

Zmiany w priorytetach polityki spójności ekonomiczno-społecznej Unii Europejskiej wobec regionów i terytoriów krajów członkowskich

prof. dr hab. Zofia Wysokińska

Uniwersytet Łódzki, Katedra Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej

Część I

Polityka regionalna Unii Europejskiej w nowej inicjatywie finansowej 2014-2020

Założenia polityki regionalnej UE – w nowej inicjatywie finansowej UE (2014-2020)

Polityka regionalna, na którą przeznaczona jest nieco ponad jedną trzecią budżetu Unii, stanowi główną unijną politykę inwestycyjną na rzecz rozwoju regionalnego i miejskiego oraz wzrostu gospodarczego. Na przestrzeni wielu lat w ramach tej polityki zapewniono współfinansowanie znacznej liczby projektów w każdym z państw UE, którego beneficjentami byli mieszkańcy i firmy.

Dzięki realizacji projektów wspieranych w ramach polityki regionalnej stworzono miliony nowych miejsc pracy, zbudowano tysiące kilometrów strategicznych sieci transportowych, energetycznych i szerokopasmowych, dokonano inwestycji w badania naukowe i innowacje oraz małe przedsiębiorstwa i drobnych przedsiębiorców, udzielono wsparcia przy realizacji projektów mających na celu opracowanie nowych rozwiązań w obszarze energii odnawialnej i efektywności energetycznej, objęto ochroną dziedzictwo kulturowe i obszary o walorach krajobrazowych, zapewniono bodźce do rozwoju gospodarczego na obszarach o niskiej gęstości zaludnienia i w najbardziej oddalonych regionach UE oraz dokonano jeszcze wiele więcej.

W związku z rozpoczęciem okresu finansowania przypadającego na lata 2014–2020 i będącego piątym okresem finansowania od 1989 r., UE opracowuje we współpracy z państwami członkowskimi strategię inwestycyjną, by zapewnić, że każde wydane euro przyniesie możliwie największy efekt w skali europejskiej.

Dzięki nowym i uproszczonym przepisom wzrośnie spójność między różnymi funduszami oraz w większym stopniu będzie wykorzystywana komplementarność między obszarami polityki (na przykład takimi, jak badania naukowe i innowacje, wspólna polityka rolna, edukacja i zatrudnienie). Wdrożenie nowych warunków, które trzeba spełnić, by uzyskać finansowanie UE, oraz należyte monitorowanie sposobu wykorzystywania wypłaconych środków, przy położeniu nacisku na priorytetowe inwestycje strategiczne, zapewni przekazanie pieniędzy tam, gdzie są one najbardziej potrzebne.

Ze względu na jasne i wymierne cele określone dla inwestycji realizowanych w ramach polityki regionalnej - państwa i regiony UE mogą wykazać swój wkład wniesiony w działania prowadzące do osiągnięcia celów strategii „Europa 2020” związanych z trwałym wzrostem gospodarczym i tworzeniem miejsc pracy.

Adresatem polityki regionalnej są wszystkie regiony i miasta w Unii Europejskiej, a jej celem jest wspieranie zatrudnienia, konkurencyjności przedsiębiorstw, wzrostu gospo-

darczego i zrównoważonego rozwoju, a także podniesienie jakości życia obywateli.

Aby zrealizować te zamierzenia i zaspokoić różne potrzeby rozwojowe wszystkich unijnych regionów, na politykę spójności na lata 2014-2020 przeznaczono 351,8 mld EUR, co stanowi blisko jedną trzecią całego unijnego budżetu.

Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Główne zasady, które leżą u podstaw wspólnotowej polityki regionalnej to: **koncentracja środków, programowanie rozwoju, partnerstwo, dodawalność środków, kompletność działań, subsydiarność, koordynacja, kompatybilność, spójność, monitorowanie.**

Zasada koncentracji środków rozumiana jest w trojakim znaczeniu, tj.:

- wzrostu udziału funduszy strukturalnych w budżecie UE (około 1/3 wydatków UE w 1999 r.);
- przeznaczenia funduszy na niewielką liczbę precyzyjnie określonych celów (4 regionalne i 3 funkcjonalne - por. wcześniej przeprowadzoną charakterystykę tych celów);
- geograficznej koncentracji pomocy na regionach najmniej zamożnych krajów członkowskich.

O podniesieniu koncentracji do rangi naczelnej zasady polityki regionalnej UE zadecydowała krytyka wcześniejszych rozwiązań i dążenie do zwiększenia jej skuteczności poprzez zapobieganie rozpraszaniu środków na zbyt dużą liczbę celów, obejmujących zbyt rozległe obszary.

Zasada programowania oznacza odejście od stosowanej wcześniej praktyki subwencjonowania przez Wspólnotę pojedynczych projektów inwestycyjnych na rzecz dofinansowywania kompleksowych, zintegrowanych programów rozwoju regionalnego (nadal dopuszczalne są jednak wyjątki). W przyjętych regulaminach - koordynacyjnym i dotyczących poszczególnych funduszy strukturalnych - przewidziana została procedura postępowania, która obejmuje 3 etapy:

- sporządzenie przez kompetentne władze, wskazane przez kraje członkowskie na szczeblu krajowym, regionalnym lub innym, **planów rozwoju regionalnego** (w przypadku Celu (1)), planów rekonwersji regionalnej (Cel (2)), planów rozwoju wiejskiego (Cel (5b)), przedkładanych następnie Komisji przez władze krajowe;
- opracowanie - na podstawie planów - tzw. **Wspólnotowych Ram Wsparcia** (WRW), negocjowanych z Komisją przez państwa członkowskie przy udziale przedstawicieli Europejskiego Banku Inwestycyjnego; po zatwierdzeniu przez Komisję stają się one rodzajem kontraktu wiążącego partnerów w odniesieniu do zawartych w WRW ustaleń;

- sporządzenie w poszczególnych krajach członkowskich regionalnych **programów operacyjnych**, które po przyjęciu przez Komisję stanowią podstawę do przyznania pomocy wspólnotowej.

Państwa członkowskie, przedkładając Komisji plany regionalne wskazują równocześnie władze lub organizacje na szczeblu krajowym, lokalnym lub regionalnym odpowiedzialne za ich realizację.

Powyższa procedura może ulec uproszczeniu. Zostało to dopuszczone przez modyfikację regulaminu koordynacyjnego z 1993 r. Uproszczenie i przyspieszenie procedury programowania polega na opracowaniu tzw. **jednolitego dokumentu programowania**, zastępującego przedstawioną powyżej 3-etapową procedurę. Jednolity dokument programowania musi jednak zawierać wszystkie informacje wymagane w 3 dotychczasowych dokumentach. Po zatwierdzeniu przez Komisję dokument ten nabiera mocy operacyjnej w zakresie przyznawanych środków finansowych. W praktyce okazało się, że rozbudowana, 3-etapowa procedura znalazła zastosowanie głównie w przypadku regionów objętych Celem (1), gdzie angażowana jest większość budżetu Funduszy Strukturalnych.

Zasada partnerstwa odnosi się do dwojakiego rodzaju relacji, tj.:

- między władzami publicznymi różnych szczebli (organami wspólnotowymi, krajowymi, regionalnymi i lokalnymi);
- między władzami publicznymi, organizacjami społecznymi i podmiotami gospodarczymi (tzw. partnerstwo publiczno-prywatne).

Zasada partnerstwa rozumiana jest bardzo szeroko i oznacza obowiązek uzgadniania wszystkich ustaleń na poszczególnych etapach procedury programowania, począwszy od sporządzania planów regionalnych, przez wspólnotowe ramy wsparcia i programy operacyjne, aż po ich współfinansowanie, realizację, nadzór i kontrolę oraz ocenę wpływu na rozwój regionalny.

Zasada dodawalności oznacza, że fundusze strukturalne nie zastępują, lecz powiększają krajowe środki publiczne przeznaczone na politykę regionalną. Zasada ta została wprowadzona jako środek zaradczy wobec polityki stosowanej powszechnie przez kraje członkowskie, która polegała na „refinansowaniu” własnych wydatków, poniesionych na rozwiązywanie problemów regionalnych, środkami wspólnotowymi. Jako kryterium weryfikacyjne stosowania zasady dodawalności przyjęto, że państwo członkowskie zobowiązane jest do utrzymania w danym okresie planistycznym nakładów na krajową politykę regionalną przynajmniej na poziomie wydatków poniesionych w okresie poprzednim we wszystkich regionach objętych danym celem priorytetowym. Odstępstwo od tej zasady jest możliwe jedynie w wy-

jątkowych przypadkach, np. gdy wystąpią specyficzne uwarunkowania makroekonomiczne bądź ma miejsce szczególnie wysiłek władz publicznych w zakresie wydatków strukturalnych w minionym okresie (np. w przypadku Niemiec w stosunku do wschodnich krajów związkowych).

Zasada komplementarności oznacza uzupełnianie się działań podejmowanych z inicjatywy krajowej i wspólnotowej lub wspieranie realizacji inicjatyw krajowych przez stronę wspólnotową. Urzeczywistnieniu zasady komplementarności służą procedury uzgodnień i ścisłej współpracy między wszystkimi stronami zaangażowanymi w politykę regionalną, tj. Komisję Europejską, państwami członkowskimi i desygnowanymi przez nie władzami różnych szczebli. Konsekwencją tej zasady jest określenie udziału finansowego Wspólnot w relacji do wydatków publicznych państwa członkowskiego, tzn. do środków wydatkowanych z budżetu państwa lub samorządów terytorialnych. Udział ten określony jest generalnie na poziomie przynajmniej 50% krajowych wydatków publicznych w przypadku celu nr 1 i 25% w odniesieniu do pozostałych celów.

Drugi punkt odniesienia dla udziału finansowego Wspólnot stanowi całkowity koszt współfinansowanych przedsięwzięć. W przypadku Celu (1) subwencje funduszy strukturalnych mogą sięgać 75% globalnych kosztów inwestycyjnych, z wyjątkiem 4 najmniej zamożnych krajów korzystających ze Środków Funduszu Spójności oraz tzw. regionów ultra-peryferyjnych. W pierwszym przypadku wskaźnik ten może wynosić 80%, natomiast w drugim - 85% całości wydatków. W przypadku pozostałych celów regułą jest maksymalny udział funduszy strukturalnych na poziomie 50% kosztu całkowitego.

Zasada subsydiarności w odniesieniu do polityki regionalnej oznacza, że problemy rozwoju regionalnego pozostają przede wszystkim sprawą danego państwa członkowskiego a organy wspólnotowe ingerują w tę dziedzinę jedynie pomocniczo, biorąc pod uwagę skalę całego ugrupowania.

Zasada koordynacji stosowana jest w dwu płaszczyznach. Pierwsza z nich to koordynacja wykorzystania wszystkich funduszy strukturalnych oraz pozostałych instrumentów finansowych, takich jak pożyczki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, czy Fundusz Kohezji. Druga płaszczyzna koordynacji obejmuje koordynację narodowych polityk regionalnych.

Krajowa pomoc regionalna podlega rygorystycznej kontroli przez Komisję, w oparciu o 5 następujących zasad:

- różnicowania pułapu pomocy, stosownie do charakteru i skali problemów regionalnych, który ustalany jest w relacji procentowej w stosunku do wysokości nakładów inwestycyjnych bądź w kwocie bezwzględnej na 1 tworzone miejsce pracy;
- przejrzystości przyznawanej pomocy, której dokładna wysokość powinna zostać określona przed jej przyznaniem;
- uwzględnienia specyfiki terytorialnej oznaczające, że systemem pomocy nie powinien być objęty obszar całego

kraju (chyba, że jest on traktowany jako jeden region, np. Irlandia, Portugalia);

- restrykcji względem systemu pomocy mającego reperkusje sektorowe (o ile takie restrykcje są uzasadnione sytuacją w jakimś sektorze);
- nadzoru Komisji nad stosowaniem wymienionych zasad poprzez obowiązek komunikowania jej przyznanej pomocy przy zagwarantowaniu pełnej tajemnicy działalności gospodarczej.

Zasada koordynacji znajduje także wyraz w Inicjatywie Wspólnotowej INTERREG, która wymaga sporządzania wspólnych programów dla regionów współpracujących ze sobą w skali wykraczającej poza granice państw członkowskich.

Zasada kompatybilności z innymi politykami odnosi się przede wszystkim do zgodności z ustawodawstwem dotyczącym polityki ochrony konkurencji, przejrzystości zamówień publicznych, ochrony środowiska i równości szans między kobietami i mężczyznami.

Zasada spójności polityki regionalnej oznacza jej spójność z polityką społeczno-ekonomiczną prowadzoną przez państwo. A wobec polityki społeczno-gospodarczej poszczególnych państw formułowane są dwa wymogi:

- państwa członkowskie powinny koordynować między sobą polityki ekonomiczne w celu zwiększenia zbieżności koniunktur gospodarczych ze względu na dążenie do unii ekonomicznej i monetarnej, autonomia polityk monetarnych i budżetowych zostaje poważnie ograniczona w tych krajach członkowskich, które przystąpiły z dn. 1.01.1999 r. do unii monetarnej (11 krajów UE);
- państwa członkowskie powinny prowadzić i koordynować swoje polityki gospodarcze w taki sposób, by zmierzały one do redukcji różnic w stopniu rozwoju poszczególnych regionów; wymóg ten w szczególności ciąży na najmniej zamożnych krajach korzystających w największym zakresie z pomocy UE.

