

**Jacek Szlachta**

## **Polityka regionalna Unii Europejskiej**

- I. Uwagi wstępne
- II. Wnioski z raportu na temat sytuacji w regionach w roku 1999
- III. Wnioski z raportu kohezyjnego z 2001 r.
- IV. Założenia polityki strukturalnej UE w latach 2000 – 2006
- V. Rola strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej
- VI. Znaczenie monitorowania i oceny (ewaluacji) funduszy europejskich
- VII. Efekty korzystania ze środków europejskich w krajach członkowskich
- VIII. Niezbędne działania w zakresie kształcenia kadr
- IX. Dyskusja na temat przyszłej polityki regionalnej prowadzona w latach 2001-2002

### **I. Uwagi wstępne**

Podstawową przyczyną zainteresowania polityką rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej były różnicowania regionalne oraz ich negatywne konsekwencje występujące na płaszczyźnie politycznej, ekonomicznej, społecznej i kulturowej. Dlatego już w preambule do Traktatu Rzymskiego z 1958 roku przyjęto następujący zapis: „Państwa członkowskie pragną wzmocnienia jedności swoich gospodarek i zabezpieczenia ich harmonijnego rozwoju przez redukcję różnicowań istniejących między regionami oraz łagodzenie zacofania regionów mniej uprzywilejowanych”. Deklaracja ta zobowiązywała do podejmowania działań przez kraje członkowskie i przez wiele lat nie przekładała się na konkretne przedsięwzięcia na poziomie całej organizacji. Znacznie bardziej precyzyjny zapis został przyjęty w roku 1987 w Jednolitym Akcie Europejskim, którego artykuł 130A stwierdza: „W celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji różnicowań między regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów”. W artykule 130B stwierdzono, że osiągnięcie tych celów jest wspomagane działaniami podejmowanymi przez Fundusze Strukturalne (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji, Europejski Fundusz Społeczny - czasem nazywany Europejskim Funduszem Socjalnym, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego), Europejski Bank Inwestycyjny i inne istniejące instrumenty finansowe.

Podstawową misją polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej jest wzrost poziomu spójności wewnętrznej w ramach całej organizacji<sup>1</sup>. Zbyt duże zróżnicowania regionalne są bowiem niekorzystne nie tylko dla obszarów biednych, ale także dla obszarów bogatych, nie wspominając o interesach całej organizacji. Spójność (kohezja) rozumiana jest w ujęciu ekonomicznym, społecznym i przestrzennym (terytorialnym). Spójność ekonomiczna oceniana jest za pomocą produktu krajowego brutto na mieszkańca weryfikowanego parytetem siły nabywczej. Spójność społeczna charakteryzowana jest zróżnicowaniami stopy bezrobocia. Spójność przestrzenna (terytorialna) oceniana jest najczęściej miernikiem ilości konsumentów osiąganych w danym czasie.

Istotne znaczenie dla kształtowania polityki regionalnej Unii Europejskiej mają raporty na temat spójności oraz strategiczne studia dotyczące rozwoju społecznego, ekonomicznego i przestrzennego Unii Europejskiej w okresie perspektywicznym. W pracach tych uczestniczą wszystkie kraje członkowskie (ministrowie odpowiadający za politykę regionalną) oraz Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna Regio). Prace dotyczące obydwu tych nurtów są prowadzone od początku lat dziewięćdziesiątych. W ramach pierwszego nurtu w roku 1999 został opublikowany szósty raport okresowy na temat sytuacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego regionów Unii Europejskiej, a w roku 2001 drugi raport na temat ekonomicznej i społecznej spójności. Jedność, solidarność, różnorodność dla Europy, jej ludzi i jej terytorium. Efektem prac w ramach drugiego nurtu są kolejne raporty: „Europa 2000. Perspektywy rozwoju terytorium Wspólnoty” z roku 1991, „Europa 2000 Plus. Współpraca dla rozwoju terytorialnego Europy” z roku 1994, „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego. Pierwszy wstępny raport” z roku 1997, „Europejska Perspektywa Rozwoju Przestrzennego. W kierunku zbilansowanego i trwałego rozwoju terytorium Unii Europejskiej” z roku 1999<sup>2</sup>.

Przedmiotem zainteresowania polityki rozwoju regionalnego Unii Europejskiej są obszary lub sektory problemowe określane Celami. Instrumentami polityki rozwoju

---

<sup>1</sup> Ponieważ około 90% środków przeznaczanych przez Unię Europejską na politykę strukturalną jest adresowane regionalnie, dlatego bardzo często pojęcia polityka regionalna i polityka strukturalna są używane w Unii Europejskiej niemal zamiennie.

<sup>2</sup> Europe 2000. Outlook for the Development of the Community's Territory, 1991, Commission of the European Communities, Bruksela-Luksemburg.

Europe 2000 Plus. Cooperation for European Territorial Development, 1994, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

European spatial development perspective. First official draft. Noordwijk, 1997, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU, Poczdam, 1999, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

regionalnego Unii Europejskiej są cztery fundusze strukturalne, z których znacznie ponad połowę środków koncentruje Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Pozostałe fundusze to: Europejski Fundusz Socjalny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji oraz Instrument Finansowy dotyczący Rybołówstwa.

Unia Europejska programuje swoje działania w horyzoncie wieloletnim, ostatnie dwa dotyczyły okresów: 1989-1993 (5 lat) oraz 1994-1999 (6 lat). Obecny okres programowania dotyczy siedmiu lat - 2000-2006. Środki europejskie są przeznaczane od kilkunastu już lat przede wszystkim dla obszarów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego (Cel 1) oraz w znacznie mniejszej skali dla obszarów wymagających restrukturyzacji regionalnej (Cel 2).

## **II. Wnioski z raportu na temat sytuacji w regionach w roku 1999**

Raport kohezyjny przygotowany w roku 1999 składa się z czterech części dotyczących: sytuacji w regionach, konkurencyjności, roli strukturalnych akcji Unii Europejskiej oraz rozszerzenia Unii Europejskiej<sup>3</sup>.

W zakresie analizy sytuacji ekonomicznej raport konstatuje fakt, że w ciągu ostatnich dziesięciu lat obejmujących okres 1986-1996 poprawiła się sytuacja regionów najbiedniejszych, bowiem poziom produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca w 10 najbiedniejszych regionach wzrósł z 41% do 50% średniej w całej organizacji, a w przypadku 25 najbiedniejszych regionów zarejestrowano wzrost z 52% do 59%. W czterech krajach kohezyjnych (Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii) PKB na mieszkańca wzrósł w tych latach z 65% do 76,5% średniej w całej organizacji. W zakresie spójności społecznej tendencja jest znacznie mniej pozytywna bowiem w latach 1986-1996 bezrobocie w 25 najbardziej dotkniętych tym zjawiskiem regionach wzrosło z 20% do 24%, podczas gdy w 25 najlepszych waha się przez cały czas na poziomie około 4%. Można równocześnie stwierdzić, że skala rozpiętości poziomu bezrobocia jest w Unii Europejskiej znacznie większa niż produktu krajowego brutto.

Coraz większe znaczenie przywiązuje się w Unii Europejskiej do konkurencyjności regionalnej. Kiedyś pojęcie konkurencyjności dotyczyło jedynie podmiotów gospodarczych. Od kilku lat pojęcie to zaczęło być odnoszone także do państw.<sup>4</sup> Nowym zjawiskiem jest

---

<sup>3</sup> Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, 1999, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

<sup>4</sup> M.Porter, 1990, The Competitive Advantage of Nations, Macmillan, Houndmills i Londyn.

próba odniesienia kategorii ekonomicznej konkurencyjności także do regionów. Pomimo tego, że początkowo nie spotkało się to z przychylnym przyjęciem przez środowisko naukowe, dzięki staraniom Komisji Europejskiej coraz bardziej utrwala się pogląd o sensowności analizowania konkurencyjności także w układzie regionalnym.

Jako podstawowe czynniki wpływające na konkurencyjność regionów określono:

- badania naukowe i rozwój technologiczny,
- małe i średnie przedsiębiorstwa,
- bezpośrednie inwestycje zagraniczne,
- infrastrukturę i kapitał ludzki,
- instytucje i kapitał społeczny.

Pomiędzy regionami bogatymi i biednymi występują znacznie większe rozpiętości w poziomie badań naukowych i rozwoju technologicznym niż wynikałoby to ze zróżnicowań produktu krajowego brutto. Szczególnym problemem jest aplikowanie osiągnięć naukowo-technicznych w gospodarce słabych regionów. Część z nich nie tylko nie generuje własnych innowacji, ale nie jest w stanie skutecznie absorbować innowacji powstałych gdzie indziej.

W regionach słabych małe i średnie przedsiębiorstwa mają szczególne znaczenie dla kreowania miejsc pracy i rozwoju gospodarki. Istotne znaczenie dla wpływu tych przedsiębiorstw na rozwój ma struktura sektorowa tych podmiotów, ich powiązania pomiędzy sobą i z dużymi firmami oraz dostępność (bogactwo) usług biznesowych.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają podstawowe znaczenie dla wprowadzania w regionach nowych produktów i technik. Najtrudniejszym problemem w regionach zacofanych w rozwoju jest integracja zagranicznych podmiotów z lokalną gospodarką.

Pomimo znaczącego postępu jaki dokonał się w ostatnich kilkunastu latach w dalszym ciągu problemem pozostaje niska jakość infrastruktury transportowej w regionach zacofanych. W przypadku telekomunikacji rejestrujemy w ostatnich latach olbrzymi postęp w regionach słabych, przede wszystkim dzięki rozwojowi telefonii komórkowej. Problemem regionów słabych jest niedostateczny rozwój instytucji edukacyjnych na poziomie wyższym, czego wynikiem jest dużo niższy niż przeciętnie w Unii Europejskiej poziom wykształcenia siły roboczej.

Czynniki instytucjonalne stają się coraz ważniejszym elementem kształtującym konkurencyjność. Jest nim m.in. wyposażenie w kapitał społeczny, który sprzyja powiązaniom między firmami zlokalizowanymi w regionie. Niemniej ważna jest jakość instytucji administracji publicznej, a istotne jej parametry to poziom decentralizacji i partnerstwa.

Oczywiście bogactwo otoczenia biznesowego w regionie sprzyja wyższej efektywności i konkurencyjności podmiotów gospodarczych.

Charakteryzując znaczenie akcji strukturalnych Unii Europejskiej zwrócono uwagę na ich niewątpliwą skuteczność. W latach 1989-1996 PKB na mieszkańca w regionach Celu 1 zwiększył się z 63,5% do 69% średniej w całej organizacji. Tylko w czterech regionach Celu 1 nastąpiło relatywne pogorszenie sytuacji. Pomimo tego skala rozpiętości pomiędzy bogatymi i biednymi obszarami pozostaje w dalszym ciągu olbrzymia. Poprawa sytuacji regionów Celu 1 była przede wszystkim efektem wzrostu produktywności przy stabilizacji poziomu zatrudnienia. Na obszarach Celu 2 podstawowym priorytetem była walka z bezrobociem. W latach 1989-1997 nastąpiło zmniejszanie luki w poziomie bezrobocia pomiędzy tymi obszarami a resztą Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie akcji strukturalnych ma miejsce w czterech krajach kohezyjnych. Według szacunków przeprowadzonych w oparciu o różne modele w tych czterech krajach produkt krajowy brutto wzrastał w latach 1989-1999 o 0,5-1 punkt procentowy szybciej dzięki Funduszom Strukturalnym. W sumie w przypadku Grecji, Irlandii oraz Portugalii dodatkowy wzrost PKB w tych dziesięciu latach można szacować w każdym przypadku na około 10%, natomiast w przypadku Hiszpanii na ponad 4%. Wskazuje to na fakt, że bez tych środków proces ograniczania rozpiętości wewnątrz tej organizacji byłby znacznie mniej skuteczny.

Unia Europejska przywiązuje wielką wagę do rozszerzenia o kraje Europy Środkowej. Wyrazem tego są nawet tytuły podstawowych dokumentów dotyczących polityki Unii Europejskiej w latach 2000-2006, które wskazują na przyjęcie założenia rozszerzenia tej organizacji o pierwsze kraje Europy Środkowej już w latach 2000-2006. Raport kohezyjny pozytywnie oceniając olbrzymie zmiany jakie dokonały się w krajach kandydackich dokumentuje drogę jaka pozostała jeszcze do pokonania. W ocenach raportu wskazuje się, że w roku 1997 PKB na mieszkańca sięgnął w tych dziesięciu krajach zaledwie około 40% wielkości średniej rejestrowanej dla całej Unii Europejskiej. Rozpiętości w skali państw wynoszą jednak od 25% do 67% średniej unijnej. W przekroju regionalnym w relatywnie najkorzystniejszej sytuacji znajdują się duże ośrodki metropolitarne i niektóre zachodnie regiony tych państw graniczące z Unią Europejską. Największe trudności przeżywają regiony koncentracji tradycyjnego przemysłu oraz rolnictwa. W krajach tych obserwujemy po roku 1990 szybki wzrost poziomu bezrobocia, jako konsekwencję transformacji ustrojowej.

