

ROZDZIAŁ VII

POLITYKA REGIONALNA

*Marek Proniewski, Arkadiusz Niedźwiecki*¹

W Rozdziale VII scharakteryzowano: uwarunkowania i genezę polityki regionalnej Unii Europejskiej, jej główne cele i zasady, jak również pierwszoplanowe instrumenty, w szczególności: fundusze strukturalne oraz fundusz kohezji, a także programowanie pomocy z Funduszy Strukturalnych na lata 2004–2006 w Polsce.

Pojęcia kluczowe: *zasady polityki regionalnej, subsydiarność (pomocniczość), koncentracja, programowanie, partnerstwo, dodatkowość, zgodność, monitorowanie, Fundusze Strukturalne: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa, Fundusz Spójności (Fundusz Kohezji), inicjatywy wspólnotowe, programy operacyjne.*

1. Wstęp

Polityka regionalna uważana jest za jeden z najważniejszych elementów współpracy w ramach Wspólnoty Europejskiej oraz oddziaływania na procesy gospodarcze, zachodzące w gospodarkach krajów członkowskich. Jej pierwszoplanowym celem jest zmniejszenie nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy regionami Unii Europejskiej, a dzięki temu wzrost jej spójności społeczno-gospodarczej.

Instrumenty polityki regionalnej, przy odpowiednich zasadach wykorzystania oraz nakierowaniu na wybrane cząstkowe cele gospodarcze, mogą przyczynić się do skutecznej realizacji różnego rodzaju projektów i działań, zarówno inwestycyjnych, jak i „miękkich”, nie mających bezpośredniego odzwierciedlenia w powstałym majątku. Instrumenty te, do których należą przede wszystkim Fundusze Strukturalne, mają przyczynić się do intensyfikacji procesów rozwojowych przede wszystkim na poziomie regionów, co jednak w konsekwencji powinno przyczynić się do dynamizacji wzrostu gospodarczego całej Unii Europejskiej.

¹ Dr hab. Marek Proniewski, prof. UwB, mgr Arkadiusz Niedźwiecki – Wydział Ekonomiczny, Uniwersytet w Białymstoku.

Polityka rozwoju regionalnego polega na udzielaniu pomocy uboższym regionom i słabiej rozwiniętym sektorom gospodarki państw członkowskich. Kształtowanie tej składowej polityki ekonomicznej jest silnie związane z procesem europejskiej integracji gospodarczej. Proces ten, zwłaszcza kolejne rozszerzenia, przyczynia się do zmian sytuacji politycznej, gospodarczej i społecznej we Wspólnocie. Powoduje powstanie nowych zjawisk ekonomicznych, które wymagają reakcji na poziomie ogólnospółnotowym.

2. Geneza i uwarunkowania polityki regionalnej Unii Europejskiej

Powszechny jest pogląd, iż „polityka regionalna jest działalnością zmierzającą do kształtowania rozwoju poszczególnych regionów i relacji międzyregionalnych zgodnie z celami społeczeństwa jako całości, jak również celami społeczności regionalnych” [2]. Ponadto politykę regionalną uważa się za jedną z dziedzin polityki gospodarczej, rozumianą jako „oddziaływanie państwa oraz występujących w jego imieniu władz centralnych i regionalnych (rządowych i samorządowych) na proces rozwoju i zagospodarowania przestrzennego regionów” [24]. Polityka ta ma na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności².

Wyróżnia się dwa główne rodzaje polityki regionalnej, a mianowicie [13]:

- politykę interregionalną, prowadzoną przez centralne organa władzy publicznej wobec regionów;
- politykę intraregionalną, prowadzoną przez terenowe organa władzy publicznej dla realizacji celów lokalnych, głównie na bazie własnych środków.

Istotą polityki interregionalnej jest aktywność władz centralnych, które są zainteresowane przede wszystkim wyrównywaniem różnic w rozwoju gospodarczym między poszczególnymi regionami w danym kraju. Intencją tak rozumianej polityki gospodarczej jest kształtowanie spójności ekonomicznej całego kraju lub grupy państw. Planowanie i realizacja polityki interregionalnej odbywają się na poziomie rządów państw lub ośrodków decyzyjnych ugrupowań in-

² Z pojęciem polityki regionalnej wiąże się pojęcie polityki strukturalnej. Jej celem jest tworzenie warunków (zarówno w poszczególnych regionach, jak i w układzie międzyregionalnym oraz w skali całego kraju i w relacjach międzynarodowych) dla proefektywnościowych zmian struktury gospodarczej, pozwalających na osiągnięcie, utrzymywanie oraz zwiększanie konkurencyjności poszczególnych podmiotów gospodarczych [25].

Uważa się, że – w warunkach integracji europejskiej – unijna polityka regionalna jest ściśle powiązana z celami polityki strukturalnej i dlatego też pojęcia te mogą być używane jako zbieżne. Utożsamianie obu terminów wydaje się być uzasadnione głównie przez to, iż przedsięwzięcia, służące osiągnięciu celów polityki regionalnej, mają charakter strukturalny. Realizują bowiem również zadania polityki strukturalnej. Ponadto są one finansowane z tych samych źródeł, zwłaszcza Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności.

tegracyjnych, czego przykładem jest polityka regionalna, realizowana w skali Wspólnoty Europejskiej [24].

Z kolei polityka intraregionalna to oddolna aktywność społeczności regionalnych, reprezentowanych głównie przez samorządy terytorialne. Kompetencje struktur samorządowych są w tym przypadku skutkiem decentralizacji władzy, dzięki czemu mogą one w znacznym stopniu intensyfikować rozwój regionalny na poziomie planowania i realizacji własnej polityki gospodarczej [10; 24].

W literaturze wymienia się następujące formy polityki regionalnej [24]:

1. wspieranie finansowe regionów względnie najslabiej rozwiniętych;
2. wspieranie finansowe regionów, które mają szczególne predyspozycje do samorozwoju oraz intensyfikacji procesów wzrostowych innych regionów, zwłaszcza sąsiadujących (tzw. „bieguny wzrostu”);
3. ponoszenie nakładów finansowych na restrukturyzację gospodarczą regionów, które charakteryzują się:
 - przewagą przestarzałych i nieefektywnych gałęzi przemysłu;
 - monokulturą jednej (na ogół schyłkowej) gałęzi gospodarki oraz brakiem alternatywnych miejsc pracy;
4. tworzenie inwestycji publicznych w zakresie wyposażenia regionów w infrastrukturę techniczną, zwłaszcza transportową oraz energetyczną, a także infrastrukturę społeczną, w tym szkoły oraz ośrodki kreowania kultury i ochrony dziedzictwa kulturowego;
5. planowanie przestrzenne, rozumiane jako tworzenie reguł racjonalnego gospodarowania przestrzenią;
6. łączenie kapitału publicznego z prywatnym, podczas planowania i realizacji inwestycji o znaczeniu regionalnym (partnerstwo publiczno-prawne);
7. finansowe i organizacyjne wsparcie w tworzeniu pozarządowych (obywatelskich) instytucji publicznych, służących rozwojowi lokalnemu (np. agencji rozwoju regionalnego), kojarzeniu partnerów gospodarczych, rozwojowi małej przedsiębiorczości (np. inkubatory przedsiębiorczości) itp.;
8. finansowanie programów edukacji, szkoleń zawodowych, a także innych przedsięwzięć, mających na celu zdobycie przez mieszkańców nowych kwalifikacji zawodowych, dokształcanie młodzieży, przekwalifikowanie bezrobotnych itp.;
9. udział w projektach, dotyczących promocji regionu w środowiskach kapitału krajowego i zagranicznego.

