

Tomasz Dorożyński*

ROLA ZASAD WSPÓLNOTOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI W SKUTECZNYM WYKORZYSTANIU FUNDUSZY UNIJNYCH

Polityka spójności ekonomicznej i społecznej to długofalowe działania władz publicznych różnego szczebla administracyjnego, zorientowane na pobudzenie rozwoju gospodarczego i społecznego w regionach. Głównym celem polityki spójności jest zmniejszenie dysproporcji na obszarze Wspólnot Europejskich, a także zwiększenie konkurencyjności regionów oraz rozwiązywanie strukturalnych problemów ekonomicznych i społecznych¹. Polityka regionalna jest zatem częścią polityki rozwoju. Dlatego też jej cele, instrumenty i zasady muszą być spójne z mechanizmami rozwoju. We współczesnej gospodarce rysuje się prymat czynników endogenicznych w rozwoju regionalnym i lokalnym nad czynnikami egzogenicznymi.

Jednocześnie rośnie znaczenie powiązań i relacji w skali globalnej. Globalizacja związana jest przede wszystkim z rewolucją technologiczną, jaka dokonała się w transporcie, komunikacji i przetwarzaniu danych. Globalny rynek, konkurencja i zarządzanie w istotny sposób wpłynęły na funkcjonowanie miast, regionów i krajów². Procesowi globalizacji towarzyszą dwa inne zjawiska często określane wspólnym mianem regionalizacji. Mają one jednak różny zasięg przestrzenny. Po pierwsze, jest to powstawanie regionalnych ugrupowań integracyjnych (regionalizacja gospodarki światowej, integracja regionalna). Po drugie, mamy do czynienia z procesem wzrostu znaczenia regionów w skali poszczególnych państw (regionalizacja gospodarek narodowych). Zarówno globalizacja, jak i integracja oraz towarzyszące im zmiany strukturalne wpływają na przestrzenne rozmieszczenie działalności gospodarczej³. W ekonomii regionalnej podkreśla się znaczenie postępującego wraz z globalizacją wzrostu znaczenia terytorium oraz skali regionalnej i lokalnej, co znalazło swoje odzwierciedlenie w terminie przyjętym przez francuskich regionalistów – globalizacja⁴.

* Mgr, asystent w Katedrze Międzynarodowych Stosunków Gospodarczych Uniwersytetu Łódzkiego.

¹ *Polska wobec nowej polityki spójności Unii Europejskiej*, red. T. G. Grosse, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 11–12.

² M. Czerny, *Globalizacja a rozwój. Wybrane zagadnienia geografii społeczno-gospodarczej świata*, PWN, Warszawa 2005, s. 21–22.

³ I. Pietrzyk, *Globalizacja, integracja europejska a rozwój regionalny*, [w:] *Wiedza innowacyjność, przedsiębiorczość a rozwój regionalny*, red. A. Jewtuchowicz, Zakład Ekonomiki Regionalnej i Ochrony Środowiska UŁ, Łódź 2004, s. 9–11.

⁴ *Ibidem*, s. 12.

Proces międzynarodowej integracji gospodarczej po II wojnie światowej odgrywa bardzo istotną rolę w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym Europy. W procesie tym można zauważyć wzrost znaczenia regionów i społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. Jednocześnie występują duże, międzyregionalne dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym. W celu ich usuwania Wspólnota Europejska realizuje politykę spójności. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność, subsydiarność i spójność. Konieczne jest zatem stworzenie efektywnego systemu realizacji polityki spójności. Podjęcie tych działań jest szczególnie ważne w ramach nowej perspektywy budżetowej na lata 2007–2013. Głównym celem artykułu jest ocena wpływu zasad polityki spójności na funkcjonowanie systemu wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Zasady te stanowią podstawowe wytyczne dla państw członkowskich i ich regionów – beneficjentów pomocy strukturalnej. Regulują wszystkie kwestie związane z poszczególnymi fazami realizacji projektów, począwszy od planowania i programowania pomocy, poprzez realizację i wdrażanie działań, kończąc na monitoringu, ewaluacji i kontroli finansowej.

1. Wybrane zasady wspólnotowej polityki spójności

Zasady wspólnotowej polityki spójności zostały w większości sformułowane w wyniku reformy funduszy strukturalnych przeprowadzonej w 1988 r. i po raz pierwszy w pełni zastosowane w okresie budżetowym 1989–1993 (tzw. pierwszy pakiet Delorsa). Konieczność uregulowania przepisów w tym zakresie była spowodowana niską efektywnością wdrażanych programów. Ograniczone środki, rozproszenie projektów, brak komplementarności regionalnej pomocy europejskiej i krajowej oraz niedostatki koordynacji wymieniane były jako przyczyny braku efektów w zakresie zmniejszania dysproporcji regionalnych⁵. Głównym zadaniem, przed którym stanęła Komisja, było odejście od niespójnych i nieskoordynowanych działań na rzecz kompleksowej i skutecznej pomocy w celu zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Wspólnot Europejskich.

