Anna Stawna*

POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ I JEJ IMPLIKACJE DLA POLSKIEJ GOSPODARKI

1. Wstęp

Unia Europejska, jako wspólnota państw, z problemem dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów boryka się od początku swojego istnienia. Przyczyn tego stanu rzeczy należy szukać m.in. w: różnicach zasobów naturalnych posiadanych przez regiony, jakości środowiska geograficznego, w dysproporcjach demograficznych, w różnorodnych modelach rozwiązań politycznych i instytucjonalnych (które mają m.in. wpływ na przyciąganie kapitału, inwestycji i innowacji), jak również w aktywności zawodowej czy w strukturze gospodarczej i poziomie produkcji oraz dochodów. Dodatkowy czynnik pogłębiający nierówności w rozwoju regionalnym wiąże się także z przyjmowaniem do UE nowych państw, szczególnie tych słabiej rozwiniętych gospodarczo. Dlatego kwestia polityki regionalnej jest jednym z ważniejszych obszarów integracji europejskiej, a w ostatnim czasie – wręcz priorytetowym.

Celem niniejszego opracowania jest przedstawienie założeń europejskiej polityki regionalnej. Chodzi tu zwłaszcza o analizę mechanizmów, procedur i instrumentów tej polityki, które w niedługim czasie obejmować będą również Polskę.

Dla państw kandydujących do Unii Europejskiej jedną z najważniejszych kwestii jest przy tym możliwość skorzystania z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności jako tych, które dotyczą rozwoju regionalnego. Uzyskiwanie środków finansowych z tych funduszy związane jest jednak z pewnymi wymaganiami instytucjonalnymi i ekonomicznymi, w tym także z przygotowaniem narodowych strategii rozwoju społeczno-gospodarczego. Dlatego też w opracowaniu zostały także

* Mgr A. Stawna, pracownik Katedry Makroekonomii i Badań nad Gospodarką Narodową, Akademia Ekonomiczna w Poznaniu.

omówione dotychczasowe poczynania w zakresie dostosowywania polskiej polityki regionalnej do wymogów unijnych.

2. Rozwój polityki regionalnej w Unii Europejskiej

W momencie powstawania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, powołanej na mocy traktatu rzymskiego w roku 1957, problem wspólnej polityki regionalnej został potraktowany w sposób bardzo ogólnikowy. W przekonaniu twórców traktatu, samo powstanie wspólnego rynku – dzięki swobodnemu przepływowi czynników produkcji – miało zapewnić równomierny rozwój na obszarze całego ugrupowania. Jedyną wspólnotową instytucją ukierunkowaną na rozwój regionalny i powołaną wówczas do życia był Europejski Bank Inwestycyjny. EBI miał przyczyniać się do waloryzacji regionów słabiej rozwiniętych, tworzenia nowych oraz modernizacji istniejących przedsiębiorstw, a także do realizacji projektów posiadających znaczenie dla wielu państw członkowskich[1].

Pierwsze działania w sprawie europejskiej polityki regionalnej jako szczególnej dziedziny wspólnoty podjął Parlament Europejski, doprowadzając do przygotowania wielu specjalnych raportów[2]. Równocześnie Komisja Europejska zintensyfikowała swoje starania, organizując w grudniu 1961 r. pierwszą ważną konferencję poświęconą zagadnieniom regionalnym. W jej wyniku powołano trzy grupy robocze, które miały opracować najistotniejsze zagadnienia związane z polityką regionalną dla państw członkowskich wspólnoty. Na postawie wyników ich prac i przy uwzględnieniu raportów przygotowanych przez Parlament Europejski komisja wydała swój pierwszy komunikat na temat europejskiej polityki regionalnej. Został on przekazany (11 maja 1965 r.) w formie memorandum rządom państw członkowskich, Parlamentowi Europejskiemu oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu Wspólnot. Zawierał on trzy kierunki działań: sporządzanie planów regionalnych obejmujących wszystkie regiony wspólnoty (ze szczególnym uwzględnieniem re-

[1] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 62–64.

[2] Raport Motte'a powstał w maju 1960 r. Proponował utworzenie komitetu konsultacyjnego ds. regionalnych i podjęcie prac nad programem europejskiej polityki regionalnej. Ponadto, w Parlamencie Europejskim powstały kolejne raporty dotyczące rozwinięcia problematyki regionalnej: Raport Birkelbacha (17 grudnia 1963 r.) domagający się oddania do dyspozycji Komisji specjalnych środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną; Raport Rossiego (9 października 1964 r.) wskazujący na konieczność odejścia od postrzegania polityki regionalnej jako wyłącznie wewnętrznej sprawy państw członkowskich i na potrzebę podjęcia prac nad europejskim planem zagospodarowania przestrzennego precyzującego cele do osiągnięcia w każdym regionie; Raport Bersaniego (23 maja 1966 r.) formułujący sugestie dotyczące traktowania wspólnotowej polityki regionalnej jako ukierunkowanej przestrzennie europejskiej polityki ekonomicznej i uzasadniający potrzebę utworzenia specjalnego funduszu o przeznaczeniu regionalnym.

gionów „zacofanych" gospodarczo i stref przygranicznych), zorganizowanie współpracy organów odpowiedzialnych za politykę regionalną w krajach członkowskich z Komisją Europejską oraz wykorzystanie finansowych instrumentów EWG dla celów regionalnych[3].

Na podstawie postanowień traktatu brukselskiego z 8 kwietnia 1965 r. nastąpiło połączenie organów wykonawczych trzech wspólnot (EWWS, EWG, Euratom) powołujących jedną radę i jedną komisję. Po wejściu w życie tego postanowienia, w roku 1968 zostaje utworzona Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej, zwana potocznie DG XVI, której zadaniem było przygotowywanie propozycji w dziedzinie aktywizacji rozwoju regionalnego. DG XVI stała się z czasem głównym organem wspólnotowej polityki regionalnej, odpowiedzialnym za jej planowanie i praktyczną realizację. Rok później (17 października 1969 r.) Komisja Europejska opublikowała swój kolejny komunikat dotyczący celów i środków europejskiej polityki regionalnej, które przede wszystkim dotyczyły:

- sporządzenia planów rozwoju regionalnego i ich koordynację poprzez opiniowanie lub formułowanie zaleceń przez komisję;
- konieczności szybkiego podjęcia działań w czterech typach regionów (opóźnionych w rozwoju, schyłkowych, przygranicznych i dotknietych problemem bezrobocia strukturalnego);
- powołania przy komisji stałego komitetu ds. rozwoju regionalnego;
- utworzenia funduszu bonifikacyjnego na cele rozwoju regionalnego, zarządzanego przez komisję i finansującego bonifikatę części odsetek od kredytów przyznawanych w niektórych regionach[4].

Choć propozycje te zostały pomyślnie zaakceptowane przez parlament i Komitet Ekonomiczno-Społeczny, to jednak w łonie Rady Ministrów Wspólnot powstały obawy – szczególnie ze strony francuskiej – co do zbytniej ingerencji wspólnoty w strategiczne sprawy krajowe (dominowała opinia, że regionalna aktywność wspólnot powinna polegać na wspomaganiu polityk poszczególnych państw, a nie na prowadzeniu ponadnarodowej polityki rozwoju regionalnego) i projekt w rezultacie nie uzyskał akceptacji.

