

Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności

Aldona Harasimowicz



Aldona Harasimowicz

**FUNDUSZE POMOCOWE
UNII EUROPEJSKIEJ –
FUNDUSZE STRUKTURALNE
I FUNDUSZ SPÓJNOŚCI**



Politechnika
Białostocka

OFICyna WYDAWNICZA POLITECHNIKI BIAŁOSTOCKIEJ
BIAŁYSTOK 2022

Recenzent:
dr Arkadiusz Niedźwiecki

Korekta językowa:
Edyta Chrzanowska

Skład, grafika i okładka:
Marcin Dominów

© Copyright by Politechnika Białostocka, Białystok 2022

ISBN 978-83-67185-15-8 (eBook)
DOI: 10.24427/978-83-67185-15-8



Publikacja jest udostępniona na licencji
Creative Commons Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0
(CC BY-NC-ND 4.0).

Pełną treść licencji udostępniono na stronie
creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.pl.
Publikacja jest dostępna w Internecie na stronie Oficyny Wydawniczej PB.

Oficina Wydawnicza Politechniki Białostockiej
ul. Wiejska 45C, 15-351 Białystok
e-mail: oficina.wydawnicza@pb.edu.pl
www.pb.edu.pl

Spis treści

Wstęp	5
Rozdział 1. Specyfika funduszy pomocowych Unii Europejskiej	7
1.1. Fundusze europejskie a fundusze Unii Europejskiej	7
1.2. Fundusze przedakcesyjne	14
1.3. Fundusze w ramach polityki sąsiedztwa	20
1.4. Fundusze dla państw członkowskich	25
Rozdział 2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)	32
2.1. Zakres wsparcia i priorytety inwestycyjne	32
2.2. Cele polityki regionalnej oraz specyfika terytorialna	41
2.3. Europejska współpraca terytorialna (EWT)	47
2.4. Kwalifikowalność geograficzna i poziom dofinansowania	51
Rozdział 3. Europejski Fundusz Społeczny (EFS) / Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+)	61
3.1. Dziedziny wsparcia	61
3.2. Beneficjenci funduszu	67
3.3. Cele polityki regionalnej	71
3.4. Kwalifikowalność geograficzna i poziom dofinansowania	74
Rozdział 4. Fundusz Spójności	79
4.1. Fundusz Spójności a Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW)	79
4.2. Utworzenie Funduszu Spójności i kryteria kwalifikowalności do wsparcia	84
4.3. Beneficjenci Funduszu Spójności	87
4.4. Kategorie projektów wspierane przez Fundusz Spójności oraz poziom dofinansowania	92
4.5. Fundusz Spójności a fundusze strukturalne	97
Podsumowanie	102
Bibliografia	104
Spis tabel	112

Spis rysunków	113
Streszczenie	114
Summary	115

Wstęp

Polska już blisko osiemnaście lat funkcjonuje jako państwo członkowskie Unii Europejskiej, co pomimo pewnych kosztów z tym związanych (m.in. w zakresie przeniesienia części uprawnień na rzecz instytucji wspólnotowych, a więc ograniczenia suwerenności) przynosi wiele korzyści na płaszczyźnie politycznej, społecznej czy gospodarczej. Wśród istotnych benefitów, jakie dała Polsce akcesja do Unii Europejskiej, jest możliwość korzystania z jej funduszy pomocowych.

Unia Europejska, dążąc do rozwoju swojego terytorium, podejmuje szereg działań w ramach polityki wspólnotowej, za których realizację odpowiedzialne są fundusze europejskie. Fundusze te, jako bezzwrotne środki finansowe współfinansujące różnorodne przedsięwzięcia w państwach członkowskich, są atrakcyjnym wsparciem rozwoju i podnoszenia konkurencyjności państw, regionów czy jednostek lokalnych. Polska uczestniczy już w czwartej perspektywie programowej, co oznacza, że po raz kolejny Wspólnota przeznaczyła dla niej określoną alokację z funduszy. Dodatkowo Polska jest największym beneficjentem środków przewidzianych na politykę spójności, stąd umiejętność wykorzystania tych zasobów jest nieoceniona.

Aby móc skorzystać z szansy, jaką dają fundusze unijne, należy posiadać wiedzę co do wymogów formalnych związanych z przygotowaniem, zarządzaniem i finansowaniem projektów europejskich oraz programów, w ramach których są one realizowane. Znajomość unijnej „rzeczywistości” w zakresie aplikowania o środki pomocowe dotyczy – w określonych zakresach – wielu podmiotów, od publicznych instytucji krajowych poprzez podmioty samorządowe na szczeblach regionalnym i lokalnym po przedsiębiorców, osoby fizyczne oraz wszelkie inne podmioty realizujące różnorodne przedsięwzięcia (np. fundacje, stowarzyszenia i inne organizacje pozarządowe).

Chociaż katalog potencjalnych beneficjentów funduszy Unii Europejskiej jest dość rozbudowany, to jednak częstymi barierami w przygotowywaniu i realizacji projektów europejskich są niewystarczająca wiedza na ten temat, a także obawa przed wysokim stopniem sformalizowania wymaganych działań (na każdym etapie zarządzania projektem).

Jednym z elementów, który pozwala zwiększyć szanse w zakresie aplikacji o środki unijne, jest znajomość funduszy pomocowych Unii Europejskiej, jakie mają do dyspozycji przyszli projektodawcy czy grupy docelowe. Celem niniejszej pracy jest przybliżenie specyfiki trzech funduszy unijnych mających podstawowe znaczenie w realizacji polityki spójności – Funduszu Spójności oraz dwóch funduszy strukturalnych: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu

Spółecznego Plus. To właśnie z nimi najczęściej można się spotkać pod postacią zrealizowanych inwestycji w większości jednostek terytorialnych na poziomie lokalnym i regionalnym. Dodatkowo podmioty (osoby fizyczne, przedsiębiorstwa, instytucje, organizacje) szukające możliwości dofinansowania swoich przedsięwzięć ze źródeł zewnętrznych w pierwszej kolejności zazwyczaj mają styczność z funduszami strukturalnymi. Znajomość specyfiki i sposobu funkcjonowania funduszy unijnych może być pomocna nie tylko dla potencjalnych projektodawców i beneficjentów projektów europejskich, lecz także jest niezbędna zarówno w ocenie skuteczności tych instrumentów w realizacji celów, do których zostały powołane, czy efektów samej polityki spójności, jak i krajowej polityki regionalnej.

Praca podzielona jest na cztery główne części. W pierwszej przedstawiono podstawowe informacje związane z poszczególnymi rodzajami funduszy Unii Europejskiej oraz opisano fundusze europejskie nienależące do unijnych. W pozostałych częściach scharakteryzowano specyfikę każdego z funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego / Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz Funduszu Spójności. Przedstawione w poszczególnych częściach pracy zagadnienia powinny pozwolić na zdobycie, poszerzenie i uporządkowanie wiedzy w odniesieniu do szeroko rozumianego procesu zarządzania projektami europejskimi.

Rozdział 1

Specyfika funduszy pomocowych Unii Europejskiej

1.1. Fundusze europejskie a fundusze Unii Europejskiej

Pojęcie funduszy europejskich jest szersze niż pojęcie funduszy Unii Europejskiej. Te drugie są środkami finansowymi pochodzącymi z tego ugrupowania integracyjnego, fundusze europejskie natomiast to środki finansowe pochodzące od Wspólnoty (UE) oraz państw europejskich nienależących do Unii Europejskiej. Do europejskich funduszy pomocowych spoza Unii Europejskiej należą:

- Norweski Mechanizm Finansowy (fundusze norweskie);
- Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) – są to środki pochodzące z Norwegii, Islandii i Liechtensteinu;
- Fundusz Szwajcarski (w przypadku Polski był to Szwajcarsko-Polski Program Współpracy, który 14 czerwca 2017 roku, po dziesięcioletnim okresie wdrażania, został zamknięty. Obecnie nie ma więc możliwości korzystania z tego funduszu).

Europejski Obszar Gospodarczy powstał w 1994 roku i związany jest z dostępem do wspólnego rynku Unii Europejskiej dla państw będących członkami Europejskiego Stowarzyszenia Wolnego Handlu (EFTA), a więc nienależących do Wspólnoty. W skład EOG wchodzi Norwegia, Islandia i Liechtenstein, Szwajcaria natomiast jest członkiem EFTA, ale nie przystąpiła do EOG. Te trzy pierwsze państwa zostały objęte przepisami unijnymi dotyczącymi rynku wewnętrznego UE i w zamian za to zobowiązały się do wspierania zmniejszania dysproporcji społeczno-gospodarczych na obszarze EOG.

Wsparcie to ma formę funduszy pomocowych i jest programowane na okresy pięcioletnie. Pierwszy okres objął przedział od 1 maja 2004 roku do 30 kwietnia 2009 roku, drugi – od 1 maja 2009 roku do 30 kwietnia 2014 roku, trzeci – od 1 maja 2014 roku do 30 kwietnia 2021 roku. Podstawę prawną dla tej pomocy finansowej – Mechanizmu Finansowego EOG oraz Norweskiego Mechanizmu Finansowego – stanowi część umowy o rozszerzeniu EOG z 14 października 2003 roku, na mocy której ustanowiona została pomoc finansowa krajów EFTA tworzących EOG dla najmniej zamożnych państw Unii Europejskiej.

Norweski Mechanizm Finansowy

Zgodnie z art. 1 umowy o Norweskim Mechanizmie Finansowym został on ustanowiony przez Norwegię celem przyczyniania się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego¹. Cel ten pozostał aktualny także w kolejnych okresach funkcjonowania mechanizmu, a obecnie dodatkowo zwraca się uwagę na wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy Norwegią a państwami beneficjentami poprzez przekazane środki finansowe².

