

Rafał Grupa\*  
Mateusz Koziel\*\*

## **POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ ORAZ JEJ WPLYW NA FUNKCJONOWANIE POLSKIEJ GOSPODARKI**

### **THE REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AND ITS IMPACT ON THE FUNCTIONING OF POLISH ECONOMY**

#### **Abstract**

The paper presents the EU affects the functioning of the Polish economy. Presented multiple importance of the EU aid, which has a positive effect on the functioning of the country. It shows that EU funds have a definite influence on the development and functioning of both the international and the country economy, particularly the regional economy. The study was prepared on the literature method of analysis and synthesis of the collected material.

**Key words:** The European Union, structural funds, the economy, regional policy

**JEL classification:** F02,052, R11, H54

#### **Wstęp**

Różnice w rozwoju poszczególnych regionów Unii Europejskiej stały się przyczyną stosowania we Wspólnocie wspólnej dla wszystkich polityki regionalnej. Jednakże rozbieżności ekonomiczne, społeczne i przestrzenne były tak duże, iż osiągnięto skutki odwrotne od zamierzonych. Różnice między regionami, jak i między państwami wewnątrz Wspólnoty, ograniczają możliwości rozwojowe nie tylko poszczególnych krajów czy obszarów, ale działają również na niekorzyść

---

\* Doktorant, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

\*\* Mgr, Wydział Zarządzania, Uniwersytet Warszawski.

całej Unii Europejskiej. Niewykorzystywany jest w pełni potencjał gospodarczy, na co wpływ ma słaby rozwój niektórych terenów. To z kolei osłabia Wspólnotę jako całość na arenie międzynarodowej, dlatego tak ważnym przedsięwzięciem stało się eliminowanie tego zjawiska. Co więcej, kapitał dostarczany w ramach polityki strukturalnej do mniej zamożnych regionów leży w interesie krajów bardziej bogatych również dlatego, że pozwala rozwijać tam rynki zbytu dla ich produktów.

Unia Europejska wspiera rozwój regionów, odwołując się do trzech instrumentów: funduszy strukturalnych, pożyczek z Europejskiego Banku Centralnego (EBI) oraz Funduszu Spójności. W niniejszej pracy autorzy omawiają pierwsze z wymienionych narzędzi. Głównym celem tego opracowania jest ukazanie wpływu funduszy regionalnych na funkcjonowanie polskiej gospodarki.

Przed wejściem do Unii Europejskiej Polska korzystała z programów przedakcesyjnych, które miały na celu przygotować kraj do uczestnictwa w Jednolitym Rynku. Po wejściu do Wspólnoty pojawiła się możliwość skorzystania z pomocy w ramach polityki regionalnej. Obecnie do Polski kierowane są unijne dotacje, które mają na celu finansowe wspomaganie inwestycji i projektów. To one powinny oddziaływać na społeczno-ekonomiczny rozwój regionów, poprawę ich kondycji i konkurencyjności oraz poziom życia ludności.

## Geneza polityki regionalnej Unii Europejskiej

W związku z bardzo dużymi i stale powiększającymi się dysproporcjami w rozwoju regionów Unii Europejskiej od wielu lat prowadzona jest wspólnotowa polityka regionalna, jak również rozwijane są jej instrumenty w formie różnych funduszy, przede wszystkim funduszy strukturalnych. Różnice ekonomiczne i społeczne między państwami ograniczają ich możliwości rozwojowe oraz hamują postępy integracyjne wewnątrz Wspólnoty i zmniejszają ich dynamikę. Polityka strukturalna jest pojęciem szerszym i obejmuje działania nie tylko w zawężonym obszarze – regionie, ale również rozprzestrzenia się na całe terytorium Unii. W jej zakres wchodzi mechanizmy mające na celu rozwiązywanie problemów, których nie da się naprawić w niedługim odstępie czasu, a które wymagają długofalowych przedsięwzięć. Zadaniem stosowania tych inicjatyw jest wyrównywanie różnic między regionami i sprzyjanie harmonijnemu wzrostowi całej Wspólnoty. Większość środków polityki strukturalnej przeznaczają się na politykę regionalną. Ponadto, jest adresowana regionalnie, w związku z czym pojęcia te często są stosowane zamiennie. Na poziomie europejskim politykę regionalną nazywa się również polityką strukturalną, ponieważ wyraża ona solidarność pomiędzy narodami i regionami<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> M. Dutkowski, *Polityka regionalna UE*, Warszawa 2008; [http://www.zpsb.szczecin.pl/uploads/jean\\_monnet/Polityka%20Regionalna%20Unii%20Europejskiej%20%20M.%20Dutkowski.pdf](http://www.zpsb.szczecin.pl/uploads/jean_monnet/Polityka%20Regionalna%20Unii%20Europejskiej%20%20M.%20Dutkowski.pdf), s. 1–2 [dostęp: 11.01.2012].

Początkowo, w okresie budowania Unii Celnej, w związku z mniejszymi różnicami w rozwoju krajów członkowskich, potrzeba realizacji wspólnej polityki regionalnej nie była tak silna jak obecnie. Za bardziej znaczące uważano wówczas inne kwestie, więc w podpisanym w 1957 roku Traktacie Rzymskim, ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą, w jego *preambule* wyrażono jedynie potrzebę „wzmocnienia jedności ich gospodarek narodowych w celu zapewnienia harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszenie różnic istniejących między różnymi regionami i zmniejszenie opóźnień rozwoju mniej uprzywilejowanych regionów”<sup>2</sup>. W latach 60. działania w kierunku utworzenia wspólnej polityki regionalnej miały charakter bardziej postulatów niż konkretnych przedsięwzięć.

