

Tomasz Doroczyński\*

**PRZEMIANY POLITYKI REGIONALNEJ W UNII EUROPEJSKIEJ**

Pomyślne zakończenie negocjacji akcesyjnych Polski z Unią Europejską na Szczycie w Kopenhadze, który odbył się 12–13 grudnia 2002 r., otworzyło przed naszym krajem nowe możliwości. Zgodnie z zakładanym kalendarzem 16 kwietnia 2003 r. podpisany został *Traktat akcesyjny* w Atenach, a następnie społeczeństwo polskie w ogólnonarodowym referendum w czerwcu podjęło decyzję determinującą przyszłość Polski na wiele lat. Oddając głos w tak ważnej sprawie należy z całą pewnością, pamiętając oczywiście o zagrożeniach, uświadomić sobie możliwości otwierające się przed polską gospodarką i polskim społeczeństwem. Do najważniejszych zaliczyć należy korzyści płynące z polityki regionalnej Unii Europejskiej, która obok wspólnej polityki rolnej stanowi największą pozycję w budżecie Wspólnot (tab. 1). Właściwe wykorzystanie stawianych do dyspozycji środków może przyczynić się do wprowa-

Tabela 1

Wydatki budżetu UE na rolnictwo i politykę strukturalną w latach 2000–2006  
 (w mln euro – ceny 1999 r.)

Wydatki	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Rolnictwo	40920	42800	43900	43770	42760	41930	41660
CAP	36620	38480	39570	39430	38410	37570	37290
Rozwój wiejski	4300	4320	4330	4340	4350	4360	4370
Pomoc strukturalna	32045	31455	30865	30285	29595	29595	29170
Fundusze strukturalne	29430	28840	28250	27670	27080	27080	26660
Fundusz kohezji	2615	2615	2615	2615	2515	2515	2510
Pomoc przedakcesyjna	3120	3120	3120	3120	3120	3120	3120

Źródło: Accord interinstitutionnel du 6 mai 1999, [w:] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna UE*, PWN, Warszawa 2002.

\* Mgr, doktorant w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

dzenia Polski na ścieżkę stałego i długotrwałego wzrostu gospodarczego. Artykuł ten przedstawia proces kształtowania się polityki regionalnej i funduszy strukturalnych poczynawszy od *Traktatu rzymskiego*, aż po obecny okres budżetowy 2000–2006 oraz planowane zmiany w kolejnych latach. Znajomość celów, zasad i priorytetów polityki regionalnej oraz funduszy strukturalnych jest niezbędnym warunkiem wykorzystania środków oferowanych przez Unię od pierwszego dnia członkostwa w niej.

## WSTĘP

Do połowy lat siedemdziesiątych koncepcja polityki regionalnej określana była mianem scentralizowanego paradygmatu rozwoju regionalnego<sup>1</sup>. Dynamiczny rozwój gospodarczy i społeczny państw Europy Zachodniej po zakończeniu drugiej wojny światowej umożliwił generowanie nadwyżki budżetowej. Środki można było zatem skierować do poszczególnych regionów. Zasadniczym celem było niwelowanie różnic w rozwoju społeczno-ekonomicznym na danym obszarze kraju.

Do najważniejszych instrumentów w ten sposób definiowanej polityki regionalnej zaliczyć można było:

- dotacje i subwencje dla inwestorów;
- ulgi podatkowe związane z rozpoczęciem i prowadzeniem działalności gospodarczej;
- wydatki budżetu państwa na rozwój infrastruktury na danym obszarze;
- bezpośrednie inwestycje państwa w regionach najuboższych.

Konkretne działania państwa podzielić można było na trzy zasadnicze kierunki inicjatyw<sup>2</sup>:

- finansowanie inwestycji infrastrukturalnych (drogi, sieci komunikacyjne, energetyczne i gazownicze);
- budowę okręgów przemysłowych na obszarach zacofanych;
- finansowanie deglomeracji czynnej dużych ośrodków przemysłowych.

Tak funkcjonująca polityka regionalna nie przynosiła spodziewanych efektów i nie przyczyniła się do realnego zmniejszenia dysproporcji pomiędzy regionami.

Lata osiemdziesiąte charakteryzowały się zupełnie nowym podejściem do realizacji zadań polityki regionalnej. Wzrost aktywności w tym zakresie to przede wszystkim plany związane z rozpoczęciem funkcjonowania Jednolitego

<sup>1</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 16.

<sup>2</sup> Tamże, s. 17.

Rynku Wewnętrznego [JRW] na obszarze Wspólnot i z niezbędnymi w tym procesie dostosowaniami. Podstawy prawne umożliwiające działania zmierzające do utworzenia JRW zapewniającego swobodny przepływ osób, towarów, usług i kapitału zostały zapisane w *Jednolitym Akcie Europejskim* (*Single European Act*). Program wyznaczający drogę do osiągnięcia czterech swobód zawarty został w roku 1985 w tzw. Białej Księdze. *Jednolity Akt Europejski* podpisany został przez dziewięć państw członkowskich 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu (Dania, Grecja i Włochy podpisały JAE 28 lutego 1986 r.). Wszedł w życie po zakończeniu ratyfikacji 1 lipca 1987 r. Charakterystyczne stało się odejście od monopolu państwa, które jest obecnie tylko jednym z podmiotów współodpowiedzialnych za politykę regionalną obok jednostek samorządu terytorialnego, podmiotów gospodarczych, instytucji społecznych oraz instytucji i ugrupowań międzynarodowych.

Ważnym elementem działań zmierzających w kierunku wzrostu efektywności polityki regionalnej było obok przeniesienia ciężaru realizacji polityki ze szczebla centralnego na samorządy regionalne i lokalne także zwiększenie roli sektora MSP w przeciwieństwie do wcześniejszego koncentrowania się na dużych przedsiębiorstwach produkcyjnych.

Obecnie do najistotniejszych zadań państwa należy koordynacja między szczeblami władzy publicznej, pomiędzy Unią i państwami członkowskimi, pomiędzy państwem a podmiotami gospodarczymi oraz innymi instytucjami regionalnymi i lokalnymi. Istotną rolą państwa w kreowaniu polityki regionalnej jest również tworzenie otoczenia przyjaznego funkcjonowaniu i rozwojowi firmy na rynku. Uważa się, że głównym czynnikiem wpływającym i kreującym politykę regionalną i wzrost gospodarczy na danym obszarze jest endogeniczny potencjał tkwiący w regionie<sup>3</sup>. Celem polityki regionalnej jest zwiększenie spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Wspólnot. Dochodzi do tego poprawienie sytuacji w regionach słabiej rozwiniętych, peryferyjnych, skupiających „stare” gałęzie gospodarki oraz na obszarach wiejskich<sup>4</sup>. Kolejnym celem jest zapobieganie powstawaniu nowych dysproporcji w rozwoju regionalnym wynikających m. in. z procesów integracyjnych. Polityka strukturalna, zgodnie z zasadą subsydiarności, ma stanowić uzupełnienie działań podejmowanych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Realizacja polityki regionalnej nie może wykraczać poza zasady polityki konkurencji UE<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Tamże, s. 32.

<sup>4</sup> *Unia Europejska – Informator o programach pomocowych*, Wyd. KIE, Warszawa 2000.

<sup>5</sup> A. Marszałek (red.), *Integracja Europejska*, Wyd. UŁ, Łódź 1997, s. 316.

## KSZTAŁTOWANIE SIĘ POLITYKI REGIONALNEJ UE

Polityka regionalna, począwszy od powstania EWG aż po dzień dzisiejszy, jest dziedziną bardzo dynamiczną. Kolejne traktaty wspólnotowe i okresy budżetowe przynosiły wiele zmian. Proces ten nasilił się zwłaszcza w ostatnich latach. Dyskusja o kształcie polityki regionalnej świadczy o jej znaczeniu dla państw członkowskich Unii Europejskiej oraz dla krajów kandydujących.

W roku 1955 przedstawiony został tzw. Plan Beyena, ówczesnego ministra spraw zagranicznych Holandii. Proponował on budowę unii ekonomicznej, koordynację polityki energetycznej oraz wspólne tworzenie sieci elektrowni atomowych przez kraje tworzące EWWiS<sup>6</sup>. 25 marca 1957 r. na mocy *Traktatu rzymskiego* powołano Europejską Wspólnotę Gospodarczą oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej – EUROATOM. Traktat wszedł w życie 1 stycznia 1958 r.<sup>7</sup> Wówczas jeszcze nie rozpatrywano możliwości prowadzenia wspólnej polityki regionalnej. Jednak w preambule traktatu znalazł się następujący zapis:

Państwa członkowskie troszczą się o umocnienie jedności swoich gospodarek i zabezpieczenie ich harmonijnego rozwoju przez zmniejszanie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych<sup>8</sup>.

A wśród prezentowanych przez Międzyrządowy Komitet pod przewodnictwem Paul Henri Spaaka celów funkcjonowania Wspólnoty wskazywano m. in.: powiększenie zasobów poprzez waloryzację regionów opóźnionych w rozwoju i wykorzystanie siły roboczej pozostającej bez pracy<sup>9</sup>.

Bardzo ważną inicjatywą ukierunkowaną na wspieranie rozwoju regionalnego na obszarze ówczesnych Wspólnot Europejskich było powołanie na mocy *Traktatu rzymskiego* Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Rozpoczął on działalność w roku 1959 i zgodnie z *Traktatem* ma m. in. przyczynić się do zrównoważonego rozwoju wspólnego rynku. O skali działalności banku świadczy fakt, iż ok. 5% kapitału trwałego UE zostało wytworzone z udziałem EBI<sup>10</sup>. Przez wiele lat stanowił on jedyne źródło finansowania inicjatyw związanych z rozwojem regionalnym państw członkowskich. EBI udziela

<sup>6</sup> EWWiS – Europejska Wspólnota Węgla i Stali, powstała na mocy *Traktatu Paryskiego* podpisanego w roku 1951 r. przez kraje Beneluxu oraz Francję, Włochy i RFN. Traktat wszedł w życie w 1952 r.

<sup>7</sup> P. Bożyk, *Międzynarodowe Stosunki Gospodarcze*, PWE, Warszawa 1996, s. 280.

<sup>8</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty Europejskie*, Wyd. Morpol, Lublin 1996, s. 43.

<sup>9</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 62.