Środki z tego funduszu mogą być wykorzystywane tylko we wskazanych dziedzinach, tzw. obszarach priorytetowych. Podczas pierwszej edycji (2004–2009) środki te dostępne były dla projektów realizowanych w tych samych sektorach co w przypadku Mechanizmu Finansowego EOG, pierwszeństwo jednak miały przedsięwzięcia podejmowane w następujących obszarach³:

- wdrażanie przepisów z Schengen, wspieranie Narodowych Planów Działania z Schengen, jak również wzmacnianie sądownictwa;
- środowisko, ze szczególnym uwzględnieniem wzmocnienia zdolności administracyjnych do wprowadzania w życie odpowiednich przepisów oraz dokonywania inwestycji w infrastrukturę i technologię, przy priorytetowym potraktowaniu gospodarki odpadami komunalnymi;
- polityka regionalna i działania transgraniczne;
- pomoc techniczna przy wdrażaniu *acquis communautaire* (wspólnego dorobku prawnego).

W kolejnym okresie funkcjonowania Norweskiego Mechanizmu Finansowego (2009–2014) wsparcie finansowe było możliwe w przypadku projektów realizowanych w takich obszarach priorytetowych, jak⁴:

- wychwytywanie i składowanie dwutlenku węgla;
- proekologiczne innowacje w przemyśle;
- badania i nauka;

¹ Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 ustanowionego zgodnie z Umową z dnia 14 października 2003 r. pomiędzy Królestwem Norwegii a Wspólnotą Europejską o Norweskim Mechanizmie Finansowym na okres 2004–2009 pomiędzy Królestwem Norwegii a Rzeczpospolitą Polską, Monitor Polski, 2005 nr 23 poz. 342, art. 1 [dalej: Memorandum 2004–2009 Polska].

² Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie norweskiego mechanizmu finansowego na lata 2009–2014, Dz. Urz. UE, L 291/10, 9.11.2010, art. 1 [dalej: Umowa 2009–2014]; Regulacje w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021 przyjęte przez Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 23 września 2016 zgodnie z art. 10.5 Umowy pomiędzy Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021, ze zmianami z dnia 25 października 2021, art. 1–2 [dalej: Regulacje 2014–2021].

³ Memorandum 2004–2009 Polska, art. 6.

⁴ Umowa 2009–2014, art. 3.

- rozwój społeczny;
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne;
- wspieranie godnej pracy i dialogu trójstronnego.

W latach 2014–2021 fundusze norweskie współfinansowały inwestycje w ramach następujących dziedzin⁵:

- innowacje, badania naukowe, edukacja i konkurencyjność;
- włączenie społeczne, zatrudnienie młodzieży i ograniczanie ubóstwa;
- środowisko naturalne, energia, zmiany klimatu i gospodarka niskoemisyjna;
- kultura, społeczeństwo obywatelskie, dobre zarządzanie, podstawowe prawa i wolności;
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

Zasady korzystania z Norweskiego Mechanizmu Finansowego są analogiczne do tych obowiązujących w przypadku funduszy pomocowych Unii Europejskiej. Dotyczy to m.in. zasady dodatkowości, stanowiącej o tym, że fundusze norweskie nie pokrywają całości kosztów projektu tylko ich część. W okresie 2004–2009 wkład Norweskiego Mechanizmu Finansowego nie mógł przekroczyć 60% kosztów projektu, z wyjątkiem projektów współfinansowanych ze środków publicznych i to na wszystkich szczeblach, tj. budżetu krajowego, regionalnego czy lokalnego. W takich sytuacjach poziom dofinansowania mógł wynosić 85% całkowitych kosztów projektu⁶.

W drugiej edycji funduszy norweskich (2009–2014) ustanowiono, że wkład Królestwa Norwegii nie przekroczy 85% kosztów programu, a w szczególnych przypadkach może on wynosić nawet 100% kosztów⁷. Dla kolejnego okresu (2014–2021) przyjęto, że w programach realizowanych w ramach przydziałów dla poszczególnych państw, które jako beneficjenci odpowiadają za ich wdrożenie, udział Norweskiego Mechanizmu Finansowego nie może przekroczyć 85% kosztów, chyba że Królestwo Norwegii zdecyduje inaczej⁸.

Zgodnie z celem funkcjonowania Norweskiego Mechanizmu Finansowego beneficjentami pomocy pochodzącej z Norwegii są państwa unijne o niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. W pierwszej edycji funduszy norweskich było to łącznie 12 państw Europy Środkowej, Wschodniej i Południowej – kraje, które wstąpiły do Unii Europejskiej w latach 2004 i 2007. W dwóch kolejnych okresach funkcjonowania Norweskiego Mechanizmu Finansowego beneficjentami było 13 krajów – państwem, które dołączyło w 2013 roku, była Chorwacja.

⁵ Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021, Dz. Urz. UE, L 141/11, 28.05.2016, art. 3 [dalej: Umowa 2014–2021].

⁶ Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009, Dz. Urz. UE, L 130, 29.04.2004, art. 4 [dalej: Agreement].

⁷ Umowa 2009–2014, art. 4.

⁸ Umowa 2014–2021, art. 5.

TABELA 1.1. Podział środków w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego między kraje członkowskie Unii Europejskiej

Lata					
2004–2009*		2009–2014**		2014–2021***	
Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)
Bułgaria ^a	20,0	Bułgaria	48,0	Bułgaria	95,1
Cypr	3,4	Chorwacja ^b	4,6	Chorwacja	46,6
Republika Czeska	62,4	Cypr	4,0	Cypr	5,1
Estonia	22,7	Republika Czeska	70,4	Republika Czeska	89,0
Węgry	74,3	Estonia	25,6	Estonia	35,7
Łotwa	34,0	Węgry	83,2	Węgry	105,7
Litwa	40,3	Łotwa	38,4	Łotwa	51,9
Malta	1,7	Litwa	45,6	Litwa	61,4
Polska	277,8	Malta	1,6	Malta	3,6
Rumunia ^a	48,0	Polska	311,2	Polska	411,5
Słowenia	12,5	Rumunia	115,2	Rumunia	227,3
Słowacja	38,0	Słowacja	42,4	Słowacja	58,2
–	–	Słowenia	14,4	Słowenia	17,8
Razem	635,1	Razem	804,6	Razem	1208,9

^a 1 stycznia 2007–30 kwietnia 2009.

^b 1 stycznia 2013–30 kwietnia 2014.

* 1 maja 2004–30 kwietnia 2009.

** 1 maja 2009–30 kwietnia 2014.

*** 1 maja 2014–30 kwietnia 2021.

ŹRÓDŁO: Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009, Dz. Urz. UE, L 130, 29.04.2004, art. 5; Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie norweskiego mechanizmu finansowego na lata 2009–2014, Dz. Urz. UE, L 291/10, 9.11.2010, art. 5; Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021, Dz. Urz. UE, L 141/11, 28.05.2016, art. 6; *EEA Grants*, strona internetowa <https://eeagrants.org/countries> [dostęp: 8.07.2020].

W okresie 2004–2009 budżet Norweskiego Mechanizmu Finansowego wyniósł 567 mln euro⁹. Dla państw przystępujących do Unii Europejskiej w 2007 roku (Bułgaria i Rumunia) przewidziano dodatkową alokację. W latach 2009–2014 alokacja funduszy norweskich wyniosła 800 mln euro. Dla Chorwacji, która stała się członkiem Wspólnoty od 2013 roku, przyznano oddzielną alokację. W trzeciej edycji Norweskiego Mechanizmu Finansowego jego budżet zwiększono do 1208,9 mln euro (tabela 1.1). Od początku funkcjonowania funduszy norweskich ich największym beneficjentem jest Polska, która w zależności od okresu otrzymała od 34% do 43,7% środków funduszu (tabela 1.1).

Mechanizm Finansowy Europejskiego Obszaru Gospodarczego

Głównym celem Mechanizmu Finansowego EOG od 2004 roku jest przyczynianie się do zmniejszania różnic ekonomicznych i społecznych w obrębie Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz dodatkowo, od 2009 roku, wzmacnianie stosunków dwustronnych pomiędzy państwami darczyńcami a państwami beneficjentami¹⁰.

W latach 2004–2009 pomoc finansowa w ramach tego mechanizmu była dostępna na działania związane z¹¹:

- ochroną środowiska, w tym środowiska ludzi, m.in. poprzez redukcję zanieczyszczeń i promowanie odnawialnych źródeł energii;
- promowaniem zrównoważonego rozwoju poprzez lepsze wykorzystanie zasobów i zarządzanie;
- ochroną kulturowego dziedzictwa europejskiego, w tym transportu publicznego i odnowy miast;
- rozwojem zasobów ludzkich poprzez m.in. promowanie wykształcenia i szkoleń, wzmacnianie samorządu terytorialnego i jego instytucji w zakresie możliwości administracyjnych oraz służby publicznej, a także wspierających go procesów demokratycznych;
- opieką zdrowotną i opieką nad dzieckiem.

⁹ Agreement, art. 2.

¹⁰ Protokół 38a w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG do Porozumienia w sprawie udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w Europejskim Obszarze Gospodarczym, art. 1 [dalej: Protokół 38a]; Regulacje w sprawie wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) na lata 2009–2014 przyjęte przez Komitet Mechanizmu Finansowego EOG w dniu 8 września 2016 r., zgodnie z art. 10.5 Protokołu 38c do Umowy o EOG, i zatwierdzone przez Stały Komitet Państw EFTA w dniu 23.09.2016 r., ze zmianami z 9.12.2021 r., art. 1, 2; Regulacje 2014–2021, art. 1, 2.

¹¹ Protokół 38a, art. 3.

W okresie 2009–2014 wsparcie funduszu dotyczyło inwestycji w następujących dziedzinach¹²:

- ochrona i zarządzanie środowiskiem;
- zmiany klimatyczne i odnawialne źródła energii;
- społeczeństwo obywatelskie;
- rozwój społeczny i zasobów ludzkich;
- ochrona dziedzictwa kulturowego.

W latach 2014–2021 Mechanizm Finansowy EOG współfinansował przedsięwzięcia podejmowane w ramach takich obszarów priorytetowych, jak¹³:

- innowacje, badania naukowe, edukacja i konkurencyjność;
- włączenie społeczne, zatrudnienie młodzieży i ograniczanie ubóstwa;
- środowisko naturalne, energia, zmiany klimatu i gospodarka niskoemisyjna;
- kultura, społeczeństwo obywatelskie, dobre zarządzanie, podstawowe prawa i wolności;
- wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne.

