

**Dorota Rynio**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **WYMIAR I CELE POLITYKI REGIONALNEJ W ZINTEGROWANEJ EUROPIE – WYBRANE ASPEKTY**

### **1. Wstęp**

W gospodarce rynkowej poszczególne terytoria rozwijają się w różnym tempie. Wpływa to na efekt końcowy, czyli na zróżnicowanie poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego poszczególnych obszarów. Niwelowanie różnic w rozwoju staje się podstawowym zadaniem w gospodarce świata, krajów i regionów. Zagadnienie to należy do zakresu przedmiotowego polityki regionalnej. Polityka regionalna skupia się na świadomym oddziaływaniu na rozwój społeczno-gospodarczy regionu; nadaje ona wymiar terytorialny polityce rozwoju gospodarczego<sup>1</sup>. W ujęciu przedmiotowym polityka regionalna dotyczy regionu, kształtowania jego cech, potrzeb i rozwoju. Region – według *Słownika rozwoju regionalnego* – to podporządkowana bezpośrednio szczeblowi centralnemu jednostka terytorialna mająca reprezentację polityczną. W pełni wykształcony region winien odznaczać się czterema cechami:

- a) wspólnotą interesów gospodarczych, dośrodkową integracją gospodarczą;
- b) reprezentacją polityczną pochodzącą z wyboru;
- c) więzią społeczną opartą na poczuciu wspólnej tożsamości;
- d) bezpośrednim podporządkowaniem szczeblowi centralnemu<sup>2</sup>.

Dychotomiczny charakter polityki regionalnej oddaje jej klasyfikacja na politykę regionalną państwa (politykę interregionalną) i politykę regionów (politykę intraregionalną). W polityce interregionalnej podstawowym podmiotem staje się państwo, a w polityce intraregionalnej – władze regionu; jakkolwiek w zmieniających się warunkach gospodarki rynkowej zachodzą w ostatnim okresie dwa pod-

---

<sup>1</sup> Na podstawie: *Polityka ekonomiczna*, wyd. 2, red. B. Winiarski, AE, Wrocław 1994, s. 226.

<sup>2</sup> M. Kozak, A. Pyszkowski, R. Szewczyk, *Słownik rozwoju regionalnego*, wyd. 4, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001, s. 52.

stawowe procesy, które zmieniają charakter polityki regionalnej. Jednym z tych procesów jest integracja europejska. Międzynarodowa integracja gospodarcza to proces wewnętrznych i wzajemnych dostosowań struktur gospodarczych krajów, w ten sposób mają powstać trwałe, strukturalne powiązania gospodarek oraz zespolony w jedną całość (jednolity) organizm gospodarczy. W wyniku tego utworzony zostaje nowy obszar gospodarczy z siecią wzajemnych powiązań, obejmujący coraz większą liczbę dziedzin i prowadzący do komplementarnego rozwoju gospodarek narodowych<sup>3</sup>.

Drugim procesem mającym wpływ na kształt polityki regionalnej jest globalizacja. Komisja Europejska definiuje globalizację jako proces, w którym rynki i produkcja w różnych krajach stają się coraz bardziej współzależne w związku z dynamiką wymiany towarów i usług, przepływem kapitału i usług, przepływem kapitału i technologii; oznacza to zmniejszenie barier między krajami (fizycznych, technologicznych, politycznych, ekonomicznych) i wzmocnienie powiązań ekonomicznych, politycznych i społecznych. Tworzy się zintegrowany rynek globalny towarów, usług, kapitału i kształtowania się nowego międzynarodowego podziału pracy<sup>4</sup>. Proces globalizacji przebiega w różnych przekrojach przestrzennych, np. kraju i regionu, tworząc jeden globalny, przenikający się rynek towarów, usług i kapitału. Globalizacja prowadzi do powstania sieci powiązań ponad strukturami administracyjno-terytorialnymi w zakresie produkcji, technologii, finansów, handlu krajów, regionów oraz firm na świecie. W tych uwarunkowaniach stopniowym przekształcaniom podlega charakter polityki regionalnej.

## 2. Wspólna polityka regionalna

Polityka regionalna to jedna z podstawowych dziedzin polityki, którą zajmuje się Unia Europejska. Co prawda, Traktat rzymski, powołujący EWG (1957 r.) ujmował zagadnienia polityki regionalnej dosyć lakonicznie, jednakże w jego preambule zawarto zapis o dążeniu państw do realizacji harmonijnego rozwoju i zmniejszania różnic między poszczególnymi obszarami. Stało się to przesłanką dla stworzenia w 1958 r. Europejskiego Banku Inwestycyjnego, w którego statucie określono podstawowy cel jego działania – pomoc w osiągnięciu harmonijnego rozwoju Wspólnoty. W 1968 r. cel ten został przyjęty przez powołaną w ramach Komisji Europejskiej Dyрекję Generalną ds. Polityki Regionalnej (DG XVI). Na początku lat siedemdziesiątych w polityce regionalnej skupiono się na kwestiach finansowych, nadano ujęcie regionalne Europejskiemu Funduszowi Społecznemu oraz Europejskiemu Funduszowi Orientacji i Gwarancji Rolnej, a w 1975 r. po-

<sup>3</sup> J. Borowiec, K. Wilk, *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, AE, Wrocław 1997, s. 10.

