

Ewolucja celów polityki regionalnej Unii Europejskiej w procesie integracji gospodarczej

W czasie powoływania do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) nie brano pod uwagę możliwości prowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej. Jednakże już w latach 60. XX w. zauważono konieczność uwzględniania kwestii regionalnych w prowadzeniu wspólnych działań. Pozytywne efekty procesów integracyjnych nie były odczuwalne równomiernie we wszystkich regionach państw członkowskich, co skutkowało rosnącymi dysproporcjami w rozwoju EWG. U podstaw podjętych w latach 70. XX w. pierwszych działań, mających na celu wspieranie rozwoju regionalnego, leżało przekonanie, że zbyt duże różnice w poziomie rozwoju regionów stanowią przeszkodę w prowadzeniu efektywnej współpracy. Nowe koncepcje rozwoju społeczno-gospodarczego oraz rozległe doświadczenia integracyjne nie mogły pozostać bez wpływu na podstawy i kształt polityki regionalnej. W pierwszym okresie jej działalności wykształciły się trzy kierunki polityki regionalnej:

- regionalne ukierunkowywanie krajowych polityk gospodarczych,
- koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich,
- wspólnotowe wspieranie regionów problemowych.

Realizacja tych dwóch pierwszych nastęrczała wiele trudności z powodu braku realnej możliwości egzekwowania jej założeń. Ukoronowaniem trzeciego kierunku było utworzenie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z którym zwykle się wiązać początek aktywnej europejskiej polityki regionalnej.

Polityka regionalna Unii Europejskiej (UE) stała się rezultatem przeobrażeń, które zachodziły w całym ugrupowaniu oraz w integrujących się państwach. Jej cele, zadania i instrumenty kształtowały się wraz z postępującym procesem integracji europejskiej. Jest to wynik roli, jaka została przypisana spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej w umacnianiu ugrupowania, opierając się na zasadzie solidarności, a tym samym udziału wydatków na politykę regionalną w budżecie UE. Z tego względu, analizując realizację tejże polityki unijnej, należy wziąć pod uwagę szerszy kontekst procesów integracji gospodarczej. W początkowych latach koncepcja polityki regionalnej UE opierała się na teorii wzrostu egzogenicznego połączonego z podejściem kompensacyjnym i/lub redystrybucyjnym. Obecnie mamy do czynienia z realizacją polityki regionalnej UE opartej na koncepcji wzrostu endogenicznego, zakładającą orientację na maksymalne wykorzystanie własnych zasobów, według innowacyjnych metod zarządzania gospodarczego.

Dominujący w latach 70. XX w. model polityki regionalnej realizowany w państwach członkowskich EWG, zakładający rozwój infrastruktury technicznej, a także rozwój kapitałów fizycznych danego obszaru, w tym kształtowanie jego struktury przemysłowej, głównie za pomocą zachęt finansowych dla przedsiębiorstw, został w pierwszej dekadzie XXI w. zastąpiony paradygmatem polityki proinwestycyjnej i proinnowacyjnej realizowanej także na poziomie wspólnotowym.

Celem niniejszego rozdziału jest przedstawienie ewolucji polityki regionalnej UE, w szczególności zaś ewolucji jej celów, uwzględniającej zarówno procesy integracji europejskiej, jak i urzeczywistnianie przyjmowanych w UE koncepcji rozwoju regionalnego.

1. Kształtowanie celów polityki regionalnej na latach 1989–1993

Rozszerzenie Wspólnoty Europejskiej¹ w latach 80. XX w. oraz program budowy jednolitego rynku europejskiego² zbiegły się w czasie ze spadkiem cen światowych i obniżką wartości dolara (lata 1986–1987). Konsekwencją podejmowanych działań, mających na celu ochronę rynków europejskich, był wzrost wydatków na wspólną politykę rolną i na dopłaty do produktów eksportowanych

¹ Nazwa „Wspólnota” odnosi się do Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali, Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej oraz Euratomu.

² Warto przypomnieć, że istotne zmiany w dziedzinie polityki regionalnej dokonały się po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 r. Do traktatu rzymskiego została dodana nowa część (Tytuł V) pt. „Spójność gospodarcza i społeczna”, w której stwierdzono, że celem Wspólnot jest wyrównywanie różnic między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami oraz stworzenie podstaw do prowadzenia wspólnej polityki regionalnej.

poza granice EWG, co skutkowało koniecznością zwiększenia budżetu Wspólnoty. Próba ustabilizowania sytuacji była propozycja przyjęcia planu ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej Jacques'a Delorsa, według którego wysokość budżetu została podniesiona do 1,2% całkowitego produktu narodowego brutto Wspólnoty, a więc do 43,8 mld ecu (European Currency Unit) (z 37 mld ecu w 1987 r.), a który w 1991 r. został zwiększony do 55,6 mld ecu (Bidzińska-Jakubowska 2000: 15).

Już w 1985 r. Komisja przedstawiła Radzie tzw. Białą księgę w sprawie ukończenia tworzenia jednolitego rynku do 1992 r. Istotność zapisów tego dokumentu została w późniejszych latach potwierdzona przez dwa sprawozdania włoskich ekonomistów Tommaso Padoa-Schioppa i Paolo Cecchiniego, które dostarczyły informacji na temat sposobów na dalszą integrację rynków europejskich. Raport Cecchiniego wycenił „koszty braku Europy”, tj. strat gospodarczych wynikających z niestworzenia jednolitego rynku, od 4,25% do 6,5% PKB (Cecchini 1988). W raporcie Padoa-Schioppa ostrzegano zaś przed poważnym ryzykiem zwiększania się nierówności wraz z postępującą liberalizacją rynku i zaproponowano odpowiednie działania, które przyspieszą reformy strukturalne (Padoa-Schioppa 1987).

Po rozszerzeniu ówczesnej Wspólnoty Europejskiej o kolejne państwa członkowskie (Grecja 1981, Portugalia i Hiszpania 1986), znacznie wzrosły różnice regionalne między 12 państwami członkowskimi. Wstąpienie państw o zdecydowanie niższym PKB przyczyniło się do obniżenia średniego PKB we Wspólnocie. Przed rozszerzeniem co ósmy Europejczyk miał roczne dochody o 30% niższe od średniej wspólnotowej, po 1986 r. sytuacja ta dotyczyła już co piątego mieszkańca Wspólnoty (*Polityka spójności UE... 2008: 8.*).

Założenia teoretyczne dotyczące wzrostu gospodarczego będącego pozytywnym skutkiem procesów integracji gospodarczej, które miałyby powodować efektywniejszą alokację kapitału, nie zostały zatem potwierdzone empirycznie. W neoklasycznej ekonomii podzielany był bowiem pogląd, że wzrost gospodarczy jest zależny od trzech czynników:

- wzrostu liczby pracujących,
- wzrostu nakładów kapitału (czyli udziału inwestycji w PKB),
- postępu naukowo-technicznego; przy czym zakładano, że jest on egzogeniczny, czyli niezależny od polityki gospodarczej (liczba odkryć w danym okresie jest niezależna od ogólnej polityki).

Zgodnie z tą koncepcją, dla szybkiego rozwoju region powinien dysponować odpowiednimi zasobami kapitału oraz charakteryzować się wysokim przy-

rostem naturalnym. Tymczasem teoria ta nie tłumaczyła, dlaczego w procesie integracji regiony słabsze, mimo napływu kapitału, nie były w stanie dorównać regionom wysokorozwiniętym. Badania naukowe dowiodły, że dysproporcje w rozwoju regionów słabszych i silniejszych nie dadzą się uzasadnić na podstawie neoklasycznej teorii ekonomii. Na gruncie krytyki klasycznej teorii ekonomii w latach 80. XX w. popularny stał się model wzrostu endogenicznego, stworzony dzięki przełomowym pracom Paula Romera (1986), Roberta Lucasa (1988). Dowiedli oni, że wzrost gospodarczy może zostać spowodowany inwestycjami na przykład w kapitał ludzki. Podstawowym założeniem modelu jest uznanie znaczenia inwestycji w kapitał ludzki dla przyrostu realnego PKB. Wielkość i dynamika wzrostu tego typu inwestycji mogą doprowadzić do trwałych pozytywnych zmian w tempie rozwoju gospodarczego. Robert Joseph Barro (1994), jeden z reprezentantów teorii wzrostu endogenicznego, dowodzi natomiast, że kraje biedne mogą dorównywać bogatym tylko wówczas, gdy zwiększą inwestycje w kapitał ludzki w stosunku do swojego dochodu *per capita* (tzw. warunkowa konwergencja). Opierając się na modelu endogenicznego wzrostu, da się zauważyć trzy występujące w gospodarce zjawiska:

- postęp techniczno-organizacyjny nie jest wcale egzogeniczny. Na tempo rozwoju technologii wpływa polityka państwa (np. zachęcanie do wydatków na badania i rozwój, czyli B+R), ostra konkurencja rynkowa i wysoki rozwój rynku kapitałowego, sprzyjający innowacyjnym formom finansowania ryzykownych inwestycji;
- zamiast prostej liczby pracujących należy patrzeć na kapitał ludzki. Kapitał ludzki akumuluje się tak samo jak fizyczny, wymaga więc inwestycji. Pracownik wcale nie jest równy pracownikowi: o jego produktywności decyduje stan zdrowia, edukacja, doświadczenia, zdolność do dostosowania się do nowych technologii;
- kapitał ludzki i fizyczny (maszyny) może być wykorzystywany bardziej lub mniej efektywny. Jeśli ludzie nie mają właściwych motywacji, wysokie inwestycje mogą być marnowane, np. w systemie gospodarczym, który nie tworzy zachęt do przedsiębiorczości lub w którym nie stworzono dostatecznie stabilnych ram prawnych regulujących działalność gospodarczą (działo się tak w wypadku gospodarek komunistycznych).

