

UNIwersytet w Białymstoku
Wydział Ekonomiczny

GOSPODARKA PRZESTRZENNA

TOM IV

Polityka regionalna

Redakcja naukowa
Leszek Kupiec

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
Białystok 2000

Rada programowa

Andrzej F. Bocian, Barbara Kożuch, Leszek Kupiec,
Kazimierz Meredyk (przewodniczący), Czesław Noniewicz,
Jerzy Sikorski, Jerzy Wilkin

Kolegium redakcyjne

Andrzej F. Bocian (przewodniczący), Ryta I. Dziemianowicz,
Ryszard Horodeński, Dariusz Kiełczewski, Marzanna Poniatowicz (sekretarz),
Marek Proniewski, Bogusław Plawgo

Recenzenci

Roman Szul
Zbigniew Ziolo

*Copyright © by Uniwersytet w Białymstoku
Białystok 2000*

ISBN 83-87884-72-3

Opracowanie typograficzne
Katarzyna Szoplik

Korekta
Elżbieta Łagunionek

Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku
15-301 Białystok, ul. Mazowiecka 33
tel. (085) 7457059

SPIS TREŚCI

WSTĘP – <i>Leszek Kupiec</i>	9
Rozdział I	
POJĘCIE I ISTOTA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i>	
1. Pojęcie polityki regionalnej	11
2. Istota polityki regionalnej	17
Rozdział II	
ZARYS ROZWOJU POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Tomasz Dębowski</i>	
1. Geneza polityki regionalnej w Polsce w latach 1807-1918	23
2. Polityka regionalna w II Rzeczypospolitej	26
3. Polityka regionalna i planowanie przestrzenne w latach 1945-1990	33
4. Polityka regionalna w Polsce w latach dziewięćdziesiątych	44
Rozdział III	
PODMIOTY I INSTYTUCJE POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Dorota Piechowska</i>	
1. Pojęcie i funkcje podmiotów i instytucji polityki regionalnej	50
2. Rodzaje podmiotów polityki regionalnej i ich zadania	55
3. Rodzaje, cechy i zadania instytucji polityki regionalnej	63
Załącznik 1 – Agencje i fundacje rozwoju regionalnego w Polsce	68
Załącznik 2 – Wykaz urzędów wojewódzkich i marszałkowskich	70
Rozdział IV	
PRZEDMIOT POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska</i>	71
Rozdział V	
CELE I ZADANIA POLITYKI REGIONALNEJ	
– <i>Leszek Kupiec, Anna Augustyn</i>	79

Rozdział VI

CZYNNIKI I BARIERY ROZWOJU REGIONALNEGO

– <i>Jerzy Lewczuk</i>	88
----------------------------------	----

Rozdział VII

WIZJE, KONCEPCJE, MODELE I SCENARIUSZE ROZWOJU

– *Jerzy Lewczuk*

1. Wizje rozwoju regionalnego	103
2. Modele rozwoju regionalnego	106
3. Scenariusze rozwoju regionalnego	108
4. Koncepcje rozwoju regionalnego	110

Rozdział VIII

ROLA SAMORZĄDU TERYTORIALNEGO

– *Leszek Kupiec, Alicja Gołębiowska*

1. Znaczenie Europejskiej Karty Samorządu Regionalnego	115
2. Rola polityki regionalnej na szczeblu centralnym (międzyre- gionalna, interregionalna)	117
3. Rola samorządu wojewódzkiego	118

Rozdział IX

INSTRUMENTY STEROWANIA ROZWOJEM

REGIONALNYM – *Tadeusz Truskolaski*

1. Instrumenty finansowe	125
2. Instrumenty instytucjonalne	130
3. Instrumenty infrastruktury technicznej i społecznej	135
4. Instrumenty niematerialne (informacyjne)	136
5. Instrumenty organizacyjno-prawne	137
6. Analiza wybranych instrumentów polityki regionalnej	138

Rozdział X

INSTRUMENTY PLANISTYCZNE ROZWOJU

REGIONALNEGO W POLSCE

– *Marzanna Poniatowicz, Tadeusz Truskolaski*

1. Planistyczne instrumenty realizacji polityki interregionalnej	142
2. Planistyczne instrumenty realizacji polityki intraregionalnej	145

Rozdział XI

FINANSOWANIE ROZWOJU REGIONALNEGO

– <i>Marzanna Poniatowicz</i>	155
---	-----

Rozdział XII

POLITYKA REGIONALNA ELEMENTEM INTEGRACJI

UNII EUROPEJSKIEJ – *Marzanna Poniatowicz*

1. Pojęcie regionu w krajach Unii Europejskiej	166
2. Geneza polityki regionalnej w Unii Europejskiej	167
3. Zasady polityki regionalnej	170
4. Cele polityki regionalnej	172
5. Instrumenty polityki regionalnej	174
6. Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej	179
7. Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej	180
BIBLIOGRAFIA	181