Uważa się, że główną przyczyną zainteresowania Wspólnoty Europejskiej polityką rozwoju regionalnego w wymienionych aspektach były zróżnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje, występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej [21]. Należy jednak zaznaczyć, że jedną z cech charakterystycznych realizowanej we Wspólnocie polityki regionalnej jest ewolucyjność, a zakres, cele i narzędzia polityki regionalnej w okresie kilkudziesięciu lat istnienia Wspólnoty znacznie się zmieniły.

W preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku, ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą, zapisano, że: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia swoich gospodarek poprzez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Ograniczenie tej deklaracji do poszczególnych państw członkowskich nie przekładało się jednak na działania całej Wspólnoty. Dopiero Jednolity Akt Europejski uznał politykę regionalną za jeden ze środków wzmocnienia spójności ekonomicznej i społecznej ugrupowania integracyjnego [13]. Zapisano w nim m.in., że: „W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Konkretyzując, ewolucja polityki regionalnej Unii Europejskiej obejmuje trzy zasadnicze etapy [26]:

1. Etap I: lata 1958–1973/1975 – brak polityki regionalnej na szczeblu Wspólnoty; jedynie Włochy szerzej zainteresowane były problematyką regionalną z racji względnie niskiego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego regionu Mezzogiorno;
2. Etap II: lata 1973/1975–1988 – kiedy nastąpiło pierwsze rozszerzenie Wspólnoty o Wielką Brytanię, Danię i Irlandię, wówczas zostały poddane analizie nowe warunki regionalne funkcjonowania Wspólnoty. Powstał Raport o problemach regionalnych rozszerzonej Wspólnoty (Raport Thomsona z 1973 roku), który identyfikował dwa zasadnicze typy regionów problemowych:
 - regiony zorientowane na rolnictwo, ze względnie słabo rozwiniętym przemysłem przetwórczym i usługami, gdzie rolnictwo charakteryzuje się dość niskim poziomem produktywności, brakiem wykwalifikowanej siły roboczej; przykładem były: ówczesne południe Włoch i Irlandia;
 - regiony, odgrywające niegdyś wiodącą rolę w rozwoju gospodarczym, a przeżywające poważne trudności ze schyłkowymi gałęziami przemysłu o infrastrukturze nieadekwatnej do współczesnych wymogów rynkowych; siła robocza jest wyspecjalizowana, ale niezgodna z aktualnymi potrzebami rynku pracy, stąd wysoki poziom strukturalnego bezrobocia; przykład stanowią ówczesne niektóre okręgi przemysłowe w Wielkiej Brytanii.

W 1972 roku na konferencji w Paryżu podjęto decyzję o utworzeniu specjalnych funduszy rozwoju regionalnego. W tym celu przekształcono, działające od początku lat 60. XX wieku, fundusze budżetowe: Europejski Fundusz Społeczny (*European Social Fund – ESF, EFS*) oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund – EAGGF, EFOiGR*), nadając im „wymiar regionalny”

- (I. Pietrzyk). Ponadto renegotjowanie w latach 70. XX wieku przez Wielką Brytanię warunków członkostwa we Wspólnocie oraz zabiegi Włoch i Irlandii doprowadziły do utworzenia w 1975 roku **Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego** (*European Regional Development Fund – ERDF, EFRR*). Kolejne rozszerzenia Wspólnoty o Grecję (w 1981 roku) oraz Hiszpanię i Portugalię (w 1986 roku) dodatkowo zwiększyły potrzebę prowadzenia wspólnej polityki regionalnej [14].
3. Etap III: od 1988 roku – w związku z uzupełnieniem Traktatu Rzymskiego o zasadę spójności gospodarczej i społecznej, jako niezbędne elementy Jednolitego Rynku Wewnętrznego, w 1988 roku nastąpiła reforma Funduszy Strukturalnych. Odstąpiono od finansowania pojedynczych projektów na rzecz programów krajowych, mających większy wpływ na funkcjonowanie Wspólnoty jako całości. Ponadto Komisję Europejską upoważniono do występowania z tzw. Inicjatywami Wspólnotowymi³. Reforma przyniosła także wyznaczenie zasad polityki regionalnej. Zmianom merytorycznym towarzyszyło znaczące zwiększenie budżetu funduszy strukturalnych w ramach tzw. Pakietu Delorsa I, który reformował gospodarkę finansową WE, wprowadzając planowanie kilkuletnich okresów budżetowych.

W grupie Funduszy Strukturalnych pojawił się **Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa** (*Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIFG, FIWR*), którego utworzenie było konsekwencją przystąpienia do Wspólnot państw o znaczącym, ale jednocześnie zacofanym sektorze rybołówstwa: Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Państwa te, wraz z Irlandią, zaliczały się także do najbardziej ubogich krajów UE, dla których utworzono specjalny instrument pomocy – **Fundusz Spójności** (Fundusz Kohezji, *Cohesion Fund*).

W 1995 roku, w związku z kolejnym rozszerzeniem Unii Europejskiej o Szwecję, Finlandię i Austrię, pomocą w ramach polityki regionalnej objęto rozwój słabo zaludnionych regionów północnej Skandynawii, o szczególnie trudnych warunkach klimatycznych i wskaźniku zaludnienia poniżej 8 osób na km².

³ Inicjatywy Wspólnotowe stanowią uzupełnienie programów krajowych. Ich zadaniem jest rozwiązywanie problemów ponadnarodowych. Początkowo wyznaczono kilkanaście inicjatyw. Reforma z 1999 roku ograniczyła ich liczbę do czterech. Obecnie (w 2006 roku) funkcjonują: INTERREG III: współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna, mająca na celu popieranie harmonijnego i zrównoważonego rozwoju oraz przestrzennego planowania europejskiego terytorium; URBAN: społeczno-gospodarcza odnowa miast i ich okolic, z uwzględnieniem warunków rozwoju zrównoważonego; LEADER+: rozwój obszarów wiejskich poprzez zintegrowane programy i współpracę między lokalnymi grupami działania; EQUAL: zwalczanie wszelkich form dyskryminacji i nierówności szans, zwłaszcza na rynku pracy [16].

W marcu 1999 roku na posiedzeniu w Berlinie dokonano kolejnej reformy polityki regionalnej. Zmiany dotyczyły zwiększenia koncentracji i poprawy efektywności działania Funduszy Strukturalnych. Unia Europejska dążyła do uproszczenia procedur przyznawania pomocy, jednocześnie zaostrzając rygory kontroli finansowej, monitoringu i ewaluacji. W perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2000–2006 uwzględniono potrzeby kolejnego rozszerzenia Wspólnot, w tym o Polskę [20].

3. Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej

Cele polityki regionalnej, do których kwalifikowane są regiony Wspólnoty o najtrudniejszej sytuacji gospodarczej, stanowią główny wyznacznik przyznawania pomocy regionalnej Unii Europejskiej. Dzielą się na: regionalne, w ramach których pomoc udzielana jest wybranym regionom, spełniającym kryteria kwalifikacyjne oraz horyzontalne, o których środki można ubiegać się na całym terytorium Wspólnoty. Na szczycie w Berlinie, w 1999 roku, wyznaczono trzy cele polityki regionalnej, przy czym źródła ich finansowania wymieniono w tabeli 1 [17]:

1. **Cel 1. (regionalny):** pomoc regionom słabo rozwiniętym, których poziom PKB *per capita* nie przekracza 75% średniej w całej Unii. Na realizację tego celu przeznaczono około 70% ogółu środków Funduszy Strukturalnych. Wielkość pomocy jest uzależniona od liczby ludności w regionie, wielkości różnicy między zamożnością regionu a średnim poziomem w Unii Europejskiej i w danym kraju. Celem tym objęte są również regiony o niskim wskaźniku zaludnienia, poniżej 8 mieszkańców na km² oraz obszary ultraperyeryjne [19];
2. **Cel 2. (regionalny):** pomoc jest kierowana do regionów znajdujących się wobec konieczności dokonania głębokiej restrukturyzacji gospodarczej i społecznej. Pomocą są objęte tereny, przechodzące restrukturyzację przemysłu, rybołówstwa, usług oraz obszary rolnicze, znajdujące się w fazie recesji, a także dzielnice miast, przeżywające trudności społeczne i gospodarcze. Pomoc udzielana w ramach celu 2, jest silnie skoncentrowana przestrzennie na obszarach, znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji, wymagających rekonwersji gospodarczo-społecznej. Na restrukturyzację regionalną zakłada się ponad 10% całego budżetu polityki strukturalnej. Jest on zorientowany na wykorzystanie lokalnego potencjału rozwoju, stymulowanie rozwoju małej i średniej przedsiębiorczości, kształcenie pracowników oraz transfer nowych technologii do przedsiębiorstw w restrukturyzujących się regionach; natomiast w strefach wiejskich – na zapewnienie efektywniejszego powiązania wsi z lokalnymi ośrodkami miejskimi. Podejmowane

w ramach celu 2. działania mają służyć ożywieniu gospodarczemu, dywersyfikacji przemysłu, rzemiosła oraz usług [1];

3. **Cel 3.** (horyzontalny): pomoc jest skoncentrowana na działaniach, ograniczających bezrobocie i uzyskanie poprawy na rynku pracy, szczególnie dzięki modernizacji systemów edukacji, szkolenia zawodowego służb zatrudnienia. Promowane są następujące przedsięwzięcia:
- wspomaganie przemian społecznych i gospodarczych;
 - kształcenie ustawiczne i szkolenia zawodowe;
 - aktywna polityka zatrudnienia, ograniczająca bezrobocie;
 - zmniejszanie zjawiska wykluczania społecznego w wyniku trwałego bezrobocia;
 - dążenie do równości szans kobiet i mężczyzn, przy czym cel 3. jest przewidziany dla regionów nie objętych celem 1.⁴

Tabela 1. Interwencje Funduszy Strukturalnych w układzie celów wspólnotowej polityki regionalnej

Cel 1.	Cel 2.	Cel 3.
EFRR	EFRR	EFS
EFS		
EFOiGR	EFS	
FIWR		

Źródło: [6].

⁴ W wyniku reformy z 1999 roku liczba celów polityki regionalnej została zmniejszona z sześciu do trzech. Wcześniej, w latach 1989–1999, polityka regionalna Unii Europejskiej kierowała się następującymi celami:

Cel 1.: pomoc dla regionów słabo rozwiniętych – wspieranie:

- inwestycji bezpośrednich, tworzących nowe, stałe miejsca pracy;
- rozwoju infrastruktury transportowej, łącznościowej, inwestycji infrastrukturalnych w szkolnictwie i służbie zdrowia;
- rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw dla wykorzystania potencjału lokalnego i regionalnego oraz doradztwa zawodowego;
- rozwoju regionów wiejskich;

Cel 2.: restrukturyzacja obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu – wspieranie:

- inwestycji w nowych, perspektywicznych dziedzinach produkcji;
- rozbudowy infrastruktury i ochrony środowiska;
- małych i średnich firm poprzez udostępnianie wyników badań naukowych i szkolenia;

Cel 3.: zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz ułatwienie integracji zawodowej młodzieży i osobom zagrożonym bezrobociem;

Cel 4.: ułatwienie dostosowania pracowników do zmian w przemyśle i systemach produkcji poprzez nabywanie nowych umiejętności zawodowych;

Cel 5a.: przyspieszenie dostosowania struktur rolniczych w ramach reformy wspólnej polityki rolnej;

Cel 5b.: ułatwienie rozwoju i dostosowania strukturalnego terenów wiejskich;

Cel 6.: rozwój i dostosowanie strukturalne regionów o wyjątkowo niskiej gęstości zaludnienia.

4. Zasady polityki regionalnej Unii Europejskiej

Podstawę zarządzania pomocą regionalną Wspólnoty stanowią zasady polityki regionalnej, których przestrzeganie jest istotne z punktu widzenia efektywności realizowanych programów⁵. Wśród nich można wymienić [10]:

1. **Zasadę subsydiarności** (pomocniczości), która oznacza, że zorganizowani w różnych układach obywatele decydują o kwestiach, związanych z intensyfikacją rozwoju społeczno-gospodarczego w regionie (względnie gospodarce lokalnej), a państwo (względnie Wspólnota) podejmuje tylko te działania, których sami obywatele wykonać nie potrafią i nie mogą. Zasada pomocniczości wymaga znalezienia równowagi między możliwie nieskrępowaną aktywnością obywatelską a interwencją państwa (dla „wspólnego dobra”). Zasada ta ogranicza pole działania organów wspólnotowych Unii Europejskiej. Głosi, że w dziedzinach, które nie są w jej wyłącznej kompetencji (tj. nie są traktatowo zastrzeżone dla Unii Europejskiej), Wspólnota będzie podejmować działania tylko wtedy, gdy cele zamierzonych działań nie mogą być zrealizowane w wystarczającym stopniu na szczeblu państw członkowskich i dlatego ze względu na ich zakres lub skutki zostaną efektywniej osiągnięte na szczeblu Unii;
2. **Zasadę programowania**, polegającą na tym, że finansowane są nie pojedyncze przedsięwzięcia, ale kompleksowe i długofalowe programy rozwoju. Nakłada obowiązek podejmowania decyzji na podstawie wieloletnich programów rozwoju i innych dokumentów planistycznych, obejmujących wszystkie, niezbędne dla sprawnego i efektywnego osiągnięcia zamierzonych celów, informacje. Pod wpływem tej zasady realizacja programów oraz kontrola wydatkowania środków podlega

⁵ I. Pietrzyk wymienia następujące zasady europejskiej polityki regionalnej:

1. Zasady generalne:
 - subsydiarność;
 - koordynacja;
 - elastyczność;
2. Zasady organizacji polityki regionalnej:
 - programowanie;
 - partnerstwo
 - kompatybilność;
 - spójność;
3. Zasady finansowania polityki rozwoju regionalnego:
 - koncentracja;
 - dodawalność;
 - komplementarność;
4. Zasady oceny realizacji programów:
 - monitorowanie;
 - ocena (wstępna, bieżąca, następna);
 - kontrola finansowa [14].

