „boosting growth, employment and competitiveness”²². This approach is widely understood as a way of weakening of the principle of concentration of resources on least developed countries (mainly the CEEC) and ensuring assistance for all regions of the Union. It is argued that with a limit on the EU resources transfer to 4% of national GDP of a given country and limited absorption capacity of the CEEC, the future EU budget will be able to accommodate structural operations both in „new” and „old” recipient regions, as well as in Objective 1 and non-Objective 1 regions. Most current Member States and the Committee of Regions, also advocate for decentralisation of implementation of the assistance outside the Objective 1, which would give governments (or regions) more freedom to choose eligible areas or problems to be assisted.

3.2. Reform of the methods of the Structural Funds implementation

One of the main aims of the reform of the Community Regional Policy in 1999 was decentralisation and simplification of its implementation. New system was to be based on a clear-cut division of tasks and competencies between the Community (mainly the Commission) and the Member States. The European Commission is responsible for the co-ordination and control of the structural assistance in compliance with the objectives and principles of the Community. The implementation of the policy is more

²¹ Territorial approach to interventions other than Objective 1 is recommended by the European Parliament (European Parliament, *Report on the first progress report from the Commission on economic and social cohesion*).

²² Informal Ministerial Meeting on Cohesion Policy, Rome, October 20th 2003, Conclusions of the Presidency: „All countries agree that convergence and growth, solidarity and competitiveness, are not separate objectives. On the contrary, a policy aimed at increasing the growth potential of regions, while not detracting from the growth potential of other regions, can enhance both convergence and overall European competitiveness”.

decentralised and left to national authorities. In the view of most Member States the reform has had very limited effect on simplification of the management of the Structural Funds. The current system is widely criticised for increased bureaucracy (too complex, over-regulated procedures imposed by the Commission). With the enlargement there is additional pressure to reform the delivery system, the administrative capacities of the „new” Member States must be taken into account. There is therefore a need to further clarify the division of responsibilities between the Commission, Member States and regions, as well as to consider further simplification of the programming, implementation and management of the Community assistance. In this context, the main question is whether it is possible and to what extent to maintain a uniform general framework of the management of the Structural Funds or it will be necessary to introduce more differentiated and flexible system according to the needs and/or capacities of different Member States. While all Member States would welcome more freedom in managing of Community assistance, it may be limited by the Treaty provisions (art 274), which place the responsibility for the execution of the Community budget on the Commission. Most Community institutions, such as the European Parliament, the European Court of Auditors and the Commission itself, stress that further decentralisation is possible only when accompanied with the enhancement of control of the Community resources. There are fears that „new” Member States will not be able to satisfy the Community controlling requirements themselves. However, there are also views that the Commission financial control competences (or even the whole implementation framework) should be proportional to the financial contribution of the Community to the programmes²³. There are suggestions that the control powers of the Commission should concentrate on the results and the effectiveness, rather than the control of expenditure (the Commission as a strategic partner and coordinator rather than a controller). In any case the process of financial control should be revised with a view of better coordination of actions undertaken by the Commission and a given Member State (uniform system of control, single or common audit agenda, closer cooperation between audit bodies)²⁴. In order to enhance effectiveness of the Structural Funds interventions, there are proposals to take into account results achieved in previous programming periods when deciding on the new assistance framework (possibility of establishing in the future a new criteria of eligibility – an effective use of structural assistance). Another proposal discussed suggests that a kind of contract between the Commission and national authorities (including regional authorities if it is compliant with national territorial organisation) could be signed identifying results to be obtained through the use of the Community assistance. Other proposals which aim at simplification of the management of the Community structural assistance include creation of a single fund, single-fund co-financing per single programme, a broadening of eligibility criteria under each fund or at least adoption of the common rules of utilisation of the existing four funds. Regional authorities express their fears that

²³ For example Contribution of Belgium with a view to the informal Council of Chalkidiki on 16 May 2003, *The outlook for the European cohesion policy after 2006*.

