



DOI:10.18276/sip.2016.46/1-15

**Jadwiga Urban-Kozłowska\***

Uniwersytet Jagielloński w Krakowie

## REKOMENDACJE EUROPEJSKIEGO KOMITETU REGIONÓW DLA POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ<sup>1</sup>

### Streszczenie

Komitet Regionów odgrywa aktywną rolę w kształtowaniu polityki spójności Unii Europejskiej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie kluczowych rekomendacji Komitetu Regionów dla polityki spójności po 2020 r. W opinii Komitetu Regionów należy, po pierwsze, odejść od przyznawania funduszy strukturalnych w oparciu o podział państw członkowskich na regiony NUTS 2 na rzecz regionów funkcjonalnych. Po drugie, celowe wydaje się rozszerzenie analizy oddziaływania terytorialnego także na inne działania i strategie Unii Europejskiej. Po trzecie, konieczne jest doprecyzowanie sposobu stosowania wielopoziomowego zarządzania oraz zasady partnerstwa.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, podejście ukierunkowane terytorialnie, wielopoziomowe zarządzanie, fundusze strukturalne

---

\* E-mail: [jadwigaurban@uj.edu.pl](mailto:jadwigaurban@uj.edu.pl)

<sup>1</sup> Projekt został sfinansowany ze środków Narodowego Centrum Nauki przyznanych na podstawie decyzji numer DEC-2013/11/N/HS5/04234.

## Wprowadzenie

Jednym z tematów żywo dyskutowanych w Komitecie Regionów jest polityka spójności Unii Europejskiej<sup>2</sup>. W ramach Komitetu Regionów działa stała Komisja Polityki Spójności Terytorialnej i Budżetu UE (COTER), która zajmuje się m.in. problematyką gospodarczej, społecznej i terytorialnej spójności oraz funduszy strukturalnych. Co więcej, Komitet Regionów w grudniu 2014 roku zainicjował proces analiz i refleksji, mający na celu wypracowanie wizji na temat przyszłości polityki spójności Unii Europejskiej. Debata ta w 2015 roku zaowocowała publikacją dwóch raportów<sup>3</sup>, które wraz z opiniami wydanymi przez Komitet Regionów stanowią cenne źródło wiedzy na temat rekomendacji tego organu dla polityki spójności po roku 2020. Mając na uwadze, że najczęściej pojawiające się zalecenia dotyczą terytorialnego ukierunkowania polityki spójności oraz stosowania wielopoziomowego zarządzania, to właśnie te kwestie uczyniono przedmiotem dalszych rozważań niniejszego tekstu.

### 1. Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie

W 2009 roku F. Barca (2009) zaproponował reformę polityki spójności Unii Europejskiej, której fundament stanowiło podejście ukierunkowane terytorialnie. Zdaniem tego autora polityka spójności ukierunkowana terytorialnie stanowi najlepszą politykę rozwoju dla Unii Europejskiej. Powyższe twierdzenie zostało oparte na dwóch przesłankach: po pierwsze, koncepcja polityki ukierunkowanej terytorialnie sprzyja maksymalnemu wykorzystaniu potencjału wszystkich obszarów (efektywność) oraz ułatwia włączenie społeczne ludzi niezależnie od ich miejsca zamieszkania (inkluzja społeczna). Po drugie, umożliwia dostosowanie sposobów interwencji oraz instytucji gospodarczych do warunków lokalnych.

W dokumentach instytucji unijnych polityka spójności została po raz pierwszy połączona z podejściem ukierunkowanym terytorialnie w piątym raporcie na temat spójności, w którym to Komisja Europejska (2010) stwierdziła:

<sup>2</sup> W ramach procesu stanowienia prawa Rada UE i Parlament Europejski są zobowiązane do zasięgnięcia opinii Komitetu Regionów w sprawach dotyczących spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (art. 174, 177 i 178 TFUE).

<sup>3</sup> Komitet Regionów, *The Future of Cohesion Policy – Report I*, Unia Europejska 2015; Komitet Regionów, *The Future of Cohesion Policy – Report II*, Unia Europejska 2015.

różnorodność regionalna w UE przejawiająca się w całkowicie odmiennych cechach, możliwościach oraz potrzebach regionów wymaga odejścia od uniwersalnych polityk na rzecz podejścia umożliwiającego regionom opracowywanie polityk oraz przyznającego im środki na realizację polityk zgodnych z ich potrzebami. Takie możliwości daje polityka spójności dzięki podejściu ukierunkowanemu terytorialnie (ang. *place-based approach*).

