

Spis treści

Wstęp	7
1. Zarządzanie wieloszczeblowe (wielopoziomowe) w kontekście teorii i praktyki unijnej integracji.....	11
1.1. Zarządzanie a integracja – kontekst wzajemnych powiązań w funkcjonowaniu.....	11
1.2. Istota i typologie zarządzania wieloszczeblowego	14
1.3. Elementy składowe, podstawowe zalety w wieloszczeblowym zarządzaniu – Multi-Level Governance.....	15
1.4. Bilans integracyjny – korzyści i koszty integracji jako wynik wieloszczeblowego zarządzania	17
1.5. Rodzaje wieloszczeblowego zarządzania w świetle teorii a implementacja w UE	20
1.6. Próba oceny wieloszczeblowego zarządzania w ujęciu uwag krytycznych ..	24
2. Traktaty, organy, budżet, podział decyzji – jako elementy wieloszczeblowego zarządzania i podstawa polityki regionalnej.....	26
2.1. Traktaty i organizacja instytucjonalna Unii Europejskiej	27
2.1.1. Traktaty	27
2.1.2. Organizacja instytucjonalna w UE	29
2.1.2.1. Rada Europejska jako reprezentacja UE w systemie instytucjonalnym	30
2.1.2.2. Trójkąt decyzyjny Unii Europejskiej.....	32
2.1.2.2.1. Komisja Europejska w trójkącie decyzyjnym	33
2.1.2.2.2. Parlament Europejski w trójkącie decyzyjnym.....	35
2.1.2.2.3. Rada Unii Europejskiej w trójkącie decyzyjnym.....	37
2.1.2.2.4. Trójkąt decyzyjny w zarządzaniu polityką regionalną	40
2.1.2.3. Trybunały jako organy unijne	42
2.1.2.3.1. Trybunał Sprawiedliwości w systemie instytucjonalnym UE	42
2.1.2.3.2. Europejski Trybunał Obrachunkowy w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej	44
2.1.2.4. System instytucji zdecentralizowanych (agencji) w UE.....	45
2.1.3. Budżet z uwzględnieniem polityki regionalnej	46
2.1.4. Ogólny zarys procesu decyzyjnego, czyli zakres podejmowanych decyzji.....	50
3. Polityka regionalna jako struktura zarządcza	
3.1. Geneza i ewolucja polityki regionalnej jako struktury zarządczej, czyli polityka regionalna „wczoraj i dziś”	54

3.1.1. Polityka regionalna w zarysie ogólnym „wczoraj” – do Maastricht w zakresie ogólnym	54
3.1.2. Polityka regionalna w zarysie ogólnym „wczoraj” – po Maastricht w zarysie ogólnym.....	57
3.1.2.1. Podział na okresy i najważniejsze przedsięwzięcia	57
3.1.2.2. Kraje członkowskie w uporządkowaniu klasyfikacyjnym względem polityki regionalnej. Zasady polityki regionalnej	58
3.1.2.3. Zasada koncentracji i jej ewolucja w latach 1993–1999, 2000–2006 i 2007–2013.....	63
4. Polityka regionalna jako struktura zarządcza według modelu zarządzania centralnego (CG) w unijnym wieloszczeblowym zarządzaniu. Strategia Europa 2020 i Europejski Zielony Ład – wpływ na obszary zarządzania w okresach 2014–2020 i 2021–2027.....	69
Uwagi wstępne.....	69
4.1. Strategia Europa 2020 jako wyznacznik kierunków działań i zarządzania dla polityki regionalnej w okresach 2014–2020 i 2021–2027 – czyli „dziś” i „jutro” polityki regionalnej	69
4.1.1. Strategia Europa 2020 – założenia i cele	69
4.1.2. Strategia Europa 2020 a proces decyzyjno-zarządczy w UE.....	73
4.2. Europejski Zielony Ład jako wyznacznik kierunków działań i zarządzania dla polityki regionalnej w okresie 2021–2027 (czyli „dziś” i jutro polityki regionalnej)	78
4.2.1. Europejski Zielony Ład – założenia i cele	78
4.2.2. Europejski Zielony Ład jako wyzwanie światowe i europejskie	79
4.3. Cele polityki regionalnej w okresie 2014–2020	82
4.4. Cele polityki regionalnej w okresie 2021–2027	86
5. Polityka regionalna jako struktura zarządzania według modelu zarządzania centralnego w unijnym wieloszczeblowym zarządzaniu.	
Region – euroregion – klaster	93
5.1. Region w ujęciu definicyjnym i jego statystyczne uporządkowanie według tak zwanej nomenklatury NUTS	94
5.1.1. Region – specyfika, czynniki rozwoju, ekonomia regionu.....	94
5.1.2. Istota i znaczenie statystycznego podziału NUTS w Unii Europejskiej.....	99
5.2. <i>Smart specialisation</i> dla regionu a wyzwania dla polityki regionalnej.....	103
5.2.1. <i>Smart specialisation</i> jako nowy element w rozwoju regionu.....	103
5.2.2. Klasyfikacja regionów unijnych według dostępności, chłonności i otwartości	108
5.3. Euroregion jako region specyficzny w koncepcji smart specialisation.....	112

