

Radosław Urbański

**PERSPEKTYWA FINANSOWA UNII EUROPEJSKIEJ
2007–2013 ORAZ KIERUNKI ROZWOJU POLITYK
WSPÓLNOTOWYCH**

**EU FINANCIAL PERSPECTIVE 2007–2013 AND THE DIRECTIONS
OF DEVELOPMENT OF THE COMMUNITY POLICIES**

Postępujący proces integracji europejskiej kształtował i rozwijał politykę Wspólnoty Europejskiej. Polityka strukturalna oznaczała interwencję Wspólnoty w struktury gospodarcze państw członkowskich. Środki unijne przekazywane były przede wszystkim na zmiany w przemyśle (głównie ciężkim). Polityka ta nie obejmowała jednakże ingerencji Wspólnoty w strukturę społeczną.

Pojęcie polityki regionalnej pojawiło się natomiast w latach 30. XX wieku i było używane wyłącznie na poziomie państwowym. Mówiono o polityce regionalnej państwa, przez którą rozumiano centralne zarządzanie środkami finansowymi w państwie przeznaczonymi na pomoc w poszczególnych regionach tego państwa. Była to jedna z form interwencjonizmu państwowego. Zauważono jednak duże dysproporcje regionalne w państwach i z tego względu od 1975 roku rozpoczął się bardzo szybki rozwój polityki regionalnej we Wspólnocie. Powołanie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego było wyrazem tego, że od tej daty Wspólnota postawiła na rozwój regionalny. Zwracano uwagę na wyrównywanie różnic pomiędzy poszczególnymi regionami.

Polityka Spójności to pojęcie najbardziej elastyczne, jak i najszersze, zawiera spójność na poziomie regionalnym i państwowym. Polityka ta oznacza spójność gospodarczą społeczną i przestrzenną (terytorialną). Tak więc poprzez politykę spójności należy rozumieć celową i świadomą działalność organów wspólnotowych oraz państw członkowskich zmierzającą do przebudowy

struktury społecznej i rozwoju gospodarczego danego obszaru, a także do zagwarantowania spójności przestrzennej, której głównym celem jest niwelowanie różnic w rozwoju między państwami członkowskimi oraz poszczególnymi regionami. Aktualnie polityka strukturalna, regionalna i spójności oznacza to samo i pojęcia te można używać zamiennie. Pojęcie polityki spójności możemy zastosować do działań organów tak na poziomie Wspólnoty, jak i do działań organów krajowych – na szczeblu centralnym, bądź na szczeblu regionalnym. Niwelowanie różnic rozwojowych oznacza takie interwencje finansowe, które mają zapewnić podobny poziom rozwoju gospodarczego, podobny poziom życia społecznego oraz podobną spójność terytorialną.

Niwelowanie różnic ma się odbywać poprzez:

- poprawę alokacji czynnika produkcji;
- wykorzystanie zasobów naturalnego regionu;
- rozbudowę infrastruktury odpowiedzialną za rozwój na danym obszarze.

Wskazać należy, że w latach 2007–2013 stawia się na rozwój gospodarczy za pomocą małych i średnich przedsiębiorstw (SME-Small and Medium Enterprises)¹.

Polityka spójności na lata 2007–2013 miała na celu zwiększenie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia we wszystkich regionach i miastach Unii Europejskiej. Realizowana była przede wszystkim dzięki dwóm funduszom strukturalnym, tj.: Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiemu Funduszowi Społecznemu (EFS) oraz Funduszowi Spójności (FS).

W perspektywie 2007–2013 zacierają się różnice między podstawami prawnymi dotyczącymi działalności Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Regionalnego oraz Funduszu Spójności. Wyrazem tego jest wspólna regulacja prawna działalności tych funduszy. Zasady ogólne działalności wszystkich wymienionych jw. funduszy uregulowane jest jednym wspólnym Rozporządzeniem Rady Wspólnot Europejskich nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 roku², zwany dalej Rozporządzeniem Rady WE.

Od 1 stycznia 2007 roku główną reformą Polityki Spójności i Polityk Gospodarczych Unii Europejskiej było dostosowanie Polityki Spójności do jej

¹ http://ec.europa.eu/enterprise/policies/sme/facts-figures-analysis/sme-definition/index_en.htm.

² Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L 210 z 31 lipca 2006 roku.

potrzeb w rozszerzonej Unii Europejskiej (27 państw) wcześniej obowiązujące zasady obowiązywały 15 państw członkowskich. Reforma 2007 roku utrzymała liczbę trzech celów polityki spójności, cele te mają swoje nazwy i nie są oznaczone jedynie numerami.

Działanie podejmowane przez Wspólnotę ma na celu wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii Europejskiej w celu wsparcia harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju Wspólnoty³. Działanie to podejmowane jest za pomocą funduszy, Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI) i innych istniejących instrumentów finansowych. Jego celem jest zmniejszenie dysproporcji gospodarczych, społecznych i terytorialnych, które powstają zwłaszcza w państwach i regionach opóźnionych w rozwoju i w związku z restrukturyzacją gospodarczą i społeczną oraz z procesem starzenia się ludności.