Na początku lat siedemdziesiątych z inicjatywy Komisji Europejskiej opracowano z kolei statystyczne zestawienie regionów krajów członkowskich, zwane nomenklaturą statystyczną Eurostatu, w celu doprowadzenia do porównywalności zróżnicowanych systemów pomocy. System ten wyróżniał trzy poziomy statystycznych jednostek terytorialnych w każdym kraju członkowskim (Niveaux d'Unites Territoriales Statistques: NUTS I, NUTS II i NUTS III) i stanowił jednolity i w miarę spójny schemat zestawienia regionalnych danych statystycznych z różnych dziedzin życia społeczno-gospodarczego, służący celom analizy społeczno-gospodarczej oraz

[3] I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*..., op.cit., s. 66.

[4] Ibidem, s. 68.

identyfikacji stref korzystających z pomocy funduszy wspólnotowych i koordynacji polityk regionalnych[5].

Ważnym momentem w procesie budowania finansowych podstaw europejskiej polityki regionalnej stał się tzw. „szczyt paryski" w roku 1972, na którym zadecydowano, że dwa fundusze – Europejski Fundusz Społeczny[6] oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – mają mieć charakter regionalny. W konsekwencji doprowadziło to do utworzenia w roku 1975 Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Jego celem było korygowanie podstawowych dysproporcji wewnątrz wspólnoty europejskiej, wynikających przede wszystkim z przewagi rolnictwa, zmian w przemyśle lub strukturalnego bezrobocia. W pierwszych latach działalności EFRR fundusz wspierał indywidualne działania regionalne krajów członkowskich wspólnot poprzez refundacje wydatków ponoszonych na te cele. Podział środków dokonywany był na podstawie kilku zasad:

- pomoc z funduszu miała współfinansować projekty narodowe, przy czym udział środków EFRR został określony na 20–30% ogólnych kosztów projektu;
- pomoc z funduszu miała być zgodna z priorytetami rozwoju regionalnego państw członkowskich;
- prawo do uzyskania pomocy miały wyłącznie kraje, a nie podmioty gospodarcze;
- wprowadzono tzw. kwoty krajowe, określające udziały poszczególnych krajów w funduszu[7].

W roku 1980 dokonano natomiast dalszych zmian w podziale środków finansowych EFRR, z których 5% przeznaczono na finansowanie działań tzw. specyficznych (wyznaczanych przez Komisję Europejską), a mających charakter przedsięwzięć wspólnotowych. Jednocześnie zaproponowano nowe zasady klasyfikacji regionów ubiegających się o pomoc EFRR. Mianowicie regiony miały cechować się długotrwałym niedorozwojem, niskim poziomem dochodów, wysoką stopą bezrobocia i wysokim wskaźnikiem migracji, a także miały to być regiony przede wszystkim przygraniczne i odczuwać miały one ujemne skutki działalności WE. W roku 1985 przeprowadzono kolejną reformę funduszu EFRR polegającą na wprowadzeniu tzw. „widełek interwencyjnych", które w okresie trzech lat gwarantowały krajom członkowskim pewną minimalną granicę udziału w środkach finansowych funduszu. Wprowadzono również zasadę programowania polegającą na przyznawaniu priorytetu programom inicjowanym przez Komisję Europejską i projektom krajowym o istotnym znaczeniu dla całej wspólnoty.

---

[5] Ibidem, s. 70; W roku 1996 nomenklatura statystyczna Eurostatu została rozbudowana o dwa niższe szczeble.

[6] Szerzej na temat Europejskiego Funduszu Społecznego w artykule M. Knapińskiej, *Perspektywy polskiej polityki rynku pracy w warunkach przystąpienia do Unii Europejskiej.*

[7] K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 230.

Przełomowym momentem w budowaniu spójnej polityki regionalnej wspólnot było podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), który nadał nowe znaczenie pojęciu spójności ekonomicznej i społecznej oraz stworzył nowe podstawy prawne. Rozdział V pt. Spójność ekonomiczna i społeczna, wprowadzony na mocy JAE do Traktatu EWG, wyraźnie więc już precyzuje to że, „w celu popierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, kontynuuje ona i rozwija działania, których celem jest wzmocnienie jej spójności ekonomicznej i społecznej. W szczególności wspólnota ma na celu zmniejszenie różnic między poziomami rozwoju różnych regionów i zmniejszenie opóźnienia regionów najsłabszych, w tym stref wiejskich"[8]. W rezultacie tych zmian doszło – w roku 1988 – do reformy Funduszy Strukturalnych w celu ich bardziej skoordynowanego działania na podstawie jednolitych reguł, co powinno także przyczynić się do wzrostu efektywności wykorzystywania środków finansowych.

Traktat z Maastricht był kolejnym istotnym etapem rozwoju polityki regionalnej UE. Za jedno z najważniejszych zadań unii uznano w nim dążenie do zapewniania zrównoważonego postępu ekonomicznego i społecznego. Uzgodnienia dotyczące wprowadzenia wspólnej waluty zostały przy tym wzmocnione wobec słabszych ekonomicznie krajów członkowskich obietnicą zwiększenia Funduszy Strukturalnych, a w tym powiększenia wielkości środków finansowych przeznaczanych na politykę regionalną do poziomu 141,4 mld euro[9]. Ponadto utworzono także Fundusz Spójności skierowany do krajów, których poziom PKB per capita jest niższy od 90% średniej dla UE. Traktatem z Maastrich powołano także do życia Komitet Regionów (Committee of the Regions), który spełnia rolę doradczą dla Rady UE i Komisji Europejskiej, a jednocześnie pełni funkcję przedstawicielską wobec różnych instytucji, które reprezentuje. Składa się on z 222 przedstawicieli regionalnych i lokalnych osób prawnych.

Na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie (24–25 marca 1999 r.), w ramach dyskusji nad opracowaną przez Komisję Europejską „Agendą 2000", postanowiono utrzymać na lata 2000–2006 generalne zasady polityki strukturalnej. Jednocześnie starano się tu poprawić efektywność wykorzystywania Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności, między innymi poprzez koncentrację pomocy na rzecz obszarów o największych potrzebach. Ponadto uznano konieczność poprawy zarządzania funduszami strukturalnymi oraz uproszczenia ich działania i metod zarządzania. Postanowiono, że łączna wysokość środków otrzymywanych w skali roku przez poszczególne państwa członkowskie z Funduszy Strukturalnych (łącznie z Funduszem Spójności) nie może przekroczyć 4 procent PKB[10].

---

[8] Traktat o Unii Europejskiej, art.130a, www.law.uj.edu.pl z 23.I.2004.

[9] T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000, s. 20.

[10] Dane z stron internetowych Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, www.europa.delpol.pl z 10.12.2003 r.

3. Regionalna polityka strukturalna Unii Europejskiej

Celem polityki strukturalnej jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej Unii Europejskiej poprzez pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich, tak aby zmniejszyć istniejące różnice w poziomie rozwoju i poziomie życia (np. poprzez budowę i modernizację dróg, budowę oczyszczalni ścieków czy modernizację biedniejszych dzielnic w dużych miastach). Jako odrębna dziedzina, polityka strukturalna realizowana jest wspólnie przez kraje członkowskie UE dopiero od roku 1972[11]. Przez długi czas fundusze strukturalne (do połowy lat 80.) stanowiły niewielki procent budżetu UE – do 12%. Dopiero po wprowadzeniu do Jednolitego Aktu Europejskiego zapisu o konieczności zlikwidowania dysproporcji i zacofania niektórych regionów UE oraz o środkach do tego służących, dokonano reformy polityki strukturalnej (w roku 1989), dzięki czemu budżet działań strukturalnych znacznie się zwiększył.

