

ZWIĄZEK ZASADY SUBSYDIARNOŚCI Z ZASADĄ PARTNERSTWA W POLITYCE REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka regionalna Unii Europejskiej jest uporządkowanym działaniem mającym na celu likwidację lub też zmniejszenie problemów regionalnych występujących w skali całej Unii Europejskiej. Owe problemy rozmieszczone przestrzennie to różnice gospodarcze i społeczne w poziomie rozwoju między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii. W związku z tym podstawowym zadaniem zintegrowanych państw członkowskich jest równoważenie tych różnic poprzez wspieranie wzrostu gospodarczego, rozwój konkurencyjności, poprawę warunków bytowych ludności i rozwój zasobów ludzkich w regionach słabo rozwiniętych gospodarczo lub szczególnie dotkniętych zmianami strukturalnymi. Działania te mają na celu wspieranie narodowej i regionalnej polityki rozwoju regionów ekonomicznie opóźnionych. Osiągnięcie tego celu opiera się na połączeniu dwóch zasadniczych aspektów: zewnętrznego wsparcia i redystrybucji finansów w celu umocnienia słabo rozwiniętych regionów w granicach UE oraz stymulowanie rozwoju potencjału wewnętrznego tych regionów.¹

Polityka regionalna Unii opiera się na środkach finansowych płynących z funduszy strukturalnych, które powstawały w miarę potrzeb realizacji konkretnych celów wynikających z prowadzenia wspólnotowych polityk. Jako najistotniejszy z funduszy uznaje się Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) powołany w 1975r mający pomagać w zmniejszaniu dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów UE. Obok EFRR w Unii funkcjonują: Europejski Fundusz Socjalny, który zajmuje się poprawą zatrudnienia wśród społeczeństwa państw członkowskich; Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji oraz Finansowy Instrument dotyczący Rybołówstwa wspomagający rolnictwo, obszary wiejskie i restrukturyzację rybołówstwa.

Zgodnie z postanowieniami prawodawstwa wspólnotowego, wszelka działalność związana z rozwiązywaniem problemów w regionach opiera się na kilku podstawowych zasadach. Są nimi: zasada koncentracji środków na celach priorytetowych prowadzących do osiągnięcia rozwoju,² oraz zasada programowania, która oznacza przyjęcie ściśle określonych okresów realizacyjnych dla działań funduszy strukturalnych wraz z obowiązkiem ustalenia

¹ P. Maro, *Europejski Fundusz Społeczny*, Materiały z wystąpienia na szkoleniu EURO-REGIO -CENTRE -UNIWERSYTETU WROCŁAWSKIEGO w zakresie Polityki Regionalnej Unii Europejskiej, www.uni.wroc.pl/EuroRegio/Maro.doc, pobrane w dniu 20 maja 2002.

² E. Domańska, *Zasady i cele polityki rozwoju regionalnego*, Kontrola Państwowa 1/2001, s. 71.

procedury przygotowywania programów pomocowych dla poszczególnych regionów i obszarów, a także zaplanowanie podziału tych środków zgodnie z celami.³ Kolejna zasada - dodatkowości mówi, iż finansowanie ze strony Unii nie zastępuje środków krajowych na rozwój regionalny, a jedynie uzupełnia wkład danego państwa członkowskiego na ten cel.⁴

Zasadą, którą w literaturze przedmiotu zalicza się, obok wyżej wymienionych do głównych zasad odnoszących się do istoty i funkcjonowania funduszy strukturalnych, a jednocześnie będącymi podstawą organizacji całej Unii Europejskiej jest zasada partnerstwa. Rozumiana jest bardzo szeroko i oznacza obowiązek współpracy i uzgadniania wszystkich ustaleń na poszczególnych etapach procedury programowania pomiędzy podmiotami różnego szczebla, czyli organami wspólnotowymi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, ale z drugiej strony również z organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi.

Kolejną zasadą, której treść obok zasady partnerstwa stanowi przedmiot niniejszego opracowania jest zasada subsydiarności, rozumiana jako regulacja stosunków pomiędzy szczeblami władzy, stanowi pewnego rodzaju dyrektywę dla wyższego szczebla organizacji powstrzymania się od interwencji, chyba, że niższy szczebel wykazał lub udowodnił swą niemoc, a wówczas nakłada na niego obowiązek udzielenia tej pomocy. Zasadę subsydiarności możemy odczytać z tekstu Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej z 1957r. (zw. Traktatem Rzymskim – TR), którego art. 3b⁵ mówi, iż: Wspólnota działa w ramach uprawnień przyznanych jej niniejszym Traktatem i celów w nim wyznaczonych. W zakresie, który nie podlega jej wyłącznej kompetencji, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być zrealizowane w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki proponowanych działań, mogą zostać lepiej zrealizowane przez Wspólnotę. Żadne działanie Wspólnoty nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów określonych w niniejszym Traktacie.⁶ Ta deklaracja stanowi pewnego rodzaju gwarancję daną państwom członkowskim, a tym samym ich regionom, co do postrzegania ich jako podmioty autonomiczne posiadające pewne, tylko im przynależne kompetencje.