W przypadku pozyskiwania środków z Mechanizmu Finansowego EOG – podobnie jak przy funduszach norweskich – obowiązuje zasada dodatkowości. W latach 2004–2009 postanowiono, że udział państwa EFTA wychodzących w skład EOG w formie dotacji nie przekroczy 60% kosztów przedsięwzięcia, z wyjątkiem tych finansowanych z budżetów centralnego, regionalnego lub samorządowego, gdzie udział może wynieść 85% kosztów całkowitych¹⁴.

TABELA 1.2. Podział środków w ramach Mechanizmu Finansowego EOG między kraje członkowskie Unii Europejskiej

Lata					
2004–2009*		2009–2014**		2014–2021***	
Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)
Bułgaria ^a	21,5	Bułgaria	78,6	Bułgaria	115,0
Republika Czeska	48,5	Chorwacja ^c	5,0	Chorwacja	56,8

¹² Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie mechanizmu finansowego EOG na lata 2009–2014, Protokół 38b w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG (2009–2014), Dz. Urz. UE, L 291, 9.11.2010, art. 3 [dalej: Protokół 38b].

¹³ Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014–2021, Protokół 38c w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG (2014–2021), art. 3, Dz. Urz. UE, L 141/3, 25.05.2016 [dalej: Protokół 38c].

¹⁴ Protokół 38a, art. 4.

Lata					
2004–2009*		2009–2014**		2014–2021***	
Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)	Kraj beneficjent	Udostępnione środki (w mln euro)
Estonia	10,1	Republika Czeska	6,4	Cypr	6,4
Grecja	34,3	Estonia	23,0	Republika Czeska	95,5
Hiszpania	45,8	Grecja	63,4	Estonia	32,3
Cypr	1,3	Cypr	3,9	Grecja	116,7
Łotwa	19,7	Łotwa	34,6	Węgry	108,9
Litwa	27,0	Litwa	38,4	Łotwa	50,2
Węgry	60,8	Węgry	70,1	Litwa	56,2
Malta	1,9	Malta	2,9	Malta	4,4
Polska	280,8	Polska	266,9	Polska	397,8
Portugalia	31,3	Portugalia	58,0	Portugalia	102,7
Rumunia ^a	50,5	Rumunia	190,8	Rumunia	275,2
Słowenia	6,1	Słowenia	12,5	Słowacja	54,9
Słowacja	32,3	Słowacja	38,4	Słowenia	19,9
–	–	Hiszpania ^b	45,9	–	–
Razem	671,9	Razem	938,8	Razem	1492,9

^a 1 stycznia 2007–30 kwietnia 2009.

^b Hiszpania otrzymała środki finansowe EOG tytułem wsparcia przejściowego w okresie od 1 maja 2009 roku do 31 grudnia 2013 roku.

^c 1 stycznia 2013–30 kwietnia 2014.

* 1 maja 2004–30 kwietnia 2009.

** 1 maja 2009–30 kwietnia 2014.

*** 1 maja 2014–30 kwietnia 2021.

ŹRÓDŁO: Protokół 38a w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG do Porozumienia w sprawie udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w Europejskim Obszarze Gospodarczym, art. 5; Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie mechanizmu finansowego EOG na lata 2009–2014, Protokół 38b w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG (2009–2014), Dz. Urz. UE, L 291, 9.11.2010, art. 5; Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014–2021, Protokół 38c w sprawie Mechanizmu

Finansowego EOG (2014–2021), art. 6; Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004–2009 between the Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway, hereinafter referred to as the “EFTA States” and the Republic of Bulgaria, hereinafter referred to as the “Beneficiary State” together hereinafter referred to as the “Parties”, art. 3; Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004–2009 between the Governments of: Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway, hereinafter referred to as the “EFTA States” and the Government of Romania, hereinafter referred to as the “Beneficiary State” together hereinafter referred to as the “Parties”, art. 3; *EEA Grants*, strona internetowa <https://eeagrants.org/countries> [dostęp: 8.07.2020].

W okresie 2009–2014 poziom dofinansowania nie mógł przekroczyć 85% kosztów programu, a w szczególnych przypadkach mógł on wynosić nawet 100% kosztów¹⁵. Na lata 2014–2021 utrzymany został maksymalny 85-procentowy pułap współfinansowania, z zastrzeżeniem, że kraje darczyńcy mogą zdecydować inaczej¹⁶.

Przez kolejne okresy funkcjonowania Mechanizmu Finansowego EOG jego budżet się zwiększał. Początkowo na wsparcie słabszych państw Unii Europejskiej przewidziano ponad 670 mln euro, a już w trzecim okresie fundusz dysponował ponaddwukrotnie większymi zasobami (tabela 1.2). Największym beneficjentem Mechanizmu Finansowego EOG od początku jego funkcjonowania jest Polska, która w latach 2004–2009 otrzymała 41,8% środków funduszu, w okresie 2009–2014 – 28,4% środków funduszu, a między rokiem 2014 a 2021 – 26,6% środków funduszu (tabela 1.2).

1.2. Fundusze przedakcesyjne

Pomoc przedakcesyjna, nazywana funduszami przedakcesyjnymi, została ustanowiona w Unii Europejskiej w 2000 roku. Wprawdzie Wspólnota już wcześniej przekazywała środki finansowe krajom kandydującym do ugrupowania, nie funkcjonowało to jednak pod pojęciem przedakcesyjnych funduszy pomocowych. Termin ten pojawił się po raz pierwszy w 1997 roku w dokumencie Agenda 2000¹⁷ w związku ze wzmocnieniem strategii przedakcesyjnej, a także z nowymi wyzwaniami kolejnego okresu programowania w Unii Europejskiej (2000–2006).

Ideą funduszy przedakcesyjnych jest pomoc krajom kandydującym do Unii Europejskiej w uzyskaniu większej zbieżności ich gospodarki z gospodarkami państw członkowskich, tak aby przystąpienie do niej było dla nich jak najkorzystniejsze. Jednocześnie pomoc przedakcesyjna ma wspierać kraje kandydujące w osiągnięciu wymogów niezbędnych dla członkostwa w Unii i przyjęciu jej dorobku prawnego.

W 1989 roku z inicjatywy Komisji Europejskiej mocą rozporządzenia Rady utworzony został fundusz przedakcesyjny skierowany do dwóch państw – Polski i Węgier – mający pomóc w ich procesie dostosowawczym w zakresie tworzenia

¹⁵ Protokół 38b, art. 4.

¹⁶ Protokół 38c, art. 5.

¹⁷ K.A. Wojtaszczyk, *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005, s. 111.

wolnorynkowych gospodarek oraz demokratycznego społeczeństwa. Fundusz ten nosił nazwę **PHARE** (*Poland and Hungary Assistance for the Restructuring of the Economy*) – Polska i Węgry – *Pomoc na rzecz restrukturyzacji gospodarki*. Projekty finansowane z PHARE miały być podejmowane w szczególności w sektorze prywatnym w takich dziedzinach, jak: rolnictwo, przemysł, inwestycje, energia, szkolenia, ochrona środowiska naturalnego, handel i usługi¹⁸.

Z czasem pomoc PHARE została rozciągnięta na inne kraje Europy Środkowej i Wschodniej i od tego momentu zmieniła się pisownia nazwy funduszu na **Phare** (z racji tego, że skrót od nazwy odnoszący się do Polski i Węgier przestał być adekwatny). W 1990 roku do wsparcia z Phare dołączyły: Bułgaria, Czechosłowacja (od 1993 roku były to Republika Czeska i Słowacja¹⁹), Jugosławia (później, tj. w latach 1991–1996, były to Albania, Bośnia i Hercegowina, Chorwacja, Federalna Republika Jugosławii, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii²⁰), Niemiecka Republika Demokratyczna, Rumunia²¹. W 1991 roku rozporządzenie Rady rozszerzyło wsparcie na Estonię, Litwę, Łotwę²², a w 1992 roku na Słowenię²³.

W 1999 roku do życia powołane zostały dwa kolejne fundusze przedakcesyjne: **ISPA** (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) – **Przedakcesyjny Instrument Polityki Strukturalnej** oraz **SAPARD** (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) – **Specjalny Przedakcesyjny Program na Rzecz Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich** (inna funkcjonująca nazwa: Specjalny Program Akcesyjny dla Rolnictwa i Rozwoju Obszarów Wiejskich).

Celem funkcjonowania ISPA było wzmacnianie spójności gospodarczej i społecznej w zakresie polityki ochrony środowiska i polityki transportowej w krajach kandydujących do Unii Europejskiej. Środki funduszu miały wspierać przedsięwzięcia

¹⁸ Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on Economic Aid to The Republic of Hungary and The Polish People's Republic, Dz. Urz. UE, L 375, 23.12.1989, art. 3.

¹⁹ Council Regulation (EEC) No 1764/93 of 30 June 1993 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 on Economic Aid for Certain Countries of Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 162, 3.07.1993, art. 1.

²⁰ Council Regulation (EEC) No 3800/91 of 23 December 1991 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Include Other Countries in Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 357, 28.12.1991, art. 1; Council Regulation (EC) No 1366/95 of 12 June 1995 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Croatia, Dz. Urz. UE, L 133, 17.06.1995, art. 1; Council Regulation (EC) No 463/96 of 11 March 1996 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 with a View to Extending Economic Assistance to the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Dz. Urz. UE, L 065, 15.03.1996, art. 1; Council Regulation (EC) No 753/96 of 22 April 1996 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 with a View to Extending Economic Aid to Bosnia and Herzegovina, Dz. Urz. UE, L 103, 26.04.1996, art. 1.

²¹ Council Regulation (EEC) No 2698/90 of 17 September 1990 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Other Countries of Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 257, 21.09.1990, art. 1.

²² Council Regulation (EEC) No 3800/91..., art. 1.

²³ Council Regulation (EEC) No 2334/92 of 7 August 1992 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Include Slovenia, Dz. Urz. UE, L 227, 11.08.1992, art. 1.

w sferze ochrony środowiska umożliwiające krajom beneficjentom dostosowanie się do wymagań wspólnotowego prawa ochrony środowiska (*acquis communautaire*), a w przypadku finansowania inwestycji w obszarze infrastruktury transportowej chodziło o wspieranie trwałej mobilności²⁴.