XII. Polityka regionalna elementem integracji Unii Europejskiej

Celem polityki regionalnej (strukturalnej) w Unii Europejskiej jest zmniejszenie nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi jej regionami, a przez to zwiększenie społeczno-gospodarczej spójności Wspólnot Europejskich. Powszechnie uważa się, że nadmierne różnice regionalne i ich negatywne tendencje na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej i społecznej stanowią istotną barierę dla procesów integracyjnych.

1. Pojęcie regionu w krajach Unii Europejskiej

Region w systemie organizacji terytorialnej państwa występuje jako pośrednie ogniwo zarządzania pomiędzy władzą centralną i władzą lokalną. Charakter i stopień autonomii decyzyjnej władz regionalnych zależy od rozwiązań ustrojowych danego państwa. Wyróżniamy państwa federalne, w których regiony mają szeroki zakres autonomii (model niemiecki), państwa regionalne (model francuski) i wreszcie państwa unitarne (np. Dania, Irlandia, Wielka Brytania, Grecja)¹.

W krajach Unii Europejskiej, dla celów statystycznych, obowiązuje jednolita struktura regionalnych jednostek terytorialnych. Jest to opracowana przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich „Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych” (*The Nomenclature of Territorial Units for Statistic – NUTS*). W ramach tego podziału wyróżnia się kolejno 3 poziomy: NUTS-1, NUTS-2, NUTS-3. Obrazuje to tabela 1.

Na poziomie pierwszym (NUTS – 1) istnieje 71 regionów. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta od-

¹ Polska zgodnie z art. 3 *Konstytucji RP* jest także krajem jednolitym (unitarym).

powiada w przybliżeniu niemieckim landom (*Laender*). Mniejsze państwa Unii, takie jak Dania, Irlandia i Luksemburg, tworzą w całości pojedyncze regiony tego typu.

Tabela 1

**Typy regionalnych jednostek terytorialnych
w Unii Europejskiej – NUTS**

Typ regionu	Liczba W UE	Średnia powierzchnia w tys. km ²	Średnia liczba mieszkańców w tys. osób
NUTS-1	71	33,0	4800
NUTS-2	183	12,9	1093
NUTS-3	1044	2,3	340

Źródło: A. Mierosławska, W. Rokicka, J. Jakubowska, *Podział Polski na regiony i strategia wykorzystania Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Komunikaty. Raporty. Ekspertyzy*, nr 423, IERiGZ, Warszawa 1998, s. 6.

Poziom drugi NUTS – 2 odgrywa kluczową rolę w polityce regionalnej Unii. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada francuskim *Regions* lub hiszpańskim *Comunidades autonomas*. Ogółem istnieją 183 regiony tego typu².

Na poziomie NUTS – 3 istnieją 1044 regiony. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności odpowiadają one francuskim departamentom lub niemieckim powiatom (*Landkreise*).

Opisany podział terytorium Unii Europejskiej na jednostki NUTS znalazł zastosowanie przy wszelkich operacjach polityki regionalnej.

2. Geneza polityki regionalnej w Unii Europejskiej

Po raz pierwszy zwrócono uwagę w Europie Zachodniej na znaczenie różnic regionalnych i potrzebę prowadzenia polityki regionalnej na przełomie lat dwudziestych i trzydziestych naszego stulecia, w okresie Wielkiego Kryzysu. Zaczęto wówczas zdawać sobie sprawę, że duże dysproporcje w poziomie rozwoju między poszczególnymi regionami mogą zagrażać stabilności politycznej państwa. Z tego okresu pochodzi program

² Polskie województwa możemy potraktować jako regiony typu NUTS – 2.

Nowego Porządku (*New Deal*) w USA, którego kluczowym elementem była pomoc regionom słabo rozwiniętym. W tym czasie również wytypowano obszary wymagające pomocy (*assisted areas*) w Wielkiej Brytanii³.

W okresie powojennym polityka regionalna stała się już uznaną dziedziną aktywności państwa, chociaż początkowo ograniczała się ona jedynie do redystrybucji środków finansowych na rzecz zacofanych regionów, przede wszystkim poprzez wspieranie w nich inwestycji infrastrukturalnych.

W preambule Traktatu Rzymskiego (*Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej*) z 1957 r. znalazł się zapis o konieczności zmniejszania różnic między regionami dobrze i słabiej rozwiniętymi: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju poprzez redukcję różnic istniejących pomiędzy regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”.