5.3.1. Euroregion i jego specyfika europejska	112
5.3.2. Struktura organizacyjna i funkcjonowanie euroregionu.....	113
5.3.3. Euroregion drogą do naturalnego klastra.....	115
6. Polityka regionalna jako struktura zarządcza według modelu zarządzania centralnego w unijnym wieloszczeblowym zarządzaniu. Instrumenty finansowe, programy operacyjne, zarządzanie pomocą strukturalną w wymiarze krajowym.	121
6.1. Instrumenty finansowe w wieloszczeblowym zarządzaniu polityki regionalnej.....	122
6.1.1. Uporządkowanie zróżnicowanych instrumentów finansowych.....	122
6.1.2. Podstawowe instrumenty finansowe polityki regionalnej.....	124
6.1.2.1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – obszary wsparcia w zarządzaniu przez politykę regionalną	124
6.1.2.2. Europejski Fundusz Społeczny – obszary wsparcia w zarządzaniu przez politykę regionalną	127
6.1.2.3. Fundusz Spójności – obszary wsparcia w zarządzaniu przez politykę regionalną.....	129
6.1.3. Fundusze w ramach polityk sektorowych	131
6.1.3.1. Europejski Fundusz na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – obszary wsparcia, zarządczy wpływ polityki regionalnej	131
6.1.3.2. Europejski Fundusz Rybacki – obszary wsparcia, zarządczy wpływ polityki regionalnej	133
6.1.4. Główne Inicjatywy Wspólnotowe – obszary wsparcia w zarządzaniu przez politykę regionalną.....	135
6.1.5. Instrument finansowy „Łącząc Europę” – obszary wsparcia w zarządzaniu przez politykę regionalną	139
6.1.6. Fundusze pozaunijne dla krajów UE w zarządzaniu przez politykę regionalną	140
6.1.6.1. Fundusze norweskie	141
6.1.6.2. Szwajcarski Instrument Finansowy	144
6.2. Programy Operacyjne w zarządzaniu przez politykę regionalną.....	147
6.3. Instytucje w systemie realizacji funduszy europejskich	151
7. Bezpośrednia instytucjonalizacja i organizowanie polityki regionalnej narzędziem w wieloszczeblowym zarządzaniu	157
7.1. Komitet Ekonomiczno-Społeczny w funkcjonowaniu UE i polityki regionalnej	158
7.2. Komitet Regionów w funkcjonowaniu UE i polityki regionalnej	159
7.3. Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy w funkcjonowaniu unijnej polityki regionalnej w kontekście jej wieloszczeblowego zarządzania.....	163
7.3.1. KWLIRRE – struktura organizacyjna, funkcje	163