Komitet Regionów (2016a), zgadza się, że właśnie podejście ukierunkowane na konkretny obszar jest najskuteczniejszą metodą realizacji celu traktatowego, jakim jest ogólny harmonijny rozwój całej Unii (art. 174 TFUE). Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie pozwala dostosować strategię rozwoju do warunków panujących na danym obszarze, co z kolei sprzyja lepszemu wykorzystaniu potencjału endogenicznego miast oraz regionów Unii Europejskiej. Stąd też Komitet Regionów (2016a) ubolewa, że podejście zorientowane na konkretny obszar nadal nie jest powszechnie stosowane na poziomie Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie powinna dostosowywać sposób interwencji do właściwości konkretnego obszaru. Punktem wyjścia jest zatem zidentyfikowanie potencjału rozwojowego danego obszaru, który wynika z unikalnych dla niego cech charakterystycznych. Przez potencjał rozwojowy rozumie się walory przyrodnicze, kulturowe, społeczne i gospodarcze. Konieczność dopasowania strategii do właściwości i atutów danego obszaru może jednak rodzić pewne trudności we wdrażaniu polityki spójności, gdyż uniemożliwia stworzenie jednego systemu realizacji tej polityki.

W obecnym okresie programowania, podobnie jak to miało miejsce wcześniej, decyzje o kwalifikowalności danego terenu do uzyskania wsparcia ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego zapadają w stosunku do konkretnych regionów administracyjnych, odpowiadających poziomowi 2. wspólnej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (tzw. „regiony na poziomie NUTS 2”).<sup>4</sup> W przypadku Rzecz-

<sup>4</sup> Zob. art. 90 ust. 1 i 2 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, OJ L 347, 20.12.2013, s. 320–469, dalej jako „rozporządzenie ogólne”.

pospolitej Polskiej podział według regionów NUTS 2 odpowiada poszczególnym województwom,<sup>5</sup> analogicznie wygląda to w przypadku Włoch czy Hiszpanii, które zostały podzielone odpowiednio według regionów oraz wspólnot autonomicznych. Z powyższego wynika, że wyodrębnianie regionów na poziomie NUTS 2 bazuje raczej na zastanych podziałach administracyjnych i nie uwzględnia faktycznych różnic rozwojowych występujących pomiędzy poszczególnymi obszarami. Jak to ujął Komitet Regionów (2016b), obszary NUTS są w wielu państwach członkowskich „wynikiem czystej geografii statystycznej opartej na ludności”, a stosowanie tego podziału „powoduje oderwanie polityki UE od sytuacji w terenie”. Nawet w przypadku państw członkowskich takich jak Niemcy, które zdecydowały się na większe rozdrobnienie swojego terytorium niż wynikałoby to z liczby landów, trudno jest przyjąć, że wydzielony teren ma na całym swoim obszarze zbliżone warunki przyrodnicze, kulturowe, społeczne i gospodarcze.

Mając na uwadze ukierunkowanie polityki spójności na wymiar terytorialny oraz optymalne wykorzystanie funduszy strukturalnych za zasadne, należy uznać stanowisko Komitetu Regionów (2015c), który optuje za przyjęciem podejścia politycznego sprzyjającego tworzeniu tzw. regionów funkcjonalnych. Zgodnie z definicją OECD (2002), obszar funkcjonalny (ang. *functional area*) to jednostka terytorialna odpowiadająca danemu sposobowi organizacji stosunków społecznych i gospodarczych, przy czym jej granice nie odpowiadają uwarunkowaniom geograficznym ani podziałom historycznym danego obszaru. Komisja Europejska (2015) zwraca z kolei uwagę, że obszar funkcjonalny jest zwykle zorganizowany wokół jednego lub kilku węzłów, przy czym obejmuje także obszary związane z tymi węzłami za pośrednictwem różnych systemów (transport, komunikacja, rynek pracy, handel). Ciekawe rozważania na ten temat zaprezentował F. Barca (2009), który stwierdził, że w kontekście polityki mającej na celu rozwój, termin „miejsce” (ang. *place*) powinien być definiowany jako pojęcie społeczne, obszar przyległy/ciągły, dla którego można zidentyfikować konkretny zestaw warunków sprzyjających rozwojowi, które to warunki nie dotyczą w tej samej mierze terenów graniczących z tym obszarem. Region funkcjonalny charakteryzuje się tym, że na jego obszarze walory przyrodnicze i kulturalne oraz preferencje ludzi są dostatecznie jednolite lub uzupełniają się,

