

Dorota Murzyn

Polityka spójności Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski

Annales Universitatis Paedagogicae Cracoviensis. Studia Politologica 3, 106-118

2007

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

Doroła Murzyn

Polityka spójności Unii Europejskiej i jej implikacje dla Polski

Unia Europejska to jeden z najbogatszych obszarów świata. Produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca wszystkich 25 państw członkowskich w 2005 roku wynosił ok. 23 tys. euro (w przypadku „starej” piętnastki był jeszcze wyższy i wynosił ok. 25 tys. euro)¹ i przewyższał średnią światową o ponad 400%. W tym samym roku poziom bezrobocia kształtował się na poziomie ok. 8,8% dla UE-25 (7,9 % dla UE-15)². Nie wszystkie jednak obszary Wspólnoty mogą się wykazać równie wysokim poziomem rozwoju gospodarczego. Na terytorium Unii Europejskiej występują dość znaczne różnice w standardzie życia mieszkańców, które wynikają z dysproporcji w poziomie rozwoju i bogactwa poszczególnych regionów.

Regionalna nierównowaga widoczna jest w różnicach wysokości dochodów między regionami UE i w znacznych problemach w sferze zatrudnienia. Wskaźnikiem regionalnego zróżnicowania może być produkt krajowy brutto przypadający na jednego mieszkańca. W najbogatszych regionach UE wskaźnik ten jest kilkakrotnie wyższy niż w regionach najmniej rozwiniętych. 1 maja 2004 roku do Wspólnoty przystąpiło dziesięciu nowych członków, a wraz z nimi różnice te uległy jeszcze pogłębieniu (tabela 1).

Decydującym czynnikiem wpływającym na zróżnicowanie regionów Unii Europejskiej jest struktura gospodarki narodowej. Przyczyny nierówności w rozwoju społeczno-gospodarczym są różne, np. trudne warunki geograficzne, bariery instytucjonalne, brak właściwej infrastruktury technicznej, niska mobilność siły roboczej czy niska mobilność kapitału³. Osiąganiu niższego dochodu sprzyjają też: peryferyjne położenie, niedostateczne wyposażenie kapitałowe sfery produkcji, niewystarczająca infrastruktura dla przedsiębiorstw i firm prywatnych, niski poziom ogólnych

¹ Prognoza, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2005*, Komisja Europejska, Eurostat, 2005, s. 142.

² Eurostat, www.epp.eurostat.ec.europa.eu

³ N. Vanhove, *Regional policy: a European approach*, Oxford 1999, s. 2–7.

i zawodowych kwalifikacji ludności, niekorzystna struktura gospodarki z dominującym rolnictwem, wysoka stopa bezrobocia, niekorzystne warunki klimatyczne czy niski poziom gęstości zaludnienia. Obok tych problemów trudności przeżywają też obszary dotychczas zamożne – restrukturyzacji wymagają upadające branże przemysłowe, takie jak górnictwo węglowe, przemysł stalowy, tekstylny i stoczniowy. Wreszcie dysproporcje mogą wynikać z niedostatecznie rozwiniętej infrastruktury komunikacyjnej i transportowej. Regiony dotknięte tymi problemami często pozbawione są możliwości konkurencyjności z regionami zamożniejszymi i odnoszenia korzyści gospodarczych, a to uniemożliwia harmonijny rozwój całej Wspólnoty.

Regiony najbogatsze	PKB per capita	Regiony najbiedniejsze	PKB per capita
Inner London (UK)	278	Lubelskie (PL)	33
Bruxelles-Capitale (BE)	238	Podkarpackie (PL)	33
Luxembourg	234	Podlaskie (PL)	36
Hamburg (DE)	184	Warmińsko-mazurskie (PL)	37
Île de France (FR)	173	Świętokrzyskie (PL)	37
Wien (AT)	171	Opolskie (PL)	37
Berkshire		Észak Magyarorság (HU)	38
Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	Eszag-Alföld (HU)	39
Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	Východné Slovensko (SK)	39
Stockholm (SE)	158	Del-Alfold (HU)	40
Oberbayern (DE)	158		

Źródło: Eurostat, www.europa.eu.int/comm/eurostat/

Tab. 1. PKB na mieszkańca w najbogatszych i najbiedniejszych regionach UE w 2003 r.⁴ (UE 25 = 100)