Pierwsze działania w zakresie polityki regionalnej podjęto już w latach sześćdziesiątych. W 1960 r. powstał **Europejski Fundusz Socjalny**, a cztery lata później **Europejski Fundusz Orientacji i Gwarrantji Rolnej**.

W 1967 r. w ramach Komisji Europejskiej powstała Dyrekcja Generalna XVI do Spraw Polityki Regionalnej (DG XVI) z zadaniem opracowania koncepcji przyszłej polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej⁴.

Jednak systematyczna polityka regionalna w Unii Europejskiej na szczeblu międzynarodowym pojawiła się dopiero od połowy lat siedemdziesiątych. Początkowo polityka ta była skoncentrowana na koordynowaniu polityk regionalnych państw członkowskich. Konieczność prowadzenia wspólnej polityki regionalnej spowodowały następujące uwarunkowania⁵:

- załamanie się gospodarki światowej na początku lat siedemdziesiątych;

³ G. Gorzelak, *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*, [w:] *Podstawy polityki regionalnej*, materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 16.

⁴ Aktualnie w Unii działają 24 dyrekcje generalne, o których można powiedzieć, że są odpowiednikami ministerstw. Dyrekcja Generalna XVI, zajmująca się polityką regionalną, w swoistym rankingu ważności plasuje się na drugim miejscu, po dyrekcji do spraw rolnictwa.

⁵ D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 33-34.

- pogłębiające się rozpiętości w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy poszczególnymi regionami; produkt globalny na 1 mieszkańca w regionach najbiedniejszych stanowił w połowie lat siedemdziesiątych 1/5 produktu w regionach najbogatszych;
- poszerzenie Unii Europejskiej w 1973 r. o nowych członków: Wielką Brytanię, Danię i Irlandię, co spowodowało wzrost zróżnicowań regionalnych Wspólnoty.

W 1975 r. postanowiono stworzyć **Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego**. Jest to do dziś najważniejszy i największy z powołanych funduszy strukturalnych.

O wspólnej polityce regionalnej w UE możemy mówić dopiero od początku lat osiemdziesiątych. W tym czasie Wspólnoty Europejskie dysponowały już wspomnianymi funduszami strukturalnymi, kredytami inwestycyjnymi (Europejski Bank Inwestycyjny) i inicjatywami wspólnotowymi.

W latach osiemdziesiątych do Wspólnot przyjęto Grecję (1981) oraz Hiszpanię i Portugalię (1985). Sytuacja ta spowodowała konieczność reformy polityki regionalnej prowadzonej przez UE. W 1986 r. opracowano program określany mianem wspólnej **Polityki Strukturalnej**. Podpisano w tym celu Jednolity Akt Europejski, który dodał do Traktatu założycielskiego Wspólnot Europejskich specjalny rozdział poświęcony polityce strukturalnej pt. „*Spójność gospodarcza i społeczna we Wspólnocie Europejskiej*”. Stwierdzono w nim, że Wspólnoty powinny wyrównywać różnice pomiędzy najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami poprzez prowadzenie wspólnej polityki strukturalnej, opartej na powołanych wcześniej Funduszach.

Istotne zmiany w dziedzinie polityki regionalnej przyniósł także Traktat z Maastricht z 1992 r. (o utworzeniu Unii Europejskiej), który uprościł procedury przyznawania funduszy i wzmocnił rolę władz regionu w podejmowaniu decyzji o ich przeznaczeniu. Na mocy tego traktatu utworzono Komitet Regionów (*Committee of Regions*), będący reprezentacją władz regionalnych przy władzach „piętnastki”. Jest to ciało o kompetencjach wyłącznie doradczych, wyrażające opinie o spositości gospodarczej i socjalnej w UE (łącznie z Funduszami Strukturalnymi). Stwarza to możliwość udziału regionów w postanowieniach dotyczących szeroko pojętej integracji europejskiej.

W 1993 r. powstał **Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa**, kolejny fundusz polityki strukturalnej UE.

Ostatnia reforma polityki regionalnej w Unii związana jest z planami jej poszerzenia o następujące kraje: Węgry, Polskę, Estonię, Czechy, Słowenię i Cypr. Główne założenia tej reformy na lata 2000-2006 zostały zawarte w dokumencie opracowanym w 1997 r. pt. *Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza*.

Wydatki na politykę strukturalną w UE ciągle rosną. Suma przyznanych funduszy na ten cel na lata 1994-1999 wynosiła 170 mld ECU (dwa razy więcej niż na lata 1988-1993). Znamienny jest fakt, że od 1988 r. finansowanie rozwoju regionalnego stało się drugą co do wielkości (po rolnictwie) pozycją w budżecie Wspólnoty. W latach 2000-2006 wielkość przewidywanej sumy wydatków na politykę strukturalną będzie wynosić 275 mld euro, z czego dwie trzecie ma być przeznaczona na wspieranie regionów zacofanych⁶.