Wprowadzono również procedury współpracy między władzami regionalnymi, krajowymi i organami UE, które pozwalają na lepsze planowanie, koordynowanie i efektywne wykorzystywanie pomocy[12]. Pierwszy etap reformy Funduszy Strukturalnych trwał do roku 1993 i cechował go realny wzrost środków przeznaczonych na finansowanie programów strukturalnych – z 17% (1989 r.) do 30,7% (1993 r.). Ogółem wzrost ten osiągnął w roku 1993 sumę niemal 65 mld ECU. Drugi etap obejmował lata 1994–1999, reformy dotyczyły zarówno ogólnego podejścia do funkcjonowania systemu finansowania polityk strukturalnych, ich celów i zadań, jak i wielkości środków przeznaczanych na wdrażanie programów propagandowych. Łączna kwota przeznaczona na działania strukturalne podczas trwania drugiego etapu opiewała na sumę 141,471 mld ECU (wg cen z roku 1992), co oznaczało że w roku 1999 blisko 35% budżetu unii skierowane było na Fundusze Strukturalne[13].

Wspomniana wyżej reforma Funduszy Strukturalnych w roku 1989 spowodowała zarazem przyjęcie priorytetowych celów polityki strukturalnej wspólnoty. Na lata 1989–1993 przewidziano pięć celów, uzupełniając ten wykaz – po rozszerzeniu wspólnoty europejskiej o Austrię, Finlandię i Szwecję – o cel szósty[14]. Większość celów miała charakter ściśle regionalny, a przyjęte kryteria wyznaczania objętych nimi terenów i zakres finansowania bardzo różnicowały dostęp do Funduszy Strukturalnych poszczególnych obszarów, a nawet całych państw członkowskich.

---

[11] Termin „polityka strukturalna" był już obecny w traktacie rzymskim z 1957 r., w którym znalazły się przepisy dotyczące utworzenia pierwszych funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Społecznego i Europejskiego Funduszu Rozwoju Orientacji i Gwarancji Rolnej.

[12] A. Sadowski, *Integracja europejska jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Unia Europejska" 2003, nr 5 (40), s. 51–52.

[13] M. Walkowski, *Współczesne tendencje w rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, s. 128.

[14] Cel został wprowadzony na mocy art. 29 Aktu akcesji trzech nowych krajów członkowskich.

Do celów o charakterze regionalnym zaliczono: Cel 1 – dotyczący wspierania regionów słabiej rozwiniętych, Cel 2 – skierowany do regionów o dużej koncentracji „schyłkowych" gałęzi przemysłu oraz Cele 5b i 6 – które zakłady promocję rozwoju stref wiejskich i regionów o niskiej populacji w nowo przyjętych do UE krajów skandynawskich.

„Agenda 2000" – Dokument Komisji Europejskiej przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w roku 1999, o którym już była mowa, wyznaczył nowy program finansowania polityki strukturalnej UE na lata 2000–2006. W jego ramach ograniczono także dotychczasowe cele programowe do trzech[15].

W latach 2000–2006 na realizację celów unijnej polityki regionalnej zagwarantowano w budżecie UE kwotę około 213 mld euro (w cenach z roku 1999), z czego około 195 mld euro stanowią fundusze strukturalne. Z ogólnej kwoty 195 mld euro, 69,7% przeznaczonych jest na realizację programów Celu 1 (135,9 mld euro), 11,5% na realizację programów Celu 2 (22,5 mld euro), 12,3% na wdrażanie programów Celu 3 (24,05% mld euro), 5,35% na Inicjatywy Wspólnotowe (10,4 mld euro), 0,65% na działania innowacyjne oraz projekty pomocy technicznej (1,27 mld euro) oraz 0,5% na działania Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa poza regionami Celu 1 (0,975 mld euro)[16]. Żaden kraj członkowski nie może przy tym otrzymać z Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności w jednym roku środków większych niż 4% PKB danego kraju. Kwota 195 mld euro nie obejmuje środków dla 10 kandydujących państw do Unii Europejskiej, które miały dołączyć w roku 2004. Zgodnie z postanowieniami szczytu Rady Europejskiej w Berlinie w roku 1999, dla tych z kolei krajów zarezerwowano w budżecie unijnym na lata 2004–2006 kwotę 30 mld euro.

Wraz z wyznaczaniem celów polityki strukturalnej Unii Europejskiej opracowano również pewne normy działalności Funduszy Strukturalnych. Do fundamentalnych zasad polityki strukturalnej zaliczono: **koncentrację** środków zarówno pod względem geograficznym jak i funkcjonalnym, **współfinansowanie (komplementarność)** działań strukturalnych stanowiących uzupełnienie zasobów finansowych zgromadzonych przez władze publiczne i organizacje pozarządowe w kraju beneficjanta, ponadto **programowanie**, które wyraża obowiązek podejmowania decyzji na podstawie wieloletnich planów i dokumentów planistycznych oraz **partnerstwo** polegające na ścisłej współpracy między komisją a władzami regionalnymi w zakresie zarówno planowania, jak i koordynowania oraz realizacji projektów[17].

---

[15] Szerzej na temat celów polityki strukturalnej oraz Funduszy Strukturalnych w opracowaniu K. Sobiech, *Wpływ unijnych funduszy strukturalnych oraz swobodnego przepływu osób na polski rynek pracy* oraz w opracowaniu W. Jarmołowicza, M. Knapińskiej, *Perspektywy polskiej polityki rynku pracy w warunkach przystąpienia do Unii Europejskiej*.

[16] M. Ciepielewska, *Polityka regionalna i strukturalna*..., op.cit., s. 407.

[17] L. Ciamaga, *Polityka regionalna*, rozdział IV, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002, s. 134.

Najważniejszymi instrumentami regionalnej polityki strukturalnej UE są Fundusze Strukturalne, w skład których wchodzą: Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR)[18], Europejski Fundusz Społeczny (EFS)[19], Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)[20] oraz Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa (FIWR)[21]. Są one skierowane do tych sektorów gospodarek i regionów, które bez pomocy finansowej nie są w stanie dorównać do średniego poziomu ekonomicznego w unii. Z budżetów funduszy 94% środków finansowych kierowane jest na wsparcie programów krajowych, a pozostałe 6% na tzw. Inicjatywy Wspólnotowe. Dodatkowym narzędziem wspierającym także rozwój regionalny państw członkowskich (najsłabiej rozwiniętych ekonomicznie) jest Fundusz Spójności (Kohezji)[22], spełniający rolę czasowego instrumentu mającego pomóc przy realizacji największych inwestycji transportowych[23] i związanych z ochroną środowiska. Ważnym uzupełnieniem pomocy UE są także krajowe środki (budżet centralny i budżet samorządowy), które stanowią 25% (w wyjątkowych sytuacjach 15%) całej pomocy[24].