Następnie w 1958 roku powstały dwa fundusze mające służyć działalności na rzecz rozwoju regionów Wspólnoty. Były to: Europejski Fundusz Społeczny i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

W roku 1969 Komisja Europejska przedstawiła Radzie pierwszą szczegółową propozycję dotyczącą celowości wprowadzenia wspólnej polityki regionalnej, jednak nie podjęto wówczas żadnych konkretnych działań, a kierowanie polityką regionalną nadal pozostawało w rękach państw członkowskich.

W kolejnych latach idea prowadzenia działań rozwijających regiony kształtowała się pod wpływem sytuacji gospodarczej krajów członkowskich, na którą wpływ miał kryzys w Europie. W latach 70. duże znaczenie miały postanowienia Szczytu Paryskiego, który odbył się w 1972 roku. Na mocy tych decyzji utworzono w 1975 roku Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, który jako pierwszy miał wspierać biedniejsze obszary EWG<sup>3</sup>.

Decydujący wpływ na wprowadzenie działań zmierzających do powstania wspólnotowej polityki regionalnej miało postanowienie o utworzeniu jednolitego rynku europejskiego i podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE), który wszedł w życie w 1987 roku. Wywarł on rzeczywiste znaczenie na politykę spójności w celu zrekompensowania biedniejszym regionom skutków funkcjonowania jednorodnego systemu rynkowego. JAE stworzył podstawy prawne do realizowania polityki regionalnej. A na jego mocy wprowadzono do traktatu o WE tytuł: „Spójność ekonomiczna i socjalna” i zamieniono ogólne założenia Traktatu Rzymskiego na bardziej szczegółowy zapis.

Dzięki zmianom prawnym zapisanym w JAE, zreformowano istniejące fundusze strukturalne. Według autorów tych zmian, miały one działać w sposób bardziej zgodny i w oparciu o jednakowe reguły, co powinno zwiększyć ich efektywność. Zadecydowano również, że polityka regionalna będzie programowana na okres sześciu lat, a pierwszy etap przypadł na lata 1988–1993. Ponadto

---

<sup>2</sup> Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską; [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/2.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/2.pdf) [dostęp: 20.06.2014].

<sup>3</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 196–199.

podkreślono konieczność zgodności polityki regionalnej z innymi politykami oraz nadzór nad funkcjonowaniem wszystkich funduszy.

Kolejnym ważnym przełomem w historii polityki regionalnej były lata 1993–1999. Wówczas miało miejsce podpisanie w 1992 roku Traktatu z Maastricht. Jego wejście w życie nastąpiło w 1993 roku. Stworzono wówczas podstawy do pogłębienia integracji na bardziej zaawansowany poziom, do utworzenia unii gospodarczo-walutowej. Obawiano się, że ten proces może mieć złe skutki dla uboższych regionów, ponieważ musiały one dostosować się do dyscypliny finansowej, co mogło zaszkodzić ich gospodarkom. By zniwelować te problemy, utworzono Europejski Fundusz Spójności, który miał wspomagać inwestycje w obszarach zacofanych gospodarczo i ułatwiać wdrażanie kryteriów konwergencji z Maastricht. Drugim instrumentem wytworzonym dzięki dokumentowi podpisanemu w 1992 roku był Europejski Fundusz Inwestycyjny. Fundusz miał stanowić narzędzie kredytowe dla finansowania działań. Kolejną zmianą w polityce regionalnej w tym okresie było przekształcenie instrumentu skierowanego do rybołówstwa w nowy Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa<sup>4</sup>.

Plany poszerzenia integracji o nowe kraje Europy Środkowo-Wschodniej wiązały się z utworzeniem nowej koncepcji polityki regionalnej. Przyjęcie do Wspólnoty tak dużej liczby państw, które w znaczący sposób odbiegały gospodarczo od krajów UE-15, wymagało zastosowania wielu modyfikacji. Zmiany te miały jednocześnie pobudzić rozwój w nowo przyjętych krajach i umożliwiać wycofywanie pomocy z regionów, które przestały spełniać kryteria wskutek obniżenia się przeciętnego poziomu PKB wewnątrz Wspólnoty.

## Cele i zasady polityki regionalnej

Cele polityki regionalnej dzielimy na dwie grupy. Pierwsze z nich określa się jako horyzontalne. Skierowane są do wyodrębnionej grupy ludzi bez względu na miejsce ich zamieszkania. Drugie zaś to cele regionalne. Kierowane są do konkretnych regionów spełniających warunki pomocy. Cele te zostały określone w 1988 roku, czyli w pierwszym okresie programowania europejskiej polityki regionalnej.

Lista zadań wspólnej dla wszystkich działalności na rzecz poprawy regionów ulegała zmianom na przestrzeni lat, dotyczy to także kolejnych okresów programowania. Spore przekształcenia w tym obszarze zapoczątkował Pakiet Delorsa, zaproponowany przez Komisję Europejską w 1987 roku. Zawierał on propozycje reform dotyczących finansowania EWG, wydatków na rolnictwo, funduszy strukturalnych oraz zarządzania budżetem. Zgodnie z założeniami pierwszego pakietu Delorsa, obowiązującego na lata 1989–1993, wyróżniono pięć priorytetowych celów:

1. Rozwój i strukturalne dostosowania obszarów opóźnionych,
2. Konwersja regionów lub części regionów poważnie poszkodowanych w wyniku spadku znaczenia przemysłu,

---

<sup>4</sup> *Ibidem*, s. 202–203.