Rozporządzenia Rady WE zostało dostosowane z jednej strony do potrzeb rozszerzonej UE, z drugiej do nowych wyzwań przed nią stojących. W konsekwencji w rozporządzeniu znalazły się modyfikacje dotyczące systemu podstawowych celów polityki spójności, które w latach 2007–2013 koncentrują się na trzech nowych celach powiązanych z priorytetami Strategii lizbońskiej⁴.

Działanie podejmowane w ramach funduszy na poziomie krajowym i regionalnym, priorytety Wspólnoty sprzyjające trwałemu rozwojowi przez wzmocnianie wzrostu, konkurencyjności, zatrudnienia i integracji społecznej oraz poprzez ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego.

Zgodnie z art. 3 ust. 2 Rozporządzenia Rady WE, EFRR, EFS, Fundusz Spójności, EDI oraz inne istniejące wspólnotowe instrumenty finansowe przyczyniają się, każdy we właściwy dla siebie sposób, do osiągnięcia następujących trzech celów:

Cel Konwergencja, jest zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. a Rozporządzenia Rady WE ukierunkowany na przyspieszenie konwergencji najslabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększaniu ilości i poprawie jakości inwestycji w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie jakości środowiska naturalnego oraz zwiększaniu wydajności administracji. Cel ten stanowi priorytet funduszy.

³ Art. 158 TWE.

⁴ http://www.um.warszawa.pl/testy/files/File/strategia_lizbonska.pdf.

Cel Konwergencja (wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego) – jego nazwa się zmieniła, ale zakres w porównaniu z tzw. celem 1 polityki spójności 2000–2006 pozostał zasadniczo ten sam. Cel jest zorientowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Priorytetem pozostał wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy, nie uległo także zmianie kryterium wyboru obszarów będących beneficjentami tych działań, tj. PKB na mieszkańca nieprzekraczające 75% średniej UE w regionach poziomu NUTS 2 (odpowiadających polskiemu województwom)⁵. Cel Konwergencja ukierunkowany jest na przyspieszenie eliminowania różnic w rozwoju najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. Cel ten jest osiągnięty poprzez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia dzięki zwiększonym inwestycjom w kapitał rzeczowy i ludzki, rozwojowi innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy, zdolnościom adaptacyjnym do zmian gospodarczych i społecznych, ochronie i poprawie środowiska oraz zwiększeniu wydajności administracji. Cel ten ma znaczenie priorytetowe dla wsparcia funduszy⁶.

Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie jest zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. b Rozporządzenia Rady WE ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności i atrakcyjności regionów, jak również zatrudnienia poprzez przewidywanie zmian gospodarczych i społecznych, w tym związanych z liberalizacją handlu, poprzez zwiększenie i poprawę jakości inwestycji w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska naturalnego oraz poprawę

⁵ Obszar Unii Europejskiej podzielony jest na tzw. NUTS-y, czyli obszary, których wytypowanie i nazwanie ułatwia wybór regionów, które potrzebują wsparcia. NUTS, czyli Nomenclature of Units for Territorial Statistics, to po polsku Nomenklatura Jednostek Statystyki Terytorialnej. W Unii Europejskiej istnieje pięć poziomów tej klasyfikacji i obejmują one całe terytorium Unii Europejskiej. Jednostek NUTS na przykładzie Polski wyglądają następująco: (w nawiasach podana jest liczba poszczególnych jednostek każdego z wyżej wymienionych rodzajów w Polsce): NUTS 1 – regiony – grupujące województwa (6), NUTS 2-województwa (16), (makroregiony) NUTS 3 – podregiony – zgrupowanie kilku powiatów (45), NUTS 4-powiaty i miasta na prawach powiatu(379), NUTS5 gminy (2489), [w:] <http://www.fundusze.europejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx>; Dzięki takiemu podziałowi możliwe jest porównywanie różnych danych statystycznych w poszczególnych państwach (np. bezrobocie, poziomu życia itp.) – mapa regionów kwalifikujących się – zmiany po przyjęciu 12 nowych krajów, zob., www.ec.europa.eu.

⁶ <http://www.fundusze.europejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/pakiet7komentarzedor3.pdf>.

dostępności, zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, jak również rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.

Cel Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie (wspieranie zmian strukturalnych w regionach niekwalifikujących się do uzyskiwania pomocy w ramach celu Konwergencja ze względu na przekroczenie wskaźnika 75% PKB per capita UE oraz wspieranie zmian na rynku pracy) – jest w założeniach zaproponowanego przez Komisję pakietu nowym celem i obejmuje działania zorientowane na regionalną konkurencyjność i zatrudnienie. Jego podstawowym zadaniem jest umożliwienie realizacji Strategii lizbońskiej. Komisja zakłada tutaj zasadnicze przesunięcie aktywności z restrukturyzacji regionalnej (jak to było w latach 2000–2006 w regionach objętych celem 2) na konkurencyjność regionalną, oraz że jego beneficjentami mogą być wszystkie regiony UE, a nie tylko regiony problemowe. Cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: ukierunkowany jest, poza najsłabiej rozwiniętymi regionami, na zwiększenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz na zwiększenie zatrudnienia. Cel ten ma być osiągnięty poprzez zwiększone inwestycje w kapitał ludzki, innowacyjność i promowanie społeczeństwa opartego na wiedzy, przedsiębiorczość, ochronę i poprawę jakości środowiska, poprawę zdolności adaptacyjnych pracowników i podmiotów gospodarczych, rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.