Możliwość korzystania z Funduszy Strukturalnych podlega określonym procedurom. Podstawą otrzymania pomocy finansowej jest opracowanie przez kraj członkowski planu rozwoju (narodowego programu) zawierającego diagnozę i uwzględniającego cele UE, priorytety i strategie rozwoju oraz preliminarz nakładów. Uproszczony schemat procedury przedstawia tabela 1. Warto tu podkreślić także to, że procedura udzielania pomocy UE zakłada finansowy udział władz krajowych i regionalnych. Pomoc wspólnoty, zgodnie z zasadą komplementarności, pokrywa tylko część (najczęściej 50%) globalnego kosztu projektów. Transfer środków poprzedzany jest negocjacjami między Komisją Europejską a wyposażonymi w odpowiednie kompetencje władzami. Finansowanie płynące ze strony Funduszy Strukturalnych występuje w formie pomocy bezzwrotnej (nie jest to pożyczka, lecz subwencja).

W gestii Komisji Europejskiej leży realizacja tzw. Inicjatyw Wspólnotowych, opracowywanych wspólnie przez kraje członkowskie i Komisję. Dotyczą one przede wszystkim problemów o szczególnym znaczeniu dla całej unii. W latach 1989–1993 powołano trzynaście takich programów, a w latach 1994–1999 dwanaście. W strategii przyjętej na lata 2000–2006 dokonano uproszczenia i racjonalizacji Inicjatyw Wspól-

[18] EAGGF – European Agriculture Guidance and Guarantee Fund.

[19] ESF – European Social Fund.

[20] ERDF – European Regional Development Fund.

[21] FIFG – Financial Instrument for Fisheries Guidance.

[22] Fundusz Spójności funkcjonuje niezależnie od Funduszy Strukturalnych; Szerzej: J. Ruszkowski, E. Górnicz, M. Żurek, *Leksykon integracji europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1998, s. 84.

[23] Rozbudowa infrastruktury transportowej, czyli rozbudowa tzw. sieci transeuropejskiej, która przyczynić się ma do poprawy komunikacji regionalnej, a tym samym do zbliżenia regionów przygranicznych czy też odległych obszarów UE do regionów centralnych (funkcja spajająca).

[24] Szerzej na temat instrumentów Funduszy Strukturalnych w artykule K. Sobiech, *Wpływ funduszy strukturalnych oraz swobodnego przepływu osób na polski rynek pracy*.

Tabela 1. Schemat procedury postępowania obowiązującej przy pozyskiwaniu środków finansowych z Funduszy Strukturalnych

Konsultacje z krajami członkowskimi	Zalecenia komisji	Programy	Uzupełnienia programów
INICJATYWY WSPÓLNOTOWE			
Komisja Europejska prezentuje krajom członkowskim założenia dotyczące inicjatyw wspólnotowych	W wyniku konsultacji komisja przyjmuje zalecenia dotyczące każdej inicjatywy	Na tej podstawie komisja zatwierdza programy przyjęte przez kraje członkowskie	Obowiązkiem krajów członkowskich jest przedstawienie szczegółów w dokumentach uzupełniających
INICJATYWY NARODOWE			
Plan rozwojowy	Podstawy wsparcia UE	Programy	Uzupełnienia programów
Zawiera priorytety rozwoju opracowane przez kraj członkowski przy udziale władz regionalnych	Negocjowane przez Komisję UE	Na ich podstawie projekty zgłaszane przez kraj członkowski są akceptowane przez komisję	Zawierają szczegóły programów w tzw. programach operacyjnych

Źródło: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 236.

notowych, czego konsekwencją było ich ograniczenie do czterech i jednocześnie redukcji wydatków pochodzących z Funduszy Strukturalnych z 9% do 5,35%[25].

Obecnie w ramach Inicjatyw Wspólnotowych realizowane są programy: INTERREG – współpraca przygraniczna i ponadgraniczna, URBAN – rewitalizacji obszarów miejskich w stanie kryzysu, LEADER – pomoc dla obszarów wiejskich, EQUAL – walka z dyskryminacją i nierównościami społecznymi. Warto tu zwrócić uwagę na program INTERREG, który zajmuje się zacieśnianiem więzi międzyregionalnych w unii, szczególnie na terenach przygranicznych. W ramach tego programu funkcjonują trzy grupy działań zajmujących się:

- integracją regionów przygranicznych,
- współpracą ponadregionalną,
- usprawnieniem technik i polityki rozwoju regionalnego poprzez współpracę międzynarodową i międzyregionalną (dotyczy też współpracy z krajami kandydującymi do UE).

INTERREG finansowany jest przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, a ponadto jest największą inicjatywą pod względem udziału w środkach – 50% ze środków przeznaczonych na Inicjatywy Wspólnotowe[26].

[25] M. Ciepielewska, *Polityka regionalna i strukturalna...*, op.cit., s. 399.

[26] M. Perzanowska-Zamajtys, *Polityka regionalna, strukturalna i spójności*, „Unia Europejska" 2003, nr 3 (38), s. 42. Szerzej na temat poszczególnych programów wspólnotowych w: L.Ciamaga, *Polityka regionalna*, op.cit., s. 144–147.

4. Polska polityka regionalna

4.1. Uregulowania prawnoprogramowe polskiej polityki regionalnej

Reforma administracyjna państwa z roku 1998 wprowadziła nowy podział regionalny, systematyzujący i konkretnie określający zakres działań samorządowych organów władzy. W wyniku tej reformy Polska przyjęła trzystopniowy system administracyjny. Na poziomie regionalnym istnieje 16 województw o charakterze samorządowo-rządowym, a na poziomie lokalnym istnieje 373 powiaty i 2489 gmin. Nowy podział w sposób wyraźny podkreśla to, iż władza samorządowa wybierana jest w wyborach powszechnych przez społeczeństwo danego regionu, przed którym odpowiada i o których interesy ma się troszczyć. Władze lokalne (gminne) zajmować się przy tym mają świadczeniem usług na rzecz lokalnej społeczności, natomiast władze regionalne (samorządy wojewódzkie) powinny być bardziej skupione na rozwoju gospodarczym regionu.

Do obowiązków samorządu wojewódzkiego należy formułowanie dla danego województwa strategii wszechstronnego i zrównoważonego rozwoju oraz prowadzenie polityki regionalnej[27]. Sejmiki wojewódzkie stały się też faktycznie realnym podmiotem władzy na szczeblu wojewódzkim.

Istotnym elementem nowego podziału terytorialnego kraju związanego z powstaniem nowych województw jest także podział władzy na rządową i samorządową. Przedstawiciel rządu (czyli wojewoda) ma więc za zadanie realizację polityki rządu w terenie, m.in. odpowiada za stan bezpieczeństwa i obronności w województwie, zwłaszcza zaś za porządek publiczny w sytuacjach kryzysowych. Dla realizacji powyższych zadań został też on uznany zwierzchnikiem tzw. rządowej administracji zespolonej. Wojewoda jest także reprezentantem skarbu państwa. Zespolenie administracji może stanowić poważny instrument koordynacyjny dla rządowej polityki regionalnej, jeśli skoordynowana zostanie równocześnie rządowa polityka regionalna na szczeblu centralnym[28].

Reforma administracyjna państwa nie przełamała jednak „do końca" scentralizowanej polskiej administracji, a także nie skoordynowała należycie prac rządowych na rzecz polityki regionalnego (terytorialnego) rozwoju.