Podstawowym problemem krajów kandydackich jest poprawa jakości infrastruktury transportowej oraz poprawa stanu środowiska przyrodniczego, co wymaga olbrzymich

nakładów. Kraje te muszą także, obok rozwiązywania napiętych problemów strukturalnych, zbudować nowoczesną politykę regionalną. W pierwszych latach transformacji w pełni zrozumiała była koncentracja uwagi polityki gospodarczej na problemach równowagi gospodarczej. Jednak obecnie przodujące kraje Europy Środkowej powinny podjąć problem zróżnicowań regionalnych. Wymaga to kreowania podstaw prawnych, instytucjonalnych oraz budżetowych dla prowadzenia tej polityki w standardach europejskich. Szczególnie rażące są braki umiejętności programowania rozwoju regionalnego, w tym przygotowywania strategii rozwoju regionalnego. Brak jest umiejętności koordynacji regionalnych aspektów polityk sektorowych. Niezbędne jest wykształcenie sprawnych procedur finansowych oraz monitoringu polityki rozwoju regionalnego. Bez spełnienia tych warunków trudno będzie osiągnąć spójność społeczną, ekonomiczną i przestrzenną w krajach Europy Środkowej.

### **III. Wnioski z raportu kohezyjnego z 2001 roku**

W omawianym raporcie kohezyjnym dokumentuje się systematyczne zmniejszanie się zróżnicowań w poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca zarówno w układzie regionów typu NUTS II jak też w odniesieniu do piętnastu państw członkowskich<sup>5</sup>. W okresie 1988-1999 PKB na mieszkańca w trzech najbiedniejszych krajach kohezyjnych zwiększył się z 68% do 79% średniej unijnej. W układzie regionów typu NUTS II rozpiętości pomiędzy regionami najbogatszymi (10% ludności) i najbiedniejszymi (10% ludności) wynosiły 260%. Pomimo tego, że w Unii Europejskiej wzrasta poziom spójności ekonomicznej skala tych rozpiętości pozostaje w dalszym ciągu znaczna.

Dotychczasowe raporty potwierdzały bardzo niekorzystny rozwój sytuacji w zakresie spójności społecznej, czego wyrazem był wzrost bezrobocia w regionach znajdujących się w najmniej korzystnej sytuacji. Drugi raport kohezyjny dokumentuje oznaki postępu, co wynika przede wszystkim z wzrostu zatrudnienia w latach dziewięćdziesiątych o 2 miliony osób, co pozwoliło osiągnąć w Unii Europejskiej jednocyfrową stopę bezrobocia. Pomimo tego, bezrobocie w regionach najbardziej dotkniętych bezrobociem (10% ludności Unii) wynosiło 23%, podczas gdy w regionach znajdujących się w najkorzystniejszej sytuacji (10% ludności Unii) kształtowało się na poziomie poniżej 3%. Tendencje na rynku pracy polegające na wzroście zatrudnienia w usługach i w sektorach wymagających wysokich kwalifikacji są

---

<sup>5</sup> Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory. Second report on Economic and Social Cohesion, 2001, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

najbardziej korzystne dla obszarów centralnych, o wysokim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Unię Europejską cechuje bardzo silna koncentracja aktywności gospodarczej w obszarach centralnych. Problem spójności terytorialnej (przestrzennej) jest bardzo szeroko i dokładnie przedstawiany w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (ESDP)<sup>6</sup>. Dzięki zaangażowaniu Unii Europejskiej w realizację transeuropejskich sieci infrastrukturalnych w ostatnich latach generalnie poprawia się dostępność regionów i państw peryferyjnych. Akcentuje się potrzebę wprowadzania wniosków wynikających z ESDP do innych dokumentów strategicznych Wspólnoty.

Nowym zjawiskiem jest szczegółowe analizowanie poszczególnych polityk gospodarczych z punktu widzenia ich wpływu na spójność. Omawiany raport kohezyjny potwierdza pozytywny wpływ najważniejszych polityk Wspólnoty na poziom spójności. W raporcie scharakteryzowane zostały następujące polityki:

- unii gospodarczej i walutowej, wspólnego rynku, konkurencji,
- Wspólna Polityka Rolna,
- tzw. poziome: zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich, środowiska przyrodniczego,
- inne takie jak: badań i rozwoju, energetyczna, transportowa, pobudzania przedsiębiorczości, rybołówstwa.

Kształtowanie najważniejszych polityk integracyjnych na poziomie europejskim oraz koordynacja polityk państw członkowskich wywiera pozytywny wpływ na wzrost poziomu spójności w Unii Europejskiej. Chodzi o to, aby uniknąć sytuacji, gdy poszczególne polityki Wspólnoty działają w innym kierunku niż polityka regionalna, co niestety miało miejsce w ubiegłych latach.

Oceniając efekty polityki spójności raport ten nie wyszedł poza wnioski zawarte już w poprzednich raportach, iż fundusze europejskie w krajach kohezyjnych przyniosły około 1% dodatkowego wzrostu PKB średniorocznie w tych krajach w latach 1989-1999. W ostatnich latach akcentuje się w coraz większym stopniu sprawy monitoringu i ewaluacji, co wynika z rosnącej wrażliwości społecznej na efektywne wykorzystywanie środków europejskich. Dlatego raport zawiera próby oceny efektów różnych instrumentów polityki regionalnej

---

<sup>6</sup> Patrz: European spatial development perspective. First official draft. Noordwijk, 1997, European Commission, Bruksela-Luksemburg oraz European Spatial Development Perspective. Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union. Poczdam, 1999, European Commission, Bruksela-Luksemburg.

Wspólnoty. Równocześnie sformułowano założenia służące wzrostowi efektywności europejskiej polityki regionalnej w latach 2000-2006.

W raporcie kohezyjnym z 2001 roku problemy spójności dotyczące dwunastu krajów kandydackich zostały przedstawione, wszędzie tam gdzie było to możliwe, w tym samym formacie jak dla państw członkowskich, a tekst dotyczący tych krajów został wmontowany w poszczególne rozdziały i punkty, czasami jednak występuje w specjalnych ramkach<sup>7</sup>.

Raport dokumentuje wyzwania jakie są związane z rozszerzeniem Unii Europejskiej o dwanaście państw kandydackich. Ich przystąpienie do Unii Europejskiej będzie oznaczało, wskutek akcesji głównie biednych i bardzo biednych obszarów:

- znaczące obniżenie poziomu produktu krajowego brutto na mieszkańca,
- istotny wzrost poziomu różnicowań regionalnych,
- nowe wyzwanie dla budżetu europejskiej polityki regionalnej, gdyż kraje te będą w całości, lub prawie w całości, obszarami problemowymi polityki regionalnej Unii Europejskiej, jako regiony Celu 1 charakteryzujące się niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego.

W wyniku rozszerzenia Unii Europejskiej do 27 państw produkt krajowy brutto na mieszkańca Unii Europejskiej obniży się o około 18%. Wynika to ze wzrostu ludności po rozszerzeniu o około 1/3, przy wzroście wolumenu produktu krajowego brutto mierzonego parytetem siły nabywczej zaledwie o około 10%.

Zróżnicowania regionalne w ramach Unii Europejskiej uległy w ostatnich kilkunastu latach, także dzięki konsekwentnemu prowadzeniu polityki spójności, znaczącej redukcji. W roku 1998 relacja PKB na mieszkańca mierzona ludnością 10% najbogatszych regionów do ludności 10% najbiedniejszych regionów wynosi 260%, ta sama relacja dla ludności 25% najbogatszych regionów do 25% ludności najbiedniejszych regionów wynosi 190%. Rozszerzenie Unii Europejskiej do 27 państw prowadzi do wzrostu tych dwu relacji w roku 1998 do odpowiednio: ponad 500% i 330%. Oznacza to, że po rozszerzeniu Unii Europejskiej będzie cechował znacznie mniejszy poziom spójności, zarówno w układzie państw członkowskich, jak też regionów na poziomie NUTS-ów II.

Aktualnie w 48 regionach Celu 1 cechujących się poziomem produktu krajowego brutto na mieszkańca poniżej 75% średniej unijnej zamieszkuje 71 milionów mieszkańców Wspólnoty, co stanowi 19% ogółu mieszkańców. Po rozszerzeniu Wspólnoty o 12 krajów

---

<sup>7</sup> Są to: Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.



kandydackich ludność zamieszkała w 97 takich regionach zwiększyłaby się do 174 milionów, co stanowiłoby 36% ludności rozszerzonej Wspólnoty. Po przeliczeniu nowej średniej uwzględniającej nowe kraje członkowskie (82% aktualnej) i tak dotyczyłoby to 70 regionów zamieszkałych w sumie przez 125 milionów mieszkańców.

Wynika z tego wniosek, iż polityka spójności Unii Europejskiej będzie musiała zostać zreformowana w związku z rozszerzeniem o biedne kraje Europy Środkowej i Wschodniej. Komisja Europejska przyjmując jako bezwzględny priorytet polityki spójności regiony o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego przedstawiła cztery możliwe rozwiązania rozważane w stosunku do tych regionów.

- utrzymanie progu 75% PKB unijnego obliczanego jako średnia dla wszystkich państw po rozszerzeniu, co wyeliminowałoby znaczną liczbę regionów obecnych państw członkowskich jako obszary Celu 1;
- utrzymanie progu 75% PKB unijnego obliczanego jako średnia dla wszystkich państw po rozszerzeniu z równoczesnym przyznaniem pomocy przejściowej regionom tracącym prawo do wsparcia. Rozwiązanie tego typu zostało zastosowane już w tym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006;
- podniesienie poziomu wskaźnika kwalifikującego regiony do obszarów Celu 1 powyżej 75%, tak aby obszary które nie osiągną do końca 2006 roku poziomu 75% aktualnej średniej unijnej pozostały beneficjentami pomocy;
- ustalenie dwu różnych poziomów kwalifikacyjnych do obszarów Celu 1, jednego dla obecnej Unii Europejskiej, drugiego dla krajów kandydackich. Oznaczałoby to liczenie dwu średnich oraz stosowanie dwu różnych polityk w odniesieniu do regionów o niskim poziomie rozwoju.

Oznacza to, że w raporcie kohezyjnym pojawiają się także propozycje zakładające dyskryminację krajów Europy Środkowej i Wschodniej ze względu na dostęp do europejskich instrumentów polityki regionalnej. Biedniejszy region z Europy Środkowej może zostać pominięty, a bogatszy region aktualnej „15-tki” zaliczony do obszarów Celu 1.

W raporcie szczegółowo scharakteryzowano misję programów przedakcesyjnych: Phare, ISPA i SAPARD. Mają one przygotować kraje kandydackie do akcesji oraz umożliwić zdobycie niezbędnych umiejętności w zakresie czterech funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz Inicjatywy Wspólnoty INTERREG.

We wcześniejszych raportach pojawiały się często próby zapisów politycznych, nieudokumentowanych faktami i liczbami, które kreowały niekorzystny klimat wobec naszego

kraju. Ten raport jest z tego punktu widzenia rzeczowy i poprawny, bazuje bowiem na oficjalnych informacjach statystycznych i merytorycznych przekazanych przez Polskę.

Odniesienia do Polski są rozrzucone po całym tekście i na ogół pojawiają się w kontekście omawiania sytuacji krajów kandydackich. Ważne jest, iż we wszystkich tabelach i mapach są zawarte dane dla Polski w identycznym formacie jak dla pozostałych państw członkowskich i kandydackich. Najważniejsze z bezpośrednich odniesień do Polski dotyczą:

- pozytywnych tendencji w zakresie wzrostu PKB, wysokiego deficytu na rachunkach bieżących oraz problemów restrukturyzacji górnictwa, hutnictwa i rolnictwa (rozwój ekonomiczny w krajach kandydackich),
- najkorzystniejszej sytuacji w aglomeracjach miejskich i zachodnich regionach przygranicznych, w tym na granicy Polski i Niemiec (cztery typy rozwoju rynków pracy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej),
- bardzo niskich dochodów w rolnictwie w Polsce i Rumunii, co wynika z wysokiego zatrudnienia i niskiej wydajności pracy. Dochody z hektara także wyróżniają negatywnie Polskę i kraje bałtyckie. Bieda definiowana jako dochody poniżej 50% średniego poziomu w kraju, jest skoncentrowana w Polsce przede wszystkim na obszarach wiejskich,
- roli Gdańska i Szczecina jako najważniejszych portów w krajach kandydackich, podobnej jak w krajach członkowskich gęstości sieci dróg, która jest wyższa niż w innych państwach kandydackich, braku autostrad co negatywnie wyróżnia Polskę na tle innych państw kandydackich, znacznie wyższej gęstości sieci kolejowej, podobnej jak w krajach członkowskich roli trakcji elektrycznej na kolei,
- wyjątkowo małych rezerw zasobów wodnych szczególnie w środkowej części Polski,
- wysokiego udziału ludności w wieku od 25 do 59 lat posiadającej wykształcenie średnie, jego poziom budzi jednak trochę wątpliwości,
- zbliżonego do przeciętnego w krajach kandydackich poziomu wyposażenia gospodarstw domowych w komputery osobiste,
- koncentracji w Polsce, podobnie jak na Węgrzech i w Czechach, około 25-30% bezpośrednich inwestycji zagranicznych w krajach kandydackich Europy Środkowej, gdzie następuje bardzo silna koncentracja kapitału zagranicznego w stolicach,
- szczególnie niekorzystnej w porównaniu z innymi krajami kandydackimi sytuacji w zakresie składowania odpadów stałych.