Cel Europejska współpraca terytorialna zgodnie z art. 3 ust. 2 lit. c Rozporządzeniem Rady WE jest ukierunkowany na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym.

Cel Europejska współpraca terytorialna (wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii) – jest także nowym celem i obejmuje współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną⁷. Komisja Europejska uznała, że jest to sfera interwencji o bardzo wysokiej wartości dodanej i dlatego zamiast, jak dotychczas, stanowić jedną z Inicjatyw Wspólnoty, powinna się znaleźć

⁷ Por. Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej w Unii Europejskiej „Nowe partnerstwo dla spójności. Konwergencja, konkurencyjność, współpraca”, Komisja Europejska, Bruksela, 18.02.2004.

w głównym nurcie finansowania (w tzw. mainstreaming). Działania w ramach tego celu są finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Cel Europejska współpraca terytorialna ukierunkowany jest na umacnianie współpracy transgranicznej poprzez wspólne inicjatywy lokalne i regionalne, umacnianie współpracy transnarodowej za pomocą działań sprzyjających zintegrowanemu rozwojowi terytorialnemu powiązanemu z priorytetami Wspólnoty oraz na umacnianie współpracy międzyregionalnej i wymiany doświadczeń na właściwym szczeblu terytorialnym. Współpraca terytorialna, a w szczególności współpraca regionalna, była wspierana od wielu lat w ramach działań innowacyjnych lub w ramach inicjatywy wspólnotowej INTER-REG. W latach 2007–2013 postanowiono wzmocnić wartość dodatnią współpracy terytorialnej oraz zwiększyć jej wagę poprzez włączenie odpowiednich obszarów wsparcia w główny nurt programowania w postaci odrębnego celu. Komponent współpracy międzyregionalnej został włączony również w zakres wsparcia celu Konwergencja i Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie⁸.

Zgodnie z art. 3 ust. 3. rozporządzeniem Rady WE należy zaznaczyć, że pomoc w ramach trzech celów uwzględnia zgodnie z ich charakterem z jednej strony szczególne uwarunkowania gospodarcze i społeczne, a z drugiej – szczególne uwarunkowania terytorialne.

Cele polityki spójności mają podstawowy cel, jakim jest realizacja priorytetów Strategii lizbońskiej⁹. Zakładane poszerzenie dotychczasowej polityki spójności o rozwiązania pozwalające na realizację tej Strategii oznacza jakościową zmianę w polityce spójności w Unii Europejskiej. Dzięki czemu stała się bardziej niż dotąd działalnością zorientowaną na konkurencyjność regionów¹⁰.

Działania związane z realizacją poszczególnych celów podejmowane przez państwa członkowskie są współfinansowane przez określone rozporządzeniem instrumenty finansowe – poszczególne fundusze¹¹.

Pochodzenie środków strukturalnych wspierających realizację celów priorytetowych¹²:

⁸ http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/dzialaniapromocyjne/Documents/pakiet7_komentarzedorzporz3.pdf.

⁹ Por. L. Pawłowicz (red.), *Polska wobec integracji rynku finansowego w Unii Europejskiej*, Gdańsk 2006, s. 135–157.

¹⁰ Zob. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/PODSTAWY+WSPARCIA+WSPOLNOTY/Polityka+spojnosci/>.

¹¹ Dz.U. Unii Europejskiej L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹² Ibidem.

- cel Konwergencja: EFRR, EFS, Fundusz Spójności;
- cel Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: EFRR, EFS;
- cel Europejska współpraca terytorialna: EFRR.

Polska uczestniczy w celu konwergencja oraz w celu europejska współpraca terytorialna.

Rozporządzeniem (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94¹³ określa zadania EFRR, zakres udzielonego z niego wsparcia w ramach celów: Konwergencja, Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, Europejska współpraca terytorialna, określonych w art. 3 ust. 2 rozporządzenia WE nr 1083/2006, a także zasady dotyczące kwalifikowalności do wsparcia. Zatem do EFRR stosuje się przepisy rozporządzenia WE nr 1083/2006 oraz przepisy rozporządzenia WE nr 1080/2006. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego to największy fundusz. Jego celem jest wspieranie regionów, wyrównywanie różnic w stosunku do regionów bogatszych, lepiej rozwiniętych. EFRR finansuje wszystkie programy unijne, które mają na celu pomoc opóźnionym w rozwoju regionom. Dziedziny, które mogą być finansowane z tego Funduszu to:

- inicjatywy na rzecz rozwoju lokalnego oraz zatrudnienia, jak też działalności małych i średnich przedsiębiorstw;
- rentowne inwestycje produkcyjne umożliwiające tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia;
- infrastruktura;
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury;
- ochrona i poprawa stanu środowiska;
- rozwój społeczeństwa informacyjnego¹⁴.

Dzięki wymienionych inwestycjom w dziedzinach finansowanych z EFRR, Unia Europejska wspiera rozwój i tworzy nowe miejsca pracy, a także wpływa pozytywnie na rozwój gospodarki.

Rozporządzeniem (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94¹⁵ określa zadania EFS, zakres

¹³ Dz.U. Unii Europejskiej L 210 z 31 lipca 2006 roku.