²⁴ European Commission, DG Regional Policy, *Conclusions of the Seminar 3–4th of March on the Future Management of the Structural Funds*.

further decentralisation may result in „re-nationalisation” through the back door or allow central governments to monopolise the Structural Funds realisation. They stress that necessary changes in implementation system of the Structural Funds should not be made at the expense of the partnership principle and role of regions in the process.

Although the „two-speed system” of the Structural Funds management is generally rejected by the Accession Countries, a creation of a separate framework for the CEEC is often recommended. Moreover, several studies argue in favour of a national rather than a regional approach for eligibility criteria, distribution of funds, development strategies and management of programmes for the Objective 1 in those countries²⁵. The arguments in favour of this solution stem from the fact that most of the Accession Countries are too small to be effectively divided into a number of the Community territorial units at NUTS 2 level (the Baltic States, Slovenia, Cyprus and Malta). National approach would also allow for more flexibility for those countries in choosing development objectives and territorial redistribution of assistance inside of the country. Although such a solution is not consistent with the main objective of the policy – to assist regions, not countries – it was already used in case of the Cohesion Fund for Ireland, Greece, Spain and Portugal²⁶. The arguments which are used in case of the CEEC include specific economic situation of these countries and a lack of appropriate experience of their newly established regional authorities. It should be stressed, that such a national approach would ignore disparities between individual regions within a given Member State and allow (or even encourage) for realisation of the Community assistance in a centralised way²⁷.

3.3. Financing the Community Regional Policy after 2006

Although the European Commission insists that it is too early to discuss the financing of the Community Regional Policy in an enlarged EU, this issue attracts a lot of attention in the Cohesion Debate. The Commission limits itself to stating that a figure equivalent to 0.45% of GDP in an enlarged EU is a minimum below which the credibility of the future Cohesion Policy would be called into question, this opinion is shared with the European Parliament, the Committee of Regions, several Member States and many individual regions. Various analysis were presented in favour of either

²⁵ For example Interdepartmental Policy Study (IBO), *The financing of the EU structural policy in the context of the enlargement of the EU*, The Netherlands, p. 23; The United Kingdom Government provisional position paper recommends that EU structural support can be determined in proportion to national prosperity (as it is the case for Cohesion Fund presently) for less prosperous Member States.

²⁶ The Cohesion Fund finances projects relating to the environment and trans-European transport networks in Member States whose GNP is below 90% of the Community average.

²⁷ In the beginning of the process of the EU membership negotiations, the CEEC were encouraged to develop decentralized regional development policy based on the partnership principle and to create regional authorities which would implement the Structural Funds. Since 2001 the Commission began to stress a clear preference for the centralized management of the Community assistance (J. Hughes, G. Sasse, C. Gordon, *EU Enlargement and Power Asymmetries: Conditionality and the Commission's Role in Regionalisation in Central and Eastern Europe*, Working Paper 49/03, ESRC „One Europe or Several?” Programme, Sussex European Institute 2003).

increasing or lowering that level, reflecting different national interests (position in the EU budget). It is difficult to envisage the final outcome of the negotiations of the next financial framework for 2007–2013. However, it is instructive to look at the past negotiations, especially those of the „Agenda 2000” in 1999. Taking into account that unanimous voting is still valid as far as Structural Funds are concerned, „something for everyone” scenario would be plausible²⁸. The final decisions will depend on political bargaining among Member States of the enlarged EU, mainly on „what the net-payers are willing to contribute, what the current recipient countries are prepared to forgo and what future recipients are prepared to accept”²⁹.

4. Impact of the EU membership on national regional development policy in Poland

4.1. Integration with the EU and establishment of a Polish regional policy

Till the mid-90s regional development policy was not considered to be a priority for overall economic policy in Poland and was limited to measures in support of structural changes, mainly alleviating the negative effects of growing unemployment³⁰. Regional actions tended to be occasional, inconsistent, poorly coordinated and provided with limited resources. Indeed, at the national level the interests of different sectors and industries prevailed over regional ones. Another important aspect which impeded the development of regional policy in Poland was connected with the country's territorial organisation with its 49 regions – voivodships – too small for the government to run an effective state regional policy. The lack of self-government at the regional level was the main obstacle of creating of regional policy „from below”. Interests in the regional aspects of Poland's social and economic development grew in response to changes in the priorities of macroeconomic policy (aiming at high level of growth and improvement of the competitive position of Polish economy) and, what is more important, in reaction to growing regional disparities³¹. Discussion concerning the future model of Polish regional policy was based on two issues. First of all it had to be decided whether the main aim of the policy would be to reduce social and economic disparities between regions in Poland or rather to