Model wzrostu endogenicznego umożliwia zatem uwzględnienie pozytywnego oddziaływania polityki stymulującej inwestycje na długookresowe tempo wzrostu, w tym także wpływ rządu na system finansowy, który pobu-

dza przedsiębiorczość. Wzrost gospodarczy jest bowiem skutkiem oddziaływania polityki makroekonomicznej, co przejawia się utrzymywaniem stabilnego poziomu cen, będącego zadaniem polityki państwa. W modelach endogenicznych wzrost gospodarczy opisany jest procesem inwestowania w rozwój czynników produkcji z jednej strony, z drugiej zaś procesem „uczenia się” sposobów najefektywniejszego wykorzystania tych czynników.

Na gruncie empirycznym nowy model wzrostu spowodował ustalenie tzw. *consensusu waszyngtońskiego*, czyli listy zaleceń dla polityki gospodarczej umożliwiających osiągnięcie szybkiego tempa wzrostu. Należą do nich m.in. niski poziom deficytów budżetowych i inflacji, kierowanie wydatków publicznych na oświatę, naukę i rozwój infrastruktury, niskie stopy podatkowe oraz szeroka baza poboru podatków, liberalizacja sektora finansowego, liberalna polityka kursu walutowego i handlu, tworzenie zachęt do napływu kapitału zagranicznego, stabilne i sprzyjające prywatnej przedsiębiorczości prawo, prywatyzacja i dobra ochrona praw własności. Warto dodać, że ważną rolę w zapewnieniu warunków dla stabilnego wysokiego wzrostu ma też stabilność społeczna i polityczna.

Przyjęcie takiej koncepcji zaowocowało w Europie decyzjami o stymulowaniu wzrostu gospodarczego przez określenie kierunków interwencji gospodarczych państw członkowskich. Na skutek kryzysu budżetowego oraz dążenia do ukończenia procesu tworzenia jednolitego rynku, Komisja przedstawiła Parlamentowi i Radzie propozycje służące reformie systemu finansowego Wspólnoty. W komunikacie z 15 lutego 1987 r., zatytułowanym *Jednolity Akt: Nowe granice dla Europy*, nazywanym później Pakietem Delorsa I określono założenia reformy funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej.

Najbardziej znaczącą propozycją reformy było porozumienie między instytucjami, na którego mocy Parlament, Rada i Komisja rozpoczęły wspólne uzgadnianie wieloletniej perspektywy finansowej oraz priorytetów budżetowych. W świetle ustaleń szczytu Rady Europejskiej w Brukseli w lutym 1988 r., trzy instytucje zawarły 29 czerwca 1988 r. porozumienie międzyinstytucjonalne, które po raz pierwszy ustalało pięcioletnią perspektywę finansową od 1989 do 1993 roku.

Pakiet Delorsa I, który Rada Europejska przyjęła ostatecznie w marcu 1988 r., utorował drogę ambitnemu programowi „1992”, który zakładał reformę wspólnej polityki rolnej oraz wzmocnienie działań Wspólnoty w dziedzinie polityki spójności, nauki, technologii, środowiska i transportu. Nastąpiła wówczas zasadnicza modyfikacja istniejących w tym czasie instrumentów finansowych

Wspólnoty, która przyniosła rozwiązania dotyczące polityki regionalnej na pierwszy okres programowania 1989–1993³.

W kontekście polityki regionalnej najważniejsze zmiany dotyczyły sposobu zarządzania istniejącymi wówczas funduszami. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) powoływany w 1958 r., Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji (FEOGA) działający od 1962 r. oraz Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ERFF) funkcjonujący od 1975 r. stały się trzonem systemu instrumentów polityki regionalnej początkowo EWG, a potem Unii Europejskiej, zwanych funduszami strukturalnymi.

Głównym celem polityki regionalnej było umocnienie ekonomicznej i społecznej spójności Wspólnoty. Aby zrealizować ten priorytet polityka regionalna UE miała za zadanie sterowanie procesami rozwojowymi, zmierzającymi do osiągnięcia wzrostu ekonomicznej wydajności, optymalizacji wykorzystania zasobów oraz czynników endogenicznych. Mimo że cele te po raz pierwszy zostały sformułowane w ramach reformy w 1988 r., to we wcześniejszym okresie też występowały, lecz nie były jasno sprecyzowane (Głąbicka, Grewiński 2005: 57). Na pierwszy okres programowania zaplanowano realizację 6 celów europejskiej polityki regionalnej. W tym czasie realny wpływ instrumentów finansowych miała urzeczywistniać realizacja celów zorientowanych na (Pietrzyk 2002: 98):

- promowanie zmian strukturalnych w regionach opóźnionych w rozwoju, w których wskaźnik PKB/mieszkańca (wyliczony na podstawie danych z trzech ostatnich lat) kształtował się poniżej 75% przeciętnej wspólnotowej (cel nr 1),
- rekonwersję regionów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów, charakteryzujących się wyższą od przeciętnej stopą bezrobocia, większym od przeciętnego (33%) udziałem zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszeniem się liczby przemysłowych miejsc pracy (cel 2),

³ Reforma została zatwierdzona przez Radę Ministrów Wspólnot pięcioma regulaminami:

• Rozporządzeniem Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 r., dotyczącym misji funduszy strukturalnych, ich skuteczności oraz koordynacji ich interwencji między sobą i między nimi a Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi (opublikowanym w Dzienniku Ustaw WE nr L 185, z 15 lipca 1988 r.) oraz czterema regulaminami zawierającymi przepisy wykonawcze (opublikowanymi w Dzienniku Urzędowym WE nr L 374, z 31 grudnia 1988 r.):

• Rozporządzeniem (EWG) nr 4253/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym koordynacji między interwencją funduszy strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innych istniejących instrumentów finansowych,

• Rozporządzeniem (EWG) 4254/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Rozporządzeniem (EWG) 4255/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego, Rozporządzeniem (EWG) nr 4256/88 z dnia 19 grudnia 1988 r., dotyczącym Funduszu Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych – sekcja Orientacji.

- walkę z długookresowym bezrobociem (trwającym ponad rok) w odniesieniu do osób powyżej 25 roku życia (cel 3),
- włączenie w życie zawodowe ludzi młodych, którzy nie przekroczyli 25 lat (cel 4),
- przekształcenie strukturalne w rolnictwie, leśnictwie i rybołówstwie (zarówno w produkcji, jak i jej przetwarzaniu i komercjalizacji), pomocy w ochronie środowiska, pokonywaniu naturalnych słabości obszarów wiejskich (np. w rolnictwie górskim) itp. (cel 5a),
- rozwój przeludnionych lub peryferyjnie położonych obszarów wiejskich, o niskich dochodach ludności i relatywnie niskim wskaźniku PKB/mieszkańca, zdegradowanym środowisku naturalnym, wysokiej „wrażliwości” na skutki reformy wspólnej polityki rolnej itp. (cel 5b).

Środki wydatkowane z funduszy strukturalnych na cel 3, 4 i 5a dotyczyły całego obszaru Wspólnoty i miały charakter horyzontalny. Dla polityki regionalnej istotne znaczenie miały zaś cele 1, 2 i 5b, gdyż dotyczyły interwencji regionalnych na obszarach problemowych Wspólnoty. Istniejące wówczas fundusze strukturalne mogły realizować działania w ramach kilku celów, co w praktyce oznaczało, że w ramach jednego celu rozdzielano środki finansowe z kilku funduszy jednocześnie. Przyporządkowanie instrumentów finansowych poszczególnym celom zostało zaprezentowane w poniższej tabeli.

Tabela 1. Cele polityki regionalnej w latach 1989–1993

Cele		Instrumenty finansowe
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cele horyzontalne	EFS
Cel 4		EFS
Cel 5a		FEOGA
Cel 5b		cel regionalny

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

Źródło: opracowanie własne.

Skoncentrowanie budżetu polityki regionalnej w sensie finansowym, geograficznym i celowym oznaczało zintegrowanie środków unijnych rozproszonych we

wcześniejszym okresie programowania między niezależnie działające fundusze. Wiązało się to jednocześnie z wprowadzeniem sprzężenia finansowania budżetowego z kredytowaniem z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz wyznaczeniem wyznaczeniem obszarów, którym będzie przysługiwać pomoc z instrumentów polityki regionalnej. Lista regionów słabiej rozwiniętych (cel 1) oraz o niskim zaludnieniu (cel 6) została określana przez Radę, a lista regionów zakwalifikowanych do celów 2 i 5 b przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz zgodnie z dokładnie wytyczonymi kryteriami. Udział finansowy danego państwa był przede wszystkim uzależniony od kategorii celu, któremu został przyporządkowany dany region (w wypadku celu nr 1, udział ten wynosił od 50% do 75%, a w wypadku innych regionów od 25% do 50%).

Z punktu widzenia środków przeznaczonych na realizację poszczególnych celów, za najważniejszy należy uznać cel 1, któremu przyznano 64% wszystkich środków w ramach wszystkich funduszy strukturalnych. Do regionów celu 1 zaliczone zostały w całości Grecja, Portugalia i Irlandia, włoskie Mezzogiorno (obejmujące Abruzzi, Bssilicate, Kalabrię, Kampanię, Molise, Apulię, Sycylię i Sycylię), 4/5 terytorium Hiszpanii (Andaluzja, Asturia, Kastylija – Leon, Kastylija – La Mancha, Ceuta i Mellilla, Walencja, Estremadura, Galicja, Musrica i Wyspy Kanaryjskie) oraz cztery francuskie departamenty zamorskie, Korsyka i Północna Irlandia (Pietrzyk 2002: 98). Mimo że PKB na jednego mieszkańca w regionie Korsyka oraz Północna Irlandia przekraczał 75% średniej Wspólnoty, zostały one zakwalifikowane do regionów celu 1 z powodu specyficznej sytuacji, jaka występowała na ich terenie (podobieństwo występowania problemów administracyjnych na Korsyce i Sardynii oraz konflikt zbrojny w Irlandii).

Drugim co do wielkości przeznaczonych środków finansowych było wsparcie w ramach celu 2, na który przeznaczono 9% środków unijnych. W ramach tego celu głównymi beneficjentami pomocy stały się (w kolejności malejącej uzyskanych subwencji strukturalnych): Zjednoczone Królestwo – 2 mld ecu, 35,5% populacji, Hiszpania – 1,5 mld ecu, 22,2% i Francja – 1,2 mld ecu, 18,3% (*Polityka spójności UE... 2008: 10–12*).