Zasady nie wynikają z teorii, lecz są przede wszystkim wynikiem doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską i kraje członkowskie. Swoją dotychczasową kształt zawdzięczają rozporządzeniom Rady UE i Parlamentu Europejskiego, przyjętym w czerwcu i lipcu 1999 r.⁶ Dokumenty te zawierają ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (1260/1999/WE)⁷ oraz szczegółowe wytyczne w sprawie poszczególnych instrumentów wsparcia. Wśród najważniejszych należy wymienić zasady⁸:

⁵ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2002, s. 92.

⁶ W rozporządzeniu Rady nr 1083/2006 z 11.07.2006 r. ustanawiającym ogólne przepisy dotyczące EFRR, EFS i Funduszu Spójności w latach 2007–2013 rozszerzono zakres zasad wspólnotowej polityki spójności m.in. o zasadę równości kobiet i mężczyzn oraz o zasadę zrównoważonego rozwoju (art. 16 i 17).

⁷ Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, OJ L 161.

⁸ W literaturze można wskazać inne podziały i klasyfikacje zasad wspólnotowej polityki regionalnej, np. I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2002, s. 155.

koncentracji, programowania, partnerstwa, dodatkowości, koordynacji, monitoringu, ewaluacji i kontroli projektów oraz zgodności.

Prawidłowo realizowana polityka spójności powinna zmierzać zarówno do ugruntowania pozycji konkurencyjnej regionów wiodących, jak i do poprawy sytuacji oraz pobudzenia czynników wzrostu regionów peryferyjnych. Wymaga to sprzężenia interregionalnej polityki państwa, realizowanej na szczeblu centralnym, z intraregionalną polityką rozwoju gospodarczego, prowadzoną przez administrację rządową i samorządową szczebla regionalnego i lokalnego. Sprzężenie to powinno dotyczyć zarówno poziomu koncepcyjnego, jak i realizacyjnego. Podstawą tych działań powinny być zasady, na których opiera się współczesna polityka regionalna UE⁹.

2. Koncentracja

Zgodnie z zasadą koncentracji środki z funduszy strukturalnych mogą być kierowane jedynie do ściśle określonych regionów spełniających kryteria pomocy, na realizację wcześniej przyjętych celów¹⁰. Zbyt duża liczba celów priorytetowych spowodowała ich ograniczenie w okresie budżetowym 2000–2006 do trzech i przeznaczenie pomocy dla regionów najuboższych i opóźnionych w rozwoju oraz dla obszarów dotkniętych problemami strukturalnymi¹¹. O realnym wymiarze zasady koncentracji świadczy fakt, że niemal 70% wszystkich środków funduszy strukturalnych na lata 2000–2006 było kierowanych do regionów najuboższych (cel nr 1 polityki regionalnej – 69,7%). Należy również podkreślić, że pierwszy i drugi cel priorytetowy polityki regionalnej mają wymiar regionalny, a jedynie cel trzeci – horyzontalny – generalnie nie podlega zasadzie koncentracji. Reasumując, większość środków strukturalnych jest kierowanych do regionów spełniających ściśle wyznaczone kryteria wsparcia. O coraz większej koncentracji polityki na regionach najbiedniejszych świadczy również malejący odsetek populacji UE objętej pomocą, z 51,6% w poprzednim okresie budżetowym (1994–1999) do ok. 35–40% w latach 2000–2006. Należy jednak podkreślić, że z powodu braku porozumienia odnośnie gruntownej reformy wspólnej polityki rolnej oraz braku zgody na zwiększenie unijnego budżetu przez państwa członkowskie, udział wspólnotowych wydatków na politykę regionalną został zmniejszony o ok. 10% (z 36 do 26% budżetu)¹² w porównaniu z poprzednim okresem budżetowym. Pozytywnym efektem wprowadzenia zasady koncentracji było przyjęcie ściśle określonych kryteriów kwalifikacji regionów uprawnionych do otrzymywania pomocy. Rygorystyczne przestrzeganie zasady koncentracji zapobiegało rozproszeniu środków na zbyt dużą liczbę celów priorytetowych, regionów i osób objętych dofinansowaniem.

⁹ K. Kuciński, *Konkurencyjność jako zagadnienie regionalne*, Instytut Funkcjonowania Gospodarki Narodowej Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 1998, s. 16.

¹⁰ *Integracja europejska, wybrane polityki wspólnotowe*, red. A. Maciaszczyk, Instytut Europejski, Łódź 2001, s. 27.

¹¹ W latach 1989–1993 obowiązywało 6 celów priorytetowych, a 7 w latach 1994–1999.

¹² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 138.