Istotnym przy tym „krokiem" w budowaniu systemu polityki regionalnej w Polsce było uchwalenie przez sejm ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (12 maja 2000 r.). Ustawa powstała w wyniku długoletnich starań grupy posłów, działaczy, a także przedstawicieli administracji rządowej, podjętych w przekonaniu, że podstawy prawne polityki rozwoju regionalnego wymagają pilnego i kom-

[27] Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r, DzU nr 91, poz. 576, art. 11.

[28] W. Skrzydło, *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, Morpol, Lublin 1998, s. 361.

pleksowego uregulowania. Określa też ona zasady i formy wspierania przez władze publiczne rozwoju regionalnego, a zwłaszcza sposoby współdziałania administracji rządowej i samorządowej w tym celu[29].

Ustawa wskazuje także instytucje wspierające rozwój regionalny, tryb prowadzenia działań z zakresu polityki rozwoju, a zwłaszcza zasady zawierania kontraktu wojewódzkiego pomiędzy rządem a sejmikami samorządowymi, jak również sposoby finansowania rozwoju regionalnego i kontraktów wojewódzkich oraz kontroli ich wykonywania. Jest to więc podstawowy dokument prawny z punktu widzenia polityki regionalnej, a zwłaszcza współpracy rządu centralnego i sejmików na tym obszarze[30]. Polityka regionalna – w świetle jej celów i kierunków określonych w ustawie – polegać ma przede wszystkim na rozwoju poszczególnych obszarów Polski, poprawie jakości i warunków życia mieszkańców oraz zaspokajaniu potrzeb wspólnot samorządowych. Polityka regionalna ma być skierowana zatem na stwarzanie warunków podnoszenia konkurencyjności wspólnot samorządowych. Ważnym elementem tej polityki jest także wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz wyrównywanie szans obywateli bez względu na miejsce zamieszkania, a ponadto także zmniejszanie zacofania obszarów słabo rozwiniętych i mających najmniej korzystne warunki rozwoju.

Artykuł 3 ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego określa też iż, **wspieranie rozwoju regionalnego jest wykonywane na podstawie narodowej strategii rozwoju regionalnego**[31]. Dlatego m.in. rząd – w maju 1999 r.– opracował „Założenia narodowej strategii rozwoju regionalnego", które następnie (w grudniu 2000 r.) stały się przyczynkiem do przygotowania szerszej i długotrwałej strategii o nazwie Narodowy Plan Rozwoju Regionalnego na lata 2001–2006. Jest on jedną z sześciu średniookresowych strategii strukturalnych, nad którymi podjęto prace w celu zharmonizowania programowego rozwoju w Polsce z programowaniem Unii Europejskiej[32]. Na tej podstawie powstała ogólnopolska strategia rozwojowa o nazwie Narodowy Plan Rozwoju – przygotowana na lata 2004–2006 – ukierunkowana na zmniejszenie dysproporcji społeczno-gospodarczych pomiędzy Polską a UE, zarówno w odniesieniu do poszczególnych dziedzin gospodarki, jak i polityki regionalnej[33].

---

[29] Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r., DzU 2000, nr 48, poz. 550, art. 1.

[30] T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*..., op.cit., s. 103.

[31] Ustawa o zasadach wspierania..., op.cit., art. 3.1.

[32] Oprócz NSRR, do strategii tego typu zalicza się także: Narodową strategię wzrostu zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, Narodową strategię rozwoju obszarów wiejskich i rolnictwa, Narodową strategię rybołówstwa, Narodową strategię ochrony środowiska oraz Narodową strategia rozwoju transportu. Narodowa strategia rozwoju regionalnego, opracowanie Departamentu Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, http://web.mg.gov.pl. z 20.01.2004.

[33] Szerzej na temat Narodowego Planu Rozwoju punkt 4.2.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego określa bowiem cele, priorytety oraz kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, zasady i kryteria wsparcia finansowego programów wojewódzkich z punktu widzenia polityki państwa. Jest więc punktem odniesienia dla określania wysokości i kierunków wydatkowania środków z budżetu państwa, w tym środków zagranicznych, na realizację wojewódzkich programów rozwoju regionalnego, programów współpracy przygranicznej oraz działań o charakterze pilotażowym z zakresu polityki rozwoju regionalnego, które będą ujmowane w ramach kontraktów wojewódzkich. Do priorytetowych celów należy przede wszystkim tworzenie warunków wzrostu konkurencyjności regionów oraz przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów w taki sposób, aby sprzyjać długofalowemu rozwojowi gospodarczemu kraju, jego spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej w procesie integracji z Unią Europejską. Cel ten ma zostać osiągnięty poprzez koncentrację interwencji państwa w kilku podstawowych obszarach, m.in. takich jak: rozbudowa i modernizacja infrastruktury służącej wzmocnieniu konkurencyjności regionów, restrukturyzacja bazy ekonomicznej regionów i tworzenie warunków jej dywersyfikacji, wsparcie obszarów wymagających aktywizacji i zagrożonych marginalizacją, w tym aktywizacji obszarów wiejskich oraz rozwoju współpracy regionów[34].

Jak zakłada NSRR, źródła finansowania pochodzić mają z budżetu państwa. Ściślej zaś jeszcze – ze środków przeznaczonych na współfinansowanie programów rozwoju regionalnego w okresie przedakcesyjnym i po akcesji, przekazywanych do dyspozycji ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i przeznaczonych na realizację polityki rozwoju regionalnego państwa. Ponadto środki finansowe na realizację NSRR pochodzić mają także z zasobów samorządów terytorialnych (zaangażowanych we wspólne projekty) oraz z innych źródeł publicznych i prywatnych. Wprowadzono również możliwość korzystania ze środków pozostających w gestii innych ministrów, w przypadku przedsięwzięć skoordynowanych z działaniami ministra właściwego ds. rozwoju regionalnego i wpisanych do programu wsparcia oraz kontraktów wojewódzkich. Szacunkowa suma środków przewidzianych na realizację NSRR do roku 2006 wyniesć ma ok. 45 mld zł[35].

Wśród działań dostosowawczych Polski do wymogów UE, a dotyczących polityki regionalnej, istotne miejsce zajmowały też same negocjacje na temat „Polityki regionalnej i koordynacji instrumentów strukturalnych". Otwarcie negocjacji w tym zakresie tematycznym nastąpiło 6 kwietnia 2000 r., a zamknięto je – w części instytucjonalnej – 1 października 2002 r. Prawodawstwo unijne nie wymaga przy tym dokonania bezpośredniej transpozycji do polskiej legislacji, przynajmniej w tym sensie, iż stosowane zarządzenia wyznaczają główne ramy funkcjonowania polityki spójności ekonomiczno-społeczne UE, bez wskazania jak mają być wdrażane w krajach członkowskich. Państwa członkowskie wprowadzają je zgodnie z własnym systemami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi. W przypadku Polski było to opra-

[34] Ibidem.
[35] Ibidem.

cowanie Narodowego Planu Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Kraju. Rząd polski – podczas negocjacji – zgodził się więc na przyjęcie całości dorobku wspólnotowego w zakresie polityki spójności społeczno-gospodarczej unii bez ubiegania się o rozwiązania przejściowe. Wiązało się to z oczekiwaniami objęcia wszystkich regionów Polski Celem 1 Funduszy Strukturalnych. Zgodnie z postanowieniami szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze (13 grudnia 2002 r.), sfinalizowano negocjacje akcesyjne z 10 państwami kandydującymi do UE, w tym również z Polską. Krajom tym – na lata 2004–2006 – przyznano łącznie 7635,3 mld euro w ramach Funduszy Strukturalnych oraz 3733,3 mld euro traktowanych jako środki na zobowiązania z Funduszu Spójności. Procentowo – z ogólnej puli środków – udział Polski obejmuje na Fundusz Spójności 45,8–52,8%, na Cel 1 w ramach Funduszy Strukturalnych – 57,6% oraz na Inicjatywy Wspólnotowe: INTERREG – 48,7%, EQUAL – 53,1%[36].