7.3.2. Podstawowe regulacje dla regionów i samorządności terytorialnej wydane przez Radę Europy.....	164
7.4. Biura regionalne w funkcjonowaniu unijnej polityki regionalnej w kontekście jej wieloszczeblowego zarządzania.....	167
7.4.1. Biura regionalne – geneza i specyfika	167
7.4.2 Biura regionalne – organizacja przedstawicielstw w Brukseli.....	169
7.4.3. Biura regionalne – rodzaje i funkcje	170
Zakończenie.....	175
Bibliografia	177
Spis rysunków.....	186
Spis tabel.....	187
Załączniki.....	190
Summary.....	205
Charakterystyka zawodowa autorów.....	207

Wprowadzenie

Ponad sześćdziesiąt lat obecności zjednoczonej Europy na arenie międzynarodowej (licząc od powstania Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali to nawet ponad siedemdziesiąt) spowodowało, że Wspólnoty tworzące dzisiaj Unię Europejską (po Traktatach z Maastricht i Luksemburga) są znane. Mają swoje miejsce, osiągają sukcesy, czasem dzielą porażki, a także posiadają wypracowane normy prawne, określone instytucje ponadnarodowe oraz wspólnotowe polityki. Mimo bogatej literatury dokumentującej powyższe zagadnienia, autorzy chcieli opublikować kolejną monografię o Unii Europejskiej (UE). Jednakże ich zamiarem było nieco inne ujęcie problematyki niż to, które się powszechnie spotyka. Niniejsza monografia wprawdzie dotyczy polityki regionalnej, ale w kontekście jej miejsca w wieloszczeblowym (określanym też wielopoziomowym) zarządzaniu ponadnarodowym, jakie UE tworzy dla swoich krajów członkowskich przy zachowaniu ich tożsamości i uwzględnieniu ich suwerenności. Zamiarem autorów było ujęcie ogólne polityki regionalnej, tego co wspólne i powtarzalne oraz unowocześniane w kolejnych okresach finansowych, a także scharakteryzowanie tej polityki jako sposobu zarządzania. W ten sposób autorzy chcieli przedstawić uniwersalny punkt widzenia w odróżnieniu od bieżących analiz o wysokościach funduszy dla krajów beneficjentów, ilościowych ramach finansowych i budżecie polityki regionalnej.

Powyższych zagadnień nie da się zupełnie pominąć, jednakże punktem wyjścia rozważań nie były dane liczbowe, a bardziej w przypadku funduszy obszary wsparcia i umiejscowienie polityki regionalnej w systemie zarządzania (fundusze, strategie, instytucje jako instrumenty zarządzania).

Główny cel opracowania w postaci monografii sprowadzał się do przedstawienia polityki regionalnej jako polityki, będącej elementem w systemie wieloszczeblowego zarządzania. W tym aspekcie polityka regionalna pełni funkcję nadrzędną, czasem podporządkowaną, a po wielokroć pozostaje w stosunku współzależnym.

Podobnie jak i inne wspólnotowe polityki (na przykład handlowa, rolna, przemysłowa, ochrony środowiska i tym podobne), tak też polityka regionalna ma swoją genezę oraz etapy rozwojowe. Etapy te przebiegają w kontekście ogółu procesów integracyjnych i rozwojowych zachodzących w UE, które z kolei są ściśle związane z uwarunkowaniami rozwojowymi tak europejskimi, jak i światowymi. Polityka regionalna Wspólnot zaczęła funkcjonować wraz z ich powstaniem, chociaż na początku była ona spontaniczna i pomocowa z uwagi na zniszczenia II wojny światowej oraz nie miała stałego oparcia prawnoinstytucjonalno-organizacyjnego. W sposób profesjonalny i zorganizowany datuje się ją od podpisania Traktatu z Maastricht, ale fundamenty

ma już od lat sześćdziesiątych, kiedy wykorzystywała obce fundusze pomocowe, to jest Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz pieniądze z sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR). Przed powstaniem koronnego funduszu polityki regionalnej Wspólnot (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR), EFS oraz EFOiGR były wykorzystywane w celu wyrównywania różnic.