Zasada partnerstwa została zdefiniowana w rozporządzeniu Rady nr 2052/88 z 1988 r. w sprawie przeznaczania funduszy strukturalnych, ich

³ M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000r., s. 49.

⁴ E. Domańska, *Zasady i cele...*, s. 71.

⁵ Pierwotnie akt ten nie regulował materii zasady subsydiarności w odniesieniu do polityki regionalnej, a jedynie do kwestii ochrony środowiska. Dopiero nowelizacja dokonana Traktatem o Unii Europejskiej z 1992 r. (zw. Traktatem z Maastricht) objęła tym zagadnieniem szerszy obszar polityki Unii Europejskiej. Mocą Traktatu Amsterdamskiego z 1998 nastąpiła zmiana numeracji tak, że obecnie jest to art. 5, na potrzeby niniejszego opracowania posłużono się pierwotną numeracją.

⁶ Źródło: D. Milczarek (red.), *Subsidiarność*, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998, s. 235.

efektów oraz koordynacji pomiędzy funduszami a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi⁷, w którego preambule czytamy: „działania Wspólnoty powinny być ustalane w ścisłym porozumieniu pomiędzy Komisją, danym państwem członkowskim oraz właściwymi władzami i ciałami – włączając w to, w granicach krajowych reguł i bieżącej praktyki danego państwa członkowskiego, partnerów gospodarczych i społecznych, wyznaczonych przez państwo członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym, lokalnym lub innym, przy założeniu, że wszystkie strony działań będą na rzecz osiągnięcia wspólnego celu”.⁸ Art. 4 tegoż rozporządzenia rozwija powyższy zapis w normę prawną i stanowi, iż: „partnerstwo wywodzi się z zasady subsydiarności, na mocy, której strukturalne działania prowadzone przez Komisję powinno uzupełnić działania prowadzone w terenie”.⁹

Zapisy te dotyczą zagadnienia relacji i więzi, jaka istnieje, lub powinna mieć miejsce pomiędzy podmiotami uczestniczącymi w sprawowaniu polityki regionalnej i na tym gruncie znajdujemy wspólną płaszczyznę dla obu zasad: subsydiarności i partnerstwa.

Również zapis art. 4 ust. 1 Europejskiej Karty Samorządu Terytorialnego przywołuje nam obraz powiązań obu zasad, w formie, iż: „społeczności lokalne powinny być konsultowane o tyle o ile jest to możliwe, we właściwym czasie i w odpowiednim trybie, w trakcie opracowywania planów oraz podejmowania decyzji we wszystkich sprawach bezpośrednio ich dotyczących”.¹⁰

Celem pomocniczości jest zapewnienie takich warunków, aby w państwach należących do Unii Europejskiej decyzje podejmowane były na szczeblu jak najbliższym obywatelowi. Zasada pomocniczości gwarantuje poszanowanie narodowej tożsamości państw członkowskich i stoi na straży ich uprawnień tak, więc jest niezbędnym by towarzyszyła wszelkim działaniom podejmowanym przez Unię. W związku z powyższym wywodząc partnerstwo z subsydiarności zauważamy, iż podmiotami, które służą konsultacjom na wszystkich etapach wdrażania projektów polityki regionalnej powinny być instytucje lub jednostki, które stanowią najbardziej kompetentne źródło, najlepiej znające dany przedmiot sprawy.

Przywołane akty prawne, w znaczeniu przez siebie sformułowanym, plasują zasadę subsydiarności i partnerstwa na pozycji uaktywniającej inicjatywy społeczności lokalnych, organizacji społecznych i podmiotów gospodarczych. Uczestnictwo to stanowi ważną przesłankę uruchomienia miejscowych zas-

⁷ OJ L 185 z 15 lipca 1988 r. Rozporządzenie Rady nr 2052/88 zostało zmienione rozporządzeniem Rady nr 2081/93 z 1993 r. (OJ L 193 z 31 lipca 1993 r.) Powyższe rozporządzenie jest jednym z wielu aktów wspólnotowego prawa wtórnego odnoszących się do funduszy strukturalnych, jako instytucji prawno-finansowych Unii. 21 czerwca 1999r. Rada Ministrów UE przyjęła kolejny pakiet nowelizacji regulujących fundusze strukturalne.