<sup>4</sup> *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, PWE, Warszawa 2002, s. 18.

wstał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Podpisanie Jednolitego aktu europejskiego (1986 r.) dało podstawy do wprowadzenia zmian w polityce strukturalnej (m.in. w polityce regionalnej) oraz uznania ich za priorytetowe dla Wspólnoty. Do Traktatu rzymskiego wprowadzono nowy rozdział: „Spójność gospodarcza i socjalna”. W 1988 r. przeprowadzono reformę funduszy strukturalnych, wskazując 6 celów, na które przeznaczana jest pomoc:

- cel 1 – odnowa regionów opóźnionych w rozwoju;
- cel 2 – ożywienie gospodarcze regionów, w których nastąpił upadek jednej lub kilku gałęzi przemysłu (rekonwersja regionu);
- cel 3 – ograniczenie długookresowego bezrobocia i bezrobocia wśród osób poniżej 25 roku życia; włączenie do czynnego życia zawodowego osób, które powinny zmienić profesję;
- cel 4 – adaptacja pracowników do zmian w strukturze produkcyjnej i technologicznej danego regionu;
- cel 5a – wprowadzenie nowych dziedzin produkcji, przetwórstwa i zbytu w sektorze rolnym;
- cel 5b – ożywienie ekonomiczne regionów wiejskich;
- cel 6 – rozwój słabo zaludnionych regionów północnych w krajach skandynawskich o trudnych warunkach klimatycznych (od 1995 r.)<sup>5</sup>.

Kolejna reforma polityki regionalnej ograniczyła liczbę celów do trzech, zapisano je w Agendzie 2000. Cele polityki regionalnej opracowano na lata 2000-2006:

- Cel 1 obejmuje działania na rzecz obszarów zapóźnionych w rozwoju społeczno-ekonomicznym. Pomoc ma być przyznawana regionom, gdzie PKB *per capita* jest niższy niż 75% średniej w Unii, oraz tym, w których dochód wprawdzie jest wyższy, ale w których jest wyjątkowo niska gęstość zaludnienia.
- Cel 2 został skoncentrowany na wspieraniu regionów, w których występuje silna potrzeba restrukturyzacji ekonomicznej i społecznej. Chodzi zwłaszcza o obszary przechodzące przemiany w sektorach przemysłu, usług, rybołówstwa, produkcji rolnej, zmagające się z brakiem innych możliwości gospodarczych.
- Cel 3 wspiera adaptację i modernizację systemów edukacji, kształcenia zawodowego oraz polityki zatrudnienia. Ma on służyć ogólnemu rozwojowi zasobów ludzkich oraz wzmocnić działania w zakresie europejskiej strategii zatrudnienia<sup>6</sup>.

W ramach polityki strukturalnej Unia Europejska prowadzi również inicjatywy wspólnotowe finansowane z funduszy strukturalnych – są to konkretne programy, mające za zadanie rozwiązywanie problemów występujących na obszarze Unii: INTERREG III (dotyczy współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalnej), URBAN II (gospodarcza ochrona miast i obszarów miejskich znajdu-

<sup>5</sup> B. Bidzińska-Jakubowska, *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, UO, Opole 2000, s. 143.

<sup>6</sup> [http://www.infoeuropa.gov.pl/html/czymdetail92\\_.html](http://www.infoeuropa.gov.pl/html/czymdetail92_.html).

jących się w kryzysie), LEADER+ (rozwój obszarów wiejskich) i EQUAL (współpraca ponad narodami, mająca na celu przeciwdziałanie wszelkim formom dyskryminacji i nierówności na rynku pracy).

Prowadzenie i podkreślanie znaczenia polityki regionalnej Unii Europejskiej jest niezbędne ze względu na różnice w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego krajów członkowskich i wchodzących w ich skład regionów. Kolejne etapy rozszerzania granic UE wprowadzały do niej kraje o PKB na 1 mieszkańca niższym od przeciętnej w Unii oraz wewnętrznie zdywersyfikowany poziom rozwoju poszczególnych regionów. Regiony te przeżywają problemy strukturalne, z którymi kraje członkowskie samodzielnie nie mogą sobie poradzić; z tego też względu rozstrzygnięcia polityki regionalnej na szczeblu wspólnotowym są niezbędne. Bogatsze kraje członkowskie oraz ich regiony poprzez politykę regionalną i strukturalną solidaryzują się z krajami i regionami relatywnie uboższymi, np. w Irlandii, Hiszpanii, Grecji, Portugalii. W celu pomnożenia skuteczności polityki regionalnej wprowadzono kilka zasad określających sposób jej finansowania. Są to:

a) zasada koncentracji – oznaczająca, że wsparcie finansowe z funduszy strukturalnych powinno zostać skoncentrowane na celach wskazanych w polityce regionalnej, realizacji programów w miejscach uznanych za najbardziej potrzebujące pomocy oraz zmniejszenia liczby instrumentów finansowego wsparcia z funduszy strukturalnych;

b) zasada programowania – odnoszona do opracowania wieloletnich planów rozwoju z uwzględnieniem wsparcia oraz zgromadzenia dokumentów umożliwiających wdrażanie programów;

c) zasada dodatkowości – zgodnie z którą rozwiązania UE nie mogą wypierać, ani zastępować działań w regionach i na poziomie lokalnym – stanowią one jedynie uzupełnienie środków publicznych przeznaczonych w kraju lub regionie na rozwiązanie problemów społeczno-gospodarczych;

d) zasada partnerstwa – nakładająca obowiązek współpracy Komisji z władzami na każdym poziomie oraz z innymi kompetentnymi podmiotami społecznymi i gospodarczymi.