<sup>10</sup> P. Jasiński, *Europa jako szansa – polityka regionalna UE i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 42.

pożyczek i gwarancji na projekty m. in. w regionach słabo rozwiniętych, związanych z restrukturyzacją i modernizacją przedsiębiorstw, finansuje również ponadnarodowe projekty inwestycyjne w sektorze transportowym, telekomunikacyjnym, energetycznym, przemyśle i ochronie środowiska. Wśród obecnie wspieranych przez EBI inwestycji należy wymienić: pola naftowe w regionie Basilicata we Włoszech (Mezzogiorno), rozbudowę obok Amsterdamu portu lotniczego Schiphol wchodzącego w skład European Union's Trans European Airport Network, budowę autostrady i mostów nad Dunajem łączących Bratysławę z dzielnicą mieszkaniową Petržalka, przebudowę lotniska obok Sofii (terminal pasażerski, pasy startowe, drogi dojazdowe), rurociąg naftowy Czad-Kamerun oraz The Lesotho Highlands Water Project związany z systemem tam i tuneli łączących ujęcia wody na Orange River w górach Lesotho z przemysłowymi obszarami Południowej Afryki (m. in. obszar Johannesburga)<sup>11</sup>.

Pierwsza połowa lat sześćdziesiątych upłynęła pod znakiem wielu inicjatyw zarówno Parlamentu, jak i Komisji Europejskiej. Miały one na celu m. in. podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej oraz przekazanie na jej cele odpowiednich środków finansowych. Niestety zarówno inicjatywy Parlamentu jak i Komisji Europejskiej nie przekładały się na praktyczne działania. Wynikało to przede wszystkim z braku jednomyślności wśród krajów członkowskich EWG.

Wydarzeniem godnym odnotowania było utworzenie w roku 1968 Dyrekcji Generalnej Polityki Regionalnej (DG XVI). Powstała ona w wyniku połączenia jednostek administracyjnych Komisji (EWG) i Wysokiej Władzy (EWWiS), które już wcześniej zajmowały się problemami regionalnymi<sup>12</sup>. Nadal jednak kraje członkowskie Wspólnot Europejskich podzielone były co do opinii odnośnie do funkcjonowania polityki regionalnej na szczeblu ponadnarodowym. Kwestie sporne skupiały się na trzech zasadniczych problemach<sup>13</sup>: umiejscowieniu organu odpowiedzialnego za koordynację krajowych polityk regionalnych, bezpośredniej ingerencji Wspólnot w polityki krajowe oraz na potrzebie utworzenia wspólnego funduszu regionalnego.

Kolejnym bardzo istotnym faktem w procesie dochodzenia do obecnego kształtu polityki regionalnej było opracowanie na początku lat siedemdziesiątych ujednoczonej nomenklatury jednostek terytorialnych – NUTS<sup>14</sup>

<sup>11</sup> European Investment Bank (<http://eib.eu.int>)

<sup>12</sup> P. Jasiński, *Europa jako szansa...*, s. 35.

<sup>13</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 68.

<sup>14</sup> W UE obowiązuje jednolita struktura jednostek terytorialnych „The Nomenclature of Territorial Units for Statistics – NUTS”. Wyróżnia się w niej 5 poziomów: NUTS I, NUTS II, NUTS III, NUTS IV, NUTS V. Na poziomie NUTS I istnieje 71 regionów. Wielkością i zaludnieniem odpowiadają mniej więcej niemieckim krajom związkowym. Mniejsze państwa, jak Dania, Irlandia, Luksemburg tworzą w całości regiony tego typu. Podstawową rolę w polityce

(Niveaux d'Unites Territoriales Statistiques). Cel tej inicjatywy to przede wszystkim możliwość wyodrębnienia odpowiednich stref, do których kierowana mogła być pomoc z funduszy, oraz umożliwienie właściwej koordynacji działań w tym zakresie.

Również bardzo ważnym wydarzeniem w procesie kształtowania się polityki regionalnej na obszarze WE było podniesienie w 1972 r. rangi dwóch funduszy powołanych na mocy *Traktatu rzymskiego*:

- Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF) – istniejącego od roku 1960;
- Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) – utworzonego w roku 1964.

Tak naprawdę kluczowym momentem dla rozwoju polityki regionalnej w Europie Zachodniej było uruchomienie 1 lipca 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), głównie pod naciskiem Wielkiej Brytanii, Irlandii i Włoch. W regulaminie tego funduszu zostało zapisane, że:

Podstawowym jego celem jest korygowanie dysproporcji regionalnych we Wspólnocie Europejskiej wynikających z dominacji rolnictwa oraz spowodowanych głębokimi przekształceniami w przemyśle i bezrobociem<sup>15</sup>.

Początkowo jednak wiele państw traktowało środki otrzymywane z funduszy jako pewnego rodzaju rekompensatę składek płaconych do wspólnego budżetu i dysponowało nimi w dowolny sposób, często „łatając” deficyt w finansach publicznych.

Prowadzone działania były nieskoordynowane, a środki finansowe relatywnie niewielkie. Stąd efekty realizowanej w taki sposób polityki regionalnej stawały pod znakiem zapytania sens jej utrzymywania. Nieskuteczność i nieefektywność Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego skłoniły Komisję Europejską do wprowadzenia zmian w zasadach funkcjonowania funduszu. Pierwsze takie działania zostały podjęte już w roku 1984. Celem reformy miało być przede wszystkim zwiększenie roli Komisji i ograniczenie automatyzmu w zasadach przyznawania środków. Miało to w efekcie podnieść spodziewaną skuteczność polityki regionalnej.

W rzeczywistości realne zmiany w funkcjonowaniu funduszy strukturalnych przyniósł dopiero Jednolity Akt Europejski, który wszedł w życie 1 lipca 1987 r. W artykule 130a (Spójność Ekonomiczna i Społeczna) JAE pojawił się zapis znacznie bardziej konkretny niż w *Traktacie rzymskim*:

---

regionalnej UE odgrywa poziom NUTS II. Istnieją ogółem 183 takie regiony odpowiadające wielkością francuskim *Regions* lub hiszpańskim *Comunidades autonomas*. Na poziomie NUTS III istnieją 1044 regiony. Pod względem powierzchni i liczby ludności odpowiadają one francuskim departamentom lub niemieckim powiatom. Wyróżnia się również jednostki mniejsze NUTS IV i V, nie mają one jednak znaczenia z punktu widzenia realizacji polityki regionalnej.

<sup>15</sup> I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 79.

Celem wspierania wszechstronnego, harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmacniania swojej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich<sup>16</sup>.

Istniały obawy, że swobodny przepływ kapitału, osób, usług i towarów może spowodować powiększenie już zauważalnych różnic między regionami. Było to szczególnie uzasadnione ponieważ w tym okresie do Wspólnot przyjęte zostały trzy państwa (w 1981 r. do WE przystąpiła Grecja, a w roku 1986 Hiszpania i Portugalia) o relatywnie niskim poziomie rozwoju gospodarczego w stosunku do pozostałych krajów członkowskich.

Wśród wielu wprowadzonych w tym okresie zmian w funkcjonowaniu polityki regionalnej i funduszy strukturalnych należy wymienić dwie zasadnicze:

- po pierwsze, polityka regionalna została unormowana zapisem traktatowym i uznana za oficjalną politykę Wspólnot Europejskich;
- po drugie, podjęto decyzję o podwojeniu w okresie 1989–1993 środków przeznaczanych na politykę regionalną.

Wprowadzono również wiele rozwiązań, które z powodzeniem funkcjonują do dnia dzisiejszego:

- środki finansowe zostały skierowane na konkretnie wyznaczone cele;
- określono jasne i przejrzyste kryteria wspólnotowe dla regionów, do których pomoc może być kierowana;
- priorytetowo traktowano programy długookresowe.

Następna reforma funduszy strukturalnych Unii Europejskiej była związana z kolejnym przełomowym traktatem. 9 i 10 grudnia 1991 r. na szczycie Wspólnot Europejskich w holenderskim mieście Maastricht przyjęty został *Traktat o Unii Europejskiej (Treaty on European Union)*. Ostatecznie podpisany został 7 lutego 1992 r., a po procesie ratyfikacji wszedł w życie 1 listopada 1993 r.<sup>17</sup> Tym razem największym wyzwaniem, przed którym stanęły kraje członkowskie było przygotowanie się do wejścia w kolejną fazę integracji: utworzenie unii gospodarczej i walutowej (EMU – Economic and Monetary Union). Aby sprostać kryteriom konwergencji<sup>18</sup> określonym w art. 109f *Traktatu o UE*<sup>19</sup> kraje mniej zamożne potrzebowały większego wsparcia. Od uzyskania tych środków uzależniały poparcie dalszej integracji wewnątrz Unii Europejskiej. Stąd zapadła decyzja o podwojeniu pomocy regionalnej dla relatywnie najbiedniejszych państw członkowskich.

<sup>16</sup> A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, *Dokumenty...*, s. 115–116.

<sup>17</sup> A. Marszałek (red.), *Integracja...*, s. 144.

<sup>18</sup> Spełnienie tych warunków pozwala przystąpić do EMU – określają one dopuszczalny poziom inflacji, długu publicznego, deficytu budżetowego, długoterminowych stóp procentowych oraz wahań kursu walutowego.

<sup>19</sup> L. Oręziak, *Unia Europejska*, Wyd. Naukowe PWN, Warszawa 1997, s. 274.

Z początkiem okresu budżetowego 1994–1999 zaczął także funkcjonować Fundusz Kohezji (Cohesion Fund). Z jego środków finansowane są inwestycje związane z transportem i ochroną środowiska. Nie jest on zaliczany do funduszy strukturalnych z powodu różnic formalnych, natomiast jest bardzo ważnym instrumentem realizacji głównego zadania polityki regionalnej Unii Europejskiej – spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Wspólnot. Wśród wielu innych zmian wprowadzonych także w tym okresie do polityki regionalnej wymienić należy utworzenie nowego funduszu, tzn. Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa, a także zwiększenie do trzynastu liczby Inicjatyw Wspólnotowych.