W rozdziale środków pomiędzy te dwie dziedziny musiała zostać zachowana równowaga, a fundusz miał co do zasady wspierać duże projekty, aby podejmowane działania na wystarczającą skalę wywierały znaczący wpływ w dziedzinie ochrony środowiska lub dla poprawy sieci infrastruktury transportowej. Całkowity koszt każdego projektu miał wynosić nie mniej niż 5 mln euro. Zarówno dziedziny podlegające wsparciu, jak i sam sposób funkcjonowania tego funduszu przedakcesyjnego były analogiczne jak w przypadku Funduszu Spójności, który jest dostępny dla państw członkowskich Unii Europejskiej. Beneficjentami ISPA były: Bułgaria, Republika Czeska, Chorwacja, Estonia, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia, Węgry, a indywidualna alokacja zależała od takich kryteriów, jak liczba mieszkańców, produkt krajowy brutto (PKB) na mieszkańca, powierzchnia kraju²⁵.

Wsparcie funduszu przedakcesyjnego **SAPARD** miało pomóc krajom kandydującym w przygotowaniu ich do udziału we wspólnej polityce rolnej i jednolitym rynku Wspólnoty. Środki finansowe miały być wykorzystane na inwestycje przyczyniające się do rozwiązywania najważniejszych i specyficznych problemów w rolnictwie i na obszarach wiejskich, a także na projekty w ramach wdrażania dorobku prawnego (*acquis communautaire*) w zakresie wspólnej polityki rolnej i innych związanych z tym obszarów²⁶. Beneficjentami SAPARD były te same kraje co w przypadku funduszu ISPA, a wielkość alokacji dla każdego z nich zależała od czterech kryteriów: liczby ludności rolniczej, powierzchni użytków rolnych, PKB na mieszkańca, szczególnej sytuacji terytorialnej²⁷.

Oprócz Phare, ISPA i SAPARD wsparcie przedakcesyjne do krajów kandydujących do Unii Europejskiej płynęło również z innych instrumentów pomocy przedakcesyjnej. Były to m.in. **CARDS** (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) – **Program Odbudowy, Rozwoju i Stabilności skierowany do państw Bałkanów Zachodnich** czy też przedakcesyjne instrumenty dla Turcji, Malty i Cypru.

W 2007 roku istniejące do tej pory fundusze przedakcesyjne postanowiono zastąpić jednym instrumentem finansowym. Założeniem rezygnacji z kilku ukierunkowanych funduszy przedakcesyjnych na rzecz jednego było zwiększenie skuteczności udzielanej pomocy zewnętrznej, a także stworzenie elastycznego narzędzia

²⁴ Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 Establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999, art. 1.

²⁵ Tamże, art. 4.

²⁶ Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999, art. 1.

²⁷ Tamże, art. 7.

zapewniającego wsparcie dostosowane do postępów państw beneficjentów. W związku z tym z początkiem okresu programowania 2007–2013 rozpoczął funkcjonowanie **Instrument Pomocy Przedakcesyjnej – IPA** (*Instrument for Pre-accession Assistance*).

Kraje, które w latach 2007–2013 mogły z niego korzystać, zostały podzielone na dwie kategorie:

- 1) Kraje kandydujące (Chorwacja, Turcja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii).
- 2) Potencjalni kandydaci do członkostwa w UE (Albania, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra, Serbia wraz z Kosowem).

Wsparcie z IPA realizowane było we wskazanych dziedzinach. Obydwie grupy państw mogły uzyskać dofinansowanie projektów w zakresie²⁸:

- wzmacniania instytucji demokratycznych, również państwa prawnego, w tym także egzekwowania prawa;
- wspierania i ochrony praw człowieka i podstawowych wolności oraz zwiększania poszanowania praw mniejszości, wspierania równości płci i niedyskryminacji;
- reform administracji publicznej;
- reform gospodarczych;
- rozwoju społeczeństwa obywatelskiego;
- integracji społecznej;
- pojednania, działań na rzecz budowy zaufania i odbudowy;
- współpracy regionalnej i transgranicznej.

Dodatkowo kraje mające status kraju kandydującego mogły uzyskać dofinansowanie na działania związane z²⁹:

- przyjęciem i wprowadzaniem w życie dorobku prawnego Wspólnoty;
- wspieraniem opracowania kierunków polityki, jak również przygotowaniem do wdrażania wspólnej polityki rolnej i polityki spójności Wspólnoty oraz do zarządzania nimi.

Z kolei dla państw z drugiej grupy (potencjalnych kandydatów) pomoc przewidziano dodatkowo w następującym zakresie³⁰:

- stopniowego dostosowywania prawa do dorobku prawnego Wspólnoty;
- rozwoju społecznego, gospodarczego i terytorialnego obejmującego m.in. działania związane z infrastrukturą i inwestycjami, zwłaszcza w dziedzinach rozwoju regionalnego, rozwoju zasobów ludzkich i rozwoju obszarów wiejskich.

²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dz. Urz. UE, L 210/82, 31.07.2006, art. 2.

²⁹ Tamże.

³⁰ Tamże.

Tak więc wsparcie IPA zostało zaprogramowane na pięć komponentów, do których musiały odnosić się podejmowane przedsięwzięcia w krajach beneficjentach, aby móc otrzymać dofinansowanie³¹:

- pomoc w okresie przejściowym oraz rozwój instytucjonalny;
- współpraca transgraniczna;
- rozwój regionalny;
- rozwój zasobów ludzkich;
- rozwój obszarów wiejskich.

Finansowanie inwestycji z IPA w okresie 2007–2013 udzielane było za pośrednictwem programów wieloletnich lub rocznych opracowywanych dla poszczególnych krajów i komponentów bądź, w stosownych przypadkach, dla grup krajów albo dla poszczególnych zagadnień. Programy określały wyznaczone cele, dziedziny interwencji, oczekiwane wyniki, procedury zarządzania oraz całkowitą kwotę planowanego finansowania.

Jednocześnie na wniosek Komisji Europejskiej Rada Unii Europejskiej mogła zawiesić pomoc z IPA dla poszczególnych państw beneficjentów. Następowало to w przypadku, gdy taki kraj nie przestrzegał zasad demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i praw mniejszości oraz podstawowych wolności, a także zobowiązań zawartych w odpowiednich partnerstwach z UE lub gdy jego postępy w wypełnianiu zobowiązań dotyczących przystąpienia okazały się niewystarczające.

Udzielana pomoc akcesyjna na lata 2014–2020 pochodziła z **Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – IPA II**. Miała się ona przyczynić do stabilności, bezpieczeństwa i dobrobytu państw beneficjentów, do których we wspomnianym okresie należały: Albania, Bośnia i Hercegowina, Islandia, Kosowo, Czarnogóra, Serbia, Turcja, Była Jugosłowiańska Republika Macedonii.

Aby osiągnąć powyższy cel, środki przedakcesyjne miały współfinansować działania w zakresie przeprowadzania reform politycznych, instytucjonalnych, prawnych, administracyjnych, społecznych i gospodarczych wymaganych od państw beneficjentów, tak aby mogły one przestrzegać wartości Unii oraz stopniowo dostosowywać się do zasad, norm, polityki i praktyki Unii Europejskiej, mając na uwadze przyszłe członkostwo we Wspólnocie³².

Celami szczegółowymi, do których osiągnięcia miały się przyczynić środki przedakcesyjne IPA II, były³³:

- wsparcie dla reform politycznych (m.in. poprzez: wzmocnienie demokracji, ochronę praw człowieka i podstawowych wolności, lepsze poszanowanie praw osób należących do mniejszości, współpracę regionalną i stosunki dobrosąsiedzkie,

³¹ Tamże, art. 3.

³² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), Dz. Urz. UE, L 77/11, 15.03.2014, art. 1.

³³ Tamże, art. 2.

- walkę z korupcją i przestępczością zorganizowaną, wzmacnianie administracji publicznej i dobrych rządów, rozwijanie społeczeństwa obywatelskiego);
- wsparcie na rzecz rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego w celu zapewnienia inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu;
 - wzmacnianie zdolności państw beneficjentów do wywiązywania się ze zobowiązań wynikających z członkostwa w Unii (w tym przyjęcia dorobku prawnego);
 - wzmacnianie integracji regionalnej oraz współpracy terytorialnej.

Pomoc IPA II dotyczyła wsparcia w krajach starających się o członkostwo w Unii w zakresie polityki rozwoju społeczno-gospodarczego i regionalnego, zatrudnienia, polityki społecznej, edukacji, propagowania równości płci i rozwoju zasobów ludzkich, rolnictwa i rozwoju obszarów wiejskich, współpracy regionalnej i terytorialnej oraz reform w ramach przygotowań do członkostwa w Unii.

Wsparcie przedakcesyjne podlega zasadzie programowania, co oznacza, że pomoc unijna była wdrażana bezpośrednio lub pośrednio poprzez programy. Mogły to być krajowe programy roczne lub wieloletnie, a także obejmujące wiele krajów, jak również programy współpracy transgranicznej³⁴.

W kolejnym okresie programowania 2021–2027 Unia Europejska będzie dalej pomagać państwom starającym się o akcesję we Wspólnocie. Wsparcie to będzie płynęło z **Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej – IPA III**. Celem ogólnym jest wsparcie reform politycznych, instytucjonalnych, prawnych, administracyjnych, społecznych i gospodarczych, tak aby kraje kandydujące przestrzegały wartości unijnych i stopniowo dostosowywały się do przepisów, norm, polityki i praktyki Unii. Rada Europejska przyznała status kraju kandydującego Republice Albanii, Islandii³⁵, Czarnogórze, Republice Macedonii Północnej, Republice Serbii oraz Republice Turcji. Z kolei status potencjalnego kandydata do członkostwa mają Bośnia i Hercegowina oraz Kosowo. W odniesieniu do tych dwóch grup państw środki IPA III mogą być przeznaczone na³⁶:

- wzmocnienie praworządności, demokracji, poszanowania praw człowieka i podstawowych wolności;
- poprawę skuteczności administracji publicznej i wspieranie przejrzystości, reform strukturalnych oraz dobrego rządzenia na wszystkich szczeblach;
- kształtowanie przepisów, norm, polityki i praktyki w państwach beneficjentach w celu ich dostosowania do tych unijnych oraz pogłębienie współpracy regionalnej, pojednania i stosunków dobrosąsiedzkich, a także kontaktów międzyludzkich i komunikacji strategicznej;

³⁴ Tamże, art. 7.