Realizacja zadań polityki regionalnej UE jest finansowana za pomocą funduszy strukturalnych, inicjatyw wspólnotowych oraz Funduszu Spójności (utworzonego w 1993 r. na mocy Traktatu z Maastricht). Celem Funduszu Spójności, promującego społeczną i gospodarczą spójność regionów, jest wyrównanie standardów życia w UE. Wsparcie zostało przeznaczone dla krajów, gdzie PKB *per capita* kształtuje się poniżej 90% średniej unijnej. Zaprogramowano środki finansowe związane przez Unię Europejską z funduszami strukturalnymi w latach 2000-2006. Skupiają się one przede wszystkim na projektach regionów celu 1 – 69,7% całego wsparcia; niedużą rozpiętość zaplanowano, jeśli chodzi o cel 3 (12,3%) oraz cel 2 (11,5%). Całkowita kwota przypadająca na te lata wynosi około 195 mld euro. Projekty zmian w polityce regionalnej UE na lata 2007-2013 zakładają przyczynianie się

poprzez EFRR, EFS, Fundusz Spójności i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) do osiągania trzech celów: konwergencji, konkurencyjności i zatrudnienia w regionach oraz europejskiej współpracy terytorialnej. Priorytety te uzyskają pomoc finansową udzielaną z zastosowaniem różnych instrumentów, a mianowicie:

- Cel „Konwergencja” wiąże się ze wsparciem z EFRR, EFS oraz Funduszu Spójności.
- Cel „Konkurencja regionalna i zatrudnienie” pozyskuje pomoc z EFRR i EFS.
- Cel „Europejska współpraca terytorialna” dotyczy EFRR<sup>7</sup>. W projekcie rozporządzenia (art. 15) przewidywana na lata 2007-2013 suma dostępnych środków na zobowiązania w ramach funduszy powinna wynieść 336,1 mld euro (w cenach z grudnia 2004 r.). Z całości kwoty na cel „Konwergencja” przeznaczono 78,54% (art. 16), na cel „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” – 17,22% (art. 17), a 3,94% (art. 18) związane z celem „Europejska współpraca terytorialna”.

### 3. Programowanie polityki regionalnej w Polsce

Prawidłowe wykorzystanie przez regiony funduszy strukturalnych wymaga programowego podejścia do polityki regionalnej. Absorpcja funduszy odbywa się na podstawie narodowych planów rozwoju, programów operacyjnych, planowania na poziomie regionów poprzez strategie regionalne i lokalne oraz regionalne strategie innowacji i konkurencji. Model i kierunki polityki regionalnej Polski, a także zróżnicowania regionalne na tle sytuacji w UE określono w Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001-2006<sup>8</sup>. Strategia ta została stworzona z zastosowaniem analizy uwarunkowań społeczno-gospodarczych i wytycznych rządowej polityki regionalnej, a służy programowaniu rozwoju regionalnego na poziomie operacyjnym, uruchamianiu konkretnych przedsięwzięć i projektów zorientowanych na pobudzanie rozwoju regionalnego oraz zaspokajanie potrzeb ogólnonarodowych. Zadania narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001-2006 koncentrują się przede wszystkim na: utrzymaniu wysokiego tempa wzrostu gospodarczego, tworzeniu nowych miejsc pracy, pobudzaniu przekształceń strukturalnych oraz nowoczesnych form działalności związanych z formowaniem się społeczeństwa informacyjnego, a także umożliwienia rozwoju i zaspokojenia potrzeb życiowych mieszkańców regionów.

<sup>7</sup> Na podstawie *Projektu rozporządzenia Rady wprowadzającego ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, przedstawionego przez Komisję Wspólnot Europejskich, Bruksela 14.07.2004, SEC (2004)924, s. 22-23.

<sup>8</sup> Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP nr 43, poz. 851).

Narodowa strategia rozwoju regionalnego kompleksowo uwzględnia zapisy pozostałych dokumentów polityki społeczno-gospodarczej państwa, w jakimkolwiek zakresie wpływających na programowanie, cele, zakres i funkcje polityki regionalnej, np. „Polska 2000-2025. Długookresowa strategia trwałego i zrównoważonego rozwoju”, „Strategia finansów publicznych i rozwoju gospodarczego. Polska 2000-2010”, „Koncepcja średniookresowego rozwoju gospodarczego kraju do 2002 r.”, „Koncepcja polityki przestrzennego zagospodarowania kraju”. W Narodowej strategii rozwoju regionalnego przedstawiono sposoby programowania, zasady i kryteria uruchamiania środków w ramach polityki rozwoju regionalnego państwa oraz źródła i poziom finansowania jej realizacji. Podstawowym wyzwaniem polityki rozwoju regionalnego, jak wynika z Narodowej strategii rozwoju regionalnego 2001-2006, stało się zorientowanie tej polityki na integrację z Unią Europejską, co powinno przejawiać się w dążeniu do poprawy jakości siły roboczej, lepszego zaopatrzenia w infrastrukturę, efektywnego wykorzystania środków przedakcesyjnych, przejścia dorobku prawnego (m.in. w zakresie polityki regionalnej), powiązania celów i zasad polityki regionalnej Polski z Unią Europejską, budowy sprawnego systemu administracyjnego dostosowanego do standardów Unii Europejskiej.

Programowanie polityki rozwoju regionalnego jest zależne także od przyjętego w państwie systemu prawnego i prawnych możliwości uczestnictwa państwa w kształtowaniu rozwoju regionalnego. Ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (DzU nr 48, poz. 550 ze zm.) określa funkcje organów publicznych w propagowaniu rozwoju regionalnego w kraju. Ustawa wskazuje, że podstawową funkcją polityki regionalnej państwa staje się inicjowanie, programowanie i wsparcie rozwoju regionalnego, co jest możliwe dzięki przyjęciu Narodowej strategii rozwoju regionalnego, podpisaniu kontraktów wojewódzkich, działalności instytucji wspierania rozwoju regionalnego oraz dostępowi do środków publicznych.

W celu pozyskania i wykorzystania funduszy strukturalnych muszą zostać stworzone podsystemy: programowania, zarządzania, monitorowania, oceny (ewaluacji), zarządzania finansowego oraz kontroli<sup>9</sup>. Warunkiem prawidłowego programowania wdrażania Podstaw wsparcia Wspólnoty<sup>10</sup> jest przyjęcie w kraju członkowskim planu

<sup>9</sup> Szerzej Z. Gilowska i in., *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2001, s. 14.