3. Programowanie

System programowania polityki regionalnej UE został opracowany w latach 1986–1988 na wzór francuskiego mechanizmu planowania wsparcia strukturalnego. Zakładał on interwencje w ramach wieloletnich okresów planowania. Od 1988 r. Wspólnota odeszła od wspierania pojedynczych i nieskoordynowanych projektów na rzecz stabilnych, długookresowych programów rozwoju¹³. Zasada programowania polega na tworzeniu wieloletnich zintegrowanych programów rozwoju regionalnego, w których ustalony zostaje harmonogram realizacji działań i alokacja środków finansowych. Podejście zintegrowane oznacza przede wszystkim odejście od finansowania przez KE pojedynczych projektów na rzecz programów operacyjnych. Zatem istotą i jednocześnie zaletą zasady programowania są dwa filary¹⁴: podejście długofalowe oraz konstruowanie kompleksowych dokumentów programowych zintegrowanych lub sektorowych.

Wprowadzenie zasady programowania do wspólnotowej polityki regionalnej zapewniło wieloletnią stabilność jej celów oraz trwałość źródeł finansowania. Przyjęte przez Komisję procedury programowania zachęcają poszczególne ministerstwa do współpracy i koordynacji działań w zakresie rozwoju regionalnego, tym samym przyczyniając się do zwiększenia efektów prowadzonych działań. Zasada programowania wpływa na poprawę efektywności wspólnotowej polityki spójności zapobiegając rozproszeniu środków na finansowanie pojedynczych projektów, których niepowiązane ze sobą działania dublowały się lub prowadziły do sprzecznych efektów. Ponadto, wprowadzenie zasady programowania poprzez zagwarantowanie krajowych środków publicznych oraz dofinansowania wspólnotowego przyczyniło się do zwiększenia efektywności prowadzonych działań w wyniku zapewnienia stabilności i pewności ich realizacji w długim okresie. Jednocześnie stabilne źródła zewnętrznego finansowania pobudzały kapitał prywatny i zwiększały jego zaangażowanie w projektach komercyjnych i społecznych. Wprowadzenie przez Komisję szczegółowych wytycznych odnośnie do programowania rozwoju regionalnego przyczyniło się również do rozwoju długookresowego planowania strategicznego w wielu państwach członkowskich na poziomie krajowym i regionalnym. Szczegółowa ocena dokumentów programowych dokonywana przez Komisję doprowadziła do stopniowej poprawy ich jakości oraz do lepszego alokowania funduszy strukturalnych i sprawnego ich wykorzystywania.

4. Partnerstwo

Zasada partnerstwa tworzy ramy współpracy na dwóch płaszczyznach¹⁵: instytucjonalnej oraz publiczno-prywatnej.

Głównym celem tej zasady jest przeprowadzenie poszczególnych faz polityki regionalnej, poczynwszy od etapu przygotowania programów, poprzez finansowanie,

¹³ K. Głabicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 66.

¹⁴ P. Jasiński, *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 33.

¹⁵ *Ibidem*.

nadzór, monitoring i kontrolę, aż do końcowej ewaluacji działań, we współpracy wszystkich stron, tzn.: Komisji Europejskiej, władz krajowych na szczeblu centralnym, reprezentantów poszczególnych regionów, władz lokalnych i innych właściwych władz publicznych oraz lokalnych partnerów społecznych i gospodarczych.

Do głównych zalet partnerstwa w procesie wdrażania instrumentów polityki regionalnej zalicza się¹⁶:

- możliwość wymiany informacji, w szczególności w zakresie metodologii procesu planowania, wdrażania, zarządzania finansowego i rozliczania projektów;
- wytwarzanie poczucia zaangażowania w podejmowane przedsięwzięcia oraz wspólnej odpowiedzialności za ich realizację;
- tworzenie sieci powiązań na szczeblu lokalnym i regionalnym;
- możliwość realizacji kolejnych projektów w oparciu o utworzone partnerstwo;
- pozyskanie środków finansowych (partnerstwo publiczno-prywatne).

Przykładem programów wdrażanych w oparciu o zasadę partnerstwa są m. in. Inicjatywy Wspólnotowe oraz programy wspólnotowe¹⁷.

Partnerami w projektach mogą być zarówno władze publiczne, jak i przedstawiciele środowisk społeczno-gospodarczych, inwestorów, instytucji finansowych, organizacji zawodowych, stowarzyszeń, fundacji, instytucji rynku pracy, szkół, organizacji pozarządowych, instytucji otoczenia biznesu i innych. Praktyczna realizacja zasady partnerstwa wpływa bezpośrednio na poprawę wykorzystania funduszy strukturalnych przez kraj członkowski, w szczególności na szczeblu regionalnych programów operacyjnych. Zaangażowanie partnerów już na etapie programowania pozwala na przygotowanie priorytetów i działań, które będą odpowiadały potrzebom lokalnych i regionalnych beneficjentów, choć jednocześnie wydłuża czas potrzebny na opracowanie tych dokumentów.

Zasada partnerstwa bezpośrednio związana jest z zasadą subsydiarności i komplementarności¹⁸.