Działania mające służyć wyrównywaniu poziomu życia w całej Unii podejmowane są w ramach polityki strukturalnej. Jej celem jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej, stąd często nazywana jest ona polityką spójności. Poprzez pomoc regionom słabiej rozwiniętym i tym sektorom gospodarek państw członkowskich, które przeżywają problemy, dąży się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i poziomie życia w regionach Unii Europejskiej (przeważająca część środków przeznaczanych przez UE na politykę strukturalną adresowana jest regionalnie, dlatego pojęcia polityka rozwoju regionalnego i polityka strukturalna są używane niemal zamiennie). Polityka spójności stanowi jeden z filarów europejskiej konstrukcji, obok jednolitego rynku i unii walutowej. Jest jedyną linią polityki unijnej, która w wyraźny sposób zajmuje się problemami nierówności gospodarczej i społecznej. Wzrost i spójność są elementami ściśle ze sobą związanymi. Niwelując występujące

⁴ Proces analizy statystycznej regionów wymaga dłuższej perspektywy czasowej. Niniejsze dane Eurostat opublikował w czerwcu 2006 roku.

różnice, Unia stara się umożliwić wszystkim regionom i grupom społecznym wnie-
sienie swojego wkładu w ogólny rozwój gospodarczy Wspólnoty.

Dażenie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej jest zresztą ce-
lem ustrojowym Unii Europejskiej. Już w treści preambuły Traktatu o ustanowieniu
Wspólnoty Europejskiej zapisano, że dąży się do wyrównywania istniejących różnic
nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, ale i pomiędzy regionami. Z kolei
art. 158 Traktatu głosi: „Wspólnota rozwija i kontynuuje swoją politykę w sprawie
wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej, by wspierać harmonijny rozwój
Wspólnoty jako całości”⁵. W polityce strukturalnej Wspólnota opiera się z jednej
strony na przyznawaniu bodźców finansowych, z drugiej na koordynowaniu polityk
państw członkowskich. Nakłady na działania podejmowane w tym zakresie stanowią
ok. 1/3 budżetu Unii. Tym samym polityka regionalna zajmuje drugie miejsce spo-
śród wszystkich planowanych wydatków budżetowych, ustępując jedynie Wspólnej
Polityce Rolnej.

Instrumenty polityki spójności

Jądro europejskiej polityki strukturalnej tworzą **fundusze strukturalne**. Ich za-
daniem jest wspieranie restrukturyzacji i modernizacji gospodarek krajów członkow-
skich. Fundusze kierowane są do tych sektorów gospodarki, które bez pomocy finan-
sowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu gospodarczego w UE. Polityka
strukturalna i fundusze – jako jej najważniejszy instrument – mają pomóc władzom
centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązaniu ich najważ-
niejszych problemów ekonomicznych. Istnieją cztery fundusze strukturalne⁶:

Europejski Fundusz Społeczny (ESF – European Social Fund) został stworzony
już w 1960 roku, ale dopiero z czasem przekształcono go w instrument europejskiej
polityki zatrudnienia i polityki społecznej. Wspiera projekty służące zapobieganiu
i zwalczaniu bezrobocia oraz sprzyjające rozwojowi zasobów ludzkich. Jego środki
mają ułatwiać dostęp do rynku pracy, wyrównywać szanse kobiet i mężczyzn, poma-
gać w doskonaleniu kwalifikacji zawodowych i tworzeniu nowych miejsc pracy.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European
Agriculture Guidance and Guarantee Funds) powstał w 1962 roku. Podzielony jest
na Sekcję Orientacji, która zaliczana jest do funduszy strukturalnych i wspomaga
harmonizację strukturalną w dziedzinie rolnictwa, a także restrukturyzację produkcji
rolnej, oraz Sekcję Gwarancji, która zaangażowana jest w finansowanie Wspólnej
Polityki Rolnej.

⁵ S. Hambura, M. Muszyński, *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem*, Dokumenty Europejskie, Bielsko-Biała 2002, s. 403.

⁶ Od 2007 r. już tylko dwa: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF – European Regional Development Fund) powołano w 1975 roku. Służy finansowaniu działań z zakresu rozwoju infrastruktury, inwestycji tworzących nowe miejsca pracy, projektów rozwoju lokalnego oraz wsparcia dla firm.