Najważniejsze problemy merytoryczne odnoszące się do Polski dotyczą następujących spraw:

1. Produkt krajowy brutto według parytetu siły nabywczej jest w Polsce generalnie niedoszacowany, co jest szczególnie widoczne na tle innych państw Europy Środkowej i Wschodniej. Dotychczas dawało to zaskakujące wyniki takie, jak zawarte w raporcie kohezyjnym z 1999 roku, że Świętokrzyskie jest najbiedniejszym regionem we wszystkich dwunastu krajach kandydackich (dane z 1996 roku), a na liście dziesięciu najbiedniejszych obszarów aż pięć były to województwa Polski Wschodniej. Obecnie według tego raportu na liście 10 najbiedniejszych regionów (na podstawie danych z 1998 roku) pozostało w dalszym ciągu województwo lubelskie. Wnioski dotyczące całej Polski są podobnie niepokojące, bowiem produkt krajowy brutto na mieszkańca według parytetu siły nabywczej był w roku 1998 zbliżony do 37% średniej unijnej, znacznie niższy niż na Węgrzech czy w Słowacji. Ponieważ dane te mają status oficjalnych informacji Unii Europejskiej są one czasami wykorzystywane w różnych pseudonaukowych pracach dla udowodnienia, że Polska stanowi największą przeszkodę dla kontynuowania europejskiej polityki regionalnej w dotychczasowym kształcie.

2. Zupełnie zmienia się percepcja dotycząca konsekwencji rozszerzenia Unii Europejskiej dla rynku pracy. W poprzednich raportach zdarzały się wątki przedstawiające rozszerzenie jako kataklizm, ze względu na sytuację demograficzną w krajach kandydackich, w tym szczególnie w Polsce. W raporcie stwierdza się, że nie należy oczekiwać migracji z krajów kandydackich w wielkiej skali, a w tej w której można jej oczekiwać będzie zjawiskiem korzystnym. Zmiana percepcji tego problemu wynika prawdopodobnie z procesów demograficznych zachodzących w Unii (starzenie się społeczeństw co raport dokumentuje), ze zmiany sytuacji w zakresie bezrobocia (ograniczenie do poziomu jednocyfrowego dzięki konsekwentnej polityce prowadzonej przez blisko dwie dekady) oraz z utrwalenia w najważniejszych krajach kandydackich, w tym w Polsce, tendencji rozwojowych w gospodarce.

3. Raport poświęca uwagę obszarom wiejskim zależnym od rolnictwa. Bardzo trudne perspektywy dla rolnictwa wynikają z rozszerzenia o kraje Europy Środkowej, w tym przede wszystkim o Polskę, ze względu na wielkość naszego kraju i niską produktywność rolnictwa. W roku 1998 rolnictwo tworzyło w Polsce 4,8% dochodu narodowego koncentrując 18,1% zatrudnienia. Jest to poza Łotwą najgorsza relacja ze wszystkich krajów kandydackich. Charakterystyczną cechą rolnictwa krajów kandydackich, w tym Polski, jest jego dualna

struktura. Dlatego obszary wiejskie o znaczącej roli tradycyjnego rolnictwa będą narażone na bardzo bolesne zmiany strukturalne.

#### **IV. Założenia polityki strukturalnej Unii Europejskiej w latach 2000-2006**

W latach 2000-2006 w Unii Europejskiej funkcjonują cztery wspomniane wcześniej fundusze strukturalne i fundusz spójności.

Zakres finansowania ze strony Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego dotyczy:

- środowiska produkcyjnego zwłaszcza w celu podniesienia konkurencyjności firm (przede wszystkim małych i średnich przedsiębiorstw poprzez rozwój ich potencjału produkcyjnego) oraz wzrost atrakcyjności regionów poprzez poprawę standardu infrastruktury,
- postępu w dziedzinie badań i technologii (promocja wdrożeń oraz wzmocnienie potencjału rozwojowego badań i technologii),
- rozwoju społeczeństwa informacyjnego,
- rozwoju turystyki i inwestycji w dziedzinie kultury, w tym ochrony dziedzictwa kulturowego i naturalnego,
- ochrony i poprawy stanu środowiska przyrodniczego,
- równouprawnienia kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia,
- transnarodowej, transgranicznej i międzyregionalnej współpracy mającej na celu trwały regionalny i lokalny rozwój.

Obszary wsparcia ze strony Europejskiego Funduszu Społecznego są następujące:

- aktywizacja zawodowa bezrobotnych i zagrożonych bezrobociem,
- przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- kształcenie ustawiczne,
- doskonalenie kadry pracowniczej i rozwój przedsiębiorczości,
- aktywizacja zawodowa kobiet.

Zakres wsparcia ze strony Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej - Sekcja Orientacji obejmuje:

- poprawę funkcjonowania gospodarstw rolnych i przedsiębiorstw rolno-spożywczych,
- pobudzanie produkcji żywnościowej,
- trwały rozwój lasów,

- polepszanie warunków pracy na wsi,
- tworzenie nowych miejsc pracy pozarolniczej na obszarach wiejskich,
- dywersyfikację działalności gospodarczej na wsi,
- zachowanie i promocję walorów naturalnych obszarów wiejskich.

Zakres finansowania za pomocą Instrumentu Finansowego dotyczącego Rybołówstwa jest następujący:

- odnowienie floty rybackiej i modernizacja kutrów,
- pomoc w dostosowaniu połowów do wymogów rynku,
- tworzenie małych jednostek rybołówstwa przybrzeżnego,
- rekompensowanie czasowego zaprzestania działalności,
- pomoc w zachowaniu fauny i flory przybrzeżnej,
- ulepszenia wyposażenia portów rybackich,
- poprawa przetwórstwa i marketingu owoców morza.

Fundusz Spójności przysługuje krajom których produkt narodowy brutto na mieszkańca nie przekracza 90% średniej Unii Europejskiej. Aktualnie cztery kraje są beneficjentami tego instrumentu - Grecja, Hiszpania, Irlandia oraz Portugalia. Wskaźnik pomocy udzielanej przez Fundusz od 80 do 85% całości przewidywanych wydatków publicznych. Kierunki finansowania są następujące:

- projekty dotyczące środowiska, a w szczególności projekty zgodne z priorytetami polityki wspólnotowej w zakresie ochrony środowiska przyrodniczego,
- transportowe projekty infrastrukturalne zidentyfikowane w ramach wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej.

Polityka rozwoju regionalnego, tak jak cała polityka Wspólnoty planowana jest w okresach wieloletnich, obecny dotyczy lat 2000-2006 (siedmiu lat). Przedmiotem koncentracji zainteresowania i środków ze strony polityki regionalnej Unii Europejskiej są Cele. Lista Celów tej polityki została ograniczona do trzech, dwu zorientowanych regionalnie, trzeciego z nich horyzontalnie.

Podstawowy pozostaje w dalszym ciągu Cel 1 – czyli oddziaływanie na obszarach zacofanych w rozwoju społeczno-ekonomicznym, przy stosowaniu jako podstawowego kryterium ich identyfikacji poziomu produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca mierzonego parytetem siły nabywczej poniżej 75% w stosunku do średniego poziomu Unii Europejskiej. Regiony tego celu powinny pozostać podstawowym obszarem koncentracji

uwagi i środków polityki strukturalnej tej organizacji, skupiając około 70% całości nakładów przeznaczanych na interwencję w tej sferze. Wynika to z priorytetu dla działań służących umocnieniu spójności (kohezji) wewnętrznej w ramach całej Unii Europejskiej. Dodatkowo przewiduje się zastosowanie w ramach tego Celu specyficznych rozwiązań dla obszarów cechujących się wyjątkowo niską gęstością zaludnienia wynoszącą poniżej 8 osób na kilometr kwadratowy, co dotyczy dwu państw skandynawskich - Finlandii i Szwecji.

W odniesieniu do wszystkich regionów stojących przed wyzwaniem (potrzebami) głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej zaproponowano „nowy” Cel 2. Jego zakres dotyczy obszarów dotkniętych zmianami w sferze przemysłu, usług i rybołówstwa oraz obszarów wiejskich i wysoko zurbanizowanych dotkniętych regresem społeczno-ekonomicznym oraz przeżywających problemy związane z adaptacją do zmienionych warunków. W przypadku tego Celu powinna nastąpić koncentracja przestrzenna środków na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz ograniczenie zasięgu przestrzennego w porównaniu ze „starym” Celem 2, dlatego udział ludności zamieszkałej na tych obszarach nie może przekroczyć 18% ludności Wspólnoty. Zakłada się, że na restrukturyzację regionalną tych obszarów przeznaczony zostanie 12% całego budżetu polityki strukturalnej.

Komisja Europejska zaproponowała kreowanie nowego Celu 3, jedyne go zorientowanego horyzontalnie, służącego wspieraniu działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie Celu 1 i 2, a dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz zatrudnienia. Oznacza to koncentrację uwagi i środków na problemach modernizacji rynków pracy. Podstawą działań ma być, tak jak na innych obszarach problemowych, wieloletni plan przedsięwzięć podejmowanych w regionie w sferze zatrudnienia. Cel 3 ma promować działalność prowadzoną w czterech sferach dotyczących:

- wspierania pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- tworzenia systemów szkolenia i edukacji obejmujących cały okres życia zawodowego,
- rozwijania aktywnych polityk na rynku pracy skierowanych przeciwko wysokiemu bezrobociu,
- ograniczania sytuacji wykluczenia z rynku pracy znaczących grup społeczeństwa oraz dyskryminacji różnych grup ludności.

Na realizację zadań Celu 3 przewidziano około 12% ogółu środków przeznaczanych na politykę strukturalną.

Istotne znaczenie w polityce strukturalnej Unii Europejskiej odgrywa Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego funkcją jest oddziaływanie na trwały rozwój społeczno-ekonomiczny Wspólnoty poprzez udzielanie pożyczek oraz gwarancji kredytowych dla realizacji przedsięwzięć inwestycyjnych. EBI działa jednocześnie jako bank i jako instytucja Wspólnoty wspierając rozwój słabiej rozwiniętych regionów. EBI udziela pożyczek z własnych środków. Podstawowymi ich kierunkami są: obszary zacofane w rozwoju oraz przeżywające regres przemysłu, polityka energetyczna Wspólnoty, przedsięwzięcia infrastrukturalne w zakresie transportu i telekomunikacji, ochrona środowiska przyrodniczego, wsparcie sektora małych i średnich przedsiębiorstw oraz międzynarodowa konkurencyjność przemysłu Wspólnoty. Finansowanie rozwoju regionalnego stało się od wielu już lat najważniejszym priorytetem EBI. Obecnie wspieranie przedsięwzięć związanych z rozwojem regionalnym stanowi około 60% finansowania ze środków własnych tej instytucji. EBI może finansować także przedsięwzięcia inwestycyjne realizowane poza obszarem Wspólnoty, czego wynikiem jest duża aktywność na obszarze Polski, która dotyczy w szczególności transeuropejskich sieci infrastrukturalnych.

## **V. Rola strategicznego programowania rozwoju w Unii Europejskiej**

Polska zyska po przystąpieniu do Unii Europejskiej status obszaru Celu 1, czego konsekwencją będzie podjęcie programowania rozwoju w standardach Unii Europejskiej obejmującego cały kraj. Dlatego szczególnie interesujące dla Polski są doświadczenia krajów zaliczonych w poprzednich latach w całości jako obszary problemowe Celu 1: Grecji, Irlandii oraz Portugalii. W krajach tych było stosowane wieloetapowe programowanie rozwoju. Podstawowe znaczenie miał Narodowy Plan Rozwoju - dokument o bardzo wysokim statusie politycznym, który był przedmiotem szerokich konsultacji społecznych w kraju ze wszystkimi ważnymi partnerami, a następnie akceptacji ze strony parlamentu przed przekazaniem Komisji Europejskiej.

Zgodnie z obowiązującymi od 21 czerwca 1999 roku regulacjami plany przedkładane w ramach Celu 1 powinny być oparte na odpowiednich priorytetach krajowych i regionalnych i powinny zawierać:

- a) W miarę możliwości skwantyfikowany opis bieżącej sytuacji w odniesieniu do różnic, luk i potencjału rozwojowego, dodatkowo opis zaangażowanych środków finansowych i głównych rezultatów operacji podjętych w poprzednim okresie programowania.
- b) Opis odpowiedniej strategii służącej osiągnięciu tych celów.

c) Wskazanie planowanego wykorzystania i formy finansowego wkładu z funduszy i EBI oraz innych instrumentów finansowych, planowane zapotrzebowanie na pomoc techniczną, analizy dotyczące dodatkowości. Powinno to przybrać formę indykatywnej, kompleksowej tablicy finansowej, streszczającej publiczne lub podobne i w odpowiednich sytuacjach szacunkowe środki prywatne i strukturalne środki wspólnotowe alokowane na każdy z priorytetów zaproponowanych w planie.

d) Informacje o przedsięwzięciach podjętych celem konsultowania partnerów.