⁸ M. Radwan-Roehrenscheff, *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, w: (red.) D.Milczarek, *Subsydiarność ...*, s. 211.

⁹ Ibidem, s 210.

¹⁰ Europejska Karta Samorządu Terytorialnego została podpisana w Strasburgu w dniu 15 października 1985 r. Na mocy ratyfikacji niniejszej karty przez Polskę obowiązuje w naszym systemie prawa od 01 marca 1994 r. (Dz.U z 1994r. nr 124, poz. 607).

bów, zwiększenia efektywności realizowanych przedsięwzięć i ich zakres. Umożliwia ono uniknięcie nakładania się działań i pozwala na pokonanie instytucjonalnych podziałów i izolacji. Stymulowanie współpracy i klimatu zaufania, stanowi podstawowy element kapitału społecznego i ułatwia dochodzenie do konsensusu w sprawach ważących o przyszłości, poziomie i dynamice dalszego rozwoju regionu¹¹

Zgodnie z prawem wspólnotowym adresat środków płynących z Unii musi skoncentrować swą uwagę na nowoczesnej polityce regionalnej opierającej się na rzetelnie opracowanych programach operacyjnych, spełniających wymogi formalne. Proces planowania jest szczególnie istotny, dlatego na tym etapie ważne jest realizowanie zasady partnerstwa. Partnerzy mają prawo być włączeni w prace nad strategią rozwoju regionalnego, programów operacyjnych, kontraktów wojewódzkich lub w inne prace planujące rozwój danego obszaru, które podlegają ich konsultacji i opinii. Wszelkie plany powinny być otwarte na nowe idee i projekty, które ewoluują pod wpływem zmieniających się uwarunkowań zewnętrznych. Budowa strategii rozwoju jest w równym stopniu procesem intelektualnym, co politycznym. Ważne jest by obok polityków generalistów brali udział specjaliści analitycy z dziedzin generowanych przez wyzwania rozwojowe, przed którymi stoi region.¹²

Partnerem dla Unii Europejskiej w prowadzeniu polityki regionalnej są państwa członkowskie, jednak idąc dalej i nawiązując do zasady subsydiarności możemy powiedzieć, iż rolę tę mogą też pełnić ograny niższe, krajowe wskazane, jak mówi art. 4 rozporządzenia Rady nr 2052/88, przez dane państwo.¹³ Regulamin ogólny pokazuje przy tym jednoznacznie na wyłączną odpowiedzialność władz centralnych państwa odnośnie desygnowania partnerów, tzn. władz, organów, instytucji i innych podmiotów na różnych poziomach organizacji terytorialnej kraju, kompetentnych do uczestnictwa w procedurach uzgodnień. Ponadto zakres swobody państwa obejmuje to, że może ono wskazać zarówno ciała pochodzące z wyborów, jak i zdekoncentrowane agendy rządowe w terenie, pozostające pod ścisłą kontrolą ministerstw centralnych.¹⁴

Kolejnym etapem, w którym ma zastosowanie zasada partnerstwa odzwierciedlająca zasadę subsydiarności jest proces wdrożenia w życie wcześniejszych postanowień zaakceptowanych przez Komisję Europejską, na które to zostały wygenerowane środki z budżetu unijnego. W tym miejscu należy zaznaczyć, iż wcześniejsze zaangażowanie w przygotowania strategii rozwoju regionalnego wszystkich „aktorów” życia regionalnego, może stanowić pewnego rodzaju gwarancję dalszego ich zaangażowania i poczucia tożsamości przy jej wprowadzaniu w życie.

¹¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000, s. 172,175.

¹² M. Klasik, *Strategie regionalne. Doświadczenia polskie*, [w:] Z.Mikołajewicz, *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000, s. 173.

¹³ M. Radwan-Roehrenscheff, *Zasada subsydiarności...*, s. 211.

¹⁴ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 173.