<sup>10</sup> Formalne zatwierdzenie Podstaw wsparcia Wspólnoty – Community Support Framework (PWW/ /CSF) – przez Komisję Europejską nastąpiło po akcesji Polski do Unii Europejskiej. Dokument PWW przygotowany na podstawie Narodowego Planu Rozwoju na lata 2004-2006. Dokument ten uwzględnia wyniki negocjacji z Komisją Europejską NPR/PWW i programów operacyjnych. Określa on kierunki i wysokość wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na realizację zamierzeń rozwojowych i stanowi podstawę interwencji z Funduszu Spójności. PWW zawiera m.in. strategię i priorytety działań funduszy i państwa członkowskiego, w miarę możliwości ich skwantyfikowane cele szczegółowe, wielkość wkładu funduszy i innych środków finansowych (dla każdego priorytetu i roku) – na podstawie [http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/\\_fundusze.php?dzial=1192&poddzial=1205&dokument=2539](http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/_fundusze.php?dzial=1192&poddzial=1205&dokument=2539)

Tabela 1. Osie rozwoju NPR i instrumenty ich realizacji

| Nazwa osi                                                                                                         | Instrumenty realizacji (wieloletnie)                                                             |                          |                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                                   | podstawy wsparcia Wspólnoty (CSF)                                                                | Fundusz Spójności        | inicjatywy wspólnotowe | programy krajowe                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |
| Wspieranie konkurencyjności przedsiębiorstw                                                                       | SPO Wzrost konkurencyjności gospodarki (ERDF)                                                    |                          |                        | Przed wszystkim przedsiębiorczość; Zwiększanie innowacyjności gospodarki w Polsce do 2006 roku; Kapitał dla przedsiębiorczych; rządowe programy i strategie restrukturyzacyjne przemysłu: chemicznego, hutnictwa żelaza i stali, górnictwa węgla kamiennego, obronnego, lekkiego, farmaceutycznego, inne programy rządowe |
| Rozwój zasobów ludzkich i zatrudnienia                                                                            | SPO Rozwój zasobów ludzkich (ESF)                                                                |                          | EQUAL                  | programy zatrudnienia i restrukturyzacji finansowane z zasobów Funduszu Pracy, PFRON i budżetu MPiPS, program Pierwsza praca, programy rozwoju edukacji nadzorowane przez MENiS                                                                                                                                           |
| Tworzenie warunków do zwiększania poziomu inwestycji, promowanie zrównoważonego rozwoju i spójności przestrzennej | SPO Transport – gospodarka morską (ERDF)                                                         | część transportowa       |                        | program Infrastruktura – klucz do rozwoju (program budowy autostrad i dróg ekspresowych)                                                                                                                                                                                                                                  |
|                                                                                                                   |                                                                                                  | część ochrona środowiska |                        | Program dla Odry 2006, Krajowy plan gospodarki odpadami, Program wyposażania aglomeracji w systemy kanalizacji zbiorczej i oczyszczalnie ścieków, inne programy                                                                                                                                                           |
| Przekształcenia strukturalne w rolnictwie i rybołówstwie, rozwój obszarów wiejskich                               | SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich (EAGGF) |                          |                        | Program aktywizacji obszarów wiejskich (PAOW), programy Agencji Własności Rolnej Skarbu Państwa (AWRSP), programy Agencji Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa (ARiMR)                                                                                                                                               |
|                                                                                                                   | SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb (FIFG)                                                        |                          |                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| Wzmocnienie potencjału rozwojowego regionów i przeciwdziałanie marginalizacji niektórych obszarów                 | Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego (ZPORR) (ERDF, ESF)                         |                          | INTERREG               | realizacja ustawy o zasadach wspierania rozwoju regionalnego – kontrakty wojewódzkie                                                                                                                                                                                                                                      |

Źródło: Narodowy plan rozwoju 2004-2006. Dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, skorygowany zgodnie z decyzją Rady Ministrów z dnia 11 lutego 2003 roku, s. 67-68.

rozwoju kraju. W Polsce podstawowym dokumentem polityki strukturalnej (w tym regionalnej) jest Narodowy plan rozwoju. Narodowy plan rozwoju na lata 2004-2006 to dokument planistyczny na średni horyzont czasowy; scala on horyzontalne, sektorowe i regionalne rozwiązania na poziomie kraju oraz przedstawia kierunki rozwoju gospodarki Polski w początkowym okresie po akcesji. W NPR na lata 2004-2006 określono priorytetowe kierunki działań, które powinny zostać podjęte w celu zintensyfikowania rozwoju społeczno-gospodarczego. Działania te przedstawiono w postaci tzw. osi rozwoju.

Osie rozwoju wskazują cel strategiczny NPR jako rozwój gospodarki konkurencyjnej, opartej na wiedzy, wzroście przedsiębiorczości, zdolnej do długotrwałego i harmonijnego rozwoju, wpływającej na poprawę sytuacji na rynku pracy oraz osiąganie spójności społeczno-ekonomicznej i przestrzennej z Unią Europejską w regionach i kraju. Cele częściowe NPR na lata 2004-2006 to:

- wspomaganie osiągnięcia i utrzymania w dłuższym okresie wysokiego wzrostu PKB,
- zwiększanie poziomu zatrudnienia i wykształcenia,
- włączenie Polski w europejskie sieci infrastruktury transportowej i informacyjnej,
- intensyfikacja procesu zwiększenia w strukturze gospodarki udziału sektorów o wysokiej wartości dodanej,
- wspomaganie udziału w procesach rozwojowych i modernizacyjnych wszystkich regionów i grup społecznych w Polsce<sup>11</sup>.