3. Zwalczanie długoterminowego bezrobocia,
4. Aktywizacja zawodowa ludzi młodych,
5. Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich:
  - a. przyspieszenie dostosowań struktur rolnych,
  - b. rozwój obszarów wiejskich.

Do drugiego pakietu Delorsa, który przeznaczono na lata 1994–1999, dołączono cel szósty: Rozwój i dostosowania obszarów o szczególnie niskim stopniu zaludnienia<sup>5</sup>. Kolejna modyfikacja nastąpiła w okresie od 2000 roku do 2006. Wówczas określono trzy cele priorytetowe, które zostały sformułowane na szczycie w Berlinie:

1. Rozwój i dostosowanie strukturalne słabiej rozwiniętych regionów,
2. Społeczno-gospodarcza konwersja obszarów z problemami strukturalnymi,
3. Adaptacja i modernizacja systemów szkolenia, kształcenia i zatrudnienia<sup>6</sup>.

W okresie programowania 2007–2013 realizowane były trzy cele szczegółowe:

1. Konwergencja – dbałość o regiony o PKB *per capita* mniejszym niż 75% średniej unijnej. Zjawisko to ma na celu zmniejszenie różnic w poziomie rozwoju gospodarczego (w szczególności nowo przyjętych państw), dzięki poprawie warunków zatrudnienia, rozwoju innowacyjności, usprawnieniu funkcjonowania administracji publicznej i zwiększeniu inwestycji produkcyjnych. W ramach tego zadania do pomocy kwalifikują się obszary sklasyfikowane na poziomie NUTS 2 (Nomenclature des Unités Territoriales Statistiques)<sup>7</sup>.

2. Konkurencyjność regionów i zatrudnienie – cel skierowany do silniej rozwiniętych terenów. Ma zwiększać atrakcyjność konkurencyjną danego obszaru oraz zatrudnienie. Ze środków pochodzących z tego celu uprawnione do korzystania są regiony NUTS 1 lub NUTS 2, których nie objęto próbą 1, a także tereny, których PKB *per capita* nie przekroczył 75% średniej Unii Europejskiej<sup>8</sup>.

3. Europejska współpraca terytorialna – cel powstał na bazie doświadczeń z wcześniejszej inicjatywy INTERREG III. Przedsięwzięcia mają na celu zacieśnianie współpracy regionów przygranicznych poprzez podejmowanie wspólnych działań<sup>9</sup>.

<sup>5</sup> *Ibidem*, s. 210.

<sup>6</sup> T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006, s. 28–29.

<sup>7</sup> Klasyfikacja Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych NUTS obowiązuje w krajach Unii Europejskiej zgodnie z Rozporządzeniem (WE) nr 1059/2003 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 maja 2003 roku (Dz. Urz. UE L 154 z 21.06.2003 r., z późn. zm.). Wspólna klasyfikacja została ustanowiona w celu zbierania, opracowania i rozpowszechniania na obszarze UE porównywalnych danych dla określonych statystyk regionalnych (np. z zakresu rachunków regionalnych, demografii, rynku pracy i społeczeństwa informacyjnego). Klasyfikacja NUTS służy również kształtowaniu regionalnych polityk krajów UE i jest niezbędna do przeprowadzania analiz stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego regionów; <http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts> [dostęp: 9.02.2015].

<sup>8</sup> J. Borowiec, *Ekonomia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław, 2011, s. 494–495.

<sup>9</sup> T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów...*, s. 36–37.

Z kolei na lata 2014–2020 budżet na realizację celów polityki spójności wynosi 336 miliardów euro. Komisja Europejska zaplanowała przeznaczenie środków na realizację projektu „Łącząc Europę” (*Connecting Europe Facility*), który powstał po to, by promować i rozwijać transgraniczne projekty dotyczące transportu, energii i technologii informacyjnych<sup>10</sup>. Z polityki spójności UE wynika, że „[w] ramach priorytetów polityki spójności na lata 2014–2020 wyznaczono następujące ramy tematyczne: badania i innowacje; informacje i komunikacje technologiczne; konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw; redukcję dwutlenku węgla; zapobieganie negatywnym skutkom zmian klimatu; ochronę środowiska; promocję zatrudnienia i wspieranie mobilności pracowników; rozwój zrównoważonego transportu; zatrudnienia i wspieranie mobilności siły robotniczej; zwalczanie społecznego wykluczenia oraz przeciwdziałanie biedzie; edukację; rozwój umiejętności programu uczenia się przez całe życie oraz zwiększanie wydajności administracji”<sup>11</sup>.

W dokumencie tym poinformowano, że z budżetu polityki spójności na lata 2014–2020 Polska otrzyma 82,5 mld euro. Na tę kwotę składają się w przybliżeniu:

1. 76,9 mld euro dostępnych w programach operacyjnych, w tym ponad 252 mln euro na wsparcie bezrobotnej i nieuczącej się młodzieży;

2. 700 mln euro dostępnych w programach Europejskiej Współpracy Terytorialnej;

3. 4,1 mld euro na projekty infrastrukturalne o znaczeniu europejskim w obszarze transportu w ramach instrumentu „Łącząc Europę”;

4. 473 mln euro z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD) na programy, które zapewnią żywność dla osób najbardziej potrzebujących oraz odzież i inne podstawowe artykuły osobom bezdomnym oraz dzieciom w trudnej sytuacji materialnej;

5. 287 mln euro z zarządzanej przez KE ogólnej puli przeznaczonej na pomoc techniczną;

6. 71 mln euro na działania innowacyjne związane z rozwojem obszarów miejskich.