Zasada monitorowania oraz oceny realizowanych programów obowiązuje na wszystkich etapach programowania polityki regionalnej. Jest to zarówno ocena ex-ante, kiedy dokonuje się oceny zgłaszanych przez kraje planów rozwoju regionalnego bądź programów, monitorowanie w ich trakcie realizacji, jak i ocena ex-post (tzw. ewaluacja), kiedy ocenia się efekty zrealizowanych programów. Ocena dokonywana jest w trzech płaszczyznach, tzn. jest to ocena wpływu ogółu przedsięwzięć na wzmocnienie spójności społeczno-ekonomicznej UE, efektów działań zaproponowanych i potwierdzonych we Wspólnotowych Ramach Wsparcia, wpływu poszczególnych programów operacyjnych na rozwój.¹

¹ Na podstawie: Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska, Rozwój Rynków*, PWN, Warszawa-Łódź, 2002, ss. 246-250.

Polityka regionalna stała się główną polityką inwestycyjną UE

W latach 2014-2020 w regiony UE zostanie zainwestowana kwota wynosząca ponad 351,8 mld euro. Poziom wsparcia i wkład krajowy (poziom współfinansowania) jest dostosowany do poziomu rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów:

Fundusze dostępne w ramach polityki regionalnej są wyraźnie ukierunkowane na ograniczoną liczbę kluczowych priorytetów inwestycyjnych, z położeniem silnego nacisku na wyniki. Państwa członkowskie i regiony UE są zobowiązane do przedstawienia w swoich umowach partnerstwa celów oraz rezultatów, które zamierzają osiągnąć dzięki udostępnionym zasobom; muszą także dokładnie określić sposób, w jaki będą mierzyć postępy w kierunku osiągnięcia tych celów. Umożliwia to systematyczne monitorowanie i omawianie sposobu wykorzystywania finansowania oraz nagradzanie skutecznych programów (poprzez „rezerwę wykonania”) pod koniec okresu programowania.

Aby zapewnić lepszą koordynację funduszy oraz uniknąć podwójnego finansowania, UE musi opracować wspólny zbiór przepisów dotyczących pięciu europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. Zapewni to również ściślejsze powiązania z innymi instrumentami UE, takimi jak inicjatywa „Horyzont 2020” (nowy program UE w obszarze badań naukowych i innowacji) oraz instrument „Łącząc Europę”.

Polityka regionalna realizowana jest w ramach trzech głównych funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Społecznego (EFS). Razem z Europejskim Funduszem Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskim Funduszem Morskim i Rybackim (EFMR) fundusze te tworzą europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne.

Polityka regionalna ma duży wpływ na wiele dziedzin. Inwestycje realizowane w jej ramach ułatwiają osiąganie wielu celów unijnej polityki. Są m.in. uzupełnieniem unijnej polityki w zakresie kształcenia, zatrudnienia, energii, środowiska, jednolitego rynku oraz badań naukowych i innowacji.

Europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne przyczyniają się bezpośrednio do realizowania planu inwestycyjnego i priorytetów Komisji.

Polityka regionalna zapewnia ramy inwestycyjne niezbędne do realizacji Strategii *Europa 2020*, która zakłada osiągnięcie w Unii Europejskiej założonych celów w zakresie **inteligentnego i zrównoważonego** wzrostu gospodarczego **sprzyjającego włączeniu społecznemu**.

Pięć celów, które UE ma osiągnąć do roku 2020, to:

- 1) Zatrudnienie: ma je znaleźć 75% osób z grupy wiekowej 20–64 lat.

- 2) Badania i rozwój: 3% unijnego PKB zostanie zainwestowane w badania naukowe i rozwój.
- 3) Zmiany klimatu i zrównoważony rozwój energetyki:
 - obniżenie emisji gazów cieplarnianych w UE o 20% (w stosunku do poziomów z 1990 r.)
 - pozyskiwanie 20% energii ze źródeł odnawialnych;
 - zwiększenie wydajności energetycznej o 20%.
- 4) Edukacja:
 - obniżenie wskaźników osób przedwcześnie kończących naukę do poziomu poniżej 10%;
 - zmniejszenie o co najmniej 20 mln liczby osób ubogich lub zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym.

Każde państwo członkowskie określiło własne cele w ramach tych obszarów.

Polityka regionalna stała podstawą europejskiej solidarności

Większość środków finansowania w ramach polityki spójności skupiona jest na słabiej rozwiniętych krajach i regionach europejskich, tak aby pomóc im nadrobić zaległości i zniwelować gospodarcze, społeczne i terytorialne dysproporcje, które wciąż istnieją w UE.² Polityka regionalna ochroniła regiony i miasta europejskie przed najgorszymi skutkami kryzysu.

Innym ważnym funduszem zarządzanym przez Komisję Europejską jest Fundusz Solidarności Europejskiej (FSUE), ustanowiony początkowo jako odpowiedź na poważne w skutkach powodzie w Europie Środkowej latem 2002 r. FSUE jest obecnie stale funkcjonującym funduszem dysponującym rocznym budżetem w wysokości 500 mln euro. Stanowi on wyraz solidarności europejskiej wobec regionów w Europie dotkniętych przez katastrofy. Dzięki funduszowi UE może działać w szybki, skuteczny i elastyczny sposób, aby udzielić pomocy każdemu państwu członkowskiemu UE (lub ubiegającemu się o członkostwo) w przypadku poważnej klęski żywiołowej znacznie uderzającej w warunki życia, środowisko lub gospodarkę. Środki pochodzące z FSUE stanowią uzupełnienie wysiłków podejmowanych przez służby publiczne, są przeznaczane na przykład na oczyszczanie, odbudowę infrastruktury lub zapewnienie tymczasowych mieszkań.

² https://ec.europa.eu/regional_policy/pl/policy/what/investment-policy/

Polityka regionalna UE na lata 2014–2020.

Fundusze regionalne wspierają regiony i miasta UE, pobudzając wzrost gospodarczy i poprawiając jakość życia dzięki strategicznym inwestycjom. Polityka regionalna jest również formą solidarności – wsparcie trafia bowiem do regionów najbardziej potrzebujących.

Unijna polityka regionalna UE do roku 2020 ma cztery priorytety:

- badania naukowe i innowacje
- technologie informacyjne i komunikacyjne
- większa konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw
- przejście na gospodarkę niskoemisyjną

Polityka regionalna przekłada się na konkretne wyniki.

Dzięki niej w latach 2007–2012 w krajach UE udało się:

- stworzyć 769 tys. miejsc pracy
- zainwestować w 225 tys. małych firm
- sfinansować 72 tys. projektów badawczych
- zapewnić dostęp do szerokopasmowego *Internetu* kolejnym pięciu milionom obywateli UE
- poprawić jakość życia w miastach dzięki 11 tys. różnych projektów.

Polityka regionalna realizowana jest za pośrednictwem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności. Za bieżące zarządzanie funduszami odpowiadają władze krajowe i regionalne, we współpracy z Komisją Europejską. Te instytucje zarządzające wybierają i finansują projekty najlepiej odpowiadające lokalnym potrzebom i monitorują ich realizację. Udzielają też informacji dotyczących finansowania potencjalnym beneficjentom, w tym:

- urzędów państwowym
- firmom
- uczelniom wyższym.

Polityka regionalna / spójności społeczno-gospodarczej ma znaczący wpływ na wiele obszarów na wielu różnych poziomach. Dlatego też stanowi doskonale uzupełnienie innych polityk, takich jak polityki dotyczące edukacji, zatrudnienia, energii, ochrony środowiska, jednolitego rynku oraz badań naukowych i innowacji.

Szacuje się, że inwestycje realizowane w ramach polityki regionalnej przyczyniły się dotychczas również do zwiększenia dochodu w najuboższych regionach: odnotowano tam wzrost PKB na mieszkańca z 60,5% średniej UE-27 w 2007 r. do 62,7% w 2010 r. Ponadto przewiduje się, że PKB 13 państw UE, które przystąpiły do Unii w 2004 r. lub potem, będzie wzrastać rocznie o około 2,4% w latach 2007–2025. W tym samym okresie wartość niektórych projektów realizowanych na ob-

szarach miejskich wynosiła co najmniej 100 mld euro. Prawie 20% tej kwoty przeznaczono na projekty zintegrowane mające na celu rewitalizację obszarów miejskich i wiejskich oraz na infrastrukturę na potrzeby oświaty, opieki zdrowotnej, opieki nad dziećmi, budownictwo mieszkaniowe oraz innego rodzaju infrastrukturę społeczną. Na projekty zintegrowane związane z rewitalizacją obszarów miejskich przeznaczono dokładnie 6,8 mld euro, na inwestycje w budowę infrastruktury społecznej zaś – 11,4 mld euro. Zanim środki zostaną przekazane regionom i miastom, potencjalni beneficjenci muszą spełnić określone niezbędne warunki, aby zapewnić odpowiednią i skuteczną realizację ogółu inwestycji UE.

Należą do nich głównie:

- **wymóg opracowania strategii inteligentnych specjalizacji**, w ramach których powinny specjalizować się regiony w sektorach zapewniających im największy potencjał wzrostu gospodarczego i konkurencyjności oraz powinny wspierać partnerstwa między uniwersytetami, instytucjami badawczymi, przedsiębiorstwami i organami administracji publicznych, aby tworzyć innowacyjne produkty i usługi
- dostępność strategii mających na celu zmniejszenie bezrobocia młodzieży oraz propagowanie niedyskryminacji
- zapewnienie zgodności z przepisami prawa ochrony środowiska
- wdrażanie reform korzystnych dla przedsiębiorstw
- realizacja działań mających na celu usprawnienie systemów zamówień publicznych.

Strategie muszą być również spójne z krajowymi programami reform uzgodnionymi w ramach europejskiego semestru, będącego unijnym systemem wspólnego zarządzania gospodarczego. Semestr europejski stanowi roczną ocenę sytuacji gospodarczej państw UE, w której uczestniczą przedstawiciele wszystkich państw członkowskich i instytucji unijnych i w wyniku której państwa otrzymują konkretne indywidualne zalecenia dotyczące reform gospodarczych.

Jeżeli Komisja Europejska uzna, że plan inwestycyjny danego państwa jest niespójny z krajowymi programami reform lub niewystarczający do przeprowadzenia odpowiednich reform określonych w ramach semestru europejskiego, może wezwać przedmiotowe państwo do wprowadzenia zmian w jego programie, tak aby możliwe było wsparcie kluczowych reform strukturalnych. Ostatecznym krokiem może być zawieszenie finansowania przez Komisję w razie wielokrotnego i poważnego łamania zaleceń gospodarczych (na przykład jeżeli dane państwo odnotowuje nadmierne zakłócenie równowagi gospodarczej lub deficyt budżetowy). Ma to na celu zagwarantowanie, że wpływ inwestycji UE na wzrost gospodarczy i zatrudnienie nie zostanie ograniczony przez niewłaściwe polityki gospodarcze lub niewielki potencjał administracyjny.

Ukierunkowanie inwestycji UE na inteligentny ekologiczny wzrost w całej Unii

Inwestycje finansowane ze środków EFRR idą w parze z różnymi politykami UE, aby zapewnić wzrost gospodarczy i zatrudnienie w całej UE. Aby zagwarantować, że każde euro jest mądrze inwestowane, działania funduszu są ukierunkowane na cztery kluczowe obszary priorytetowe:

- 1) badania naukowe i innowacje
- 2) technologie informacyjno-komunikacyjne
- 3) zwiększenie konkurencyjności MŚP
- 4) przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną.

Ad.1. Badania naukowe i innowacje

Europa musi inwestować więcej środków w badania naukowe i innowacje, ponieważ są one kluczową siłą napędową wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Europa pozostaje w tyle za światowymi konkurentami pod względem inwestycji, wydając znacznie mniej niż Stany Zjednoczone, Japonia, Korea Południowa, podczas gdy Chiny szybko zbliżają się do czołowych pozycji. Jednym z celów strategii „Europa 2020” jest zapewnienie, by państwa UE przeznaczały na badania 3% całego PKB Unii. Środki z EFRR są inwestowane zarówno w badania podstawowe, jak i stosowane, co zachęca wszystkie podmioty w łańcuchu innowacji (instytuty badawcze, uniwersytety, centra technologii, przedsiębiorców, w tym prowadzących duże i małe przedsiębiorstwa, instytucje finansowe itp.) do współpracy mającej na celu stworzenie innowacyjnych produktów i usług potrzebnych do tego, aby państwa członkowskie pozostały konkurencyjne na rynku międzynarodowym.

Ad. 2. Technologie informacyjno-komunikacyjne - ICT

Skuteczne wykorzystywanie ICT w firmach stanowi dzisiaj warunek konieczny do zapewnienia wydajności, konkurencyjności, wyższego wzrostu dochodów i tworzenia miejsc pracy. Dlatego też EFRR inwestuje swoje środki w infrastrukturę dostępu do szybkich połączeń we wszystkich regionach, w szczególności na obszarach oddalonych, wiejskich i słabiej rozwiniętych. Fundusz będzie kontynuował działania mające na celu przechodzenie na innowacyjne sposoby wykorzystywania usług ICT w firmach (np. e-uczenie się, e-biznes), przez mieszkańców (np. umiejętności cyfrowe) i organy administracji publicznej (np. e-zdrowie, administracja elektroniczna), aby zwiększyć wydajność pracy i jakość życia.