Dla regionów objętych Celem 1, plany te powinny obejmować wszystkie działania służące konwersji gospodarczej i społecznej, rozwojowi zasobów ludzkich, rozwojowi obszarów wiejskich i struktur rybołówstwa. Państwo członkowskie powinno wskazać szczegóły dotyczące każdego funduszu, w tym wielkość wnioskowanego wkładu finansowego oraz zarys planowanych programów operacyjnych ze szczególnym odniesieniem do ich celów szczegółowych i planowanych głównych rodzajów działań.

Dokument Narodowego Planu Rozwoju jest poddawany szczegółowej ocenie przez Komisję Europejską. Kryteria oceny są następujące:

- prezentacja sytuacji w zakresie zróżnicowań regionalnych,
- prezentacja doświadczeń w programowaniu rozwoju regionalnego w poprzednich okresach,
- strategia rozwoju regionalnego,
- kwantyfikacja celów przewidywanych do osiągnięcia w planie,
- ocena przewidywanych efektów realizacji planu dokonana ex ante,
- analiza sytuacji w dziedzinie środowiska przyrodniczego,
- tablica finansowa dotycząca kierunków wydatków,
- propozycja alokacji środków poszczególnych funduszy strukturalnych,
- zewnętrzna koherencja z innymi politykami Unii Europejskiej,
- wewnętrzna koherencja z polityką makroekonomiczną danego państwa,
- spełnienie warunku dodatkowości,
- partycypacja społeczna w trakcie całego procesu planistycznego,
- warunki realizacji planu, czyli przede wszystkim odpowiedzialność za zarządzanie.

Oceny planów dokonywane są przez niezależnych ekspertów w następującym układzie: sposób podejścia do danego kryterium w planie, krytyczna ocena tego podejścia oraz wnioski



i sugestie odnośnie formalnych dokumentów Unii Europejskiej - Jednolitego Dokumentu Programującego lub Podstaw Wsparcia Wspólnoty.

Przykładem struktury treści Narodowego Planu Rozwoju może być Narodowy Plan Rozwoju Irlandii na lata 2000-2006<sup>8</sup>. Zawiera on następujące części:

- Ekonomiczne tło Narodowego Planu Rozwoju,
- Narodowa strategia Rozwoju i priorytety na lata 2000-2006,
- Strategia rozwoju regionalnego,
- Program operacyjny ekonomicznej i społecznej infrastruktury,
- Program operacyjny zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich,
- Program operacyjny sektora produkcyjnego,
- Program operacyjny Border, Midland and Western region,
- Program operacyjny Southern and Eastern region,
- Współpraca z Irlandią Północną,
- Przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu,
- Rozwój obszarów wiejskich
- Zarządzanie i implementacja programów,
- Zgodność z politykami wspólnotowymi i narodowymi,
- Inicjatywy Wspólnoty,
- Zasoby finansowe i ich alokacja.

Po trwających około roku negocjacjach pomiędzy Komisją Europejską a państwem beneficjentem powstawał wspólny dokument - Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) będący przedmiotem akceptacji ze strony rządu danego kraju beneficjenta i Komisji Europejskiej. Podstawy Wsparcia Wspólnoty składają się z czterech części dotyczących: kontekstu i analizy problemów rozwoju regionalnego, strategii rozwoju regionalnego i form pomocy, planu finansowego i dodatkowości oraz realizacji strategii rozwoju.

Na tej podstawie przygotowywano programy operacyjne, rozwijając ich założenia które były zawarte w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Programy operacyjne mogą mieć charakter sektorowy i (lub) regionalny. Od roku 2000 dla każdego programu operacyjnego trzeba dodatkowo przygotować uzupełnienie programu (*programme complement*) opisujące w jaki sposób program operacyjny będzie wdrażany.

---

<sup>8</sup> Ireland. National Development Plan 2000-2006, 1999, Government of Ireland, Dublin.

## **VI. Znaczenie monitorowania i oceny (ewaluacji) funduszy europejskich**

Unia Europejska przywiązuje coraz większą wagę do monitoringu i ewaluacji środków europejskich. Potwierdzają to akty prawne Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące Instrumentów Strukturalnych i Przedakcesyjnych na lata 2000-2006<sup>9</sup>. W rozporządzeniu Rady wprowadzającym ogólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych (z 21 czerwca 1999 r.) znalazł się między innymi tytuł IV dotyczący efektywności pomocy z funduszy, którego rozdział I poświęcony został w całości monitoringowi. Składa się on z czterech artykułów.

W artykule 34 przedstawiono założenia zarządzania przez instytucję zarządzającą. Instytucja zarządzająca jest to instytucja albo organ publiczny lub prywatny wyznaczony przez państwo członkowskie na poziomie krajowym, regionalnym lub lokalnym lub też samo państwo członkowskie. Instytucja ta jest odpowiedzialna za:

- ustanowienie systemu zbierania wiarygodnych informacji finansowych i statystycznych dotyczących wdrażania programów w celu sporządzenia wskaźników monitoringu oraz za ocenę w połowie okresu programowania i ex post;
- dostosowanie do innych dokumentów programowych i wdrażanie uzupełnienia programu;
- przygotowanie i przekazanie Komisji, po zatwierdzeniu przez Komitet Monitorujący, rocznego raportu na temat wdrażania programu;
- organizowanie we współpracy z Komisją i państwem członkowskim, oceny w połowie okresu programowania;
- zagwarantowanie, że instytucje biorące udział w zarządzaniu i wdrażaniu pomocy zachowują albo oddzielny system rachunkowości albo odpowiedni kod księgowy dla wszystkich transakcji związanych z pomocą;
- zagwarantowanie prawidłowości operacji finansowanych uruchamianych w ramach pomocy, w szczególności poprzez wdrożenie kontroli wewnętrznych zgodnych z zasadami właściwego zarządzania finansowego;
- zagwarantowanie zgodności z politykami Wspólnoty, a także w kontekście stosowania wspólnotowych zasad zawierania kontraktów publicznych;
- zabezpieczenie zgodności z wymogami dotyczącymi informacji i promocji.

Każdego roku w momencie przedłożenia rocznego raportu na temat wdrażania, Komisja i instytucja wdrażająca winny dokonać przeglądu głównych rezultatów poprzedniego roku. Na tej

podstawie Komisja Europejska może przedstawić uwagi w stosunku do państwa członkowskiego i instytucji zarządzającej. Państwo członkowskie powinno poinformować Komisję Europejską o działaniach podjętych w sprawie tych uwag. Regulacja zakłada poprawę monitoringu lub rozwiązań dotyczących zarządzania przez instytucję zarządzającą. Instytucja zarządzająca na żądanie komitetu monitorującego lub z własnej inicjatywy winna dostosować uzupełnienie programu, informując Komisję o dokonanych dostosowaniach.

Artykuł 35 dotyczy zasad funkcjonowania komitetów monitorujących. Każda Podstawa Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework*) i każdy program operacyjny winien być nadzorowany przez komitet monitorujący. Komitety monitorujące winny zostać ustanowione przez państwo członkowskie, w uzgodnieniu z instytucją zarządzającą, po konsultacjach z partnerami społecznymi. Przedstawiciel Komisji i w odpowiednich sytuacjach Europejskiego Banku Inwestycyjnego, winien uczestniczyć w pracach komitetu monitorującego w charakterze doradczym. ■ Komitet monitorujący winien gwarantować efektywność i jakość wdrażania poprzez:

- dostosowanie uzupełnienia programu wraz ze wskaźnikami fizycznymi i finansowymi, które mają zostać wykorzystane do monitorowania pomocy;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie kryteriów wyboru operacji finansowych w ramach każdego działania;
- okresowe badanie postępu w zakresie osiągnięcia szczegółowych celów pomocy;
- badanie rezultatów wdrażania, w szczególności osiągnięcie celów wyznaczonych dla różnych działań oraz ocenę w połowie okresu programowania;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie rocznych i końcowych raportów na temat wdrażania, przed ich wysłaniem do Komisji;
- rozpatrzenie i zatwierdzenie wszelkich propozycji zmian decyzji Komisji w sprawie wkładu Funduszy;
- zgłaszanie instytucji zarządzającej propozycji wszelkich dostosowań lub rewizji pomocy, które umożliwią osiągnięcie celów lub poprawią zarządzanie pomocą, w tym zarządzanie finansowe.

Artykuł 36 dotyczy wskaźników monitoringu. Wskazuje się, że instytucja zarządzająca i komitet monitorujący winny prowadzić monitoring poprzez odniesienie do wskaźników fizycznych i finansowych wymienionych w programie operacyjnym lub uzupełnieniu programu.

---

<sup>9</sup> W tekście tym wykorzystano raport diagnostyczny zespołu zadaniowego: Diagnoza stanu monitoringu

Przy przygotowaniu wskaźników, instytucja zarządzająca i komitet monitorujący winny brać pod uwagę indykatywną metodologię oraz listę przykładowych wskaźników opublikowanych przez Komisję jak również kategoryzację obszarów interwencji zaproponowaną przez Komisję. Wskaźniki winny odnosić się do specyficznego charakteru danej pomocy, jej celów oraz społeczno-gospodarczej, strukturalnej i środowiskowej sytuacji danego państwa członkowskiego i jego regionów.

Dla danej pomocy wskaźniki te winny pokazywać:

- szczegółowe cele, w miarę możliwości skwantyfikowane, dla działań i priorytetów oraz ich wzajemną spójność;
- osiągnięty etap pomocy w kategoriach wdrażania fizycznego, rezultatów oraz oddziaływania na poziomie priorytetu lub działania;
- postęp planu finansowego.

Wskaźniki finansowe i postępu powinny być tak skonstruowane aby ta informacja mogła być zidentyfikowana oddzielnie dla dużych projektów.

Artykuł 37 dotyczy rocznych i końcowych raportów na temat wdrażania programów. Dla pomocy wieloletniej instytucja zarządzająca winna w ciągu sześciu miesięcy od zakończenia każdego pełnego roku kalendarzowego przedłożyć roczny raport na temat wdrażania programów. Raport końcowy winien zostać przedłożony Komisji najpóźniej sześć miesięcy po ostatecznym terminie kwalifikowania się wydatków.

Wszystkie raporty roczne i końcowe winny zawierać następujące informacje:

- wszelkie zmiany warunków ogólnych istotnych z punktu widzenia wdrażania pomocy, w szczególności zmiany głównych trendów społeczno-gospodarczych, polityk krajowych, regionalnych lub sektorowych, a w określonych sytuacjach ich implikacji dla wzajemnej spójności pomocy z różnych funduszy i spójności pomiędzy pomocą z funduszu a pomocą z innych instrumentów finansowych;
- postęp wdrażania priorytetów i działań dla każdego funduszu w nawiązaniu do ich szczegółowych celów, wraz z kwantyfikacją, o ile jest ona możliwa, wskaźników rezultatów i oddziaływania na poziomie priorytetu lub działania;
- finansowe wdrażanie pomocy, streszczające dla każdego działania, całkowite wydatki faktycznie wypłacone przez instytucję płatniczą i wykaz całkowitych płatności otrzymanych z Komisji, jak również kwantyfikujące wskaźniki finansowe;

- kroki podjęte przez instytucję zarządzającą i komitet monitorujący dla zagwarantowania jakości i efektywności wdrażania, co dotyczy w szczególności: działań w zakresie monitoringu, kontroli finansowej i oceny, w tym rozwiązań w zakresie zbierania danych; streszczenie znaczących problemów napotkanych w trakcie zarządzania pomocą i podjętych działań; wykorzystania pomocy technicznej oraz działań podjętych dla promocji pomocy;
- kroki podjęte dla zagwarantowania zgodności z politykami wspólnotowymi oraz zapewnienia koordynacji całej pomocy strukturalnej Wspólnoty;
- w przypadku gdy komponentem programu są duże projekty i granty globalne, oddzielny rozdział poświęcony postępowi i finansowaniu dużych projektów i grantów globalnych.

W trakcie prac programowych dotyczących założeń polityki strukturalnej w latach 2000-2006 Komisja Europejska przygotowała między innymi szczegółowe propozycje dotyczące metodologii w zakresie monitoringu i ewaluacji. Rozwijają one zapisy zawarte w omówionej wcześniej generalnej regulacji dotyczącej funduszy strukturalnych. Nie są one obligatoryjne, tym niemniej są one podstawą do budowania systemów monitoringu przez państwa członkowskie Unii Europejskiej w nowym okresie programowania obejmującym lata 2000-2006.