Zmiany po okresie 1994–1999 były niezbędne. Różnice w rozwoju regionalnym poszczególnych obszarów były bardzo duże. Występowały one nie tylko pomiędzy poszczególnymi krajami, ale również wewnątrz nich. Najbogatsze regiony, np.: Hamburg, Londyn notowały poziom PKB dwukrotnie wyższy niż średnia UE. Z drugiej strony Iperios w Grecji czy też portugalskie Azory nie przekraczały 50% średniego PKB UE. Również różnice wewnątrz państw były znaczące. W Hiszpanii w prowincji Cadiz bezrobocie dochodziło do 29% a dochód netto gospodarstw domowych wynosił 6000 euro, natomiast w prowincji Lleida wskaźniki te sięgały odpowiednio 4,6% oraz 12 000 euro<sup>20</sup>. Znaczące różnice były i nadal są zauważalne pomiędzy włoskim południem (Mezzogiorno) i pozostałym obszarem kraju. Wyjątek stanowi tu region Abruzzo położony na południu, który notuje znacznie wyższe wskaźniki od pozostałych obszarów Mezzogiorno (Sycylia, Sardynia, Puglia, Molise, Kampania, Kalabria, Basilicata). Podobne rozwarstwienie występowało w Grecji, pomiędzy regionem metropolitalnym Aten (Attyka) i Centralną Macedonią a pozostałym obszarem kraju. W samych Atenach koncentruje się blisko połowa produkcji przemysłowej, ok. 35% wszystkich inwestycji kapitałowych i 44% zatrudnienia. Obszar ten zamieszkuje ok. 30% mieszkańców Grecji<sup>21</sup>.

#### POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2000–2006

Okres budżetowy 2000–2006 przyniósł największe zmiany w realizacji polityki regionalnej. Na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie 24–25 marca 1999 r. nakreślono ramy finansowe na lata 2000–2006, przeznaczając środki wartości 183 mld euro (tab. 2) na realizację poszczególnych zamierzeń priorytetowych polityki regionalnej.

<sup>20</sup> M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and convergence in Europe's regions*, „Economic Policy”, April 2001, No 32.

<sup>21</sup> T. G. Grosse, *Polityka regionalna UE i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Wyd. ISP, Warszawa 2000.



Tabela 2

Finansowanie celów priorytetowych w latach 2000–2006 (w mln euro – ceny 1999 r.)

Państwo	Cel 1	Pomoc przejściowa dla regionów celu 1	Cel 2	Pomoc przejściowa dla regionów celu 2 i 5b	Cel 3	Instrument dla rybołówstwa oprócz regionów celu 1	Ogółem
Austria	261	0	578	102	528	4	1 473
Belgia	0	625	368	65	737	34	1 829
Dania	0	0	156	27	365	197	745
Finlandia	913	0	459	30	403	31	1 836
Francja	3 254	551	5 437	613	4 540	225	14 620
Grecja	20 961	0	0	0	0	0	20 961
Hiszpania	37 744	352	2 553	98	2 140	200	43 087
Holandia	0	123	676	119	1 686	31	2 635
Irlandia	1 315	1 773	0	0	0	0	3 088
Luksemburg	0	0	34	6	38	0	78
Portugalia	16 124	2 905	0	0	0	0	19 029
Niemcy	19 229	729	2 984	526	4 581	107	28 156
Szwecja	722	0	354	52	720	60	1 908
Wielka Brytania	5 085	1 166	3 989	706	4 568	121	15 635
Włochy	21 935	187	2 145	377	3 744	96	28 484
EU 15	127 543	8 411	19 733	2 721	24 050	1 106	183 564

Źródło: Dane DGXVI, Bruksela 2000, Regional Policy – Inforegio (<http://europa.eu.int>).

W latach 1994–1999 wyodrębnionych było sześć celów priorytetowych polityki regionalnej<sup>22</sup>:

– Cel 1. Promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych. Uprawnione do pomocy w ramach tego celu były regiony NUTSII, których PKB *per capita* nie przekraczał 75% średniego poziomu Wspólnot. Celem tym objęto ok. 26% populacji; zaliczono do niego m. in. cały obszar Grecji, Portugalii i Irlandii. Cel 1. finansowany był przez ERDF, ESF i EAGGF.

– Cel 2. Przekształcenie regionów głęboko dotkniętych kryzysem przemysłowym. Aby uzyskać pomoc w ramach tego celu, obszar musiał charakteryzować się następującymi cechami: stopa bezrobocia wyższa niż średnia w UE, wyższy niż średnia udział zatrudnienia w sektorze przemysłowym oraz spadek w poziomie zatrudnienia w tym sektorze. W latach 1994–1999 ok. 16% populacji objęte było celem 2. Zaangażowane były w nim dwa fundusze: ERDF i ESF.

– Cel 3. Zwalczanie długoterminowego bezrobocia i ułatwianie integracji zawodowej. Skierowany był głównie do młodzieży oraz osób narażonych na długotrwałe pozostawanie bez pracy. Programy realizowane w ramach tego celu finansowane były z ESF w regionach nie objętych celem 1.

– Cel 4. Przystosowanie siły roboczej do przemian w przemyśle. Pomoc finansowana była przez ESF na obszarach spoza celu 1.

– Cel 5a. Adaptacja struktur w zakresie rolnictwa i rybołówstwa. Projekty objęte tym celem miały poprawiać systemy produktywności w rolnictwie i rybołówstwie, przetwórstwo i sprzedaż produktów oraz zabezpieczać pomoc dla młodych farmerów. Finansowanie odbywało się za pośrednictwem EAGGF (Sekcja Orientacji) oraz FIG.

– Cel 5b. Rozwój obszarów wiejskich. Pomoc kierowana była do regionów charakteryzujących się niskim poziomem rozwoju gospodarczego, wysokim wskaźnikiem zatrudnienia w rolnictwie przy jednoczesnym niskim przychodzie z tego sektora. Brano również pod uwagę niską gęstość zaludnienia lub widoczny w tym zakresie trend malejący. W realizację celu zaangażowane były: EAGGF (Sekcja Orientacji), ERDF, ESF oraz FIG.

– Cel 6. Rozwój regionów o szczególnie niskim poziomie zaludnienia. Cel ten związany był z przystąpieniem do UE Szwecji i Finlandii (Szwecja, Finlandia wraz z Austrią zostały przyjęte do UE w roku 1995). Pomoc skierowana została do regionów na poziomie NUTS II o wyjątkowo niskim poziomie zaludnienia<sup>23</sup> i była finansowana poprzez wszystkie cztery fundusze strukturalne (ERDF, ESF, FIG, EAGGF Sekcja Orientacji).

<sup>22</sup> Na podstawie *Inforegio*, Dyrekcja Generalna, „Polityka Regionalna”, maj 2000.

<sup>23</sup> Gęstość zaludnienia nie przekraczająca ośmiu osób na kilometr kwadratowy. W Finlandii 16,6% ludności kraju zostało objęte celem 6. (tj. 841 000 mieszkańców), m. in. Laponia oraz prowincje Kainuu, Pohjois-Karjala, Etela-Savo. W Szwecji objęto pomocą ok. 5% populacji, tj. 451 000 mieszkańców m. in. w regionach Jamtlands, Norrbotten, Vasterbotten.

Łączne środki finansowe przeznaczone na finansowanie powyższych celów oraz Inicjatyw Wspólnotowych w latach 1994–1999 wyniosły ponad 150 mld euro (tab. 3).

Tabela 3

Finansowanie celów priorytetowych i Inicjatyw Wspólnotowych (IW) w latach 1994–1999  
(w mln euro – ceny 1994)

Wyszczególnienie	Cel 1	Cel 2	Cel 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	IW	Suma
EU	93 972	15 360	15 180	6 919	6 862	697	14 051	153 038

Źródło: Dane DGXVI, Bruksela 2000, Regional Policy – Inforegio (<http://europa.eu.int>).

Reforma funduszy strukturalnych ograniczyła liczbę celów priorytetowych na lata 2000–2006 z sześciu do trzech:

– Cel 1 (regionalny). Promocja rozwoju i strukturalne dostosowanie regionów opóźnionych. Celem tym objętych jest ponad 22% mieszkańców Unii. Do otrzymania pomocy kwalifikują się regiony NUTS II z PKB *per capita* mniejszym niż 75% średniego poziomu Wspólnoty, jak również obszary objęte dawnym celem 6 oraz zamorskie terytoria państw członkowskich<sup>24</sup>. W realizację celu 1 zaangażowane są ERDF, ESF, FIFG, EAGGF (Seksja Orientacji).

– Cel 2 (regionalny). Wspieranie gospodarczego i społecznego przekształcenia obszarów dotkniętych trudnościami strukturalnymi. W ramach tego celu pomoc jest kierowana do czterech obszarów: przemysłowych, wiejskich, miejskich oraz zależnych od rybołówstwa. W odniesieniu do obszarów przemysłowych pozostawiono kryteria zgodne z dawnym celem 2 polityki regionalnej. Aby można było zakwalifikować regiony zależne od rybołówstwa do pomocy w ramach celu 2 musi występować na danym obszarze znaczny poziom zatrudnienia w tym sektorze przy jednoczesnym spadku tego zatrudnienia. Obszary wiejskie zaliczane do celu 2 to przede wszystkim regiony, w których występuje niski poziom zaludnienia, znaczący odsetek mieszkańców utrzymujących się jedynie z rolnictwa oraz wysoki poziom bezrobocia. Odnośnie do obszarów miejskich wyznaczono pięć kryteriów: wysoka stopa bezrobocia, znaczący odsetek ludności żyjącej w ubóstwie, niski poziom edukacji, problemy związane z ochroną środowiska naturalnego oraz wysoki współczynnik przestępczości. Spełnienie tylko jednego z nich pozwala korzystać z pomocy w ramach celu 2, który finansowany jest poprzez dwa fundusze: ERDF i ESF.

<sup>24</sup> Francuskie Departamenty (Reunion, Martinique, Guadeloupe, Saint-Martin, Guyane), Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania), Azory i Madera (Portugalia).

– Cel 3 (horyzontalny). Wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów w ramach edukacji, szkolenia i zatrudnienia. Programy w ramach tego celu, podobnie jak w ramach dawnego celu 3 wdrażane są w regionach nie objętych celem 1. Finansowanie odbywa się poprzez ESF. Głównym zadaniem tego celu jest aktywna polityka zatrudnienia i wszelkie formy walki z bezrobociem. Ponadto promuje się tu równouprawnienie mężczyzn i kobiet, realizuje programy szkoleniowe, edukacyjne, kursy oraz działania zmierzające do łatwiejszego dostępu do rynku pracy osób szczególnie narażonych na długotrwałe pozostawanie bez pracy.