¹⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx>.

¹⁵ Dz.U. Unii Europejskiej nr L 210 z dnia 31 lipca 2006 roku.

udzielonego z niego wsparcia, przepisy szczegółowe i rodzaje wydatków kwalifikowanych do wsparcia. Do EFS stosuje się przepisy rozporządzenia WE nr 1083/2006 oraz przepisy wymienionej jw. rozporządzenia WE nr 1081/2006 roku.

Europejski Fundusz Społeczny, mimo że kojarzy się z możliwością finansowania szkoleń, warsztatów, wspieraniem zatrudnienia itp., w istocie EFS został stworzony po to, aby poprawić jakość i dostępność miejsc pracy i możliwości zatrudnienia w Unii Europejskiej. EFS zajmuje się następującymi dziedzinami:

- promocją aktywnej polityki rynku pracy, mającą na celu przeciwdziałanie i zapobieganie bezrobociu;
- przeciwdziałaniem zjawisku wykluczenia społecznego;
- kształceniem ustawicznym;
- doskonaleniem kadr gospodarki;
- rozwojem przedsiębiorczości;
- zwiększeniem dostępu i uczestnictwa kobiet na rynku pracy¹⁶.

Rozporządzenie (WE) nr 1084/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2006 roku w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94¹⁷ określa, że celem tego funduszu jest wzmocnienie spójności ekonomicznej i społecznej Wspólnoty na rzecz promowania trwałego rozwoju. Do tego funduszu stosuje się przepisy rozporządzenia WE nr 1083/2006 r. oraz przepisy rozporządzenia jw. nr 1084/2006.

Fundusz Spójności wspiera dwa sektory: środowisko i transport. Z Funduszu Spójności można otrzymać dofinansowanie na duże projekty inwestycyjne z zakresu ochrony środowiska. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz ten wspiera takie dziedziny, jak:

- poprawa jakości wód powierzchniowych;
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia;
- racjonalizacja gospodarki odpadami i ochrona powierzchni ziemi;
- poprawa jakości powietrza;
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego;

¹⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx>.

¹⁷ Dz.U. Unii Europejskiej nr L 210 z dnia 31 lipca 2006 roku. Zob. *Komentarz do aktów prawnych Wspólnot Europejskich w zakresie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na lata 2007–2013*, Warszawa 2006, s. 141–152.

- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy;
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej¹⁸.

Fundusz Spójności jest instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej, lecz nie zalicza się do funduszy strukturalnych. Pomoc z Funduszu Spójności otrzymują kraje, a nie regiony, tak jak to jest w przypadku EFS i EFRR. Środki Funduszu Spójności są kierowane do państw członkowskich, w których produkt narodowy brutto (PNB) na jednego mieszkańca jest niższy niż 90% średniej w państwach Unii Europejskiej¹⁹.

Zupełnie innym rodzajem funduszy są Europejski Fundusz Rolny Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejski Fundusz Rybacki. Pomoc finansowa, którą można uzyskać z tych źródeł, związana jest z prowadzeniem Wspólnej Polityki Rolnej Unii Europejskiej, nie zaś polityki regionalnej²⁰.

Oprócz funduszy istnieją inicjatywy wspólnotowe, takie jak: JASPERS, JESSICA, JEREMIE²¹. Zgodnie z art. 11 Rozporządzenia Rady WE cele funduszy realizowane są w ramach ścisłej współpracy (zwanej dalej „partnerstwem”) pomiędzy Komisją a każdym państwem członkowskim. W zależności od potrzeb i zgodnie z obowiązującymi przepisami krajowymi i praktyką krajową, każde państwo członkowskie organizuje partnerstwo z władzami i podmiotami, takimi jak:

- a) właściwe władze regionalne, lokalne, miejskie i inne władze publiczne;
- b) partnerzy gospodarczy i społeczni;
- c) inne odpowiednie podmioty reprezentujące społeczeństwo obywatelskie, partnerów zajmujących się zagadnieniami z zakresu środowiska naturalnego, organizacje pozarządowe oraz podmioty odpowiedzialne za wspieranie równości mężczyzn i kobiet.

Każde państwo członkowskie wyznacza najbardziej reprezentatywnych partnerów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz w sferze gospodarczej, społecznej, środowiska naturalnego lub w innej sferze (zwanymi dalej „partnerami”), zgodnie z przepisami krajowymi i praktyką krajową, biorąc pod uwagę potrzebę wspierania równości mężczyzn i kobiet oraz zrównowa-

¹⁸ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx>.

¹⁹ Ibidem.

²⁰ Więcej na stronie Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi, www.minrol.gov.pl.

²¹ Szerzej: <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/CelePolitykiSpojnosci.aspx>.

ważonego rozwoju poprzez integrację wymogów w zakresie ochrony i poprawy jakości środowiska naturalnego.

Partnerstwo realizowane jest z pełnym poszanowaniem odpowiednich kompetencji instytucjonalnych, prawnych i finansowych każdej kategorii partnerów.

Partnerstwo obejmuje przygotowanie, realizację, monitorowanie i ocenę programów operacyjnych. Państwa członkowskie angażują, w zależności od potrzeb, każdego z właściwych partnerów, w szczególności regiony, na różnych etapach programowania w ramach czasowych przewidzianych dla każdego etapu. Co roku Komisja konsultuje się z organizacjami reprezentującymi partnerów gospodarczych i społecznych na poziomie europejskim w sprawie pomocy funduszy.