Ramy prawne dla funkcjonowania funduszy strukturalnych wprowadziły niezbędne elementy harmonizacji działań wspomagających i zakończyły stan wzajemnej izolacji instrumentów finansowych wdrażanych w ramach działań Wspólnoty. Jednocześnie najważniejsze zmiany dotyczyły skoncentrowania środków na ograniczonej liczbie celów, ustaleniu wspólnotowych kryteriów wyboru regionów mogących korzystać ze wsparcia finansowego, przyznania pierwszeństwa działaniom wieloletnim, ustanowienia inicjatyw wspólnotowych

w celu skutecznego oddziaływania na interwencje strukturalne oraz wzmocnienia koordynacji między funduszami strukturalnymi. Wprowadzono też procedurę programowania opartą na wspólnotowych ramach wsparcia oraz ustanowiono procedury monitorowania i oceny realizowanych przedsięwzięć. W ramach reformy podjęto decyzję o zwiększeniu budżetu przeznaczanego na działania strukturalne z wysokości 7,2 mln ecu w 1988 r. do 14,5 mln ecu w 1993 r.

W trakcie omawianego okresu programowania polityka regionalna została zreformowana i wzmocniona poprzez Traktat o utworzeniu Unii Europejskiej, który podpisano w Maastricht w 1992 r. Wzmocnił on znaczenie polityki regionalnej, przewidując dalszy wzrost środków finansowych z funduszy strukturalnych. W perspektywie utworzenia unii gospodarczo-walutowej za konieczne uznano też kontynuowanie prac związanych z rozbudową infrastruktury transportowej, co wiązało się z urzeczywistnieniem zasad jednolitego rynku europejskiego.

Zmiany przewidziane traktatem z Maastricht dotyczyły wprowadzenia uproszczonych procedur przygotowania programów pomocowych oraz przepisów wzmacniających rolę regionalnych i lokalnych ośrodków w podejmowaniu decyzji dotyczących ogólnoeuropejskiej polityki regionalnej. Ratyfikacja i wejście w życie Traktatu o Unii Europejskiej wzmocniły także wspólną politykę regionalną. Konsekwencją tego wzmocnienia było pojawienie się w następnym okresie programowania, obejmującym lata 1994–1999, nowych instrumentów finansowych oraz rozwiązań.

2. Modyfikacja polityki regionalnej Unii Europejskiej w latach 1994–1999

Nowe ramy perspektywy finansowej UE, nazwane II pakietem Delorsa, przedstawiono już cztery dni po podpisaniu traktatu z Maastricht. Komisja Europejska zaproponowała program i budżet „zmierzający do unii gospodarczej i walutowej, która pozwoli Wspólnocie w pełni wykorzystać zorganizowaną przestrzeń gospodarczą i wspólną walutę” (*Polityka spójności UE...* 2008: 15). Propozycje obejmowały szczegóły dotyczące nowego funduszu spójności, zwiększenie budżetu funduszy strukturalnych oraz uproszczenie przepisów w sprawie wdrażania.

Zaproponowano też wzrost budżetu Wspólnoty z 1,2 do 1,37% PKB w 1997 r. oraz przeznaczenie 11 mld ecu na cel spójności społecznej i gospodarczej. W pakiecie znalazła się jednocześnie propozycja wzmocnienia funduszy struk-

turalnych, które wraz z funduszem spójności oraz 66-procentowym wzrostem interwencji w obszarze celu 1 zwiększyłyby pomoc finansową dla najbiedniejszych krajów. Niektóre nowe wydatki na cel 1 zostałyby przeznaczone dla 5 nowych landów niemieckich (we wschodniej części zjednoczonych Niemiec), które już wcześniej otrzymały specjalne fundusze strukturalne na okres 1991–1993 (Dinan 1998: 50). Wsparcie dla regionów zależnych od rybołówstwa stałoby się celem 5a, a cel 5b byłby ustanowiony dla wspierania rolniczych obszarów w Unii Europejskiej.

Wiele oczekiwań wiązano także z budową programu jednolitego rynku. Dotyczyły one przede wszystkim z ożywienia gospodarczego i wzrostu dobrobytu krajów i regionów członkowskich. Celem ekonomicznym programu jednolitego rynku europejskiego było doprowadzenie do takich zmian strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich, aby została przywrócona zdolność UE do rozwoju ekonomicznego i wzrostu zatrudnienia (Kundera 2003: 95). Wprowadzenie jednolity rynek europejski przyniósł pozytywne efekty ekonomiczne, jednakże od połowy lat 90. XX w. Unia zaczęła coraz wyraźniej „odstawać”, wykazując niską dynamikę wzrostu PKB i produktywności. Coraz słabiej radziła sobie z absorpcją nowych technologii, przestawała być atrakcyjna gospodarczo, gdy w tym samym czasie Azja Wschodnia (zwłaszcza Chiny i Indie) przeżywała wielki boom rozwojowy.

W sytuacji pogorszenia się koniunktury i wyraźnych symptomów kryzysu gospodarczego przyjęcie tak ambitnego planu nie było możliwe, dlatego dojscie do porozumienia na szczycie w Edynburgu w grudniu 1992 r. i przyjęcie przez Radę Europejską rozwiązania kompromisowego zostało uznane za sukces (Pietrzyk 2002: 111). Praktyczna realizacja II pakietu Delorsa była możliwa po przyjęciu korekty dotyczącej obniżenia górnego pułapu dochodów Unii z 1,37% do 1,27% PKB i wydłużeniu okresu programowania. Okres planistyczny polityki regionalnej przyjęto na 6 lat, tzn. 1994–1999, z wyjątkiem celu 2 i celu 4, dla których przewidziano sporządzenie planów trzyletnich.

Wprowadzenie zmian w funkcjonowaniu instrumentów polityki regionalnej dotyczyło przede wszystkim modyfikacji celów, uproszczenia procedur programowania polityki regionalnej, rozszerzenia funkcjonowania zasady subsydiarności i dodawalności. Nowym elementem polityki regionalnej było utworzenie funduszu, określonego mianem Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR), którego celem stało się wspieranie restrukturyzacji sektora rybołówstwa. Za jego pośrednictwem finansowane miały być inicjatywy w dziedzinie rozwoju hodowli ryb, infrastruktury portów rybackich oraz ich

wyposażenia w niezbędne zaplecze i urządzenia, restrukturyzacji i unowocześnienia floty rybackiej oraz metod połowu i przetwarzania ryb oraz podnoszenia konkurencyjności produktów rybnych i ich promowania na rynku.

Dążąc do wzmocnienia gospodarczej i społecznej spójności, podjęto się jednocześnie realizacji celów kohezji w dziedzinie środowiska oraz transportu transeuropejskiego w najbiedniejszych państwach członkowskich. Do realizacji tych celów został powołany fundusz spójności, który miał wspierać działalności istniejących instrumentów polityki regionalnej. Warunek uzyskania wsparcia z funduszu spójności dotyczył tych państw członkowskich UE, w których produkt krajowy brutto na głowę mieszkańca, mierzony parytetem siły nabywczej, był mniejszy niż 90% średniego poziomu PKB na głowę mieszkańca we Wspólnocie. Dodatkowym wymogiem, jaki musiały spełnić te kraje, było przyjęcie przez nie programów prowadzących do spełnienia warunków konwergencji określonych przez art. 104c traktatu WE, niezbędnych do przejścia do trzeciego etapu unii monetarnej i ekonomicznej. W omawianym okresie programowania Fundusz Spójności wspierał 4 kraje członkowskie Unii Europejskiej: Portugalię, Hiszpanię, Grecję i Irlandię.

Nowe regulacje prawne wprowadziły liczne korekty i nowe komponenty do poszczególnych celów polityki regionalnej sformułowanych podczas reformy w 1988 r.⁴ Nowe cele funduszy strukturalnych obejmowały (Pietrzyk 2002: 118):

- **Cel 1 (regionalny)** – finansowe wspieranie rozwoju i dostosowania regionów słabo rozwiniętych do średniej gospodarczej państw UE. O pomoc

⁴ Z dniem 1 stycznia 1994 r. weszły w życie nowe przepisy prawne modyfikujące fundusze strukturalne, z których najistotniejsze należy uznać:

- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań Funduszy Strukturalnych i ich efektywności oraz koordynacji ich działalności w odniesieniu do samych funduszy, jak i funkcjonowania Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych instrumentów finansowych,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2082/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88, w którym sformułowano postanowienia odnoszące się do realizacji Rozporządzenia (EWG) nr 2052/88 w zakresie dotyczącym uzgadniania wzajemnych działań przez poszczególne fundusze strukturalne oraz ich koordynacji z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi instrumentami finansowymi,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2083/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4254/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2084/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4255/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Europejskiego Funduszu Społecznego,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2085/93 wnoszące poprawki do Rozporządzenia (EWG) nr 4256/88 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej,
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2080/93 precyzującego postanowienia odnośnie wprowadzenia w życie Rozporządzenia (EWG) nr 2052.88 w zakresie dotyczącym instrumentu finansowego do spraw orientacji w dziedzinie rybołówstwa,
- Rozporządzenia (EWG) nr 1164/93 ustanawiające Fundusz Spójności.

w ramach tego celu mogły się ubiegać regiony, których średni poziom dochodu narodowego brutto (PNB) na osobę w ostatnich trzech latach nie przekroczył 75% średniej PNB w państwach UE. Środki finansowe przeznaczane były głównie na pobudzenie gospodarki, inwestycji, rozbudowy infrastruktury komunikacyjnej i zaplecza ochrony środowiska naturalnego (Głębicka, Grewiński 2005: 59)