Uzupełniając omawianie celów priorytetowych polityki regionalnej na lata 2000–2006 należy zauważyć, że istnieje specjalny program modernizacji rybołówstwa na obszarach nie objętych celem 1, natomiast wszystkie działania skierowane w kierunku wsi są finansowane, oprócz funduszy strukturalnych, również ze środków wspólnej polityki rolnej.

W ramach reformy polityki regionalnej i funduszy strukturalnych ograniczono również liczbę realizowanych Inicjatyw Wspólnotowych. W okresie 1994–1999 prowadzono trzynaście takich programów<sup>25</sup>. Inicjatywy Wspólnotowe na lata 2000–2006 zostały ograniczone do czterech:

– Interreg III: program ten związany jest z współpracą międzyregionalną, międzynarodową i nadgraniczną, ma na celu właściwy rozwój przestrzenny na obszarze Unii.

– Leader +: podobnie jak program Leader II jest związany z rozwojem obszarów wiejskich poprzez współpracę pomiędzy lokalnymi inicjatywami na poszczególnych obszarach.

– Equal: inicjatywa ma na celu likwidowanie wszelkich nierówności w dostępie do rynku pracy.

– Urban: to również kontynuacja inicjatywy z poprzedniego okresu budżetowego mająca na celu regenerację obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie.

Finansowanie celów priorytetowych polityki regionalnej oraz Inicjatyw Wspólnotowych odbywa się poprzez fundusze strukturalne<sup>26</sup>, których funkcjonowanie oparte jest na czterech podstawowych zasadach: koncentracji, programowania, partnerstwa i dodatkowości. Obecny zakres zadań funduszy strukturalnych przedstawia się następująco:

<sup>25</sup> Były to: Interreg II (współpraca nadgraniczna, sieci energetyczne, planowanie regionalne), Employment (równouprawnienie kobiet na rynku pracy, zatrudnienie osób niepełnosprawnych, pomoc osobom młodym i niewykwalifikowanym), Leader II (rozwoj obszarów wiejskich), Adapt (tworzenie społeczeństwa informacyjnego), SMEs (konkurencyjność MSP), Urban (regeneracja obszarów miejskich), Konver (obszary uzależnione od sektora obronnego), Regis II (obszary najdalej położone), Retex (regiony zależne od przemysłu lekkiego), Resider II (konwersja obszarów przemysłu stalowego), Rechar II (konwersja obszarów przemysłu węglowego), Peace (proces pokojowy w Irlandii Płn.), Pesca (obszary zależne od rybołówstwa).

<sup>26</sup> Publikacje internetowe Polskiej Agencji Rozwoju Regionalnego (<http://www.parr.pl>)

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund), którego celem jest zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy obszarami Unii. W szczególności fundusz ten udziela wsparcia:

- inwestycjom produkcyjnym,
- inwestycjom sprzyjającym tworzeniu nowych miejsc pracy,
- rozwojowi infrastruktury oraz inwestycjom w transeuropejskie sieci transportu, telekomunikacji i energetyki,
- wspomaganiu edukacji oraz opieki zdrowotnej,
- lokalnym inicjatywom rozwojowym,
- małym i średnim przedsiębiorstwom,
- inicjatywom badawczo-rozwojowym,
- działalności proekologicznej i ochronie środowiska,
- regionom opóźnionym oraz silnie uzależnionym od upadających sektorów przemysłu,
- (w ramach Inicjatyw Wspólnotowych) inwestycjom związanym z re-generacją obszarów przemysłowych i wielkomiejskich oraz rewitalizacją obszarów wiejskich i zależnych od rybołówstwa.

2. Europejski Fundusz Socjalny (ESF – European Social Fund), ukie-runkowany jest na przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój zasobów ludzkich. Wyróżnia się pięć głównych obszarów wsparcia ESF<sup>27</sup>:

- aktywne formy walki z bezrobociem (aktywizacja zawodowa osób bezrobotnych, przeciwdziałanie bezrobociu długookresowemu i bezrobociu wśród młodzieży, szkolenia i przekwalifikowanie, poradnictwo zawodowe, pośrednictwo pracy, staże i praktyki zawodowe, subsydiowane zatrudnienie),
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu (promowanie równych szans w dostępie do rynku pracy, szczególnie dla grup najbardziej zagrożonych, np. niepełnosprawni, imigranci, byli więźniowie, młodzież ze środowisk zagrożonych patologiami),
- rozwój powszechnego kształcenia ustawicznego (promocja i doskonalenie szkoleń zawodowych, podnoszenie kwalifikacji, uzupełnianie braków w edu-kacji, promocja mobilności zawodowej, powiązanie systemu szkolenia z po-trzebami rynku pracy),
- doskonalenie kadr gospodarki oraz rozwój przedsiębiorczości (wzmoc-nienie konkurencyjności przedsiębiorstw, utrzymywanie miejsc pracy, promocja wykwalifikowanej kadry pracowniczej, rozwijanie potencjału przedsiębiorstw, transfer technologii, usługi doradczo-szkoleniowe dla osób rozpoczynających działalność oraz dla małych firm, pomoc finansowa w postaci grantów inwestycyjnych na rozpoczęcie działalności),

<sup>27</sup> M. Kubisz, *Europejski Fundusz Społeczny – podstawowe informacje, stan polskich przygotowań do absorpcji* ([www.bg.univ.gda.pl](http://www.bg.univ.gda.pl)).

– aktywizacja zawodowa kobiet (projekty doradczo-szkoleniowe, a także wsparcie usług dodatkowych – *accompanying measures*, np. opieka nad dziećmi).

Większość projektów ESF ma charakter usługowy dla osób (*support to persons*). ESF finansuje jednak też programy związane z rozwiązaniami systemowymi (*support to systems*).

3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Fund), który wspiera działania w obszarze rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich. Składa się z dwóch sekcji: orientacji i gwarancji.

Sekcja Gwarancji finansuje m. in. wsparcie dla wcześniejszego przejścia na emeryturę, dodatki wyrównawcze dla obszarów wiejskich znajdujących się w mniej uprzywilejowanej sytuacji z powodów naturalnych i środowiskowych, wspieranie metod produkcji przyjaznej środowisku, zalesianie terenów rolniczych, ułatwianie startu młodym rolnikom. Sekcja Gwarancji finansuje jednak przede wszystkim wspólną politykę rolną (CAP) i w tym zakresie zakupy interwencyjne i dotacje bezpośrednie do produkcji rolnej. Również wszystkie działania na obszarach nie objętych celem 1. finansowane są przez Sekcję Gwarancji.

Sekcja Orientacji finansuje następujące działania na obszarach objętych celem 1.:

- inwestowanie w gospodarstwach rolnych,
- szkolenia zawodowe dla rolników i przekwalifikowanie ludności odchodzącej z rolnictwa,
- wzmacnianie i reorganizację struktur rolnictwa i leśnictwa,
- poprawę przetwórstwa i sprzedaży produktów rolnych,
- rozwój infrastruktury na obszarach wiejskich,
- wzrost konkurencyjności produktów rolnych,
- pomoc dla młodych rolników,
- wspieranie agroturystyki i rzemiosła,
- wspieranie inwestycji w zakresie ochrony środowiska,
- pomoc w osiągnięciu odpowiedniego poziomu życia rolników,
- pobudzanie świadomości społeczności żyjących na obszarach wiejskich w celu m. in. ochrony środowiska naturalnego oraz zachowania walorów krajobrazowych danego regionu.

4. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa (FIGG – Financial Instrument for Fisheries Guidance) wspomaga restrukturyzację rybołówstwa w krajach UE.

W ramach funduszu wspierane są następujące działania:

- rozwój hodowli ryb,
- restrukturyzacja i modernizacja floty rybackiej,
- unowocześnianie metod połowowych,
- inwestycje w przetwórstwo rybne,

- promowanie produktów rybnych,
- inwestycje w infrastrukturę portów rybackich,
- ochrona niektórych akwenów morskich.

Fundusz Spójności (Cohesion Fund) nie jest zaliczany do funduszy strukturalnych Unii Europejskiej. Jednak ze względu na swój charakter jest jednym z najważniejszych instrumentów realizacji polityki spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Wspólnot. Przeznaczony jest dla państw członkowskich, których PKB *per capita* wynosi mniej niż 90% średniego poziomu w całej Unii. Stworzony został z myślą o pomocy krajom w dostosowaniu do wymogów unii monetarnej. Z jego środków finansowane są duże projekty inwestycyjne w zakresie ochrony środowiska oraz transeuropejskich sieci transportowych (minimalna wartość projektu wynosi 10 mln euro). Działania funduszu mają zasięg krajowy, a nie regionalny, jak to dzieje się w przypadku funduszy strukturalnych. Środki z Funduszu Spójności rozdzielane są ze względu na liczbę ludności, wielkość PKB oraz powierzchnię danego kraju. Budżet funduszu<sup>28</sup> na lata 2000–2006 został podzielony na cztery kraje: Hiszpanię, Grecję, Portugalię i Irlandię.

Okres 2000–2006 przyniósł również nowe pojęcie funkcjonujące obecnie w ramach polityki regionalnej. Jest to pomoc przejściowa. Regiony<sup>29</sup>, które w wyniku reformy funduszy strukturalnych utraciły prawo do otrzymywania wsparcia w ramach nowych celów mogą obecnie korzystać z pomocy przejściowej do końca 2005 lub też 2006 r.

W porównaniu z poprzednim okresem zaostrzono kontrole finansowe i monitoring<sup>30</sup> stanu faktycznego realizacji programów i projektów. Zwiększono również rolę ewaluacji<sup>31</sup>. Podstawową funkcją monitoringu i ewaluacji funduszy

<sup>28</sup> Budżet Funduszu Kohezji na lata 2000–2006 wyniósł 18 mld euro. Wielkość dotacji może sięgnąć 80% wartości projektu, a w wyjątkowych przypadkach nawet do 90%. Podział środków przedstawia się następująco: Hiszpania 61–63%, Portugalia 16–18%, Grecja 16–18%, Irlandia 2–6%.