Środki te będzie można zainwestować m.in. w badania naukowe i ich komercjalizację, kluczowe połączenia drogowe (autostrady, drogi ekspresowe), rozwój przedsiębiorczości, transport przyjazny środowisku (kolej, transport publiczny), cyfryzację kraju (szerokopasmowy dostęp do Internetu, e-usługi administracji) czy włączenie społeczne i aktywizację zawodową<sup>12</sup>.

Od momentu funkcjonowania środków pomocowych dla obszarów słabiej rozwiniętych powstał problem dotyczący identyfikacji tych regionów, czyli tere-

---

<sup>10</sup> Por. Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020; <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/polityka-spojnosci-unii-europejskiej-w-latach-2014-2020> [dostęp: 9.02.2015].

<sup>11</sup> *Ibidem*.

<sup>12</sup> Fundusze Europejskie 2014–2020 – informacje ogólne; [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx) [dostęp: 9.02.2015].

nów, do których ma zostać skierowana pomoc. Wywołane to było dużym zróżnicowaniem wewnątrz Wspólnoty. Obszar gorzej rozwinięty w jednym kraju niekoniecznie musiał być tak traktowany przez Unię. By zaradzić temu problemowi, Eurostat wprowadził podział regionów na jednostki terytorialne NUTS<sup>13</sup>. Klasyfikacja jest hierarchicznym systemem podziału obszarów i ma na celu gromadzenie, harmonizowanie i opracowywanie statystyk regionalnych. Początkowo istniały grupy podziału NUTS od 0–5:

1. Poziom NUTS 1 – odnosi się do makroregionów,
2. Poziom NUTS 2 – odnosi się do regionów,
3. Poziom NUTS 3 – obejmuje mniejsze jednostki terytorialne, tzw. podregiony,
4. Poziom NUTS 4 – odnosi się do powiatów i miast na prawach powiatu,
5. Poziom NUTS 5 – gminy, w tym gminy miejskie, będące miastami na prawach powiatu.

Poziomy NUTS 4 i NUTS 5 zostały zastąpione w 2003 roku poziomami LAU (Local Administrative Units). Jest to niski podział administracyjny kraju, stawiany poniżej podziału na prowincje, regiony i stany. Zmiany te nastąpiły po to, aby sprostać zapotrzebowaniu na statystyki na szczeblu lokalnym. Dla niektórych krajów górny poziom LAU 1 nie jest definiowany, natomiast niższy podział LAU 2 określa się dla wszystkich 27 krajów Unii<sup>14</sup>.

Regiony objęte celem pierwszym sklasyfikowane zostały na poziomie NUTS 2, celem drugim na poziomie NUTS 1 i NUTS 2, a celem trzecim na poziomie NUTS 3.

Zasady, na których opiera się polityka regionalna Unii Europejskiej, powstały dzięki wnioskowi pochodzącym z doświadczeń zdobytych przez Komisję Europejską. Zostały one sformułowane w 1988 roku, w czasie reformy funduszy strukturalnych. Dzielą się na: zasady generalne, reguły organizacji polityki regionalnej, normy dotyczące finansowania polityki rozwoju regionalnego oraz na założenia oceny realizacji projektów.

Do generalnych zasad polityki regionalnej należą:

1. Zasada subsydiarności (pomocniczości) – została wprowadzona poprzez zapis w Traktacie o Unii Europejskiej, art. 5, w 1992 roku i stanowi o tym, że „(...) w zakresie, który nie podlega wyłącznej kompetencji Wspólnoty, Wspólnota podejmuje działania, zgodnie z zasadą subsydiarności, tylko wówczas i w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być skutecznie realizowane w odpowiedni sposób przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na skalę lub skutki tych działań, mogą być lepiej zrealizowane przez Wspólnotę”.

<sup>13</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, s. 200.

<sup>14</sup> Local Administrative Units (LAU); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/local\\_administrative\\_units](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/local_administrative_units) [dostęp: 10.02.2012].

2. Zasada koordynacji dotyczy zintegrowania krajowych polityk regionalnych w celu uniknięcia rywalizacji w przyznawaniu dotacji dla inwestorów. Ma także dbać, by wykorzystywano wszystkie cztery fundusze do realizacji zadań oraz pomocy w zharmonizowaniu ich z innymi instrumentami finansowymi, takimi jak np. pożyczki z EBI.

3. Zasada elastyczności polega na tolerowaniu przez Komisję Europejską różnych metod działania i specyfik organizacyjnych krajów członkowskich. Instytucja jedynie zachęca państwa do kooperacji z innymi podmiotami<sup>15</sup>.

Do zasad organizacji polityki regionalnej zaliczamy:

1. Zasada wieloletniego programowania – reguluje konieczność tworzenia programów długofalowych, które mają być współfinansowane z funduszy strukturalnych. Przedsięwzięcia te muszą być powiązane z narodowymi planami inwestycyjnymi danych państw.

2. Zasada partnerstwa – odnosi się do konsultacji i wymiany informacji pomiędzy Komisją Europejską a wszystkimi szczeblami władzy państwowej.

3. Zasada kompatybilności – traktuje o konieczności zgodności polityki regionalnej z innymi politykami Unii Europejskiej.

Pośród zasad finansowania polityki regionalnej wyróżniamy:

1. Zasadę koncentracji – według tej zasady środki finansowe powinny być skierowane w największym stopniu do regionów najmniej rozwiniętych.

2. Zasadę dodawalności – unijne finanse mają za zadanie powiększyć krajowe zasoby skierowane na finansowanie polityki regionalnej.

3. Zasadę komplementarności – podejmowane inicjatywy wspólnotowe i krajowe muszą być ze sobą zbieżne<sup>16</sup>.

Co do zasad oceny realizacji środków finansowanych z funduszy istnieją reguły: monitorowania, ewaluacji oraz norma związana z kontrolą finansową.