Instrument Finansowy dla Orientacji Rybołówstwa (FIGG – Financial Instrument for Fisheries Guidance) powstał w 1993 roku, a wspiera proces restrukturyzacji i modernizacji w dziedzinie samego rybołówstwa oraz kultury wodnej, a także przetwarzania i wprowadzania na rynek stosownych produktów.

Pomoc z funduszy strukturalnych dostarczana jest poprzez realizację priorytetów i działań zawartych w programach operacyjnych lub jednolitych dokumentach programowych, programach Inicjatyw Wspólnoty oraz wsparcia dla pomocy technicznej i działań innowacyjnych. Z funduszy strukturalnych finansowane mogą być cztery **Inicjatywy Wspólnotowe** (programy realizowane na całym obszarze Unii Europejskiej, przyczyniające się do rozwiązywania problemów istotnych z punktu widzenia Wspólnoty jako całości, a nie tylko poszczególnych państw i regionów):

INTERREG – finansowana ze środków EFRR; przyczynia się do rozwoju współpracy przygranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej;

URBAN – finansowana ze środków EFRR; jej celem jest gospodarcza i społeczna regeneracja miast i obszarów miejskich znajdujących się w kryzysie;

LEADER – finansowana ze środków EFOiGR; wspiera rozwój obszarów wiejskich;

EQUAL – finansowana ze środków EFS; rozwija współpracę ponadnarodową służącą promowaniu nowych sposobów zwalczania wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy.

Obok funduszy strukturalnych w ramach Wspólnoty istnieje wiele innych strukturalno-politycznych instrumentów finansowych. W 1993 roku dla słabych ekonomicznie państw członkowskich stworzono **Fundusz Spójności** (Cohesion Fund). Służy on finansowemu wsparciu dużych projektów w dziedzinie ekologii i infrastruktury transportowej (ze szczególnym uwzględnieniem sieci o charakterze trans-europejskim). Dążenie do aktywizacji regionów słabiej rozwiniętych oraz zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi jest także podstawowym celem **Europejskiego Banku Inwestycyjnego**. Jego zadaniem jest przede wszystkim długoterminowe finansowanie projektów inwestycyjnych sprzyjających integracji społecznej i gospodarczej. Od 2000 roku EBI jest głównym udziałowcem **Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego**, który został powołany dla udzielania gwarancji na rzecz dużych projektów infrastrukturalnych oraz małych i średnich przedsiębiorstw.

Zapewnienie spójności społecznej i gospodarczej jest także celem programów pomocy przedakcesyjnej, czyli pomocy skierowanej na wsparcie krajów kandydujących do członkostwa w Unii Europejskiej. Celowi temu służą następujące instrumenty finansowe:

Program **PHARE** – poprzednik Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego,

Program **SAPARD** – poprzednik Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,

Program **ISPA** – odpowiednik Funduszu Spójności.

Początkowo środki z funduszy strukturalnych przyznawane były w dużej izolacji od siebie, wskutek czego nie dało się wykluczyć ich nakładania się i wzajemnego neutralizowania. W Jednolitym Akcie Europejskim z 1986 roku Komisja Europejska została zobowiązana do przedłożenia odpowiedniego całościowego projektu reformy polityki strukturalnej. Rada Ministrów, po zasięgnięciu opinii Parlamentu Europejskiego i Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, uchwaliła reformę funduszy strukturalnych w 1993 roku. Ustalenia te zostały ponownie zmienione w połowie 1999 roku w związku z uchwaleniem Agendy 2000. Celem była silniejsza koncentracja środków, uproszczenie procedur i podniesienie skuteczności podejmowanych działań. W czerwcu 1999 roku Rada uchwaliła odpowiednie rozporządzenia. Cele i zadania funduszy strukturalnych, ich przepisy finansowe i organizacja określone zostały w Rozporządzeniu Rady nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 roku⁷. Są one również skonkretyzowane we właściwych dla każdego funduszu przepisach⁸.