<sup>29</sup> Obszary uprawnione do otrzymania pomocy przejściowej zgodnie z celem 1.: Berlin Wschodni (Niemcy), Hainaut (Belgia), Cantabria (Hiszpania), Korsyka, Valenciennes, Douai, Avesnes (Francja), Molise (Włochy), Południowa i Wschodnia Irlandia, Flevoland (Holandia), Lizbona, Dolina Tagus (Portugalia), Irlandia Płn., Highlands, Islands (Wielka Brytania).

<sup>30</sup> Monitorowanie – proces systematycznego zbierania i analizowania ilościowych i jakościowych informacji na temat wdrażanych projektów i całego programu w aspekcie finansowym i rzeczowym, mający na celu zapewnienie zgodności realizacji projektu i programu z wcześniej zatwierdzonymi założeniami i celami.

<sup>31</sup> Ewaluacja (ocena) – (definicja KE): przez ocenę polityk, programów lub projektów należy rozumieć określenie wartości polityki, programu, projektu w odniesieniu do wcześniej zdefiniowanych kryteriów i na podstawie odpowiednich informacji. Główne cele ewaluacji to: kontrola nad działaniem władz publicznych, zwiększenie przejrzystości tych działań, zwiększenie skuteczności i efektywności projektów i programów podejmowanych przez sektor publiczny, sztafowanie kierunków i priorytetów działalności sektora publicznego, poznawanie mechanizmów programów i projektów.

UE w Polsce będzie w okresie członkostwa Polski w UE umożliwienie sprawnego zarządzania programami operacyjnymi i ich koordynacja na poziomie Podstaw Wsparcia Wspólnoty (CSF), a wcześniej Narodowego Planu Rozwoju poprzez analizę postępów realizacji i oceny skuteczności wdrażanych priorytetów, działań i projektów<sup>32</sup>.

Kolejnym efektem przeprowadzonych zmian jest ograniczenie populacji objętej programami z ok. 51% w latach 1994–1999 do 35–40% w latach 2000–2006.

W okresie 2000–2006 nastąpiło kolejne zwiększenie nakładów na fundusze. Skala tych wzrostów nie była już jednak tak duża jak w latach 1988 i 1993 (tzw. Pierwszy i Drugi Pakiet Delorsa), kiedy środki były każdorazowo podwajane (tab. 4).

Tabela 4

Budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2000–2006  
(w mld euro – ceny 1999)

Cel 1	Cel 2	Cel 3	Fundusz Spójności	Instrument dla Wspólnotowe*	Inicjatywy rybołówstwa**	Akcje innowacyjne
135,95	22,45	24,05	18,0	10,44	1,11	1,0

\* Interreg III – 4875, Urban II – 700, Equal 2847, Leader+ – 2020 (mln euro – ceny 1999); \*\* oprócz regionów celu 1.

Źródło: Regional Policy – Info regio (<http://europa.eu.int>).

#### DYSKUSJA NAD PRZYSZŁYM KSZTAŁTEM POLITYKI REGIONALNEJ

Wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu polityki regionalnej i funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 nie zakończyło debaty na forum europejskim w tym zakresie. W perspektywie bezprecedensowego rozszerzenia Unii Europejskiej w roku 2004 o dziesięć relatywnie biedniejszych państw mających poważne problemy społeczne i ekonomiczne dyskusja nad kształtem polityki spójności jest szczególnie ważna. Kolejny okres programowania będzie obejmował lata 2007–2013<sup>33</sup>.

Za oficjalny początek debaty możemy uznać przyjęcie 31 stycznia 2001 r.<sup>34</sup> przez kraje członkowskie i Komisję Europejską drugiego raportu kohezyjnego.

<sup>32</sup> System monitorowania i oceny funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w Polsce, KIE, grudzień 2001, przyjęty przez RM 12.02.2002.

<sup>33</sup> W ostatnich latach okresy programowania były stopniowo wydłużane: 1989–1993 (5 lat), 1994–1999 (6 lat), 2000–2006 (7 lat).

<sup>34</sup> Second report on economic and social cohesion, COM(2001), 31.01.2001.



Odnosnie do realizacji głównego celu polityki regionalnej, czyli spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Unii, autorzy raportu zauważają istotną poprawę sytuacji, chociaż istniejące dysproporcje są nadal znaczące. Dostrzegalny zarówno był wzrost PKB *per capita* w najbardziej ubogich krajach Unii (tab. 5), jak i wzrost zatrudnienia szczególnie w sektorze usług i nowych technologii. Dzięki nakładom na transeuropejskie sieci transportowe oraz inwestycjom w infrastrukturę zwiększał się stopniowo poziom rozwoju regionów peryferyjnych. Bardzo istotnym faktem odnotowanym w raporcie był pozytywny wpływ pozostałych polityk wspólnotowych na osiągnięcie celu spójności w Unii Europejskiej. Poprzednie raporty często wskazywały na brak koordynacji działań i rozbieżne efekty poszczególnych inicjatyw. W raporcie zalecono konieczność wzmocnienia monitoringu i ewaluacji. Przyczyni się to niewątpliwie do wzrostu efektywności polityki strukturalnej oraz uspokoi środowiska wskazujące na nieefektywne i nieracjonalne wydatki w ramach polityki. Drugi raport spójności wskazuje oczywiście na skutki rozszerzenia UE. Niewątpliwie spowoduje to znaczące obniżenie PKB na mieszkańca i przyczyni się do istotnego wzrostu dysproporcji w poziomie rozwoju regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej będzie musiała sprostać ogromnym wyzwaniom i oczekiwaniom, ponieważ niemal wszystkie nowe państwa w całości zakwalifikowane zostaną do celu 1. Może to także spowodować wyeliminowanie części regionów obecnie zakwalifikowanych do tego celu polityki regionalnej<sup>35</sup>. Unia Europejska musi podjąć istotną w tym względzie decyzję, czy pozostawić istniejące kryterium 75%, czy je podwyższyć, tak aby regiony obecnie korzystające z pomocy jej nie utraciły, czy też zaprojektować system pomocy przejściowej, podobnie jak przy ograniczeniu celów priorytetowych od roku 2000. Istnieje także propozycja osobnej kwalifikacji do celu 1. dla państw nowych i krajów obecnej piętnastki.

Tabela 5

Zmiany poziomu PKB na mieszkańca w państwach kohezyjnych  
w latach 1988–2000 (EU15 = 10)

Państwo	Rok		
	1988	1998	2000
Grecja	58,3	66,9	67,7
Hiszpania	72,5	79,2	82,2
Irlandia	63,8	106,1	115,2
Portugalia	59,2	72,3	68,0

Źródło: *Second progress report on economic and social cohesion*, COM(2003)/4, Brussels, 30.01.2003 oraz Regional Policy – Inforegio.

<sup>35</sup> J. Szlachta, *Polityka Regionalna Unii Europejskiej*, ([www.europa.edu.pl/topics/publikacje](http://www.europa.edu.pl/topics/publikacje)), s. 9.

Komisja Europejska, dostrzegając nieuniknione zwiększenie dysproporcji w rozwoju regionów po rozszerzeniu, postanowiła wyodrębnić czynniki<sup>36</sup> mające wpływ na różnice między poszczególnymi obszarami. Wcześniejsze ich scharakteryzowanie pozwoli skuteczniej je eliminować, co w efekcie zapewni rzeczywiste zbliżenie regionów. Zwrócono uwagę na wydajność, konkurencyjność oraz funkcjonowanie gospodarki. Ponadto uznano za bardzo istotne czynniki demograficzne i wpływ migracji. Raport zwraca uwagę, że przepływy migracyjne związane są przede wszystkim z kondycją rynku pracy i z poziomem dochodów tam uzyskiwanych. Zauważono także problem starzenia się ludności Unii Europejskiej, co znajdzie konsekwencje w opiece zdrowotnej oraz systemie podatkowym. W raporcie pojawiła się także opinia, że obawy części państw członkowskich UE przed znaczącym napływem siły roboczej z nowych państw są nieuzasadnione. Problemem może być natomiast ich koncentracja na obszarach leżących najbliżej obecnej granicy Wspólnoty, czyli w Austrii i Niemczech, które już obecnie mają problemy z rosnącym bezrobociem i napływem emigrantów także spoza państw kandydujących, zwłaszcza że w ostatnich kilku latach w regionach przygranicznych, np. między Niemcami a Polską, poziom bezrobocia jest znacznie wyższy po polskiej stronie choć jeszcze w roku 1998 tendencja była odwrotna (tab. 6). Szacuje się, że relatywnie największy przyływ siły roboczej z obecnych państw kandydujących będzie zauważalny w dużych centrach i aglomeracjach<sup>37</sup>, natomiast niekoniecznie w regionach przygranicznych, co wywoływało obawy rządów państw członkowskich i było jedną z przyczyn ustalenia w wielu przypadkach wieloletnich okresów przejściowych w swobodnym przepływie osób<sup>38</sup>. Kolejnymi bardzo ważnymi czynnikami determinującymi eliminowanie różnic w rozwoju regionów są inwestycje zarówno w tworzenie kapitału trwałego, jak i inwestycje w wiedzę. Ponadto kluczową rolę odgrywa infrastruktura. Jest to warunek niezbędny dla dynamicznego i długotrwałego wzrostu na danym obszarze. Niwelowanie różnic pomiędzy regionami i wzrost konkurencyjności zależec będzie od rozwoju zasobów ludzkich, wiedzy posiadanej przez pracowników i pracodawców, aktywności w dziedzinie oświaty i szkoleń, zwiększenia nakładów na innowacje, badania i rozwój technologiczny, a także od tworzenia gospodarki opartej na wiedzy, czyli

<sup>36</sup> H. Jahns, E. Sajdlowska-Martini, *Rozwój regionów UE na podstawie Drugiego Raportu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, „Wspólnoty Europejskie” 2001, nr 9 (121).

<sup>37</sup> C. Weise, J. Bachtler, R. Downes, I. McMaster, K. Toepel, *The Impact of EU Enlargement on Cohesion*, Final Report, Berlin and Glasgow 2001.