²⁸ D. Yuill, F. Wishlade, *Regional Policy Developments in the Member States: A Comparative Overview of Change*, Regional and Industrial Policy Research Paper, No 45, June 2001, European Policy Research Centre, University of Strathclyde, Glasgow, p. 41.

²⁹ J. Bachtler, F. Wishlade, D. Yuill, *Regional Policy in Europe After Enlargement*, p. 21.

³⁰ J. Szlachta, *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, Polska Akademia Nauk, Studia, vol CV, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1999, p. 128; M. Kozak, *Polityka regionalna w Polsce – wybrane zagadnienia in Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, Instytut Europejski, Łódź 1998, p. 174.

³¹ The growing interest in regional policy resulted in many academic studies and publications. In addition, the government appointed a Task Force for Regional Policy to prepare recommendations for the development of this policy in Poland.

concentrate resources on fast economic development of the country as a whole. The second issue was the need for further decentralisation of the country. It included some important aspects, such as the creation of self-government at the regional level (but also at an additional sub-regional level), different proposals of voivodships' regrouping and granting them responsibilities for the implementation of regional policy³². The entire discussion was influenced by the Polish decision to apply for European Union membership on 5 April 1994. Future regional policy started to be seen in the context of both the EU membership criteria in this particular area and the potential benefits from the EU structural assistance. The latter was especially important on account of limited own resources³³. The European Union's assistance programmes had already a considerable share in the overall regional development budget in Poland (in form of PHARE programme)³⁴. The development of regional policy in the late 90s was therefore influenced by:

- growing regional disparities in economic and social development;
- continued decentralisation of the country;
- accelerated integration process in view of the EU membership.

Regional disparities in Poland in the context of the EU accession

As a consequence of structural changes in the Polish economy, the regional disparities increased considerably. Among the „winners” of economic reforms were mainly large urban agglomerations which concentrated academic centres, better qualified labour and were relatively better equipped not only in transport infrastructure, but also the institutional infrastructure of business environment, the service sector having a large share in their economies. The most important difficulties in economic development were experienced in regions dependent on traditional industries, such as textile, defence, mining and steel industries, but also in rural areas (especially those that had previously housed the large, ineffective state agricultural holdings)³⁵. In the new territorial organisation consisting of 16 regions/voivodships, disparities in economic and social development measured in terms of GDP per capita in 1999 ranged from 149% of the national average in Mazowieckie Voivodship to 70% in Lubelskie Voivodship. A high level of income could also be enjoyed in Slaskie (110%) and Wielkopolskie (105%) Voivodships. Regions where the GDP per capita remained below 80% of the national average are situated in the north-east and the south-east parts of the country (voivodships: Podkarpackie, Swietokrzyskie, Podlaskie,

³² See for example: *Strategiczne wyzwania dla polityki rozwoju regionalnego Polski*, Fundacja im. Friedricha Eberta, Warszawa 1996, p. 17.