## **Fundusze strukturalne jako instrumenty finansowe polityki regionalnej i ich istota**

Fundusze strukturalne są instrumentami finansowymi polityki regionalnej. Odgrywają one zasadniczą rolę w działalności na rzecz rozwoju regionów w obrębie Wspólnoty. Komisja Europejska przeznaczona trzecią część budżetu na wsparcie działań realizowanych w ramach tej polityki.

---

<sup>15</sup> Zasady polityki regionalnej UE; <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/99386389021D6052C125723600357FAF?Open&RestrictToCategory> [dostęp: 14.01.2012].

<sup>16</sup> L. Oręziak, *Finanse Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009, s. 165–166.



W okresie programowania<sup>17</sup> 2000–2006 wyróżniono cztery fundusze strukturalne, a były nimi:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – EFRR (European Regional Development Fund – ERDF).

Powstał w 1975 roku, a zaczął spełniać swoją rolę dopiero po zmianach, które nastąpiły w 1979 roku, kiedy 5% środków, którymi dysponował przeznaczono na akcje dotyczące realizacji zamierzonych działań. Działalność funduszu realizowana jest poprzez finansowanie inwestycji, których celem stało się tworzenie nowych miejsc pracy czy poprawa infrastruktury, po to, aby zwiększyć potencjał i atrakcyjność regionów. To także wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, pomoc w obsłudze przedsiębiorstw i tworzeniu nowych miejsc pracy. Wspierane są również badania naukowe, turystyka, rozwój społeczeństwa informacyjnego oraz współpraca ponadnarodowa. Regiony objęte pierwszym celem mogą być wykorzystywane do finansowania inwestycji w dziedzinie zdrowia i edukacji, które mają korzystny wpływ na strukturalne dostosowywanie regionów.

2. Europejski Fundusz Społeczny – EFS (European Social Fund – ESF).

Jest najstarszym instrumentem polityki regionalnej. Celem powołania EFS było przeciwdziałanie bezrobociu i rozwój potencjału kadrowego. Propaguje on równość szans kobiet i mężczyzn oraz trwały wzrost społeczno-ekonomiczny. EFS ma wspierać członków Wspólnoty w działaniach mających na celu zmniejszanie i zapobieganie bezrobociu. Promuje równość szans, szczególnie w odniesieniu do osób zagrożonych wykluczeniem społecznym. Pomaga w zakresie doradztwa i organizacji szkoleń zawodowych i rozwoju przedsiębiorczości. Pomoc z funduszu powinna mieć formę wsparcia dla osób, a nie przedsiębiorstw, i obejmować kształcenie, szkolenie czy dotacje<sup>18</sup>.

3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – EFOiGR (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF).

Składał się z dwóch sekcji: orientacji i gwarancji. W ramach EFOiGR pomoc finansowa dotyczyła poprawy strukturalnej gospodarstw rolnych, zmiany profilu produkcji rolnej, zrównoważonego rozwoju lasów. Ponadto wsparcie przeznaczone było na aktywizację społeczności wiejskich, poprawę warunków życia i pracy. Działania realizowane przy pomocy funduszu polegały na inwestowaniu w gospodarstwa rolne, szkolenia i ułatwianie startu młodym rolnikom.

4. Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa – FIOR (Financial Instrument for Fisheries Guidance – FIG).

Powstał w celu wspierania regionów położonych nad wodą i czerpiących zyski z rybołówstwa. Instrument skierowany był do obszarów pierwszego celu,

---

<sup>17</sup> Okres programowania – to wieloletni proces planowania budżetu Unii Europejskiej. Stanowi okres obowiązywania dokumentów programowych, będących podstawą do ubiegania się o wsparcie ze strony Komisji Europejskiej.

<sup>18</sup> K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka., *Integracja europejska...*, s. 215–217.

a środki w ramach tego funduszu dostarczano m.in. na odnowę i modernizację jednostek rybackich, dostosowywanie profilu połowów do obecnych wymagań oraz ochronę zasobów morskich. Za pośrednictwem FIFG finansowane było wyposażenie portów, wspieranie przetwórstwa i popieranie działań podejmowanych przez przedstawicieli tego sektora.

Wielkość środków, które trafiają do poszczególnych funduszy, wiąże się z zakresem pomocy i zasięgiem terytorialnym podejmowanych działań.

W kolejnym okresie programowania 2007–2013 przestały istnieć EFOiGR oraz FIOR. Wyszczególniono tylko dwa fundusze strukturalne, które funkcjonują obecnie. Są to: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Społeczny.

Na miejsce Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej powołano Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który obecnie działa w ramach wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej.

Finansowy Instrument Orientacji i Rybołówstwa obecnie funkcjonuje jako Europejski Fundusz Rybacki, w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

Wyróżniono również Fundusz Spójności, zwany inaczej Funduszem Kohezyjnym, który nie jest funduszem strukturalnym, ale odgrywa bardzo ważną rolę w realizacji polityki regionalnej. Z jego zasobów finansowane są duże i drogie projekty z dziedziny ochrony środowiska oraz transeuropejskich sieci transportowych.

## **Funkcjonowanie funduszy strukturalnych w Polsce**

System wdrażania funduszy strukturalnych, struktura celów, programów operacyjnych, priorytetów oraz działań powstały w procesie uzgodnień między polskim rządem a Komisją Europejską. Regulacje dotyczące wykorzystania zasobów są ustalane dla kolejnych siedmioletnich okresów programowania.