- procedurom prawnym, między innymi z punktu widzenia skuteczności realizacji założonych celów;
3. **Zasadę partnerstwa**, odnoszącą się do konieczności współpracy różnych instytucji (samorządowych, społecznych, zawodowych, naukowych itp.) przy planowaniu polityki regionalnej. Partnerstwo obejmuje z jednej strony poziom lokalny i regionalny, na którym władze regionalne konsultują propozycje programowe z innymi władzami samorządowymi, instytucjami społecznymi i gospodarczymi. Z drugiej strony dialog jest prowadzony na poziomie krajowym, gdzie instytucje rządowe konsultują politykę regionalną państwa z polityką poszczególnych regionów. Pomimo zasady partnerstwa, zasadniczym poziomem negocjacji europejskiej polityki regionalnej jest poziom wspólnotowy, na którym partnerami są z jednej strony Komisja Europejska, a z drugiej – rządy państw członkowskich;
 4. **Zasadę koncentracji**, która oznacza geograficzną koncentrację zasięgu pomocy finansowej, a także precyzyjne określenie celów dla takiej pomocy. Rezultatem tej zasady było określenie zasadniczych celów cząstkowych polityki regionalnej UE. W myśl zasady koncentracji największa część środków funduszy strukturalnych jest skierowana do regionów objętych pomocą celu 1. Zasada koncentracji określa, że interwencja funduszy, aby przyniosła efekt, nie powinna być rozproszona, lecz skoncentrowana na niewielu precyzyjnie określonych celach;
 5. **Zasadę dodatkowości**, która oznacza niezastępowanie przez działania europejskiej polityki regionalnej krajowych działań publicznych, zorientowanych rozwojowo. Pomoc finansowa Wspólnoty powinna uzupełniać działania krajowe, zwłaszcza w tych regionach i zakresach merytorycznych, gdzie pomoc ta jest niewystarczająca. Ponadto, zasada dodatkowości zwyczajowo oznacza również konieczność współfinansowania poszczególnych unijnych projektów ze strony państw członkowskich. Odpowiednie zaangażowanie środków krajowych, różne dla poszczególnych typów projektów, powinno pochodzić zarówno ze strony budżetu państwa, jak i samorządów oraz innych podmiotów gospodarujących (w tym przedsiębiorców);
 6. **Zasadę zgodności polityki regionalnej UE z innymi politykami wspólnot** (np. rolną, konkurencji itp.) oraz zgodności polityki regionalnej państw członkowskich z ich polityką makroekonomiczną i społeczną;
 7. **Zasadę monitorowania**, zgodnie z którą działalność związana z polityką regionalną jest najpierw poddana ocenie wstępnej, następnie monitorowana w trakcie jej realizacji i wreszcie oceniona po jej zakończeniu. Dzieje się to między innymi w raportach, które każdego roku w listopadzie Komisja Europejska przygotowuje dla Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Co trzy lata natomiast Komisja przygotowuje i ogłasza „Raport na temat gospodarczej i społecznej spójności”.

5. Finansowanie polityki regionalnej UE

Głównymi instrumentami polityki regionalnej w Unii Europejskiej są cztery Fundusze Strukturalne oraz Fundusz Spójności [4]⁶. Fundusze Strukturalne są administrowane przez Komisję Europejską, przy czym ich głównymi beneficjentami nie są państwa, lecz konkretne regiony. Aby uzyskać pomoc z Funduszy Strukturalnych, konieczne jest opracowanie strategii rozwoju regionalnego i lokalnego oraz posiadanie racjonalnie uzasadnionych programów (operacyjnych) i projektów. Celem tych funduszy jest finansowanie polityki strukturalnej w ramach Unii Europejskiej. Działanie funduszy służy osiągnięciu celów polityki regionalnej w obszarach im przyporządkowanym [15].

Zadaniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego jest likwidowanie dysproporcji w rozwoju pomiędzy regionami państw Wspólnoty oraz zmiany strukturalne terenów, uzależnionych od upadłych gałęzi przemysłu. Pomoc w ramach funduszu udzielana jest m.in. na:

- inwestycje, umożliwiające tworzenie lub utrzymanie miejsc pracy;
- inwestycje w infrastrukturę w regionach zapóźnionych, słabo zaludnionych oraz ultraperyferyjnych;
- inwestycje w edukację i opiekę zdrowotną;
- rozwój potencjału małych i średnich przedsiębiorstw;
- inwestycje związane z ochroną środowiska.

Celem Europejskiego Funduszu Społecznego jest walka z bezrobociem. Pomoc przeznaczona jest dla grup społecznych, zagrożonych bezrobociem oraz dla ludzi młodych, wkraczających na rynek pracy. Działania EFS polegają m.in. na:

- szkoleniach zawodowych;
- dostosowywaniu systemów kształcenia do potrzeb rynku pracy;
- kształceniu kadr, ekspertów i personelu dydaktycznego;
- tworzeniu miejsc pracy, także w małych i średnich przedsiębiorstwach;
- zwalczaniu dyskryminacji zawodowej (w tym kobiet) na rynku pracy;
- wspieraniu grup odrzuconych przez społeczeństwo, np. ludzi bezdomnych i uzależnionych;
- badaniach naukowych i promowaniu nowych technologii.

Zadaniem Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej jest wspieranie przekształceń rolnictwa i obszarów wiejskich UE. Środki funduszu uzupełniane są z opłat na produkty rolne, importowane spoza UE. EFOiGR składa się z dwóch sekcji: Sekcji Gwarancji, która finansuje interwencyjne zakupy pro-

⁶ Środki finansowe, przyznawane beneficjentom przy wykorzystaniu Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności, a także inicjatyw wspólnotowych można określić jako niekomercyjne i bezzwrotne. Oprócz nich, podmioty gospodarujące mogą wykorzystywać inne środki finansowe, w których podziale uczestniczy Unia Europejska, tzn. kredyty Europejskiego Banku Odbudowy i Rozwoju oraz Europejskiego Banku Inwestycyjnego, które ze swojej istoty są przyznawane na zasadach komercyjnych oraz są zwracane przez przedsiębiorców po określonym czasie ich wykorzystania [12].

duktów rolnych oraz dotacje bezpośrednie dla rolników w ramach Wspólnej Polityki Rolnej oraz Sekcji Orientacji, będącej instrumentem polityki strukturalnej.

Tabela 2. Podział środków w ramach polityki regionalnej na lata 2004–2006 (mln EUR, ceny bieżące)

Państwo członkowskie	Cel 1.	Cel 2.	Cel 3.	Inicjatywy wspólnotowe	Fundusz Spójności	Ogółem fundusze unijne, przeznaczone na realizację polityki regionalnej	% środków wykorzystywanych przez poszczególne kraje w całości nakładów finansowych na politykę regionalną
Austria	288,00	740,00	585,00	395,00	0,00	2 008,00	0,86%
Belgia	723,00	486,00	817,00	231,00	0,00	2 257,00	0,97%
Dania	221,00	199,00	397,00	92,00	0,00	909,00	0,39%
Finlandia	1 041,00	541,00	442,00	280,00	0,00	2 304,00	0,99%
Francja	4 455,00	6 569,00	5 013,00	1 155,00	0,00	17 192,00	7,37%
Niemcy	22 156,00	3 776,00	5 057,00	1 775,00	0,00	32 764,00	14,04%
Grecja	23 143,00	0,00	0,00	952,00	3 388,00	27 483,00	11,78%
Irlandia	3 409,00	0,00	0,00	183,00	584,00	4 176,00	1,79%
Włochy	24 534,00	2 749,00	4 129,00	1 294,00	0,00	32 706,00	14,02%
Luksemburg	0,00	44,00	44,00	14,00	0,00	102,00	0,04%
Holandia	169,00	861,00	1 866,00	719,00	0,00	3 615,00	1,55%
Portugalia	21 010,00	0,00	0,00	741,00	3 388,00	25 139,00	10,77%
Hiszpania	42 282,00	2 904,00	2 363,00	2 162,00	12 357,00	62 068,00	26,60%
Szwecja	863,00	431,00	795,00	307,00	0,00	2 396,00	1,03%
Wielka Brytania	7 034,00	5 068,00	5 046,00	1 061,00	0,00	18 209,00	7,80%
UE 15	151 328,00	24 368,00	26 554,00	11 361,00	19 717,00	233 328,00	100,00%
% środków wykorzystywanych na poszczególne działania w całości nakładów finansowych na politykę regionalną	64,86%	10,44%	11,38%	4,87%	8,45%	100,00%	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [23].