- **Cel 2 (regionalny)** – wspieranie restrukturyzacji regionów przygranicznych oraz obszarów dotkniętych upadkiem przemysł. Głównym kryterium przyznania pomocy był ponadprzeciętny poziom bezrobocia w skali Unii. Dane o poziomie bezrobocia miały dotyczyć okresu trzech ostatnich lat, z tym że za rok bazowy przyjmowano dowolnie wybrany rok od 1975 r. Należało też wykazać, że nastąpił wyraźny spadek zatrudnienia w przemyśle w porównaniu do roku bazowego (Weiss 2003: 12).
- **Cel 3 (horyzontalny)** – zwalczanie długookresowego bezrobocia oraz stworzenie młodym ludziom i osobom zagrożonym bezrobociem możliwości rozpoczęcia pracy zawodowej.
- **Cel 4 (horyzontalny)** – umożliwienie pracownikom adaptacji do zmian w systemie produkcji i przemyśle przez organizację systemu szkoleń, przekwalifikowanie zawodowe oraz pomoc we wdrażaniu systemu.
- **Cel 5a (horyzontalny)** – przyspieszenie zmian strukturalnych w rolnictwie państw członkowskich w ramach wspólnej polityki rolnej (np. wspomaganie pieniężne, szkolenia zawodowe, zalesianie i ochrona lasów, wspomaganie młodych rolników).
- **Cel 5b (regionalny)** – pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich. Regiony ubiegające się o pomoc musiały spełnić dwa z poniższych kryteriów (Jasiński 2000: 30):
 - wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie w całości zatrudnienia,
 - niski poziom dochodów z rolnictwa, zwłaszcza w kategoriach rolniczej wartości dodanej za pracę w rolnictwie,
 - niska gęstość zaludnienia i/lub znaczący tendencja depopulacyjna.
- **Cel 6 (regionalny)** – wspieranie rozwoju i dostosowań strukturalnych regionów słabo zaludnionych. Cel ten został wprowadzony do polityki strukturalnej w 1995 r., w roku przyjmowania nowych członków, a w głównej mierze dotyczył Finlandii i Szwecji. Objął regiony arktycznego i subarktycznego rolnictwa, charakteryzujące się krótkimi okresami wegetacji roślin, długimi odległościami transportowymi i zaludnieniem poniżej 8 osób na km².

Tabela 2. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 1994–1999

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cele horyzontalne	EFS
Cel 4		EFS
Cel 5a	cel horyzontalny	FEOGA, FIUR
Cel 5b	cel regionalny	FEOGA, EFRR, EFS
Cel 6	cel regionalny	FEOGA, EFRR, EFS

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

FIUR – Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa

Źródło: opracowanie własne.

W omawianym okresie polityka spójności koncentrowała się przede wszystkim na interwencjach regionalnych, czego dowodem jest to, że aż 85% środków wszystkich funduszy strukturalnych przeznaczono na realizację celów zorientowanych regionalnie (tj. cel 1 – 68% środków, cel 2 – 5,2% środków, cel 5b – 4,8% środków oraz cel 6 – 0,5% środków). Tylko ok. 14% środków przeznaczono na działania o charakterze horyzontalnym, w tym 10% na cele 3 i 4 w całości realizowane przez Europejski Fundusz Społeczny oraz 3,9% na cel 5a finansowany z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnictwa.

To regionalne podejście do wdrażania funduszy strukturalnych było wyrazem przyjęcia w latach 90. XX w. w realizacji polityki regionalnej UE koncepcji tzw. nowej geografii ekonomicznej w ujęciu regionalnym, gdy główny nacisk jest położony na specyfikę regionu, jego tożsamość, stosunki społeczne i instytucje. Nowa geografia ekonomiczna wskazuje na endogeniczne czynniki decydujące o rozwoju poszczególnych regionów, w których istotne znaczenie ma tzw. rozwój „od dołu”. Decydującą determinantą rozwoju jest zaś potencjał wewnętrzny tkwiący w regionach.

We wspomnianym okresie zaszło wiele ważnych zmian w polityce regionalnej. W listopadzie 1996 r. opublikowano pierwsze sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, ukazujące wewnętrzne różnice gospodar-

cze i społeczne na poziomie lokalnym oraz oceniające wpływ polityk krajowych i wspólnotowych na rozwój. Wnioski w nim zawarte stały się podstawą przyjętej w maju 1999 r. Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (EPRP). Dokument nie miał wprawdzie mocy prawnej, ale stworzył ramy dla tych polityk sektorowych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, które mają wpływ na planowanie przestrzenne.

3. Reforma założeń polityki regionalnej w latach 2000–2006

Pogłębienie się procesów integracyjnych przez utworzenie unii gospodarczo-walutowej oraz istnienie wspólnego pieniądza miało zapewnić lepsze funkcjonowanie rynku wewnętrznego w ramach strefy euro. Jednocześnie w UE zaczęto kłaść coraz większy nacisk na działania wspierające wzmocnienie pozycji konkurencyjnej ugrupowania. Coraz częściej wskazywano też na znaczenie, jakie dla konkurencyjności gospodarek mają działania władz publicznych, w tym na szczeblu regionalnym. Takie podejście zaowocowało uznaniem przez instytucje unijne konieczności uwzględniania w polityce gospodarczej UE dorobku nowej ekonomii instytucjonalnej.

Działania wspierające konkurencyjność znalazły swoje odzwierciedlenie przede wszystkim w ramowych programach badań, rozwoju technologicznego, w planie działań na rzecz innowacji, polityce jakości, programach na rzecz utworzenia nowych miejsc pracy, europejskiej strategii zatrudniania oraz inicjatyw wynikających z zapisów traktatowych (art. 164–173 TWE). Tradycje wspierania konkurencyjności poszczególnych sektorów gospodarki tkwią w klasycznym podejściu do polityki przemysłowej krajów członkowskich lat 70. i 80. XX w. Ze względu na uwarunkowania i skutki wrażliwości sektorowej UE podejmuje działania zmierzające po pierwsze w kierunku interwencji narodowych (nienaruszających interesu wspólnotowego) oraz interwencji realizowanych na szczeblu wspólnotowym w sposób bezpośredni (polityka przemysłowa i polityka badawczo-naukowa) oraz pośredni (polityka strukturalna i polityka handlowa). W odniesieniu do wspierania konkurencyjności regionów UE zaczęła pod koniec lat 90. XX w. akcentować istotność działań racjonalizujących alokację pomocy regionalnej.

Biorąc pod uwagę założenia polityki regionalnej UE, można zauważyć, że nie jest ona narzędziem zmieniającym bezpośrednio międzynarodową konkurencyjność regionów oraz UE. Stanowi jedynie formę realizacji działań pomocowych, najczęściej skierowanych do regionów państw członkowskich, rządziej

wobec sektorów gospodarczych. Chociaż polityka regionalna zmierza do poprawy relatywnej siły podmiotów gospodarczych funkcjonujących na jednolitym rynku europejskim, nie jest ona na tym polu równie skuteczna jak zastosowanie rynkowego mechanizmu alokacji zasobów (Jasiński 2003: 16). Ta jednak, mimo swych pozytywnych skutków ekonomicznych, powoduje ujemne reperkusje społeczne. Ocena bezpośredniego znaczenia polityki regionalnej wykazuje jednak, że fundusze europejskie przyczyniają się do poprawy pozycji konkurencyjnej podmiotów działających w najsłabszych regionach UE. Dzięki środkom finansowym regiony te były w stanie inwestować w infrastrukturę gospodarczą, unikając nadmiernych deficytów.

W kontekście wzmocnienia konkurencyjności UE rozszerzenie, z 2004 r. miało wzmocnić jej pozycję konkurencyjną m.in. dzięki rozszerzeniu powiązań gospodarczych i politycznych. Niemniej jednak podstawowym problemem nowych państw członkowskich były duże problemy strukturalne, wymagające olbrzymich nakładów finansowych przeznaczonych na modernizację i rozbudowę podstawowej infrastruktury technicznej, transportowej oraz społecznej, tworzącej postawę do budowania konkurencyjnych podmiotów aktywnie uczestniczących w jednolitym rynku europejskim.

Ustalanie kolejnej perspektywy finansowej w obliczu zbliżających się możliwości rozszerzenia UE wymagało wprowadzenia zmian w polityce regionalnej Unii. Podstawowe decyzje w tym względzie zostały podjęte na szczycie w Berlinie w marcu 1999 r., a najważniejsze regulacje prawne zostały przyjęte w czerwcu i lipcu 1999 r. Przewidziano m.in. zwiększenie udziału nakładów przeznaczanych na politykę regionalną. W okresie tym zaplanowano wzrost budżetu funduszy strukturalnych i funduszu spójności z 28,6 mld euro średniorocznie w latach 1994–1999 do 39,3 mld euro średniorocznie w latach 2000–2006 (w cenach stałych z 1997 r.), co stanowiło wzrost w ujęciu realnym o ponad 37%. Uwzględniając środki finansowe, które miały być zabezpieczone dla nowych państw członkowskich, oznaczało to wzrost udziału nakładów na politykę regionalną do około 0,46% produktu krajowego brutto całej UE. Wydatki na rzecz polityki regionalnej w związku z tymi zmianami stanowiły około 37% budżetu unijnego. Dodatkowo w ramach tytułu rolnictwo przewidziano wydatkowanie 5% budżetu na wspieranie rozwoju terenów wiejskich. Ogółem więc nakłady na wspieranie rozwoju regionalnego i terenów wiejskich stanowiły w latach 2000–2006 około 42% wydatków budżetowych Unii Europejskiej.

Reforma funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 zastała zaproponowana w dokumencie przygotowanym przez Komisję Europejską *Agenda 2000*.

Unia Europejska rozszerzona i silniejsza. Głównym jego założeniem było dążenie do spójności wewnątrz UE przez realizację polityki regionalnej. Podkreślał on szczególną rolę funduszy strukturalnych we wspieraniu konkurencyjności regionów. Istotne znaczenie dla wdrażania środków finansowych polityki regionalnej miało przyporządkowanie ich celów budowaniu środowiska sprzyjającego rozwojowi w warunkach konkurencji, a także zrównoważony wzrost gospodarczy, którego rezultatem będą nowe miejsca pracy Unii, wzrost liczby wykwalifikowanej, dobrze wykszcolonej i łatwo przystosowującej się do zmiennych warunków siły roboczej (*Agenda 2000*: 10). *Agenda 2000* nakreśliła obszernie propozycje reform dotyczących poszczególnych zakresów polityki UE, konsekwencje rozszerzenia i jego finansowania oraz strategii procesu akcesyjnego kandydatów na członków Wspólnoty. W dokumencie tym postulowano udzielenie państwom stowarzyszonym praktycznej i finansowej pomocy we wprowadzeniu reform stanowiących konieczny warunek uzyskania członkostwa w UE (Dyńia 2003: 139).