Cele europejskiej polityki strukturalnej w latach 2000-2006

W wyniku przyjęcia w 1999 roku nowych zasad polityki strukturalnej w latach 2000–2006 koncentrowała się ona na trzech celach⁹:

Cel 1. Promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju. Za takie regiony uważa się te, w których PKB na jednego mieszkańca nie przekracza 75% średniej dla Wspólnoty. Są one definiowane na poziomie NUTS II (Nomenklatury Jednostek Terytorialnych dla Celów Statystycznych), które odpowiadają polskiemu województwom. Dodatkowo tym celem objęte zostały tereny słabo zaludnione (poniżej 8 mieszkańców na 1 km²) oraz obszary peryferyjne (najbardziej oddalone).

⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne postanowienia odnośnie do Funduszy Strukturalnych, Dz. U. WE nr L 161 z 26 czerwca 1999 r.

⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1783/1999 z 12 czerwca 1999 r. o Europejskim Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. U. WE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1789/1999 z 12 czerwca 1999 r. o Europejskim Funduszu Społecznym, Dz. U. WE nr L 213 z 13 sierpnia 1999 r.; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Dz.U. WE nr L 160 z 26 czerwca 1999 r.; Rozporządzenie Rady nr 1263/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące Instrumentu Finansowego Ukierunkowania Rybołówstwa, Dz.U. WE nr L 161 z 26 czerwca 1999 r.; Rozporządzenie Rady nr 1264 z 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności, Dz.U. WE nr L 161 z 26 czerwca 1999 r.

⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z 21 czerwca 1999 r.

Cel 2. *Wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.* W ramach tego celu prowadzone są działania prowadzące do odbudowy terytoriów dotkniętych regresją przemysłową, zacofanych terenów wiejskich, zagrożonych problemami dzielnic miast i obszarów kryzysowych, gdzie dominującą gałęzią gospodarki jest rybołówstwo.

Cel 3. *Wspieranie adaptacji oraz modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.* Pomoc udzielana w ramach tego celu ma służyć modernizacji rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia oraz poprawę dostępu do miejsc pracy.

Wyodrębnienie poszczególnych celów ma bardzo istotne znaczenie praktyczne. Zakwalifikowanie do określonego celu determinuje wysokość środków finansowych, jakie mogą być przeznaczone na realizację działań strukturalnych w poszczególnych regionach. Regiony objęte Celem 1 mogą liczyć na znacznie większe kwoty finansowe, niż regiony objęte pozostałymi celami. Finansowaniu Celu 1 służą przy tym wszystkie cztery fundusze strukturalne, w realizację Celu 2 zaangażowane są tylko dwa z nich: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny, natomiast Cel 3 wspiera jedynie Europejski Fundusz Społeczny.

Zasady polityki regionalnej

Zasady europejskiej polityki regionalnej zostały sformułowane w czasie reformy funduszy strukturalnych w 1988 roku. Są one wynikiem doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską w zakresie pierwszych prób koordynowania i finansowego wspierania regionów krajów członkowskich. Zasady te można podzielić na cztery grupy, porządkując je według głównych problemów, których dotyczą¹⁰:

1. Zasady generalne, określające sposób funkcjonowania Komisji Europejskiej w dziedzinie polityki regionalnej:

- zasada **subsydiarności** – zgodnie z nią kroki podejmowane przez Wspólnotę mają stanowić jedynie uzupełnienie działań narodowych, lokalnych i innych, i to tylko tam, gdzie środki własne są niewystarczające. Wymaga to ścisłych uzgodnień między wszystkimi zaangażowanymi instytucjami. Zasada ta określa, że wdrażanie pomocy powinno być zadaniem państwa członkowskiego na odpowiednim poziomie terytorialnym, nie naruszając przy tym kompetencji Komisji;

- zasada **koordynacji** – dotyczy zintegrowanego wykorzystania wszystkich dostępnych instrumentów finansowych, koordynowania przez Komisję polityk regionalnych krajów członkowskich, a także dążenia do harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej;

¹⁰ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2002, s. 153–194.

- zasada **elastyczności** – oznacza respektowanie przez Komisję zróżnicowania rzeczywistości regionalnej oraz specyfiki organizacyjnej i instytucjonalnej krajów członkowskich.