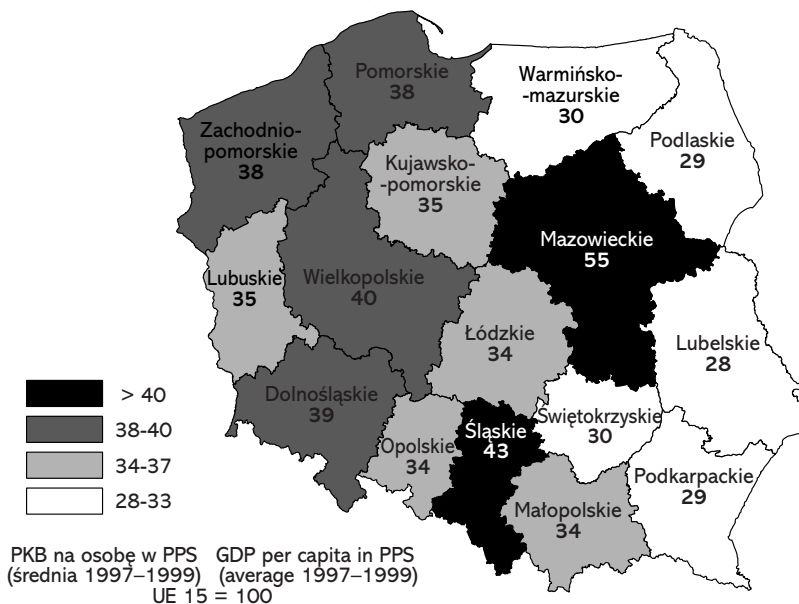
³³ The main instrument of the EU's assistance to Central and Eastern European Countries between 1990–1997 was PHARE programme (*Poland Hungary Assistance to Restructuring their Economies*), which concentrated its resources on economic and democratic transformation processes (Council Regulation No 3906/89, OJ L 375). Poland has always been the largest PHARE beneficiary. Between 1990–1998 the country received about 1700 mln EURO (27% of the programme's budget).

³⁴ For example, the budget of only one of these programmes dealing with regional development, PHARE STRUDER (230 mln Polish Zloty for 1993-96), was comparable to the totality of the state's resources devoted to regional actions (about 90 mln Polish Zloty in 1994) M. Kozak, *Polityka regionalna w Polsce – wybrane zagadnienia*, p. 179.

³⁵ Ministerstwo Gospodarki, *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003*, Warszawa, January 2002, p. 14.

Warmińsko-Mazurskie, Lubelskie)³⁶. Regional disparities in GDP per capita in Poland are therefore comparable to average disparities in the present EU Member States. However, the differences are much more important in terms of the level of unemployment and other indicators which measure the underlying factors of economic competitiveness, such as the level of education and professional qualifications of the citizens, the activities of small and medium-sized enterprises, RTD expenditure, the level and quality of infrastructure or business environment institutions. There are also internal regional disparities, in particular between urban centres and the surrounding areas³⁷. Growing regional disparities and a low level of economic and social development of the Polish regions had to be taken into account in the country's economic policy, also in the context of its future membership in the European Union. Polish regions remain at a very low level of development as compared with regions in the European Union. In 1999 the GDP per capita of the richest regions in Poland was about 43–55% of the EU's average and could be compared to the level of the least advanced regions in the EU (Greek island of Ipeiros – 42% of the EU's average, French Reunion – 50% or Spanish Extremadura – 50%) (see picture below)³⁸.

Picture. GDP per capita in Polish regions compared to the EU's average in 1999.



Source: Eurostat, Regional GDP per capita in the EU and the candidate countries in 1999, „News Release”, No 13/2002.

³⁶ Ibid.

³⁷ For example the richest region, Mazowieckie Voivodship (149% of state's mean GDP *per capita*) consists of the Warszawa sub-region, where the GDP per person reaches 280% of the state's average, and a group of subregions ranged among the poorest in Poland (Ostrołęcko-Siedlecki – 67% and Radomski – 65,5%).

³⁸ European Commission, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second Report on Economic and Social Cohesion – Statistical Annex*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, p. 66–72.

The decentralisation process

The administrative reform of 1990 introduced only one self-governmental stratum at the local level (gmina). The local councils were granted a right to formulate and to run local development programmes³⁹. The absence of a self-government at a voivodship level was one of the main obstacles for the development of regional policy. Only in 1999 the reform was finalised, with the creation of 16 new self-governmental regions⁴⁰. A considerable number of tasks and responsibilities were assigned to voivodship self-governments, especially as regards the formulation and implementation of economic and social strategy, including the development of infrastructure, human resources, education and culture. An additional self-governmental stratum was also introduced on a sub-regional level (powiat)⁴¹. However, the transfer of tasks was not complemented by a transfer of money. Limited own resources of newly created self-governmental strata constitute a major restriction in the implementation of an autonomous and effective development policy.