³⁵ W marcu 2015 r. islandzki rząd zwrócił się do Unii, aby nie uważała Islandii za kraj kandydujący, oficjalnie jednak nie wycofał wniosku Islandii o członkostwo.

³⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), Dz. Urz. UE, L 331/1, 20.09.2021, art. 3.

- wzmocnienie rozwoju gospodarczego i społecznego oraz spójności, ze szczególnym uwzględnieniem młodzieży;
- wzmocnienie ochrony środowiska, zwiększenie odporności na zmianę klimatu, przyspieszenie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną, rozwój gospodarki cyfrowej i społeczeństwa cyfrowego oraz wzmocnienie zrównoważonej konektywności we wszystkich jej wymiarach;
- wsparcie spójności terytorialnej i współpracy transgranicznej ponad granicami lądowymi i morskimi, w tym współpracy ponadnarodowej i międzyregionalnej.

Pomoc z IPA III opiera się na ramach programowania ustanowionych przez Komisję na lata 2021–2027. Jest to więc okres zgodny z obecną perspektywą finansową obowiązującą kraje członkowskie. Wsparcie to będzie się odbywać za pomocą programów i działań, które muszą uwzględniać priorytety horyzontalne dotyczące zmiany klimatu, ochrony środowiska, praw człowieka i równość płci. Alokacja środków z IPA III musi się opierać, po pierwsze, na podejściu bazującym na wynikach, po drugie, na zasadzie sprawiedliwego podziału, który oznacza, że wszyscy beneficjenci będą mogli osiągać postępy, a wielkość alokacji będzie dostosowana do indywidualnej sytuacji danego kraju. Jednocześnie musi to być wsparcie uwzględniające wyniki osiągnięte przez beneficjentów, jak też ich potrzeby. Przy udzieleniu pomocy z IPA III zwraca się szczególną uwagę na wysiłki podjęte w dziedzinach praworządności i praw podstawowych, instytucji demokratycznych i reform administracji publicznej oraz rozwoju gospodarczego i konkurencyjności.

1.3. Fundusze w ramach polityki sąsiedztwa

Unia Europejska oprócz polityki ukierunkowanej na swoje terytorium podejmuje także szereg działań zorientowanych zewnątrz, tj. poza jej obszar, realizując tym samym wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa Unii. Jednym z komponentów wspólnotowej polityki zewnętrznej jest **europejska polityka sąsiedztwa** (EPS), w ramach której UE współpracuje ze swoimi wschodnimi i południowymi sąsiadami. Celem tej współpracy jest obopólne dobro w postaci stabilizacji, bezpieczeństwa i dobrobytu.

Europejska polityka sąsiedztwa została zapoczątkowana w 2004 roku jako ramy zarządzania relacjami Unii Europejskiej z państwami sąsiadującymi³⁷. Podejmowane obustronne działania ukierunkowane były na osiągnięcie jak największej możliwej integracji gospodarczej oraz stowarzyszenia politycznego między Unią a tymi krajami. Od momentu wprowadzenia EPS była modyfikowana w kontekście zmian zachodzących w państwach sąsiedzkich (jak np. powstanie arabskie) i na przestrzeni lat bardzo się rozwinęła.

³⁷ European External Action Service (EEAS), *European Neighbourhood Policy*, strona internetowa, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en [dostęp: 1.02.2020].

Pierwszym instrumentem powołanym do życia dla finansowania EPS był **Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP)**; wcześniej działania podejmowane w ramach polityki sąsiedztwa finansowane były z wielu różnych źródeł, m.in. programów TACIS i MEDA, Europejskiej Inicjatywy na rzecz Demokracji i Praw Człowieka (EIDHR), Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI), a także w ramach pomocy makrofinansowej i humanitarnej³⁸. Sposób jego funkcjonowania ustanowiony został na mocy Rozporządzenia (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 roku określającego przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa. Przewidziany zakres wsparcia unijnego dotyczył następujących dziedzin³⁹:

- promowanie dialogu politycznego, reform, praworządności, praw człowieka, zmian instytucjonalnych oraz prawnych w istotnych obszarach;
- wspieranie reform i zwiększanie możliwości w zakresie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz wspieranie współpracy administracyjnej (w celu zwiększenia przejrzystości i wymiany informacji w dziedzinie podatków, a także zwalczania unikania i uchylania się od ich płaćenia);
- wspieranie procesów demokratyzacji i budowy społeczeństwa obywatelskiego;
- promowanie zrównoważonego rozwoju, rozwoju regionalnego i lokalnego oraz współpracy transgranicznej;
- ochrona środowiska, dziedzictwa przyrodniczego, dziedzictwa historycznego i kulturowego;
- rozwój i integracja społeczna, niedyskryminacja, zwalczanie ubóstwa;
- promocja zdrowia, edukacji i kształcenia;
- wspieranie rozwoju gospodarki rynkowej;
- promowanie współpracy w sektorach energii, telekomunikacji i transportu;
- zapewnianie skutecznego i bezpiecznego sprawowania kontroli nad granicami;
- promowanie udziału w działalności Wspólnoty w zakresie badań naukowych i innowacji, a także współpracy między państwami członkowskimi a krajami partnerskimi w zakresie szkolnictwa wyższego;
- promowanie dialogu wielokulturowego.

Dofinansowanie UE na współpracę sąsiedzką z EISP było przewidziane dla 17 państw: Algierii, Armenii, Azerbejdżanu, Białorusi, Egiptu, Gruzji, Izraela, Jordanii, Libanu, Libii, Maroka, Mołdawii, Autonomii Palestyńskiej Zachodniego Brzegu Jordanu i Strefy Gazy, Federacji Rosyjskiej, Syrii, Tunezji, Ukrainy.

³⁸ Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM(2004) 373, 12.05.2004.

³⁹ Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE, L 310/1, 9.11.2006, art. 2.

Wsparcie z EISP podlegało zasadzie dodatkowości oznaczającej, że kraje beneficjenci współfinansują pomoc wspólnotową ze swoich środków (współuczestniczą w finansowaniu działań partnerskich, wnosząc swój wkład własny). W wyjątkowych sytuacjach wymogi współfinansowania mogły zostać uchylone, jeżeli było to konieczne do wsparcia rozwoju społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów niepaństwowych w zakresie promowania praw człowieka i podstawowych wolności oraz wspierania demokracji⁴⁰.

Korzystanie z zasobów EISP wymagało stworzenia odpowiednich ram programowych, takich jak programy krajowe, wielokrajowe, tematyczne, transgraniczne dokumenty strategiczne, wieloletnie programy indykatywne, a także wspólne programy operacyjne w dziedzinie współpracy transgranicznej, roczne programy oraz środki specjalne⁴¹. Alokacja EISP na lata 2007–2013 wyniosła 11 mln 181 tys. euro⁴².

W latach 2014–2020 głównym narzędziem realizowania unijnej polityki sąsiedztwa był **Europejski Instrument Sąsiedztwa (EIS)** ustanowiony na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 roku. Zastąpił on funkcjonujący w poprzednim okresie programowym Europejski Instrument Sąsiedztwa i Partnerstwa, został zaś zaprogramowany z myślą o dalszym dążeniu do przestrzeni wspólnego dobrobytu i dobrego sąsiedztwa. Unijne wsparcie miało być wykorzystywane z korzyścią dla krajów partnerskich i obszarów uczestniczących we współpracy transgranicznej. Do krajów partnerskich zaliczono 16 państw: Algierię, Armenię, Azerbejdżan, Białoruś, Egipt, Gruzję, Izrael, Jordanię, Liban, Libię, Republikę Mołdawii, Maroko, okupowane terytoria palestyńskie, Syrię, Tunezję, Ukrainę. Środki z EIS mogły być również przyznane Federacji Rosyjskiej, by ta mogła uczestniczyć w programach współpracy transgranicznej, współpracy regionalnej z udziałem Unii, a także w stosownych programach wielonarodowych, w tym w dziedzinie edukacji, w szczególności wymian studenckich⁴³.

Europejski Instrument Sąsiedztwa koncentrował się na wspieraniu ściślejszej współpracy politycznej, głębokiej i trwałej demokracji, stopniowej integracji gospodarczej oraz zacieśnianiu partnerstwa ze społeczeństwami w stosunkach Unii z krajami partnerskimi. Finansowanie przedsięwzięć było przede wszystkim ukierunkowane na⁴⁴:

- propagowanie praw człowieka i podstawowych wolności, praworządności, zasad równości i walki z wszelkimi formami dyskryminacji, ustanowienie głębokiej i trwałej demokracji, propagowanie dobrych rządów, walkę z korupcją, wzmacnianie zdolności instytucjonalnych na wszystkich szczeblach oraz rozwój dobrze prosperującego społeczeństwa obywatelskiego z udziałem partnerów społecznych;

⁴⁰ Tamże, art. 4.

⁴¹ Tamże, art. 6.

⁴² Tamże, art. 29.

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE, L 77/27, 15.03.2014, art. 1.

⁴⁴ Tamże, art. 2.

- osiągnięcie stopniowej integracji z unijnym rynkiem wewnętrznym oraz zacieśnionej współpracy sektorowej i międzysektorowej;
- stwarzanie warunków sprzyjających lepszemu organizowaniu legalnej migracji i wspieraniu dobrze zarządzanej mobilności ludzi, także propagowaniu kontaktów międzyludzkich, w szczególności w odniesieniu do działalności kulturalnej, edukacyjnej, zawodowej i sportowej;
- wspieranie inteligentnego, trwałego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu we wszystkich aspektach, ograniczanie ubóstwa, wspieranie budowania zdolności w dziedzinie nauki, kształcenia, propagowanie zdrowia publicznego, wspieranie rozwoju obszarów wiejskich oraz ochrony środowiska, działań w dziedzinie klimatu i odporności na katastrofy;
- promowanie budowy zaufania, dobrosąsiedzkich stosunków i innych działań przyczyniających się do zapewnienia bezpieczeństwa pod każdą postacią;
- wzmacnianie współpracy subregionalnej, regionalnej oraz obejmującej całe europejskie sąsiedztwo, jak również współpracy transgranicznej.