Zadaniem Jednolitego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa jest restrukturyzacja sektora rybołówstwa państw członkowskich Unii Europejskiej. Za pośrednictwem FIWR finansowane są inicjatywy w zakresie:

- hodowli ryb;
- rozwoju infrastruktury oraz wyposażania portów rybackich;
- unowocześnienia floty rybackiej oraz metod połowu i przetwarzania ryb;
- podnoszenia konkurencyjności produktów rybnych i promowania ich na rynku.

Podział środków finansowych na realizację polityki regionalnej w „starych” krajach Wspólnoty Europejskiej przedstawiono w tabeli 2. Wynika z niej, iż w latach 2004–2006 przeważającą część funduszy unijnych przeznaczono na realizację celu 1. polityki regionalnej, czyli bezpośrednie wyrównywanie różnic rozwojowych między regionami, przy czym największym beneficjentem pomocy z tego tytułu jest Hiszpania. Potrzeby tego kraju pochłonęły też blisko $\frac{1}{4}$ ogółu środków Wspólnoty przeznaczonych na realizację polityki regionalnej.

W odniesieniu do krajów nowo przyjętych do Wspólnoty należy stwierdzić, że również w ich przypadku na lata 2004–2006 prawie $\frac{2}{3}$ środków pomocowych przeznaczono na realizację celu 1. polityki regionalnej. Natomiast względnie więcej środków przeznaczono na realizację wielkich inwestycji o znaczeniu ponadregionalnym w ramach Funduszu Spójności. Należy zauważyć, że spośród państw przyjętych do Wspólnoty w 2004 roku ponad $\frac{1}{2}$ ogółu unijnych funduszy pomocowych przeznaczono na potrzeby Polski [22].

Jeżeli chodzi o rzeczywiste wykorzystanie środków pomocowych Unii Europejskiej, rozdysponowywanych w ramach polityki regionalnej, należy stwierdzić, że dominującą rolę w finansowaniu rozwoju regionów zacofanych odegrał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Wykorzystanie środków, pochodzących z EFRR, w poszczególnych krajach Wspólnoty ukształtowało się jednak na różnym poziomie.

Jednym z krajów, w których środki pomocowe zostały wykorzystane efektywnie jest Irlandia. Fundusze Strukturalne Unii Europejskiej oraz Fundusz Kohezji były jednym z czynników, przyczyniających się do obecnego wzrostu ekonomicznego irlandzkiej gospodarki. Od czasu reform Funduszy Strukturalnych w późnych latach 80. XX wieku, Irlandia otrzymała z nich znaczne transfery kapitałowe. Całkowite inwestycje w okresach programowych 1989–1999 wyniosły w przybliżeniu 30 mld EUR, a z samych Funduszy Strukturalnych i Funduszu Kohezji wpływy wyniosły ponad 11 mld EUR. Pomoc finansowa tych Funduszy wpłynęła na pokrycie kosztów inwestycji infrastrukturalnych, edukacyjnych, szkoleniowych oraz na rzecz sektora produkcyjnego.

Tabela 3. Podział środków w ramach polityki regionalnej na lata 2004–2006 – kraje przyjęte do Wspólnoty Europejskiej w 2004 roku (mln EUR, ceny bieżące)

Kraj	Cel 1.	Cel 2.	Cel 3.	INTEREG	EQUAL	Fundusz Spójności	Ogółem fundusze unijne, przeznaczone na realizację polityki regionalnej	% środków wykorzystywanych przez poszczególne kraje w całości nakładów finansowych na politykę regionalną
Cypr	0,00	28,02	21,95	4,30	1,81	53,94	110,02	0,45%
Czechy	1 454,27	71,30	58,79	68,68	32,10	936,05	2 621,19	10,72%
Estonia	371,36	0,00	0,00	10,60	4,07	309,03	695,06	2,84%
Węgry	1 995,72	0,00	0,00	68,68	30,29	1 112,67	3 207,36	13,12%
Łotwa	625,57	0,00	0,00	15,26	8,03	515,43	1 164,29	4,76%
Litwa	895,17	0,00	0,00	22,49	11,87	608,17	1 537,70	6,29%
Malta	63,19	0,00	0,00	2,37	1,24	21,94	88,74	0,36%
Polska	8 275,81	0,00	0,00	221,36	133,93	4 178,60	12 809,70	52,40%
Słowacja	1 041,04	37,17	44,94	41,47	22,27	570,50	1 757,39	7,19%
Słowenia	237,51	0,00	0,00	23,65	6,44	188,71	456,31	1,87%
Ogółem	14 959,64	136,49	125,68	478,86	252,05	8 495,04	24 447,76	100,00%
% środków wykorzystywanych na poszczególne działania	61,19%	0,56%	0,51%	1,96%	1,03%	34,75%	100,00%	–

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [23].

Racjonalne zarządzanie rozwojem gospodarczym spowodowało, iż od końca lat 80. XX wieku Irlandia stała się najdynamiczniej rozwijającą się gospodarką europejską. W okresie 1995–2001 wzrost PKB wyniósł w tym kraju średniorocznie 9,4% (największy wzrost 11,5% odnotowano w 2000 roku), znacznie przekraczając średnią państw Unii Europejskiej, kształtującą się na poziomie 2,6%. Nastąpiła znacząca poprawa stanu finansów publicznych, zwłaszcza takich wskaźników, jak: poziom długu publicznego (36,6% PKB w 2001 roku) oraz deficytu budżetowego (nadwyżka w wysokości 1,7% PKB w 2001 roku). Stopa bezrobocia spadła w 2001 roku do poziomu 3,9%, przy jednoczesnym wzroście zatrudnienia i poziomu wydajności. Wystąpiło przy tym zjawisko deficytu siły roboczej w takich sektorach gospodarki irlandzkiej, np. jak: rolnictwo, hotelarstwo, służba zdrowia i budownictwo. Pozytywną tendencją był także spadek inflacji do poziomu 4,9% w 2001 roku, znacznie jednak większego niż średnia we Wspólnocie (2,4%). Sukces gospodarczy Irlandii na Jednolitym Rynku Wewnętrznym Wspólnoty najlepiej obrazuje wskaźnik dochodu narodowego w przeliczeniu na jednego mieszkańca, który w 1973 roku (w roku akcesji) wy-

nosił 58% średniej Unii Europejskiej, zaś w 2001 roku był ponad dwukrotnie wyższy i stanowił 122% średniej unijnej.

Uważa się, że przedstawione doświadczenia Irlandii, jako beneficjenta pomocy unijnej, wykazują wiele cech podobnych do obecnej sytuacji w Polsce. Irlandia, podobnie jak Polska, uczestniczyła w procesie poszerzania Unii Europejskiej, negocjowała warunki członkostwa i dostosowywania polityki regionalnej Wspólnoty do wymagań, związanych z poszerzeniem ugrupowania integracyjnego. Ponadto, cechował ją znacznie słabszy poziom rozwoju gospodarczego i duży dystans ekonomiczny wobec reszty krajów Unii Europejskiej. Irlandia miała również problemy z wewnętrznym zróżnicowaniem regionalnym. W związku z tym, pojawia się pytanie: czy w Polsce wykorzystanie środków pomocowych przyczyni się do intensyfikacji procesów rozwojowych, tak jak to miało miejsce w Irlandii?