Poza przygotowaniem się do kolejnego rozszerzenia *Agenda 2000* była jednocześnie projektem reform UE. Zaproponowane przez Komisję Europejską zmiany w regulaminach funkcjonowania funduszy strukturalnych i funduszu spójności, przedstawione wraz z pakietem finansowym *Agenda 2000*, zostały po pewnych modyfikacjach zaakceptowane przez państwa członkowskie na szczycie w Berlinie, a po pozytywnym zaopiniowaniu przez Parlament Europejski zatwierdzone przez Radę Europejską w czerwcu 1999 r. Przyjęty wraz z pakietem berlińskim plan reform kierował się w dużej mierze propozycjami *Agendy 2000* (Giering 2002: 56). Przewidywał on m.in. redukcję celów z siedmiu do trzech, usprawnienie procesu zarządzania instrumentami finansowymi, modyfikację zasad kwalifikowalności obszarów oraz utrzymanie w mocy funkcjonowania funduszu spójności. W *Agendzie 2000* zadeklarowano także wsparcie niektórych regionów UE w ramach tzw. pomocy przejściowej. Została ona udzielana na okres 3–5 lat regionom, które przestały lub przestaną spełniać kryteria celu 1 lub 2 (Głąbicka, Grewiński 2005: 50). W perspektywie rozszerzenia UE o kolejne państwa *Agenda 2000*, wyraźnie wyróżniono dwie formy pomocy finansowej: przedakcesyjną oraz po uzyskaniu członkostwa. Rada Europejska w trakcie szczytu w Berlinie potwierdziła zainteresowanie wspieraniem rozwoju regionalnego i budowaniem instrumentarium w zakresie funduszy europejskich w krajach kandydackich Europy Środkowej i Wschodniej. Pomoc strukturalna w okresie przedakcesyjnym miała zostać realizowana w ramach trzech programów przedakcesyj-

syjnych: PHARE 2, SAPARD i ISPA. Przewidywane wydatki na cele strukturalne z góry podzielono według kryterium ich przeznaczenia na finansowanie polityki regionalnej w starych i nowych krajach członkowskich (Cieplewska 1997: 35). Finansowanie dla nowych krajów przewidziano od 2002 r., gdyż tę datę uznano za najwcześniejszą możliwą dla pierwszych akcesji.

Reforma funduszy strukturalnych objęła uchylenie wszystkich obowiązujących do tej pory regulaminów funduszy strukturalnych i wprowadzanie nowych uregulowań, a jednocześnie uznanie Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa za europejski fundusz strukturalny. Modyfikacja regulacji prawnych dotyczących funduszy strukturalnych polegały przede wszystkim na poprawie zasad ich działania, tak by możliwe było uniknięcie rozproszenia środków i trudnych do efektywnego zarządzania i kontroli projektów⁵. W tym czasie działania UE miały zostać wzmocnione realizacją strategii lizbońskiej, której głównym celem było „stworzenie w Europie, do 2010 roku, najbardziej konkurencyjnej gospodarki na świecie” (*Strategia Lizbońska* 2002: 1). W obliczu sprostania takiemu wyzwaniu polityka regionalna miała, poza realizacją spójności społeczno-gospodarczej, umożliwiać wprowadzanie działań wspierających rozwój całej UE.

W związku z tym na lata 2000–2006, przy powiększonej puli środków finansowych, realizacja polityki regionalnej została skupiona na trzech celach priorytetowych (Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999):

- **Cel 1 (regionalny)** – wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów opóźnionych w rozwoju.
- **Cel 2 (regionalny)** – wspieranie gospodarczej i społecznej konwersji obszarów stojących w obliczu problemów strukturalnych.
- **Cel 3 (horyzontalny)** – wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów kształcenia, szkolenia i zatrudnienia.

⁵ Założenia te regulowały przede wszystkim:

- Rozporządzenie (WE) nr 1257/1999 Rady z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie pomocy na rozwój obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie,
- Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. wprowadzające ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych,
- Rozporządzenie (WE) nr 1263/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. dotyczące instrumentów finansowych skierowanych na politykę rybołówstwa,
- Rozporządzenie (WE) nr 1264/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające Rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności,
- Rozporządzenie (WE) nr 1265/1999 Rady z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające aneks II Rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności,
- Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego,
- Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. o Europejskim Funduszu Społecznym.

Zmniejszenie liczby priorytetowych celów, stwarzających ramy dla konstruowania programów rozwojowych, miało za zadanie zwiększenie geograficznej koncentracji realizowanych programów i wzmocnienie efektywności podejmowanych działań oraz ułatwienie właściwej percepcji ich rezultatów. Podobnie jak w poprzednim okresie programowania cel 1 objął działania takie same jak dawny jak cel 1, ale włączył też regiony dawnego celu 6 oraz regiony peryferyjne.

Nowy cel 2 połączył dawne cele 2 i 5b, z tym że zdefiniowano go nieco odmiennie, gdyż służył restrukturyzacji nie tylko regionów kryzysowego przemysłu (poprzedni cel 2) i obszarów wiejskich (poprzedni cel 5b), ale także regionów miejskich oraz zależnych od sektora usług i rybołówstwa (tam, gdzie występuje kryzys). Cel 3 zjednoczył w sobie dawne cele 3 i 4. Specyfiką tego celu było to, że nie był on realizowany na obszarach objętych celem 1.

Należy podkreślić, że zmniejszono liczbę uprawnionych regionów celu 1 i 2, a regiony, które utraciły prawa dostępu do funduszy, objęto tzw. pomocą przejściową. Środki finansowe na realizację celów funduszy strukturalnych pochodziły z funduszy strukturalnych oraz środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

Tabela 3. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2000–2006

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FEOGA, FIUR
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3	cel horyzontalny	EFS

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FEOGA – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej, Sekcja Orientacji

FIUR – Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa

Źródło: opracowanie własne

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i funduszu spójności w wysokości 213 mld euro dla UE-15 w latach 2000–2006 oraz 21,7 mld euro dla 10 nowych państw członkowskich na lata 2004–2006 stanowił około jedną trzecią całego budżetu UE oraz 0,4% całkowitego PKB Unii.

Na realizację działań w obszarach celu 1 przeznaczono 71,6% środków finansowych z funduszy strukturalnych. Głównymi beneficjentami wsparcia w okresie 2000–2006 były: Hiszpania (56,3 mld euro), Niemcy (29,8 mld

euro), Włochy (29,6 mld euro), Grecja (24,9 mld euro), Portugalia (22,8 mld euro), Zjednoczone Królestwo (16,6 mld euro) i Francja (15,7 mld euro).

4. Nowy paradygmat polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013

Od ogłoszenia strategii lizbońskiej coraz większą uwagę zaczęto przywiązywać do konkurencyjności danego regionu jako całości, która jest wynikiem unikatowej kombinacji czynników wewnętrznych i zewnętrznych ze szczególnym naciskiem na połączenia i relacje między nimi. Aby region jako całość mógł być uznawany za konkurencyjny w średnim lub długim okresie, musi mieć zdolność do tzw. rozszerzonej reprodukcji zasobu intelektualnego, czyli do tworzenia wartości dodanej (Korenik, Zakrzewska-Półtorak 2011: 54). Wspieranie wzmocnienia konkurencyjności regionalnej w ramach gospodarki rynkowej prowadzi do pogłębiania się różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym. W chwili ogłoszenia w 2004 r. propozycji nowych ram finansowych istniał dylemat polityczny: czy zgodnie ze strategią lizbońską kierować wsparcie ze środków wspólnotowych na wzmocnienie najdynamiczniejszych regionów, które dobrze wykorzystają środki i mogą gwarantować sukces gospodarczy całego ugrupowania w skali międzynarodowej, czy przede wszystkim „podciągnąć” rozwój najsłabszych regionów, uznając dominację przesłanek przestrzennych i społecznych (Pancer-Cybulska 2009: 126). Istotne zatem stało się takie sformułowanie celów i założeń polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2007–2013, aby uwzględniały one problematykę konkurencyjności regionów jako priorytetowy element polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Już w 1998 r. na potrzeby Komisji Europejskiej sporządzono raport, mający na celu zidentyfikowanie najbardziej istotnych determinant konkurencyjności regionalnej i sformułowanie dla każdej z nich odpowiedniego miernika oraz powiązanie tych mierników z międzyregionalnym zróżnicowaniem zamożności i wydajności pracy. W opracowaniu wskazano na cztery czynniki właściwe najdynamiczniejszym regionom UE (Pinelli i in. 1998: 11–14):

- nowoczesną strukturę działalności gospodarczej charakteryzowaną sektorową strukturą zatrudnienia w przekroju rolnictwo – przemysł przetwórczy – budownictwo – usługi rynkowe – usługi nierynkowe (w regionach najbogatszych zatrudnienie jest skoncentrowane w usługach rynkowych i/lub przemyśle przetwórczym),
- innowacyjność mierzona liczbą wniosków patentowych,

- dostępność regionu do rynków zbytu determinowaną łatwością transportu dóbr i usług wytwarzanych w regionie, będącą w znacznej części pochodną jakości infrastruktury transportowej (mierzoną nowym wskaźnikiem peryferyjności, skonstruowanym przez Generalną Dyрекcję Polityki Regionalnej, łączącym czas transportu i rozmiary rynku),
- kwalifikacje siły roboczej mierzone udziałem liczby osób o różnym poziomie wykształcenia (wyższe, średnie, podstawowe) w liczbie ludności w wieku 25–59 lat.