4.2. Narodowy Plan Rozwoju

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004–2006[37] stanowił podstawę negocjowania przez Polskę Podstaw wsparcia wspólnoty (CSE – Community support framework)[38], czyli dokumentu wyznaczającego kierunki i wysokości wsparcia finansowego pochodzącego przede wszystkim z Funduszy Strukturalnych w pierwszych latach po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w unii. Określa on zatem najistotniejsze działania strukturalne podejmowane przez Polskę po wstąpieniu do UE. Przeznaczone one będą na trzy dziedziny wsparcia: przedsiębiorstwo, rozwój infrastruktury oraz rozwój zasobów ludzkich[39].

Narodowy Plan Rozwoju powstał między innymi na postawie cząstkowych strategii narodowych integrujących polityki sektorowe oraz uwzględniających potrzeby rozwojowe poszczególnych regionów. Jest on spójny zarówno z politykami krajowymi i regionalnymi, jak i z politykami Wspólnoty Europejskiej, a w szczególności z wspólną polityką rolną, wspólną polityką w zakresie rybołówstwa, polityką wspierania zatrudnienia, polityką ochrony środowiska, polityką badawczo-rozwojową

[36] Informacja o rezultatach negocjacji w obszarze „Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych", Informacja przygotowana na podstawie Raportu nt. rezultatów negocjacji o członkostwie RP w UE przyjętego przez Radę Ministrów 17 grudnia 2002 r., www.mg.gov.pl/regiony z 19.01.2004.

[37] Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003, www.mg.gov.pl/regiony z 20.11.2003 r.

[38] Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006 nie jest dokumentem o randze międzynarodowej, który będzie akceptowany przez Polskę i Komisję Europejską. Ma on, zgodnie z nazwą, charakter „narodowy" i tak jest przez Unię Europejską traktowany. Dwustronnie akceptowany będzie dokument o nazwie Podstawy wsparcia wspólnoty, określający wielkość i warunki wsparcia rozwoju Polski środkami pomocowymi UE.

[39] R. Calak, H. Jahns, *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 5 (140), s. 33.

(w tym i w zakresie społeczeństwa informacyjnego), polityką w zakresie rozwoju przestrzennego, polityką konkurencji, polityką w zakresie równego traktowania kobiet i mężczyzn, polityką zamówień publicznych.

Kluczowym celem NPR jest rozwijanie konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zdolnej do długofalowego, harmonijnego rozwoju, zapewniającej wzrost zatrudnienia i poprawę spójności społecznej, ekonomicznej i przestrzennej z UE na poziomie regionalnym i krajowym[40]. Jego realizacja odbywać się będzie poprzez osiąganie celów cząstkowych, tj:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania – w dłuższym okresie – wysokiego wzrostu PKB, które to zadanie powinno doprowadzić do równowagi makroekonomicznej i stabilizacji finansowej oraz utrwalania tendencji spadkowej inflacji i deficytu budżetowego;
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia, czyli wdrażania mechanizmów obniżania kosztów pracy oraz zwiększania elastyczności i mobilności przestrzennej i zawodowej pracowników, a także poprawę dostępu do wykształcenia na poziomie wyższym i średnim;
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej, co ma przyczynić się do poprawy jakości infrastruktury transportowej, środowiskowej i społecznej;
- intensyfikacja procesu zwiększenia – w strukturze gospodarczej – udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej oraz rozwoju technologii właściwych dla społeczeństwa informacyjnego; wykonawstwo tego celu cząstkowego będzie więc polegało m.in. na kontynuowaniu procesów restrukturyzacji i wspieraniu najbardziej efektywnego zatrudnienia poprzez zwiększenie nakładów na sferę naukowo-badawczą oraz rozwijanie nowych technologii jako podstawy do intensyfikacji zmian strukturalnych i zapewnienia konkurencyjności polskiej gospodarki w dłuższej perspektywie;
- wspomaganie udziału (w procesach rozwojowych i modernizacyjnych) wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce poprzez realizację aktywnej i kompleksowej polityki regionalnej.

Cele i priorytety określone w Narodowym Planie Rozwoju realizowane będą poprzez: Podstawy wsparcia wspólnoty, które wdrażane będą za pomocą: (pięciu jednofunkcyjnych sektorowych programów operacyjnych SPO, wielofunduszowego Zintegrowanego programu operacyjnego rozwoju regionalnego ZPORR oraz programu operacyjnego pomocy technicznej). Ponadto równolegle z realizacją sektorowych programów operacyjnych i programu regionalnego realizowane będą Inicjatywy Wspólnotowe (INTERREG[41] i EQUAL[42]), a także duże projekty współfinansowane z Funduszu Spójności.

[40] A. Potoczek, *Polityka regionalna i gospodarka przestrzenna*, Toruń, 2003, s. 90–91.

[41] Współpraca gospodarcza regionów przygranicznych.

[42] Promocja równości szans kobiet i mężczyzn.

Środki finansowe na przeprowadzenie wymienionych zamierzeń pochodzić będą ze źródeł publicznych i prywatnych. Środki publiczne to przede wszystkim Fundusze Strukturalne, Fundusz Spójności oraz Inicjatywy Wspólnotowe przyznane przez UE, których łączna kwota wynosi 11,368 mln euro. Do publicznych środków zaliczony jest również budżet państwa oraz budżet jednostek terytorialnych w wymiarze realizacji działań rozwojowych w wysokości 2864,4 mln euro. W najmniejszym natomiast stopniu, tj. w kwocie: 1818 mln euro, zaplanowano wykorzystanie środków prywatnych. Pomoc kierowana do przedsiębiorstw podlegać przy tym będzie zasadom konkurencji, a w tym szczególnie przepisom o zakresie pomocy publicznej. Łączna kwota zaangażowana w realizację Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 wyniesie więc ponad 16 mld euro[43].

Określanie celu oraz środków i narzędzi realizacji Narodowego Planu Rozwoju stanowi precyzyjnie opracowaną koncepcję, która musi być jednak jeszcze wdrożona w praktykę gospodarowania. Powstaje więc pytanie kto będzie zarządzał programami, monitorował je oraz dokonywał transferu środków wspólnotowych? Funkcję instytucji zarządzającej realizacją Podstaw wsparcia wspólnoty spełniać więc będzie natomiast Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej. Monitorowaniem przebiegu i sposobu realizacji PWW i poszczególnych programów operacyjnych zajmować się będą poszczególne jednostki zarządcze. Natomiast za zarządzanie finansami – pochodzącymi z Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności – odpowiedzialne będzie Ministerstwo Finansów.