5. Dodatkowość

Zasada dodatkowości stanowi fundamentalną regułę finansowania polityki rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Fundusze strukturalne i pozostałe instrumenty poli-

¹⁶ I. Piętrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 174.

¹⁷ Socrates, Leonardo Da Vinci, Media, Raphael, Program Ramowy (VI/VII), Tempus, Młodzież, Life, Kultura 2000.

¹⁸ Zgodnie z **zasadą subsydiarności**, wdrażanie pomocy regionalnej powinno być zadaniem państwa członkowskiego na odpowiednim poziomie terytorialnym, w oparciu o szczegółowe rozwiązania i zadania powierzone poszczególnym szczeblom samorządowym. Podejmowane decyzje nie mogą w żaden sposób naruszać kompetencji Komisji, zwłaszcza odnośnie wdrażania ogólnego budżetu WE. W myśl **zasady komplementarności** działania podejmowane przez Komisję powinny być uzupełniane odpowiednimi inicjatywami państw członkowskich. Urzeczywistnieniem zasady komplementarności jest wypracowanie wspólnych procedur współpracy, monitoringu i ewaluacji dokumentów programowych i poszczególnych działań między Komisją, państwem członkowskim i pozostałymi zaangażowanymi podmiotami. Konsekwencją zasady komplementarności jest określenie udziału finansowego Wspólnoty w relacji do wydatków publicznych państwa członkowskiego. Zasada komplementarności łączy w sobie najważniejsze elementy zasady partnerstwa i zasady dodatkowości. A. Wołoska, A. Jurkowska, *Polityka regionalna w aspekcie integracji z Unią Europejską*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Informatyki i Zarządzania, Rzeszów 2002, s. 5.

tyki regionalnej pełnią rolę uzupełniającą w stosunku do działań realizowanych przez państwa członkowskie. Każdy kraj – beneficjent pomocy spójności – musi ponosić część wydatków przynajmniej w takiej wysokości jak w poprzednim okresie programowania. Zatem pomoc UE, zgodnie z zasadą dodatkowości, ma zwiększać nakłady finansowe przeznaczane na rozwój regionalny, a nie zastępować krajowe środki publiczne¹⁹. Poziom wydatków na cele regionalne w poprzednim okresie programowania powinien być jednak traktowany w sposób elastyczny, biorąc pod uwagę ogólne warunki makroekonomiczne i możliwości finansowe kraju-beneficjenta oraz specyficzne uwarunkowania gospodarcze odnoszące się m. in. do procesu prywatyzacji, restrukturyzacji i problemów budżetowych. Należy podkreślić, że przyjęcie zasady dodatkowości było odpowiedzią Komisji na powszechną praktykę państw członkowskich, która polegała na refinansowaniu krajowych wydatków regionalnych z funduszy strukturalnych.

6. Koordynacja

Zasada koordynacji odnosi się do funduszy strukturalnych i innych instrumentów finansowych polityki regionalnej przyczyniających się do realizacji celów priorytetowych. Zasada koordynacji może być rozpatrywana na trzech płaszczyznach²⁰:

- zintegrowanego wykorzystania wszystkich dostępnych instrumentów finansowych polityki regionalnej Unii Europejskiej,
- koordynowania przez Komisję krajowych polityk regionalnych państw członkowskich,
- działania na rzecz harmonijnego rozwoju przestrzeni europejskiej.

W zakresie zintegrowanego wykorzystania wszystkich źródeł finansowania projektów inwestycyjnych Wspólnota stawia za sobie cel skoordynowane i spójne wykorzystanie instrumentów polityki regionalnej, programów uzupełniających oraz innych form pomocy m.in. pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Stąd też w wyniku reformy polityki regionalnej z 1988 r. wprowadzono wspólny regulamin określający ogólne zasady wdrażania funduszy strukturalnych. Wcześniej poszczególne fundusze funkcjonowały w sposób autonomiczny i nieskoordynowany.

Koordynacja polityki krajowych ma na celu usprawnienie systemu kontroli przyznawanej pomocy i w sposób szczególny odnosi się do przedsiębiorstw, udzielanej im pomocy publicznej oraz przestrzegania reguł polityki konkurencji.

Kolejną grupą zagadnień, do których bezpośrednio odnosi się zasada koordynacji, jest zapewnienie współpracy wszystkich państw europejskich w zakresie polityki zagospodarowania przestrzennego. Podjęte działania na forum Komisji Europejskiej, Rady Europy oraz innych organizacji regionalnych skupiają się na promowaniu trzech koncepcji: spójności gospodarczej i społecznej, trwałego rozwoju oraz zrównoważonej konkurencyjności terytorium europejskiego.

¹⁹ *Ibidem*, s. 5.

²⁰ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna...*, s. 158.