Głównym elementem NPR służącym osiągnięciu powyższych celów są programy operacyjne w postaci sektorowych programów operacyjnych oraz dotyczące działań na poziomie regionów zgodnie ze Zintegrowanym programem operacyjnym rozwoju regionalnego (ZPORR) dla regionów celu 1. W zakresie NPR powstało 5 sektorowych programów operacyjnych, jeden program dotyczący rozwoju regionalnego oraz program odnoszący się do pomocy technicznej:

- a) SPO Wzrost konkurencyjności gospodarki – przygotowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,
- b) SPO Rozwój zasobów ludzkich – Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej,
- c) SPO Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego oraz rozwój obszarów wiejskich – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- d) SPO Rybołówstwo i przetwórstwo ryb – Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi,
- e) SPO Transport – Gospodarka morska – Ministerstwo Infrastruktury,
- f) Zintegrowany program operacyjny rozwoju regionalnego (ZPORR) – Rozwój regionalny – Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej (we współpracy z samorządami województw),
- g) Program operacyjny – Pomoc techniczna – Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej.

<sup>11</sup> Narodowy plan rozwoju 2004-2006..., s. 64.

Osiągnięcie celów i realizacja programów wynikających z NPR są możliwe (pod względem finansowym) dzięki środkom pochodzącym z budżetu UE – funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, oraz z krajowych zasobów środków publicznych – budżetów państwa i jednostek samorządu terytorialnego oraz pozabudżetowych funduszy celowych. W szczególnych przypadkach w celu osiągnięcia efektu mnożnikowego inwestycje będą finansowane ze środków publicznych i kapitału prywatnego. Aby środki finansowe mogły być przyznane, a projekt zaakceptowany, należy przestrzegać zasady efektywności ekonomicznej i udowodnić osiągnięcie przez ten projekt celów NPR.

#### **4. Wspólna polityka regionalna w rozszerzonej UE – wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju**

W poszerzonej Unii Europejskiej polityka regionalna staje się szczególnie ważnym elementem gospodarki. Regiony krajów, które weszły jako „nowi” członkowie, są na niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, z tego względu więc udzielanie im wsparcia przez regiony bogate staje się niezbędne. Jakość rozwoju gospodarek UE mierzona PKB *per capita* sygnalizuje wyraźny podział członków UE na dwie grupy – bogatych i biednych.

Rozkład PKB na jedną osobę w regionach UE wskazuje, że większość regionów krajów, które weszły do struktur UE, zostanie objęta celem 1 polityki strukturalnej. Listę najbiedniejszych regionów UE otwierają obszary Polski. W województwach: lubelskim, podkarpackim, podlaskim, warmińsko-mazurskim i świętokrzyskim wypracowuje się około 30% przeciętnej PKB *per capita* UE (brana jest pod uwagę średnia z 25 państw członkowskich).

Polskie województwa nie osiągają 75% średniej unijnej na głowę mieszkańca – co oznacza, że wszystkie podlegają wsparciu programów w ramach celu 1. Przeciętna PKB na 1 mieszkańca w Polsce wynosi około 40% średniej unijnej. Jedynie w województwie mazowieckim wartość tego wskaźnika przekroczyła 60%. Regiony borykające się z problemami strukturalnymi mogą zostać objęte celem 2. Zasada jest jednak, że obszary, które zostaną objęte celem 1, nie mogą osiągać programów celu 2 i 3. Podział funduszy strukturalnych w podziale na cele i kraje UE (w ujęciu 15 starych krajów członkowskich) uwidacznia, że największa część wsparcia dla 15 krajów w roku 2001 przydzielona została celowi 1. Największy udział pomocy w celu 1 przypisano Hiszpanii – 37 744 mln euro; regiony Włoch, Grecji i Niemiec otrzymają środki finansowe z celu 1 na poziomie około 20 mld euro.

Cel 2 jest realizowany w największej części we Francji (5437 mln euro), Wielkiej Brytanii (3989 mln euro) i Niemczech (2984 mln euro). W celu 3 pomoc została skoncentrowana w Wielkiej Brytanii, Niemczech i Francji; regiony w tych krajach są finansowane na poziomie 4,5 mld. Przyjęcie nowych członków skutkuje

Tabela 2. Wartość PKB na głowę mieszkańca w najbiedniejszych regionach Unii Europejskiej po rozszerzeniu (25 krajów członkowskich)

| Region                   | PKB <i>per capita</i><br>EU 25 = 100 | Region                           | PKB <i>per capita</i><br>EU 25 = 100 |
|--------------------------|--------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------|
| Lubelskie (PL)           | 29,4                                 | Slaskie (PL)                     | 47,1                                 |
| Podkarpackie (PL)        | 30,5                                 | Strednímorava (CZ)               | 49,6                                 |
| Podlaskie (PL)           | 31,8                                 | Severozápad (CZ)                 | 50,5                                 |
| Warmińsko-Mazurskie (PL) | 31,9                                 | Moravskoslezsko (CZ)             | 51,4                                 |
| Świętokrzyskie (PL)      | 33,5                                 | Střední Čechy (CZ)               | 51,8                                 |
| Łatwija (LV)             | 34,0                                 | Ipeiros (EL)                     | 51,9                                 |
| Észak-Alföld (HU)        | 34,7                                 | Severovýchod (CZ)                | 53,0                                 |
| Észak-Magyarország (HU)  | 35,4                                 | Jihovýchod (CZ)                  | 53,9                                 |
| Opolskie (PL)            | 36,6                                 | Közép-Dunántúl (HU)              | 55,0                                 |
| Łódzkie (PL)             | 38,0                                 | Réunion (F)                      | 55,6                                 |
| Małopolskie (PL)         | 38,2                                 | Dytiki Ellada (EL)               | 56,3                                 |
| Kujawsko-Pomorskie (PL)  | 38,4                                 | Açores (P)                       | 57,0                                 |
| Lubuskie (PL)            | 38,4                                 | Jihozápad (CZ)                   | 57,7                                 |
| Východné Slovensko (SK)  | 39,1                                 | Extremadura (E)                  | 58,4                                 |
| Lietuva (LT)             | 39,3                                 | Guyane (F)                       | 59,2                                 |
| Dél-Alföld (HU)          | 39,4                                 | Centro (P) (P)                   | 59,7                                 |
| Dél-Dunántúl (HU)        | 41,0                                 | Alentejo (P)                     | 60,0                                 |
| Zachodniopomorskie (PL)  | 42,3                                 | Anatoliki Makedonia, Thraki (EL) | 60,2                                 |
| Stredné Slovensko (SK)   | 42,6                                 | Malta (MT)                       | 60,7                                 |
| Pomorskie (PL)           | 43,1                                 | Norte (P)                        | 61,7                                 |
| Eesti (EE)               | 44,2                                 | Nyugat-Dunántúl (HU)             | 62,4                                 |
| Dolnośląskie (PL)        | 44,3                                 | Guadeloupe (F)                   | 63,5                                 |
| Wielkopolskie (PL)       | 45,7                                 | Peloponnisos (EL)                | 63,6                                 |
| Západné Slovensko (SK)   | 47,0                                 | Mazowieckie (PL)                 | 64,9                                 |