5. Perspektywy rozwoju regionalnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej stwarza ogromne szanse dla rozwoju regionalnego, jednak jego efektywne wykorzystanie wymagać będzie dostosowania się do wymogów i standardów powstałych – i wciąż modyfikowanych – bez udziału krajów kandydujących, przynajmniej na jej pierwszym etapie. Jest to więc pewnego rodzaju „transakcja wiązana", na którą wyraziliśmy zgodę podczas negocjacji, a czego odzwierciedleniem jest Narodowy Plan Rozwoju wraz z Zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego[44]. Możliwości rozwojowe, jakie stoją przed Polską, będą mogły być zauważone przez społeczeństwo i wykorzysta-

[43] Ibidem.

[44] Określa cele, kierunki oraz wysokość środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej państwa, które będą uruchamiane w latach 2004–2006 z udziałem Funduszy Strukturalnych UE. Dokonane zostały w nim wybory, które są zgodne z kierunkami określonymi w Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001–2006, zaakceptowanej przez Radę Ministrów w grudniu 2000 r. Wdrażanie programu opiera się na unijnych przepisach o Funduszach Strukturalnych oraz ustawie o zasadach wspierania rozwoju regionalnego. R. Celak, B. Grabowska-Markiewicz, *Zintegrowany Program Ope-*

ne gospodarczo tylko w warunkach dalszego wzrostu poziomu życia i kontynuacji trendu wzmocnienia spójności gospodarczej i przestrzennej z pozostałymi krajami regionalnymi. Z uwagi na niski poziom rozwoju (niski poziom PKB na jednego mieszkańca w porównaniu z analogicznym wskaźnikiem dla UE) wszystkie regiony Polski w latach 2004–2006 uzyskają wsparcie w ramach Celu 1 Funduszy Strukturalnych UE. Dodatkowo całe terytorium Polski zostanie objęte wsparciem w ramach Funduszu Spójności. Umożliwi to realizację szerokiego planu działań modernizacyjnych i rozwojowych, koncentrujących się na podwyższeniu siły konkurencyjnej całej gospodarki oraz sprzyjających wzrostowi zatrudnienia. Efektem tych przedsięwzięć ma być także przyspieszenie wzrostu gospodarczego kraju i jego regionów. Jednocześnie trzeba jednak zdawać sobie sprawę z dotychczasowej kondycji gospodarczej Polski na tle krajów obecnie tworzących unię, a także sytuacji i miejsca Polski po jej rozszerzeniu.

Pozycję polskich województw (regionów) w poszerzonej unii ilustruje w sposób najbardziej syntetyczny poziom wskaźnika PKB na mieszkańca. Wskaźnik ten dla Polski wyniósł w 2000 r. 42,8% w stosunku do średniego poziomu w 25 krajach przyszłej UE, co plasuje nas na 23 miejscu w tym zbiorze (po Litwie i Łotwie). Lider polskiej transformacji – region mazowiecki – osiągnął dotychczas poziom 64,9% i jest on porównywalny z najsłabszymi regionami Grecji, Portugalii i Hiszpanii oraz z zamorskimi terytoriami Francji. Powyżej średniej krajowej uplasowały się także województwa: śląskie (47,1%), wielkopolskie (45,7%), dolnośląskie (44,3%) i pomorskie (43,1%), wyprzedzając tylko cztery regiony węgierskie, Litwę i Łotwę oraz jeden region słowacki.

W świetle powyższych danych mniejszego znaczenia nabiera rozpiętość międzyregionalna poziomu PKB per capita. Wskaźnik 2,20 dla Polski jest zbliżony do krajów UE 15 i wyraźnie niższy od wskaźnika dla całej UE 25 (8,84)[45]. Zatem to nie rozpiętość wewnętrzną, lecz niski poziom rozwoju ekonomicznego jest głównym czynnikiem określającym pozycję polskich regionów w poszerzonej UE. Ma to fundamentalne znaczenia dla polskiej polityki strukturalnej, a w szczególności regionalnej.

Przyjęcie Polski oraz dziewięciu innych państw do Unii Europejskiej oznacza także dla wspólnoty duże przeobrażenia w unijnej polityce regionalnej. Szczególnie ze względu na znaczne różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy krajami Europy Środkowej a państwami Piętnastki. Obawy w tej kwestii stały się przyczynkiem do opracowywania przez Komisję Europejską cyklicznych raportów nt. stanu spójności gospodarczej i społecznej rozszerzonej Unii Europejskiej.

---

racyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 – Dokument programujący rozwój regiony w Polsce w pierwszych latach akcesji, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 6 (141), s. 23.

[45] Drugi raport na temat postępów w osiąganiu spójności gospodarczej i społecznej UE przyjęty przez Komisję Europejską 31.01.2001. A. Pyszkowski, *Perspektywy rozwoju regionalnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej* (*nowe wyzwania, stare uwarunkowania*), Warszawa 2003, www.mg.gov.pl/regiony, z 20.11.2003.

W raporcie komisji (przyjętym 30 stycznia 2003 r.[46]) stwierdza się więc także, że poszerzenie unii stwarza bezprecedensowe wyzwania zarówno wobec konkurencyjności UE jako całości w wymiarze globalnym, jak i wobec spójności w relacji wewnętrznej, tj. w wymiarze państw i regionów. W tymże raporcie zamieszone są również propozycje dotyczące przyszłości unijnej polityki regionalnej po roku 2006, co wiąże się m.in. z przyjęciem budżetu UE na lata 2007–2013.

Dla Polski, jako nowego członka wspólnoty, konieczne i uzasadnione wydaje się uczestnictwo w przygotowywaniu dokumentów programowych UE na lata 2007–2013. Jednym z najważniejszych polskich postulatów wysuwanych w debacie nad przyszłością polityki regionalnej UE powinno być zatem zabieganie o jak największą koncentrację pomocy w ramach Funduszy Strukturalnych przypadających na realizację Celu 1, gdyż wszystkie polskie regiony należeć będą do grupy najsłabiej rozwiniętych, objętych tym celem. Z polskiej perspektywy na szczególną uwagę zasługują także propozycje dotyczące przyszłych priorytetów i kryteriów pomocy w regionach innych niż najsłabiej rozwiniętych, gdyż wydłużenie listy priorytetów, a co za tym idzie regionów kwalifikujących się do tego wsparcia, mogłoby osłabić koncentrację środków przyznawanych na regiony Celu 1[47].

Polska polityka regionalna powinna równocześnie wspierać te kierunki reformowania unijnej polityki regionalnej, które opowiadają się za zwiększoną rolą efektywności ekonomicznej kosztem celów socjalnych oraz za większą rolą rządów krajowych w programowaniu tej polityki. Ponadto polskie działania powinny zmierzać do opracowania takiego planu (jako Narodowego Planu Rozwoju na lata 2007–2013), który powinien wynikać z długofalowej strategii rozwoju kraju[48]. Jak na razie bowiem działania polskiego rządu na rzecz przyszłości polityki regionalnej w rozszerzonej unii, są mało aktywne i ograniczyły się głównie do przyjęcia Narodowej strategii rozwoju na lata 2004–2006, a która została podporządkowana w znacznej mierze unijnym wymogom.