Zgodnie z art. 12 rozporządzenia Rady WE realizacja programów operacyjnych należy do obowiązków państwa członkowskiego na właściwym szczeblu terytorialnym, zgodnie z systemem instytucjonalnym właściwym dla każdego państwa członkowskiego. Obowiązki te są wykonywane w poszczególnych państwach członkowskich zgodnie z cytowanym rozporządzeniem Rady WE.

Środki finansowe Unii Europejskiej gromadzone są przez państwa członkowskie oraz przekazywane do unijnego budżetu. Środki te stanowią zasoby własne Unii Europejskiej. Środki w budżecie Unii Europejskiej pochodzą z trzech podstawowych źródeł:

- a) z ceł pobieranych od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej (tzw. tradycyjne zasoby własne Unii);
- b) z dochodów z VAT (czyli podatku od wartości dodanej) – jest to określony procent, który dane państwo ma zapłacić Unii od środków pochodzących z podatku VAT);
- c) ze środków uzależnionych od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich (każde państwo płaci 0,73 proc. swojego Produktu Narodowego Brutto (PNB) do budżetu Unii. Jest to obecnie największe źródło środków finansowych Unii Europejskiej²².

Poza wymienionymi źródłami zasilania budżetu Unii Europejskiej, trzeba wymienić podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, składki wpłacane przez państwa spoza Unii Europejskiej do niektórych

²² <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/Programy.aspx>. Zob. również: http://ec.europa.eu/budget/library/publications/finacial_pub/budget_glance_pl.pdf.

programów unijnych oraz kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji i innych przepisów. Spora część przychodów do budżetu Unii Europejskiej uzależniona jest od poziomu gospodarczego państw członkowskich. Państwa bogatsze wpłacają do Unii Europejskiej więcej niż kraje biedniejsze, pomimo tego nie otrzymują więcej dotacji unijnych. W 2007 roku do Polski trafiło 7,8 miliarda euro (7,4% wszystkich unijnych wydatków). Po zapłaceniu składki, Polska zarobiła około 5,1 miliarda euro. Inaczej mówiąc, suma którą wpłacamy do budżetu Unii stanowi tylko 1/4 tego, co otrzymujemy. W porównaniu z 2006 rokiem jest to ponad dwa razy więcej. Szacuje się, iż w latach 2007–2013 Polska otrzyma od Unii Europejskiej w sumie 87 miliardów euro, a do budżetu odda 22 miliardy euro, co oznacza iż „na czysto” otrzyma około 65 miliardów euro²³.

Komisja Europejska realizuje dochody i wydatki budżetu na własną odpowiedzialność i w granicach zatwierdzonych środków. Państwa członkowskie współpracują z Komisją w taki sposób, aby środki wykorzystywane były zgodnie z zasadą należytego zarządzania finansami²⁴. Gospodarka finansowa WE jest prowadzona w oparciu o następujące zasady budżetowe: zasada jednolitości i rzetelności budżetowej, roczności, równowagi, uniwersalności, szczegółowości, należytego zarządzania finansami oraz przejrzystości. Ponadto do rangi zasady budżetowej podniesiono normę nakazującą sporządzenie budżetu w euro²⁵.

Trzeba tu zaznaczyć, że z dniem 1 stycznia 1999 roku rozpoczął się nowy etap w integracji walutowej Europy. W tym dniu zaczęła działalność w ramach Unii Europejskiej Unia Gospodarcza i Walutowa oraz pojawiła się nowa wspólna waluta europejska – euro²⁶.

Każde państwo członkowskie opracowuje Narodową Strategię Spójności (NSS) (w Polsce Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, NSRO) to dokument określający priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR),

²³ Por. <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Wiadomosci/Strony/Podsumowanie%20negocjacji%20z%20Komisja%20Europejska.aspx>.

²⁴ B. Brzeziński (red.), *Prawo finansów publicznych*, Toruń 2006, s. 348.

²⁵ Ibidem.

²⁶ D. Kowalczyk, *Efekty i perspektywy funkcjonowania wspólnej waluty-euro*, [w:] *Rynek usług finansowych w Unii Europejskiej – szanse i wyzwania dla Polski*, red. B. Kubska-Maciejowicz, A. Stępnia, Poznań 2004, s. 33; L. Oręziak, *Euro-nowy pieniądz*, Warszawa 1999. Zob. dotyczące perspektyw dla Polski: A. Sopoćko, *Polska w strefie euro? Nowe perspektywy wzrostu*, Warszawa 2008.

Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz Funduszu Spójności w ramach budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013. Celem strategicznym NSS jest tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki polskiej opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej²⁷. Cel strategiczny osiągnąć jest przy pomocy realizacji celów szczegółowych:

1. poprawa jakości funkcjonowania instytucji publicznych oraz rozbudowa mechanizmów partnerstwa;
2. poprawa jakości kapitału ludzkiego i zwiększenie spójności społecznej;
3. budowa i modernizacja infrastruktury technicznej i społecznej mającej podstawowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności Polski;
4. podniesienie konkurencyjności i innowacyjności przedsiębiorstw, w tym szczególnie sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej oraz rozwój sektora usług;
5. wzrost konkurencyjności polskich regionów i przeciwdziałanie ich marginalizacji społecznej, gospodarczej i przestrzennej;
6. wyrównywanie szans rozwojowych i wspomaganie zmian strukturalnych na obszarach wiejskich²⁸.