Ad. 3. Zwiększenie konkurencyjności MŚP

Europejska gospodarka opiera się na MŚP: około 20 mln MŚP stanowi 99% udziału w unijnym biznesie i jest kluczowym bodźcem do wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W celu utrzymania ich konkurencyjności oraz zdolności do przyciągania potrzebnych utalentowanych pracowników EFRR wspiera

przedsiębiorczości i inwestuje środki w tym obszarze, aby stymulować tworzenie przedsiębiorstw, a także by ułatwić im dostęp do nowych instrumentów finansowych - pożyczek, instrumentów mikrofinansowych i kapitału wysokiego ryzyka. Chodzi o zwiększenie efektu mnożnikowego inwestycji UE w okresie cięć budżetowych i wygenerowanie dzięki temu dodatkowych środków na inwestycje z sektora prywatnego.

Ad. 4. Przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną

W latach 2014–2020 EFRR zainwestuje prawie 27 mld euro w dekarbonizację, tj. w ekologizację gospodarki. Oznacza to zwiększenie stopnia wykorzystania odnawialnych źródeł energii zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym, a także zwiększenie efektywności energetycznej, na przykład w budownictwie mieszkaniowym i budynkach użyteczności publicznej bądź przez inwestowanie w inteligentny system dystrybucji energii. Inwestycje EFRR przyczyniają się również do zmniejszenia emisji z transportu poprzez inwestowanie w badania nad ekologicznymi technologiami niskoemisyjnymi oraz przez promowanie zrównoważonego transportu publicznego.

Strategie makroregionalne i terytorialne

Łącznie z innymi źródłami finansowania EFRR przyczynia się również do realizacji strategii makroregionalnych, które dotyczą podejmowania wspólnych wyzwań, przed jakimi stoją grupy państw w określonych obszarach geograficznych. Dwie tego typu strategie są już wdrażane w regionie Morza Bałtyckiego i Dunaju, podczas gdy prace prowadzone są nad nowymi strategiami na rzecz regionu adriatycko-jońskiego oraz regionu Alp.

Miasta UE priorytetem w procesie decyzyjnym

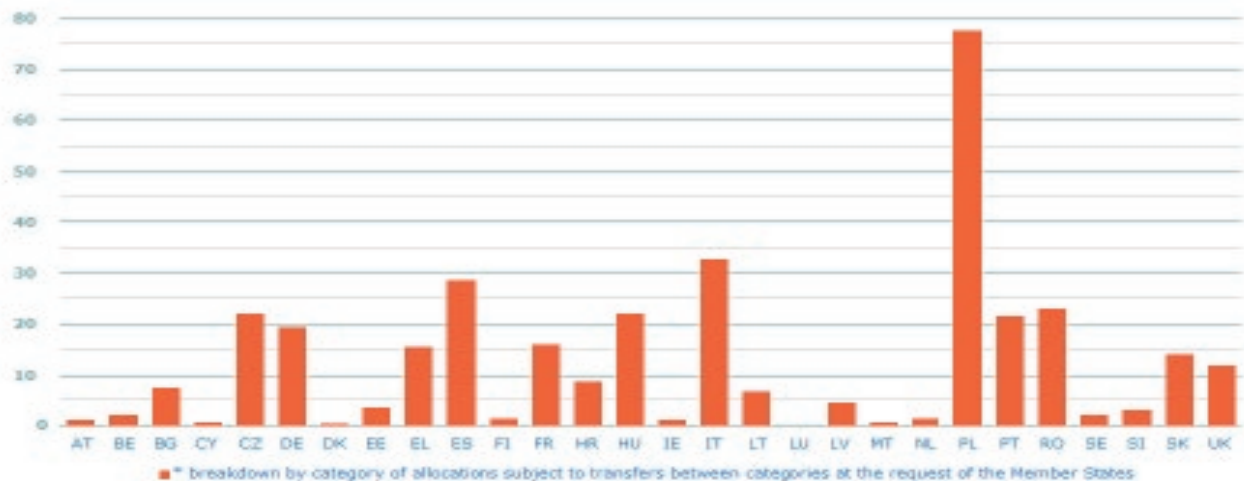
Obecnie ponad dwie trzecie obywateli UE mieszka w miastach: do 2020 r. liczba mieszkańców miast wzrośnie prawdopodobnie do 80%. Coraz wyraźniej widać, że wzrost gospodarczy w UE będzie generowany przede wszystkim w miastach europejskich oraz że ani państwa członkowskie, ani Unia nie mogą osiągnąć założonych celów gospodarczych i społecznych bez zaangażowania miast. Liczby mówią same za siebie: obszary metropolitalne zamieszkuje 59% ludności UE, koncentrują one 62% wszystkich miejsc pracy, a udział tych obszarów w PKB Unii wynosi 67%.

Ponieważ to w miastach pojawiają się wyzwania i możliwe jest tworzenie najskuteczniejszych rozwiązań, są one odpowiednim terenem do wdrażania wielu unijnych i krajowych polityk na szczeblu lokalnym. Na przykład jeżeli UE ma osiągnąć



Budget allocations per Member State (2014-2020)

Total EU allocations of cohesion policy 2014-2020* (billion €, current prices)



cele związane z walką ze zmianą klimatu, potrzebuje miast, by lepiej rozwiązać problemy dotyczące lepszego gospodarowania zasobami i efektywnością energetyczną, w szczególności tymi występującymi w transporcie, budownictwie mieszkaniowym i ogólnym gospodarowaniu przestrzenią miejską. Wielotorowe podejście ma również zasadnicze znaczenie dla rozwiązania przez miasta takich problemów jak: skupiska ubóstwa, segregacja przestrzenna i starzenie się ludności.

Ponad połowa inwestycji EFRR planowanych na lata 2014–2020 będzie wyraźnie związana z obszarami miejskimi, na przykład z propagowaniem strategii niskoemisyjnych, ulepszaniem środowiska miejskiego, w tym z rewitalizacją terenów zdegradowanych i ze zmniejszeniem zanieczyszczenia powietrza, a także z promowaniem systemów zrównoważonego transportu miejskiego. Powyższe projekty inwestycyjne będą dostosowane jak nigdy dotąd, aby pomóc miastom w podejmowaniu wyzwań oraz ułatwić UE wykorzystywanie potencjału miast na potrzeby inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu.³

Alokacja funduszy europejskich dla krajów członkowskich UE

Fundusze Europejskie dla Polski w ramach polityki regionalnej / spójności społeczno-gospodarczej na lata 2014–2020.

Polska jest największym beneficjentem funduszy europejskich od czasu przystąpienia do UE. Na lata 2014–2020 Polska otrzymała 82,5 mld euro z Funduszu Spójności i 31,28 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na realizację następujących Programów:

Fundusze Europejskie dla Polski w ramach Inicjatywy Finansowej UE na lata 2014-2020	mld/mln euro
Infrastruktura i Środowisko	27,4 mld euro
Inteligentny Rozwój	8,61 mld euro
Polska Cyfrowa	2,17 mld euro
Wiedza Edukacja Rozwój	4,69 mld euro
Polska Wschodnia	2 mld euro
Współpraca Techniczna	700,12 mln euro

³ https://ec.europa.eu/regional_policy/en/

Podsumowanie

Politykę regionalną nazywa się również w szerszym znaczeniu „polityką spójności”, ponieważ jej ogólnym celem jest zwiększenie tzw. spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w regionach kwalifikujących się do objęcia wsparciem.

Priorytety tej polityki cechowały się pewną zmiennością na przestrzeni ponad 45 lat, ale zawsze jej celem głównym było wspieranie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych, tzn. których PKB per capita był poniżej 75% średniej unijnej. Służyło to zwiększaniu spójności regionów i terytoriów Unii Europejskiej i było oparte na zasadzie solidarności finansowej krajów członkowskich.

W praktyce chodzi o działania w dwóch obszarach:

- **Spójność gospodarcza i społeczna:** zwiększenie konkurencyjności i ekologicznego wzrostu gospodarczego w gospodarkach regionalnych oraz zapewnienie mieszkańcom lepszych usług, większych możliwości zatrudnienia i lepszej jakości życia.
- **Spójność terytorialna:** tworzenie połączeń między regionami, aby mogły osiągać korzyści z ich mocnych stron oraz współpracować w ramach nowych innowacyjnych konfiguracji, co pozwoli im na podejmowanie wspólnych wyzwań (takich jak walka ze zmianą klimatu) oraz umożliwi w ten sposób generowanie korzyści na poziomie UE i wzmocnienie jej struktur.

Polityka spójności to czynnik stymulujący dalsze publiczne i prywatne inwestycje finansowe, nie tylko dlatego, że zobowiązuje państwa członkowskie do współfinansowania projektów z krajowego budżetu, ale także dlatego, że buduje zaufanie inwestorów.

Uwzględniając wkłady ze środków krajowych i inne prywatne nakłady, oczekuje się, że polityka spójności na lata 2014–2020 pozwoli na inwestycje rzędu 450 mld EUR.

2007–2013 - budżet wyniósł 347 mld euro (z czego 25% zostaje przeznaczonych na badania naukowe i innowacje, 30% zaś na infrastrukturę ochrony środowiska i działania mające na celu walkę ze zmianą klimatu).

2014–2020 - budżet wyniósł 351,8 mld euro, przy czym nacisk kładzie się na cztery kluczowe priorytety inwestycyjne: badania naukowe i innowacje, realizację agendy cyfrowej, wsparcie na rzecz MŚP i gospodarkę niskoemisyjną. Na inwestycje w tych obszarach zostanie przeznaczonych około 100 mld euro, z czego 26,7 mld euro na wspieranie procesu przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną (zwiększenie efektywności energetycznej i stopnia wykorzystywania odnawialnych źródeł energii).

Priorytety w Strategii Rozwoju Kraju 2007–2015 w Polsce, przyjętej przez Radę Ministrów w 2006r.4 Horyzont czasowy Strategii Rozwoju Kraju pokrywa się z okresem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013:

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki

Priorytet 2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej

Priorytet 3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości

Priorytet 4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa

Priorytet 5. Rozwój obszarów wiejskich

Priorytet 6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Programy operacyjne i środki unijne przeznaczone na ich realizację były następujące5:

- Program Operacyjny **Infrastruktura i Środowisko**; (środki ogółem – 37,6 mld euro, w tym wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy – 9,7 mld euro)
- **16 Regionalnych Programów Operacyjnych**; (15,9 mld euro środków UE i odpowiedni wkład każdego województwa)
- Program Operacyjny **Kapitał Ludzki**; (11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego – ponad 9,7 mld euro)
- Program Operacyjny **Innowacyjna Gospodarka**; (środki ogółem – 9,7 mld euro, w tym środki z UE 8,3 mld euro; cała kwota pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego)
- Program Operacyjny **Rozwój Polski Wschodniej**; (Pula środków przeznaczonych na Program z EFRR obejmuje kwotę ok. 2,27 mld euro, w tym ok. 992 mln euro specjalnych środków przeznaczonych decyzją Rady Europejskiej dla najbiedniejszych regionów Unii Europejskiej (UE-25).

4 Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, <http://www.ukie.gov.pl>

5 Program Infrastruktura i Środowisko, 30.01.2009, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007-2013**, 20.01.2009, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Program Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013**, 18.09. 2008, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej**, 4.08.2008, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Podział środków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej**, 5.10.2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Współpraca Terytorialna w latach 2007-2013**, 11.02.2008, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>, **O programie Pomoc Techniczna na lata 2007-2013**, 28.07.2008, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>; **Regionalne Programy Operacyjne w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007-2013**, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.

Pozostała kwota, tj. ok. 1,3 mld euro została przyznana przez Rząd RP, z ogólnej puli środków z EFRR przyznanych dla Polski

- Program Operacyjny **Pomoc Techniczna**; (0,5 mld euro z środków UE i 0,1 mld Euro ze środków krajowych)
- Program Operacyjny **Europejskiej Współpracy Terytorialnej**; (Polska alokacja na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej wyniesie 557,8 mln euro. Dodatkowe 173,3 mln euro zostanie przeznaczonych przez Polskę na współpracę trans-graniczną z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).

Kluczowe obszary priorytetowe dla polityki regionalnej przyjęte przez Komisję Europejską w ramach Strategii Europa 2020:

- 1) badania naukowe i innowacje
- 2) technologie informacyjno-komunikacyjne
- 3) zwiększenie konkurencyjności MŚP
- 4) przechodzenie na gospodarkę niskoemisyjną.

Na realizację powyższych celów zostały przyznane Polsce następujące Fundusze Europejskie w ramach Inicjatywy Finansowej UE (z Europejskiego Funduszu Spójności) na lata 2014–2020:

Infrastruktura i Środowisko: 27,4 mld euro

Inteligentny Rozwój: 8,61 mld euro

Polska Cyfrowa: 2,17 mld euro

Wiedza Edukacja Rozwój: 4,69 mld euro

Polska Wschodnia: 2 mld euro

Pomoc Techniczna : 700,12 mln euro.