Logika interwencji może być rozpatrywana w dwu perspektywach; z góry na dół dezagregując globalne cele na cele specyficzne, a następnie cele specyficzne na cele operacyjne oraz odwrotnie, gdy wyróżniamy: zaangażowane środki (*inputs*), wyniki (*outputs*), rezultaty (*results*) oraz oddziaływanie (*impacts*). Powiązanie pomiędzy tymi dwoma perspektywami oznacza, że cele operacyjne są wyrażane w wynikach, cele specyficzne są wyrażane w rezultatach, natomiast cele globalne są wyrażane w oddziaływaniu.

Budowany w poszczególnych krajach członkowskich system monitoringu musi uwzględniać potrzebę zbudowania wskaźników programu obejmujących cztery wymienione wcześniej poziomy charakterystyczne:

- zaangażowane środki odnoszące się do budżetowych alokacji na każdym z poziomów pomocy. Finansowe wskaźniki są używane aby monitorować postęp w zakresie zobowiązań i płatności dla operacji, przedsięwzięć (*measures*) oraz programów;
- wyniki odniesione do poszczególnych aktywności. Są one mierzone w jednostkach fizycznych lub monetarnych;
- rezultaty, które odnoszą się do bezpośredniego efektu wynikającego z realizacji programu. Wskaźniki mogą mieć charakter fizyczny lub finansowy. Dostarczają one informacji dotyczących zmian zachowania czy sytuacji bezpośrednich beneficjentów.
- oddziaływania, które jest konsekwencją uruchomienia programu, a wychodzi poza

bezpośrednie efekty i bezpośrednich beneficjentów. Definiuje się dwie koncepcje oddziaływania. Specyficzne oddziaływania są to efekty jakie wynikają bezpośrednio z podejmowanej akcji, które pojawiają się z opóźnieniem czasowym. Globalne oddziaływania są to długookresowe efekty dotyczące szerszej niż sami beneficjenci społeczności.

Problemy jakie występują w trakcie budowania systemu ewaluacji dotyczą następujących spraw:

- trafności - w jakim stopniu cele programu są trafne w związku ze zmieniającymi się potrzebami;
- efektywności - jak zasoby zmieniły się w wyniki i rezultaty;
- skuteczności - w jaki sposób program przyczynia się do realizacji specyficznych i globalnych celów;
- użyteczności - czy program ma wpływ na grupy, do których jest adresowany w relacji do ich potrzeb;
- trwałości - czy zmiany będą trwałe po zakończeniu realizacji programu.

Kolejny zestaw rekomendacji Komisji Europejskiej dotyczy kreowania systemu wskaźników. Rekomendacje dotyczą:

- bazowych wskaźników które charakteryzują stan początkowy (sytuację wyjściową). Pochodzą one najczęściej z systemu statystyki, czasami jednak te źródła informacyjne są niewystarczające i niezbędne są specjalne analizy;
- operacyjnego monitoringu. Rozwiązania w tym zakresie powinny umożliwić zdefiniowanie następujących obszarów: danych które będą zbierane aby zestawić niezbędne informacje w zakresie wyników, rezultatów i oddziaływania; danych jakie mają być przekazywane komitetom monitorującym, operacyjnych powiązań z działalnością ewaluacyjną oraz specyficznych dla danego programu wskaźników celem alokacji rezerwy w połowie okresu programowania;
- wskaźników monitoringu. Władza zarządzająca ponosi odpowiedzialność za określenie struktury systemu monitoringu oraz poziom szczegółowości monitoringu dla różnych grup użytkowników, w tym Komisji Europejskiej. Trzeba zabezpieczyć regularne monitorowanie postępu fizycznego i finansowego przedsięwzięć oraz wszędzie gdzie jest to możliwe także rezultatów. Wymaga to w każdym przypadku dysponowania adekwatną i wiarygodną informacją;
- ex ante kwantyfikacji. Generalnie cele i odpowiadające im wskaźniki muszą zostać

skwantyfikowane. W innym przypadku mierzenie czy zakładane cele zostały zrealizowane nie jest możliwe. Szczególne znaczenie mają wskaźniki bazowe oraz używane ostrożnie wielkości graniczne (*benchmarks*). Poziom wymaganej kwantyfikacji zależy od charakteru interwencji oraz powinien być dostosowany do cech obszaru interwencji;

- użycia wskaźników dla ewaluacji. Ewaluacja odbywa się w trzech fazach: *ex ante*, w połowie okresu i *ex post*. *Ex ante* ewaluacja powinna uwzględniać powiązania pomiędzy globalnymi celami, specyficznymi celami i przedsięwzięciami zawartymi w uzupełnieniu programu, trafność wskaźników dotyczących wyników, rezultatów i oddziaływań dla każdego poziomu pomocy oraz wiarygodność poziomu kwantyfikacji celów. Ewaluacja w połowie okresu powinna oceniać skuteczność na bazie wskaźników monitoringu, powinna również oceniać jakość i trafność proponowanych wskaźników. Ewaluacja *ex post* powinna porównywać oczekiwane cele z faktycznie osiągniętymi, uwzględniając wskaźniki dotyczące oddziaływania.

Komisja Europejska formułuje szereg rekomendacji dotyczących wprowadzenia wskaźników dotyczących monitoringu. Ponieważ niezbędne jest przeprowadzenie analizy *ex ante* dlatego niezbędne jest, wyprzedzające w stosunku do realizacji programu, zebranie informacji dotyczących pomocy strukturalnej. Wskaźniki powinny w miarę możliwości zostać zebrane w układzie odpowiadającym nomenklaturze kategorii i subkategorii interwencji wyróżnionych przez Komisję Europejską. Zebrane dane należy poddać wstępnej analizie. Informacje prezentowane Komitetom Monitorującym powinny uwzględniać: dane dotyczące systemu monitoringu, dane dotyczące pośredniej ewaluacji oraz dane dotyczące generalnego społeczno-ekonomicznego kontekstu i dodatkowości programu. ■ Roczne raporty dotyczące implementacji powinny powstawać na podstawie następujących elementów: dane dotyczące kontekstu społeczno-ekonomicznego, w którym pomoc była wprowadzana; postęp w osiąganiu priorytetów i specyficznych poziomów dotyczących przedsięwzięć (*measures*) oraz postęp w zakresie najważniejszych projektów; finansowa implementacja pomocy na poziomie przedsięwzięć (*measures*) bazująca na mierzalnych wskaźnikach. Raport w połowie realizacji programu powinien zestawiać poziomy realizacji wskaźników dla poszczególnych przedsięwzięć. Przekazywanie danych będzie się dokonywało w formie elektronicznej, której format zaproponuje Komisja Europejska.

Komisja Europejska dokonuje klasyfikacji wskaźników na: kluczowe, skuteczności (*performance*) oraz pozostałe. Kluczowe wskaźniki są to takie wskaźniki, które mogą zostać użyte do porównań pomiędzy podobnymi programami i przedsięwzięciami. Ilość tych

wskaźników powinna być bardzo ograniczona. Wskaźniki skuteczności służą do oceny programów. Te wskaźniki powinny uwzględniać: efektywność (relacje aktualnych i planowanych wyników, a także najważniejszych rezultatów), jakość zarządzania oraz finansową implementację. Wreszcie Komisja stworzyła listę sugerowanych operacyjnych wskaźników, aby ułatwić przygotowywanie dokumentów programowych. Lista ta dotyczy najważniejszych priorytetów Unii Europejskiej.

Istotne znaczenie ma pokonanie różnorodnych trudności jakie pojawiają się w związku z używaniem wskaźników monitoringu. Nie powinno to stać się przyczyną rezygnacji z prób mierzenia efektów Funduszy Strukturalnych, ale poczucia świadomości ograniczeń uzyskanych dzięki monitoringowi wyników. Do najważniejszych problemów można zaliczyć następujące:

- trudności w zestawieniu przejrzystej relacji pomiędzy nakładem a efektem, co dotyczy planowanych akcji, osiągniętych rezultatów oraz oddziaływania;
- relatywna kompleksowość metod mierzenia jest często dyskusyjna. Dotyczy to przede wszystkim mierzenia oddziaływania;
- niezbędne do podejmowania kluczowych decyzji dane mogą być niedostępne w momencie ich podejmowania;
- niektóre wskaźniki nie dadzą się agregować, co dotyczy szczególnie wskaźników fizycznych. Stanowi to szczególną trudność przy monitorowaniu efektów na poziomie programu.
- szczególnie istotne jest uchwycenie pośrednich i nie oczekiwanych efektów pomocy, wynikających na przykład z substytucji, czego nie umożliwiają tradycyjne mierniki.

System monitoringu powinien uwzględniać klasyfikację podstawowych obszarów interwencji Funduszy Strukturalnych Unii Europejskiej. Trzy kategorie interwencji dotyczą: środowiska produkcyjnego, zasobów ludzkich oraz podstawowej infrastruktury. Subkategorie w zakresie działań dotyczących środowiska produkcyjnego są następujące: rolnictwo; leśnictwo; promocja i adaptacja obszarów wiejskich; rybołówstwo; asystowanie dużym organizacjom gospodarczym; wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw; turystyka; badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje. W zakresie działań dotyczących zasobów ludzkich wyróżniono następujące subkategorie: polityka rynku pracy; przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu; rozwijanie edukacyjnych i zawodowych szkoleń; elastyczność siły roboczej, przedsiębiorczość, innowacyjność, technologie informacyjne i komunikacja (firm i ludzi); pozytywne akcje na rynku pracy dotyczące kobiet. W przypadku podstawowej infrastruktury wyróżniono jako subkategorie: infrastrukturę transportową; infrastrukturę telekomunikacyjną i społeczeństwo informacyjne; infrastrukturę energetyczną, infrastrukturę środowiskową,



planowanie i rehabilitację obszarów zdegradowanych, infrastrukturę społeczną i zdrowie publiczne. System monitoringu musi umożliwić odniesienie poszczególnych działań podejmowanych z Funduszy Strukturalnych do tego układu klasyfikacyjnego obszarów interwencji.

System monitoringu musi zawierać zestaw kluczowych wskaźników dotyczących wyników, rezultatów oraz oddziaływania. Metodologia wyboru kluczowych wskaźników powinna uwzględniać: stosowność (związek z priorytetami i celami), możliwość kwantyfikacji, wiarygodność oraz dostępność. System ten powinien być zestawiony w następującym układzie: zatrudnienie; sieci infrastruktury transportowej; sieci infrastruktury energetycznej; telekomunikacja i społeczeństwo informacyjne; środowisko; badania naukowe, technologia i innowacyjność; małe i średnie przedsiębiorstwa; rozwój zasobów ludzkich; jednakowe możliwości kobiet i mężczyzn; rozwój obszarów zurbanizowanych; rybołówstwo. Dla tych jedenastu priorytetów interwencji strukturalnej ze strony Wspólnoty powinny zostać zestawione te trzy rodzaje wskaźników. Oczywiście ich liczba powinna być ograniczona i powinny one dotyczyć jedynie kluczowych dla danego priorytetu spraw. Propozycje kluczowych wskaźników sformułowane przez Komisję Europejską, mimo tego że nie są obligatoryjne, powinny stanowić podstawę systemu monitoringu budowanego w krajach członkowskich.

Wreszcie Komisja Europejska przedstawiła w charakteryzowanym dokumencie przykłady wskaźników monitoringu i ewaluacji dotyczące wspomnianych wcześniej subkategorii interwencji.

## **VII. Efekty korzystania ze środków europejskich w krajach członkowskich**

Dla analizy potencjalnych efektów środków europejskich w Polsce istotne jest odniesienie się do doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej korzystających z tego wsparcia w najszerszej skali oraz krajów w całości będących przedmiotem oddziaływania ze strony Unii Europejskiej. Ze względu na skalę wsparcia najbardziej interesujące są doświadczenia Hiszpanii (ponad 34 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999), Niemiec i Włoch (po ponad 21 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999) oraz Grecji, Francji i Portugalii (po około 15 mld euro otrzymanych z tytułu funduszy europejskich w latach 1994-1999). Ze względu na zasięg wsparcia Grecja, Irlandia i Portugalia są w całości obszarami Celu 1. W aktualnym i poprzednim okresie programowania status ten mają trzy kraje: Grecja, Irlandia i Portugalia. Te państwa już trzykrotnie przygotowały zestaw niezbędnych dokumentów programowych

zgodny z regulacjami prawnymi obowiązującymi w Unii Europejskiej. Równocześnie państwa te mają dużą swobodę wyboru priorytetów sektorowych i regionalnych na obszarze obejmującym cały kraj.

Ocena poziomu spójności w Unii Europejskiej i efektów korzystania z funduszy europejskich jest przedmiotem systematycznej oceny w ramach wspomnianych już wcześniej raportów kohezyjnych sporządzanych przez Komisję Europejską. Szczególne zainteresowanie budzi sytuacja krajów o poziomie produktu narodowego brutto na mieszkańca poniżej 90% średniej Unii Europejskiej będących beneficjentami Funduszu Spójności, czyli Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii. W cytowanym już szóstym raporcie okresowym z 1999 roku stosując różne modele makroekonomiczne wyszacowano dodatkowy efekt wzrostu produktu krajowego brutto wynikający z transferów w ramach Funduszy Strukturalnych w latach 1994-1999 na około 1% średniorocznie w Grecji i Portugalii, 0,6% w Irlandii i 0,5% w Hiszpanii. Można to porównać z wielkością średniorocznych transferów odniesionych do produktu krajowego brutto: 3,2% w Portugalii, 3,4% w Grecji, 2,1% w Irlandii oraz 1,1% w Hiszpanii.