7. Monitorowanie, ewaluacja i kontrola

Zasady monitorowania, ewaluacji i kontroli projektów związane są z oceną programów rozwoju regionalnego realizowanych w poszczególnych państwach i obszarach objętych pomocą z funduszy strukturalnych oraz pozostałymi instrumentami polityki spójności Unii Europejskiej. Zasada monitorowania oznacza obowiązek stałego nadzoru nad instrumentami polityki spójności w odniesieniu do przyjętych warunków i kryteriów przed uruchomieniem środków finansowych. Instytucja zarządzająca funduszami unijnymi w kraju członkowskim jest odpowiedzialna za monitorowanie, czyli m. in. za: zbieranie informacji finansowych i statystycznych w celu sporządzania wskaźników monitorowania, organizowanie oceny w połowie okresu programowania we współpracy z Komisją i państwem członkowskim, zagwarantowanie prawidłowości operacji finansowych, zagwarantowanie zgodności działań z innymi politykami wspólnotowymi oraz za tworzenie rocznych i końcowych raportów o wdrażaniu.

Ocena wyników polityki spójności powinna odbywać się w odniesieniu do wcześniej przyjętych celów i określić jej wpływ na specyficzne problemy regionalne. Realizowane działania powinny być oceniane: *ex ante*, w połowie okresu programowania i *ex post*.

Celem oceny *ex ante* jest dostarczenie informacji ułatwiających przygotowanie planów rozwoju, programów operacyjnych oraz uzupełnień (dokumentów uszczegóławiających) programów operacyjnych. Ocena ta powinna w sposób szczególnie uwzględniać odniesienie poszczególnych dokumentów programowania do polityki zatrudnienia i rynku pracy, Europejskiej Strategii Zatrudnienia, ochrony środowiska naturalnego, równego traktowania kobiet i mężczyzn, innowacyjności oraz wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw.

Celem oceny przeprowadzonej w połowie okresu programowania jest zbadanie wstępnych wyników działań i projektów, ich odniesienie do stawianych celów oraz stopień wykorzystania środków finansowych. Ocena ta jest przeprowadzana przez instytucje zarządzające, we współpracy z Komisją Europejską i krajem członkowskim.

Ocena *ex post* powinna określić stopień wykorzystania pomocy, skuteczność oraz jej oddziaływanie na wszystkie sektory objęte subwencjami. Elementem oceny *ex post* musi być sformułowanie wniosków odnośnie do realizacji polityki spójności, które będą wykorzystane w kolejnym programowaniu instrumentów polityki regionalnej.

Procedury kontroli finansowej stanowią jeden z najważniejszych elementów systemu wykorzystania funduszy strukturalnych i pozostałych instrumentów finansowego wsparcia. Zgodnie z zasadą subsydiarności i z uwzględnieniem odpowiedzialności Komisji za wdrażanie ogólnego budżetu WE, państwa członkowskie powinny wziąć odpowiedzialność za finansową kontrolę pomocy regionalnej.

8. Zgodność

Wszelkie operacje współfinansowane przez fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, Europejski Bank Inwestycyjny i inne instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej muszą być spójne z postanowieniami Traktatu ustanawiającego WE i zgodne

z innymi politykami i działaniami Wspólnoty. Szczególne znaczenie przy programowaniu polityki spójności mają bezpośrednie odniesienia do polityki ochrony i poprawy stanu środowiska naturalnego. Związek ten istnieje na dwóch płaszczyznach.

Po pierwsze, ochrona środowiska stanowi jeden z filarów programowania pomocy, obejmując działania dla przedsiębiorstw oraz jednostek publicznych i samorządowych. Projekty bezpośrednio lub pośrednio związane z ochroną środowiska są finansowane przez wszystkie fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, EBI i inne instrumenty polityki regionalnej.

Z drugiej strony, oddziaływanie projektu współfinansowanego z funduszy strukturalnych na środowisko naturalne stanowi jeden z najważniejszych wyznaczników w fazie oceny merytorycznej wniosku. Promocja idei rozwoju zrównoważonego w projektach współfinansowanych z funduszy strukturalnych, sekcji środowiskowej Funduszu Spójności i programów wspólnotowych jest ważnym wkładem państw członkowskich w poprawę stanu środowiska naturalnego w UE.

Polityka spójności jest powiązana z polityką zatrudnienia i równości szans. W szczególności dotyczy to realizacji podstawowych założeń Europejskiej Strategii Zatrudnienia, promocji zatrudnienia, aktywnych form zwalczania bezrobocia i eliminacji wszelkich form dyskryminacji i nierówności na rynku pracy. Polityka równych szans odnosi się przede wszystkim do sytuacji kobiet i mężczyzn na rynku pracy oraz osób niepełnosprawnych. Istotnym efektem projektów unijnych powinna być pomoc dla osób niepełnosprawnych i zagrożonych wykluczeniem społecznym oraz organizacji działających na ich rzecz.