Wielkość i forma wsparcia z EIS dla poszczególnych państw były oparte na podejściu motywacyjnym i zależne od ich poziomu rozwoju, liczby ludności, zaangażowania w realizację wspólnie uzgodnionych celów reform politycznych, gospodarczych i społecznych oraz budowania demokracji. Ponadto znaczenie miało samo partnerstwo z Unią, a także zdolność kraju partnerskiego do absorpcji unijnego wsparcia z EIS.

Środki z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa były wykorzystywane poprzez przygotowanie odpowiednich dokumentów programowych – programów dwustronnych obejmujących unijne wsparcie dla jednego kraju partnerskiego, programów wielonarodowych dotyczących wyzwań wspólnych dla wszystkich lub kilku krajów partnerskich oraz programów współpracy transgranicznej odnoszących się do współpracy między co najmniej jednym państwem członkowskim, z jednej strony, a co najmniej jednym krajem partnerskim lub z Federacją Rosyjską z drugiej strony⁴⁵. Pula środków finansowych na funkcjonowanie EIS w latach 2014–2020 została ustanowiona na 15 432 634 000 euro (w cenach bieżących)⁴⁶.

W obecnym okresie programowania (2021–2027) narzędziem udzielającym wsparcia na działania zewnętrzne Unii Europejskiej jest **Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy**. Jego celem jest umacnianie i propagowanie wartości, zasad i podstawowych interesów Unii Europejskiej na całym świecie, tak aby dążyć do realizacji celów i zasad działań zewnętrznych Wspólnoty. Ponadto instrument ten ma się przyczyniać do wspierania multilateralizmu, wypełnienia międzynarodowych zobowiązań i celów, na które Unia Europejska przystała, oraz propagowania silniejszego partnerstwa z państwami trzecimi na podstawie wzajemnych interesów i poczucia odpowiedzialności, z myślą

⁴⁵ Tamże, art. 6.

⁴⁶ Tamże, art. 17.

o wspieraniu stabilizacji, dobrych rządach i budowaniu odporności⁴⁷. Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy realizuje wsparcie poprzez:

- programy geograficzne obejmujące współpracę krajową i wielokrajową na obszarach: sąsiedztwo, Afryka Subsaharyjska, Azja i Pacyfik, Ameryki i Karaiby;
- programy tematyczne obejmujące działania związane z realizacją celów zrównoważonego rozwoju na poziomie globalnym w obszarach: praw człowieka i demokracji, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, pokoju, stabilności i zapobiegania konfliktom, wyzwań globalnych;
- działania szybkiego reagowania, których istotą jest przyczynianie się do przywrócenia pokoju, stabilności i zapobiegania konfliktom w sytuacjach nagłych, początku kryzysu, kryzysowych i pokryzysowych, przyczynianie się do wzmocnienia odporności państw, społeczeństw, wspólnot i osób oraz do łączenia pomocy humanitarnej z działaniami na rzecz rozwoju i w stosownych przypadkach, budowania pokoju, a także są to działania ukierunkowane na potrzeby i priorytety polityki zagranicznej Unii Europejskiej.

Pula środków na funkcjonowanie instrumentu w latach 2021–2027 wynosi 79 462 000 000 euro (w cenach bieżących), z czego 76% przewidziane jest na programy geograficzne, 8% na programy tematyczne i 4% na działania szybkiego reagowania. Pozostałą kwotę (tj. 12% zasobów instrumentu) pozostawiono na nowe wyzwania i priorytety.

Od obecnego okresu programowania (2021–2027) oddziaływanie w ramach polityki sąsiedztwa za pomocą funduszy pomocowych zostało połączone z szerszymi poczynaniami Wspólnoty podejmowanymi w ramach ogólnie pojętych działań zewnętrznych. Tak więc Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy z jednej strony jest odpowiedzialny za kształtowanie stosunków z państwami sąsiadującymi z Unią i dąży do utworzenia przestrzeni dobrobytu i dobrego sąsiedztwa opartej na wartościach Unii i charakteryzującej się bliskimi i pokojowymi stosunkami. Z drugiej strony jest to instrument finansujący przedsięwzięcia w dziedzinie współpracy na rzecz rozwoju w pozostałych obszarach świata, szczególnie w zakresie trwałego rozwoju gospodarczego, społecznego i środowiskowego krajów rozwijających się, który za nadrzędny cel przyjmuje likwidację ubóstwa. Ogólnie ujmując, instrument ten powinien przyczynić się do utrzymania pokoju, zapobiegania konfliktom i umacniania bezpieczeństwa międzynarodowego.

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009, Dz. Urz. UE, L 209/1, 14.06.2021, art. 3.

1.4. Fundusze dla państw członkowskich

Kształtując swoją przestrzeń, Unia Europejska wykorzystuje różnorodne rodzaje instrumentów, wśród których są instrumenty finansowe w postaci funduszy pomocowych. Te bezzwrotne środki są przekazywane państwom członkowskim w ramach polityki i działań podejmowanych przez instytucje unijne.

Do głównych funduszy UE przeznaczonych dla państw członkowskich należą te wspierające politykę regionalną (obecnie szerzej – politykę spójności), wspólną politykę rolną oraz wspólną politykę rybołówstwa. Są to następujące fundusze pomocowe:

- 1) Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.
- 2) Europejski Fundusz Społeczny Plus, a do 2020 roku Europejski Fundusz Społeczny.
- 3) Fundusz Spójności.
- 4) Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich.
- 5) Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej (Europejski Fundusz Rolny Gwarancji).
- 6) Europejski Fundusz Morski, Rybacki i Akwakultury (w latach 2014–2020 Europejski Fundusz Morski i Rybacki, w latach 2007–2013 Europejski Fundusz Rybacki).

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Społeczny Plus należą do **funduszy strukturalnych** i wraz z Funduszem Spójności są odpowiedzialne za realizację polityki regionalnej (polityki spójności⁴⁸). Do końca 2006 roku do funduszy strukturalnych zaliczały się jeszcze Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji Rolnej (sekcja Orientacji) oraz Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa. W 2007 roku ten pierwszy został zastąpiony przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejski Fundusz Gwarancji Rolnej, drugi zaś przez Europejski Fundusz Rybacki. Jednocześnie fundusze rolne i w zakresie rybołówstwa zostały „wyjęte” z polityki regionalnej i ukierunkowane na bezpośrednie wspieranie tylko unijnej polityki rolnej i rybołówstwa.

Fundusze strukturalne można zdefiniować jako rodzaj funduszy pomocowych (zasobów finansowych UE) kierowanych do określonych regionów państw członkowskich na inwestycje zmierzające do zmiany struktury społeczno-gospodarczej tychże obszarów, w kierunku wzrostu ich konkurencyjności oraz ograniczania dysproporcji regionalnych całej Wspólnoty. Stanowią one jeden z podstawowych instrumentów finansowych oddziaływania Unii Europejskiej na jej przestrzeń.

W okresie 2014–2020 została wprowadzona kategoria **Europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych** (EFSI) jako wspólne ramy działań pięciu funduszy: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego,

⁴⁸ Pojęcia polityki spójności, polityki regionalnej i polityki strukturalnej są często używane zamiennie, w szerszym ujęciu występują jednak między nimi pewne różnice.

Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego⁴⁹.

Poza powyższymi sześcioma funduszami pomocowymi istnieją inne, które również służą osiągnięciu poszczególnych celów Unii Europejskich i jednocześnie są wsparciem dla różnorodnych przedsięwzięć podejmowanych przez państwa członkowskie. Są to m.in. takie instrumenty finansowe, jak:

- 1) **Instrument „Łącząc Europę”** (*Connecting Europe Facility*) ma na celu wsparcie budowy, rozwoju, modernizacji i ukończenia transeuropejskich sieci w sektorach transportu, energii i technologii cyfrowych, a także ułatwianie współpracy transgranicznej w dziedzinie energii odnawialnej. Założeniem tego instrumentu jest zwiększenie konkurencyjności Europy, wsparcie inteligentnego, zrównoważonego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, poprawa spójności terytorialnej, społecznej i ekonomicznej oraz dostępu do rynku wewnętrznego i jego integracji⁵⁰. Przedsięwzięcia podejmowane w ramach instrumentu „Łącząc Europę” muszą być planowane w ścisłej współpracy z inwestycjami realizowanymi z EFRR i Funduszu Spójności (aby uniknąć powielania działań ze względu na tę samą kategorię wspieranych inwestycji, a także aby zapewnić najlepsze powiązania pomiędzy różnymi rodzajami infrastruktury na poziomach lokalnym, regionalnym i krajowym oraz w całej Unii).
- 2) **Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji** (*Just Transition Fund*) – jego celem jest umożliwienie regionom i ludności łagodzenia skutków transformacji wpływających na społeczeństwo, zatrudnienie, gospodarkę i środowisko w kierunku osiągnięcia celów Unii na rok 2030 w dziedzinie energii i klimatu oraz w kierunku neutralnej dla klimatu gospodarki Unii do 2050 roku (łagodzenie negatywnych skutków transformacji klimatycznej)⁵¹. Fundusz ten wspiera cel 1. polityki spójności: „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” (razem z EFRR, EFS+, Funduszem Spójności) we wszystkich państwach członkowskich.
- 3) **Fundusz Azylu, Migracji i Integracji** (*Asylum, Migration and Integration Fund*) – ma się przyczyniać do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi oraz wdrażania, wzmacniania, rozwijania wspólnej polityki azylowej

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE, L 347/320, 20.12.2013, art. 1.

⁵⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. Urz. UE, L 249/38, 14.07.2021, art. 3.

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE, L 231/1, 30.06.2021, art. 2.

i imigracyjnej zgodnie z odpowiednim unijnym dorobkiem prawnym, a także przy pełnym poszanowaniu zobowiązań międzynarodowych Unii Europejskiej i państw członkowskich⁵².