3. Zasady polityki regionalnej

Wykorzystanie środków finansowych Unii Europejskiej oraz realizacja prowadzonej przez nią polityki regionalnej opiera się na pewnych elementarnych zasadach. Są to⁷:

- zasada koncentracji środków;
- zasada dodawalności (dodatkowości) środków;
- zasada subsydiarności (pomocniczości);
- zasada programowania;
- zasada partnerstwa;
- zasada spójności;
- zasada elastyczności.

Zasada koncentracji polega na tym, że środki płynące z Unii Europejskiej są przeznaczone dla regionów, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej tzn. takich, w których poziom PKB na 1 mieszkań-

⁶ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 15.

⁷ M. Radwan-Roehrenscheff, *Polityka regionalna wspólnot europejskich – definicje*, [w:] *Podstawy polityki regionalnej*, materiały Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, Warszawa 1999, s. 46.

ca (za ostatnie 3 lata) nie przekracza 75% średniej dla całej Unii. Na takie regiony przeznaczają się 2/3 środków Funduszy Strukturalnych⁸.

Zasada dodawalności środków (dodatkowości) polega na wzmocnieniu, a nie zastępowaniu działań podejmowanych przez kraje członkowskie w ramach prowadzonych przez nie polityk regionalnych. W praktyce oznacza to stałą kontrolę, czy poziom krajowych wydatków publicznych na poszczególne cele nie zmniejsza się po otrzymaniu wsparcia z UE. Jest to inaczej zasada współfinansowania, oznaczająca, że dofinansowanie z UE ma uzupełniać fundusze z budżetu krajowego, a nie je zastępować.

Zasada subsydiarności (pomocniczości) oznacza, że wszystkie działania i wszelkie problemy powinny być rozwiązywane na szczeblu, na którym jest maksimum informacji służących ich rozwiązaniu. Zgodnie z tym Komisja Unii angażuje się tylko w te problemy, które nie mogą być rozwiązane ani przez kraje członkowskie, ani przez regiony. Zasada ta stanowi gwarancję zapobiegania zbyt silnej interwencji Wspólnoty i utrzymania wpływów państw członkowskich.

Zasada programowania oznacza, że podstawą otrzymania wsparcia przez region jest planowanie (plany i programy rozwojowe) w pewnym przyjętym przez Wspólnotę horyzoncie. Finansuje się nie pojedyncze przedsięwzięcia, ale kompleksowe i zintegrowane programy rozwojowe. Regiony, które chcą uzyskać pomoc, muszą opracować standardowo określone dokumenty planistyczne.

Zasada partnerstwa polega na współpracy Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi. Dzięki temu środki pomocowe kierowane są do obszarów, które potrzebują największego wsparcia.

Zasada spójności oznacza konieczność zachowania wewnętrznej spójności projektów na szczeblu kraju, regionu i UE.

Zasada elastyczności oznacza, że polityka regionalna Wspólnoty powinna reagować na pojawiające się specyficzne wyzwania regionalne.

⁸ Po wstąpieniu nowych krajów do Unii (Polski, Czech, Estonii, Słowacji, Węgier, Cypru) średnia dla całej Unii spadnie. Powodem tego jest dużo niższy PKB na 1 mieszkańca tych krajów (około 30-40% średniego poziomu PKB w krajach Unii). W rezultacie niektóre regiony znajdują się powyżej najniższego progu, a więc utracą wspomniane uprawnienia. Regiony te zostaną objęte przejściową fazą, w której pomoc będzie stopniowo ograniczana.

4. Cele polityki regionalnej

Polityka regionalna Unii Europejskiej w latach 1994-1999 koncentrowała się na następujących sześciu priorytetowych celach⁹:

- **CEL 1** – finansowe wspieranie rozwoju i dostosowania regionów słabo rozwiniętych do średniej gospodarczej krajów Unii Europejskiej (UE);
 - o pomoc mogą ubiegać się regiony, których średni poziom dochodu narodowego brutto (PNB) na osobę w ostatnich trzech latach nie przekroczył 75% średniej PNB w państwach UE;
 - pomoc przeznaczona jest na budowę niezbędnej infrastruktury, której brak utrudnia rozwój całego regionu (dotyczy to m.in. byłej NRD, dużej części Hiszpanii, całej Irlandii, Portugalii i Grecji);
 - na realizację tego celu przeznaczono 70% budżetu Funduszy Strukturalnych¹⁰.
- **CEL 2** – wspieranie restrukturyzacji regionów przygranicznych oraz obszarów, na terenie których upada przemysł;
 - głównym kryterium jest poziom bezrobocia, który musi być wyższy niż średnia bezrobocia w UE, a zatrudnienie w przemyśle nie może być niższe niż w krajach UE;
 - wsparcie finansowe może obejmować najwyżej 15% ludności Unii Europejskiej;
 - na realizację tego celu przeznaczono 12% budżetu Funduszy Strukturalnych;
 - obecnie we wszystkich krajach UE znajdują się regiony, które wypełniają powyższe kryteria.
- **CEL 3** – zwalczanie długookresowego bezrobocia i umożliwienie ludziom młodym oraz osobom nim zagrożonym wejścia w życie zawodowe;
- **CEL 4** – umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w systemie produkcji i przemyśle:

⁹ M. Olszewski, *Polityka strukturalna. Podstawowe informacje*, cz. 2, materiały informacyjne Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1998, s. 1-2.

¹⁰ Fundusze te są podstawowym finansowym instrumentem polityki regionalnej w Unii Europejskiej i zostaną one scharakteryzowane w następnym podrozdziale.

- na realizację 3 i 4 celu przeznaczonych jest około 13% budżetu Funduszy Strukturalnych;
- **CEL 5** – dokonanie reformy wspólnej polityki rolnej;
- **CEL 5a** – przyspieszenie modernizacji i dostosowanie w ramach struktur rolniczych do standardów unijnych (np. wspomaganie pieniężne, szkolenia zawodowe, zalesianie i ochrona lasów, wspomaganie młodych rolników):
 - w ramach tego celu finansowane są przedsięwzięcia na terenie całej Unii Europejskiej;
 - na realizację celu przeznacza się około 5% budżetu Funduszy Strukturalnych.
- **CEL 5b** – pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich:
 - cel ten dotyczy tych terenów, które nie kwalifikują się do celu 1; dodatkowym kryterium jest niski dochód na osobę oraz spełnienie dwóch z trzech podanych warunków: wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie w całkowitym zatrudnieniu, niski poziom dochodów w rolnictwie, mała gęstość zaludnienia lub spadek zaludnienia;
 - na realizację tego celu przeznaczono około 4% budżetu Funduszy Strukturalnych.
- **CEL 6** – to ułatwienie rozwoju regionów słabo zaludnionych, czyli takich, w których gęstość zaludnienia nie przekracza 8 osób na kilometr kwadratowy; cel ten pojawił się w 1995 r. w związku z akcesem do UE dwóch krajów skandynawskich (Szwecji i Finlandii), w których są regiony o szczególnie niskiej gęstości zaludnienia.

W 1997 r. zostały sformułowane nowe założenia polityki regionalnej Unii Europejskiej po 1999 r. Wiąże się z tym reforma celów tej polityki. Zgodnie z opracowanym w 1997 r. dokumentem *AGENDA 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza* główny kierunek reformy będzie wiązał się z koncentracją pomocowych środków finansowych i celów, na jakie będą one przeznaczane. Na lata 2000-2006 ograniczono listę priorytetowych celów polityki regionalnej do trzech następujących:

- **CEL 1** – pomoc obszarom opóźnionym w rozwoju, których PKB na 1 mieszkańca nie przekracza 75% przeciętnej Wspólnot Europejskich; regiony objęte tym celem mają stanowić 20% populacji ludności krajów członkowskich; cel ten pochłonie około 50% środków

Funduszy Strukturalnych Unii i obejmie regiony peryferyjne oraz regiony dawnego celu 6.

- **CEL 2** – restrukturyzacja regionów przechodzących transformację gospodarczą i stref nadgranicznych dotkniętych spadkiem produkcji przemysłowej (ginące przemysły, upadające obszary wiejskie, objęte kryzysem ośrodki rybołówstwa, objęte kryzysem obszary miejskie).
- **CEL 3** – pomoc regionom objętych dawnym celem 3 i 4 (walka z bezrobociem długotrwałym i wśród młodzieży, adaptacja pracowników do zmian, adaptacja systemów edukacyjnych, szkoleniowych).

5. Instrumenty polityki regionalnej

Najważniejszymi instrumentami polityki regionalnej w Unii Europejskiej są cztery Fundusze Strukturalne, administrowane przez Komisję Europejską. Należy podkreślić, że 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 i projektów.

Celem tych funduszy jest finansowanie polityki strukturalnej w ramach UE¹¹. Pomoc jest kierowana do tych sektorów gospodarki i regionów, które nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w Unii. Budżet Funduszy na lata 1994-1999 wynosił 154,4 mld euro i stanowił on około 30% całego budżetu Unii Europejskiej¹².