Negotiations of EU membership

One of the main aspects which influenced the development of regional policy in Poland in the late 90s was an acceleration of the negotiation process in view of the EU membership. In „Agenda 2000”, the European Commission indicated the need to adapt Polish regional policy to EU requirements and recommended several necessary improvements, such as the creation of a legal base for the implementation of regional policy, including appropriate administrative and budgetary structures, improvement of territorial organisation, preparation of financial instruments for regional development, introduction of rules and procedures to allow effective management and implementation of the Structural Funds after the accession⁴². The need to develop Polish regional policy was both determined and speeded up by the process of EU accession. The European Community introduced new pre-accession assistance instruments for the Candidate Countries (including Poland), to help with economic adjustment, reduce the disparities between the candidates and the EU Member States and, which was equally important, to prepare the implementation of the Structural Funds after the accession. Apart from the already existing PHARE programme, two new programmes were introduced in 2000:

- ISPA (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession) designed on a basis similar to that of the Cohesion Fund, and thus financing transport and environment infrastructure investments⁴³;
- SAPARD (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development) for the modernisation of agriculture and development of rural areas, based on similar principles as were used in the implementation of the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund⁴⁴.

³⁹ Act of establishing of the self-government of gmina level of 8 March 1990.

⁴⁰ Act of establishing of the self-government of voivodship level of 5 June 1998.

⁴¹ Act of establishing of the self-government of powiat level of 5 June 1998.

⁴² European Commission, *Agenda 2000: Commission Opinion on Poland's Application for Membership of the EU*, 1997, DOC/97/16.

⁴³ Council Regulation No 1267/99/CE of 21 June 1999 (OJ L 161).

⁴⁴ Council Regulation No 1268/99/CE of 21 June 1999 (OJ L 161).

The PHARE programme also changed its priorities. Starting from 2000, it is regarded as one of the main regional policy instruments for the Candidate Countries in the pre-accession period. The scope, rules and procedures of its implementation are similar to those of the European Regional Development Fund and the European Social Fund⁴⁵. One of PHARE's sub-programmes – PHARE Economic and Social Cohesion – is being implemented in and by Polish voivodships, starting from the least developed ones but gradually covering the whole country, so all regions were able to become acquainted in practice with the rules and procedures of the Structural Funds⁴⁶. The process of Polish integration with the European Union has had an important impact on the decision to introduce and develop national regional policy. An acceleration of the accession negotiation and necessity to adopt the *acquis communautaire* in the area of the EU Regional Policy, but also the concentration of new pre-accession assistance programmes on regional interventions, have compelled Poland to speed up the development of legal⁴⁷, organizational and financial bases for national regional policy and formulation of its objectives⁴⁸. The development of this policy is under strong influence of principles, rules and procedures of the Regional Policy of the EU (programming, partnership, monitoring and evaluation).

4.2. Impact of EU membership on the shape of the regional development policy in Poland

After formulation of the common objectives at the Community level, the implementation of the Structural Funds is decentralised and left to Member States' authorities. This means that the implementation of programmes co-financed by the funds depends on institutional, legal and financial framework already in place or introduced for that purpose by the state. However, there are Community requirements and principles to be followed in connection with the Structural Funds, concerning the process of programming, monitoring, evaluation and control of the

⁴⁵ PHARE's resources are financing two types of interventions: institutional building (30% of resources) – to build and develop institutional and administrative structures, as well as human resources at the central and regional level, especially with a view to enhance their capacity for effective implementation of the structural assistance on accession (in respect of programming, monitoring and financial control) and investments (70% of resources) – concentrated on regional development, mainly the development of infrastructure, human resources and assistance for small and medium-sized enterprises.

⁴⁶ PHARE 2000 covered the Voivodships of Podlaskie, Warmińsko-Mazurskie, Lubelskie, Podkarpackie i Śląskie. Under PHARE 2001 the next three regions of: Kujawsko-Pomorskie, Łódzkie and Świętokrzyskie joined. Successive editions of the programme introduced rules and procedures even more similar to those used in the structural funds: a two-year programming perspective (one-year programming was carried out in 2000–2001), construction of regional operational programmes in accordance with the principles of the Structural Funds, compliance with the ERDF and ESF priorities for areas of intervention, monitoring, control and other EU requirements to be included in the institutional and administrative framework of programme implementation.