Przed przystąpieniem do Unii Europejskiej Polska korzystała z pomocy bezwrotnych funduszy przedakcesyjnych. Od 2000 roku państwo stało się beneficjentem trzech programów: PHARE II, SAPARD i ISPA. Miały one na celu przygotowanie krajów kandydujących do integracji z Unią Europejską.

Po przystąpieniu do Wspólnoty Polska straciła możliwość korzystania z ww. funduszy, ale w to miejsce zyskała dostęp do środków strukturalnych.

Dla okresu programowania na lata 2000–2006 szczegóły implementacji funduszy strukturalnych zostały zapisane w Rozporządzeniu Rady Unii Europejskiej nr 1260/1999/WE z dnia 21 czerwca 1999 r., wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych. Utrwalona w nim tzw. zasada programowania wprowadziła obowiązek opracowania dokumentów programowych.

Ponadto w Polsce opracowano Polską Narodową Strategię Rozwoju Regionalnego (*National Strategy for Regional Development* – NSRD), która określała wspólną dla całego kraju strategię korzystającą z funduszy unijnych. NSRD

była podstawowym zapisem dotyczącym kierunku działań i wysokości wydatków państwa oraz środków zagranicznych przeznaczonych na realizację zamierzeń. Bardziej szczegółowe informacje związane z realizacją celów zostały zawarte w programach operacyjnych.

W przypadku Polski na lata 2004–2006 utworzono siedem programów operacyjnych oraz dwa wspólnotowe. Były to: Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego (ZPORR), Sektorowy Program Operacyjny (SPO) „Wzrost Konkurencyjności Przedsiębiorstw”, Sektorowy Program Operacyjny „Rozwój Zasobów Ludzkich”, Sektorowy Program Operacyjny „Restrukturyzacja i modernizacja sektora żywnościowego i rozwój obszarów wiejskich”, Sektorowy Program Operacyjny „Rybołówstwo i przetwórstwo ryb”, Sektorowy Program Operacyjny „Transport i gospodarka morska”, Program Operacyjny „Pomoc Techniczna”, Program Operacyjny Współpracy Międzyregionalnej – INTERREG, Program Inicjatywy Wspólnotowej EQUAL.

Największy udział w latach 2004–2006 w całości przeznaczonych środków miał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – 60,1%, następnie Europejski Fundusz Społeczny – 23,1%. Na trzecim miejscu uplasował się Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej z wielkością 14,1%, zaś Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa osiągnął poziom 2,4%<sup>19</sup>.

Z kolei w okresie programowania 2007–2013 nastąpiła zmiana procedur i sposobu wykorzystywania funduszy unijnych. Najważniejszą modyfikacją jest to, że Zintegrowany Program Rozwoju Regionalnego został zastąpiony przez 16 oddzielnych programów dla każdego z województw. Zmiana ta zwiększyła rolę poszczególnych regionów w organizacji, planowaniu i pozyskiwaniu środków pochodzących z unijnego budżetu. Kolejna różnica związana jest z finansowaniem programów operacyjnych: w latach 2004–2006 środki pochodziły z jednego lub z dwóch funduszy, natomiast w okresie 2007–2013 mogły być związane tylko z jednym instrumentem. Zwiększono maksymalny poziom współfinansowania Wspólnoty z 75% w okresie 2004–2006 do 85% na lata 2007–2013. Stworzono również dokument Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia (NSRO), określający priorytety, sposób wdrażania oraz obszar wykorzystywania funduszy unijnych. Celem strategicznym NSRO jest „tworzenie warunków dla wzrostu konkurencyjności gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej”<sup>20</sup>. Zakłada się, że na lata 2007–2013 łączna suma środków przeznaczonych na finansowanie projektów w ramach Narodowej Strategii Spójności (NSS) wyniesie około 85,6 mld euro, a średnioroczne wydatkowanie do roku 2015 osiągnie wysokość około 9,5 mld euro. Z tej kwoty 67,3 mld euro pochodzić będzie z budżetu UE, 11,9 mld euro z krajowych środków publicznych, a około

---

<sup>19</sup> I. Kurdycka, *Wpływ funduszy unijnych na wzrost gospodarczy i rozwój regionów w Polsce*, Wydawnictwo VIZJA, Warszawa 2009, s. 32.

<sup>20</sup> T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów...*, s. 35.

6,4 mld euro od prywatnych inwestorów<sup>21</sup>. Wymóg stworzenia NSRO wynika z rozporządzenia Rady z lipca 2006 roku, które stwierdza że przygotowanie i opracowanie tego dokumentu stanie się niezbędne do przyjęcia przez Komisję Europejską programów operacyjnych i przyznania środków z funduszy strukturalnych<sup>22</sup>.

Ponadto zwiększyła się wielkość środków przeznaczonych dla Polski. W poprzednim okresie programowania 2004–2006 państwo polskie pozyskało 12,8 mld euro, co stanowiło 6% wszystkich środków unijnych. Wartość 8,4 mld euro została wówczas skierowana na sfinansowanie 7 programów operacyjnych i dwie Inicjatywy Wspólnotowe w ramach funduszy strukturalnych. Natomiast w latach 2007–2013 dla Polski przeznaczono 67,3 mld euro, czyli 19,4% unijnych środków, które zostały przydzielone na sfinansowanie dwóch funduszy strukturalnych: EFR – 52%, EFS – 15% oraz na Fundusz Spójności – 33%<sup>23</sup>, z kolei na lata 2014–2020 państwo polskie uzyskało 82,5 mld euro.