<sup>5</sup> Zob. Decyzja wykonawcza Komisji z 18 lutego 2014 r. nr 2014/99/UE ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2014–2020, OJ L 50, 20.2.2014, s. 22–34.

wiedza ludzka jest bardziej synergiczna, istnieją tam także większe szanse powstania pozytywnych efektów zewnętrznych oraz formalnych i nieformalnych instytucji. Obszary zdefiniowane w ten sposób są niezależne od granic administracyjnych, endogenne w stosunku do procesu politycznego oraz mogą z czasem się zmieniać.

Komitet Regionów (2015c) zaleca także wzmocnienie wymiaru terytorialnego *Strategii Europa 2020*, co ma szczególne znaczenie, jeśli weźmie się pod uwagę ściśle powiązanie polityki spójności z priorytetami tejże strategii<sup>6</sup>. Komitet Regionów trafnie zauważa, że nie tylko polityka spójności ma wymiar terytorialny, wiele innych unijnych polityk dotyczących na przykład rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, transportu, energii czy ochrony środowiska, oddziałuje na regiony i miasta, a co za tym idzie ma również wymiar terytorialny. W rezultacie sposób prowadzenia polityk sektorowych należy odpowiednio dostosować, tak aby wspomagały lokalne i regionalne plany rozwoju. Komitet Regionów (2015c) rekomenduje przeprowadzenie przeglądu polityk sektorowych pod kątem ich wpływu na terytorium oraz wprowadzenie na stałe do procesu uchwalania aktów prawnych poszczególnych polityk UE – zwłaszcza polityki spójności po 2020 roku – elementu oceny oddziaływania terytorialnego, która stanowiłaby jedną z części składowych oceny skutków planowanej regulacji.

## 2. Koncepcja wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna stanowi jedną z dziedzin tzw. kompetencji dzielonych (art. 4 ust. 2 TFUE), co oznacza, że zarówno Unia Europejska, jak i państwa członkowskie są co do zasady uprawnione do przyjmowania wiążących prawnie aktów. Co ważne, państwa członkowskie mogą uchylać akty prawne jedynie w takim zakresie, w jakim Unia Europejska nie skorzysta z prawa do realizowania swojej kompetencji lub wyraźnie zaprzestanie wykonywania swojej kompetencji (art. 2 ust. 2 TFUE). Nie oznacza to jednak bezwzględnego prymatu kompetencji instytucji unijnych, trzeba bowiem pamiętać, że w przypadku kompetencji dzielonych, podział uprawnień między Unię Europejską a państwa członkowskie następuje zgodnie z zasadą proporcjonalności (art. 5 ust. 3 TUE). W kontekście polityki spójności oznacza to, że główna odpowiedzialność za rozwój regionalny spoczywa na państwach członkowskich i ich regionach, natomiast Unia Europejska

<sup>6</sup> Zob. motyw 3, motyw 20, art. 10 ust. 1, art. 96 ust. 2 rozporządzenia ogólnego.

pełni rolę pomocniczą (Głębicka, Grewiński, 2005, s. 71). Warto przypomnieć, że *Traktaty* regulują podział kompetencji między Unię Europejską a państwa członkowskie, nie zawierają jednak przepisów dotyczących podziału kompetencji pomiędzy poszczególne organy danego państwa członkowskiego ani odpowiedzialnego za nie szczebla administracyjnego.

Z uwagi na powyższe fundamentalne znaczenie ma opracowanie prawidłowego systemu wdrażania polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie. W ocenie Komitetu Regionów (2016a) „lokalne przywództwo polityczne i demokratycznie wybrane jednostki samorządu lokalnego odgrywają kluczową rolę w wypracowywaniu podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar”. Stanowisko Komitetu Regionów należy uznać za słuszne. Ukierunkowanie terytorialne wymaga dostosowania instrumentów polityki spójności do atutów i wyzwań konkretnego regionu, zaś regionalne i lokalne władze powinny dysponować najlepszą wiedzą w tym zakresie.