6. Programowanie pomocy Unii Europejskiej z funduszy strukturalnych

Wykorzystanie Funduszy Strukturalnych, Funduszu Spójności oraz inicjatyw wspólnotowych objęte jest programowaniem. W ramach programowania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej każde państwo członkowskie powinno opracować odpowiednie dokumenty. Należą do nich: Narodowy Plan Rozwoju, przygotowane przy współpracy z Komisją Europejską Podstawy Wsparcia Wspólnoty, a także Programy Operacyjne oraz ich uzupełnienia. Opracowany w Polsce Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006 jest średniookresowym dokumentem planistycznym, którego cel strategiczny to „rozwijanie konkurencyjnej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską na poziomie regionalnym i krajowym” [3]. NPR koncentruje się na następujących osiach rozwoju:

- wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw;
- rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia;
- tworzenie warunków dla zwiększenia poziomu inwestycji, promowania zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej;
- przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie oraz rozwój obszarów wiejskich;
- wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów.

Dokument ten stanowi podstawę do negocjowania z Komisją Europejską Podstaw Wsparcia Wspólnoty, które określają kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych danego

państwa oraz wymaganą wielkość środków krajowych na współfinansowanie. Podstawy Wsparcia Wspólnoty zawierają m.in.:

- strategię i priorytety wspólnych działań Unii Europejskiej i kraju członkowskiego;
- charakter i czas trwania programów operacyjnych;
- plan finansowy, określający alokację dla każdego priorytetu i każdego roku, w ramach poszczególnych funduszy oraz innych źródeł finansowania;
- ocenę realizacji zasady dodatkowości;
- informacje na temat przejrzystości przepływu finansów;
- postanowienia, dotyczące wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty, w tym wyznaczenie przez kraj członkowski instytucji odpowiedzialnej za zarządzanie nimi, przy czym w Polsce instytucją odpowiedzialną za realizację Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004–2006 oraz Podstaw Wsparcia Wspólnoty jest Ministerstwo Gospodarki i Pracy.

Tabela 4. Główne Programy Operacyjne: beneficjenci, źródła finansowania

Program Operacyjny	Główni beneficjenci pomocy	Fundusz strukturalny finansujący program
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	Jednostki samorządu terytorialnego, ich związki, porozumienia, stowarzyszenia, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, wojewódzkie urzędy pracy	ESF, EFRR
SPO Rozwój Zasobów Ludzkich	Jednostki samorządu terytorialnego, wojewódzkie urzędy pracy, instytucje szkoleniowe, organizacje pozarządowe, szkoły wyższe, związki zawodowe	EFS
SPO Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw	Przedsiębiorstwa, głównie małe i średnie, rozpoczynające działalność; instytucje otoczenia biznesu	EFRR
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	Rolnicy, związki i stowarzyszenia rolnicze, przedsiębiorcy z branży rolno-spożywczej, właściciele lasów prywatnych, samorządy	EFOiGR
SPO Transport	Generalna Dyrekcja Dróg Krajowych i Autostrad, Polskie Koleje Państwowe, Polskie Linie Kolejowe S.A., Urzędy Morskie, Zarządy Portów, Morska Służba Poszukiwania i Ratownictwa (SAR), miasta na prawach powiatu (powiaty grodzkie), Ministerstwo Infrastruktury, Policja, Straż Pożarna	EFRR
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	Właściciele statków rybackich	FIWG
PO Pomoc techniczna	Administracja publiczna	EFRR

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [6].

Wdrażaniu Podstaw Wsparcia Wspólnoty służą Programy Operacyjne. W Polsce Podstawy w ramach Wsparcia Wspólnoty na lata 2004–2006 przewidują wdrożenie siedmiu programów operacyjnych: pięciu jednofunduszowych – Sektorowych Programów Operacyjnych (SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw [7], SPO Rozwój zasobów ludzkich [5], SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich [9], SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb, a także SPO Transport [8]), jednego dwufunduszowego – Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego [3] oraz Programu operacyjnego – Pomoc techniczna [3]⁷.

Tabela 5. Podział środków, przyznanych Polsce w celu realizacji celu 1. polityki regionalnej, w rozbiciu na programy operacyjne i lata (w mln EUR)

Programy operacyjne	2004	2005	2006	2004–2006
Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego	693,6	990,9	1 283,9	2 968,4
SPO Rozwój zasobów ludzkich	343,5	490,7	635,8	1 470,0
SPO Wzrost konkurencyjności przedsiębiorstw	292,3	417,6	541,1	1 251,0
SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich	278,6	398,1	516,0	1 192,7
SPO Transport	272,0	388,4	503,2	1 163,6
SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb	47,1	67,4	87,3	201,8
SPO Pomoc techniczna	6,6	9,5	12,2	28,3
Razem	1 933,7	2 762,6	3 579,5	8 275,8

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [3].

Struktura programów operacyjnych składa się z: priorytetów, działań i poddziałań (schematów). Uszczegółowienia zapisów, zawartych w programach operacyjnych, zawarte są w Uzupełnieniach Programów. Zawierają one opis działań, przewidzianych do realizacji w ramach priorytetów poszczególnych programów operacyjnych, a także kryteria wyboru projektów, listy beneficjentów końcowych i ostatecznych, wielkość i formy pomocy, alokację środków finansowych na poszczególne działania, wskaźniki monitorowania wykonania poszczególnych działań oraz opis systemu wdrażania programów operacyjnych. W latach 2004–2006 Polska ma szansę otrzymać ze środków unijnych prawie 13 mld EUR. W połączeniu ze środkami krajowymi (ok. 6,9 mld EUR) zostaną one wykorzystane na poprawę konkurencyjności gospodarki polskiej, zwiększenie zatrudnienia oraz zmniejszenie różnic między regionami. Najwięcej środków przewidziano na cele realizowane w ramach Zintegrowanego Programu Operacyjnego Rozwoju Regionalnego (ponad 4 mld euro) oraz SPO Rozwój zasobów

⁷ Zgodnie z założeniami Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013, przewiduje się podział środków pomocowych Unii Europejskiej w oparciu o inne programy operacyjne [11; 18].

ludzkich (prawie 2 mld euro) [3, 8]. Należy przy tym stwierdzić, że otwarta pozostaje kwestia poziomu i efektywności ich wykorzystania.

7. Nowy okres programowania 2007–2013

14 lipca 2004 roku Komisja Europejska przyjęła nowe rozwiązania związane z funkcjonowaniem funduszy strukturalnych i polityką spójności na okres 2007–2013⁸. Komisja zaproponowała skoncentrowanie w nowym okresie programowania priorytetów polityki spójności na trzech zasadniczych celach, tj.: 1) konwergencji, 2) konkurencyjności regionalnej i zatrudnieniu oraz 3) europejskiej współpracy terytorialnej. Priorytetowe znaczenie ma cel 1., skierowany na obszary o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, mierzonego poziomem PKB, nie przekraczającym 75% średniej unijnej na poziomie regionów NUTS II. Przyspieszenie konwergencji ma być osiągnięte poprzez wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, rozwijanie innowacyjności i społeczeństwa opartego na wiedzy. Nowy cel 2. konkurencyjność regionalna i zatrudnienie, ukierunkowany będzie na wzmacnianie potencjału konkurencji i atrakcyjności regionów. Wiąże się z przyspieszeniem realizacji Strategii Lizbońskiej. Nowym 3 celem polityki spójności jest europejska współpraca terytorialna – transgraniczna i międzynarodowa, wykorzystująca dotychczasowe doświadczenia inicjatywy INTERREG. Działania finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego obejmować będą zintegrowane programy, realizujące kluczowe priorytety Wspólnoty, wynikające z ustaleń z Lizbony i Goeteborgu.