Źródło: A. Jankowska, T. Kierkowski, R. Knopik, *Fundusze Pomocowe dla Polski po akcesji – Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003, s. 5.

alokacją pomocy polityki strukturalnej przede wszystkim w ich regionach. Z tego względu w latach 2004-2006 z funduszy strukturalnych Polsce przyznano (regionom celu 1) wsparcie w wysokości 7320,7 mln euro; mniejsze kwoty przypisano Węgrom (1765,4 mln euro) i Czechom (1286,4 mln euro).

Spośród dziesięciu nowych państw członkowskich Polska jest największym beneficjentem pomocy z inicjatywy EQUAL (118,5 mln euro) oraz z inicjatywy INTERREG (196,1 mln euro). Około czterokrotnie mniejszy udział w inicjatywie EQUAL mają Czechy i Węgry. Najwięksi (poza Polską) beneficjenci pomocy z inicjatywy INTERREG mają zagwarantowane środki w wysokości: Węgry i Czechy – 60,9 mln euro, Słowacja – 36,8 mln euro.

Tabela 3. Podział funduszy strukturalnych w podziale na cele i na kraje w UE na dzień 1 stycznia 2001 r. (w mln euro, ceny 1999)

| Państwo członkowskie | Cel 1   | Wsparcie przejściowe – cel 1 | Cel 2  | Wsparcie przejściowe (były cel 2 i 5b) | Cel 3  | Wsparcie dla rybołówstwa poza celem 1* | Razem   |
|----------------------|---------|------------------------------|--------|----------------------------------------|--------|----------------------------------------|---------|
| Austria              | 261     | 0                            | 578    | 102                                    | 528    | 4                                      | 1 473   |
| Belgia               | 0       | 625                          | 368    | 65                                     | 737    | 34                                     | 1 829   |
| Dania                | 0       | 0                            | 156    | 27                                     | 365    | 197                                    | 745     |
| Finlandia            | 913     | 0                            | 459    | 30                                     | 403    | 31                                     | 1 836   |
| Francja              | 3 254   | 551                          | 5 437  | 613                                    | 4 540  | 225                                    | 14 620  |
| Grecja               | 20 961  | 0                            | 0      | 0                                      | 0      | 0                                      | 20 961  |
| Hiszpania            | 37 744  | 352                          | 2 553  | 98                                     | 2 140  | 200                                    | 43 087  |
| Holandia             | 0       | 123                          | 676    | 119                                    | 1 686  | 31                                     | 2 635   |
| Irlandia             | 1 315   | 1773                         | 0      | 0                                      | 0      | 0                                      | 3 088   |
| Luksemburg           | 0       | 0                            | 34     | 6                                      | 38     | 0                                      | 78      |
| Niemcy               | 19 229  | 729                          | 2 984  | 526                                    | 4 581  | 107                                    | 28 156  |
| Portugalia           | 16 124  | 2 905                        | 0      | 0                                      | 0      | 0                                      | 19 029  |
| Szwecja              | 722     | 0                            | 354    | 52                                     | 720    | 60                                     | 1 908   |
| W. Brytania          | 5 085   | 1 166                        | 3 989  | 706                                    | 4 568  | 121                                    | 15 635  |
| Włochy               | 21 935  | 187                          | 2 145  | 377                                    | 3 744  | 96                                     | 28 484  |
| UE 15                | 127 543 | 8 411                        | 19 733 | 2 721                                  | 24 050 | 1 106                                  | 183 564 |

\* Środki z Finansowego Instrumentu Sterowania Rybołówstwem poza celem 1.

Źródło: <http://www.fs.ffm.pl/g24.php>.

Tabela 4. Alokacje finansowe dla nowych państw członkowskich w ujęciu zobowiązań z tytułu funduszy strukturalnych od dnia akcesji do 2006 roku (w mln euro, ceny 1999)

| Nowe kraje członkowskie | Cel 1    | Cel 2 | Cel 3 | Wsparcie dla rybołówstwa poza celem 1 | Inicjatywa EQUAL | Inicjatywa INTERREG | Razem    |
|-------------------------|----------|-------|-------|---------------------------------------|------------------|---------------------|----------|
| Czechy                  | 1 286,4  | 63,3  | 52,2  | 0                                     | 28,4             | 60,9                | 1 491,2  |
| Cypr                    | 0        | 24,9  | 19,5  | 3,0                                   | 1,6              | 3,8                 | 52,8     |
| Estonia                 | 328,6    | 0     | 0     | 0                                     | 3,6              | 9,4                 | 341,6    |
| Litwa                   | 792,1    | 0     | 0     | 0                                     | 10,5             | 19,9                | 822,5    |
| Łotwa                   | 554,2    | 0     | 0     | 0                                     | 7,1              | 13,5                | 574,8    |
| Malta                   | 55,9     | 0     | 0     | 0                                     | 1,1              | 2,1                 | 59,1     |
| Polska                  | 7 320,7  | 0     | 0     | 0                                     | 118,5            | 196,1               | 7 635,3  |
| Słowenia                | 210,1    | 0     | 0     | 0                                     | 5,7              | 21,0                | 236,8    |
| Słowacja                | 920,9    | 33,0  | 39,9  | 0                                     | 19,7             | 36,8                | 1 050,3  |
| Węgry                   | 1 765,4  | 0     | 0     | 0                                     | 26,8             | 60,9                | 1 853,1  |
| Razem                   | 13 234,3 | 121,2 | 111,6 | 3,0                                   | 223,0            | 424,4               | 14 117,5 |

Źródło: <http://www.fs.ffm.pl/g24.php>.