- 4) **Unijny Mechanizm Ochrony Ludności** (*Union Civil Protection Mechanism*) – ma na celu wzmocnienie współpracy między Unią a państwami członkowskimi oraz ułatwienie koordynacji w dziedzinie ochrony ludności dla poprawy skuteczności systemów zapobiegania klęskom żywiołowym i katastrofom spowodowanym przez człowieka, jak również przygotowania się do nich i reagowania na nie. Ochrona w ramach tego instrumentu obejmuje przede wszystkim ludzi, lecz także środowisko naturalne oraz mienie, w tym dziedzictwo kulturowe, i chroni je przed wszystkimi rodzajami klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, w tym przed następstwami aktów terrorystycznych, klęskami i katastrofami technicznymi, radiacyjnymi lub ekologicznymi, zanieczyszczeniem mórz, niestabilnymi warunkami hydrogeologicznymi oraz nagłymi zagrożeniami dla zdrowia występującymi na terytorium Unii lub poza nim⁵³.
- 5) **Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników** (*European Globalisation Adjustment Fund for Displaced Workers*) – jego celem jest okazywanie solidarności oraz wspieranie godnego i trwałego zatrudnienia w Unii Europejskiej przez udzielanie pomocy w przypadku istotnych działań restrukturyzacyjnych, w szczególności spowodowanych wyzwaniem związanym z globalizacją, takimi jak zmiany we wzorcach światowej wymiany handlowej, spory handlowe, znaczące zmiany w stosunkach handlowych Wspólnoty lub strukturze rynku wewnętrznego, kryzysy finansowe albo gospodarcze oraz przejście na gospodarkę niskoemisyjną, bądź będących konsekwencją cyfryzacji lub automatyzacji. Fundusz ten wspiera beneficjentów w jak najszybszym powrocie do godnego i trwałego zatrudnienia⁵⁴.
- 6) **Fundusz Solidarności Unii Europejskiej** (*European Union Solidarity Fund*) – zasoby funduszu mają umożliwić Unii Europejskiej reagowanie w sposób szybki, skuteczny i elastyczny w nadzwyczajnych sytuacjach powstałych w wyniku klęsk żywiołowych lub poważnego stanu zagrożenia zdrowia publicznego⁵⁵.

⁵² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Dz. Urz. UE, L 251/1, 15.07.2021, art. 3.

⁵³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz. Urz. UE, L 185/1, 26.05.2021, art. 1; Decision No 1313/2013/EU of The European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, Dz. Urz. UE, L 347/924, 20.12.2013, art. 1.

⁵⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/691 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla Zwalnianych Pracowników (EFG) oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 1309/2013, Dz. Urz. UE, L 15348, 3.05.2021, art. 2.

⁵⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 311, 14.11.2002, art. 2.

- 7) **Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym** (*The Fund for European Aid to the Most Deprived*) – celem funduszu jest wspieranie spójności społecznej, podwyższenie poziomu włączenia społecznego i w konsekwencji likwidacja ubóstwa w Unii Europejskiej. Interwencja funduszu polega na udzielaniu niefinansowego wsparcia osobom najbardziej potrzebującym poprzez pomoc żywnościową lub podstawową pomoc materialną oraz działania na rzecz włączenia społecznego mające na celu integrację społeczną osób najbardziej potrzebujących (wzajemne uczenie się, tworzenie sieci kontaktów i rozpowszechnianie dobrych praktyk)⁵⁶.
- 8) **Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego** (*The Internal Security Fund*) – jego zadaniem jest przyczynianie się do zapewniania wysokiego poziomu bezpieczeństwa w Unii Europejskiej, w szczególności poprzez zapobieganie terroryzmowi i radykalizacji, poważnej i zorganizowanej przestępczości i cyberprzestępczości oraz zwalczanie tych zjawisk przez wspieranie i ochronę ofiar przestępstw, a także przygotowywanie się do zdarzeń, ryzyka i kryzysów dotyczących bezpieczeństwa, ochronę przed nimi i skuteczne zarządzanie nimi⁵⁷.
- 9) **Fundusz Badawczy Węgla i Stali** (*Research Fund for Coal and Steel*) – celem funduszu jest wsparcie projektów badawczych w sektorach węgla i stali w zakresie procesów produkcyjnych, zastosowania, wykorzystania i przetwarzania zasobów, bezpieczeństwa w miejscu pracy, ochrony środowiska, ograniczenia emisji CO₂ pochodzących z wykorzystania węgla i produkcji stali⁵⁸.
- 10) **Unijny Fundusz Sprawiedliwości, Praw i Wartości** (*The Justice, Rights and Values Fund*) – jest instrumentem służącym do promowania wartości Unii Europejskiej, praw podstawowych, demokracji, praworządności oraz wspierania dynamicznego i różnicowanego społeczeństwa obywatelskiego⁵⁹.

Powoływane do życia przez Unię Europejską fundusze pomocowe z jednej strony zmieniają się w czasie – ulegają modyfikacjom, zostają zastąpione przez inne analogiczne instrumenty lub są też likwidowane. Z drugiej strony bieżąca sytuacja na obszarze Unii czy na świecie również może skutkować utworzeniem funduszy dedykowanych konkretnym problemom zaistniałym w danym czasie. Przykładem

⁵⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Dz. Urz. UE, L 72/1, 12.03.2014, art. 3, 4.

⁵⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1149 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. Urz. UE, L 251/94, 15.07.2021, art. 3.

⁵⁸ Protokół (nr 37) w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia traktatu EWWiS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali, Dz. Urz. UE, C 202/307, 26.10.2012, art. 1; European Commission, *Research Fund for Coal and Steel (RFCS)*, strona internetowa, https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/research-fund-coal-and-steel-rfcs_pl#documents [dostęp: 8.02.2021].

⁵⁹ European Economic and Social Committee, *New Justice, Rights and Values Fund*, strona internetowa, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/new-justice-rights-and-values-fund> [dostęp: 11.02.2021].

takich rozwiązań są **Instrument wsparcia w sytuacjach nadzwyczajnych** (*Instrument for emergency support within the Union*) oraz **Instrument odbudowy i odporności** (*The Recovery and Resilience Facility*). Ten pierwszy ma pomagać państwom członkowskim w sposób skoordynowany w walce z pandemią koronawirusa. Celem natomiast drugiego instrumentu jest promowanie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej poprzez zwiększenie odporności i zdolności dostosowawczych państw członkowskich, łagodzenie społecznych i gospodarczych skutków kryzysu oraz wspieranie transformacji ekologicznej i cyfrowej – tym samym ma się on przyczynić do odbudowy potencjału wzrostu gospodarczego Unii, wspierania tworzenia miejsc pracy podczas wychodzenia z kryzysu związanego z COVID-19 i promowania zrównoważonego wzrostu⁶⁰.

W przypadku działań podejmowanych przez Unię Europejską dla realizacji swoich celów należałoby wspomnieć również o **programach**. Nie są one funduszami, czyli instrumentami finansowymi, ale zbiorami powiązanych ze sobą przedsięwzięć zarządzanych w usystematyzowany sposób dla osiągnięcia wyznaczonych celów. Na realizację każdego programu przyznawane są określone zasoby finansowe (program dysponuje określonymi środkami finansowymi na wspieranie przedsięwzięć podejmowanych w jego ramach). Środki te są bezpośrednio przeznaczane na program (i wtedy nie ma on przypisanego konkretnego funduszu pomocowego, stąd tego typu programy często mylone są z pojęciem funduszy) lub wyznaczone fundusze pomocowe są „przydzielone” do finansowania danego programu.

Wśród programów realizowanych na obszarze Wspólnoty, które Unia Europejska bezpośrednio finansuje, czyli środki nie pochodzą z konkretnych funduszy pomocowych, można wskazać m.in.:

- **Program Erasmus+** – jego celem jest wspieranie – w ramach uczenia się przez całe życie – rozwoju edukacyjnego, zawodowego i osobistego w obszarze kształcenia i szkolenia młodzieży oraz sportu, w Europie i poza nią, a tym samym przyczynianie się do zrównoważonego wzrostu gospodarczego, tworzenia miejsc pracy dobrej jakości, do spójności społecznej, stymulowania innowacji, a także do wzmocnienia tożsamości europejskiej i aktywności obywatelskiej⁶¹.
- **Program Horyzont Europa** (*Horizon Europe*) – największy w historii Unii Europejskiej program w zakresie badań naukowych i innowacji, w tym w zakresie ich komercjalizacji. Jego celem ogólnym jest osiągnięcie naukowego, technologicznego, gospodarczego i społecznego oddziaływania w wyniku inwestycji Unii Europejskiej w badania naukowe i innowacje, aby wzmocnić bazę naukową oraz technologiczną Wspólnoty, a przez to przyczynić się

⁶⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE, L 57/17, 18.02.2021, art. 4.

⁶¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/817 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia i szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1288/2013, Dz. Urz. UE, L 189/1, 28.05.2021, art. 3.

do zwiększenia konkurencyjności Unii we wszystkich państwach członkowskich, w tym w jej przemyśle, zrealizować strategiczne priorytety Wspólnoty i wpływać na realizację strategii politycznych i celów Unii, a także sprostać globalnym wyzwaniom. Program dąży zatem do maksymalnego zwiększenia unijnej wartości dodanej przez skoncentrowanie się na celach i działalności, których skuteczna realizacja przez państwa członkowskie nie jest możliwa samodzielnie, lecz poprzez współpracę⁶².

- **Program Kreatywna Europa** (*Creative Europe Programme*) – jego głównym celem jest, po pierwsze, zachowanie, rozwijanie i promowanie europejskiej różnorodności kulturowej i językowej oraz europejskiego dziedzictwa kulturowego i językowego. Po drugie, zwiększanie konkurencyjności i gospodarczego potencjału sektorów kultury i kreatywnego, w szczególności sektora audiowizualnego⁶³.
- **Program LIFE** – ma wspierać przejście na zrównoważoną, energooszczędną, opartą na odnawialnych źródłach energię, neutralną dla klimatu i odporną na jego zmianę gospodarkę o obiegu zamkniętym w celu ochrony, odbudowy i poprawy jakości środowiska, w tym powietrza, wody i gleby, oraz zatrzymania i odwrócenia procesu utraty różnorodności biologicznej, a także przeciwdziałania degradacji ekosystemów, w tym poprzez wspieranie wdrażania sieci Natura 2000 i zarządzania nią, a tym samym przyczynianie się do zrównoważonego rozwoju⁶⁴.
- **Unijny program zwalczania nadużyć finansowych** (*EU Anti-Fraud Programme*) – jest następcą funkcjonującego do 2020 roku Programu Herkules. Powstał w celu zapobiegania i zwalczania nadużyć finansowych, korupcji i wszelkiej innej nielegalnej działalności naruszającej interesy finansowe Unii Europejskiej. Jego zadaniem jest także wspieranie zgłaszania nieprawidłowości, w tym nadużyć finansowych, w odniesieniu do poszczególnych funduszy pomocowych oraz zapewnianie narzędzi do wymiany informacji i wsparcia działań operacyjnych w obszarze wzajemnej pomocy administracyjnej w sprawach celnych i rolnych⁶⁵.
- **Instrument Wsparcia Technicznego** (*Technical Support Instrument*) – od 2021 roku stanowi on kontynuację Programu Wspierania Reform Strukturalnych (*Structural Reform Support Programme*). Jest to instrument oferujący pomoc organom

⁶² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013, Dz. Urz. UE, L 170/1, 12.05.2021, art. 3.