Programy współpracy transgranicznej realizowane będą w regionach, zlokalizowanych przy granicach wewnętrznych i niektórych granicach zewnętrznych oraz morskich Unii Europejskiej. Celem jest propagowanie wspólnych rozwiązań, sąsiadujących ze sobą organów władz, w zakresie realizacji projektów odnoszących się do: promocji zrównoważonego rozwoju ekonomicznego miast, wsi i obszarów przybrzeżnych, rozwoju stosunków gospodarczych i współpracy małych i średnich przedsiębiorstw w ramach „struktur sieciowych”, turystyki, wspólnej ochrony środowiska, zwiększenia dostępności do sieci transportowo-komunikacyjnych i informatycznych, zasobów wodnych i energetycznych, czy rozwoju współpracy w dziedzinie edukacji, kultury, ochronie zdrowia.

⁸ Regulation of the European Parliament and the Council laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund, Brussels 14.07.2004 COM (2004) 492 final, 2004/0163 (AVC); Regulation of the European Parliament and the Council on the European Regional Development Fund, Brussels, 14.07.2004 (COM) 495 final, 2004/0167 (COD); Regulation of the European Parliament and the Council on the European European Social Fund, Brussels, 14.07.2004 COM (2004) 493 final, 2004/0165 (COD); Regulation of the European Parliament and the Council establishing Cohesion Fund, Brussels, 14.07.2004 COM (2004) 494 final, 2004/0166 (AVC).

Programy operacyjne współpracy transnarodowej, włączając współpracę bilateralną regionów nadmorskich, mają realizować takie strategiczne priorytety o charakterze ponadnarodowym, jak: badania i rozwój poprzez tworzenie naukowych i technologicznych sieci współpracy, zintegrowane zarządzanie zasobami wodnymi, zapobieganie katastrofom, ochrona środowiska, poprawa dostępności regionów.

Programy współpracy międzyregionalnej mają przede wszystkim wspierać poprawę efektywności działania polityki regionalnej poprzez promocje sieci współpracy oraz wymiany doświadczeń między regionami z terytorium całej Unii Europejskiej. Mając na uwadze wzmocnienie wartości dodanej współpracy międzyregionalnej w zakresie jakości programowania regionalnego i transferu dobrych praktyk, Komisja proponuje włączenie tego komponentu do programów operacyjnych celu 1. konwergencja i celu 2. konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (tzw. mainstreaming)⁹. Istnieje więc możliwość umieszczenia priorytetu współpracy międzyregionalnej w regionalnych programach operacyjnych. W ramach współpracy międzyregionalnej Komisja Europejska proponuje następujące zagadnienia: technologie innowacyjne (innowacje) i badania, dynamizujące rozwój regionalny, przedsiębiorczość, ochronę środowiska, przeciwdziałanie katastrofom, rozwój obszarów miejskich i ich rewitalizację, wymianę doświadczeń w zarządzaniu programami współpracy.

Komisja Europejska zaproponowała przeznaczenie w latach 2007–2013 z funduszy 336,1 mld euro na realizację celów polityki spójności, w tym na¹⁰:

- cel 1. konwergencja (264 mld euro (78,54% ogólnej kwoty środków),
- cel 2. (konkurencyjność regionalna i zatrudnienie 57,9 mld euro (17,22% ogólnej wartości środków);
- cel 3. (europejska współpraca terytorialna) 13,2 mld euro (3,94%).

Należy podkreślić, że: EFRR, EFS i Fundusz Spójności wspierać będą cel 1. – konwergencję, EFRR i EFS cel 2 – konkurencyjność regionalną i zatrudnienie oraz EFRR realizację celu 3 – europejską współpracę terytorialną.

Środki na europejską współpracę terytorialną mają być rozdysponowane w następujących wielkościach:

- 47,73% na finansowanie programów współpracy transgranicznej, w tym ok. 12,12% na programy operacyjne Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (ENPI) i Instrumentu Przedakcesyjnego (IPA);
- 47,73% na finansowanie potrzeb współpracy ponadnarodowej;
- 4,54% na finansowanie potrzeb sieci współpracy międzyregionalnej.

⁹ Współpraca międzyregionalna. Włączenie współpracy międzyregionalnej do programów Celów konwergencja oraz konkurencyjność regionalna i zatrudnienie. Fiszka informacyjna nr 4.

¹⁰ Projekt Rozporządzenia Rady, wprowadzającego przepisy, dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (przedstawiony przez Komisję), Bruksela, 14.07.2004, COM(2004)492 final, SEC(2004)924, rozdział V.

Przy podziale powyższej kwoty na kraje członkowskie brane są pod uwagę: liczba ludności, zamieszkałej w kwalifikowanych obszarach i całość populacji, zamieszkującej kraj. Projekt Narodowego Planu Rozwoju Polski 2007–2013 proponuje utworzenie Programów Operacyjnych współpracy terytorialnej, na realizację których przeznaczona jest około 352 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

8. Zakończenie

Niniejsze opracowanie stanowi próbę scharakteryzowania głównych zagadnień, związanych z polityką regionalną Wspólnoty Europejskiej. Problematyka ta wydaje się istotna ze względu na skalę przeznaczonych na jej realizację środków oraz oczekiwane rezultaty.

Niwelowanie zbyt dużego zróżnicowania regionalnego poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego, które jest niekorzystne zarówno dla regionów biednych, jak i wysoko rozwiniętych, staje się priorytetem działań Unii Europejskiej. Mając na uwadze obecne różnice w poziomie rozwoju gospodarczego krajów członkowskich, można zakładać, iż w związku z planowanym rozszerzeniem Wspólnoty o Chorwację, Bułgarię, Rumunię, a w odleglejszym horyzoncie o Turcję, rola polityki regionalnej, w tym również obszarów problemowych tej polityki, będzie w najbliższych latach stale wzrastać.

Literatura

1. Czykier-Wierzbka D., *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionach objętych celem 2 w latach 1994–1999*, „Bank i Kredyt” 2005, nr 1.
2. Domański R., *Regionalne zróżnicowanie zagospodarowania i poziomu życia ludności*, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu, Poznań 1986.
3. <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>, polska rządowa strona internetowa, poświęcona polityce regionalnej, w tym funduszom strukturalnym.
4. http://europa.eu.int/comm/regional_policy, strona internetowa Unii Europejskiej, poświęcona polityce regionalnej, w tym funduszom strukturalnym.
5. <http://www.efs.gov.pl/>, strona internetowa SPO RZL.
6. <http://www.funduszeonline.pl>, strona internetowa poświęcona funduszom strukturalnym Unii Europejskiej.
7. <http://www.konkurencyjnosc.gov.pl>, strona internetowa SPO WKP.
8. http://www.mi.gov.pl/moduly/jednostki/zakladka.php?id_jednostki=29&id_zakladki=79, strona internetowa Ministerstwa Transportu i Budownictwa.
9. <http://www.minrol.gov.pl/DesktopDefault.aspx>, strona internetowa Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi.