⁴⁷ Regional development Act of 12 May 2000.

⁴⁸ The need to prepare programming documents was already introduced in connection with the pre-accession funds. National Development Plans for the period of 2000–2002 and 2002–2003 (adopted in December 1999 and January 2002) and National Strategy for Regional Development for 2000–2006 were the main programming documents, identifying the objectives of social and economic development strategy.

programmes. Although for many Member States EU structural assistance is only a part of a wide range of regional development instruments, it influences the way the national policy is realised. In the past the influence of the Structural Funds implementation framework was particularly important in countries whose whole territories were covered by the Community's structural funding⁴⁹. This may be the case of Poland – a country with a low level of economic and social development (GDP per capita of 39% of the EU's average in 1999) – which might become one of the main beneficiaries of EU structural funding after accession. Moreover, on account of the budgetary constraints faced by Poland, its national regional policy may be strongly dependent on structural assistance from the EU in the future. What would be the potential impact of the Common Regional Policy on the shape of Polish national policy for regional development, especially with regard to its objectives, priorities and methods of implementation? Some important issues are highlighted below.

During the first three years of accession, all Polish regions will be covered by the Objective 1, and it is up to the national government to decide on a geographical distribution of resources. The question is whether the principle of concentration on least developed regions will be introduced in Poland? Will the resources be distributed evenly or concentrated on the least developed Polish eastern regions? These issues are very important in the formulation of a regional policy model in Poland. Considering the low level of economic and social development of the country as a whole, the reduction of the economic gap between Poland and the EU Members might become a priority, while the reduction of internal regional disparities might be relegated to a second plan. Such an approach may be preferred also by the European Union. If this is the case regional assistance will be concentrated on major „development motors”, i. e. strong and competitive regions, with a capacity for effective absorption of the Community's resources and fast growth increasing the country's average. On the contrary, if the main priority is the reduction of regional disparities in Poland, resources should concentrate on the least developed and problematic regions. The strategic goal stated in the National Development Plan for 2004–2006 is to „develop the competitive economy based on the knowledge and entrepreneurship capable of long-term harmonized development to ensure employment growth and improvement of social, economic and spatial cohesion with the European Union at regional and national level”⁵⁰. Structural assistance, including the Community and national funds, is to be realised through five sectoral operational programmes⁵¹ and one Integrated Regional Operational Programme, for which almost 40% of funding is reserved. The latter one is to be realised in all 16 voivodships. Distribution of funds to voivodships depends mainly on the

⁴⁹ In 1989–1999 the whole territories of Greece, Portugal and Ireland were covered by the Structural Funds' operations.

⁵⁰ Ministry of Economy, Labour and Social Policy, National Development Plan for 2004–2006.

⁵¹ Sectoral Operational Programmes include: Improvement of competitiveness of the economy, Human resources development, Restructuring and modernising of the food sector and rural development, Fisheries and fish processing, Transport and maritime economy.

population criteria, rather than the relative level of their development⁵². The final territorial distribution of Structural Funds between Polish regions will also depend on the realization of the sectoral programmes and Cohesion Fund's projects. Structural interventions may be concentrated in strong and competitive regions of Poland.

The second issue concerns the influence of the Common Regional Policy on the role of regional level in Poland. In the past Community's structural assistance used to promote decentralisation and partnership, strengthening the role of regional and local authorities in realisation of the policy in many Member States. Poland should have no difficulty in complying with the principle of partnership, as voivodship self-government has considerable legal competencies for the formulation and implementation of regional development policy within its territory. However, development policy at regional level will depend mainly on the resources of the central budget and those of the Community, the latter being negotiated with the Commission by the central government as well. Although regional self-governmental authorities are actively involved in management of the structural assistance under the Integrated Regional Development Operational Programme, lack of own resources may limit realisation of effective regional development policy „from below”. System of the Community's assistance management introduced in Poland for 2004–2006 is quite centralised at national level and dominated by the Ministry of Economy, Labour and Social Policy. There is a risk that such a model, which undermines hitherto achievements of decentralizations in Poland, will be further reinforced after 2006. It will depend on the future shape of regional policy of the EU and its further decentralisation, which might give more powers to national governments in implementation of structural assistance, undermining the role of regions.