Istnieje również silne powiązanie między polityką spójności a zasadą przejrzystości zamówień publicznych. Wymaga się bowiem transparentnego przeprowadzenia procedury wyboru wykonawców w ramach określonego projektu przez beneficjenta pomocy strukturalnej lub też instytucji odpowiedzialnej za realizację i wdrażanie poszczególnych działań współfinansowanych z funduszy strukturalnych. Aby zapobiec ingerencjom pozamerytorycznym w wybór wniosków, istotne jest przyjęcie sprawnego systemu wdrażania, monitorowania i ewaluacji projektów. Ważne jest również stworzenie przejrzystego algorytmu podziału środków oraz promowanie tych beneficjentów, którzy potrafią sprawnie aplikować i skutecznie realizować projekty, zgodnie z zasadami wspólnotowej polityki spójności. Procedury te sprzyjają przejrzystości w realizacji inwestycji publicznych i są również wykorzystywane w projektach krajowych. W efekcie poprawia się wykorzystanie krajowych środków publicznych i prywatnych.

Ważnym aspektem projektów współfinansowanych z funduszy strukturalnych jest wspieranie informatyzacji i budowy społeczeństwa informacyjnego. Cele te znalazły odzwierciedlenie w dotychczasowych dokumentach programowych oraz stanowią ważną część nowych projektów na lata 2007–2013.

Fundusze strukturalne, a zwłaszcza Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny oraz programy wspólnotowe stwarzają nowe możliwości wsparcia edukacji na wszystkich poziomach. Warto również zwrócić uwagę na możliwości współfinansowania badań naukowych. Liczne prace potwierdzają, że w długim okresie kraje inwestujące w naukę, badania i innowacyjność zwiększają swój dobrobyt. Zatem programy wspólnotowe poprzez finansowanie badań naukowych

przyczyniają się do poprawy sytuacji społeczno-gospodarczej państw-beneficjentów tej pomocy.

Projekty europejskie promują kulturę, sztukę i dziedzictwo narodowe w wymiarze narodowym, regionalnym i lokalnym. W szczególności są to inwestycje pozwalające na rewitalizację obiektów o szczególnym znaczeniu historycznym i kulturalnym. Fundusze strukturalne to ogromna szansa na poprawę stanu zabytków, rozwój infrastruktury kultury oraz wzrost standardu instytucji kultury. Rola kultury w rozwoju jest wielowatkowa. Po pierwsze, jest to wartość sama w sobie, po drugie, kultura stanowi bazę dla budowy społeczeństwa opartego na wiedzy, po trzecie, wraz z przemysłami kultury to jeden z najdynamiczniej rozwijających się sektorów gospodarki²¹. Jednocześnie realizowane są projekty promujące równość szans, tolerancję, wolność, przybliżające ideę integracji europejskiej i wiedzę nt. UE wśród jej obywateli²².

Wspólnotowa polityka spójności w istotnej części wspiera rozwój przedsiębiorczości. Ponieważ znaczna część pomocy strukturalnej dla firm trafia za pośrednictwem instytucji otoczenia biznesu, co sprzyja tworzeniu nowych form usług oraz rozwojowi sieci wsparcia²³, realizowane są projekty finansujące sferę badawczo-rozwojową (B+R), tworzenie i rozwój parków przemysłowych i technologicznych, inkubatorów przedsiębiorczości, regionalnych strategii innowacji oraz współpracy w ramach regionalnych i lokalnych klastrów przemysłowych²⁴.

Ponadto wspólnotowa polityka spójności jest bezpośrednio związana ze wspólną polityką rolną oraz ze wspólną polityką transportową.

W odniesieniu do przedstawionych zasad wspólnotowej polityki spójności można stwierdzić, że zmiany zaproponowane wraz z nowym okresem programowania 2007–2013 są pozytywne, zwłaszcza te, które wzmacniają wcześniej omówione zasady. No-

²¹ *Finansowanie kultury z funduszy europejskich w Polsce w latach 2004–2006*, MKiDN, Warszawa 2006, s. 14 i s. 106.

²² Warto zauważyć, że m. in. w Grecji i Portugalii stworzono osobne programy operacyjne dla kultury. W Polsce w latach 2004–2006 kultura wspierana była poprzez działania ujęte w poszczególnych programach operacyjnych związanych z rozwojem regionalnym, zasobami ludzkimi, przedsiębiorczością i rozwojem obszarów wiejskich. W latach 2007–2013 uruchomiony zostanie osobny priorytet dla kultury w ramach PO Infrastruktura i środowisko.

²³ Przykładem w Polsce jest KSU oraz KoszEFS. KSU – Krajowy System Usług dla Małych i Średnich Przedsiębiorstw funkcjonujący przy Polskiej Agencji Rozwoju Przedsiębiorczości, KoszEFS – Krajowy Ośrodek Szkolenia Europejskiego Funduszu Społecznego i działającego w jego ramach ośrodki regionalne (RozEFS).