2. Zasady organizacji polityki regionalnej:

- zasada **programowania** – pomoc przeznaczona jest na program trwałego rozwiązywania problemów danej gałęzi gospodarki lub danego regionu, dlatego też konieczne jest wypracowanie wieloletnich programów rozwoju planujących kierunki wykorzystania funduszy strukturalnych;

- zasada **partnerstwa** – polega na współpracy Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi oraz na uzgodnieniach na wszystkich etapach programowania z zainteresowanymi partnerami. Partnerstwo oznacza istnienie między nimi więzi współpracy ukierunkowanych na realizację wspólnie wypracowanej strategii rozwoju;

- zasada **kompatybilności** – odnosi się do spójności polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi;

- zasada **spójności** – podkreśla z kolei więzi polityk regionalnych z polityką makroekonomiczną prowadzoną przez państwa członkowskie.

3. Zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego:

- zasada **koncentracji** – wynika z niej, że środki finansowe pochodzące z funduszy strukturalnych dla zwiększenia ich efektywności powinny być skoncentrowane na realizacji ograniczonej liczby priorytetowych celów;

- zasada **dotatkowości** – oznacza, że środki funduszy są jedynie uzupełnieniem środków państwa członkowskiego, działań podejmowanych na poziomie lokalnym, regionalnym lub krajowym. Fundusze strukturalne nie zastępują, lecz powiększają krajowe środki publiczne przeznaczone na politykę regionalną;

- zasada **komplementarności** – oznacza uzupełnianie się działań podejmowanych z inicjatywy podmiotów krajowych i wspólnotowej, a dokładnie przyczynianie się drugich do realizacji pierwszych.

4. Zasady oceny realizacji programów:

- zasada **monitorowania** – określa obowiązek śledzenia przebiegu realizacji programu w celu jego nadzorowania stosownie do przyjętych wcześniej ustaleń;

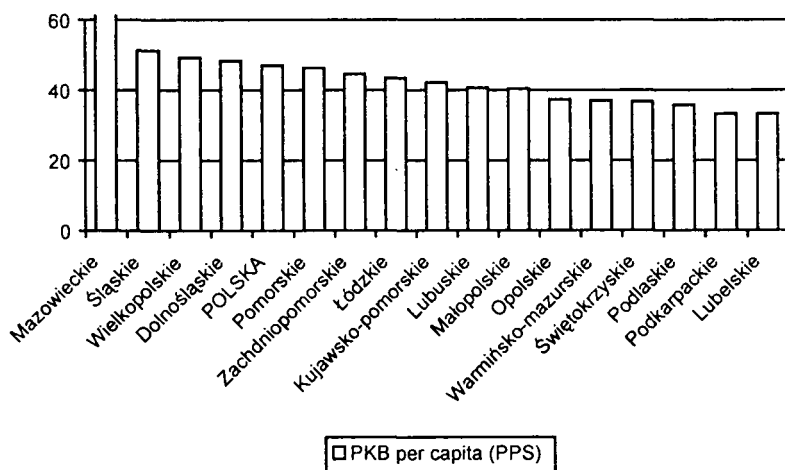
- zasada **dokonywania oceny (ewaluacji)** programów na wszystkich etapach procedury planistycznej (ocena wstępna, bieżąca i następcza);

- zasada **kontroli finansowej** – rozdziela wyraźnie odpowiedzialność między państwa członkowskie i Komisję, podkreślając, że odpowiedzialność w tej dziedzinie spoczywa przede wszystkim na państwach członkowskich korzystających z pomocy finansowej.

Należy przy tym podkreślić, że najważniejszymi zasadami europejskiej polityki regionalnej są: programowanie, partnerstwo, koncentracja i dotatkowość.

Udział Polski w europejskiej polityce regionalnej

Po przystąpieniu Polski do Unii Europejskiej nasz kraj w całości został objęty Celem 1 wspólnotowej polityki regionalnej. Pozwala to na współfinansowanie krajowych programów i projektów rozwoju regionalnego ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zasadniczym problemem naszego kraju jest nie tyle zróżnicowanie regionalne, co niski potencjał ekonomiczny wszystkich regionów. Tylko najlepszy z nich (województwo mazowieckie) przekroczył w 2003 roku poziom 60% średniego wskaźnika PKB na mieszkańca w krajach „25” (ryc. 1). Najślabsze polskie regiony są klasyfikowane w ostatniej dziesiątce regionów europejskich.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu; www.europa.eu.int/comm/eurostat/

Ryc. 1. PKB na mieszkańca w stosunku do średniej UE w roku 2003 (UE-25 = 100)

W celu zaprogramowania pomocy wspólnotowej i sprawnego rozdysponowania funduszy Polska przygotowała Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006. Podstawą prawną opracowania NPR była ustawa z 20 kwietnia 2004 roku o Narodowym Planie Rozwoju¹¹. Celem strategicznym Narodowego Planu Rozwoju jest „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym”¹².