## **Czynniki wpływające na rozwój regionów w Polsce i zależność zróżnicowania absorpcji funduszy w regionach**

Na świecie istnieje wiele czynników wpływających na poziom rozwoju w poszczególnych regionach. Różnice te odnoszą się do zjawisk w skali globalnej (bogata Północ – biedne Południe), między państwami oraz w ich obrębie. Stopień zróżnicowania zmienia się zależnie od tego, czy analizujemy grupy państw, same państwa czy regiony w znajdujące się w ich otoczeniu

Czynniki kształtujące rozwój regionalny w Polsce są silnie powiązane ze zjawiskami społeczno-ekonomicznymi zachodzącymi w kraju. Wpływ na to miał także proces integracji europejskiej. Polska jest krajem mocno zróżnicowanym pod względem rozwoju, lecz wbrew pozorom dysproporcje między regionami nie są dużo większe niż w innych krajach Unii Europejskiej. Różnice występują nie tylko pomiędzy samymi regionami, ale też wewnątrz nich, szczególnie tych zawierających wielkie miasta<sup>24</sup>.

Od roku 1992 rozbieżności międzyregionalne w Polsce rosną. Rozwijają się zwłaszcza te regiony, w których skład wchodzi duże aglomeracje miejskie. Pozo-

---

<sup>21</sup> O Narodowej Strategii Spójności; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE> [dostęp: 19.02.2012].

<sup>22</sup> Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia, Warszawa 2007, [http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf) [dostęp: 18.02.2012].

<sup>23</sup> Fundusze strukturalne w latach 2007–2013, Warszawa 2007; [http://fundusze-strukturalne.gov.pl%2FNR%2Frdonlyres%2F6E49EBB1-13AB-4DFE-A410-7567DF2029D-D%2F35723%2FFundusze-strukturalne-w-latach-2007-2013-w-Polsce-PPT-minim.ppt&ei=d8oyT9rr-DouM-wa1-MHPBQ&usq=AFQjCNH3vi1qiOcPpQIAgVOue\\_qic1tDrg](http://fundusze-strukturalne.gov.pl%2FNR%2Frdonlyres%2F6E49EBB1-13AB-4DFE-A410-7567DF2029D-D%2F35723%2FFundusze-strukturalne-w-latach-2007-2013-w-Polsce-PPT-minim.ppt&ei=d8oyT9rr-DouM-wa1-MHPBQ&usq=AFQjCNH3vi1qiOcPpQIAgVOue_qic1tDrg) [dostęp: 18.02.2012].

<sup>24</sup> I. Kurdycka, *Wpływ funduszy unijnych...*, s. 36–38.

stałe tereny, tzw. surowcowe, to obszary, w których rozwój odznacza się mniejszą dynamiką. Natomiast najgorzej sytuacja wygląda w regionach Polski wschodniej, która od początku transformacji gospodarczej radziła sobie słabiej niż reszta kraju.

Główną przyczyną dysproporcji w państwie polskim ma charakter strukturalny, co nie jest wyjątkiem w stosunku do innych krajów. Kolejną ważną przyczyną występowania różnic stał się upadek regionów przemysłowych, w których przeprowadzając restrukturyzację, likwiduje się zakłady bez budowania w ich miejsce nowych miejsc pracy, co prowadzi do pogłębiania się ubóstwa i patologii<sup>25</sup>.

Natomiast zróżnicowanie w absorpcji środków unijnych w regionach zależy od kilku czynników. Dominującą kategorią jest możliwość korzystania z dodatkowych środków, co wynika z położenia geograficznego. Wiąże się to z gospodarką morską i rybołówstwem. Ten czynnik spowodował większy napływ funduszy do województw: pomorskiego, zachodniopomorskiego i warmińsko-mazurskiego. Kolejnym elementem warunkującym ilość przyznanych funduszy jest zamożność regionów i ich zdolność do gromadzenia przez siebie środków finansowych, które są niezbędne jako wkład własny. Wynika z tego, że obszary zamożniejsze mają łatwiejszy dostęp do funduszy unijnych. To z kolei może prowadzić do pogłębiania się zjawiska dywergencji w rozwoju województw.

Wartość przyznanych środków zależy również od aktywności samorządów, władz lokalnych, a także od przedsiębiorców działających w danym regionie<sup>26</sup>. Efektywna absorpcja funduszy jest uwarunkowana posiadaniem odpowiednich zasobów wiedzy oraz kompetentnych przedstawicieli władz lokalnych. Poza środkami finansowymi, którymi muszą dysponować regiony ubiegające się o dofinansowanie, powinny istnieć czynniki niezbędne do prawidłowego opracowania, selekcji i kontroli zgłaszanych projektów<sup>27</sup>.

## Podsumowanie i wnioski

Wejście do Unii Europejskiej nowych państw z Europy Środkowo-Wschodniej, które odbyło się w dwóch etapach – w 2004 i 2007 roku – stanowiło dla Wspólnoty bardzo duże wyzwanie z powodu ogromnych różnic w rozwoju między państwami UE-15 a nowymi członkami. Uznano, że pomoc w ramach polityki regionalnej nie tylko musi być kontynuowana, ale także należy zwiększyć jej zakres oraz pulę przyznawanych środków.

W niniejszym opracowaniu przedstawiono skutki przystąpienia Polski do Unii Europejskiej, 1 maja 2004 roku, co zaowocowało szerokim wachlarzem nowych

---

<sup>25</sup> Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, *Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni*, 2005; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/polityka%20regionalna%20gorzelak.pdf> [dostęp: 28.02.2012].

<sup>26</sup> I. Kurdycka, *Wpływ funduszy unijnych...*, s. 48.