Europejski Fundusz Socjalny (ESF – European Social Fund) jest najstarszym z trzech funduszy strukturalnych. Powstał on w 1970 r. na podstawie art. 123-125 Traktatu Rzymskiego. Jego zadania zostały określone w następujący sposób: „promocja wewnątrz Wspólnoty ułatwień zatrudnienia oraz mobilności geograficznej i zawodowej pracowników”. Głównym celem funduszu jest więc ułatwienie uzyskiwania pracy na obszarze UE oraz zapewnianie pracownikom swobody prze-

¹¹ Do czasu przystąpienia do Unii Europejskiej Polska nie może korzystać z Funduszy Strukturalnych.

¹² M. Olszewski, *Polityka strukturalna. Fundusze Strukturalne*, materiały informacyjne Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1998, s. 1.

siedlania się i zmiany zawodu. Pomoc finansowana z funduszu skupia się na następujących celach¹³:

- kształcenie osób pragnących osiąść, dostosować, rozszerzyć albo doskonalić swoją wiedzę lub zdolności zawodowe;
- wspomaganie przemieszczania pracowników i ich rodzin;
- tworzenie miejsc pracy dla niepełnosprawnych;
- programowanie zatrudnienia w strefach gospodarczo zaniedbanych;
- zwalczanie bezrobocia młodzieży;
- zwalczanie bezrobocia długotrwałego.

Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Funds) powstał w 1964 r. na podstawie art. 40 Traktatu Rzymskiego. W ramach funduszu istnieją dwie sekcje: gwarancji i orientacji. Tylko ta ostatnia jest uważana za fundusz strukturalny. Zadaniem funduszu jest wspomaganie rozwoju obszarów wiejskich i wspieranie ich transformacji. Pomoc polega przede wszystkim na¹⁴:

- finansowym wsparciu zmian związanych z reformą rolnictwa i leśnictwa (np. wspomaganie kapitałowe gospodarstw, pomoc młodym rolnikom, popieranie wspólnego wykorzystywania maszyn, szkolenia zawodowe, udzielanie pomocy gospodarstwom położonym w obszarach górskich, górzystych lub zacofanych);
- umożliwianiu rozwoju regionów wiejskich (np. przez pomoc w osiągnięciu odpowiedniego poziomu życia rolników, pobudzanie świadomości społecznej na terenach wiejskich – szczególnie w zakresie ochrony środowiska).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERDF) – European Regional Development Fund jest trzecim funduszem. Powstał w 1975 r. i stanowi on początek prawdziwej regionalnej polityki europejskiej, ponieważ jako jedyny posiada powołanie wyłącznie regionalne. Celem jego działalności jest wyrównywanie dysproporcji regionalnych w Unii przez strukturalne dostosowanie regionów o niskim stopniu rozwoju

¹³ *Vademecum wdrażania wspólnotowych Funduszy Strukturalnych we Francji w latach 1994-1999*, DATAR, Warszawa 2000, s. 15.

¹⁴ M. Olszewski, *Polityka strukturalna. Fundusze Strukturalne...*, op. cit., s. 2.

oraz przekształcanie upadających regionów przemysłowych. Z funduszu finansowane są¹⁵:

- inwestycje produkcyjne;
- infrastruktura związana z rozwojem regionalnym i rozwojem endogenicznym regionów (np. budowa dróg, telekomunikacji, urządzeń energetycznych, wodno-kanalizacyjnych itp.);
- lokalne inicjatywy rozwojowe (np. organizacja szkoleń z zakresu przedsiębiorczości lub wspierających przepływ innowacji);
- rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (np. ułatwianie dostępu do kredytów i ich gwarantowanie lub współfinansowanie wybranych działań).

Pomocą z ERDF objęte są te regiony, w których dochód PKB na 1 mieszkańca jest niższy niż 75% średniej na obszarze Unii. Zróżnicowanie wysokości PKB przypadającego na 1 mieszkańca w najbogatszych i najuboższych regionach krajów członkowskich UE przedstawia rysunek 1.

Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIGG – Financial Instrument for Fisheries Guidance) powstał w 1993 r. w ramach reformy funduszy strukturalnych. Finansowane są z jego środków inicjatywy służące restrukturyzacji rybołówstwa. Pomoc dla tego sektora polega przede wszystkim na¹⁶:

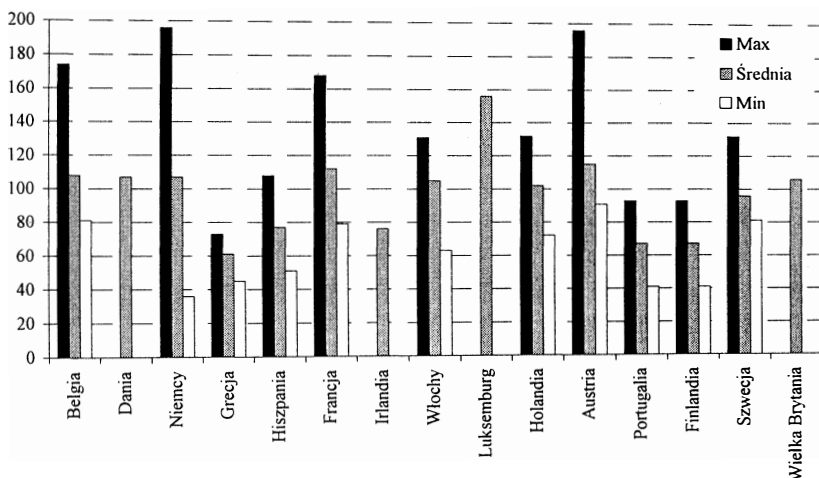
- modernizacji floty;
- rozwoju gospodarstw rybnych;
- promocji produktów rybołówstwa;
- ochronie określonych obszarów morskich.

¹⁵ *Vademecum wdrażania wspólnotowych Funduszy Strukturalnych...*, op. cit., s. 16-17.

¹⁶ W. Toczyski, J. Zaucha, *Samorząd terytorialny w polityce regionalnej UE*, adres internetowy: www.ikz.edu.pl/serwis/euro/ref/zaucha/zaucha.htm

Rysunek 1

Produkt Krajowy Brutto na jednego mieszkańca najbogatszych i najuboższych krajów członkowskich Unii Europejskiej – wartość średnia w UE wynosi 100

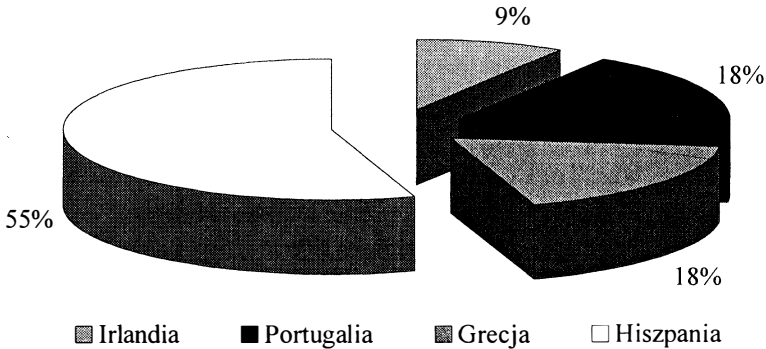


Źródło: M. Olszewski, *Polityka strukturalna. Fundusz Spójności*, materiały informacyjne Centrum Informacji Europejskiej, Warszawa, grudzień 1998, s. 3.

W 1993 r., na mocy art. 130d Traktatu Rzymskiego, powstał jeszcze jeden fundusz, który nie jest wprawdzie funduszem strukturalnym, niemniej jednak odgrywa dużą rolę w polityce regionalnej Unii Europejskiej. Jest to Fundusz Spójności, inaczej nazywany **Funduszem Kohezji (Cohesion Fund)**. Z jego środków wspierane są te kraje (nie regiony) Unii Europejskiej, których PKB nie przekracza 90% średniej dla wszystkich krajów członkowskich. Warunek ten spełniają obecnie cztery państwa: Grecja, Portugalia, Hiszpania i Irlandia (rysunek 2).

Podstawowym celem Funduszu Spójności jest więc zmniejszanie różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego pomiędzy poszczególnymi krajami i umożliwianie współpracy zapewniającej rozwój regionów zacofanych z regionami lepiej rozwiniętymi. Głównymi obszarami pomocy realizowanej w ramach tego funduszu są: infrastruktura techniczna i środowisko przyrodnicze.

Rozdział zasobów Funduszu Spójności



Źródło: *Vademecum wdrażania wspólnotowych Funduszy Strukturalnych we Francji w latach 1994-1999*, DATAR, Warszawa 2000, s. 18.

Okres działania Funduszu Spójności pierwotnie zaplanowano na lata 1993-1999, ale później go przedłużono.