Ostatnie dwa raporty kohezyjne dokumentują powolny proces zmniejszania się różnicowań regionalnych w zakresie poziomu rozwoju społeczno-ekonomicznego, co dokumentuje wzrastającą spójność ekonomiczną Unii Europejskiej. Niestety w przypadku spójności społecznej brak jest poważniejszych osiągnięć w ostatnich kilkunastu latach pomimo znaczącego ograniczenia poziomu bezrobocia w całej Unii Europejskiej.

Natomiast w przypadku spójności przestrzennej rejestruje się systematyczną poprawę sytuacji obszarów peryferyjnych. Wynika to z jednej strony z braku postępu w warunkach podróżowania w obszarach centralnych Unii Europejskiej ze względu na rosnące natężenie ruchu. Z drugiej strony Unia Europejska poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim transeuropejskich sieci infrastrukturalnych, systematycznie poprawia sytuację obszarów o niekorzystnym położeniu geograficznym.

Doświadczenia trzech krajów będących w całości przedmiotem wsparcia ze strony Unii Europejskiej jako obszary Celu 1 wskazuje, że przyjęły one w latach 1994-1999 zróżnicowane strategie rozwojowe. Irlandia jako priorytetowe potraktowała działania zorientowane na doskonalenie jakości czynnika ludzkiego. Portugalia jako najważniejszy priorytet przyjęła rozwój infrastruktury technicznej, w tym transeuropejskich sieci infrastrukturalnych. Obydwa te kraje osiągnęły niewątpliwy sukces, co dokumentują przytoczone wcześniej raporty kohezyjne.

W Grecji efekty wykorzystania funduszy europejskich nie są tak jednoznaczne. Raporty kohezyjne wskazują, że w Grecji w ostatniej dekadzie pogarsza się poziom spójności zarówno w odniesieniu do Unii Europejskiej jak też wewnątrz kraju. Twierdzi się, że transferowanie znaczących środków do nieprzygotowanej gospodarki sprzyjało inflacji. Uruchamianiu środków europejskich towarzyszyły liczne „nieregularności” (korupcja i marnotrawstwo środków). Uważa się, że podstawową przyczyną niepowodzenia była jakość administracji publicznej: słabo opłacanej, nisko wykwalifikowanej i źle wykształconej. Z drugiej strony wskazuje się na odłożone w czasie oddziaływanie funduszy europejskich. Bardzo korzystnie ocenia się fakt podjęcia przez układ lokalny i regionalny Grecji dialogu na temat wyboru priorytetów rozwojowych oraz wyboru projektów inwestycyjnych generujących rozwój. Nowoczesne finansowanie rozwoju regionalnego (montaż finansowy środków europejskich i greckich, partnerstwo układu publicznego i prywatnego) stało się możliwe w ramach europejskiej polityki regionalnej. Równocześnie wskazuje się na wyjątkowo niekorzystne peryferyjne położenie Grecji w stosunku do całej Unii Europejskiej co generalnie nie sprzyjało dynamicznemu rozwojowi społeczno-ekonomicznemu.

### **VIII. Niezbędne działania w zakresie kształcenia kadr**

Kwestia uruchomienia kompleksowego programu kształcenia kadr zajmujących się Funduszami Strukturalnymi i Funduszem Spójności wymaga wyjątkowej koncentracji środków i zasobów. Od jakości kadr ludzkich będzie bowiem zależała sprawność w pozyskiwaniu środków przeznaczonych przez tę organizację na wspieranie rozwoju regionalnego. Działania szkoleniowe będą musiały mieć bardzo szeroki zakres obejmujący administrację centralną, regionalną oraz lokalną. Obszarami które będą wymagały szczególnej uwagi w zakresie rozwoju zasobów ludzkich są przede wszystkim: planowanie strategiczne, umiejętności negocjacyjne, marketing i reklama, umiejętność oceny projektów, zarządzanie i monitorowanie projektów, planowanie i zarządzanie finansami, ocena realizacji projektów oraz sporządzanie raportów<sup>10</sup>.

Zdolność **strategicznego planowania** na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym wymaga rozwinięcia umiejętności w dwu podstawowych obszarach: analityczno-planistycznym oraz budowania i rozwijania partnerstwa. Pierwszy obszar dotyczy m.in. różnorodnych technik i metod dotyczących: analizy zróżnicowań regionalnych; analizy

---

<sup>10</sup> Patrz: Support for Regional Development. Raising Awareness of the EU Structural Funds, 1997, Phare Seminar/Workshop Notes, Warszawa.

silnych i słabych stron, szans i zagrożeń (SWOT), analizy konkurencyjności regionalnej, technik opracowania wizji rozwoju, technik opracowania zestawu celów strategicznych, technik ustalenia najlepszych środków wyznaczonych celów, wskaźników określających poziom realizacji poszczególnych celów.

Sukces strategii rozwoju regionalnego przygotowywanych i realizowanych w standardach Unii Europejskiej będzie zależny od zaangażowania wszystkich ważnych partnerów społecznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym oraz od doprowadzenia do wspólnej wizji rozwoju akceptowanej przez najważniejszych partnerów społecznych. Doświadczenia właściwe budowaniu kontraktów regionalnych mogą być w tym przypadku szczególnie użyteczne. Dotyczy to więc umiejętności związanych z efektywnym komunikowaniem się w ramach współpracy partnerskiej oraz budowaniem konsensusu społecznego.

**Umiejętności negocjacyjne** są niezbędne zarówno w układzie wewnętrznym jak też i zewnętrznym. Proces przygotowywania dokumentów planistycznych musi być uspołeczniony, uwzględniający wszystkich ważnych partnerów społecznych oraz konieczność stopniowego dochodzenia do konsensusu najważniejszych sił społecznych. Profesjonalna organizacja tych prac powinna preferować jako metodę partnerską współpracę najważniejszych aktorów służącą identyfikacji najważniejszych priorytetów planów. Należy unikać eksperckiego przygotowywania nawet najdoskonalszych ze względów formalnych dokumentów, które byłyby tworzone siłami zewnętrznymi bez zaangażowania układu regionalnego. Niemniej ważne jest wykształcenie umiejętności negocjacyjnych z Komisją Europejską. Wieloletnie plany rozwoju regionalnego są podstawą przygotowania Podstaw Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework* - CSF) będących dokumentami akceptowanymi zarówno przez Komisję Europejską jak też kraj członkowski. Ostateczny ich kształt jest wynikiem żmudnych negocjacji. Brak odpowiedniego przygotowania merytorycznego negocjatorów może prowadzić do znaczących rozbieżności pomiędzy planem rozwoju regionalnego a CSF. Komisja Europejska może wprowadzić do CSF priorytety, które nie są najpilniejsze z punktu widzenia rozwoju danego obszaru oraz mierniki realizacji priorytetów, które są zawyżone. Także po rozpoczęciu realizacji planów bardzo często niezbędne są różnorodne modyfikacje warunkujące efektywne wykorzystanie środków, ale ich ewentualne wprowadzenie musi być przedmiotem negocjacji z Komisją Europejską.

**Marketing i reklama** muszą być rozpatrywane przynajmniej w dwu wymiarach. Pierwszym jest rozpropagowanie informacji na temat potencjalnie dostępnych środków i

odnośnie warunków ubiegania się o ich otrzymanie. Wiedza ta powinna być dostępna na poziomie gmin i miast. Powinien temu służyć szeroki zestaw działań zorientowanych na najnowocześniejsze (internet) i bardziej tradycyjne media (lokalna prasa). Administracja publiczna na poziomie lokalnym i współpracujące z nią instytucje muszą umieć udzielić dokładnych informacji i wskazówek dotyczących procedur aplikacyjnych. Drugim wymiarem jest propagowanie informacji na temat postępów i osiągnięć w realizacji planów. W sumie powinno to sprzyjać generowaniu projektów inwestycyjnych spełniających podstawowe warunki.

Programy rozwoju regionalnego realizowane są w ramach najważniejszych priorytetów za pomocą projektów inwestycyjnych. Dlatego umiejętności **oceny projektów inwestycyjnych** dokonywanej zarówno na płaszczyźnie merytorycznej jak też technicznej (formalnej) mają kluczowe znaczenie. Proces oceny poszczególnych projektów inwestycyjnych wymaga między innymi wykształcenia umiejętności analizowania rzeczywistości i prawidłowości wycen w zakresie:

- szacowanych rezultatów i efektów projektu;
- finansowej wiarygodności projektu;
- efektywności projektu (zgodnie z zasadą *value for money*);
- kosztów, zysków, wpływu ekonomicznego oraz podstawowych wskaźników ekonomicznych.

W przypadku dużych projektów właściwe jest bazowanie na ocenach dokonanych przez niezależnych ekspertów zewnętrznych, jednak w przypadku małych projektów oceny powinny być prowadzone w oparciu o własne zasoby i umiejętności.

**Zarządzanie i monitorowanie projektów** musi być prowadzone w sposób profesjonalny tak, aby odpowiadały one założeniom programowym i przynosiły zakładane rezultaty. Niezbędne know-how dotyczy m.in. takich umiejętności, jak: zaprojektowania bazy danych informacyjnych dotyczących realizowanych w ramach programów projektów, analizowania stanu realizacji poszczególnych projektów na podstawie ocen dokonywanych w terenie, określania terminów płatności kolejnych rat, negocjowania odpowiednich zmian w projektach i harmonogramach ich realizacji.

Efektywne **planowanie i zarządzanie finansami** jest krytyczne dla osiągnięcia sukcesu Funduszy Strukturalnych. Środki Unii Europejskiej są zazwyczaj przesyłane w transzach na podstawie rachunków za poniesione wydatki i muszą zostać wydatkowane w określonym terminie. Niezbędne jest przyswojenie szerokiego wachlarza umiejętności w

zarządzaniu środkami Unii Europejskiej w zakresie: planowania finansowego, procedur finansowych uruchamiania środków oraz kontroli finansowej.

**Oszacowanie efektów projektów** pozwala stwierdzić czy dane projekty przyniosły spodziewane rezultaty oraz czy wszystkie założone wcześniej cele zostały osiągnięte. Dotyczy to m.in. następujących umiejętności: określania ex ante mierników realizacji projektów, zbierania podstawowych informacji przed podjęciem ich realizacji, określania mierników oceny nakładów, wyników, oraz efektywności, badania czy jakościowe oraz ilościowe kryteria są spełnione, oceniania co by się stało wówczas, gdyby te programy nie zostały podjęte.

**Sporządzanie raportów.** Najważniejszą formą komunikacji z Komisją Europejską są pisemne raporty sporządzane w trakcie realizacji programów oraz po ich zakończeniu. Bardzo często przedstawienie raportu za poprzedni okres jest warunkiem uruchomienia środków na kolejny okres. Przystwojenie umiejętności przygotowywania tych raportów w aspekcie rzeczowym, finansowym i problemowym oraz w formacie odpowiadającym standardom określonym przez Komisję Europejską jest niezbędne dla realizacji nowoczesnej polityki rozwoju regionalnego.

## **IX. Dyskusja na temat przyszłej polityki regionalnej prowadzona w latach 2001-2002**

Istotną rolę w katalizowaniu dyskusji na ten temat mają tzw. fora kohezyjne. W maju 2001 takie spotkanie odbyło się w Brukseli<sup>11</sup>. W jego trakcie Komisja Europejska dokonała pierwszego podsumowania efektów dyskusji, która toczyła się na tle pytań sformułowanych w raporcie kohezyjnym. Najważniejsze odniesienia wynikające z prowadzonej w Europie dyskusji nad dziesięcioma pytaniami postawionymi w drugim raporcie kohezyjnym były zdaniem Komisji Europejskiej następujące:

- rozszerzenie reprezentuje podstawowe wyzwanie dla UE, które jest znacznie trudniejsze niż związane z poprzednimi rozszerzeniami. Wynika to z przewidywanego przystąpienia do Unii Europejskiej dziesięciu bardzo biednych państw, liczących w sumie około 73 milionów mieszkańców,
- akcesja ma podstawowe znaczenie zarówno dla krajów kandydackich, jak też dla aktualnych państw członkowskich, przynosząc ekonomiczne i polityczne korzyści obydwu grupom państw, czego efektem jest stabilność polityczna i wyższe standardy życia w Europie,

---

<sup>11</sup> Preceedings of the second European Cohesion Forum, European Commission, Bruksela 21-22 May 2001.