¹¹ Dz.U. z dnia 24 maja 2004 r., nr 116, poz. 1206.

¹² Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 11 lutego 2003 r., Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 r.

W NPR podział na działania wprowadzono Sektorowymi Programami Operacyjnymi (SPO), a w przypadku wspierania rozwoju regionalnego Zintegrowanym Programem Operacyjnym Rozwoju Regionalnego (ZPORR). Programy te koncentrują się w kilku podstawowych osiach rozwoju (tabela 2).

Nazwa osi	Instrumenty realizacji (wieloletnie)		
	Podstawy Wsparcia Wspólnoty (CSF)	Fundusz Spójności	Inicjatywy Wspólnotowe
Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw	SPO Wzrost konkurencyjności gospodarki (ERDF)		
Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia	SPO Rozwój zasobów ludzkich (ESF)		EQUAL
Tworzenie warunków dla zwiększania poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej	SPO Transport – gospodarka morska (ERDF)	Część transportowa	
		Część ochrona środowiska	
Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich	SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (EAGGF)		
	SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (FIFG)		
Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów	Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR) (ERDF, ESF)		INTERREG

Źródło: Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa, luty 2003 r., s. 58

Tab. 2. Osie rozwoju NPR i instrumenty ich realizacji

Na podstawie NPR Polska wynegocjowała z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty (Community Support Framework). Zostały one zatwierdzone przez Komisję 22 czerwca 2004 roku¹³. PWW ustalają następujące priorytety dla wspólnego działania Funduszy Strukturalnych i państwa członkowskiego¹⁴:

- rozwijanie wzrostu i zatrudnienia w sektorze przedsiębiorstw,
- rozwój kapitału ludzkiego,
- ulepszenie infrastruktury związanej ze wzrostem gospodarczym i jakością życia,
- poprawa warunków rozwoju regionalnego, w tym rozwoju obszarów wiejskich.

¹³ Decyzja Komisji z dnia 22 czerwca 2004 r. zatwierdzająca Podstawy Wsparcia Wspólnoty w regionach spełniających kryteria Celu 1 w Polsce, http://www.mpips.gov.pl/pliki_do_pobrania/pl_csf_draft.DOC.

¹⁴ Tamże.

Indykacyjny plan finansowy¹⁵ ustalił całkowity koszt priorytetów wybranych do wspólnego działania Wspólnoty i Polski na kwotę 11,412 mld euro na lata 2004–2006, z czego środki z Funduszy Strukturalnych na realizację programów operacyjnych wynoszą 8,276 mld euro. Różnica 3,136 mld euro – w myśl zasady dodatkowości – pozostaje do pokrycia w ramach środków krajowych przez sektor publiczny. Jeśli do wspólnotowego wkładu na realizację programów operacyjnych dodać alokacje przewidziane na wdrażanie programów EQUAL (133,9 mln euro z EFS), INTERREG (221,4 mln euro z EFRR) oraz projektów współfinansowanych z Funduszu Spójności (4,179 mld euro), całkowity udział środków unijnych w finansowaniu programów społeczno-gospodarczych w Polsce w latach 2004–2006 wynosi 12,81 mld euro.

W przypadku pomocy z funduszy strukturalnych wymagane jest współfinansowanie. Projekty mają być finansowane zarówno ze środków unijnych, jak również ze środków finansowych Polski (budżet centralny, budżety samorządowe). W większości przypadków przewiduje się też udział własny inwestora (beneficjenta). Udział ten, w zależności od rodzaju działania, którego dotyczy, oraz samego projektu, może wynosić od 25% do 75% poniesionych kosztów. Dla większości projektów realizowanych w ramach NPR przyjęto również zasadę – najpierw inwestycja, potem dotacja.

Wraz z rozpoczęciem nowej perspektywy finansowej w 2007 roku nasz kraj staje w obliczu znacznie większych możliwości finansowania swojego rozwoju regionalnego – Polska będzie miała do dyspozycji ponad 67 mld euro w latach 2007–2013. Dokumentem strategicznym określającym priorytety i obszary wykorzystania oraz system wdrażania funduszy unijnych jest Narodowa Strategia Spójności, zaakceptowana przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 roku¹⁶.