Kolejnym (obok Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności) instrumentem polityki regionalnej jest **Europejski Bank Inwestycyjny (European Investment Bank)**. Powstał on w 1958 r. Jego akcjonariuszami są państwa członkowskie Wspólnot Europejskich. Bank ten jest autonomiczną instytucją finansową, niezależną od budżetu UE. Bank przyznaje kredyty i udziela gwarancji państwom członkowskim Wspólnoty na finansowanie projektów¹⁷:

- które przyczyniają się do stymulowania rozwoju regionów słabiej rozwiniętych (na ten cel przeznaczane są największe kwoty);
- które zmierzają do modernizacji lub przekształcenia przedsiębiorstw działających w regionach;
- w realizacji których zainteresowanych jest kilka państw członkowskich, ale ich urzeczywistnienie przekracza możliwości finansowe tych państw.

Bank udziela kredytów długoterminowych na okres od 7 do 12 lat (na finansowanie inwestycji przemysłowych) lub na 20 lat (w przypadku finansowania inwestycji infrastrukturalnych).

¹⁷ J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej...*, op. cit., s. 66.

W 1990 r. Polska jako jedno z pierwszych państw z Europy Wschodniej otrzymała kredyt z tego banku w wysokości 95 mln ecu na sfinansowanie inwestycji z dziedziny infrastruktury technicznej oraz środowiska przyrodniczego.

6. Inicjatywy Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej

Duże znaczenie dla polityki regionalnej w Unii mają następujące Inicjatywy Wspólnotowe¹⁸:

- **INTEREG II** – program służący wspieraniu współpracy transgranicznej na wewnętrznych i zewnętrznych granicach Unii; środki finansowe programu przeznacza się m.in. na transgraniczne studia planistyczne, ochronę środowiska, poprawę infrastruktury transportowej, działania upraszczające różnice językowe w zakresie procedur prawnych i administracyjnych, szkolenia itp.;
- **LEADER II** – program adresowany do słabo rozwiniętych i opóźnionych w rozwoju obszarów wiejskich Unii Europejskiej; środki finansowe programu angażowane są na rzecz podnoszenia efektywności i jakości potencjału produkcyjnego rolników oraz obszarów rolnych;
- **REGIS II**, którego celem jest rozwój obszarów peryferyjnych Unii;
- **REACHAR II**, którego celem jest przekształcenie regionów wydobycia węgla kamiennego;
- **RESIDER II** – program służący gospodarczej i społecznej rekonwersji regionów, charakteryzujących się dominacją przemysłu stalowego, np. poprzez inwestycje ekologiczne, szkolenia i promocję turystyki;
- **URBAN** – program zajmujący się finansowaniem polityki miejskiej na obszarze regionów o najwyższym poziomie zurbanizowania, np. poprzez rewitalizację ekonomiczną i socjalną miast, renowację infrastruktury, ochronę środowiska przyrodniczego itp.

¹⁸ S. Łodziński, *Polityka regionalna w Unii Europejskiej – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności*, materiały Biura Sejmu RP, adres internetowy: biurosej.gov.pl/teksty/i-627.htm

- **PESCA** – program wspierający restrukturyzację regionów uzależnionych w swoim rozwoju od gospodarki rybnej.
- **RETEX** – program wspierający rozwój regionów uzależnionych od przemysłu włókienniczego i odzieżowego;
- **KONVER** – program służący rekonwersji regionów wykorzystywanych wcześniej przez wojsko, np. poprzez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, poprawę i rozwój infrastruktury społecznej i technicznej oraz promocję turystyki.

7. Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej

Polska polityka regionalna w kontekście przyszłego członkostwa naszego kraju w Unii Europejskiej wymaga określonych działań dostosowawczych. Obszary tych dostosowań są następujące:

- konieczność stworzenia instytucjonalnej bazy polskiej polityki regionalnej; istotne rozwiązania w tym zakresie zawiera *ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego*; fundamentalne znaczenie ma tu powstanie Ministerstwa Rozwoju Regionalnego i Budownictwa jako naczelnego organu administracji rządowej do spraw programowania, koordynowania i prowadzenia polityki interregionalnej;
- stworzenie instrumentów finansowania polityki regionalnej, odpowiadających standardom Unii;
- przygotowanie dokumentów planistycznych (na szczeblu krajowym i regionalnym) dotyczących rozwoju regionalnego i zgodnych ze standardami Unii; jest to niezbędny warunek do wykorzystania przez Polskę przedakcesyjnych środków pomocowych, takich jak np. PHARE 2000 i 2001, SAPARD, ISPA, a w przyszłości również środków pochodzących z Funduszy Strukturalnych.

Brak jakościowego zwrotu w aspekcie polskiej polityki regionalnej może wydłużyć okres oczekiwania i opóźnić wejście Polski do Unii Europejskiej. Należy nasilić zachodzące procesy dostosowawcze w regionach w celu naszego umocnienia związków z Unią Europejską i uzyskaniu pełnego członkostwa.