Dodatkowo dla 16 województw/regionów w Polsce przyznano 31,28 mld euro z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Część II Ekspertyzy - ANEKS

Polityka regionalna UE – aspekty historyczne – lata 1975-2013

Podstawy prawne

Międzynarodowa integracja gospodarcza może, w pewnych przypadkach, pogorszyć sytuację tzw. problemowych regionów - tj. opóźnionych w rozwoju bądź położonych peryferyjnie. Stanowi to uzasadnienie do prowadzenia narodowych polityk regionalnych oraz wspólnej polityki regionalnej na szczeblu ugrupowania integracyjnego. Oczekiwano bowiem, że usunięcie barier w handlu i przepływie czynników produkcji będzie wystarczające dla uniknięcia problemów regionalnych. W miarę jednak kolejnego rozszerzania Wspólnoty Europejskiej a następnie Unii Europejskiej, problemy te ujawniły się w całej swojej ostrości, co wymusiło zmianę, podejścia do wspólnej polityki regionalnej.¹

Znalazło to najpierw wyraz w utworzeniu w 1975 r. **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego** oraz **Funduszy Strukturalnych**, w ramach m.in. **Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF)**, **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF)** i **Europejskiego Funduszu Socjalnego (ESF)**.

Traktat z Maastricht również uznał potrzebę interwencji w problemy regionalne. Artykuł 130d powołuje **Fundusz Spójności** (Cohesion Fund) dla wspierania projektów w najbardziej ubogich krajach członkowskich.

1. Polityka regionalna do końca lat 90.

Etapy polityki regionalnej

Ewolucja polityki regionalnej w UE obejmuje 3 zasadnicze etapy, tj.:

- **I etap: lata 1958-1973/75;** ten etap charakteryzuje się brakiem polityki regionalnej na szczeblu Wspólnoty; jedynie Włochy zainteresowane są wówczas problemami regionalnymi z racji niedorozwoju regionu Mezzogiarno;
- **II etap: lata 1973/75 - 1988;** kiedy następuje pierwsze rozszerzenie Wspólnoty o W. Brytanię, Danię i Irlandię, wówczas po raz pierwszy zostają poddane oficjalnie analizie nowe warunki regionalne Wspólnoty; opracowany zostaje wówczas *Raport o Problemach Regionalnych Rozszerzonej Wspólnoty* (tzw. Raport Thomsona, 1973); raport ten identyfikuje dwa zasadnicze typy regionów problemowych:

- 1) regiony zorientowane na rolnictwo, ze słabo rozwiniętym przemysłem przetwórczym i usługami; rolnictwo to często jest mało produktywne; brakuje wykwalifikowanej siły roboczej i tradycji przemysłowej i usługowej; przykładem tego typu regionu jest ówczesne południe Włoch i Irlandia;
- 2) regiony odgrywające niegdyś wiodącą rolę w rozwoju gospodarczym, a obecnie przeżywające poważne trudności ze schyłkowymi gałęziami przemysłu; regiony te mają nieadekwatną infrastrukturę do współczesnych wymogów; siła robocza jest wysoce wyspecjalizowana, ale niezgodnie z aktualnymi potrzebami na rynku pracy, stąd wysoki poziom strukturalnego bezrobocia. Przykładem takich regionów były wówczas niektóre okręgi przemysłowe w Wielkiej Brytanii.

Renegocjowanie w latach 1974-75 przez W. Brytanię warunków członkostwa we Wspólnocie² oraz zabiegi Włoch i Irlandii doprowadziły do utworzenia w roku 1975 Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na mocy Artykułu 235 Traktatu Rzymskiego. Kolejne rozszerzenia Wspólnoty - o Grecję w 1981 r. oraz Hiszpanię i Portugalię w 1986 r. - dodatkowo nasiliły zapotrzebowanie na wspólną politykę regionalną.

- **III etap: - do chwili obecnej;** w związku z uzupełnieniem Traktatu Rzymskiego - o zasadę spójności gospodarczej i społecznej jako niezbędne elementy jednolitego rynku, w roku 1988 nastąpiła reforma Funduszy Strukturalnych,

¹ Opracowano na podstawie książek: Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa-Łódź, 2002; Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Dostosowania w Polsce w dziedzinie polityk*, PWE, Warszawa, 2004, Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Europeizacja polityki ekonomiczno-społecznej w Unii Europejskiej i umiędzynarodowienie rynków Nowych Krajów Członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, PWN, Warszawa, 2010.

² Por. Ch.Preston, *Enlargement & Integration in the European Union*, Routledge, London and N.York, 1997, s.36-37.

związana z poszukiwaniem większej efektywności instrumentów wspólnej polityki regionalnej; zostały sformułowane wówczas zasady wspólnej polityki regionalnej w 5 regulaminach Rady Wspólnot; regulaminy te zmodyfikowano następnie w 1993 r. dołączając szósty, dotyczący nowego instrumentu finansowego polityki strukturalnej, tj.: **Finansowego Instrumentu ukierunkowania Rybołówstwa (F/FG)3.**

Cele wspólnej polityki regionalnej

Zasadniczym celem wspólnej polityki regionalnej jest:

- 1) zmniejszenie bieżących problemów regionalnych w skali UE, występujących zarówno w tradycyjnie mniej rozwiniętych regionach, jak i w regionach wciągniętych w proces transformacji przemysłowej i agrarnej;
- 2) zapobieganie nowym różnicowaniom regionalnym.

Innymi słowy, celem polityki regionalnej UE jest redukcja różnic gospodarczych i społecznych między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii⁴.

Unia Europejska, chcąc ułatwić regionom przeżywającym problemy społeczno-gospodarcze w ramach jednolitego rynku wewnętrznego, określiła priorytety gospodarcze i społeczne, które zostały zawarte w 6 celach rozwojowych.

Cele te realizowane są za pomocą Środków Funduszy Strukturalnych. Część z nich ma charakter regionalny, tj. dotyczy problemowych regionów priorytetowych; pozostałe cele mają charakter horyzontalny, tj. nakierowane są na rozwiązywanie problemów, niezależnie od obszarów ich występowania.

Cele, o których mowa, zostały sformułowane następująco:

Cel (1): Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych; (cel regionalny);

Cel (2): Restrukturyzacja regionów - oraz regionów z nimi sąsiadujących lub części regionów - w których występuje przemysł schyłkowy (z uwzględnieniem rejonów zatrudnienia i gmin miejskich); (cel regionalny);

Cel (3): Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwienie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem wejście w życie zawodowe; (cel horyzontalny);

Cel (4): Umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w przemyśle i systemie produkcji; (cel horyzontalny);

Cel (5a): Przyspieszenie dostosowań w ramach wspólnej polityki rolnej i przy uwzględnianiu zmian sytuacji terenów wiejskich; (cel horyzontalny);

Cel (5b): Pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich; (cel regionalny);

Cel (6): Promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach o małej gęstości zaludnienia; (cel regionalny).

Lista regionów słabiej rozwiniętych (Cel 1) oraz o niskim zaludnieniu (Cel 6) jest określana przez Radę Unii Europejskiej. Lista regionów zakwalifikowanych do Celów 2 i 5 określana jest przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi w oparciu o ściśle określone kryteria. Komisja Europejska, dokonując kwalifikacji regionów opiera się na danych EUROSTAT, zgodnie ze Statystyczną Nomenklaturą Jednostek Terytorialnych (w skrócie NUTS - Nomenclature of Statistical Territorial Units). Jest to trzypoziomowa klasyfikacja regionów administracyjnych w państwach członkowskich, według której kategoria NUTS I odpowiada w przybliżeniu niemieckim krajom związkowym („Länder”) NUTS II - francuskim regionom („Regions”) lub hiszpańskim („Comunidades autonomas”) a NUTS III - francuskim departamentom („Departament”) lub niemieckim powiatom („Kreise”).

Kryteria kwalifikacji obszarów i ludności, spełnienie których uprawnia je do korzystania ze środków w ramach poszczególnych celów, zostały ściśle określone. Do realizacji Celu (1) kwalifikują się te regiony, których PKB na 1 mieszkańca w trzech ostatnich latach wyniósł mniej niż 75 % średniej wartości PKB na 1 mieszkańca dla całej Unii Europejskiej. Decyzją Rady UE do Celu (1) mogą zostać zakwalifikowane niektóre regiony o PKB do 80 % średniej wartości PKB dla Unii Europejskiej, na zasadach indywidualnych. Regiony objęte Celem (1) są regionami poziomu NUTS II, choć w drodze wyjątku zakwalifikowano również obszary mniejsze, niż NUTS II. Jednocześnie należy podkreślić, że takie kraje jak Grecja, Irlandia, Portugalia są całkowicie objęte celem 1. Na czas trwania programu, tj. lata 1994-1999, przeznaczono 93,8 mld ECU, co stanowiło 68 % budżetu Funduszy Strukturalnych.

Do realizacji Celu (2) uprawnione są zasadniczo regiony kategorii NUTS III, które spełniają jednocześnie trzy kryteria, tj.

- stopa bezrobocia w okresie 3 lat wyższa od średniej dla UE;
- wskaźnik zatrudnienia w przemyśle nie mniejszy niż średnia dla UE z dowolnego roku po 1975;
- tendencja spadkowa zatrudnienia w przemyśle, którą wykazuje się na podstawie rocznego wskaźnika zmiany zatrudnienia w przemyśle w porównaniu z rokiem wybranym w poprzednim punkcie.

Na realizację Celu (2) w latach 1994-96 i 1997-99 przeznaczono 6,9 mld ECU, co stanowiło 5,2 % budżetu Funduszy Strukturalnych. Za wyjątkiem Grecji, Irlandii i Portugalii, objętych całkowicie Celem (1), wszystkie kraje UE posiadają regiony zakwalifikowane do realizacji Celu (2).

Cel (3), jako cel horyzontalny, nakierowany jest na bezrobotnych (dorosłych i młodzież), niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Podobnie realizacja Celu (4) - celu horyzontalnego - ma pomóc tym pracownikom, którzy są zatrudnieni w systemie produkcji podlegającemu radykalnym zmianom

3 J.Pietrzyk, *Polityka rozwoju regionalnego w perspektywie członkostwa Polski w Unii Europejskiej. Raport Uzupelniający, Zespół Zadaniowy d/s Polityki Regionalnej, W-wa 1996, s.36.*

4 Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Podstawowe informacje, opr. J.Kryspin, F.Robert, W-wa 1995.

i tym samym są zagrożeni bezrobociem. Łącznie na realizację Celu (3) i (4) w latach 1994-99 przeznaczono 13,9 mld ECU, co stanowiło 10 % budżetu Funduszy Strukturalnych.

Cel (5a) ma charakter horyzontalny. Jego realizacja powinna pomóc w modernizacji i adaptacji terenów wiejskich do zmieniającej się sytuacji gospodarczej. Na sześcioletni okres realizacji (lata 1994-99) przeznaczono 5,4 mld ECU, tj. 3,9 % budżetu Funduszy Strukturalnych.

Kryteria kwalifikacji regionów do realizacji Celu (5b) to: PKB na 1 mieszkańca, udział zatrudnienia w rolnictwie, poziom dochodów z rolnictwa, określonych jako wartość dodana na rolniczą jednostkę zatrudnieniową (ALU - *agriculture labour unit*) oraz gęstość zaludnienia. Celem tym mogą być objęte tereny o słabym rozwoju społeczno-gospodarczym, które spełniają dwa z poniższych kryteriów:

- wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie;
- niski poziom dochodów z rolnictwa; określony jako wartość dodana przypadająca na gospodarstwo rodzinne (ALU);
- mała gęstość zaludnienia.

Jeśli PKB na 1 mieszkańca na tych terenach przekracza 100 % średniej dla UE, to muszą zostać spełnione wszystkie trzy wymienione kryteria.

Ponadto Celem (5b) mogą być objęte inne tereny wiejskie o niskim poziomie rozwoju gospodarczego i charakteryzujące się jedną z poniższych cech:

- peryferyjne położenie wobec głównych centrów wzrostu gospodarczego w UE;
- podatność na trendy w rolnictwie związane z reformą wspólnej polityki rolnej;
- drobne gospodarstwa rolne i starzejąca się ludność wiejska;
- zagrożenia dla środowiska i krajobrazu;
- tereny góryste lub w niedogodnym położeniu geograficznym;
- wrażliwość na skutki restrukturyzacji rybołówstwa.

Na realizację Celu (5b) przeznaczono 6,1 mld ECU w czasie trwania programu tj. w latach 1994-1999, co stanowiło 4,8 % budżetu Funduszy Strukturalnych.

Cel (6) został utworzony w odpowiedzi na problemy regionalne państw, które uzyskały członkostwo z dn. 1.01.1995 r. Kryterium kwalifikacji do pomocy w ramach tego celu jest gęstość zaludnienia. Celem (6) objęte zostały regiony poziomu NUTS II, zamieszkałe przez 8 lub mniej osób na 1 km². Całkowita wartość środków przeznaczonych na ten cel wynosi 0,7 mld ECU, tj. 0,5 % budżetu Funduszy Strukturalnych.

Instrumenty polityki regionalnej

Instrumenty polityki regionalnej można podzielić generalnie na dwie grupy⁵.