Odpowiedzią na poszukiwanie sposobu wdrażania polityki spójności uwzględniającego obok centralnych organów państw członkowskich także udział samorządu terytorialnego oraz szerszego grona organizacji pozarządowych było opracowanie koncepcji wielopoziomowego zarządzania w Unii Europejskiej (ang. *multilevel governance*). Fundamentem tego podejścia jest odejście od tradycyjnego modelu zarządzania polityką w państwie, który opierał się na wiodącej roli rządu (ang. *government*), na rzecz harmonijnego zarządzania sprawami publicznymi (ang. *governance*) przez struktury ponadnarodowe, samorząd terytorialny, jak również organizacje obywatelskie i gospodarcze (Redakcja, 2010, s. 11). W ocenie Komitetu Regionów (2014) podstawą wielopoziomowego zarządzania są

skoordynowane działania Unii, państw członkowskich i władz lokalnych i regionalnych, opierające się na zasadach pomocniczości, proporcjonalności i partnerstwa, które przejawiają się w operacyjnej i zinstytucjonalizowanej współpracy na rzecz opracowywania i realizacji polityk Unii Europejskiej.

Traktat z Lizbony niewątpliwie spowodował włączenie na stałe do funkcjonowania Unii Europejskiej wielopoziomowego zarządzania, w szczególności przez utrwalenie jego statusu w strukturze instytucjonalnej, umocnienie celów spójności terytorialnej oraz lokalnego wymiaru zasady pomocniczości (Komitet Regionów, 2012, pkt 5). W obecnym okresie programowania powyższa koncepcja wielopoziomowego zarządzania stanowi jedną z zasad kształtujących sposób wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (art. 5 ust. 2 rozporządzenia

1303/2013). W raporcie przygotowanym na zlecenie Komitetu Regionów zostało podniesione, że bliska współpraca różnych partnerów regionalnych i lokalnych ma decydujące znaczenie nie tylko dla koordynacji polityki spójności, ale także dla prawidłowego wdrażania funduszy strukturalnych (Komitet Regionów, 2015a, s. 175).

Uważa się, że wielopoziomowe zarządzanie wzmacnia otwartość, uczestnictwo, koordynację i wspólne zaangażowanie na rzecz wdrożenia ukierunkowanych rozwiązań (Komitet Regionów, 2014, s. 3), wiąże się z nim jednak również pewne wyzwania. Po pierwsze, biorąc pod uwagę ważną rolę jaką mają odegrać władze regionalne i lokalne w procesie wdrażania polityki spójności ukierunkowanej terytorialnie (Komitet Regionów, 2015b, s. 65), konieczne jest inwestowanie w jakość administracji lokalnej tak, by mogła ona wywiązać się z nałożonych na nią obowiązków. Wzmocnienie potencjału instytucjonalnego oznacza zwiększenie kompetencji kadry urzędniczej, jak również dostosowanie istniejących struktur organizacyjnych oraz procedur działania do bieżących potrzeb. Dla realizacji tego celu pożądane może być skorzystanie z pomocy technicznej oferowanej w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (art. 59 rozporządzenia 1303/2013). Problem braku odpowiedniego zaplecza instytucjonalnego dotyczy także różnego rodzaju organizacji reprezentujących społeczeństwo obywatelskie, które w ramach partnerstwa jest włączane w proces opracowywania oraz wdrażania polityki spójności (Hübner, 2010, s. 25–26).

Po drugie, należy rozważyć dookreślenie na poziomie prawa unijnego kręgu podmiotów, które mają brać udział w wielopoziomowym zarządzaniu polityką spójności. Obecnie kwestia ta pozostaje w gestii państw członkowskich (art. 5 ust. 1 i 2 rozporządzenia ogólnego). Przyjęcie takiego rozwiązania oznacza, że faktyczny udział różnego rodzaju organizacji w procesie konsultacji najważniejszych dokumentów dotyczących europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych może znacznie się różnić w poszczególnych państwach członkowskich. Może rodzić to obawy o niedostateczną reprezentację przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego. Należy jednak pamiętać, że zbyt duża liczba interlokutorów również jest niewskazana, gdyż może nadmiernie wydłużać proces wdrażania funduszy.