<sup>27</sup> T. Grzeszczyk, *Metody oceny projektów...*, s. 4–5.

możliwości, rozwiązań dla kraju i stworzyło sprzyjające warunki do polepszenia sytuacji gospodarczo-społecznej państwa. Tuż przed dołączeniem do Wspólnoty Rzeczpospolita mogła korzystać z funduszy przedakcesyjnych, które miały przygotować ją do napływu unijnych środków. Stając się pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, pojawiła się szansa w postaci dofinansowań do projektów, których realizacja miała przyczynić się do konwergencji, czyli zmniejszania różnic w rozwoju gospodarczym pomiędzy poszczególnymi regionami.

Polityka regionalna nie należy do kompetencji wyłącznych Unii Europejskiej, w związku z czym jej przebieg leży w gestii poszczególnych państw członkowskich, a rola Wspólnoty działa w jej wypadku na zasadzie pomocniczości. Jest to istotny czynnik aktywizujący władze krajów należących do Unii oraz inne organy publiczne i prywatne do działania na rzecz zmniejszania dysproporcji.

Podsumowując należy stwierdzić, że stopień, w jakim dane państwo, i wchodzące w jego skład regiony, wykorzystają przysługującą im pomoc zależy od nich samych. Warto dodać również, że fundusze unijne odgrywają obecnie bardzo dużą rolę w funkcjonowaniu samorządów.

## Bibliografia

- Borowiec J., *Ekonomia integracji europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2011.
- Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych, *Polityka regionalna wobec zróżnicowań polskiej przestrzeni*, 2005; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/informator/nsro/ekspertyzy/polityka%20regionalna%20gorzelak.pdf>.
- Dutkowski M., *Polityka regionalna UE*, Warszawa 2008.
- Fundusze Europejskie 2014–2020 – informacje ogólne*; [http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze\\_europejskie\\_2014\\_2020/strony/start.aspx](http://www.mir.gov.pl/fundusze/fundusze_europejskie_2014_2020/strony/start.aspx).
- Fundusze strukturalne w latach 2007–2013*, Warszawa, 2007; [http://fundusze-strukturalne.gov.pl/2FNR%2Frdonlyres%2F6E49EBB1-13AB-4DFE-A410-7567DF2029D-D%2F35723%2FFundusze-strukturalne-w-latach-2007-2013-w-Polsce-PPT-minim.ppt&ei=d8oyT9rrDouM-wal-MHPBQ&usg=AFQjCNH3vi1qiOcPpQIAgVOue\\_qic1tDrg](http://fundusze-strukturalne.gov.pl/2FNR%2Frdonlyres%2F6E49EBB1-13AB-4DFE-A410-7567DF2029D-D%2F35723%2FFundusze-strukturalne-w-latach-2007-2013-w-Polsce-PPT-minim.ppt&ei=d8oyT9rrDouM-wal-MHPBQ&usg=AFQjCNH3vi1qiOcPpQIAgVOue_qic1tDrg).
- Fundusze strukturalne; [http://pl.wikipedia.org/wiki/Fundusze\\_strukturalne](http://pl.wikipedia.org/wiki/Fundusze_strukturalne).
- Gawlikowska-Hueckel K., Zielińska-Głębocka A., *Integracja europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004.
- Grzeszczyk T., *Metody oceny projektów z dofinansowaniem Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Placet, Warszawa 2006.
- Local Administrative Units (LAU); [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts\\_nomenclature/local\\_administrative\\_units](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/local_administrative_units).
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, *Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia*, Warszawa 2007; [http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO\\_maj2007.pdf](http://www.fundusze-europejskie.gov.pl/WstepDoFunduszyEuropejskich/Documents/NSRO_maj2007.pdf).
- O Narodowej Strategii Spójności*; <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl/NSS/INFORMACJE+PODSTAWOWE>.
- Oręziak L., *Finanse Unii Europejskiej*, wyd. 2, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2009.
- Polityka spójności Unii Europejskiej w latach 2014–2020*; <http://www.psz.pl/120-unia-europejska/polityka-spojnosci-unii-europejskiej-w-latach-2014-2020>.

*Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*; [http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/\\_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/2.pdf](http://www.krrit.gov.pl/Data/Files/_public/Portals/0/regulacje-prawne/ue/2.pdf).

*Zasady polityki regionalnej UE*; <http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/www/serce.nsf/0/99386389021D6052C125723600357FAF?Open&RestrictToCategory=>.

#### **Zasoby internetowe**

<http://stat.gov.pl/statystyka-regionalna/jednostki-terytorialne/klasyfikacja-nuts>.

[http://www.zpsb.szczecin.pl/uploads/jean\\_monnet/Polityka%20Regionalna%20Unii%20Europejskiej%20%20M.%20Dutkowski.pdf](http://www.zpsb.szczecin.pl/uploads/jean_monnet/Polityka%20Regionalna%20Unii%20Europejskiej%20%20M.%20Dutkowski.pdf).

### **Streszczenie**

W pracy przedstawiono, w jaki sposób Unia Europejska wpływa na funkcjonowanie polskiej gospodarki. Zaprezentowano wielorakie znaczenie pomocy unijnej, która oddziałuje pozytywnie na funkcjonowanie kraju. Ukazano, że fundusze unijne mają niewątpliwy wpływ na rozwój oraz funkcjonowanie zarówno gospodarki międzynarodowej, jak i krajowej, szczególnie gospodarki regionalnej. Opracowanie zostało przygotowane na podstawie literatury przedmiotu metodą analizy i syntezy zebranego materiału.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, fundusze strukturalne, gospodarka, polityka regionalna.

**Numer klasyfikacji JEL:** F02,052, R11, H54.