Założenia te znalazły swoje odzwierciedlenie w dokumentach strategicznych UE, których celem było wzmocnienie konkurencyjności regionów opartych na dwóch warunkach. Pierwszy z nich to odpowiednie zaopatrzenie zarówno w podstawową infrastrukturę (w postaci sprawnych i wydajnych sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych, dobrych sieci wodociągowych, urządzeń związanych z korzystaniem ze środowiska naturalnego itd.), jak i w zasób siły roboczej o odpowiednim poziomie kwalifikacji i wykształcenia. Drugą grupę czynników konkurencyjności regionów, uważanych jednocześnie za podstawę współczesnego rozwoju gospodarczego, stanowią elementy odnoszące się do gospodarki opartej na wiedzy traktującej priorytetowo działania na rzecz innowacji, technologie informatyczne i komunikacyjne oraz trwałe rozwój. Należą do nich m.in. zdolność regionalnej gospodarki do wytwarzania, rozpowszechniania i wykorzystywania wiedzy, efektywnego systemu innowacyjnego na poziomie regionalnym, przedsiębiorcza kultura działalności gospodarczej, a także sieci współpracy i skupisk poszczególnych rodzajów działalności (*Nowe partnerstwo dla spójności* 2004: 36–37).

Próbie zdefiniowania pojęcia konkurencyjności regionów na potrzeby realizacji polityki regionalnej podjęto w szóstym raporcie periodycznym Komisji Europejskiej opublikowanym w 1999 r. Konkurencyjność została tu potraktowana jako „zdolność produkowania towarów i usług, które zdają egzamin na rynkach międzynarodowych, utrzymując w tym samym czasie wysoki i trwałe poziom dochodów” albo ogólniej jako „zdolność przedsiębiorstw, sektorów przemysłu, regionów, krajów i regionów ponadnarodowych, uczestniczących w międzynarodowej konkurencji, do generowania stosunkowo wysokiego dochodu i poziomu zatrudnienia” (*Sixth Periodic Report...* 1999: 75).

Warto zwrócić uwagę na to, że konkurencyjność regionów ma dwa podstawowe wymiary:

- konkurencyjność pośrednia regionu oznaczająca konkurowanie firm zlokalizowanych w danym układzie terytorialnym;

- konkurencyjność bezpośrednia będąca efektem konkurowania samych układów terytorialnych o różnego typu korzyści.

Oba wymienione ujęcia konkurencyjności regionów są ściśle ze sobą powiązane, gdyż warunki stworzone przez układy terytorialne dla prowadzenia działalności gospodarczej stanowią istotny czynnik kształtujący konkurencyjność przedsiębiorstw. Jednocześnie konkurencyjność oznacza potencjał innowacyjny przedsiębiorstw, tworzących nowe miejsca pracy i przynoszących wysokie dochody, co wpływa korzystnie na wzmocnienie konkurencyjności regionów.

Konkurencyjność regionów w ujęciu bezpośrednim prezentuje proces rywalizacji samych układów terytorialnych, gdzie „region staje się produktem rynkowym” (Markowski 1996). Rywalizacja przestrzenna polega przede wszystkim na przyciąganiu nowych inwestycji, pozyskiwaniu subwencji i innych form wsparcia z budżetu centralnego, pozyskiwaniu środków pomocowych z UE i innych instytucji międzynarodowych. Dodatkowym czynnikiem rywalizacji o charakterze geograficzno-lokalizacyjnym jest też atrakcyjność lokalizacyjna ważnych instytucji lub ich agend, dużych imprez i spotkań o znaczeniu zarówno krajowym, jak i międzynarodowym.

Z tak przyjętymi założeniami dla wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej uznano, że na lata 2007–2013 najistotniejsze w realizacji polityki spójności było osiągnięcie następujących priorytetów (Decyzja Rady z 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności):

- zwiększanie atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast przez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie stanu środowiska,
- wspieranie innowacyjności, przedsiębiorczości oraz rozwoju gospodarki opartej na wiedzy przez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych,
- tworzenie lepszych i więcej miejsc pracy przez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności adaptacyjnych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Wymienione priorytety stały się elementem strategicznego podejścia UE do realizacji polityki regionalnej. Jego wyrazem było ogłoszenie przez Radę UE strategicznego dokumentu programowego polityki regionalnej, czyli strategicznych wytycznych Wspólnoty, na którego podstawie państwa

członkowskie przyjmowały następnie narodowe strategiczne ramy odniesienia. Ramy te stanowiły podstawę dla programowania działań finansowanych ze środków funduszy strukturalnych. Do realizacji tych założeń przyjęto ramy prawne dotyczące funkcjonowania funduszy strukturalnych oraz funduszu spójności na lata 2007–2013⁶. W tym okresie wsparcie finansowe przeznaczono na realizację trzech nowych celów:

- **Cel 1 (regionalny) – Konwergencja** – został ukierunkowany na przyspieszenie rozwoju i wyrównywanie szans w najbiedniejszych państwach członkowskich i regionach przez poprawę warunków wzrostu i zatrudnienia. Dotyczył on najsłabiej rozwiniętych państw członkowskich i regionów. Obszary działań obejmowały kapitał ludzki i materialny, innowacyjność, społeczeństwo oparte na wiedzy, zdolności adaptacyjne do zmian, ochronę środowiska i zwiększanie wydajności administracyjnej.
- **Cel 2 (regionalny) – Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie** – był ukierunkowany na zwiększanie konkurencyjności, zatrudnienia i atrakcyjności regionów z wyjątkiem regionów najsłabiej rozwiniętych. Zadaniem wsparcia finansowego w ramach tego celu było umożliwienie wyprzedzanie zmian gospodarczych i społecznych, promowanie innowacyjności, przedsiębiorczości, ochrony środowiska, dostępności, zdolności adaptacyjnych oraz rozwój rynków pracy sprzyjających integracji społecznej.
- **Cel 3 (regionalny) Europejska współpraca terytorialna** – został ukierunkowany na promowanie wspólnych rozwiązań dla sąsiadujących władz regionalnych w dziedzinach rozwoju obszarów miejskich, wiejskich i nadbrzeżnych, rozwoju stosunków gospodarczych i tworzenia sieci małych i średnich przedsiębiorstw.

⁶ Najważniejsze regulacje prawne w dziedzinie polityki regionalnej Unii Europejskiej na okres 2007–2013 to:

- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999;
- Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999;
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) 1164/94;
- Rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT).

Tabela 4. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2007–2013

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele regionalne	EFRR, EFS, FS
Cel 2		EFRR, EFS
Cel 3		EFRR

Objaśnienia:

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FS – Fundusz Spójności

Źródło: opracowanie własne

Nowe sformułowanie celów polityki regionalnej UE na lata 2007–2013 stało się dowodem na nieuchronność wprowadzenia zmian w pojmowaniu i realizacji celu spójności społecznej i gospodarczej. Odnowiona strategia lizbońska, utrzymując priorytet podnoszenia konkurencyjności gospodarki, położyła nacisk na konieczność działań wzmacniających wzrost gospodarczy i zatrudnienie. Co znamienne, hasła strategii zostały bezpośrednio przeniesione do nazw poszczególnych rozdziałów ram perspektywy finansowej 2007–2013. Utrzymano priorytety celu 1, mającego dokładnie takie same założenia jak w okresach poprzednich, lecz nadając mu nazwę „Konwergencja” podkreślono charakter wsparcia dla najsłabszych regionów. Co istotne, w ramach wytycznych europejskich konwergencja najsłabszych regionów UE miała przyczynić się do podniesienia konkurencyjności inwestycyjnej tychże obszarów. Na realizację tego celu przeznaczono 81,54% całości zasobów finansowych polityki regionalnej.

Zauważalne zmiany dokonano przede wszystkim w realizacji celu 2 „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”, na którego realizację przewidziano 15,95% całości zasobów finansowych polityki regionalnej. Przekształcenie paradygmatu polityki regionalnej UE w kontekście regionów nie objętych wsparciem celu 1 dotyczyło zmiany wsparcia dla regionów z problemami strukturalnymi w kierunku wzmocnienia ich pozycji konkurencyjnej. Ta istotna zmiana dotyczyła metody ubiegania się o wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych. W okresie 2007–2013 regiony ubiegające się o wsparcie w ramach celu 2 musiały przedstawić Komisji Europejskiej dokumenty strategiczne zakładające implementację instrumentów polityki regionalnej. Celem wdrażania funduszy musiało być zdynamizowanie rozwoju gospodarczego

oraz wzmocnienie konkurencyjności gospodarczej. We wcześniejszych okresach dokumenty te zawierały analizy problemów strukturalnych, z jakimi borykały się regiony oraz metody ich rozwiązywania przy użyciu europejskich środków finansowych. Nowym rozwiązaniem było też wzmocnienie znaczenia współpracy transgranicznej dla rozwoju procesów integracji europejskiej.

Rosnące znaczenie współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej zaowocowało zresztą dodaniem w traktacie lizbońskim spójności terytorialnej jako trzeciego wymiaru spójności obok wymiaru gospodarczego i społecznego. W artykule 3. traktatu znalazł się zapis, że UE „wspiera spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną oraz solidarność między państwami członkowskimi”. Zapis ten nadał wymiarowi terytorialnemu takie same znaczenia jak w poprzednich traktatach wymiarom gospodarczemu i społecznemu. Dzięki temu spójność terytorialna stała się politycznie akceptowanym celem UE. Do jego realizacji powołano nowy instrument, którym jest Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej (EUWT).

Jednocześnie urzeczywistnieniem potrzeby realizacji działań międzynarodowych w sferze rozwoju regionalnego było przeniesienie działań realizowanych w ramach europejskiej inicjatywy Interreg do rangi jednego z celów polityki regionalnej. Do finansowego wsparcia w ramach celu 3 – Europejska Współpraca Terytorialna zakwalifikowano regiony poziomu NUTS 3 położone wzdłuż wewnętrznych i niektórych zewnętrznych granic lądowych UE oraz niektóre regiony położone wzdłuż granic morskich. Środki przeznaczone na realizację tego celu, wynoszące 2,52% całkowitej kwoty wsparcia polityki regionalnej, rozdzielono między trzy elementy programu współpracy regionalnej, tzn. finansowanie współpracy transgranicznej, transnarodowej oraz międzyregionalnej.

Całkowity budżet funduszy strukturalnych i funduszu spójności przeznaczony na realizację polityki regionalnej przekroczył 347 miliardów euro, tj. 35,7% budżetu UE i 0,38% całkowitego PKB UE w okresie 2007–2013, z czego na realizację wsparcia dla regionów celu 1 przeznaczono 81,5%. Głównymi beneficjentami środków finansowych polityki regionalnej UE w latach 2007–2013 były: Polska, Hiszpania, Włochy, Republika Czeska, Niemcy, Węgry, Portugalia i Grecja.