Przyszłość polityki spójności

Od czasu publikacji w 2001 roku II Raportu Komisji Europejskiej nt. spójności społeczno-gospodarczej¹⁷ w Unii Europejskiej toczyła się dyskusja na temat kształtu polityki spójności w latach 2007–2013. Początkowo miała ona charakter wymiany poglądów i stanowisk poszczególnych państw członkowskich i kandydujących, głównie podczas organizowanych w tym celu forów kohezyjnych i nieformalnych spotkań ministrów ds. polityki regionalnej. Wskazywano na fakt, że podstawowym wyzwaniem w sferze polityki strukturalnej jest rozszerzenie Unii o znacznie słabiej rozwinięte kraje Europy Środkowej i w związku z tym potrzeba wzmocnienia polityki spójności. Proponowano też, aby została ona zorientowana na działania proefektywnościowe, a nie na tradycyjne funkcje wyrównawcze.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia 2007–2013 wspierające wzrost gospodarczy i zatrudnienie (Narodowa Strategia Spójności) – dokument zaakceptowany przez Radę Ministrów 29 listopada 2006 r., Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006 r.

¹⁷ *Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on economic and social cohesion*, European Commission, Brussels 2001.

Debata nad nową polityką spójności, tocząca się w 2003 roku, miała przynajmniej cztery płaszczyzny istotne z polskiego punktu widzenia¹⁸:

I. Kwestie budżetowe – bilans wpłat i wypłat do budżetu unijnego. Koncentrowano się tu wyłącznie na środkach polityki spójności, a nie na jej celach czy efektywności. Starły się przy tym ze sobą trzy rozbieżne stanowiska:

- interesy płatników netto, którzy w obliczu trudności gospodarczych w Europie i rosnących napięć budżetowych we własnych krajach chcieli zmniejszyć skalę swoich obciążeń finansowych na rzecz Unii,
- interesy dotychczasowych beneficjentów funduszy strukturalnych, którzy zabiegali o możliwość utrzymania jak największych korzyści z instrumentów polityki europejskiej,
- interesy nowych krajów członkowskich, które liczyły na możliwie największą pomoc strukturalną wspierającą restrukturyzację i szybszy wzrost ich gospodarek narodowych.

II. Polityczny charakter debaty budżetowej i konstytucyjnej w obliczu rozszerzenia Unii Europejskiej.

III. Przyszłość rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej. Najbardziej widocznym dylematem była kwestia wyboru między dwoma priorytetami rozwoju regionalnego: jednym jest wspieranie najbardziej konkurencyjnych obszarów europejskich celem osiągnięcia bardziej konkurencyjnej gospodarczo Europy, drugim – niwelowanie różnic i pobudzanie rozwoju w regionach najsłabszych ekonomicznie.

IV. Interesy rozwojowe poszczególnych państw członkowskich – są one bowiem ściśle związane ze sposobem widzenia roli polityki regionalnej jako wewnętrznego instrumentu wspierającego rozwój w danym kraju.

10 lutego 2004 roku Komisja Europejska opublikowała Komunikat w sprawie nowej perspektywy finansowej, natomiast 18 lutego 2004 roku – III Raport nt. spójności społecznej i gospodarczej. W Raporcie przedstawiła propozycję funkcjonowania polityki spójności UE w latach 2007–2013. Kwestie te były następnie szeroko dyskutowane na III Forum nt. spójności w maju 2004 roku w Brukseli. W wyniku odbytej debaty Komisja zaproponowała, aby działania wspierane w ramach polityki spójności skupiały się na inwestowaniu w ograniczoną liczbę wspólnotowych priorytetów, stanowiących odzwierciedlenie Strategii Lizbońskiej i Göteborgskiej, w których zakresie interwencje podejmowane przez Wspólnotę spodziewane są przynieść poprzez efekt dźwigni znaczącą wartość dodaną.

W Raporcie zaproponowano koncentrację działań na trzech nowych celach powiązanych z priorytetami strategii lizbońskiej¹⁹:

Cel. 1 Konwergencja – wspieranie wzrostu i tworzenie nowych miejsc pracy w państwach i regionach najbiedniejszych oraz regionach tzw. efektu statystycznego;

¹⁸ *Polska wobec nowej polityki spójności UE*, red. T.G. Grosse, Warszawa 2004, s. 21–25.