- w związku z rozszerzeniem potrzeba prowadzenia polityki spójności na poziomie Wspólnoty staje się jeszcze większa i jest znacznie więcej niż dotąd przeciwwskazań dla renacjonalizacji polityki regionalnej,
- polityka spójności jest podstawowym dopełnieniem do unii gospodarczej i monetarnej i kluczem do rozwoju społeczno-ekonomicznego Unii Europejskiej,
- polityka spójności przynosi korzyści nie tylko regionom beneficjentom pomocy finansowej, ale także innym obszarom dostarczającym towary i usługi w ramach pomocy strukturalnej,
- polityka spójności po rozszerzeniu musi zostać wzmocniona, a fundusze finansowe na nią alokowane zwiększone tak, aby stać się wiarygodnym sposobem podejmowania i rozwiązywania problemów stojących przed nowymi państwami członkowskimi, jak też w dalszym ciągu oddziaływać w słabych regionach aktualnych państw członkowskich,
- polityka kohezyjna musi być wprowadzana w taki sposób, aby uniknąć jakiegokolwiek dyskryminacji pomiędzy państwami członkowskimi, niedopuszczalne jest, aby po rozszerzeniu kreowany został inny system tej polityki dla starych, a inny dla nowych państw członkowskich,
- ograniczona zdolność nowych państw członkowskich aby zaabsorbować pomoc finansową UE oznacza, że aktualny pułap transferów (4% PKB) może być przeszkodą dla efektywnej pomocy,
- dystans poziomu PKB na mieszkańca pomiędzy aktualnie wspieranymi regionami krajów członkowskich a resztą Unii pozostaje w dalszym ciągu duży i dlatego nie należy kwestionować potrzeby kontynuacji wsparcia dla tych obszarów po rozszerzeniu UE,
- pomimo tego, że pomoc strukturalna powinna skupiać się przede wszystkim w regionach o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego kontynuacja pomocy powinna zostać zapewniona także dla innych regionów Wspólnoty przeżywających trudności,
- polityka spójności powinna obejmować problemy strukturalne w trzech grupach regionów: 1) tych które są najsłabiej rozwinięte, co w przyszłości będzie dotyczyło aktualnych krajów kandydackich 2) tych które są najsłabiej rozwinięte w aktualnych piętnastu krajach członkowskich 3) innych obszarach o problemach strukturalnych, przede wszystkim zdegradowanych stref miejskich, obszarach wiejskich, górskich oraz wyspach,
- inwestycje w kapitał ludzki powinny być wiodącym polem koncentracji pomocy uwzględniając gospodarkę opartą na wiedzy oraz potrzebę uniknięcia podziału na tych,

którzy mają dostęp do nowych informacji i technologii informacyjnych oraz tych, którzy nie mają tego dostępu,

- merytoryczny aspekt polityki spójności jest równie ważny jak skala środków przeznaczonych na tą politykę i cały czas trzeba poprawiać rozumienie sił kształtujących rozwój regionalny,
- efektywne partnerstwo, uwzględniające prywatny biznes, instytucje naukowo-badawcze, partnerów społecznych i innych aktorów lokalnych oraz władze publiczne jest kluczem do sukcesu strategii rozwoju regionalnego,
- potrzeba zabezpieczenia zaangażowania poziomu lokalnego w realizację polityki spójności powinna mieć miejsce w spójnych wewnętrznie ramach określanych na poziomie całej wspólnoty, co zabezpiecza koncentrację działań na projektach o wysokiej wartości dodanej,
- zastosowanie zasady subsydiarności raczej wzmacnia a nie ogranicza potrzebę tego, aby polityka spójności była skupiona i efektywnie koordynowana na poziomie centralnym w poszczególnych krajach członkowskich,
- rozszerzenie na wschód nie powinno być wykorzystywane dla kwestionowania relacji Unii Europejskiej z innymi częściami świata, co dotyczy przede wszystkim relacji z krajami basenu Morza Śródziemnego,
- inne polityki Wspólnoty w szczególności rolna, badań i rozwoju oraz transportowa powinny w większym niż dotąd stopniu przyczyniać się do osiągania celów polityki spójności.

W trakcie drugiego forum kohezyjnego w dyskusji wskazano na fakt, że podstawowym wyzwaniem w tej sferze polityki jest rozszerzenie Unii o znacznie słabiej rozwinięte kraje Europy Środkowej. Unikalna rola polityki spójności w Unii Europejskiej wynika nie tylko z jej wymiaru ekonomicznego, ale przede wszystkim z dążenia do rozwoju europejskiego modelu społeczeństwa. Jego cechami są między innymi sprawiedliwe społeczeństwo z rosnącymi standardami życia i równością szans. Dlatego polityka spójności nie może być rozumiana w sposób wąsko ekonomiczny, jednak nie jest to także działalność filantropijna, a korzyści z niej odnoszą wszystkie regiony Wspólnoty. Szeroko podnoszono potrzebę wzmocnienia polityki spójności po rozszerzeniu Unii Europejskiej i uniknięcia niebezpieczeństwa jej renacjonalizacji. Celem ustrojowym Wspólnot Europejskich jest dążenie do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (przestrzennej). Działania w zakresie spójności dotyczą obydwu relacji: państwa biedne - państwa bogate oraz regiony



biedne - regiony bogate. Tworzy to dylemat w krajach biednych, czy priorytetem powinno być niwelowanie dystansu wobec innych państw Unii Europejskiej czy też raczej ograniczanie skali różnicowań regionalnych wewnątrz kraju. Istotne znaczenie mają zmiany w organizacji systemu implementacji funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych instrumentów tej polityki, czego podstawowym elementem jest przygotowanie spójnych wewnętrznie programów i projektów podejmujących problemy regionalne, partnerstwo na poziomie lokalnym i regionalnym oraz wprowadzenie monitoringu i oceny (ewaluacji) funduszy europejskich. Polityka spójności powinna zostać zorientowana na działania proefektywnościowe, a nie na tradycyjne funkcje wyrównawcze. Analizy wymaga ocena priorytetów polityki spójności, zwracano uwagę na rosnące znaczenie działań dotyczących kapitału ludzkiego oraz potrzebę uwzględnienia we wszystkich segmentach działań dotyczących budowania społeczeństwa informacyjnego. Duże emocje budzą kryteria zaliczania do obszarów Celu 1, bowiem PKB na mieszkańca w wielu biednych regionach aktualnych państw członkowskich jest zbliżony do około 75% rozszerzonej Unii Europejskiej.

Kolejne forum kohezyjne odbyło się w maju 2002 roku w Brukseli. Komisja Europejska przedstawiła na tym forum zestaw materiałów roboczych dotyczących trzech grup problemów:

- regionów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego,
- regionów przechodzących zmiany strukturalne,
- współpracy i integracji pomiędzy regionami Europy.<sup>12</sup>

W przypadku polityki spójności dotyczącej regionów o niskim poziomie rozwoju postawiono do dyskusji następujące pytania:

1. Czy obszary wsparcia z funduszy strukturalnych powinny zostać poszerzone, tak aby lepiej zaadresować specyficzne problemy krajów kandydackich?
2. W jaki sposób obszary wsparcia powinny zostać dostosowane do potrzeb związanych z konkurencyjnością i modernizacją regionów aktualnych państw członkowskich?
3. W jaki sposób obszary pomocy mogą zostać lepiej skoordynowane z politykami Wspólnoty definiowanymi przez różne Szczyty Rady Europejskiej (np. budowania społeczeństwa informacyjnego)?

---

<sup>12</sup> Regions whose development is lagging behind. Regions undergoing structural conversion or facing specific problems. Cooperation and integration among the regions of Europe, Working Documents of the Commission Services, Bruksela, 28-29 May 2002.

4. Czy wieloletnie programowanie powinno dotyczyć wszystkich środków pomocowych czy też powinna pozostawać niezagospodarowana rezerwa?
5. Czy byłoby słuszne posiadanie kontraktów pomiędzy Komisją Europejską, państwem członkowskim i regionem określających cele służące przejrzystemu podziałowi ról i odpowiedzialności?
6. Jaka rolę powinno odgrywać w tym kontekście partnerstwo na poziomie regionalnym?
7. Czy pomoc Wspólnoty powinna zostać przeorientowana w celu podejmowania problemów najsłabiej rozwiniętych obszarów w regionach w celu unikania koncentracji zasobów w ekonomicznych centrach tych regionów?
8. Czy polityka spójności powinna służyć ograniczaniu zróżnicowań na poziomie regionalnym, tak jak to jest dotąd, czy raczej koncentrować się na zróżnicowaniach między krajami członkowskimi?
9. W jaki sposób beneficjenci i opinia publiczna powinni zostać lepiej poinformowani o pomocy Wspólnoty?
10. W jaki sposób poprawiać sieci współpracy instytucji zaangażowanych w rozwój na poziomie lokalnym i regionalnym i jak najlepiej rozpowszechniać najlepsze praktyki?
11. W jaki sposób lepiej koordynować polityki Wspólnoty na poziomie regionalnym?
12. W jaki sposób wsparcie Wspólnoty może zostać lepiej zorientowane na czynniki wpływające na konkurencyjność?

W przypadku polityki spójności dotyczącej regionów restrukturyzowanych podstawowym problemem jest wartość dodana polityki prowadzonej w odniesieniu do tych obszarów. Dlatego podstawowym problemem jest uzasadnienie potrzeby prowadzenia w odniesieniu do takich obszarów polityki na poziomie Wspólnoty finansowanej z funduszy strukturalnych. Szczegółowe pytania sformułowane w odniesieniu do uczestników forum kohezyjnego były następujące:

1. W przypadku starych regionów przemysłowych istnieje pytanie czy w dalszym ciągu polityka wspierania ich restrukturyzacji powinna być finansowana z funduszy strukturalnych oraz jeśli tak to czy priorytet powinien zostać przyznany działaniom podejmowanym w lokalnej skali czy działaniom podejmowanym w szerszej skali dotyczącym problemów konkurencyjności regionalnej.
2. W przypadku obszarów wiejskich przechodzących rekonwersję podstawowym problemem są powiązania pomiędzy sekcją Wspólnej Polityki Rolnej dotyczącą wielofunkcyjnego

rozwoju obszarów wiejskich i polityką regionalną oraz określenie w jaki sposób powinna zostać podzielona odpowiedzialność pomiędzy tymi dwoma segmentami polityki.

3. W przypadku obszarów zurbanizowanych przeżywających trudności pojawia się problem czy przede wszystkim podejmować problemy urbanistycznych aspektów rozwoju przestrzennego (rola miast w rozwoju regionalnym) czy raczej problemy lokalnych obszarów miejskich wymagających restrukturyzacji i renowacji oraz czy powinien zostać skonstruowany specjalny instrument urbanistyczny dotyczący wszystkich regionów oraz czy polityka wobec obszarów zurbanizowanych powinna stać się elementem głównego nurtu polityki regionalnej.
4. W przypadku obszarów stojących przed specyficznymi problemami rozwojowymi pytaniem jest czy powinno się uwzględniać inne niż wymienione powyżej typy obszarów problemowych oraz czy uwzględniać przestrzenny komponent spójności, a także czy warunkiem pomocy powinny być rejestrowane problemy strukturalne (niska konkurencyjność, depopulacja itd.)
5. Odnośnie kierunków pomocy istotne jest określenie jakie obszary będą mogły korzystać z tej pomocy, jakie sfery wydatków będą promowane oraz jaka jest zgodność z innymi politykami Wspólnoty.

W przypadku współpracy i integracji pomiędzy regionami Europy podstawowe pytania dotyczyły następujących spraw:

1. Jakie są podstawowe cele współpracy międzynarodowej?
2. Jakie poziomy regionalnej integracji i współpracy powinny być preferowane?
3. Jakie powinny być rodzaje pomocy?
4. Jakich obszarów powinna dotyczyć współpraca międzynarodowa?
5. W jaki sposób promować współpracę międzynarodową, a zarządzanie uczynić bardziej elastycznym?
6. W jaki sposób uwzględniać współpracę pozaeuropejską?

Najważniejsze problemy jakie zostały postawione w trakcie dyskusji nad tymi pytaniami były następujące:

1. Jaki będzie dalszy harmonogram prac nad Agendą 2007?

Zgodnie z proponowanym kalendarzem przewiduje się przedstawienie przez Komisję Europejską założeń i budżetu polityki spójności w latach 2007-2013 w listopadzie 2003 roku. Ostateczny kształt tej polityki powinien zostać zaakceptowany wiosną 2006 na jednym ze szczytów Unii Europejskiej. Konieczność przyspieszenia prac spowodowana jest według

oficjalnej argumentacji wyborami do Parlamentu Europejskiego w roku 2004, co oznacza także nowy skład Komisji Europejskiej, która może mieć problem w sprawnym i szybkim uruchomieniu tych prac w nowej kadencji. Przyjęcie takiego harmonogramu prac oznacza, że podstawowe rozwiązania proponowane przez aktualne kraje członkowskie i Komisję Europejską pojawią się zanim nastąpi najbliższe rozszerzenie Unii Europejskiej. Będą one mogły zostać zmodyfikowane po akcesji państw Europy Środkowej tylko w niewielkim stopniu.