Polsce, jako jednemu z głównych beneficjantów polityki regionalnej unii 25 państw, powinno także zależeć na przedstawieniu spójnego i dobrze uargumentowanego stanowiska w sprawie głównych punktów dyskusji nad przyszłością tej polityki. Bez konsekwentnego i przekonującego zaprezentowania swojej pozycji w tym względzie trudno będzie osiągnąć taki kształt rozwiązań, który najpełniej odpowiadałby polskim interesom w analizowanym obszarze.

---

[46] Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels 2003 (COM (2003) 34 final, 30.01.2003).

[47] M. Bujnowski, *Drugi Raport na temat postępów w osiąganiu spójności gospodarczej i społecznej UE – Ocena propozycji zmian w unijnej polityce regionalnej z perspektywy Polski*, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 4 (139), s. 65–66.

[48] G. Gorzelak, *Polska polityka regionalna. Cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, „Unia Europejska" 2003, nr 11 (46), s. 76–77.

6. Uwagi końcowe

Celem europejskiej polityki regionalnej było i jest dążenie do osiągnięcia spójności społeczno-gospodarczej i terytorialnej w regionach integrującej się Europy. Opracowywanie i wykorzystanie efektywnych rozwiązań prawnych i finansowych ma zarazem prowadzić do zrównoważonego i harmonijnego rozwoju całej wspólnoty europejskiej.

Do grona „Piętnastki" dołączyło kolejnych 10 państw, które znacząco odbiegają w rozwoju społeczno-gospodarczym od krajów członkowskich. Jak pokazuje unijne doświadczenie, poszerzanie UE o nowych członków, choć z jednej strony powoduje powiększanie się różnic regionalnych, to jednak – z drugiej – przynosi także pozytywne rezultaty. Sukcesy Irlandii czy też Hiszpanii i Portugalii wskazują, że europejska polityka wsparcia rozwoju regionów przyczyniła się do szybszego i bardziej zrównoważonego wzrostu gospodarczego w tych państwach.

Zamierzenia polskiej polityki regionalnej w ścisły sposób powiązane są z dążeniem do integracji Polski ze strukturami europejskimi. Dostosowania te wymagały wielu starań, do których zaliczyć m.in. należy: reformę organizacji terytorialnej kraju (1998 r.), uchwalenie ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (2000 r.), a także wprowadzanie europejskich norm w dziedzinie regionalnej (tzn. opracowanie narodowej strategii oraz regionalnych strategii rozwoju regionalnego). Ogólniej, działania dostosowawcze Polski w dziedzinie polityki regionalnej można też ocenić pozytywnie, choć brak jest zwłaszcza szerszej wizji dla przyszłej polskiej polityki regionalnej już po akcesji. Istnieje przy tym obawa co do efektywnego wykorzystania przyznawanych funduszy strukturalnych, które mają wspierać, a nie zastępować działania własne prowadzone w regionach na rzecz konkurencyjności i osiągnięcia większej spójności.

Dodać należy jednocześnie, że procedury i mechanizmy funkcjonujące w europejskiej polityce regionalnej są złożone i dość skomplikowane. Niezbędna jest zatem potrzeba bliższego zapoznania się z nimi, ponieważ stan ich znajomości stanowić będzie w znacznym stopniu o efektywności polityki regionalnej.

Literatura

Bujnowski M., *Drugi Raport na temat postępów w osiąganiu spójności gospodarczej i społecznej UE – Ocena propozycji zmian w unijnej polityce regionalnej z perspektywy Polski*, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 4 (139).

Calak R., Jahns H., *Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006*, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 5(140).

Celak R., Grabowska-Markiewicz B., *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego na lata 2004–2006 – Dokument programujący rozwój regiony w Polsce w pierwszych latach akcesji*, „Wspólnoty Europejskie" 2003, nr 6 (141).

Ciamaga L., *Polityka regionalna*, rozdział IV, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann, *Unia Europejska*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2002.

Ciepielewska M., *Polityka regionalna i strukturalna Wspólnoty Europejskiej*, w: *Unia Europejska. Przygotowania Polski do członkostwa*, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktury i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2001.

Dane ze stron internetowych Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce, www.europa.delpol.pl z 10.XII.2003 r.

Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?* Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.

Gorzelak G., *Polska polityka regionalna. Cele, uwarunkowania, instytucje, instrumenty*, „Unia Europejska" 2003, nr 11 (46).

Grosse G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i wnioski dla Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2000.

Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego, opracowanie Departamentu Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa, http://web.mg.gov.pl. z 20.01.2004.

Narodowy Plan Rozwoju 2004–2006, Dokument przyjęty przez Radę Ministrów 14.01.2003, www.mg.gov.pl/regiony z 20.11.2003.

Perzanowska-Zamajtys M., *Polityka regionalna, strukturalna i spójności*, „Unia Europejska" 2003, nr 3(38).

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

Pietrzyk I., *Polityka regionalna w Polsce. Próba oceny krytycznej*, w: *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J. J. Tomidajewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003.

Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych, Serwis o Unii Europejskiej, http://euro.pap.com.pl z 4.09.2003.

Pyszkowski A., *Perspektywy rozwoju regionalnego w Polsce po akcesji do Unii Europejskiej (nowe wyzwania, stare uwarunkowania)*, Warszawa 2003, www.mg.gov.pl/regiony, z 20.11.2003.

Regiony po europejsku, „Unia Europejska" 2003, nr 2 (37).

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

Sadowski A., *Integracja europejska jako czynnik rozwoju regionalnego*, „Unia Europejska" 2003, nr 5 (40).

Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels 2003 (COM (2003) 34 final, 30.01.2003).

Skrzydło W., *Rada Ministrów i administracja rządowa*, w: *Polskie prawo konstytucyjne*, red. W. Skrzydło, rozdział XIII, Morpol, Lublin 1998.

Szlachta J., *Polityka regionalna w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, w: *Polityka gospodarcza w procesie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, red. J. J. Tomidajewicz, Wyd. AE w Poznaniu, Poznań 2003.

Traktat o Unii Europejskiej, art.130a, www.law.uj.edu.pl z 23.01.2004.

Ustawa o samorządzie województwa z 5 czerwca 1998 r., DzU nr 91, poz. 576, art. 11.

Ustawa o zasadach wspierania rozwoju regionalnego z 12 maja 2000 r., DzU 2000, nr 48, poz. 550, art. 1.

Walkowski M., *Współczesne tendencje w rozwoju europejskich procesów integracyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu A. Mickiewicza w Poznaniu, Poznań, 1998.

Anna Stawna

EU'S REGIONAL POLICY AND ITS IMPLICATIONS FOR THE POLISH ECONOMY (Summary)

The EU's regional policy started to develop since 1957, the moment when the European Community was established and the Treaty of Rome was signed. Looking back from the present perspective this policy underwent changes and transformations in order to reduce differences in development of particular regions and eliminate economic backwardness of the less developed regions. As new members were joining the Community, new regional problems appeared and disproportion between the richest and the poorest regions increased. The regional policy of the Union required cohesion and long-term solutions in the form of clearly defined objectives, financial means and efficient instruments for their realization. Structural funds which provide financial means for the set objectives are the basis for the development of EU regional policy. For the Polish regional policy entry into the European Union means substantial financial support. Poland will be able to use Structural Funds within Objective 1 earmarked for the development of the poorest regions. This was worked out in detail in the National Plan of Development for the years 2004–2006 which determines socio-economic prosperity of the country. Receiving financial support does not, however, mean that all the problems of the Polish economy will be solved, it will only have a chance to develop more quickly.