¹⁹ *Third report on economic and social cohesion. A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, European Commission, February 2004.

Cel 2. Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie – wspieranie zmian strukturalnych w regionach nie kwalifikujących się do uzyskiwania pomocy w ramach Celu 1 ze względu na przekroczenie wskaźnika 75 % PKB per capita UE oraz wspieranie zmian na rynkach pracy;

Cel 3. Europejska współpraca terytorialna – wspieranie terytorialnej konkurencyjności oraz promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii – beneficjentami będą wewnętrzne i zewnętrzne regiony graniczne.

Zaproponowano ograniczenie liczby funduszy finansujących politykę spójności do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności. Koncepcja ta wynika z chęci uproszczenia systemu i nadania mu większej przejrzystości. Planuje się poza tym rezygnację z kontynuacji Inicjatyw Wspólnotowych na rzecz włączenia ich specyficznych dziedzin wsparcia do trzech nowych celów, a także uproszczenie systemu wdrażania, m.in. poprzez nowe dokumenty programujące, jednofunduszowe programy operacyjne, zarządzanie na poziomie priorytetów, bardziej elastyczne reguły kwalifikowalności kosztów. Utrzymana miałaby zostać natomiast dotychczasowa waga i budżet polityki spójności.

Komisja Europejska przedstawiła w III Raporcie kohezyjnym wizję polityki spójności zorientowanej na wszystkie kraje członkowskie. Stanowisko to jest korzystne dla Polski, bowiem polityka spójności to najważniejsza dla naszego kraju polityka Wspólnoty, stwarzająca możliwości niwelowania dystansu rozwojowego pomiędzy Polską i naszymi regionami a bogatszymi krajami i regionami Unii Europejskiej. Polska przystąpiła do Unii Europejskiej w samym środku debaty nad przyszłym kształtem jej polityki spójności. Będąc największym z nowych krajów członkowskich, będziemy w niedługim czasie największym odbiorcą transferów z budżetu UE, w tym także z zasobów instrumentów strukturalnych.

Polityka strukturalna może pochwalić się sukcesami. Szczególnie zauważalne są one w Irlandii i Portugalii, które początkowo zostały sklasyfikowane jako zacofane, tymczasem jednak – z wsparciem Wspólnoty – nadrobiły braki do tego stopnia, że ich niektóre regiony nie kwalifikują się już do otrzymywania pomocy z funduszy. Skorzystanie z przeznaczonych na rozwój regionalny środków pomocowych i włączenie się w nurt osiągnięcia spójności z pozostałymi państwami obszaru zintegrowanej Europy jest niewątpliwą szansą dla naszego kraju.

The cohesion policy of the European Union and its implications for Poland

Abstract

Although the European Union is one of the richest parts of the world, there are striking internal disparities of income and opportunity between its regions. The entry of 10 new member countries in May 2004, whose incomes are well below the EU average, has widened

these gaps. Big differences in prosperity levels exist both between and within member states. Regional policy transfers resources from affluent to poorer regions. It is both an instrument of financial solidarity and a powerful force for economic integration.

Economic and social cohesion has been one of the EU's priority objectives for some years now. By promoting cohesion, the Union is encouraging harmonious, balanced and sustainable economic development, creating employment and contributing towards environmental protection and the elimination of inequality between men and women. In order to implement the drive for economic and social cohesion, the European Commission has created financial instruments: the Structural Funds and the Cohesion Fund. These funds part-finance regional and horizontal operations in the Member States.

The dynamic effects of EU membership, coupled with a vigorous and targeted regional policy, can bring results. The gap between the richest and poorest regions has narrowed over the years. The case of Ireland is particularly heartening. Its GDP, which was 64% of the EU average when it joined 30 years ago, is now one of the highest in the Union. Poland can repeat this success. At the moment, Poland is an important EU funds beneficiary. The total Community funds allocated for Poland for years 2004 to 2006 amount to 12,81 billion euro at current prices, for years 2007 to 2013 – 67,3 billion euro. These funds are utilized mainly for infrastructure development, particularly transport infrastructure, support for enterprises and human resources development.