## 2. Jaki będzie budżet polityki spójności?

Nie ma zasadniczo zgody na dalszy wzrost udziału wydatków na wspieranie rozwoju regionalnego w budżecie Wspólnoty po roku 2006. Inaczej mówiąc w aktualnych krajach członkowskich oczekiwana jest stabilizacja poziomu nakładów przeznaczanych na politykę spójności, a ewentualny wzrost wydatków powinien być zbliżony do tempa wzrostu produktu krajowego brutto Wspólnoty. Jednak należy pamiętać, że bez transferów finansowych nie ma polityki spójności. W wyniku tego proponuje się określić limity wydatków na rzecz beneficjentów w wartościach bezwzględnych, unikając definiowania wartości względnych (udziałów) co mogłoby prowadzić do wzrostu poziomu wydatków w ostatnich latach kolejnego okresu programowania.

## 3. Jakie są najważniejsze argumenty na rzecz utrzymania europejskiej polityki spójności po roku 2007?

Potrzeba prowadzenia polityki spójności przez Unię Europejską nie jest na ogół kwestionowana. Stwierdza się, że unia walutowa i gospodarcza jest korzystniejsza dla obszarów centralnych i silnych, dlatego fundusze strukturalne i Fundusz Spójności pozwalają na częściowe zrekompensowanie konsekwencji pogłębiania integracji obszarom peryferyjnym i słabym. Polityka spójności jest instrumentem realizacji europejskiego modelu społeczeństwa i dlatego nie można ograniczać analizy do wąsko definiowanej efektywności, bowiem efekty pośrednie tej polityki są niemniej ważne. Równocześnie znacząca część środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (24-28% według różnych szacunków) wraca w różnej postaci do regionów najbogatszych - jest to więc w sumie gra o wartości dodatniej. Argumentem na rzecz tej polityki są także rosnące zróżnicowania regionalne. Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowej sprawia, że rozpiętości w poziomie PKB na mieszkańca w ramach obszarów Celu 1 wyniosą od 20% do 75% średniej UE, podczas gdy obecnie (przed rozszerzeniem) wynoszą od 55% do 75% średniej UE.

## 4. Jaki będzie przyszły zasięg obszarów problemowych?

Nie budzi zasadniczej wątpliwości potrzeba skoncentrowania środków funduszy strukturalnych na obszarach Celu 1 w nowych krajach członkowskich. Znacznie bardziej złożona jest sytuacja w przypadku biednych regionów - aktualnych beneficjentów funduszy strukturalnych. Dotychczas sądzono, że PKB na mieszkańca w wielu regionach przekroczy w roku 2005-2006 75% obniżonej po akcesji średniej dla rozszerzonej Unii Europejskiej. Niekorzystna koniunktura gospodarcza sprawiła, że prognozy PKB w tych regionach zostały skorygowane i szereg z tych obszarów pozostanie beneficjentami funduszy strukturalnych.

Istotne znaczenie ma przyszłość dotychczasowych obszarów Celu 2, czyli wspieranych ze względu na proces restrukturyzacji regionalnej. Z jednej strony w trakcie dyskusji broniono dotychczasowego zasięgu tych obszarów obejmującego stare regiony przemysłowe, regiony zależne od rolnictwa oraz rewitalizowane obszary wielkomiejskie wskazując na mnożnikowe znaczenie funduszy strukturalnych. Z drugiej strony wskazywano na znacznie mniej czytelne efekty polityki spójności prowadzonej przez Unię Europejską w odniesieniu do tych obszarów. Dlatego jeśli budżet polityki regionalnej zostałby ograniczony to pierwszym kandydatem do ograniczenia zakresu interwencji byłyby te obszary.

Na tym tle pojawiają się propozycje wyeliminowania najbiedniejszych regionów aktualnych państw członkowskich jako beneficjentów funduszy strukturalnych.

##### 5. Czy jest możliwe uproszczenie systemu polityki spójności Unii Europejskiej?

Procedury uruchamiania środków funduszy strukturalnych cechuje bardzo wysoki poziom złożoności. Dotyczy to z jednej strony sekwencji dokumentów planistycznych, z drugiej sposobu uruchamiania środków, a wreszcie wymogów związanych z monitoringiem i oceną (ewaluacją). Kraje i regiony członkowskie postulują uproszczenie tych procedur bowiem są one bardzo biurokratyzowane, czasochłonne, pracochłonne i w sumie obniżają znacząco możliwości sprawnego uruchomienia środków europejskich. Propozycją jaka bardzo często pojawia się w tym kontekście jest ograniczenie liczby funduszy strukturalnych do jednego funduszu. Inna propozycja dotyczy uproszczenia barokowych procedur (simplification). Oczywiście złożoność procedur wynika z dążenia Komisji Europejskiej do eliminacji tzw. nieregularności oraz z konieczności kontroli nad środkami podatków europejskich zbieranych i wydawanych w różnych miejscach. Dlatego trudno jest oczekiwać ograniczenia liczby funduszy oraz znaczącego uproszczenia procedur. Pozytywnym działaniem jest decentralizacja służąca realizacji zasady subsydiarności rozumianej jednak bardzo wąsko - jako przesunięcie odpowiedzialności za fundusze strukturalne z Komisji Europejskiej do państw członkowskich.

#### 6. Jaka powinna być struktura alokacji (rola funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności)?

Dotychczas wiodącym instrumentem polityki strukturalnej były fundusze strukturalne. W roku 1993 uruchomiono Fundusz Spójności, który z założenia miał być instrumentem stosowanym tylko w najbliższym okresie programowania. Po roku 2000 zdecydowano o kontynuowaniu misji Funduszu Spójności, a zmieniono jedynie kategorię decydującą o alokacji Funduszu Spójności z produktu krajowego brutto na mieszkańca na produkt narodowy brutto na mieszkańca. W roku 2002 zaproponowano aby 1/3 alokacji w nowych państwach członkowskich odbywała się w ramach Funduszu Spójności, a 2/3 w ramach funduszy strukturalnych. Jest to znacznie większa alokacja w ramach Funduszu Spójności niż w dotychczasowych państwach kohezyjnych. Jest to korzystne dla nowych państw członkowskich bowiem procedury uruchamiania Funduszu Spójności są łatwiejsze niż funduszy strukturalnych. Zaległości mające miejsce w krajach Europy Środkowej w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska uzasadniają, zdaniem wielu opiniotwórczych środowisk, utrzymanie takiej struktury alokacji w nowych państwach członkowskich także po roku 2006.

#### 7. Czy polityka regionalna w Unii Europejskiej powinna zostać renacjonalizowana?

W bogatszych krajach Unii Europejskiej wskazuje się coraz częściej na potrzebę „renacjonalizacji” polityki regionalnej. Pretekstem jest przeregulowanie sfery interwencji w rozwój regionalny. Oznaczałoby to, że odpowiedzialność za słabe i problemowe regiony w danym kraju staje się wyłączną gestią państwa członkowskiego. Ograniczałoby to zakres merytoryczny, rzeczowy i finansowy oddziaływania funduszy europejskich. Według zwolenników tej tezy powinno to dotyczyć przynajmniej aktualnych państw członkowskich. Inaczej mówiąc to, czy w danym kraju są obszary biedne lub inne regiony problemowe byłoby jedynie problemem rządów tych państw, a skala i zakres podejmowanych wobec tych regionów działań zależałaby od decyzji podejmowanych w tych państwach. Oczywiście biedne regiony aktualnych państw członkowskich nie mają zaufania do takiego rozwiązania, gdyż uważają, że środki Unii Europejskiej są dużo „pewniejsze” niż oczekiwanie na ewentualne inicjatywy Ministra Finansów.

#### 8. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać współpracy transgranicznej?

W toku dyskusji rozważano jakie działania mają znaczenie dla wszystkich państw członkowskich, a równocześnie cechują się wysoką wartością dodaną w skali całej Wspólnoty. Wskazano, że historia Europy oznaczała istnienie wielu granic, które raczej dzieliły a nie łączyły sąsiadujące tereny, a obszary przygraniczne w dalszym ciągu należą do

najsłabiej rozwiniętych. Dlatego wspieranie współpracy transgranicznej powinno zyskać na znaczeniu w nowym okresie programowania. Na tym tle wskazywano na szczególne znaczenie rozwijania współpracy transgranicznej wzdłuż zewnętrznych granic Wspólnoty, a szczególne znaczenie mają działania wzdłuż przyszłej wschodniej granicy Unii Europejskiej służące jej cywilizowaniu. Na tym tle zadawo pytanie czy działania te nie powinny objąć także potencjalnych imigrantów.

9. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać rozwoju transeuropejskich sieci infrastrukturalnych (TEN)?

Pomimo znaczących środków Unii Europejskiej i państw członkowskich przeznaczanych na wspieranie spójności przestrzennej (terytorialnej) w Europie istnieje w dalszym ciągu wiele obszarów bardzo źle skomunikowanych z resztą Wspólnoty. Oznacza to, że obywatele tych obszarów nie mogą w pełni korzystać z możliwości jakie daje nowoczesna gospodarka rynkowa. Także lokalne podmioty gospodarcze cechują wyższe koszty funkcjonowania w tych regionach i ośrodkach. Kapitał zagraniczny niechętnie lokalizuje się w takich miejscach bowiem bariery komunikacyjne utrudniają pełne wykorzystanie możliwości rynkowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód oznacza, że w pobliżu obszarów centralnych znajdują się regiony fatalnie skomunikowane z resztą Wspólnoty. Dlatego w nowych państwach członkowskich niezbędne jest poniesienie w krótkim czasie znaczących nakładów, aby przełamać istniejące bariery komunikacyjne.

10. Czy nie należy w sposób specjalny wspierać budowania społeczeństwa informacyjnego?

W ostatnich latach coraz większy wpływ na konkurencyjność gospodarek państw i regionów mają działania dotyczące społeczeństwa informacyjnego. Na Szczycie Rady Europejskiej w Lizbonie precyzyjnie przedstawiono znaczenie i katalog niezbędnych w tym zakresie działań. Komisja Europejska przyjęła 11 września 2001 roku podstawowy dokument „E-Europa - społeczeństwo informacyjne dla wszystkich” (*E-europe - an information society for all*). Działania dotyczące społeczeństwa informacyjnego muszą zostać wmontowane we wszystkie Podstawy Wsparcia Wspólnoty, programy operacyjne i komponenty oraz działania finansowane z funduszy strukturalnych. Powinny one umożliwić wszechstronne wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego dla: rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju wsi, ochrony zdrowia, kształcenia, zwiększenia dostępności do dóbr kultury, transportu, ochrony środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego. Jest to niewątpliwie jedna ze sfer interwencji funduszy strukturalnych o najwyższej wartości dodanej.

11. Jaki powinien być podział odpowiedzialności w zakresie uruchamiania funduszy strukturalnych pomiędzy poziomem krajowym i regionalnym?

Dotychczasowe doświadczenia uruchamiania funduszy strukturalnych Unii Europejskiej wskazują na silną tendencję centralizacji wdrażania na poziomie krajowym. Znajduje to formalne uzasadnienie w odpowiedzialności rządów za środki europejskie. Z drugiej strony jest to przyczyną krytyki takiego sposobu wdrażania tych funduszy ze strony regionów. Ich przedstawiciele wskazują na potrzebę kreowania rzeczywistego partnerstwa dotyczącego polityki spójności pomiędzy trzema podmiotami: Komisją Europejską - rządami państw beneficjentów oraz władzami regionów.

12. Jakie będą przyszłe kierunki rozszerzania Unii Europejskiej (jaka będzie lista krajów kandydackich)?

Ma to olbrzymi wpływ na przyszły kształt polityki spójności. Po najbliższym rozszerzeniu Unii Europejskiej na liście beneficjentów programów przedakcesyjnych pozostaną jedynie dwa kraje - Bułgaria i Rumunia, które powinny znaleźć się w Unii Europejskiej w kolejnym okresie programowania. Chorwacja jest uważana za kraj mogący dołączyć bez większych trudności do dwu wymienionych wcześniej państw. Ich akcesja w kolejnym okresie programowania nie powinna tworzyć większych problemów budżetowych dla rozszerzonej Wspólnoty. Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja Turcji. Z jednej strony kraj ten, zgodnie z ustaleniami Szczytu w Helsinkach, podejmuje negocjacje akcesyjne mające doprowadzić Turcję do członkostwa w Unii Europejskiej. Z drugiej strony wielkość Turcji (65 milionów mieszkańców) oznacza, że zastosowanie w pełnej skali instrumentów przedakcesyjnych Unii Europejskiej wobec tego kraju może być bardzo trudne. Na tym tle warto zwrócić uwagę na bardzo niekorzystną sytuację Ukrainy, która nie jest brana pod uwagę jako kraj kandydacki w całym kolejnym okresie programowania. Jest to niekorzystne także dla Polski bowiem oznacza, że zewnętrzna granica Unii Europejskiej będzie przebiegała bezpośrednio na wschód od Polski przez kilka dekad. Oznacza to także, że ograniczone będą możliwości oddziaływania przez Unię Europejską na procesy społeczno-ekonomiczne w tym kraju oraz transferu know-how w sferze rozwoju regionalnego na rzecz Ukrainy.