Każde państwo członkowskie zobowiązane jest do podejmowania ustaleń prawnych regulujących politykę rozwoju społeczno-gospodarczego. W Polsce zasady prowadzenia polityki rozwoju zostały określone w ustawie z dnia 6 grudnia 2006 roku o zasadach prowadzenia polityki rozwoju²⁹. Ustawa ta określa zasady prowadzenia polityki rozwoju, podmioty prowadzące tę politykę oraz tryb współpracy między nimi.

Ustawa zawiera m.in. definicję polityki rozwoju, wymienia obszary wsparcia, w jakich jest ona prowadzona, wskazuje organy ją prowadzące. Określa tryb przyjmowania strategii rozwoju kraju, strategii sektorowych, a także tryb ustanawiania i realizacji programów operacyjnych. Ustawa o zasadach prowadzenia polityki rozwoju jest pierwszym kompleksowym rozwiązaniem, które dotyczy sposobu prowadzenia polityki rozwoju i odnosi się do wszystkich podmiotów realizujących tę politykę i wszystkich źródeł jej finansowania.

Przepisy zawarte w ustawie będą miały jedynie ograniczone zastosowanie do programów finansowanych z Europejskiego Funduszu Rolnego na Rzecz

²⁷ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>.

²⁸ Ibidem.

²⁹ Dz.U. 2006, nr 227, poz. 1658 ze zm.

Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybackiego, w zakresie, w jakim jest to niezbędne do zapewnienia koordynacji realizacji polityki rozwoju na poziomie strategicznym³⁰.

Zgodnie z art. 9 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju strategiami rozwoju są:

1. strategia rozwoju kraju;
2. strategię sektorowe;
3. strategię rozwoju województw, o których mowa w art. 11 ustawy z dnia 5 czerwca 1998 roku o samorządzie województwa³¹;
4. strategię rozwoju lokalnego, w tym strategię rozwoju powiatów oraz strategię rozwoju gmin.

Zgodnie z art. 10 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, strategia rozwoju kraju jest dokumentem planistycznym określającym podstawowe uwarunkowania, cele i kierunki rozwoju kraju w wymiarze społecznym, gospodarczym i terytorialnym. Strategia rozwoju kraju obejmuje okres co najmniej 7 lat.

Strategia rozwoju kraju zawiera w szczególności:

1. diagnozę sytuacji społeczno-gospodarczej kraju, z uwzględnieniem stanu środowiska, obecnych i przewidywanych uwarunkowań ochrony środowiska oraz zróżnicowań przestrzennych;
2. prognozę trendów rozwojowych w okresie objętym strategią;
3. określenie celów strategicznych polityki rozwoju;
4. określenie kierunków interwencji podmiotów służącej osiągnięciu celów strategicznych polityki rozwoju;
5. określenie kierunków wspierania rozwoju regionów środkami pochodzącymi z budżetu państwa lub ze źródeł zagranicznych;
6. wskaźniki realizacji;
7. określenie systemu realizacji oraz ram finansowych.

Przy opracowywaniu strategii rozwoju kraju uwzględnia się koncepcję przestrzennego zagospodarowania kraju oraz postanowienia rozdziału 1 w Dziale VI Tytułu I ustawy z dnia 27 kwietnia 2001 roku – Prawo ochrony środowiska³².

³⁰ http://www.regioportal.pl/pl23/teksty98/ustawa_o_zasadach_prowadzenia_polityki_rozwoju.

³¹ Tekst jedn. Dz.U. 2002, nr 23, poz. 220 ze zm.

³² Dz.U. 2006, nr 129, poz. 902 ze zm.

Strategia rozwoju kraju uwzględnia kierunki rozwoju zawarte w dokumentach strategicznych oraz politykach Unii Europejskiej.

Obok działań o charakterze prawnym, fiskalnym i instytucjonalnym cele NSS będą realizowane za pomocą programów (operacyjnych), zarządzanych przez Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, programów regionalnych (tzw. regionalnych programów operacyjnych), zarządzanych przez zarządy poszczególnych województw i projektów współfinansowanych ze strony instrumentów strukturalnych³³:

- Program Infrastruktura i Środowisko – EFRR i FS;
- Program Innowacyjna Gospodarka – EFRR;
- Program Kapitał Ludzki – EFS;
- 16 programów regionalnych – EFRR;
- Program Rozwój Polski Wschodniej – EFRR;
- Program Pomoc Techniczna – EFRR;
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – EFRR.

Programy operacyjne (PO) państw członkowskich obejmują okres pomiędzy 1 stycznia 2007 a 31 grudnia 2013 rokiem. Program operacyjny dotyczy wyłącznie jednego z trzech celów (z wyjątkiem szczególnych przypadków określonych w art. 32.2 rozporządzenia ogólnego) i otrzymują finansowanie wyłącznie z jednego funduszu³⁴.