²⁴ Przykładem połączenia idei partnerstwa, rozwoju regionalnego, innowacyjności i udziału funduszy unijnych w tworzeniu klastra jest projekt *Klaster łódzki jako sieć współpracy w zakresie innowacji w regionie* współfinansowany z EFS, wdrażany w ramach ZPORR, działanie 2.6 Regionalne strategie innowacyjne i transfer wiedzy (projekt nr 494/2004). Celem projektu jest zwiększenie potencjału rozwojowego Łodzi i regionu łódzkiego poprzez zaangażowanie władz samorządowych, lokalnych ośrodków naukowo-badawczych, szkół wyższych oraz świata biznesu. Strategia budowy i rozwoju klastra opiera się na 3 filarach. Po pierwsze, aktywne poszukiwanie dużych inwestorów, w szczególności w branżach uznanych za priorytetowe tj. centra zaplecza biznesowego (tzw. BPO – Business Process Offshoring), sektor logistyczny i przemysł AGD. Po drugie, rozwój lokalnej przedsiębiorczości m.in. poprzez wspieranie powstawania i rozwój nowych przedsiębiorstw, uruchomienie Centrum Obsługi Przedsiębiorcy, powołanie Rady Koordynacyjnej ds. Innowacyjności oraz uruchomienie systemu doradztwa i szkoleń dla osób rozpoczynających działalność gospodarczą. W ramach systemu doradztwa i szkoleń na zasadzie partnerstwa z UMŁ współpracują liczne instytucje szkoleniowe, finansowe, doradcze i około biznesowe. Trzecim filarem projektu jest poprawa zewnętrznego wizerunku miasta poprzez skoncentrowanie działań promocyjnych na unikalnych walorach Łodzi np. wielokulturowość.

wy system zakłada uproszczenie oraz większą przejrzystość w przyznawaniu środków. W okresie budżetowym 2000–2006 funkcjonuje 9 celów i 6 instrumentów polityki regionalnej. W nowym okresie programowania zmniejszono liczbę celów i instrumentów do trzech. W latach 2007–2013 będą również kontynuowane działania w celu usprawnienia polityki spójności. Uproszczeniu uległ m. in. system programowania pomocy. Zmniejszenie liczby celów priorytetowych, wyeliminowanie Inicjatyw Wspólnotowych, pozostawienie trzech głównych funduszy pomocowych (EFRR, EFS, FS) oraz ujednolicenie działań wspierających rozwój obszarów wiejskich w znaczący sposób uprości procedurę programowania. W zakresie kontroli finansowej proponuje się zaostrzenie sankcji w przypadku wykorzystania środków strukturalnych niezgodnie z prawem, co ma przyczynić się do całkowitego wyeliminowania defraudacji funduszy. Zasada dodatkowości nadal pozostanie pryncypialną zasadą polityki spójności. Jej egzekwowanie będzie jednocześnie w gestii Komisji Europejskiej oraz państw członkowskich. Z punktu widzenia beneficjentów programów strukturalnych, najważniejsze zmiany w nowym programowaniu polegać będą na zastąpieniu Inicjatyw Wspólnotowych programami Europejskiej Współpracy Terytorialnej, utworzeniu dwóch nowych funduszy: Europejskiego Funduszu Rolnego Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Rybołówstwa, objęciu różnymi formami pomocy wszystkich obszarów WE, uproszczeniu ścieżki programowania poprzez likwidację uzupełnień programów operacyjnych oraz wprowadzenie monofunduszowości programów operacyjnych, wprowadzeniu zasady tzw. elastycznego finansowania działań (*cross-financing*), podwyższenie średniego poziomu dofinansowania środków WE z 75 do 85 %, ograniczeniu negatywnych konsekwencji zasady refundacji kosztów przy finansowaniu projektów poprzez wzmocnienie systemu zaliczkowego oraz wprowadzeniu ułatwień w zakresie formalnych wymogów projektowych.

9. Podsumowanie

Zasady wprowadzone w 1988 r. w znacznym stopniu zmieniły kształt polityki spójności. Wypracowanie tych mechanizmów umożliwiło państwom członkowskim i ich regionom wykorzystanie funduszy strukturalnych w sposób bardziej skuteczny i efektywny, m.in. poprzez: koncentrację środków w regionach o najniższym poziomie rozwoju, zwiększenie kontroli nad funduszami, lepszą koordynację oraz spójność działań. Choć zasady te często postrzegane są jako bariery w szybkim dostępie do środków unijnych, to jednak porządkują system programowania działań, realizacji projektów i rozliczania dofinansowania. Analiza zasad wspólnotowej polityki spójności prowadzi do następujących wniosków szczegółowych.

1. Przyjęcie zasady koncentracji oraz określenie kryteriów kwalifikacji regionów uprawnionych do otrzymywania pomocy zapobiegało rozproszению środków na zbyt dużą liczbę celów priorytetowych, regionów i osób objętych dofinansowaniem.