Podczas realizacji planów polityki regionalnej zasada partnerstwa wymaga uzgodnienia *ex ante* (na wstępie) warunków finansowania, wspólnie przez poziom krajowy, regionalny i lokalny, działań podejmowanych w ramach wyznaczonych priorytetowych celów i ich instrumentów.¹⁵

Zgodnie z rozporządzeniami regulującymi funkcjonowanie funduszy zarządzanie nimi należy do podmiotu posiadającego osobowość prawną, nie jest jednak wskazane, czy ma to być podmiot prywatny czy publiczny, w związku z tym jednostką zarządzającą może być nie tylko organ administracji publicznej, ale również każdy inny podmiot, wskazany podobnie jak przy planowaniu przez państwo członkowskie. Pośrednik musi być reprezentowany w regionie będącym beneficjentem przyznanych środków, jego obowiązkiem jest działanie w interesie publicznym i społeczno-ekonomicznym bezpośrednio wynikającym z zastosowania planowanych przedsięwzięć.¹⁶

W zakres obowiązków danej jednostki zarządzającej wchodzi: ogłaszanie konkursu, przetargów oraz kontrola realizacji projektów. Jednostka ta zobligowana jest, co najmniej raz w roku do dokonywania wraz z Komisją Europejską przeglądu efektów programu. Ponadto zgodnie z regulaminem każdy program podlega Komitetowi Monitorującemu, na czele z przedstawicielem kraju członkowskiego lub regionu. Podobne Komitety mają być powołane na wszystkich szczeblach zarządzania, dając możliwość zainteresowanym stronom cyklicznego przeglądu programów i oceny.¹⁷

Reasumując zagadnienie związku zasady subsydiarności z zasadą partnerstwa nasuwa się wniosek, iż są one z sobą silnie powiązane, jednak ze względu na ich cechą charakterystyczną, tj. możliwość dokonania ich szerokiej interpretacji zarówno pod względem definicji jak i zakresu funkcjonowania, utrudnione jest jednoznaczne stwierdzenie, która z nich ma wiodący charakter, a która jest tylko odzwierciedleniem lub przejawem tej pierwszej.

Powyższe zasady w sytuacji ciągłego procesu integracyjnego państw Europy stanowią doskonały filar do dalszej budowy organizacji, jej podstaw politycznych i gospodarczych przez państwa przestrzegające zasad demokracji, wolności i praw obywatelskich.

Praktyka zastosowania obu zasad uzależniona jest w znacznym stopniu nie tylko od regulaminów odnoszących się do funkcjonowania funduszy strukturalnych, ale w dużej mierze także od przepisów wewnętrznych państw członkowskich dotyczących rozwiązań organizacyjnych, a ponadto istotną rolę odgrywa tu również podłoże ideologiczne obowiązujące w życiu społeczno-ekonomicznym państwa. Również nie bez znaczenia jest okoliczności, iż polityka regionalna nie należy do wyłącznych kompetencji Wspólnoty, stanowi ona typowy przykład praktycznej realizacji zasady subsydiarności, gdyż wynika z niej, że problemy rozwoju regionalnego pozostają przede wszystkim w gestii danego państwa członkowskiego, a organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzi-

¹⁵ M. Klasik, *Strategie regionalne...*, s. 176.

¹⁶ M. Radwan-Roehrenscheff, *Zasada subsydiarności...*, s. 215.

¹⁷ M. Kozak, *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej po reformie*, w: (pracy zbiorowej) *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2000, s. 37.

nę jedynie pomocniczo¹⁸, praktycznie przyjmując rolę partnera w rozwiązywaniu problemów regionalnych.

Bibliografia:

1. Domańska E., *Zasady i cele polityki rozwoju regionalnego*, Kontrola Państwowa 1/2001, s. 71.
2. Klasik M., *Strategie regionalne. Doświadczenia polskie*, [w:] Mikołajewicz Z., *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.
3. Kozak M., *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej po reformie*, [w:] (pracy zbiorowej) *Droga do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2000.
4. Maro P., *Europejski Fundusz Społeczny*, Materiały z wystąpienia na szkoleniu EURO- REGIO -CENTRE -UNIwersytetu WROCLAWSKIEGO w zakresie Polityki Regionalnej Unii Europejskiej, www.uni.wroc.pl/EuroRegio/Maro.doc, pobrane w dniu 20 maja 2002.
5. Milczarek D. (red.), *Subsydiarność*, Monografie i Studia, Centrum Europejskie Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 1998.
6. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
7. Radwan-Roehrenscheff M., *Zasada subsydiarności w polityce regionalnej Wspólnoty Europejskiej*, [w:] Milczarek D. (red.): *Subsydiarność*
8. Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

¹⁸ I. Pietrzyk: *Polityka regionalna...*, s. 157.