Każdy program operacyjny musi zawierać³⁵:

- analizę sytuacji kwalifikowanego obszaru;
- uzasadnienie wybranych projektów;
- konkretne cele osi priorytetowych;
- plany finansowe;
- przepisy wykonawcze dla programów;
- indykatorywny wykaz dużych projektów.

Zgodnie z art. 15 ust. 1 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju, programy operacyjne ustanawia się w celu realizacji:

- strategii rozwoju kraju i strategii sektorowych – w formie krajowych programów operacyjnych oraz w formie regionalnych programów operacyjnych współfinansowanych z budżetu państwa i źródeł zagranicznych;

³³ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>.

³⁴ Polityka spójności 2007–2013, Komentarze i teksty oficjalne, Luksemburg: Urząd Oficjalnych Publikacji WE 2007, s. 32.

³⁵ Ibidem.

- strategii rozwoju województwa – w formie regionalnych programów operacyjnych.

Strategia rozwoju kraju może być realizowana również na podstawie umów lub porozumień międzynarodowych, a także odrębnych programów, w tym operacyjnych, oraz instrumentów prawnych i finansowych, o których mowa w przepisach Unii Europejskiej.

Realizacja strategii rozwoju kraju w zakresie, o którym mowa w ust. 2 wymienionej jw. ustawy odbywa się na zasadach określonych w umowach lub porozumieniach międzynarodowych, a także w odrębnych programach, w tym operacyjnych, oraz instrumentach finansowych, realizowanych na podstawie przepisów Unii Europejskiej tam wskazanych, dotyczących tych programów oraz na podstawie właściwych decyzji Komisji Europejskiej.

Przepisy art. 25 ustawy o zasadach prowadzenia polityki rozwoju określają sposób realizacji programów operacyjnych. Za prawidłową realizację programu operacyjnego odpowiada instytucja zarządzająca. Instytucją zarządzającą jest: w przypadku krajowego programu operacyjnego – odpowiednio właściwy minister albo minister właściwy do spraw rozwoju regionalnego. W przypadku regionalnego programu operacyjnego – zarząd województwa.

Łączna suma środków zaangażowanych w realizację Narodowej Strategii Spójności wynosi około 85,6 mld euro. Z tytułu realizacji NSS średniorocznie (do 2015 roku) będzie wydatkowane około 9,5 mld euro, co odpowiada około 5% produktu krajowego brutto. Z tej sumy:

- 67,3 mld euro będzie pochodziło z budżetu UE;
- 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych (w tym ok. 5,93 mld euro z budżetu państwa);
- ok. 6,4 mld euro zostanie zaangażowanych ze strony podmiotów prywatnych.

Łączna suma środków włączona w realizację działań rozwojowych, których głównym elementem będzie NSS, wyniesie łącznie ponad 107,9 mld euro, w tym 85,4 mld środków UE. Szczegółowy podział funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce w układzie poszczególnych programów operacyjnych kształtuje się w następujący sposób:

- Program Infrastruktura i Środowisko – 41,9% całości środków (27,9 mld euro);
- 16 programów regionalnych – 24,9% całości środków (16,6 mld euro);
- Program Kapitał Ludzki – 14,6% całości środków (9,7 mld euro);

- Program Innowacyjna Gospodarka – 12,4% całości środków (8,3 mld euro);
- Program Rozwój Polski Wschodniej – 3,4% całości środków (2,3 mld euro);
- Program Pomoc Techniczna – 0,8% całości środków (0,5 mld euro);
- Programy Europejskiej Współpracy Terytorialnej – (0,7 mld euro)³⁶.

Pozostałe środki finansowe w ramach obu funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności zostaną przeznaczone na utworzenie krajowej rezerwy wykonania (2% wartości alokacji, czyli 1,3 mld euro).

Zgodnie z zasadą dodatkowości jednej z zasad polityki spójności, można otrzymać jako przedsiębiorca, gmina, szkoła, organizacja pozarządowa itp. nie pochodzi w całości ze środków Unii Europejskiej, lecz częściowo finansowana jest ze środków krajowych.

Żeby otrzymać dofinansowanie na określony projekt, warto zapoznać się z programem, którego tematyka jest zgodna z celem inwestycji. Do każdego z programów przygotowane są szczegółowe opisy priorytetów. Uzupełnieniem tego może być również dokumentacja konkursowa, przygotowywana przed rozpoczęciem każdego konkursu na projekty oraz niezbędne akty prawne regulujące np. zasady udzielania pomocy publicznej.

Poza polityką regionalną Unia Europejska kładzie także spory nacisk na politykę rolną, rybactwa i rybołówstwa. W Polsce przejawia się to w istnieniu dwóch programów:

- Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich na lata 2007–2013;
- Programu Operacyjnego „Zrównoważony rozwój sektora rybołówstwa i nadbrzeżnych obszarów rybackich 2007–2013”³⁷.

POZIOM REALIZACJI PROGRAMÓW – STAN NA 18 KWIECZNIA 2010 ROKU

Według danych wygenerowanych z Krajowego Systemu Informatycznego KSI SIMIK 07–13 od początku uruchomienia programów do 18 kwietnia br. złożono 120 tys. wniosków (poprawnych pod względem formalnym) na całkowitą kwotę dofinansowania (zarówno środki unijne, jak i środki krajowe) 277,2 mld zł.

³⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Strony/NSS.aspx>.

³⁷ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/Strony/ZmianyWSystemie.aspx>.

W tym samym okresie podpisano z beneficjentami 32 415 umów o dofinansowanie na kwotę 129,1 mld zł wydatków kwalifikowanych, w tym dofinansowanie w części UE 90,8 mld zł, co stanowi 35,7% alokacji na lata 2007–2013.

Wartość wydatków beneficjentów uznanych za kwalifikowane wynikająca ze złożonych wniosków o płatność wyniosła 27,8 mld zł, a w części dofinansowania UE 20,6 mld zł³⁸.

* * *

Negocjacje mające na celu uchwalenie wieloletniego budżetu UE określają możliwości uzyskiwania środków finansowych dla państw członkowskich do 2020 roku. Historia negocjacji Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) to proces długotrwały i skomplikowany. Składa się z wielu etapów, które są realizowane na kilku poziomach. Pierwszy etap to negocjacje finansowe w Radzie (ok. 1–2 lata), podczas których ustala się ostateczny zarys WRF, drugi to negocjacje z Parlamentem Europejskim. Trzeci zaś etap, to negocjacje kilkudziesięciu aktów prawnych, które stanowią podstawę prawną do realizacji polityk i uruchomienia wynegocjowanych wcześniej środków finansowych (1–1,5 r.), realizowany jest równoległe do dwóch pierwszych. Negocjacje Perspektywy Finansowej przypadające na lata 2007–2013 trwały od 2004 do 2007 roku. Dnia 29 czerwca 2011 roku Komisja Europejska opublikowała Komunikat ws. Wieloletnich Ram Finansowych przypadający na lata 2014–2020 pt. „Budżet z perspektywy «Europy 2020»”. Dało to początek negocjacom nowego okresu finansowania UE³⁹.

Dnia 19 listopada 2013 roku, po wielu miesiącach negocjacji z rządami państw UE, Parlament Europejski przyjął w Strasburgu nowy budżet UE przypadający na lata 2014–2020. Budżet, uzgodniony przez przywódców państw UE już w lutym tego roku, przewiduje wydatki w wysokości 960 mld euro w zobowiązaniach oraz ponad 908 mld euro w rzeczywistych płatnościach. Po raz pierwszy wieloletnie ramy finansowe dla Unii będą mniejsze niż poprzednie. Jednakże Polska otrzyma ok. 4,5 mld euro więcej niż w latach 2007–2013

³⁸ <http://www.lublin.roefs.pl/News/exeDefault/?id=10206>, Por. http://www.fun.duszeuropejskie.gov.pl/AnalizyRaportyPodsumowania/Documents/zestawienie_25042010.pdf.

³⁹ http://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/zagraniczna_polityka_ekonomiczna/wieloletnie_ramy_finansowe/. Zob. Ewelina Jelenkowska-Luca' Komisja Europejska –Przedstawicielstwo w Polsce, *Wieloletnie Ramy Finansowe UE 2014–2020*, <http://www.cpe.gov.pl/pliki/1090-wieloletnie-ramy-finansowe-ue-2014-2020.pdf>.

i będzie jednocześnie największym odbiorcą unijnych funduszy. Dla Polski przewidziano 105,8 mld euro, w tym na politykę spójności 72,9 mld euro, na politykę rolną 28,5 mld euro. W 2016 roku ma zostać dokonany przegląd wieloletniego budżetu, który ma uwzględnić aktualną sytuację gospodarczą. Jeśli unijna gospodarka będzie w lepszej kondycji niż obecnie zostaną wprowadzone zmiany do ram finansowych po kilku latach⁴⁰.

Porozumienie w sprawie reformy WPR zakończył trudny etap negocjacji, jednocześnie rozpoczął niełatwy proces wdrażania nowych rozwiązań. Na forum UE trwają prace nad przepisami przejściowymi, które będą obowiązywały w 2014 roku, oraz nad aktami wykonawczymi i delegowanymi dla WPR obowiązującej do 2020 roku. Na forum krajowym będą podejmowane decyzje umożliwiające wdrożenie nowych przepisów⁴¹.

SUMMARY

The progressive process of European integration has shaped and developed the policy of the European Community. The structural policy meant the Community intervention in the economic structures of the Member States. This policy, however, did not include the Community interventions in a social structure. The concept of the regional policy appeared in the 30's of the twentieth century and it was used only at the state level.

The cohesion policy for 2007–2013 has aimed at the increase of economic growth and employment in all regions and cities of the European Union. It has been implemented mainly by two structural funds, namely: the European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF) and the Cohesion Fund (CF).

In the perspective of 2007–2013 the differences between the legal bases for the operations of the European Regional Development Fund and the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund have been blurred.

⁴⁰ <http://www.forbes.pl/parlament-europejski-przyjal-budzet-na-lata-2014-2020,artykuly,166753,1,1.html>

⁴¹ <https://www.minrol.gov.pl/pol/layout/set/print/content/view/full/42840>.

In November 2013, the European Parliament adopted a budget for 2014–2020. For the first time the multiannual financial framework for the EU will actually lower than the previous ones.

Keywords: Financial Perspective, European Union, cohesion policy, structural funds, European Parliament