<sup>38</sup> Najdłuższy okres przejściowy w tym zakresie może wynosić 7 lat w formule 2+3+2 co oznacza, że istnieje możliwość wcześniejszej liberalizacji w przepływie osób, jeśli dany kraj uzna, że nie widzi zagrożenia dla stabilizacji wewnętrzznego rynku pracy. Z drugiej strony warto zauważyć, że część państw zadeklarowała otwarcie od pierwszego dnia członkostwa (Szwecja, Dania, Irlandia, Grecja, Wielka Brytania), Włochy i Francja zaś po 2 latach.

bogatej w nowoczesne technologie informatyczno-komunikacyjne. To właśnie ta branża kreuje obecnie najwięcej miejsc pracy i może stać się „lokomotywą napędzającą” gospodarkę danego regionu, a w efekcie przyczynić się do zbliżenia poziomu rozwoju regionalnego w rozszerzonej Unii Europejskiej.

Tabela 6

Stopa bezrobocia w regionach przygranicznych  
w latach 1998 oraz 2001

Region	Procent bezrobocia w roku	
	1998	2001
Mecklenburg-Vorpommern	19,6	15,0
Zachodniopomorskie	15,6	21,5
Brandenburg	17,6	13,8
Zachodniopomorskie	15,6	21,5
Brandenburg	17,6	13,8
Lubuskie	11,5	23,6
Dresden	17,9	14,3
Dolnośląskie	12,1	24,1

Źródło: DIW – German Institute for Economic Research  
*The Impact of EU Enlargement on Cohesion* Berlin and Glasgow,  
March 2001 oraz *Second progress report on economic and social  
cohesion*, COM (2003)/4, Brussels, 30.01.2003.

Drugi raport kohezyjny otwierając dyskusję nad kształtem polityki regionalnej w następnych latach postawił wiele pytań<sup>39</sup>. Między innymi są to pytania: o rolę polityki spójności w poszerzonej Unii Europejskiej, o możliwość zwiększenia wpływu innych polityk wspólnotowych w osiąganiu celu spójności; o sposoby modyfikacji działań w świetle bezprecedensowego rozszerzenia, o to, jak koncentrować te działania, aby w efekcie uzyskać wysoką wartość dodaną, w jaki sposób sformułować priorytety polityki, aby najefektywniej wspierać trwały rozwój terytorialny, a w szczególności ekonomiczną konwergencję regionów słabo rozwiniętych, jak najracjonalniej podzielić środki pomiędzy państwa i regiony, a także jakie powinny być zasady zarządzania programami i uruchamianiem środków wspólnotowych oraz jaka powinna być odpowiedź na rosnące potrzeby, jeśli chodzi o ekonomiczne, socjalne i terytorialne wymiary spójności.

Kolejnym bardzo ważnym wydarzeniem było forum kohezyjne, które odbyło się w maju 2001 r. w Brukseli. Odniesiono się tam do pytań i wniosków postawionych w drugim raporcie spójności. Zauważono, że zbliżające się rozszerzenie będzie trudniejsze od poprzednich, ale w efekcie

<sup>39</sup> *Second report on economic and social cohesion*, COM(2001), 31.01.2001.

może przynieść korzyści zarówno państwom kandydującym, jak i obecnym państwom członkowskim. Oczywiście rola polityki regionalnej będzie jeszcze większa i obok unii gospodarczej i walutowej może przyczynić się do rozwoju społeczno-gospodarczego Unii Europejskiej. Forum postuluje zwiększenie środków polityki spójności, w tym funduszy strukturalnych. Bardzo istotne było stwierdzenie, że powinno się zachować te same kryteria i warunki do otrzymania pomocy dla starych i nowych członków Wspólnoty. Z drugiej strony regiony, do których obecnie trafia pomoc nie powinny być jej pozbawione po przyjęciu nowych członków do UE, ponieważ nadal różnice w poziomie PKB na mieszkańca wewnątrz Wspólnoty są znaczące. Pomoc winna być także kierowana do obszarów czasowo przeżywających trudności gospodarcze, obszarów wiejskich, górskich, peryferyjnych, a także zdegradowanych stref miejskich. Bardzo istotnym elementem polityki regionalnej powinny być inwestycje w kapitał ludzki i budowanie społeczeństwa informacyjnego, współpraca z prywatnym biznesem, instytucjami badawczymi oraz z samorządem i środowiskiem lokalnym. Niewątpliwie większy wpływ na osiągnięcie celu spójności w UE powinny mieć także inne polityki wspólnotowe, a w szczególności wspólna polityka rolna, polityka transportowa oraz polityka badań i rozwoju. Podczas forum zwrócono uwagę na potrzebę reorganizacji systemu implementacji funduszy oraz wzmocnienie ich monitoringu i ewaluacji.

Kolejne forum kohezyjne odbyło się w maju roku 2002 również w Brukseli. Tam kontynuowano dyskusję nad kształtem polityki regionalnej na najbliższe lata. Rozmowy koncentrowały się wokół trzech zasadniczych problemów<sup>40</sup>:

- regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego;
- regionów przechodzących przemianę strukturalną;
- współpracy pomiędzy regionami.

W trakcie dyskusji pojawiło się wiele bardzo istotnych postulatów. Między innymi zastanawiano się nad możliwością przyspieszenia prac nad Agendą 2007<sup>41</sup>. Jest to związane z wyborami do Parlamentu Europejskiego i jednocześnie z nowym składem Komisji Europejskiej. Może to na pewien okres spowolnić prace nad budżetem. Wynika z tego, że podstawowe założenia polityki spójności zostaną ustalone jeszcze przed przyjęciem nowych członków. Również nie ma zgody na dalszy wzrost wydatków na cele polityki regionalnej. Tutaj twarde stanowisko prezentują kraje będące płatnikami netto do budżetu wspólnotowego. Ewentualny możliwy do zaakceptowania wzrost nakładów powinien być proporcjonalny do przyrostu PKB Wspólnoty. Sama idea prowadzenia polityki spójności nie jest w zasadzie podważana. Wszyscy

<sup>40</sup> J. Szlachta, *Polityka Regionalna...*, s. 33.

<sup>41</sup> J. Szlachta, *Polityka spójności Unii Europejskiej po roku 2006*, Krajowy System Przygotowań do Funduszy Strukturalnych ([www.europa.edu.pl/topics/publikacje](http://www.europa.edu.pl/topics/publikacje)), s. 4.

dostrzegają potrzebę wspierania regionów słabszych i peryferyjnych, zwłaszcza w kontekście unii gospodarczej i walutowej oraz w perspektywie rozszerzenia. Podczas forum pojawiły się także sugestie dotyczące ewentualnego ograniczenia wydatków związanych z celem 2 polityki regionalnej, ponieważ efekty działań w tym zakresie są niezadowalające. Kraje członkowskie widzą również konieczność uproszczenia procedur związanych z funduszami zarówno na etapie planowania i przygotowania projektu, jak i wymogów dotyczących monitoringu i ewaluacji. Odnośnie do struktury alokacji środków zdecydowano, że relatywnie wzrośnie udział Funduszu Spójności w całości pomocy i będzie wynosił jedną trzecią środków przeznaczonych dla nowych państw członkowskich. Jest to uzasadnione ze względu na zaległości tych państw w transporcie i ochronie środowiska oraz ze względu na łatwiejsze procedury niż w ramach funduszy strukturalnych. Jeszcze raz podkreślono konieczność zwiększenia nakładów na budowę społeczeństwa informacyjnego<sup>42</sup>. Uważa się, że jest to dziedzina, gdzie inwestycje finansowane m. in. z funduszy strukturalnych przynoszą największą wartość dodaną i najlepsze efekty w perspektywie długoterminowej.

#### ZNACZENIE EWOLUCJI POLITYKI REGIONALNEJ UE DLA POLSKI

Dyskusja nad przyszłym kształtem polityki regionalnej na forum europejskim ma ogromne znaczenie dla państw kandydujących, w tym Polski, która zgodnie z istniejącymi zasadami w całości zostanie objęta celem 1. Odpowiednie przygotowanie się do absorpcji środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezji może mieć w najbliższych latach zasadnicze znaczenie. Polska obecnie korzysta z trzech funduszy przedakcesyjnych: Phare, Ispa i Sapard, które są częściowo wzorowane na funduszach strukturalnych UE. Przy odpowiednich inicjatywach szkoleniowych, informacyjnych i edukacyjnych, skierowanych przede wszystkim do jednostek samorządu lokalnego, będzie można wykształcić fachową kadre, potrafiącą wykorzystać stawiane do jej dyspozycji środki finansowe.

Doświadczenia m. in. Hiszpanii, Portugalii i Irlandii pokazują, że prawidłowe wykorzystanie funduszy przyczynia się do wzrostu gospodarczego i ograniczenia bezrobocia oraz do zmniejszenia różnic między regionami najbogatszymi i najbiedniejszymi<sup>43</sup>. Oczywiście podstawowym warunkiem, który musimy spełnić jest przystąpienie do UE. Decyzja taka została zaakceptowana przez społeczeństwo w ogólnonarodowym referendum w czerwcu 2003 r.

<sup>42</sup> 11.09.2001 r. Komisja Europejska przyjęła dokument zawierający pakiet działań związanych z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego: „E-europe – an information society for all”.

<sup>43</sup> A. M. Gmyrek, *Polska i Fundusze Pomocowe*, Polska – Unia Europejska ([www.europa.edv.pl](http://www.europa.edv.pl)).

Aby pomyślnie realizować politykę regionalną w Polsce, na wzór państw członkowskich UE, trzeba spełnić kilka podstawowych warunków<sup>44</sup>. Przede wszystkim kraj musi cechować przejrzysta struktura polityczna i stabilna sytuacja makroekonomiczna oraz skuteczna administracja. Niezbędnym wymogiem jest także skonstruowanie strategii rozwoju na najbliższe lata na poziomie krajowym i regionalnym, opartej na zasadzie rozwoju endogenicznego danego obszaru. W myśl zasady partnerstwa elementem sprzyjającym skuteczności polityki spójności jest współpraca administracji centralnej i samorządu lokalnego z Komisją Europejską.

Zgodnie ze stanowiskiem negocjacyjnym<sup>45</sup> Polska w pełni identyfikuje się z celami polityki regionalnej UE i wyraża gotowość uczestnictwa w polityce spójności od momentu akcesji na zasadach przyznanych innym państwom członkowskim. Po przystąpieniu do Wspólnot Polska stanie się jednym z największych beneficjentów funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zgodnie z ustaleniami szczytu w Kopenhadze Polska w latach 2004–2006 uzyska 7,635 mld euro w ramach funduszy strukturalnych oraz 3,733 mld euro z Funduszu Spójności. Wśród środków przeznaczonych dla 10 państw kandydujących procentowy udział Polski jest największy i stanowi 45,8–52,8% środków Funduszu Spójności, 57,6% funduszy na finansowanie celu 1 (Polska nie będzie objęta celem 2 ani 3 ponieważ cały obszar kwalifikuje się do pomocy w ramach celu 1), oraz w ramach Inicjatyw Wspólnotowych: 48,7% Interreg i 53,1% Equal<sup>46</sup>.