2. Wprowadzenie zasady programowania pozwoliło zapewnić wieloletnią stabilność jej celów oraz trwałość źródeł finansowania. Przyjęte przez Komisję procedury programowania zachęcają poszczególne instytucje i urzędy do współpracy i koordynacji w zakresie rozwoju regionalnego, tym samym przyczyniając się do zwiększenia

efektów prowadzonych działań. Zasada programowania wpływa na poprawę efektywności wspólnotowej polityki spójności, zapobiegając rozproszonemu środkom na finansowanie pojedynczych projektów, których niepowiązane ze sobą działania dublowały się lub prowadziły do sprzecznych efektów.

3. Zasada partnerstwa sprzyja tworzeniu sieci powiązań, wymianie doświadczeń, współpracy władz krajowych i samorządów oraz poprawie funkcjonowania administracji publicznej.

4. Zasada dodatkowości przyczynia się do lepszej kontroli nad funduszami oraz zapobiega refinansowaniu kosztów krajowej polityki regionalnej ze środków wspólnotowych.

5. Zasada koordynacji umożliwia zintegrowane wykorzystanie wszystkich dostępnych instrumentów pomocy regionalnej.

6. Zasady monitoringu, ewaluacji i kontroli projektów pozwalają na stałe doskonalenie prowadzonych działań oraz wyselekcjonowanie i upowszechnianie tzw. dobrych praktyk (*best practices*) czyli rozwiązań wzorcowych. Uważa się, że właśnie wymóg prowadzenia systematycznego monitorowania, oceny i kontroli programów przyczynił się w największym stopniu do zwiększenia efektywności wykorzystania instrumentów wspólnotowej polityki spójności.

7. Zasada zgodności zobowiązuje beneficjentów do realizacji projektów zgodnie z wymogami ochrony środowiska, polityki konkurencji, zamówień publicznych i innych.

Należy jednocześnie podkreślić, że system pomocy regionalnej jest skomplikowany i nadmiernie rozbudowany. Procedury aplikacyjne trwają zbyt długo, a beneficjenci często potrzebują wsparcia instytucji doradczych i szkoleniowych. Tym samym rosną koszty związane z uzyskaniem dofinansowania. Ponadto na etapie przygotowania programów dominują władze centralne, marginalizując samorządy regionalne i lokalne. Rola jednostek samorządu terytorialnego powinna być wzmocniona ze względu na rosnący udział programów regionalnych²⁵. Zapewnienie najwyższej jakości tych dokumentów oraz ich sprawne wdrażanie zależeć będzie w decydującym stopniu od jakości kapitału ludzkiego. Niezbędne jest zatem wykształcenie specjalistów z dziedziny gospodarki przestrzennej i regionalnej, administracji publicznej oraz zarządzanie rozwojem lokalnym i regionalnym²⁶. Jest to bezpośrednio związane z administracyjnym wymiarem zdolności absorpcyjnej danego regionu, który obejmuje: wiedzę i umiejętności kadr administracyjnych, sprawność agencji zarządzających i płatniczych, przejrzystość i przestrzeganie procedur, skuteczność kontroli i monitoringu oraz dostępność krajowych środków publicznych²⁷.

Podsumowując można stwierdzić, że zasady polityki spójności są zasadne z ekonomicznego punktu widzenia i zgodne z regułami racjonalnego postępowania. Jednocześnie pozwalają na wybór dobrych projektów i pozwalają na lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych oraz pozostałych programów i instrumentów wsparcia wspólnotowej polityki spójności.

²⁵ W Polsce jest to Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego 2004–2006 oraz będące w fazie opracowania 16 Regionalnych Programów Operacyjnych 2007–2013.

²⁶ A. K l a s i k, *Strategie regionalne. Doświadczenia polskie*, [w:] *Uwarunkowania i strategie rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej*, red. Z. Mikołajewicz, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Uniwersytet Opolski, Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju PAN, Opole 2000, s. 178.

²⁷ J. H a u s n e r, *Modele polityki regionalnej w Polsce*, [w:] *Problemy rozwoju regionalnego*, red. J. Brdulak, V, VII Kongres Ekonomistów Polskich, DW Bellona, Warszawa 2001, s. 25.

Tomasz Dorożyński

THE ROLE OF THE COHESION POLICY RULES IN EFFECTIVE USE OF THE EU FUNDS

The EU is one of the most prosperous economic areas in the world but disparities are significant. The whole history of European integration has been marked by a strong tendency towards economic and social cohesion. The main goal of the EU cohesion policy is to reduce economic, social and territorial disparities within the European Union. Council Regulations laying down general provisions on the Structural Funds and the Cohesion Fund constitute a basis for programming of the Funds including the most important rules, for example: concentration, partnership, complementarity, coordination, additionality, compatibility, programming, monitoring, financial control and evaluation. The main aim of this article is to evaluate the role of the EU cohesion policy rules in effective use of the Funds that have got the biggest influence on EU cohesion policy and establish its framework.