Nawiązując do celu głównego opracowania, przyjęto określoną konstrukcję składającą się z siedmiu rozdziałów. W każdym z nich zawarty jest cel szczegółowy (częstkowy), natomiast ich synteza zmierza ku wypełnieniu celu głównego określonego w tytule.

I tak rozdział pierwszy jako wprowadzający do tematyki ma charakter ogólny i dotyczy zarządzania wieloszczeblowego zwanego też wielopoziomowym w kontekście teoretycznym, ale również przedstawiającym jego zastosowanie w praktyce funkcjonowania UE. Zarządzanie wieloszczeblowe opisano wieloaspektowo. Uwzględniono więc między innymi tak zwane centralne zarządzanie na poziomie ponadnarodowym, jak również delegowane i miejsce w nim polityki regionalnej, która jako wspólnotowa jest w zarządzaniu ponadnarodowym, a jako delegowana znajduje swoje rozwinięcie w postaci krajowych polityk regionalnych w krajach członkowskich.

Drugi rozdział opracowania zawiera opis traktatów, systemu instytucjonalnego w UE z uwzględnieniem organów oraz budżetu. Wymienione tu elementy wyznaczają bowiem regulacje, jak też zarządzają polityką regionalną. Uwidacznia się tu aspekt ponadnarodowego zarządzania polityką regionalną, która ma podstawy traktatowe, podlega organom współdecydującym i współrządzającym w ramach tak zwanego trójkąta decyzyjnego (Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada Unii Europejski) oraz ma określone miejsce wśród wydatków budżetowych.

Rozdziały trzeci i czwarty są ze sobą ściśle powiązane. Dotyczą całościowego obrazu polityki regionalnej w poszczególnych okresach, począwszy od Maastricht, jako siedmioletnich ram finansowych. Powyższe fragmenty stanowią kompleksowe przedstawienie polityki regionalnej jako struktury zarządczej „wychodzącej” z UE, czyli jest to zarządzanie Multi-Level Governance (MLG) w wymiarze centralnego zarządzania – Central Governance (CG). Dlatego zawarto tu zasady polityki regionalnej jako narzędzia CG. Zasady te są dalej uwzględniane w krajach beneficjentach, w krajowych politykach regionalnych, czyli w zarządzaniu delegowanym (Delegated Governance – DG).

Rozdział czwarty jest poświęcony najnowszemu celom polityki regionalnej, realizowanym jako zasada koncentracji, a jest to koncentracja na gospodarce zrównoważonej.

Rozdziały piąty i szósty – to praktyczny wymiar zarządzania wieloszczeblowego przez politykę regionalną. Przedstawiono w nim bowiem politykę regionalną skierowaną do regionów, a zwłaszcza do euroregionów jako regionów dysporcyjnych. W rozdziałach tych poruszono również tematykę statystycznego wymiaru regionów

(w ramach tak zwanej Nomenklatury Statystycznych Jednostek Terytorialnych – NUTS), który jest potrzebny do sprawozdawczości statystycznej i ewidencjonowania efektów zastosowania pomocowych instrumentów finansowych. Niewątpliwie ważne znaczenie mają opisane programy operacyjne, które wyznaczają tematy dla projektów finansowych z tak zwanej pomocy strukturalnej, gdyż tematy te (zarządzane przez krajowe instytucje) podlegają jednocześnie zarządzaniu przez politykę regionalną.

W rozdziale siódmym odniesiono się do tych instytucji, które są bezpośrednio związane z tak zwaną polityką wewnętrzną, czyli gremia doradcze, Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów oraz tak zwaną polityką zewnętrzną, jak Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych Rady Europy oraz biura regionalne w postaci lokalnego przedstawicielstwa szczebli regionalnych w Brukseli.

Podjęta tematyka opracowania oraz sposób jej przedstawienia, mieszczą się w szeroko ujmowanych naukach ekonomicznych, to jest w ekonomii gospodarki światowej oraz w ekonomii procesów integracyjnych, a także w naukach o zarządzaniu i jakości.