5. Polityka regionalna 2014–2020 jako polityka proinwestycyjna i proinnowacyjna

Od momentu podpisania traktatu lizbońskiego podstawą prawną realizacji polityki regionalnej UE jest zapis stanowiący, że w celu wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unia zmierza do zmniejszenia różnicowań w poziomach rozwoju różnych regionów ze szczególnym uwzględnieniem obszarów wiejskich, obszarów podlegających przemianom przemysłowym i regionów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych.

Rozpoczęta jesienią 2007 r. debata nad przyszłym kształtem polityki regionalnej UE napotkała wyzwania, które ze względu na kryzys gospodarczo-finansowy wymagają sprawniejszych i efektywniejszych rozwiązań niż dotychczas. Jednym z kluczowych wątków dyskusji o przyszłości polityki regionalnej była zmiana jej paradygmatu dotyczącego celów, priorytetów, narzędzi, podmiotów oraz terytorialnych obszarów interwencji (Żmija 2010: 218).

Wraz z ujawnieniem się negatywnych społecznych i gospodarczych skutków kryzysu gospodarczego pojawiło się wiele istotnych uwarunkowań procesu realizacji polityki regionalnej w UE. Kryzys gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., wyostrzył nierozwiązane problemy fiskalne państw unijnych, po raz kolejny skłonił też do dyskusji nad rolą państwa w gospodarce i stabilizacyjną funkcją polityki budżetowej (Baran 2011: 160).

Na kształt dyskusji o założeniach polityki regionalnej UE w okresie 2014–2020 istotny wpływ miały działania Unii w kontekście przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego oraz te, które miały na celu realizację przyjętej w 2010 r. strategii „Europa 2020”. Zadaniem strategii jest skorygowanie niedociągnięć europejskiego modelu wzrostu gospodarczego oraz stworzenie warunków, dzięki którym możliwy jest zrównoważony rozwój gospodarczy sprzyjający inkluzji społecznej. W celu osiągnięcia tych założeń zaproponowano trzy podstawowe, wzajemnie wzmacniające się priorytety:

- wzrost inteligentny, rozwój oparty na wiedzy i innowacjach,
- wzrost zrównoważony, rozwój niskoemisyjnej gospodarki,
- wzrost sprzyjający włączeniu społecznemu, rozwój oparty na wspieraniu gospodarki charakteryzującej się wysokim poziomem zatrudnienia i zapewniającej spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.

Istotną rolę w realizacji strategii „Europa 2020” przypisano instrumentom polityki regionalnej. Ze względu na to, że Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny i Fundusz Spójności stanowią łącznie ponad jedną trzecią budżetu UE, stały się one głównymi narzędziami realizacji strategii „Europa 2020”. Komisja Europejska podkreśliła rolę polityki regionalnej we wdrażaniu strategii w obszarze inteligentnego wzrostu, a szczególnie w realizacji projektu przewodniego „Unia innowacji” (*Polityka regionalna...* 2010: 1). Polityka regionalna stała się zatem podstawowym środkiem przełożenia priorytetów UE na działania praktyczne w regionach. Nie bez znaczenia jest to, że uchwalone regulacje prawne polityki regionalnej na lata 2014–2020⁷ uwzględniają istotne zaangażowanie regionów w realizację strategii „Europa 2020”, zarówno pod względem organizacyjnym, jak i finansowym. To właśnie regiony są odpowiedzialne za wdrażanie skutecznych działań mających na celu realizację założeń strategii. Komisja Europejska zobowiązała się do umożliwienia przedstawicielom regionów dialogu i wymianę przykładów dobrych praktyk opierając się na internetowej platformie kontaktowej.

Nowe zasady przydziału funduszy europejskich mają pozwolić na możliwie największe wykorzystanie środków finansowych z budżetu UE, które w czasie

⁷ Podstawowe regulacje prawne instrumentów polityki regionalnej Unii europejskiej na lata 2014–2020 to:

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1302/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1082/2006 w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) w celu doprecyzowania, uproszczenia i usprawnienia procesu tworzenia takich ugrupowań oraz ich funkcjonowania;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005.

kryzysu gospodarczego są zdecydowanie mniejsze niż wcześniej. Z tego względu uproszczono między innymi niektóre procedury, związane z ubieganiem się o środki UE oraz wprowadzono większą elastyczność unijnego budżetu, co pozwoli na przesuwanie niewykorzystanych pieniędzy z roku na rok oraz między poszczególnymi działami budżetu. Władze regionalne i lokalne oraz inni lokalni partnerzy mają też większy wpływ na planowanie i realizację działań. Niemniej jednak działania współfinansowane ze środków funduszy strukturalnych będą wspierać te inicjatywy regionalne i lokalne, które przede wszystkim będą realizować cele tematyczne strategii „Europa 2020”. W związku z tym w okresie 2014–2020 fundusze strukturalne wspierać będą następujące cele rozwojowe:

- **Cel 1.** Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
- **Cel 2.** Zwiększenie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych.
- **Cel 3.** Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw, sektora rolnego (w odniesieniu do EFRROW) oraz sektora rybołówstwa i akwakultury (w odniesieniu do EFMR).
- **Cel 4.** Wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach.
- **Cel 5.** Promowanie dostosowania do zmiany klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem.
- **Cel 6.** Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów.
- **Cel 7.** Promocja zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszych infrastruktur sieciowych.
- **Cel 8.** Promocja zatrudnienia i mobilności pracowników.
- **Cel 9.** Wspieranie włączenia społecznego i walka z ubóstwem.
- **Cel 10.** Inwestycje w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.
- **Cel 11.** Wzmacnianie potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznej.

Tabela 5. Źródła finansowania celów polityki strukturalnej w latach 2014–2020

Cele		Źródła finansowania
Cel 1	cele horyzontalne	EFRR
Cel 2		EFRR
Cel 3		EFRR
Cel 4		EFRR, FS
Cel 5		EFRR, FS
Cel 6		EFRR, FS
Cel 7		EFRR, FS
Cel 8		EFRR, EFS
Cel 9		EFRR, EFS
Cel 10		EFRR, EFS
Cel 11		EFRR, EFS, FS

Objaśnienia

EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

EFS – Europejski Fundusz Społeczny

FS – Fundusz Spójności

Źródło: opracowanie własne

Na lata 2014–2020 zrezygnowano jednocześnie z dotychczasowego sposobu określania celów polityki regionalnej. Za wystarczające uznano skorelowanie założeń polityki regionalnej UE z priorytetami strategii „Europa 2020”. Sam podział środków finansowych został dokonany na podstawie wielkości produktu krajowego brutto (PKB) (Sieradzka 2012: 183):

- regiony mniej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony w fazie przejściowej – ta nowa kategoria została wprowadzona w zastępstwie obowiązującego wcześniej systemu pomocy przejściowej, należą do niej regiony, których PKB *per capita* wynosi 75–90% średniego PKB w krajach UE-27,
- regiony bardziej rozwinięte – do kategorii tej należą regiony, których PKB na mieszkańca przekracza 90% średniego PKB w krajach UE-27.

Takie założenie realizacji celów polityki regionalnej UE pozwoliło po pierwsze, na skorelowanie jej z celami polityki gospodarczej, a po drugie, po raz pierwszy pozwoliło objąć wsparciem funduszy strukturalnych wszystkie regio-

ny członkowskie UE. Stało się to zatem jednym z elementów strategii Unii w kontekście działań zmierzających do przeciwdziałania negatywnym skutkom kryzysu gospodarczego i społecznego w Europie. Polityka regionalna przez silne połączenie jej z polityką gospodarczą nabrała do roku 2020 charakteru ściśle proinwestycyjnego.

W marcu 2012 r. Komisja Europejska przedstawiła Wspólne Ramy Strategiczne, dokument zawierający wytyczne dla państw członkowskich dotyczące przygotowania się do wdrożenia polityki spójności w latach 2014–2020. Władze krajowe i regionalne podczas opracowywania dokumentów dotyczących funduszy europejskich na lata 2014–2020 na poziomie krajowym stosowały Wspólne Ramy Strategiczne, zobowiązując się jednocześnie do realizacji celów dotyczących rozwoju i zatrudnienia w Europie.

Wspólne regulacje dla wszystkich członków UE korzystających z funduszy europejskich pozwalają na opracowanie przez poszczególne kraje członkowskie Unii własnych założeń, opartych na ogólnie obowiązujących zasadach. Jedną z nich jest koncentracja tematyczna, która oznacza skupienie możliwości finansowania na określonych obszarach priorytetowych. Koncentracja tematyczna jest nowym rozwiązaniem w ramach programowania kierunków wydatkowania funduszy strukturalnych i wdrażania polityki regionalnej w okresie 2014–2020. To nowe podejście stanowi jedną z najważniejszych zmian zawartych w pakiecie legislacyjnym polityki regionalnej Unii Europejskiej.

Ponadto, określony został tzw. *ring fencing*, czyli poziomy procentowe minimalnych alokacji danego funduszu, w jakim należy wypełniać poszczególne cele, co ma wspomóc jeszcze większe ukierunkowanie i skoncentrowanie środków polityki spójności na najważniejszych dla UE wyzwaniach. W ramach wdrażania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego regiony lepiej rozwinięte muszą przeznaczać co najmniej 80% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 20% na gospodarkę niskoemisyjną, podczas gdy regiony znajdujące się w fazie przejściowej muszą przeznaczać co najmniej 60% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 15% na gospodarkę niskoemisyjną, a regiony słabiej rozwinięte co najmniej 50% zasobów przydzielonych im z EFRR na przynajmniej dwa z tych priorytetów i co najmniej 12% na gospodarkę niskoemisyjną (http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.1.2.pdf).

Wzmocnienie wymiaru rozwoju metropolitalnego w polityce regionalnej na lata 2014–2020 przejawia się w zwróceniu szczególnej uwagi na politykę miejską. Głównym instrumentem wspierania rozwoju miast w ramach poli-

tyki regionalnej UE jest obowiązek przeznaczenia co najmniej 5% środków EFRR na rozwój miast.