Kraje – nowi członkowie UE – przygotowywały się do nowych zadań już od kilku lat, dostosowując poszczególne sektory gospodarek do wymogów Unii. UE

pomagała tym krajom poprzez doradztwo i wsparcie finansowe. W latach poprzedzających uczestnictwo w UE Polska otrzymywała pomoc przedakcesyjną w ramach programów PHARE (od 1989 r.), SAPARD i ISPA (od 2000 r.). W budżecie Unii przewidywana roczna alokacja programu PHARE wynosi około 400 mln euro, z kolei fundusz ISPA w Polsce jest obecny na poziomie 312-385 mln euro rocznie, a pula SAPARD-u zaś – ze względu na przesunięcie czasowe – to w 2002 r. 300 mln euro.

## 5. Wnioski

Podstawowym zadaniem polityki regionalnej UE jest dążenie do likwidacji różnic w rozwoju regionów, zależnej m.in. od tempa rozwoju całego kraju, mierzonego przyrostem PKB. W Polsce tempo to zmieniło się w ciągu ostatnich dwóch z 0,5% w I kwartale 2002 r. do 4,5% w IV kwartale 2003 r. i około 5% w I kwartale 2004 r. Według OECD przewidywany wskaźnik rozwoju gospodarki polskiej w całym roku 2004 ma wynieść 4,7% wzrostu PKB, a w 2005 r. – 4,5%. Perspektywa zrównania się PKB Polski i wybranych krajów UE jest uzależniona od tempa, w jakim będą się rozwijać te kraje.

Tabela 5. Perspektywy zrównania się PKB Polski i wybranych krajów UE (szacunek)

| Wyszczególnienie                                                     | Hipotetyczne tempo wzrostu PKB w Polsce, przy założeniu średniego tempa z lat 1994-1998: Grecja (2,6%), Hiszpania (2,9%), Portugalia (3,2%) i UE (2,5%) |      |      |      |      |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|------|------|------|
|                                                                      | 4%                                                                                                                                                      | 5%   | 6%   | 7%   | 8%   |
| Rok osiągnięcia przez Polskę przeciętnego poziomu PKB na mieszkańca: |                                                                                                                                                         |      |      |      |      |
| Grecji                                                               | 2043                                                                                                                                                    | 2024 | 2017 | 2012 | 2010 |
| Hiszpanii                                                            | 2069                                                                                                                                                    | 2035 | 2023 | 2017 | 2013 |
| Portugalii                                                           | 2080                                                                                                                                                    | 2035 | 2022 | 2016 | 2012 |
| UE                                                                   | 2067                                                                                                                                                    | 2039 | 2028 | 2021 | 2017 |
| Relacja (w %) w 2005 r. poziomu uzyskanego przez Polskę do poziomu:  |                                                                                                                                                         |      |      |      |      |
| Grecji                                                               | 79                                                                                                                                                      | 102  | 130  | 170  | 218  |
| Hiszpanii                                                            | 64                                                                                                                                                      | 83   | 106  | 138  | 177  |
| Portugalii                                                           | 65                                                                                                                                                      | 84   | 107  | 140  | 180  |
| UE                                                                   | 55                                                                                                                                                      | 71   | 91   | 118  | 152  |

Źródło: *Unia Europejska – serwis informacyjny*, Agencja UNIA-PRESS, Wyd. „Hubertus”, Warszawa nr 8/2000. s. 38.

Przy założeniu średniego tempa wzrostu PKB w UE na poziomie 2,5% i 4% wzrostu PKB w Polsce do zrównania poziomu rozwoju dojdzie w 2067 r. Jeśli założymy, że tempo wzrostu polskiej gospodarki podniesie się do poziomu 8% przy niezmiennym tym mierniku w przypadku Unii, to do zrównoważenia dojdzie w 2017 r. Szacuje się,

że urzeczywistnienie docelowego modelu integracji Polski ze strukturami UE, tzn. dogonienie Hiszpanii, jest możliwe odpowiednio w 2069 r. i 2013 r., jeśli przyjmie się też o niezmiennym poziomie rozwoju Hiszpanii (2,9% PKB rocznie)<sup>12</sup>. Niewątpliwie rozwój naszej gospodarki wykazuje obecnie, że są wszelkie szanse szybkiego wzrostu PKB – m.in. ze względu na m.in. rozwój gospodarki światowej, otwarcie granic i absorpcję środków pomocy unijnej. Jednakże należy pamiętać, iż kwoty zapisane w ramach pomocy Polsce i jej regionom na niwelowanie różnic w rozwoju niekoniecznie muszą zostać w tej wysokości wchłonięte przez gospodarkę. Zależać to będzie od:

a) w wymiarze administracyjnym:

- wiedzy i umiejętności kadry administracyjnej,
- sprawności agencji zarządzających i płatniczych,
- przejrzystości procedur i ich przestrzegania,
- dostępności środków finansowych,
- skuteczności kontroli i monitoringu;

b) w ujęciu strukturalnym zdolności absorpcyjnej:

- klarowności celów polityki strukturalnej,
- jakości układu instytucjonalnego prowadzenia polityki strukturalnej,
- skuteczności instrumentów polityki strukturalnej,
- efektywności przedsięwzięć publicznych,
- poziomu przedsiębiorczości<sup>13</sup>.