One of the Community's principles, which is going to have the greatest influence on Polish regional policy is the programming principle. It includes a planning procedure requiring Member States to prepare a National Development Plan, which is then negotiated with the Commission in order to determine the priorities, scope and forms of the EU's assistance within the framework of the Structural Funds. In practice it means that Poland had to introduce multiannual planning of economic and social development both at a central and a regional level (or even a local one). The Community's requirement to prepare planning documents at national and regional levels will contribute to a better understanding of the economic and social situation of the country and its regions, the working out of clear and consistent development strategies and more effective use of limited public resources. Multiannual programming will increase the effectiveness of macroeconomic and regional policies by safeguarding public resources for investment purposes, a very important issue in the context of budgetary constraints. Moreover, the impact of the programming process can also mean better co-ordination of regional policy at the national level, the absence of such co-ordination constituting a major weakness of the Polish system.

⁵² 80% of the resources of the Integrated Regional Development Operational Programme was allocated on the bases of population criteria, 20% to least developed powiats on the bases of the level of the GDP per capita and unemployment rate. It resulted in allocation of much greater amounts in regions which are densely populated and usually more prosperous (Mazowieckie Voivodship – 10.9%, Slaskie Voivodship – 10.1%) and much smaller in less populated eastern regions (Warminsko-Mazurskie – 6.6%, Podkarpackie – 7%).

Other principles of the Common Regional Policy concern the process of implementation of the Structural Funds and require introduction of institutional and procedural framework for management, monitoring, evaluation and control of programmes. All structural operations have to undergo an *ex ante* evaluation before they can be implemented, monitoring and mid-term evaluation in the course of each programme, and an *ex post* evaluation after the programme is terminated. The monitoring process consists in carrying out regular checks of material and financial implementation of programmes. Evaluation focuses on the effectiveness of the programmes, not only in terms of their direct results (outputs), but also of their impact on the social and economic situation of a given region or sector (as well as that of the country as a whole and the European Community), and also on the efficiency of instruments that were applied. Although at first the monitoring and evaluation procedures were used to be regarded as yet another manifestation of overwhelming „Brussels” bureaucracy, they are gaining supporters as mechanisms of increasing the effectiveness of implementation of the Structural Funds. The main advantages of the monitoring process include a possibility to exert regular control over the progress of programme implementation, allowing for necessary adjustments and corrections where needed (for example re-allocation of resources from less to more effective instruments). The evaluation of programmes increases the effectiveness of resources not only by stimulating the process of rational decision-making and introducing a „value for money” approach to public spending, but also by increased control over public administration.

4.3. Reform of the Regional Policy of the EU after 2006 – implications for Poland

The process of Polish integration with the European Union had an important impact on the decision to introduce national regional policy. Further development of this policy will also be under strong influence of the EU membership and the future shape of the Common Regional Policy after 2006. It is in Poland's best interest that the Cohesion and Regional Policies will remain the priority of the European Union in a longer term. Moreover, the existing framework of the implementation of Structural Funds should be sustained. First of all, any attempt to renationalise this policy should be rejected. Only the Regional Policy having a strong „Community” character can guarantee keeping its high profile in the future. Although proposals of limiting of this policy to „new” Member States may seem beneficial for them, there is a risk that the Regional Policy will lose its importance and support in the next programming and budgetary perspectives (after 2013) when „old” Member States lose interest in continuation of a strong Cohesion Policy. Therefore it is of benefit for Poland that the structural assistance is still available for all EU Member States and regions, even at the expense of weaker concentration of the resources on the Accession Countries. The EU Regional Policy should still aim at reducing disparities between regions rather than countries. National approach to the policy implementation would ignore disparities between individual regions

within a country and allow (or even encourage) for realisation of the Community assistance in a centralised way. Further decentralisation of this policy to the national level may also allow central governments to monopolise the Structural Funds realisation and weaken the role of regions. Any changes in the implementation framework should be made gradually. Most of the present Member States were able to adjust their institutional system to the Community regulations. „New” Member States are not in such a comfortable situation and have to learn quickly during the first three years after accession. If the implementation framework is changed in a revolutionary way in 2006, the whole hitherto achieved process of institutional learning will be lost. However, any simplification of the procedures will be beneficial to the process of effective absorption of the Community assistance.