10. Jasiński P., *Europa jako szansa: polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, „Samorząd lokalny wobec integracji europejskiej”, z. 5, Warszawa 2000, s. 33–34.
11. Komunikat Komisji Europejskiej: Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie – strategiczne wytyczne wspólnotowe, 2007–2013, w: <http://www.npr.gov.pl/Dokumenty+UE>
12. Niedźwiecki A., *Kredyt EBOR jako instrument finansowy wsparcia rozwoju regionalnego*, w: Bocian A. F. (red.), *Rozwój regionalny a procesy globalizacji*, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok 2004.
13. Niedźwiecki P., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Ministerstwo Kultury Departament Strategii Kultury i Spraw Europejskich, Wydział ds. Funduszy Europejskich, Warszawa 2005, s. 10–14.
14. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2000.
15. Poniatowicz M., *Finansowanie rozwoju regionalnego*, w: Bocian A. F. (red.), *Rozwój regionalny, problemy i wyzwania*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000, s. 86–97.
16. Proniewski M., *Interreg III A jako instrument rozwoju regionów przygranicznych Polski Wschodniej*, w: Bocian A. F. (red.), *Rozwój regionalny a proces integracji*, Fundacja Promocji Rozwoju Podlasia, Białystok 2003.
17. Proniewski M., *Polityka regionalna w procesie integracji Polski z Unią Europejską. Wybrane aspekty*, w: Bocian A. F. (red.), *Podlasie – dekada transformacji*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2000.
18. Radziwiłł A., Walewski M., *Ocena Sektorowego Programu Operacyjnego, Zatrudnienie i Integracja Społeczna w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2007–2013*, w: www.npr.gov.pl/NR/rdonlyres/4279953C-A1A8-4B1B-9E2C-0B3E08CD267B/13430/Zatrudnienie.doc
19. Roszkowska-Mądra B., *Odniesienie polityki regionalnej Unii Europejskiej do obszarów problemowych*, „Optimum” 2004, nr 2.
20. Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa (FAPA), Warszawa 2000.
21. Szlachta J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Warszawa 2002*, plik komputerowy, w: <http://www1.ukie.gov.pl>
22. Truskolaski T., *Fundusze strukturalne i warunki ich skutecznego pozyskiwania*, w: Meredyk K. (red.), *Proces tworzenia kapitału w gospodarce peryferyjnej*, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2004.
23. *W służbie regionom. Unia Europejska. Polityka regionalna*, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luxemburg 2004, plik komputerowy, w: http://europa.eu.int/comm/regional_policy/
24. Waldziński D., *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wydawnictwo Uniwersyte-tu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie, Olsztyn 2005.
25. Woś B., *Rozwój regionów i polityka regionalna w Unii Europejskiej oraz w Polsce*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Wrocławskiej, Wrocław 2005.
26. Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja europejska. Rozwój rynków*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa – Łódź 2000, s. 232–233.

Wybrane akty prawne, dotyczące wspólnotowej polityki regionalnej

1. Rozporządzenie Rady Nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy odnośnie funduszy strukturalnych.
2. Rozporządzenie Rady Nr 1447/2001 z dnia 28 czerwca 2001 r. zmieniające rozporządzenie Nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.
3. Rozporządzenie Rady Nr 1105/2003 z dnia 26 maja 2003 r. zmieniające rozporządzenie Nr 1260/1999 ustanawiające przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.
4. Rozporządzenie Rady Nr 1257/1999 z 17 maja 1999 r. dotyczące wsparcia rozwoju wsi przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1783/1999 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Nr 1784/1999 z 12 lipca 1999 roku w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.
7. Rozporządzenie Rady Nr 1263/1999 z 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa.
8. Rozporządzenie Rady Nr 1164/1994 z 16 maja 1996 r. ustanawiające Fundusz Spójności.
9. Rozporządzenie Rady Nr 1264/99 z 21 czerwca 1999r. zmieniające Rozporządzenie Nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności.
10. Rozporządzenie Rady Nr 1265/1999 z 21 czerwca 1999 roku zmieniające aneks II do Rozporządzenia Nr 1164/94 ustanawiającego Fundusz Spójności.
11. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1159/2000 w sprawie środków informacyjnych i promocyjnych stosowanych przez Państwa Członkowskie odnośnie pomocy z Funduszy Strukturalnych.
12. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1685/2000 w sprawie szczegółowych zasad wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie uznawania wydatków na działania współfinansowane z Funduszy Strukturalnych.
13. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 438/2001 ustanawiające szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1260/1999 w sprawie systemów zarządzania i kontroli w zakresie pomocy udzielanej w ramach Funduszy Strukturalnych.
14. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 448/2001 ustanawiające szczegółowe zasady wdrażania Rozporządzenia Rady (WE) nr 1260/1999 w zakresie dotyczącym procedury dokonywania korekt finansowych pomocy przyznawanej w ramach Funduszy Strukturalnych.
15. Rozporządzenie Komisji (WE) Nr 1386/2002 ustanawiające szczegółowe zasady dla wdrożenia Rozporządzenia Rady (WE) Nr 1164/1994 w sprawie systemów zarządzania i kontroli oraz procedur dokonywania korekt finansowych pomocy udzielanej w ramach Funduszu Spójności.
16. Rozporządzenie Komisji Europejskiej (WE) Nr 1681/94 dotyczące nadużyć i windykacji kwot niesłusznie wypłaconych w związku z finansowaniem polityk strukturalnych oraz organizacji systemu informacji w tej dziedzinie.

Test

1. Obecnie (2006r.) prowadzona polityka regionalna Unii Europejskiej:
 - a) jest polityką wspólną,
 - b) jest polityką związaną z innymi dziedzinami polityki gospodarczej,
 - c) obie, powyższe odpowiedzi można uznać za poprawne,
 - d) większość środków przeznacza na rozwiązanie kwestii agrarnych.

2. Potrzebę prowadzenia polityki regionalnej wskazano w preambule:
 - a) Traktatu Paryskiego,
 - b) Traktatu Rzymskiego powołującego EWG,
 - c) Traktatu Rzymskiego powołującego Euratom,
 - d) żadne z powyższych.

3. Najpóźniej utworzonym Funduszem Strukturalnym jest:
 - a) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego,
 - b) Europejski Fundusz Społeczny,
 - c) Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych,
 - d) Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa.

4. Z inicjatywami wspólnotowymi występuje:
 - a) Komisja Europejska,
 - b) Rada Europejska,
 - c) Trybunał Obrachunkowy,
 - d) grupa państw członkowskich Wspólnoty.

5. Jednolity Akt Europejski:
 - a) został podpisany w 1957r.,
 - b) został podpisany w 1958r.,
 - c) może być uznany za istotny z punktu widzenia ewolucji polityki regionalnej Wspólnoty.
 - d) nie zawiera zapisów dotyczących unijnej polityki regionalnej.

6. Wyrażenie prawdziwe to:
 - a) Polska nie uczestniczy w realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej,
 - b) Polska jest beneficjentem pomocy unijnej,
 - c) Polska może stosować w związku z wykorzystaniem funduszy strukturalnych tylko wybrane zasady polityki regionalnej, nie musi stosować m.in. zasady subsydiarności,
 - d) Polska nie uczestniczy w pracach nad przygotowaniem budżetu unijnego.

7. Pomocniczość to inaczej:
 - a) subsydiarność,
 - b) koncentracja,
 - c) komplementarność,
 - d) montaż finansowy.

8. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej:
- jest jednym z Funduszy Strukturalnych (co w szczególności dotyczy Sekcji Orientacji),
 - stanowi rozszerzenie inicjatywy wspólnotowej SAPARD,
 - jest kontynuacją programu PHARE,
 - żadne z powyższych.
9. Mikro, małe i średnie przedsiębiorstwa:
- nie mogą być beneficjentami pomocy unijnej w ramach funduszy strukturalnych,
 - są, obok jednostek samorządowych, jedną z głównych grup odbiorców pomocy unijnej w ramach funduszy strukturalnych,
 - są bezpośrednio zasilane finansowo z Funduszu Kohezji,
 - żadne z powyższych.
10. Wyrażenie fałszywe to:
- Programy Operacyjne podlegają ocenie Komisji Europejskiej,
 - w procesie programowania Funduszy Strukturalnych biorą udział zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska,
 - zgodnie z zasadą partnerstwa, przy wdrażaniu programów rozwoju regionalnego administracja centralna danego państwa nie współpracuje z Komisją Europejską,
 - w Polsce są wdrażane inicjatywy wspólnotowe.