Pierwsza grupa instrumentów dotyczy ludzi; instrumenty te polegają głównie na finansowym wspieraniu osób, które chcą zmienić miejsce zamieszkania (obecnie stosowanie tego narzędzia zostało praktycznie zaniechane). Druga grupa - dotyczy działalności gospodarczej. Należą do niej instrumenty finansowe (pożyczki, granty), których zadaniem jest sprzyjanie inwestycjom w pewnych regionach oraz szeroka kategoria narzędzi poprawiających warunki lokalizacji inwestycji w wybranych regionach (drogi, porty, tereny przemysłowe, szkolenie pracowników, zakłady użyteczności publicznej, innowacje, itp.). Prowadzenie polityki regionalnej wymaga ostrożności w doborze instrumentów, tak aby nie powodowała ona utrwalania istniejących struktur ekonomicznych i nie powstrzymywała dostosowań strukturalnych i efektywnego podziału pracy w regionach.

Inicjatywy UE w zakresie polityki regionalnej - programy ponadnarodowe

O rozdziale środków finansowych na poszczególne kraje decyduje Komisja Europejska, na podstawie kryteriów ustalanych przez Radę UE w formie - przytaczanych już wcześniej - tzw. regulacji (regulaminów). **W trakcie perspektywy finansowej (1994-1999) 90 % budżetu Funduszy Strukturalnych przyznano inicjatywom krajowym, zaakceptowanym w formie tzw. Wspólnotowych Ram Wsparcia lub Jednolitych Dokumentów Programowych⁶. 9% budżetu obejmują Inicjatywy UE o charakterze ponadnarodowym, a 1 % - środki innowacyjne.** Część programów stanowi kontynuację inicjatyw wprowadzonych w poprzedniej perspektywie finansowej. Należą do nich następujące programy: Rechar, Resider, Interreg, Regis, Retex, Leader i Konver⁷. W obecnej perspektywie finansowej zwiększył się jednak zakres geograficzny tych programów i wzrasta liczba dziedzin nimi objętych. Do nowych programów realizowanych od 1994 r. należą: **Adapt, Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie, Pesca, Urban, Przemysł Tekstylny i Odzieżowy w Portugalii, Małe i Średnie Przedsiębiorstwa** oraz **Peace**.

5 W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Gdańsk 1995, s. 437 i dalsze.

6 Cele polityki regionalnej..., op.cit.4.

7 M. Ciepłowska, *Fundusze Strukturalne i polityka regionalna [w:] Unia Europejska. Integracja Polski z Unią Europejską*, W-wa 1997, s.359. D.Czykier-Wierzba, P.Wierzba, *Podstawowe programy polityki regionalnej w krajach UE w latach 1994-1999*, „Wspólnoty Europejskie” 1998, nr 3, s.41-45. Z.Wysokińska, *Zarządzanie przyszłością regionu w kontekście integracji europejskiej*, Polska Fundacja Promocji Kadr, Łódź, 1998, s.11.

Realizowane programy koncentrują się na następujących problemach:

Interreg II - promowanie współpracy transgranicznej oraz umożliwienie jak najpełniejszego wykorzystania przez regiony przygraniczne korzyści płynących z procesów integracyjnych.

Regis II - zwiększenie spójności regionów ultraperyferyjnych z pozostałymi obszarami Unii.

Leader II - pomoc stowarzyszeniom i rządom lokalnym w wykorzystaniu potencjalnych możliwości rozwojowych obszarów wiejskich (wzrost poziomu kwalifikacji mieszkańców obszarów wiejskich, rozwój agroturystyki, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, wprowadzanie na obszary wiejskie innowacji oraz rozwój współpracy pomiędzy tymi obszarami).

Zatrudnienie i Zasoby Ludzkie - realizacja tego programu powinna przyczynić się, w wyniku wykorzystania zasobów ludzkich, do zwiększonego zatrudnienia oraz ograniczenia ich degradacji społecznej. Inicjatywa ta koncentruje się na: wyrównaniu szans kobiet na rynku pracy (sub-program - NOW), na tworzeniu chronionych miejsc pracy i upośledzonych oraz włączaniu ich do życia zawodowego (sub-program - Horizon), tworzeniu możliwości znalezienia zatrudnienia młodym ludziom nie posiadającym kwalifikacji (sub-program - Youthstart) oraz integracji osób zagrożonych wykluczeniem ze społeczeństwa (sub-program Integra).

Adapt - ułatwienie sile roboczej dostosowanie się do zachodzących zmian w przemyśle, udzielanie pomocy przedsiębiorstwom w celu zwiększenia ich produktywności; oddziaływanie na poprawę kwalifikacji zatrudnionych, tworzenie nowych miejsc pracy, wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach objętych tym programem oraz atmosfery przedsiębiorczości; promowanie akcji innowacyjnych i efektywnych systemów przekwalifikowania pracowników.

Przemysł Tekstylny i Odzieżowy w Portugalii - podniesienie konkurencyjności portugalskich firm tekstylno-odzieżowych, bez zwiększania ich zdolności produkcyjnej.

Małe i Średnie Przedsiębiorstwa - poprawa systemu produkcji i organizacji w małych i średnich przedsiębiorstwach; rozwój współpracy między nimi oraz rozwój współpracy z centrami badawczymi i uniwersytetami, ułatwiającej transfer technologii do tych przedsiębiorstw, a w efekcie - wzmocnienie ich konkurencyjności.

Urban - regeneracja dzielnic dotkniętych kryzysem (degradacja społeczna, bieda, ruchy migracyjne w miastach liczących powyżej 100 tys. mieszkańców).

Pesca - restrukturyzacja rybołówstwa w krajach Unii; dywersyfikacja działalności na obszarach uzależnionych od rybołówstwa.

Rechar II restrukturyzacja upadających zagłębi wydobywania węgla kamiennego.

Resider II - restrukturyzacja regionów o dużej koncentracji przemysłu stalowego.

Retex - wspieranie dywersyfikacji działalności gospodarczej w regionach silnie uzależnionych od rozwoju przemysłu tekstylnego i odzieżowego.

Konver - dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach, których rozwój uzależniony jest silnie od sektora zbrojeniowego.

Peace - wsparcie procesu pokojowego w Irlandii Pn.

Zmiany w polityce regionalnej UE u progu lat dwutysięcznych

Perspektywa finansowa w ramach której realizowana była polityka regionalna, skończyła się z upływem 1999 r. Kolejna perspektywa finansowa objęła lata 2000-2006. Zaplanowano zwiększenie łącznych nakładów na Fundusze Strukturalne do kwoty 275 mld ECU, przy jednoczesnym wprowadzeniu zmian w funkcjonowaniu Funduszy⁸. Zmiany ukierunkowane zostały na większą koncentrację środków, i na zwiększenie efektywności wdrażania polityki regionalnej przez zapewnienie przejrzystości procedur i ich uproszczenie. Dotychczas realizowanych 6 głównych celów w ramach Funduszy Strukturalnych zostało zastąpione trzema celami, które objęły :

- **Cel (1): promocję ustabilizowanego rozwoju ubogich regionów;** podstawowym kryterium kwalifikacji pozostał tu dochód na 1 mieszkańca, tj. poniżej 75 % średniego PKB na 1 mieszkańca dla całej Unii Europejskiej; regiony objęte tym celem są regionami kategorii NUTS II; do tego celu, który będzie traktowany jako podstawowy, zostanie włączony dotychczasowy cel 6 (pomoc dla regionów o niskiej gęstości zaludnienia) oraz pomoc dla regionów peryferyjnych w UE;
- **Cel (2): pomoc dla obszarów przechodzących restrukturyzację gospodarczą,** tj. dotkniętych zmianami w sferze przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich i wysoko zurbanizowanych; nowy cel objął regiony kwalifikowane do pomocy w ramach dotychczasowego celu 2 i 5b, ale także inne regiony, które nie kwalifikowały się dotąd w ramach tych celów; według założeń cel ten objął około 15 % populacji 15 krajów członkowskich UE, w porównaniu z obecnymi 25 % ludności objętymi celami 2 i 5b;
- **Cel (3): rozwój zasobów ludzkich,** co zasadniczo stanowiło połączenie obecnych celów 3 i 4; cel ten nakierowany został na zwalczanie długotrwałego bezrobocia i bezrobocia wśród młodzieży oraz na adaptację pracowników do zachodzących zmian na rynku pracy; zakłada się tu koncentrację środków na problemach związanych z modernizacją rynków pracy; cel ten miał charakter horyzontalny.

8 D. Jabłońska, *Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej*, „Rozwój Regionalny” 1998, nr 2, s.31-32.

Wprowadzono ponadto przedłużenie działania Funduszu Spójności, który koncentruje się na rozwoju transeuropejskich sieci transportowych oraz na ochronie środowiska, głównie w krajach, w których PKB na 1 mieszkańca nie przekracza 90 % średniej dla UE.

W wyniku projektowanych zmian nastąpiło ograniczenie liczby ludności objętej pomocą z Funduszy Strukturalnych (z dotychczasowych 51 % ludności Unii do 35 % - 40 % w latach 2000-2006) oraz obniżenie poziomu współfinansowania projektów ze strony UE. W ramach Funduszy Strukturalnych przewiduje się transfer 45 mld ECU do państw Europy Środkowo-wschodniej. Z tej kwoty 7 mld ECU przeznaczono zostało dla 10 krajów starających się o członkostwo, a 38 mld dla tych spośród nich, które zostaną przyjęte do UE.

2. Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE

Charakterystyka polityki spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej

W perspektywie finansowej obejmującej pierwsze lata po przystąpieniu Polski do UE (lata 2000-2006) liczba celów polityki spójności gospodarczej i społecznej została więc ograniczona z sześciu, realizowanych w latach 1993-1999, do trzech. Są to⁹:

- Cel 1 - wspomaganie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju (o PKB na jednego mieszkańca poniżej 75% średniej dla całej Unii) oraz obszarów objętych w latach 1995-1999. Celem 6 (tj. słabo zaludnionych obszarów);
- Cel 2 - wspieranie ekonomicznej i społecznej rekonwersji regionów przeżywających trudności strukturalne;
- Cel 3 - pomoc na rzecz adaptacji i modernizacji polityki oraz systemów oświaty, kształcenia zawodowego oraz zatrudnienia.

Ponadto, nowe regulacje zredukowały liczbę inicjatyw wspólnotowych z 13 do 4. Realizowane również dodatkowe inicjatywy finansowe to:

- INTERREG - wspieranie transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej współpracy;
- LEADER - rozwój obszarów wiejskich poprzez inicjatywy lokalnych grup działania;
- EQUAL - zwalczanie wszystkich form dyskryminacji i nierówności w dostępie do rynku pracy;
- URBAN - ekonomiczna i społeczna rewitalizacja miast i dzielnic przeżywających kryzys.

Pomimo znaczącego osłabienia wzrostu gospodarczego, w UE obserwuje się generalny trend do ekonomicznej konwergencji¹⁰. Kraje „kohezyjne” (Hiszpania, Grecja, Portugalia i Irlandia) kontynuowały proces doganiania pozostałych krajów członkowskich. **Spektakularnym przykładem jest tu Irlandia, w której PKB na 1 mieszkańca wzrósł z poziomu 64% średniej w 1988r. do 118% w 2001r.** Regionalne dysproporcje rozwojowe na poziomie Unii Europejskiej, według ocen Komisji Europejskiej, pozostały niezmiennione, wzrosły jednak wewnątrz krajów członkowskich.

Dochody na 1 mieszkańca w regionach objętych Celem 1 osiągnęły w 2000 r. poziom ponad 71% przeciętnej dla całej Unii. Proces wyrównywania poziomów dochodów jest wyraźniej widoczny w dłuższym okresie. W latach 1995-2000 luka w dochodach zmniejszyła się o 1,5 punktu procentowego, a w porównaniu do roku 1989 o 2 punkty procentowe. Świadczy to m.in. o pozytywnym oddziaływaniu Funduszy Strukturalnych na regiony opóźnione w rozwoju, zwłaszcza w długim okresie.

Spójność społeczna oceniana w dłuższym okresie wykazuje powolną poprawę¹¹. W UE w latach 1996-2001 utworzono 10 milionów nowych miejsc pracy. Przeciętnie w całej UE było zatrudnionych 64% populacji aktywnej zawodowo. Wskaźnik ten był wyższy w takich krajach jak Dania, Holandia, Portugalia, Szwecja i Wielka Brytania (powyżej 70%), natomiast we Włoszech i Grecji kształtował się poniżej 60%. Występowały również różnice między krajami pod względem stopy bezrobocia. Najwyższą stopę bezrobocia odnotowały Włochy, Grecja i Hiszpania, w szczególności w grupie kobiet i młodych osób.

Na poziomie regionalnym w UE różnice w stopie zatrudnienia zmniejszały się, ale nadal pozostawały znaczące. W 2001 r. w najlepszych regionach pod względem zatrudnienia stopa zatrudnienia kształtowała się przeciętnie na poziomie 78,1%, podczas gdy w 105 regionach znajdujących się na dole skali, stopa ta kształtowała się na poziomie 48,6%. Najlepsze regiony pod względem zatrudnienia cechowały się wysokim poziomem dochodów, relatywnie niskim udziałem zatrudnienia w rolnictwie, wysokim poziomem zatrudnienia w usługach i wysoko kwalifikowaną siłą roboczą. Wśród regionów o niskim zatrudnieniu i niskich dochodach obserwowano znikomą konwergencję w kierunku stopy zatrudnienia w innych regionach.