Rząd Polski niezmiennie od kilku lat intensyfikuje działania zmierzające do przygotowania się na przyjęcie środków polityki regionalnej. W tym celu podjęte zostały prace nad *Narodowym Planem Rozwoju*. Komitet Integracji Europejskiej przyjął 9 stycznia 2002 r. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju na lata 2002–2003*. Dokument ten identyfikował różnice w poziomie rozwoju między Polską a krajami członkowskimi UE. Na jego podstawie określono priorytety działań w okresie przedakcesyjnym. 16 stycznia 2002 r. WNPR przekazany został Komisji Europejskiej. Wkrótce po tym, 26 marca, Rada Ministrów przyjęła *Wstępny układ celów i priorytetów Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 na podstawie programu gospodarczego rządu wraz z propozycją układu programów operacyjnych i indykatywnym podziałem środków finansowych*. Na podstawie tego dokumentu Ministerstwo Gospodarki przygotowało wstępną wersję NPR na lata 2004–2006. Zgodnie z zasadami

<sup>44</sup> M. Kozak (red.), *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w UE*, Instytut Europejski, Łódź 1998, s. 49.

<sup>45</sup> Stanowisko negocjacyjne Polski w obszarze Polityka Regionalna i Koordynacja Instrumentów Strukturalnych, ([www.ukie.gov.pl/cona/sn/sn21.pdf](http://www.ukie.gov.pl/cona/sn/sn21.pdf)) oraz publikacje KOSzEFRR ([www.ie.lodz.pl/koszefrr](http://www.ie.lodz.pl/koszefrr)).

<sup>46</sup> *Raport nt. rezultatów negocjacji o członkostwo RP w UE*, Rada Ministrów, Warszawa grudzień 2002.

przyjętymi w UE działania w nim zaprojektowane mogą trwać oczywiście dłużej niż do końca roku 2006. Celem strategicznym NPR ma być rozwijanie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, tak aby stały i zrównoważony rozwój przyczynił się do wzrostu zatrudnienia i spójności społeczno-ekonomicznej z regionami UE. Osiąganie celu priorytetowego będzie koncentrować środki finansowe na następujących działaniach<sup>47</sup>:

- wzmocnienie konkurencyjności gospodarki (rozwój przedsiębiorczości, usług, innowacyjności, poprawa jakości produkcji, restrukturyzacja wybranych sektorów gospodarki, promocja eksportu, tworzenie infrastruktury i warunków sprzyjających inwestycjom);

- rozwoju infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej (nowe technologie informatyczne);

- rozwoju zasobów ludzkich (aktywne formy przeciwdziałania bezrobociu, kształcenie kadr, równość dostępu do rynku pracy);

- ochronie środowiska i racjonalnym wykorzystaniu zasobów naturalnych;

- restrukturyzacji sektora żywnościowego i rozwoju obszarów wiejskich (m. in. dostosowanie standardów do wymogów UE, restrukturyzacja rybołówstwa, rozwój obszarów wiejskich);

- rozwoju społeczno-gospodarczego regionów służącego podnoszeniu ich konkurencyjności w kraju i w Europie (na podstawie wykorzystania endogenicznych czynników rozwoju danego obszaru).

Warto zwrócić w tym miejscu uwagę na konieczność zwiększenia wydatków w sektorze B+R (badania i rozwój). W EU15 średnia wynosi ok. 1,9% PKB podczas gdy w Polsce 0,75% PKB. Niedofinansowanie sektora nauki przejawia się także w statystykach określających liczbę składanych wniosków patentowych. W latach 1998–2000 złożono w Polsce dwa wnioski na milion mieszkańców, podczas gdy w wiodącej pod tym względem prym w UE Finlandii było ich sto dziewiętnaście. Gorzej od Polski sytuują się tu tylko Litwa i Rumunia z jednym wnioskiem na milion mieszkańców.

*Narodowy Plan Rozwoju* będzie realizowany poprzez uzgodniony z Komisją Europejską dokument *Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework)* oraz wynikające z niego programy operacyjne, a także działania Funduszu Spójności i realizowane w tym okresie budżetowym Inicjatywy Wspólnoty.

14 stycznia 2003 r. Rząd przyjął *Narodowy Plan Rozwoju*, który 20 stycznia został przesłany do KE. Poważnym problemem dla Ministerstwa Finansów pozostaje skonstruowanie wydatków budżetu na lata 2004–2006, które uwzględniłyby niezbędny wkład do funduszy strukturalnych.

<sup>47</sup> *Polityka Regionalna i Koordynacja Instrumentów Strukturalnych, Polska – Informacja do Raportu Okresowego Komisji Europejskiej*, „Biuletyn Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej” [Warszawa] 2002, s. 4–5.

Oczywiście podstawowym celem realizacji polityki regionalnej na obszarze naszego kraju jest zmniejszenie dystansu pomiędzy Polską a UE. Obecnie polskie PKB *per capita* liczone według siły nabywczej pieniądza niewiele przekracza 40% średniej unijnej. Ponadto według klasyfikacji KE, która bierze pod uwagę 15 państw członkowskich i 10 kandydujących, Polska znajduje się w trzeciej, ostatniej grupie (tab. 7), która obejmuje 8 państw kandydujących (21% populacji EU25). Pierwsza grupa to 12 obecnych członków Wspólnoty (66% populacji EU25) z PKB wahającym się od 110,6% w Wielkiej Brytanii do 215,3% średniej EU25 w Luksemburgu, druga to 3 najbiedniejsze kraje członkowskie oraz Słowenia i Cypr<sup>48</sup>. Należy zwrócić szczególną uwagę na obszary, gdzie koncentrują się problemy społeczno-ekonomiczne grożące powstawaniem patologii społecznych. Wystarczy wspomnieć osiedla popegeerowskie oraz lokalne rynki pracy uzależnione od starych i upadających gałęzi przemysłu. Z drugiej strony pomoc płynąca do regionów musi być zgodna z zobowiązaniami naszego kraju wobec WTO, co oznacza, że nie może naruszać zasad konkurencji i wolnego rynku.

Ostatnie badania nad sytuacją społeczno-ekonomiczną regionów w UE pokazują, że inicjatywy funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przyczyniają się do redukcji różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami.

Tabela 7

PKB na mieszkańca w UE i krajach kandydujących, 2000 (EU25 = 100)

I grupa		II grupa		III grupa	
Luksemburg	215,3	Hiszpania	90,6	Czechy	61,9
Dania	130,7	Cypr	83,5	Malta	60,7
Irlandia	126,9	Portugalia	75,0	Węgry	54,8
Austria	126,0	Grecja	74,6	Słowacja	50,6
Holandia	122,6	Słowenia	74,0	Estonia	44,2
Belgia	118,4			Polska	42,8
Szwecja	117,5			Litwa	39,3
Niemcy	117,3	Inne:		Łotwa	34,0
Finlandia	114,6	EU15 = 110,2			
Włochy	112,4	EU25 = 100,0			
Francja	111,5	EU27 = 95,3		Inne:	
Wielka Brytania	110,6	AC10 = 48,2		Bułgaria	28,2
		AC12 = 41,9		Rumunia	25,7

Źródło: Eurostat oraz *Second progress report on economic and social cohesion*, COM(2003)/4, Brussels, 30.01.2003.

<sup>48</sup> *Second progress report on economic and social cohesion*, COM(2003)/4 Brussels, 30.01.2003 oraz R. Szul, *Polska polityka regionalna*, „Nasz Rynek Kapitałowy”, grudzień 2002, nr 12 (144).



W najbiedniejszych regionach zamieszkałych przez 10% populacji UE w latach 1987–1997 PKB *per capita* wzrósł z 54,2 do 61,1% średniego PKB UE (tab. 8). Natomiast na poziomie krajowym jeszcze wyraźniej zaznacza się wzrost w czterech państwach korzystających z pomocy Funduszu Kohezji (Grecja, Portugalia, Irlandia i Hiszpania) gdzie PKB wzrósł w tym samym okresie z 67,6 do 78,8%.

Tabela 8

Zmiana poziomu PKB na mieszkańca w wybranych, najuboższych regionach UE w latach 1988–1998 (EU15 = 100)

Region	1988	1998	2000
Guadeloupe (F)	37,0	52,4	57,6
La Reunion (F)	43,0	50,0	50,4
Acores (P)	40,8	52,0	51,7
Madeira (P)	39,9	57,5	74,4
Martinique (F)	51,0	59,8	67,4
Norte (P)	51,4	65,0	56,0
Thessalia (EL)	53,8	57,4	61,4
Calabria (I)	56,5	60,7	62,1

Źródło: Eurostat oraz *Second progress report on economic and social cohesion*, COM(2003)/4, Brussels, 30.01.2003.

System polityki regionalnej w Polsce musi być komplementarny do systemu UE. Ma to przede wszystkim znaczenie praktyczne. W innym przypadku Polska nie mogłaby obecnie korzystać z funduszy przedakcesyjnych oraz po akcesji z funduszy strukturalnych. Wymaga to koncentracji działań zmierzających do wypracowania sprawnego systemu<sup>49</sup>: programowania, monitorowania, wdrażania oraz oceny i kontroli środków finansowych kierowanych w ramach polityki regionalnej do Polski. Bardzo istotnym elementem jest system programowania. Pierwszą fazą jest przygotowanie wspomnianego wcześniej planu rozwoju. Plany przedkładane w ramach celu 1 głównie koncentrują się na regionach NUTS II. Po negocjacjach projektów zawartych w *Narodowym Planie Rozwoju* Komisja Europejska w porozumieniu z zainteresowanym krajem przedstawia dokument *Podstawy Wsparcia Wspólnoty*. Określa on cele, zasady i kierunki przekazywania środków na realizację NPR. Na podstawie tych dwu dokumentów przygotowuje się programy operacyjne na poziomie regionalnym i horyzontalnym.