## Podsumowanie

Polityka spójności ukierunkowana terytorialnie jest słusznym kierunkiem, gdyż pozwala na dostosowanie sposobu jej realizacji do warunków panujących na konkretnym obszarze. W celu pełnego wykorzystania potencjału, jaki leży w tym nowym podejściu konieczne jest jednak dokonanie pewnych zmian w operacjonalizacji tak pojmowanej polityki spójności. Należy, po pierwsze, zmienić sposób określania obszarów kwalifikujących się do otrzymywania funduszy poprzez odejście od obszarów wyznaczonych w oparciu o podziały administracyjne na rzecz obszarów funkcjonalnych. Po drugie, celowe wydaje się rozszerzenie analizy oddziaływania terytorialnego także na inne działania i strategie Unii Europejskiej. Po trzecie, konieczne jest doprecyzowanie sposobu stosowania wielopoziomowego zarządzania oraz zasady partnerstwa.

## Literatura

- Barca, F. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations*, Independent report prepared at the request of Danuta Hübner, Commissioner for Regional Policy. Pobrano z: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/regi/dv/barca\\_report\\_/barca\\_report\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/regi/dv/barca_report_/barca_report_en.pdf).
- Głąbicka, K., Grewiński, M. (2005). *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*. Warszawa: Dom Wydawniczy Elipsa.
- Hübner, D. (2010). Wywiad z Prof. Danutą Hübner, posłanką do Parlamentu Europejskiego. *Dwumiesięcznik Przedstawicielstwa Małopolski w Brukseli*, nr 1, 21–41.
- Komisja Europejska (2010). *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*. Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej.
- Komisja Europejska (2015). *Territorial Agenda 2020 put in practice – Enhancing the efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach. Volume I – Synthesis Report*. Pobrano z: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial\\_agenda\\_2020\\_practice\\_report.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/what/territorial-cohesion/territorial_agenda_2020_practice_report.pdf).
- Komitet Regionów (2014). *Rezolucja Komitetu Regionów w sprawie Karty wielopoziomowego sprawowania rządów w Europie*. Dz.U. C 174 z 7.6.2014, 1–4.



- Komitet Regionów (2015a). *The Future of Cohesion Policy – Report I*. Pobrano z: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future-CP-Report-I-Final.pdf>.
- Komitet Regionów (2015b). *The Future of Cohesion Policy – Report II*. Pobrano z: [http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future\\_of\\_Cohesion\\_Policy\\_report\\_II.pdf](http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Future_of_Cohesion_Policy_report_II.pdf).
- Komitet Regionów (2012). *Tworzenie europejskiej kultury wielopoziomowego sprawowania rządów: Biała księga Komitetu Regionów – działania następcze*. OJ C 113, 18.4.2012, 62–72.
- Komitet Regionów (2015c). *Ulepszenie wdrażania Agendy Terytorialnej Unii Europejskiej 2020*. OJ C 195, 12.6.2015, 30–35.
- Komitet Regionów (2016a). *Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość?*. OJ C 51, 10.2.2016, 8–13.
- Komitet Regionów (2016b). *Wskaźniki rozwoju terytorialnego – Wyjść poza PKB*. OJ C 120, 5.4.2016, 16–21.
- OECD (2002). *Redefining territories: the functional regions*. Paryż.
- Redakcja (2010). *Zarządzanie wielopoziomowe: od koncepcji do konkretnego zastosowania. Dwumiesięcznik Przedstawicielstwa Małopolski w Brukseli*, nr 1, 7–13.

## THE RECOMMENDATIONS OF THE COMMITTEE OF THE REGIONS FOR THE EU COHESION POLICY

### Abstract

The Committee of the Regions plays an active role in shaping the EU Cohesion Policy. The aim of this paper is to present key recommendations of the Committee of the Regions for the Cohesion Policy beyond the year 2020. Firstly, the Committee of the Regions suggests that granting structural funds should be based on functional regions rather than the NUTS 2 regions. Secondly, it is necessary to assess the territorial impact of different EU policies and strategies. Thirdly, the concept of multilevel governance and the partnership principle should be clarified.

**Keywords:** Cohesion Policy; place-based approach, multilevel governance; structural funds

**Kody JEL:** K23, R58, K33