Regionalne różnice w poziomie bezrobocia pozostają bardzo wyraźne. W regionach o najniższej stopie bezrobocia kształtowała się ona na przeciętnym poziomie 2,3% w 2001r., podczas gdy w grupie regionów o najwyższej stopie bezrobocia, przeciętna stopa sięgała poziomu 19,7%. W niektórych krajach członkowskich regionalne różnice w stopie bezrobo-

9 Structural Policy Reform, Activities of the European Union, www.europa.eu.int/scadplus/leg/en

10 Communication from the Commission. Second progress report on economic and social cohesion, COM (2003) 34 final.

11 Jak wyżej.

cia pozostają szczególnie duże. Największe różnice odnotowuje się we Francji między regionami znajdującymi się w najlepszej sytuacji i regionami peryferyjnymi (zamorskimi) oraz we Włoszech. W tym drugim kraju różnica między najwyższą stopą bezrobocia w regionie Kalabrii i najniższą w regionie Trentino-Alto-Adige przekraczała 21 punktów procentowych.

Według raportu Komisji Europejskiej, społeczna spójność UE wykazuje powolny postęp¹². Podział dochodów w ramach Unii staje się z biegiem czasu bardziej wyrównany. Na przykład wskaźnik dochodów ogółem otrzymywanych przez 20% społeczeństwa o najwyższych dochodach w stosunku do dochodów przypadających na 20% społeczeństwa o najniższych dochodach zmniejszył się z 5,1 w 1995 r. do 4,6 w 1999 r. Podobny spadek zaobserwowano w poziomie stopy ubóstwa, która definiowana jest jako procent ludności otrzymującej 60% i mniej średnich dochodów w kraju, w którym żyją. W 1999 r. około 15% obywateli UE miało dochody poniżej poziomu ubóstwa. W porównaniu do roku 1995 było to mniej o dwa punkty procentowe. Wskaźnik względnego ubóstwa w UE wzrósłby jednak do poziomu 24%, gdyby nie były wliczane do dochodów transfery socjalne, inne niż emerytury. Średnio 9% ludności UE znajduje się w sytuacji trwałego ubóstwa.

Zmiany polityki spójności gospodarczej i społecznej UE w kontekście rozszerzenia

Rozszerzenie o nowe kraje członkowskie stworzyło bardzo poważne wyzwania dla spójności społeczno-gospodarczej Unii. Wynikało to z następujących faktów:¹³

- **w sposób niespotykany dotąd zwiększyły się bowiem ekonomiczne dysparytety wewnątrz Unii;** różnica w poziomie PKB na 1 mieszkańca pomiędzy 10% populacji żyjącej w najbardziej rozwiniętych regionach i taką samą grupą żyjącą w najmniej rozwiniętych regionach powiększyła się ponad dwukrotnie w porównaniu do sytuacji UE składającej się z 15 „starych” krajów członkowskich;
- **nastąpiło geograficzne przesunięcie w dotychczasowym rozkładzie dysparytetów;** w rozszerzonej UE aż 116 milionów ludzi, stanowiących 25% całej populacji, na początku lat 2000. żyło w regionach o poziomie PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% przeciętnej dla całej Unii wobec 68 milionów, tj. 18% populacji ogółem, w sytuacji przed rozszerzeniem; bardziej obrazowe przedstawienie tych przesunięć pokazują następujące dane: z każdej dziesiątki mieszkańców żyjących w regionach o poziomie PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% średniej dla całej UE, czterech będzie zamieszkiwać w „starych” krajach członkowskich a sześciu w nowych;

- **w rozszerzonej UE pogorszyła się sytuacja w dziedzinie zatrudnienia;** i stwierdzono, że aby przeciętna stopa zatrudnienia w nowych krajach członkowskich zbliżyła się do poziomu w pozostałej części UE, należałoby stworzyć 3 miliony miejsc pracy.

Z drugiej strony dostrzegano ekonomiczny potencjał rozszerzonej UE. Nowe kraje członkowskie cechują się wyższą stopą wzrostu gospodarczego niż stare kraje członkowskie i wysokim przeciętnym poziomem wykształcenia.

Z punktu widzenia spójności gospodarczej i społecznej w rozszerzonej Unii można było wyróżnić trzy grupy krajów:

- pierwsza grupa krajów obejmuje 8 krajów akcesyjnych (21% ludności całej UE) z najniższym dochodem na 1 mieszkańca, stanowiącym średnio 42% PKB rozszerzonej UE; grupa ta jest zróżnicowana wewnątrz pod względem poziomu PKB na 1 mieszkańca; różnice te zamykają się w przedziale od 65% średnie dla całej UE w przypadku Czech do 37% w przypadku Litwy;
- w drugiej krajów (13% całej populacji UE) dochód na 1 mieszkańca waha się w granicach od 71% średniej dla rozszerzonej UE w przypadku Grecji do 92% w Hiszpanii; grupa ta obejmuje także dwa pozostałe kraje akcesyjne: Słowenię i Cypr, także Portugalię;
- trzecia grupa obejmuje pozostałe kraje członkowskie, w których dochód kształtuje się na poziomie co najmniej o 11% powyżej średniej dla rozszerzonej UE (dla całej grupy jest to średnio 115%); w tych krajach zamieszkuje prawie 66% ludności rozszerzonej UE.

Regionalne dysparytety w poziomie dochodów zwiększyły się wyraźnie w rozszerzonej UE. Stosunek dochodów na 1 mieszkańca w regionach o najwyższym i najniższym poziomie dochodów (zamieszkiwanych odpowiednio przez 10% ludności całej UE) liczony dla roku 2000 wyniósł 2,6 dla starych krajów członkowskich, a kalkulowany dla 25 krajów kształtował się na poziomie 4,4. W tym samym roku 48 regionów UE „15”, zamieszkiwane przez 18% populacji, osiągało dochody poniżej 75% średnich dochodów dla UE „15”. W rozszerzonej UE aż 67 regionów, zamieszkiwanych przez 26% ludności UE, będzie kwalifikować się jako regiony do wspomaganie w ramach celu 1. Spośród regionów UE „15” tylko 30 regionów osiągało dochód poniżej 75% średnich dochodów dla rozszerzonej Unii. Dane te potwierdzają wskazywaną powyżej perspektywę przesunięcia w geograficznym rozkładzie regionów upoważnionych do wsparcia w ramach Funduszy Strukturalnych, przy niezmiennych jego zasadach.

W odniesieniu do społecznej spójności rozszerzonej UE, mierzonej wskaźnikami zatrudnienia i bezrobocia, również pojawiły się obawy dotyczące jej pogorszenia. We wszystkich krajach kandydujących stopa zatrudnienia pogarszała się w ciągu pięciu lat z rzędu. W 2001 r. stopa zatrudnienia dla krajów kandydujących była prawie o 6 punktów procento-

¹² Communication from..., op.cit, s.11

¹³ Jak wyżej, s. 2.

wych niższa niż w krajach UE „15”. Tylko Cypr i Słowenia odnotowały wyższą stopę zatrudnienia niż przeciętna dla UE.

Największe regionalne dysparytety w zatrudnieniu występują w Słowacji i w mniejszym stopniu na Węgrzech. Kraje z dużymi dysparytetami w stopach zatrudnienia odnotowują także wysokie regionalne zróżnicowanie stóp bezrobocia.

Bezrobocie wzrastało we wszystkich kandydujących krajach w minionych latach, przewyższając poziom przeciętnej stopy bezrobocia w UE. W 2001r. przeciętna stopa bezrobocia osiągnęła poziom średnio 13% dla wszystkich krajów kandydujących. W kilku krajach kandydujących stopa bezrobocia przekroczyła jednak poziom 16% (na Litwie, w Polsce i Słowacji). We wszystkich krajach kandydujących szczególnie wysokie bezrobocie odnotowywano wśród młodzieży, tj. średnio 28,6% dla całego obszaru, co oznaczało prawie dwukrotnie wyższy poziom, niż w UE „15”.

Regionalne dysparytety w bezrobociu wzrastały w krajach kandydujących. W najlepszych pod tym względem regionach, zamieszkiwanych przez 10% ludności, przeciętna stopa bezrobocia wyniosła 3,6%, podczas gdy w regionach znajdujących się u dołu skali stopa ta osiągała poziom 24,3%. W bez mała połowie regionów krajów kandydujących stopa bezrobocia była ponad dwukrotnie wyższa niż w UE „15”.

Na kolejną inicjatywę finansową UE na lata 2007-2013¹⁴. UE przedłożono założenia dla przyszłej polityki spójności. Rola tej polityki znacząco zwiększyła się ze względu na zarysowaną tendencję do powiększania się dysparytetów w rozszerzonym ugrupowaniu. **W założeniach finansowych na lata 2007-2013 zaproponowanych przez Komisję 10 lutego 2004 r., przyjęto trzy priorytety dla rozszerzonej Unii Europejskiej, tj.: (1) trwały i zrównoważony rozwój; (2) obywatelstwo europejskie; (3) Unia Europejska jako partner globalny.**¹⁵ Proponowany rozkład środków finansowych między te główne cele i rozkład w czasie przedstawia tabela 1.

Dyskusja nad reformą polityki spójności wskazała, że najważniejszymi kwestiami, z punktu widzenia spójności rozszerzonej Unii, jest konkurencyjność, trwały i zrównoważony rozwój oraz ekonomiczna i społeczna restrukturyzacja. Odpowiednio do tego Komisja zaproponowała skoncentrowanie się na trzech priorytetach przy formułowaniu przyszłych programów. Są to:

1) konwergencja, czyli wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w najmniej rozwiniętych krajach członkowskich i regionach; kryterium kwalifiko-

wania do wsparcia w ramach tego priorytetu jest poziom PKB na 1 mieszkańca poniżej 75% średniej dla Wspólnoty; Komisja jednocześnie proponuje przejściowe wsparcie dla regionów, w których PKB na 1 mieszkańca jest poniżej 75% średniej dla „starych” krajów członkowskich (WE „15”), w celu wyeliminowania tzw. statystycznego efektu rozszerzenia;

2) konkurencyjność regionalna i zatrudnienie: antycypowanie i promowanie zmian; przewiduje się tu horyzontalne działania na rzecz krajów członkowskich i regionów, innych niż najmniej rozwinięte; wsparcie będzie udzielane regionom i władzom regionalnym, poprzez programy regionalne, w celu wzmacniania konkurencyjności i atrakcyjności regionów oraz ludności, w ramach programów narodowych, aby pomóc ludziom antycypować zmiany ekonomiczne i dostosowywać się do nich;

3) europejska współpraca terytorialna: promowanie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju terytorium Unii; wykorzystując doświadczenia z dotychczasowej inicjatywy INTERREG, **Komisja zaproponowała nowy cel polityki spójności, jakim jest transgraniczna, międzynarodowa i międzyregionalna współpraca oraz nowy instrument prawny do realizacji tego celu, w formie europejskiej struktury współpracy („Cross-border regional authority”); dla ułatwienia działań i współpracy na zewnętrznych granicach Unii Komisja zaproponowała też „Nowy instrument sąsiedzki” (New Neighbourhood Instrument-NNI), w kontekście Nowej Strategii Sąsiedzkiej.**

Przyjęto, że przyszła polityka spójności będzie uwzględniać także specyfikę niektórych terytoriów, np. miast i ich dzielnic, terenów peryferyjnych oraz regionów przeżywających problemy związane z ich geograficznym położeniem (wyspy, tereny górskie, tereny słabo zaludnione).

Dostosowania w Polsce do wspólnotowej polityki spójności

W fazie negocjacji o członkostwo w UE Polska w pełni zaakceptowała i zadeklarowała wdrożenie w całości dorobku wspólnotowego w obszarze „*Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych*”, bez ubiegania się o rozwiązania przejściowe¹⁶. Polska wyraziła wolę pełnego uczestnictwa w polityce spójności społeczno-gospodarczej UE od momentu akcesji oraz korzystania z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności na zasadach dostępnych dla innych krajów członkowskich.

Traktat Akcesyjny potwierdza, że Polska, podobnie jak inne nowe kraje członkowskie, uzyska dostęp do Funduszu Spój-

¹⁴ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Building our common Future. Policy challenges and Budgetary means of the Enlarged Union 2007-2013, Brussels 10.2.2004, COM (2004) 101 final oraz Third Report on Economic and Social Cohesion. Executive Summary and Conclusions, www.europa.eu.int

¹⁵ Communication from...op.cit. s. 6

¹⁶ Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, www.krpm.gov.pl

ności i Funduszy Strukturalnych¹⁷. Zasady korzystania z tych funduszy zostały określone na lata 2004-2006, a więc do końca aktualnej perspektywy finansowej. Środki dostępne dla wszystkich nowych krajów członkowskich z **Funduszu Spójności** wynoszą 7,5905 EUR, według cen z 1999 r. Polska uzyskała średnio 45,65% - 52,72% ogólnej kwoty środków przeznaczonych dla wszystkich 10 krajów członkowskich, tj. 3,7333 miliardów EUR.