Bardzo ważnym elementem wspierania rozwoju regionalnego na danym obszarze, poza funduszami i środkami wspólnotowymi, powinny być także

<sup>49</sup> P. Żuber, *Programy operacyjne rozwoju regionalnego (kwiecień 2001)*, (<http://www.europa.edu.pl>).

lokalne inicjatywy wspierane odpowiednim instrumentarium finansowym. Proponuje się wdrożenie i upowszechnienie m. in. trzech programów o takim charakterze<sup>50</sup>:

- Regionalnych Funduszy Inwestycyjnych,
- Subregionalnych Funduszy Poręczeń Kredytowych,
- Lokalnych Funduszy Mikropożyczkowych.

Każdy z tych instrumentów nakierowany jest na różne działania, jednak tworzy bardzo ważne narzędzia dla władz samorządowych, począwszy od szczebla wojewódzkiego a kończąc na gminach, wspierając rozwój tych obszarów. Warto wspomnieć, że pierwszy regionalny fundusz inwestycyjny powstał w Łodzi w roku 1996. Regionalne fundusze inwestycyjne mogą stać się instytucjami promującymi i wspierającymi przedsięwzięcia innowacyjne. W efekcie może nastąpić zmiana struktury gospodarczej województwa, a sektory nowych technologii tworzyć będą miejsca pracy. Subregionalne Fundusze Poręczeń Kredytowych są głównie skierowane do sektora MSP, a ich środki stanowią podstawę do poręczania kredytów przez inne podmioty, najczęściej banki komercyjne. W Polsce działa 17 funduszy poręczeń kredytowych. Pierwsze powstały w roku 1994 w ramach programu Phare – Program Inicjatyw Lokalnych<sup>51</sup>. Lokalne fundusze mikropożyczkowe mają na celu wspieranie najmniejszych przedsiębiorstw oraz osób podejmujących działalność gospodarczą. Służą one przede wszystkim kreowaniu nowych miejsc pracy, głównie poprzez samozatrudnianie.

Bardzo ważnym faktem potwierdzającym ogromne znaczenie polityki regionalnej było powołanie Wspólnej Komisji Konsultacyjnej<sup>52</sup>. Polska była pierwszym krajem wśród państw kandydujących, który utworzył taką jednostkę. Będzie ona funkcjonowała do momentu akcesji. Głównym jej zadaniem jest przygotowanie województw, powiatów i gmin do późniejszych prac w ramach Komitetu Regionów oraz poznawanie doświadczeń władz lokalnych państw członkowskich w pozyskiwaniu środków z funduszy strukturalnych. Po przystąpieniu do UE 21 przedstawicieli Polski oraz ich zastępcy będą zasiadać w Komitecie Regionów. Również działaniem wartym zauważenia było powołanie z inicjatywy minister Danuty Hübner Środowiskowej Rady Konsultacyjnej ds. Samorządu Terytorialnego. Rada zrzesza przedstawicieli miast, gmin, powiatów i województw oraz reprezentantów środowisk naukowych. Zadaniem Rady na odbywających się regularnie co

<sup>50</sup> J. Hausner, M. Frączek, R. Sułkowski, *Fundusze rozwoju regionalnego i lokalnego*, „Edukacja Europejska” 2001.

<sup>51</sup> Były to fundusze w: Nidzicy, Działdowie, Starachowicach, Kutnie, Wicku, Zelowie, Biłgoraju i Ustrzykach Dolnych.

<sup>52</sup> S. Kozłowski, *Komitet Regionów*, „Unia Europejska” nr 7–8 (30–31), Agencja Unia – Press, Warszawa, VII–VIII 2002.

dwa miesiące spotkaniach ma być zacieśnianie współpracy między rządem a władzami lokalnymi w celu lepszego przygotowania regionów do członkostwa w UE.

Komisja Europejska pozytywnie ocenia działania Polski zmierzające do przygotowania się na przyjęcie środków w ramach polityki regionalnej. Pozwoli to w przyszłości uniknąć błędów popełnionych w pierwszych fazach korzystania z funduszy przedakcesyjnych, kiedy znaczne środki nie zostały wykorzystane lub też zostały wykorzystane w sposób niewłaściwy. Istnieje wiele zagrożeń w odniesieniu do efektywnej absorpcji środków unijnych. Do najważniejszych możemy zaliczyć<sup>53</sup>: słabo opłacaną, źle wyposażoną i niedostatecznie wykwalifikowaną kadre administracji, brak klarownej struktury odpowiedzialności za poszczególne fundusze i środki finansowe, niedostateczny poziom decentralizacji systemu finansów publicznych, ograniczone środki budżetów lokalnych, brak zbieżności priorytetów unijnych z potrzebami danego regionu, niemożność spełnienia warunku współfinansowania projektów, opóźnienia w przygotowaniu jednostek do funkcji monitorujących i kontrolnych. Wpływ na pozytywną ocenę KE miały w znacznej mierze prace związane z tworzeniem podstaw prawnych, instytucjonalnych i programowych uczestnictwa Polski w polityce regionalnej UE, wśród których można wymienić<sup>54</sup>:

– proces decentralizacji zarządzania państwem i powołanie nowych województw w roku 1999<sup>55</sup>;

– prawidłowe przygotowanie dokumentów programowych związanych ze sposobami wydatkowania środków unijnych, np. *Wstępny Narodowy Plan Rozwoju*;

– jasne określenie przez stronę Polską zasad koordynacji i odpowiedzialności za realizację polityki regionalnej oraz ustalenie zakresu obowiązków i współpracy pomiędzy poszczególnymi szczeblami władzy, zwłaszcza w zakresie programowania i wdrażania programów.

Ze względu na wagę problemu należy także jak najszybciej uporządkować sferę prawną<sup>56</sup> regulującą finansowanie w zakresie funduszy europejskich. Dotyczy to w szczególności kwestii przekazywania finansowania ze środków europejskich, przygotowania aktów wykonawczych do zarządzania finansowego

<sup>53</sup> J. Szlachta, *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – szansa dla Polski*, (<http://www.europa.edu.pl>).

<sup>54</sup> P. Żuber, *Polityka strukturalna, negocjacje, stan przygotowań*, „Edukacja Europejska” 2002.

<sup>55</sup> Zgodnie z Rozporządzeniem RM z 13.06.2000 r. podział Polski zgodnie z jednolitą nomenklaturą przedstawia się następująco: NUTS 1 – całe terytorium Polski, NUTS 2 – województwa (16), NUTS 3 – podregiony – grupy powiatów (44), NUTS 4 – powiaty i miasta na prawach powiatów (315 + 65), NUTS 5 – gminy (2489). Np. w skład województwa łódzkiego NUTS II wchodzi 3 podregiony NUTS III: łódzki (11 powiatów NUTS IV), piotrkowsko-skierniewicki (11 powiatów NUTS IV) oraz podregion miasto Łódź.

<sup>56</sup> J. Szlachta, *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do UE*, (<http://www.europa.edu.pl>).

środkami funduszy, legislacji dotyczącej kontroli finansowej oraz uregulowania spraw monitoringu i oceny.

Dyskusja nad kierunkami rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej w perspektywie rozszerzenia ma dla Polski ogromne znaczenie. Negatywny wynik referendum akcesyjnego i pojawiające się dość często głosy postulujące przystąpienie do UE w latach późniejszych pozbawiłyby nas możliwości współdecydowania o przyszłym kształcie polityki regionalnej. Mimo że zasadnicze prace nad agendą dotyczącą priorytetów polityki i kierunków wydatków na lata 2007–2013 zostaną najprawdopodobniej zakończone jeszcze w roku 2003, czyli przed naszą akcesją, to jednak ostateczne decyzje będą zapadały dopiero na jednym ze szczytów UE w roku 2006, a zatem już z naszym udziałem. Pokazuje to, jak ważne jest przystąpienie Polski do UE w 2004 r. Wówczas tylko będziemy mogli aktywnie wpływać na prace w instytucjach europejskich i współdecydować o polityce strukturalnej.

W kontekście propozycji reform polityki regionalnej pojawiających się na forum UE widać, że szczególnie nacisk w najbliższych latach położony zostanie na efektywność i racjonalność wydawania środków. Otrzymując dostęp do funduszy będziemy musieli sprostać surowym kryteriom oceny, a wszelkie przykłady nieprawidłowości mogą stać się pretekstem do ograniczenia pomocy. Dlatego najbliższe lata muszą zostać wykorzystane na wypracowanie sprawnych mechanizmów oraz przygotowanie instytucji i kadr zdolnych sprostać wymogom unijnym. Należy również zauważyć pojawiające się wśród państw członkowskich głosy, które kwestionują zasadność przeznaczania na politykę regionalną tak znacznych środków finansowych. Nie należy zatem spodziewać się zwiększenia budżetu funduszy strukturalnych w najbliższych latach. Z drugiej strony rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć relatywnie biednych państw pozwoli utworzyć na forum europejskim koalicję regionów i państw wspierających kontynuację dotychczas prowadzonej polityki spójności i oddali niebezpieczeństwo jej marginalizacji. Oczywiście nadal pozostanie problem jej finansowania i udziału w nim krajów będących płatnikami netto do budżetu wspólnotowego.

*Tomasz Dorożyński*

#### THE EU REGIONAL POLICY TRANSFORMATION

The European Union is one of the most prosperous economic areas in the world but disparities between member states are significant. The need to promote balanced development by reducing the gap between the different regions and helping the backward to catch up was recognised in the preamble to the *Treaty of Rome*. The *Treaty* already provided the European

Social Fund and the European Investment Bank. The other instruments were introduced as the building of EU progressed and new states joined. In 1964 the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund was set up and continues to this day to support rural development. The European Regional Development Fund was created in 1975. In 1986, the *Single European Act* introduced for the first time a specific title to cover the notion of economic and social cohesion and in 1992 the *Treaty on European Union* made cohesion one of the EU's priority objectives. Then the Community set up the Cohesion Fund to show solidarity to the least prosperous member states. The next year, the Financial Instrument for Fisheries Guidance was created to help this sector to restructure. In March 1999 in Berlin, the European Council reached agreement on Agenda 2000, which also included the reform of the structural funds. Nowadays EU regional policy faces the main aim – enlargement. It is a common view that enlargement poses a significant challenge for EU structural and cohesion policies. The EU is opening up to new countries whose economic and social conditions are often worse than in the least developed regions of the current member states.