The Common Regional Policy and an effective use of its instruments is going to be one of the main benefits of Polish accession to the EU. Benefits will result from additional resources to be transferred and used for the development of infrastructure, human resources or competitiveness of enterprises and industries. Future accession will open up a possibility of receiving resources up to 4% of the country's GDP (depending on both the EU's budgetary capacities and the possibility for Poland to absorb the EU's assistance), which constitutes about 8% of Polish public resources. Poland will have to allocate about 1% of GDP for the co-financing of structural interventions, much more than what is spent for regional development at the moment⁵³. Without such external pressures, Poland's regional policy would be very limited, leading to under-investment with subsequent slowing down of development and modernisation. The benefits to be expected from the Common Regional Policy are not simply a matter of having money to spend, but are also connected with the rules and principles of its implementation. The principles and procedures „imposed” by the Community, especially programming, monitoring and evaluation, should not be treated only as necessary conditions for obtaining the Community's funds, but also as a prerequisite for their effective use and a possibility to increase the effectiveness of the economy as a whole.

⁵³ Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego 2001–2006*, p. 16.

5. Conclusions

The future role and scope of the Community Regional Policy will have significant implications for both „old” and „new” Member States of the European Union. However, it seems that in the debate the current Member States have a louder voice, perhaps as they are the ones „to lose” the most. The Accession Countries, including Poland, undertook a more passive approach, as their status of the biggest prospective beneficiaries is not disputed. Their attention is concentrated on such issues as the amount of assistance and „equal treatment”. However, equally important are the issues of the Structural Funds implementation framework. The principles and procedures „imposed” by the Community *acquis communautaire*, such as programming, monitoring, evaluation, and especially control system, should be treated as necessary conditions for obtaining the Community's funds and their effective absorption.

The process of integration with the European Union has already had an important impact on the Polish regional development policy. Further development of this policy will also be under strong influence of the EU membership and the Common Regional Policy regulations. This influence will include the objectives, scope, rules and instruments. The system of the Structural Funds implementation which is being introduced in Poland is characterised by domination of sectoral rather than regional orientation of the programmes and strong centralisation of the management at the national level. Many proposals on the possible shape of the Community Regional Policy after 2006 seem to favour solutions which may consolidate such a policy model in the future.

The Common Regional Policy and an effective use of its instruments is going to be one of the main benefits of Polish accession to the EU. Therefore it is important to take active part in the formulation of its future shape.

Annex

Questions for public debate on the future of the Cohesion Policy

1. What will be the role of Cohesion Policy in an enlarged Union of nearly 30 Member States in a context of rapid economic and social change? How is it possible to further economic convergence and preserve the European model of society?
2. How should Community policies be made more coherent? How should the contribution of other Community policies to the pursuit of cohesion be improved?
3. How should Cohesion Policy be modified in preparation for an unprecedented expansion of the Union? Should Cohesion Policy also address territorial cohesion in order to take better account of the major spatial imbalances in the Union?
4. How can Cohesion Policy be focussed on measures which have a high Community added value?
5. What should be the priorities to bring about balanced and sustainable territorial development in the Union?
6. How should the economic convergence of lagging regions of the Union be encouraged?
7. What kind of Community intervention is required for other regions?
8. What methods should be used to determine the division of funds between Member States and between regions?
9. What principles should govern the implementation of Community intervention?
10. What should be the response to increased needs with regard to the economic, social and territorial dimensions of cohesion?

Source: European Commission, *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory – Second report on Economic and Social Cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg 2001, p. XXXIX.