W odniesieniu do wykorzystania **Funduszy Strukturalnych** przyjęto, iż w nowych krajach członkowskich regionami objętymi Celem 1 są regiony odpowiadające poziomowi NUTS II, w których PKB na 1 mieszkańca, mierzony siłą nabywczą i obliczany na podstawie danych wspólnotowych na lata 1997-1999 jest niższy niż 75% średniej wspólnotowej w chwili zamknięcia negocjacji o przystąpieniu. Środki dostępne dla zobowiązań funduszy na okres od dnia przystąpienia do 2006r. wyniosły dla wszystkich nowych krajów członkowskich 14,1559 miliardów EUR według cen z 1999 r.

Część środków, tj. 4,58% przeznaczona jest na finansowanie inicjatyw wspólnotowych. Nowe kraje członkowskie uczestniczą tylko w dwu inicjatywach spośród czterech obecnie realizowanych w UE, tj. w INTERREG i EQUAL. Udział Polski, wyrażony procentowo w stosunku do ogólnej sumy środków na zobowiązania dla 10 nowych krajów członkowskich, w poszczególnych działaniach finansowanych w ramach Funduszy Strukturalnych był następujący¹⁸:

- **Cel 1** - 57,6%, (tj. 7.320,7 milionów EUR);
- Inicjatywa wspólnotowa **INTERREG** - 48,7%, (tj. 196,1 milionów EUR);
- Inicjatywa wspólnotowa **EQUAL** - 53,1%, (tj. 118,5 milionów EUR).

Łączne środki przypadające na Polskę na powyższe działania w sferze polityki spójności społeczno-gospodarczej w wymiarze absolutnym wyniosły 7.635,3 milionów EUR.

Podstawowym działaniem dostosowawczym podjętym przez Polskę w sferze polityki spójności społeczno-gospodarczej jest przygotowanie i przyjęcie przez Radę Ministrów **Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006 (NPR)**. Program ten został przyjęty 14 stycznia 2003 r. Zgodnie z zasadą programowania, obowiązującą przy wykorzystaniu środków Funduszy Strukturalnych, kompetentne władze kraju człon-

kowskiego sporządzają plany rozwoju regionalnego (w przypadku Celu1 i 2) lub tzw. ramy odniesienia dla Celu 3, które są przedkładane Komisji Europejskiej przez władze krajowe¹⁹. Plany te są podstawą do negocjowania przez kraj członkowski tzw. *Wspólnotowych Ram Wsparcia*, (nazywanych również *Podstawami Wsparcia Wspólnoty*), które określają kierunki i wysokość wsparcia ze strony Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. W przypadku Polski *Narodowy Plan Rozwoju* jest tym dokumentem, który określa priorytety rozwojowe kraju w latach 2004-2006 i jest podstawą do negocjowania *Wspólnotowych Ram Wsparcia* z Komisją Europejską.

Cel strategiczny Narodowego Planu Rozwoju został zdefiniowany jako rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającego wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym²⁰. W *NPR* przewiduje się osiągnięcie pięciu podstawowych celów cząstkowych na lata 2004-2006, a mianowicie: wspomaganie i utrzymanie w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB, zwiększenie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej, intensyfikację procesu zwiększania w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej, wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce. W ramach *NPR* realizowane będzie pięć sektorowych programów operacyjnych, jeden zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego oraz program operacyjny pomocy technicznej. Sektorowe programy operacyjne ukierunkowane są na: wzrost konkurencyjności gospodarki, rozwój zasobów ludzkich, restrukturyzację i modernizację sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich, rybołówstwo i przetwórstwo ryb, transport i gospodarkę morską.

Jak podkreślono na początku tego podrozdziału, Polska nie była zobowiązana do dostosowań prawnych dotyczących polityki spójności społeczno-gospodarczej, a w szczególności polityki regionalnej. Jednak pewne dostosowania prawne zostały podjęte, gdyż warunkowały one sprawne wykorzystywanie środków przeznaczonych na cele polityki spójności społeczno-gospodarczej.

Dostosowania prawne w obszarze polityki spójności społeczno-gospodarczej obejmują²¹

17 Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, oficjalne tłumaczenie, Załącznik AA2003/ACT/Załącznik II/pl, s. 1892 i dalsze, www.ukie.gov.pl

18 Raport na temat rezultatów negocjacji o członkostwo Rzeczypospolitej Polskiej w Unii Europejskiej, Kancelaria Premiera Rady Ministrów, www.kprm.gov.pl; por. także, Akt dotyczący warunków... Załącznik AA2003/ACT/Załącznik II/pl, s. 1892 i dalsze.

19 Szerzej na temat procedury programowania, por. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...* op.cit., s. 166-172.

20 Narodowy Plan Rozwoju 2004-2006. Streszczenie., www.mg.gov.pl

21 Raport w sprawie dostosowań instytucjonalnych w Polsce do wymogów członkostwa w Unii Europejskiej, UKIE, 10.04. 2002 r; Polska - uzupełnienie informacji do raportu okresowego Komisji Europejskiej 2002, www.ukie.gov.pl

- wdrożenie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych;
- zmiany ustawy o finansach publicznych w celu wprowadzenia efektywnie działającego systemu kontroli finansowej, obejmującego gromadzenie i rozdysponowanie środków publicznych oraz gromadzenie mienia; zmiany dostosowują system finansów publicznych do systemu wieloletniego współfinansowania programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności;
- zmiany ustawy o dochodach jednostek samorządu terytorialnego, które zmierzają do zwiększenia możliwości finansowania przez administrację samorządową zadań własnych i zwiększenia zdolności samorządów do współfinansowania projektów realizowanych w ramach polityki strukturalnej UE;
- zmiany ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego, która ma zapewnić stworzenie mechanizmu wspierania rozwoju regionalnego w Polsce dostosowanego do wykorzystania środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności.

Procesy dostosowawcze w analizowanej dziedzinie wymagały również **działań w sferze administracyjno-instytucjonalnej**. Dostosowania te dotyczą istniejących instytucji centralnych i powołania nowych jednostek wspomagających działania w sferze polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych. Takie urzędy i instytucje jak: GUS, Ministerstwo Finansów, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Ministerstwo Infrastruktury, Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi otrzymały nowe zadania do wykonania, związane z analizowaną polityką²².

W ramach planu działania na rzecz **zwiększenia potencjału administracyjnego** Polski dla sprawnego zarządzania Funduszami Strukturalnymi i Funduszem Spójności przewidziano rozbudowę struktur administracyjnych kraju. Zaplanowano utworzenie komórek w administracji rządowej i instytucjach poza administracją rządową, odpowiedzialnych za zarządzanie i bezpośrednio wdrażanie programów oraz projektów współfinansowanych z instrumentów strukturalnych UE.

Dostosowania finansowe w odniesieniu do polityki spójności dokonują się na szczeblu makroekonomicznym, w fazie konstruowania budżetu, gdzie powinny zostać zapewnione środki na tzw. wkład własny. Wymagają tego procedury korzystania ze środków Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. W warunkach braku równowagi budżetowej ten wymóg nabiera charakteru „twardego” ograniczenia.

Poza powyższym generalnym wymogiem finansowym, dostosowania obejmują również wdrożenie systemu informa-

tycznego monitoringu i kontroli finansowej Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności (SIMIK). Ponadto przewiduje się opracowanie procedur postępowania urzędów kontroli skarbowej w zakresie audytu środków finansowych pochodzących z UE.

W ocenie Komisji Europejskiej, zawartej w raporcie monitorującym przygotowanie Polski do członkostwa w UE z dn.5.11.2003 r., Polska zasadniczo spełniła wymogi członkostwa w odniesieniu do organizacji terytorialnej i programowania.²³

Dodatkowe inicjatywy finansowe UE w latach 2007-2013

W latach 2007-2013, podobnie jak w przeszłości, 5% środków dostępnych na realizację celów w obszarze spójności społeczno-gospodarczej przeznaczona została na tzw. inicjatywy wspólnotowe. Nowe inicjatywy, realizowane w bieżącej perspektywie finansowej, ukierunkowane są na **uwolnienie potencjału gospodarczego**, w szczególności na poprawę dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do źródeł finansowania. Efektem, jaki powinien zostać osiągnięty w wyniku zastosowania tych instrumentów, jest zwiększenie konkurencyjności firm, w tym MŚP i ich zaistnienie na rynkach międzynarodowych. Na działania związane z nowymi inicjatywami przeznaczono zostało 19 mld EUR.²⁴ Dwie inicjatywy uzgodnione między Komisją Europejską i grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego dotyczą inżynierii finansowej. Są to:²⁵

- inicjatywa **JEREMIE** (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises*) powstała w partnerstwie z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym – wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw; środki przeznaczone na tę inicjatywę z programów polityki spójności szacowane są na 2,5 mld EUR;
- **JESSICA** (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas*) – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich; inicjatywa realizowana w ramach partnerstwa między Komisją, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju.

Oczekiwania, jakie wiąże się z wdrożeniem tych inicjatyw,

²³ Kompleksowy raport monitorujący..., op.cit., s 50.

²⁴ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Realizacja strategii lizbońskiej... op. cit. s.9

²⁵ Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów „Realizacja strategii lizbońskiej... op. cit. s.9, s. 9; Cohesion Policy to deliver the Lisbon Strategy (2007-2013), <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/g24246.htm>; Komunikat Komisji Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności, KOM (2006) 281 wersja ostateczna, Bruksela, 12.6.2006, s. 10-12.

²² Raport w sprawie dostosowań instytucjonalnych..op.cit.

to poprawa dostępności innowacyjnych produktów inżynierii finansowej w regionach, innych niż dotacje, np. pożyczek i kapitału podwyższonego ryzyka.

Oprócz powyższych inicjatyw wprowadzono nowy instrument pomocy technicznej – **JASPERS**, który służy wspomaganiu państw członkowskich przy opracowywaniu dużych projektów, kwalifikujących się do wsparcia ze strony UE. Instrument ten zarządzany jest w ramach nowego partnerstwa z EBI i EBRD. Na działania w ramach tej inicjatywy przeznaczono jest 3,6 mld EUR.²⁶

Ocena spójności rozszerzonej UE

Według oceny spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE, dokonanej przez Komisję Europejską tuż po rozszerzeniu o 10 nowych krajów członkowskich, wynikało, że:²⁷

- mimo szybszego tempa wzrostu gospodarczego w nowych krajach członkowskich, perspektywa konwergencji jest wciąż odległa;
- dla osiągnięcia docelowych 70% stopy zatrudnienia wymagane są 24 mln nowych miejsc pracy.

W dłuższym okresie, tj. w latach 1995-2005, obserwowano szybszy wzrost gospodarczy w trzynastu krajach objętych wsparciem z Funduszu Spójności, niż w krajach UE -15. Roczna średnia stopa wzrostu PKB w tej pierwszej grupie krajów wynosiła 3,6%, przy średniej dla UE-15 na poziomie 2,2%. Mimo ówczesnego pozytywnego trendu oceniano, iż **dysproporcje w PKB na 1 mieszkańca** w ramach UE są jednak tak duże, że ich likwidacja będzie wymagała wielu lat.

Kolejne oceny spójności społeczno-gospodarczej UE, przedstawione w piątym i szóstym raporcie z lat 2008-2009, wskazywały na poprawę w zakresie konwergencji rozszerzonej UE.²⁸ Świadczyły o tym dane dotyczące PKB na 1 mieszkańca, stopy zatrudnienia i stopy bezrobocia. Dotychczasowe prognozy zmniejszania rozbieżności muszą zostać jednak skorygowane *In minus*, ze względu na załamanie gospodarcze wywołane globalnym kryzysem finansowym.

Ocena spójności rozszerzonej UE **na poziomie regionów** uwzględnia trzy ich rodzaje, a mianowicie:

- regiony konwergencji objęte wsparciem w ramach celu (1)

- regiony w okresie przejściowym objęte wsparciem w ramach celu (1)
- regiony objęte wsparciem w ramach celu (2) „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”.

Nowy cel (1) na lata 2007-2013 – „Konwergencja” – obejmuje 100 regionów, w których PKB na 1 mieszkańca jest niższy od 75% średniej w UE oraz 16 kolejnych o statusie regionów objętych wygasającą pomocą przejściową.²⁹ Ich łączny wkład w PKB UE-27 sięgał zaledwie 12,5% (2002 r.), a zamieszkiwało je 35% ogółu ludności. Jednocześnie ze środków w ramach celu (1) korzystają regiony objęte wygasającą pomocą, w których PKB na 1 mieszkańca przekracza 80% średniej UE 25. Kolejnym 13 regionom przyznano tzw. status „stopniowego wprowadzania”.³⁰ Są to regiony obecnie objęte przez cel (1), ale niespełniające kryteriów wymaganych dla celu „Konwergencja”, nawet z pominięciem statystycznego efektu rozszerzenia. Zamieszkuje w nich 4% ludności UE. Regiony objęte celem (2) „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” – to zasadniczo pozostałe regiony UE, tj. 155 regionów, które zamieszkuje 61% ogółu ludności.