Zdolność do absorpcji środków pomocy UE dotyczy nie tylko regionów w Polsce, ale i regionów „nowych” krajów UE. Doświadczenia gospodarki światowej i polskiej wskazują, że rozwój regionów można wspierać nie tylko przez wykorzystanie środków UE, ale także przez tworzenie funduszy rozwoju regionalnego i lokalnego, m.in. regionalnych funduszy inwestycyjnych, subregionalnych funduszy poręczeń kredytowych, lokalnych funduszy mikropożyczkowych.

W odniesieniu do nowych członków UE zachodzi obawa, czy wskutek niskiego poziomu absorpcji środków (m.in. z tego powodu, że im biedniejszy region, tym trudniej mu zapewnić sprawne pozyskiwanie pomocy – ze względu na małą możliwość zebrania części własnej), z upływem czasu nie dojdzie do pogłębiania się różnic w rozwoju ich regionów w stosunku do pozostałych obszarów UE. Przykładem może być Polska – której regiony zamykają listę obszarów UE 25 pod względem wypracowanego PKB *per capita*.

Dotychczasowi członkowie UE muszą sobie zdać sprawę z tego, że zmieniła się przeciętna PKB *per capita* w rozszerzonej UE. Nowi członkowie mają ten mierznik niższy, a przez swoje przystąpienie do UE, w wyniku efektu statystycznego,

<sup>12</sup> Szerzej o sytuacji społeczno-gospodarczej Polski w: M. Misiak, *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Polski u progu akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.

<sup>13</sup> J. Hausner, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] Studia Regionalne i Lokalne nr 1 (5), 2001, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2001, s. 17.

spowodowali obniżenie średniej UE. W ten sposób kraje, które dotychczas były objęte celami 1 i 2, przestały mieć podstawę do ubiegania się o te środki. UE przewidziała ten efekt, więc w ramach Agendy 2000 zagwarantowała im tzw. pomoc przejściową na 3-5 lat. Podkreślano również, że część z regionów objętych celem 1 może zacząć korzystać ze wsparcia w ramach celów 2 i 3. Konsekwencje zmiany średniego poziomu PKB w UE 25 prowadzą do wniosku, że część krajów – starych członków Unii – będzie się domagać zmian w prowadzonej polityce regionalnej. Nakładają się na to wysokie wydatki na zapóźnione regiony nowych krajów członkowskich. Powstaje zatem pytanie o kształt przyszłej polityki regionalnej. Przy omawianiu propozycji budżetowych na lata 2007-2013 dochodzi do ujawniania się odmiennych poglądów na finansowanie regionów ubogich.

Na rozwój regionów w UE wpływają: proces integracji, istnienie wielkich korporacji, działających ponad granicami państw, wysoka dynamika przepływu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, znoszenie barier w handlu i przepływie kapitału oraz w podejmowaniu działalności gospodarczej. Czynniki te przyczyniają się do lokalizowania inwestycji w regionach mniej rozwiniętych, dając inwestorom szansę osiągnięcia dodatkowych zysków. Jednocześnie regiony te zyskują dodatkowe możliwości rozwoju.

## Literatura

1. Bidzińska-Jakubowska B., *Unia Europejska. Instytucje, porządek prawny, polityki wspólne, integracja Polski z UE*, UO, Opole 2000.
2. Borowiec J., Wilk K., *Teoria i praktyka europejskiej integracji gospodarczej*, AE, Wrocław 1997.
3. Gilowska Z. i in., *Koncepcja polityki rozwoju regionalnego w perspektywie akcesji Polski do Unii Europejskiej*, PARR, Warszawa 2001, s. 14.
4. *Globalizacja. Mechanizmy i wyzwania*, red. B. Liberska, PWE, Warszawa 2002.
5. Hausner J., *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Studia Regionalne i Lokalne* nr 1 (5)/2001, Wydawnictwo Scholar, Warszawa 2001.
6. [http://www.infoeuropa.gov.pl/html/czymdetail92\\_.html](http://www.infoeuropa.gov.pl/html/czymdetail92_.html).
7. Kozak M., Pyszkowski A., Szewczyk R., *Słownik rozwoju regionalnego*, wyd. 4, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2001.
8. Misiak M., *Diagnoza sytuacji społeczno-gospodarczej Polski u progu akcesji do Unii Europejskiej*, Warszawa 2004.
9. Narodowy Plan Rozwoju na lata 2004-2006, [http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl/\\_fundusze.php?dzial=1192&poddzial=1205&dokument=2539](http://www.funduszeustrukturalne.gov.pl/_fundusze.php?dzial=1192&poddzial=1205&dokument=2539).
10. *Polityka ekonomiczna*, wyd. 2, red. B. Winiarski, AE, Wrocław 1994.
11. *Projekt rozporządzenia Rady wprowadzający ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności*, przedstawionego przez Komisję Wspólnot Europejskich, Bruksela 14.07.2004, SEC (2004)924.
12. Uchwała nr 105 Rady Ministrów z dnia 28 grudnia 2000 r. w sprawie przyjęcia Narodowej Strategii Rozwoju Regionalnego 2001-2006 (MP nr 43, poz. 851).

## **DIMENSION AND GOALS OF REGIONAL POLICY IN INTEGRATED EUROPEAN – SELECTED ASPECTS**

### **Summary**

High level of differentiation of development of regions in the countries of European Union is a reason for the increase of meaning of regional policy. Common regional policy implies support for retarded regions, ultra-peripheral, with structural problems regions. It also serves a general development of human resources and hardens activities in the European strategy of employment. Because of the EU enlargement some regions cannot get help in Target 1; the reason is that average GNP per capita has increased – the regions can receive help in Target 2 and 3. The character of regional policy of EU changes in influence of world economy and globalization process. Enlarged EU can compete with the economy of the USA. The new area of EU is a diversified and full of discrepancies region.