Całość przeznaczonych na realizację polityki regionalnej Unii Europejskiej na lata 2014–2020 środków finansowych ma przekroczyć 376 mld euro przeznaczanych na inwestycje w europejskich regionach oraz inwestycje w gospodarce. Największa pula środków finansowych w wysokości 162,6 mld euro zostanie przeznaczona na wsparcie regionów najmniej rozwiniętych. Drugą pod względem wielkości wsparcia kategorię stanowią inwestycje infrastrukturalne współfinansowane z Funduszu Spójności, na który przeznaczono w latach 2014–2020 ponad 68,7 mld euro. Dodatkowo w ramach wdrażania nowego instrumentu „Łącząc Europę” dla branży transportu, energetyki i technologii informacyjno-komunikacyjnych, przewidziano środki finansowe w wysokości 40 mld euro. Poza regionami najbiedniejszymi wsparcie finansowe w wysokości 53,1 mld euro uzyskają też bardziej rozwinięte regiony UE. W budżecie polityki regionalnej przewidziano także środki finansowe dla regionów w fazie przejściowej (39 mln euro). Pozostałe dwie kategorie wydatkowania funduszy europejskich w okresie 2014–2020 obejmują dofinansowanie projektów z dziedziny współpracy transgranicznej w wysokości 11,7 mld euro oraz dodatkowy przydział dla regionów najbardziej peryferyjnych i północnych w wysokości 0,9 mld euro (*Polityka spójności... 2014*).

Podsumowanie

Istota prowadzonej przez UE polityki regionalnej odnosi się do regionalnego podejścia integracyjnego. Wpływa na to charakter regionalny procesów integracyjnych oraz występowanie znaczących dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów państw członkowskich. Zadaniem polityki regionalnej jest przebudowa struktury gospodarczej i społecznej w najbiedniejszych regionach państw członkowskich, zmierzająca do zwiększenia spójności społeczno-ekonomicznej UE, a zatem optymalizacji wykorzystania zasobów, podniesieniu konkurencyjności i modernizacji gospodarczej w celu zwiększenia skuteczności procesów integracyjnych.

Nieodłącznym elementem polityki regionalnej UE jest jej mechanizm oddziaływania na rozwój społeczny i gospodarczy zarówno regionów, jak i państw członkowskich. Interwencje mają charakter regionalny, lecz dotyczą całego obszaru Unii. Oznacza to, że w celu osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej zakres instytucjonalny, prawny oraz finansowy polityki regio-

nalnej UE jest ściśle związany z zakresem polityki gospodarczej prowadzonej przez Unię.

Prowadzenie efektywnej polityki regionalnej wymaga rozumienia zjawisk i procesów, jakie zachodzą w otaczającym nas świecie i wpływają na zachowania ekonomiczne ludzi, zwłaszcza na decyzje inwestycyjne. W tym zakresie obserwujemy w UE istotną ewolucję poglądów. Przyjmując założenia wspierania interwencjonizmu państwowego, polityka gospodarcza wyznacza ramy świadomego oddziaływania władz państwowych na gospodarkę narodową, a więc na jej dynamikę, strukturę, funkcjonowanie, na stosunki gospodarcze w kraju, na relacje z zagranicą. Nie ma oczywiście jednoznacznych rozwiązań w zakresie polityki gospodarczej oraz tego, jakie narzędzia wspierające rozwój gospodarczy należy stosować⁸. Nadrzędnym celem polityki regionalnej UE jest wykorzystanie zróżnicowanych cech, zasobów i predyspozycji regionów jako czynników wysokiego tempa i trwałości wzrostu gospodarczego. Można zatem uznać, że regionalna polityka unijna jest ściśle skorelowana z politykami gospodarczymi UE, a zatem zarówno procesy integracyjne, jak i strategie rozwoju ugrupowania mają bezpośredni wpływ na kształtowanie celów i narzędzi tejże polityki.

Literatura rekomendowana

Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Wnioski dla Polski*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012.

Kokocińska K., *Polityka regionalna w Polsce i w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe Uniwersytetu im. Adama Mickiewicza, Poznań 2010.

Pastuszka S., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa 2012.

Bibliografia

Agenda 2000. Unia Europejska rozszerzona i silniejsza, Monitor Integracji Europejskiej, wyd. specjalne, Komitet Integracji Europejskiej.

⁸ Wynika to m.in. z ciągłego ścierania się koncepcji keynesistowskich z koncepcjami liberalnymi, postulującymi, że im mniej państwo ingeruje w gospodarkę, tym lepiej oraz tego, iż cele polityki gospodarczej mają strukturę hierarchiczną i nie da się ich realizować oddzielnie. Wzrost gospodarczy nastąpi, gdy spadnie bezrobocie i inflacja. Cele niższego rzędu to: ochrona środowiska naturalnego, popieranie innowacyjności i przedsiębiorczości.

Baran B., *Koordinacja polityki budżetowej w UE a spójność gospodarcza*, [w:] M. Klamut (red.), *Konkurencyjność i spójność w polityce rozwoju Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2011.

Barro R.J., *Economic Growth and Convergence*, *International Center for Economic Growth*, „Occasional Papers” nr 46/1994, za: Przesławska G., *Rola państwa w gospodarce w ujęciu szkół ekonomicznych*, [w:] U. Kalina-Prasznic (red.), *Regulowana gospodarka rynkowa*, Oficyna Wolters Kluwer business, Kraków 2007.

Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólnotowe, integracja Polski z UE*, Wydawnictwo Uniwersytetu Opolskiego, Opole 2000.

Cecchini P., *Research on the „Cost of Non-Europe”: Basic Findings*, Wildwood House 1988, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter12/19880301en127eurochallenge92_a.pdf.

Ciepielewska M., *Wewnętrzna spójność UE i jej wspólna polityka strukturalna w ujęciu Agendy 2000*, „Wspólnoty Europejskie” nr 11/1997.

Decyzja Rady z dnia 6 października 2006 r. w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty dla spójności wraz z załącznikiem – *Strategiczne wytyczne Wspólnoty dla spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej na lata 2007–2013*, Bruksela 2006.

Dinan D. (red.), *Encyclopedia of the European Union*, Houndmills, Macmillan London–Basingstoke 1998.

Dynia E., *Integracja Europejska. Zarys problematyki*, LexisNexis, Warszawa 2003.

EUROPA 2020. Strategia na rzecz inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu, COM(2010) 2020, Bruksela 2010.

European Economy, Bruksela 1996, vol. 4, s. 1, za: J. Kundera, *Jednolity Rynek Europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.

Giering C., *Agenda 2000*, [w:] W. Weidenfeld, W. Wessels (red.), *Europa od A do Z. Podręcznik integracji europejskiej*, Wydawnictwo „Wokół nas”, Gliwice 2002.

Głąbicka K., Grewiński M., *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, Elipsa, Warszawa 2005.

http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.1.2.pdf.

Jasiński L.J., *Problemy konkurencyjności międzynarodowej gospodarek państw Unii Europejskiej w perspektywie rozszerzenia*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2003.

Jasiński P., *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Elipsa, Warszawa 2000.

Klimowicz M., *Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności w państwach Europy Środkowej i Wschodniej*, CeDeWu, Warszawa 2010.

Komisja Europejska, *Polityka spójności 2014–2020. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia*, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2014/proposals/regulation2014_leaflet_pl.pdf.

Komunikat Komisji, *Polityka regionalna jako czynnik przyczyniający się do inteligentnego rozwoju w ramach strategii Europa 2020*, COM(2010)0553, Bruksela 2010.

Korenik S., Zakrzewska-Półtorak A., *Teorie rozwoju regionalnego. Ujęcie dynamiczne*, Uniwersytet Ekonomiczny, Wrocław 2011.

Ładyka S., *Powstał Fundusz Spójności*, „Wspólnoty Europejskie” nr 7–8/1994.

Markowski T., *Od konkurencyjności zasobów do konkurencyjności regionów*, „Samorząd Terytorialny” nr 12/96.

Nowe partnerstwo dla spójności Konwergencja konkurencyjność współpraca, Trzeci Raport na temat spójności gospodarczej i społecznej, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.

Padoa-Schioppa T., *Efficiency, Stability, and Equity: A Strategy for the Evolution of the Economic System of the European Community: A Report*, Oxford 1987, http://ec.europa.eu/economy_finance/emu_history/documentation/chapter12/19870410en149efficienstabil_a.pdf.

Pancer-Cybulska E., *Strategia Lizbońska jako podstawa polityki spójności na lata 2007-2013*, [w:] G. Wrzeszcz-Kamińska (red.), *Spójność społeczna i ekonomiczna Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Handlowa, Wrocław 2009.

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Pinelli D. i in., *European Regional Competitiveness Indicators*, Discussion Paper 103, Department of Land Economy, University of Cambridge 1998.

Polityka spójności UE 1988–2008: Inwestowanie w przyszłość Europy, „Info regio Panorama”, Komisja Europejska, „Polityka Regionalna” nr 26/2008.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 1082/2006 z dnia 5 lipca 2006 roku w sprawie europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej.

Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999, z dnia 21 czerwca 1999 r., ustanawiającego przepisy ogólne w sprawie funduszy strukturalnych.

Sieradzka K., *Polityka regionalna unii Europejskiej – wczoraj, dziś i jutro*, [w:] P. Misztal, W. Rakowski (red.), *Przyszłość integracji europejskiej. Uwarunkowania rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej*, CeDeWu, Warszawa 2012.

Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of Regions in the European Union, Brussels–Luxemburg 1999.

Strategia Lizbońska. Droga do sukcesu zjednoczonej Europy, Departament Analiz Ekonomicznych i Społecznych Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2002.

Strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/index_pl.cfm#_ftn1.

The Single Act: A New Frontier for Europe, Communication from the Commission to the Council, COM (87) 100 final, 15 February 1987.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Traktat o Unii Europejskiej, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

Weiss E., *Zarządzanie projektami współfinansowanymi przez Unię Europejską*, I-Bis, Wrocław 2003, s.12.

Żmija D., *Współczesne wyzwania polityki regionalnej Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego, Wrocław 2010.