Inny wskaźnik, jakim jest **stopa zatrudnienia**, również jest wyraźnie niższy w regionach konwergencji. W 2007 r. stopa zatrudnienia w regionach konwergencji wynosiła 59% i była niższa odpowiednio o 5 i 10 punktów procentowych w porównaniu do regionów objętych pomocą przejściową i tych objętych pomocą w ramach celu (2). Jednocześnie regiony konwergencji charakteryzowały się wyższą **stopą bezrobocia** (9,2% w 2007 r.) w porównaniu do pozostałych dwóch grup regionów (odpowiednio 8,4% i 6,1% w tym samym roku). Jako pozytywne zjawisko należy odnotować fakt większego spadku stopy bezrobocia w regionach konwergencji w okresie 2000-2007, niż w pozostałych regionach.

Regiony konwergencji mają wysoki potencjał tkwiący w **kapitale ludzkim**, co obrazuje indeks intensywności kapitału ludzkiego³¹. Przy założeniu, że EU 27 równa się 100, regiony konwergencji osiągały poziom 95 w 2007r., podczas gdy regiony objęte pomocą przejściową tylko 92. Regiony objęte pomocą w ramach celu (2) osiągały poziom wyższy od przeciętnej dla całej UE, tj. 104. Inne wskaźniki charakteryzujące m. in. trze-

26 Tamże.

27 Komunikat Komisji, Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności, KOM (2006) 281 wersja ostateczna, Bruksela, 12.6.2006

28 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie, KOM (2008) 371 wersja ostateczna, Bruksela, 19.6.2008; Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Sixth Progress report on economic and social cohesion, COM (2009) 295 final, Brussels, 25.6.2009.

29 Komunikat Komisji, Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego op. cit., s.5

30 Komunikat Komisji, Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego op. cit., s.5

31 Wskaźnik intensywności kapitału ludzkiego został obliczony przez EUROSTAT jako suma udziału populacji w wieku 25-64 ze „średnim” poziomem kwalifikacji i udziału populacji w wieku 25-64 z „wyższym” poziomem kwalifikacji, pomnożonym przez dwa. Wskaźnik ten jest następnie dzielony przez średnią dla UE 27 i mnożony przez 100, por.: Commission Staff Working Document accompanying the Sixth Progress Report on economic and social Cohesion.

ci stopień edukacji oraz istnienie tzw. rdzenia klasy twórczej są już mniej korzystne dla regionów konwergencji. Np. w regionach tych trzecim stopniem edukacji objęte było 17% populacji w wieku 25-64 (dane dla 2007 r.), podczas gdy w pozostałych regionach ponad ¼ ludności uczestniczyła w edukacji trzeciego stopnia. Rdzeń klasy twórczej szacowany był w latach 2006-2007 na poziomie 5,5% populacji w wieku 15-64 w regionach konwergencji, podczas gdy w pozostałych regionach wskaźnik ten kształtował się odpowiednio 6,9 i 8,3%.³²

Wyraźny dystans między regionami konwergencji a pozostałymi regionami ujawnia się w zakresie wskaźników charakteryzujących **produktywność i innowacyjność** poszczególnych typów regionów. Produktywność w przemyśle i usługach w 2006r. była znacznie niższa w regionach konwergencji, niż w dwóch pozostałych typach regionów.

W odnowionej Strategii Lizbońskiej wskazuje się m.in. na priorytetowe znaczenie zwiększania inwestycji w wiedzę i innowacje w krajach członkowskich. Również w tym zakresie występuje duże zróżnicowanie w układzie regionalnym. Szacunkowe dane dotyczące nakładów na B+R w regionach UE wskazują, że tylko 35 regionów ponosiło wyższe nakłady na ten cel niż wyznaczony w Strategii poziom 3% PKB.³³ Z kolei na drugim końcu skali znajduje się 47 regionów z wydatkami na B+R poniżej 0,5% PKB.

Ocena efektów polityki spójności społeczno-gospodarczej UE

Kwestia oceny efektów polityki spójności społeczno – gospodarczej, a w węższym zakresie wykorzystania środków funduszy strukturalnych, budzi liczne kontrowersje, bowiem różne badania przynoszą całkowicie odmienne rezultaty. Rozróżnia się przy tym skuteczność i efektywność polityki spójności społeczno-gospodarczej UE. W pierwszym przypadku oceniane są efekty polityki z punktu widzenia założonych celów, w drugim – próbuje się odpowiedzieć na pytanie, czy efekty tej polityki zostały osiągnięte przy jak najmniejszych kosztach. Efekty polityki społeczno-gospodarczej mogą być mierzone przy pomocy różnych wskaźników, z których najważniejszymi są miary zmian dysproporcji w zakresie dobrobytu, (zmiany PKB na 1 mieszkańca) i miary obrazujące zmiany poziomu zatrudnienia i bezrobocia w regionach będących przedmiotem oddziaływania instrumentów tej polityki. Pozytywne efekty polityki spójności społeczno-gospodarczej ujawnią się wówczas, kiedy dysproporcje te zmniejszą się.

Jak już podkreślano, oceny skuteczności polityki spójności społeczno-gospodarczej UE napotykać na trudności, gdyż pojawiają się tu metodologiczne bariery, związane z oszacowaniem rzeczywistego wpływu stosowania jej instrumentów na rozwój krajów i regionów będących celem oddziaływania tej polityki.

Mimo obserwowanych trudności metodologicznych oraz problemów z dostępem do danych statystycznych, bardziej generalne wnioski z prowadzonych badań, co do skuteczności i efektywności polityki spójności społeczno-gospodarczej UE są następujące:

- **trafność doboru środków/instrumentów** zastosowanych w tej polityce jest oceniana jako satysfakcjonująca; oznacza to, że środki/instrumenty są dobrze przystosowane do założonych celów tej polityki;
- **skuteczność** polityki jest przedmiotem znacznych kontrowersji; choć większość analiz wskazuje na pozytywne efekty z tytułu prowadzonej polityki, to jednak są również analizy wykazujące na jej bardzo ograniczone, a nawet negatywne efekty; te kontrowersje wynikają częściowo z ograniczeń zastosowanych metod badawczych; można wnioskować więc ostrożnie, że prawdopodobnie polityka spójności społeczno-gospodarczej UE jest skuteczna, choć nie ma ciągle jeszcze twardych dowodów na rzecz tej tezy;
- w odniesieniu do oceny **efektywności** polityki spójności społeczno-gospodarczej UE panuje nieomal jednorodność poglądów; większość badań wskazuje, że prowadzenie tej polityki jest wysoce kosztowne; w szczególności występuje to w przypadku programów i projektów w dziedzinie społecznej;
- ocena polityki spójności społeczno-gospodarczej UE z punktu widzenia osiągnięcia jej dodatkowych/pobocznych celów jest pozytywna; polityka ta pozwoliła UE przejść do wyższej fazy integracji, co miało pozytywne efekty w zakresie dobrobytu.

Należy jednocześnie podkreślić, że spójność społeczno-gospodarcza UE zależna jest nie tylko od polityki spójności, ale także od innych polityk prowadzonych na szczeblu UE. Wiele polityk UE (np. rolna, monetarna itd.) wywiera uboczny wpływ na spójność ugrupowania. Ten wpływ może być pozytywny, negatywny bądź neutralny. W przeszłości część polityk prowadzonych na szczeblu UE miała negatywny wpływ na spójność (np. wyraźnie negatywny wpływ obserwowany był w przypadku wspólnej polityki rolnej). Wraz z doświadczeniami zebranymi w trakcie prowadzenia polityk, były one redefiniowane, aby minimalizować ich potencjalnie negatywny wpływ na spójność. Obecnie wpływ innych polityk na spójność wydaje się być neutralny.

³² Rdzeń klasy twórczej (*core creative class*) definiowany jest jako udział w populacji w wieku 15-64 takich zawodów, które wymagają tworzenia znacząco nowych form; pojęcie i sposób pomiaru zostało zaczerpnięte z książki R. Florida, *The Rise of Creative Class*, por.: Commission Staff Working Document accompanying the Sixth Progress Report on economic and social Cohesion.

³³ Tamże.

Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE a nowe kraje członkowskie – przykład Polski

Nowe kraje członkowskie, w tym Polska, zostały objęte wspólną polityką spójności społeczno-gospodarczej UE, bez okresów przejściowych. W trakcie negocjacji akcesyjnych kraje te wynegocjowały zakres finansowego wsparcia na pierwszy okres członkostwa, tj. na lata 2004-2006. Natomiast cele i zasady polityki spójności społeczno-gospodarczej były zdefiniowane wcześniej i obejmowały perspektywę finansową 2000-2006. Kraje kandydujące musiały ten fakt zaakceptować.

W kolejnej, bieżącej perspektywie obejmującej lata 2007-2013, nowe kraje członkowskie mogły już wpływać na kształtowanie celów, zasad i instrumentów finansowych polityki spójności społeczno-gospodarczej UE.³⁴

Komisja Europejska wymaga, aby kraj członkowski posiadał wizję swojego rozwoju społeczno-gospodarczego. Na przykład Polska opracowała **Strategię Rozwoju Kraju 2007-2015**, przyjętą przez Radę Ministrów w 2006 r.³⁵ Horyzont czasowy Strategii Rozwoju Kraju pokrywa się z okresem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007-2013, wraz z zastosowaniem reguły wydatkowania środków $n + 2$ (tj. w ciągu dwóch kolejnych lat). Jest to nadrzędny, wieloletni dokument strategiczny, określający cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Stanowi podstawę dla innych dokumentów rządowych i przyszłych działań. Priorytety zostały zdefiniowane w Strategii następująco:³⁶

Priorytet 1. Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki;

Priorytet 2. Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej;

Priorytet 3. Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości;

Priorytet 4. Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa;

Priorytet 5. Rozwój obszarów wiejskich;

Priorytet 6. Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Strategia Rozwoju Kraju stała się podstawą dla opracowania **Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności)**, dokumentu wymaganego przez UE. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia realizowane są za pomocą programów operacyjnych - krajowych i regional-

nych, będących przedmiotem negocjacji z UE. W latach 2007-2013 Polska wdraża 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych, na które przeznaczone są środki uzyskane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, krajowych środków publicznych i środki zaangażowane przez podmioty prywatne. Łączne środki przeznaczone na realizację programów wynoszą 85,56 mld EUR. Z tej sumy 67,3 mld EUR pochodzić będzie ze środków UE, 11,86 mld EUR z krajowych środków publicznych, a pozostałe 6,4 mld EUR zostanie zaangażowanych przez podmioty prywatne³⁷.

Programy operacyjne i środki przeznaczone na ich realizację są następujące³⁸:

- Program Operacyjny **Infrastruktura i Środowisko** (środki ogółem - 37,6 mld euro, w tym wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld euro, zaś wkład krajowy - 9,7 mld euro),
- **16 Regionalnych Programów Operacyjnych** (15,9 mld euro środków UE i odpowiedni wkład każdego województwa),
- Program Operacyjny **Kapitał Ludzki** (11,5 mld euro, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego - ponad 9,7 mld euro),
- Program Operacyjny **Innowacyjna Gospodarka** (środki ogółem - 9,7 mld euro, w tym środki z UE 8,3 mld euro; cała kwota pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego),
- Program Operacyjny **Rozwój Polski Wschodniej**; (Pula środków przeznaczonych na Program z EFRR obejmuje kwotę ok. 2,27 mld euro, w tym ok. 992 mln euro specjalnych środków przeznaczonych decyzją Rady Europejskiej dla najbardziej ubogich regionów Unii Europejskiej (UE-25). Pozostała kwota, tj. ok. 1,3 mld euro została przyznana przez Rząd RP, z ogólnej puli środków z EFRR przyznanych dla Polski),
- Program Operacyjny **Pomoc Techniczna**, (0,5 mld euro z środków UE i 0,1 mld Euro z środków krajowych),

37 Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) – podstawowe informacje, 12.03.2007, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>.

38 Program Infrastruktura i Środowisko, 30.01.2009, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007-2013**, 20.01.2009, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Program Innowacyjna Gospodarka na lata 2007-2013**, 18.09. 2008, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej**, 4.08.2008, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Podział środków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej**, 5.10.2007, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Współpraca Terytorialna w latach 2007-2013**, 11.02.2008, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **O programie Pomoc Techniczna na lata 2007-2013**, 28.07.2008, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>; **Regionalne Programy Operacyjne w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007-2013**, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>.

34 Por. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wyników negocjacji dotyczących strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007-2013, KOM (2008) 301 wersja ostateczna, Bruksela, 14.5.2008.

35 Strategia Rozwoju Kraju 2007-2015, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, listopad 2006, <http://www.ukie.gov.pl>

36 Tamże.

- Program Operacyjny **Europejskiej Współpracy Terytorialnej**; (Polska alokacja na realizację programów w ramach Europejskiej Współpracy Terytorialnej wyniesie 557,8 mln euro. Dodatkowe 173,3 mln euro zostanie przeznaczonych przez Polskę na współpracę trans-graniczną z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).



Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego powstał w 2015 r.
Jest państwową jednostką budżetową podległą MSWiA.
Działa na rzecz dalszej profesjonalizacji samorządu terytorialnego i administracji publicznej.

EKSPERTYZY NIST, ul. Zielona 18, Łódź 90-601
Sekretariat tel. +48 42 633 10 70
e-mail: sekretariat@nist.gov.pl