⁶³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/818 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające program Kreatywna Europa (2021–2027) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1295/2013, Dz. Urz. UE, L 189/34, 28.05.2021, art. 3.

⁶⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1293/2013, Dz. Urz. UE, L 172/53, 17.05.2021, art. 3.

⁶⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylające rozporządzenie (UE) nr 250/2014, Dz. Urz. UE, L 172/110, 17.05.2021, art. 2.

krajowym w zakresie poprawy ich zdolności do planowania, opracowywania i wdrażania reform, jak również w odniesieniu do przygotowywania, poprawiania, wdrażania i przeglądu planów odbudowy i zwiększania odporności. Wsparcie w powyższym zakresie będzie realizowane m.in. poprzez wymianę dobrych praktyk, procedur i metodyk oraz skuteczniejsze i efektywniejsze zarządzanie zasobami ludzkimi⁶⁶.

- **Program Europejskiego Korpusu Solidarności** (*European Solidarity Corps Programme*) – jego celem jest zwiększanie zaangażowania osób młodych i organizacji w wysokiej jakości łatwo dostępne działania solidarnościowe, głównie w wolontariat, co pozwoli na wzmacnianie spójności, solidarności, demokracji, tożsamości europejskiej oraz aktywnego obywatelstwa w Unii Europejskiej i poza jej granicami, a zarazem podejmowanie wyzwań społecznych i humanitarnych w terenie, ze szczególnym naciskiem na promowanie zrównoważonego rozwoju, włączenia społecznego i równych szans⁶⁷.

Programy (podobnie jak fundusze) mogą zmieniać się w czasie. Instytucje unijne – Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski – przed każdą nową perspektywą finansową podejmują decyzje o kontynuacji poszczególnych programów, ich modyfikacji, likwidacji bądź zastąpieniu przez inny program lub instrument. Tak więc „poruszanie” się w obszarze unijnych instrumentów finansowych oraz programowych wymaga ciągłej aktualizacji wiedzy. Dotyczy to zarówno podmiotów publicznych zajmujących się przygotowywaniem, wdrażaniem i monitorowaniem systemu wykorzystania środków pomocowych Unii Europejskiej (na różnych szczeblach), jak i samego beneficjenta starającego się o dofinansowanie własnych projektów.

⁶⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, Dz. Urz. UE, L 57/1, 18.02.2021, art. 4.

⁶⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/888 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające program „Europejski Korpus Solidarności” oraz uchylające rozporządzenia (UE) 2018/1475 i (UE) nr 375/2014, Dz. Urz. UE, L 202/32, 8.06.2021, art. 3.

Rozdział 2

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)

2.1. Zakres wsparcia i priorytety inwestycyjne

Koncepcja utworzenia funduszu regionalnego pojawiła się już podczas przygotowań Traktatu Rzymskiego, kiedy to Włochy, które miały wówczas największe problemy regionalne (region Mezzogiorno), postulowały stworzenie takiego właśnie funduszu. Propozycja ta nie została jednak uwzględniona, a zmiany w tym zakresie przyniósł dopiero moment formowania się wspólnotowej polityki regionalnej.

Decyzja o utworzeniu funduszu rozwoju regionalnego zapadła na szczycie w Paryżu, który odbywał się w dniach 19–21 października 1972 roku, gdzie również ustalono, iż powołanie do życia tego funduszu ma się zakończyć do końca 1973 roku. Pierwotnie założoną datą rozpoczęcia funkcjonowania funduszu regionalnego był 1 stycznia 1974 roku. Jednak ze względu na ówczesny światowy kryzys gospodarczy oraz brak porozumienia między państwami członkowskimi co do podziału środków tworzonego instrumentu Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wystartował w lipcu 1975 roku (pierwsze rozporządzenie Rady ustanawiające EFRR zostało podpisane 18 marca 1975 roku).

Zgodnie z założeniami przyjętymi podczas tworzenia EFRR powstał on w celu osiągnięcia wyższego stopnia konwergencji gospodarek państw członkowskich oraz zapewnienia zrównoważonego rozkładu działalności gospodarczej na całym obszarze Wspólnoty. Początkowy sposób funkcjonowania funduszu był bardzo uproszczony i w zasadzie sprowadzał się do redystrybucji środków finansowych pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, bez stymulowania procesów rozwojowych na obszarach problemowych.

W ciągu kolejnych lat EFRR przechodził wiele zmian i obecnie jest jednym z ważniejszych funduszy pomocowych w Unii Europejskiej, a przypisany mu cel korygowania podstawowych nierówności regionalnych wewnątrz Wspólnoty pozostał aktualny niezmiennie już blisko pięćdziesiąt lat: „EFRR przyczynia się do zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów w Unii oraz do zmniejszania zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych poprzez udział w dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów

przemysłowych, w tym poprzez wspieranie zrównoważonego rozwoju i podejmowanie wyzwań środowiskowych⁶⁸. Tym samym EFRR ma się przyczynić do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej.

W przypadku określania specyfiki funduszu oraz kierunków pomocy istotne są przyjęte dla niego zakres wsparcia i priorytety inwestycyjne. Warunkują one bowiem rodzaje przedsięwzięć, które będą mogły otrzymywać finansowanie z EFRR, i jednocześnie mają wpływ na programy operacyjne, przez które wdrażana jest pomoc z funduszu.

W ciągu pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania EFRR przewidziano dwa podstawowe zakresy dofinansowania z jego środków⁶⁹:

- 1) **Inwestycje w przemyśle, rzemieślnictwie i usługach**, pod warunkiem że przyczynią się one do utworzenia przynajmniej dziesięciu nowych lub utrzymania dziesięciu istniejących miejsc pracy. W przypadku usług zrobiono zastrzeżenie, iż powinny one być związane z turystyką oraz mające możliwość wyboru lokalizacji. Jednocześnie należało wykazać ich bezpośredni wpływ na rozwój regionu i poziom zatrudnienia.
- 2) **Inwestycje w infrastrukturę**, które są bezpośrednio związane z inwestycjami realizowanymi w przemyśle, rzemieślnictwie i usługach oraz inwestycjami na terenach górskich.

Podczas reformy EFRR w 1984 roku zakres interwencji funduszu został utrzymany, nastąpiło jednak rozszerzenie możliwości wykorzystania dofinansowania w jego ramach polegające na większym uszczegółowieniu rodzajów przedsięwzięć, które szczególnie będą wspierane. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego wciąż dofinansowywał inwestycje w przemyśle, rzemieślnictwie i usługach oraz w zakresie infrastruktury. W przypadku wspierania firm duża uwaga skierowana była do sektora małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), a pomoc z funduszu przede wszystkim miała się przyczynić do ułatwienia dostępu do rynku kapitałowego oraz umożliwienia rozszerzenia działalności przedsiębiorstw i ich dojścia do nowych technologii. Należy jednak zwrócić uwagę, że w tamtym momencie inwestycje infrastrukturalne z udziałem EFRR w zasadzie wyłączały ze swojego zakresu wspieranie infrastruktury społecznej i skupiały się przede wszystkim na inwestycjach w infrastrukturę techniczną.

Reforma funduszy strukturalnych z 1988 roku wprowadziła wiele znaczących zmian w zakresie ich funkcjonowania, w tym zmieniła sposób definiowania sfer wsparcia z EFRR, m.in. rozszerzając zakres pomocy oraz odnosząc poszczególne rodzaje

⁶⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, Dz. Urz. UE, L 231/60, 30.06.2021, art. 1.

⁶⁹ Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 Establishing a European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 73/1, 21.03.1975, art. 4; Council Regulation (EEC) No 214/79 of 6 February 1979 Amending Regulation (EEC) No 724/75 Establishing European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 035, 9.02.1979, art. 4.

finansowanych przedsięwzięć do przyjętych podczas reformy celów. Ponadto wprowadzone zostały wtedy okresy programowania (perspektywy finansowe) – ramy czasowe, dla których przyjmowano określone zasady funkcjonowania funduszy, w tym EFRR.

W pierwszym okresie programowym (1989–1993) działania EFRR w porównaniu z latami wcześniejszymi zostały poszerzone o zakres ochrony środowiska, a także o kształtowanie potencjału wewnętrznego regionów, w tym możliwość finansowania działań w aspekcie rozwoju regionalnego na poziomie ponadpaństwowym. W ramach kolejnego okresu programowania, lata 1994–1999, zakres interwencji tematycznej EFRR pozostał generalnie taki sam, a wprowadzone zmiany dotyczyły niewielkiego obszaru (tabela 2.1). Na lata 2007–2013 dotychczasowy zakres tematyczny pomocy z EFRR pozostał utrzymany, z kolei rodzaj i zakres działań finansowanych z funduszu zależał od poszczególnych celów polityki regionalnej. W latach 2014–2020 rozszerzono zakres wsparcia z EFRR o budowanie sieci powiązań między podmiotami publicznymi, partnerami gospodarczymi i społecznymi oraz odpowiednimi podmiotami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie, a także ponownie wrócono do inwestycji w infrastrukturę społeczną, badawczą i innowacyjną.

Od początku 2021 roku widoczne są znaczące (w porównaniu z okresami poprzednimi) zmiany w zakresie pomocy z EFRR. Oprócz części dotychczasowych obszarów (jak infrastruktura czy wsparcie inwestycji w MŚP) duży nacisk został położony na działania związane z innowacjami, badaniami, społeczeństwem informacyjnym czy kapitałem społecznym (tabela 2.1).

TABELA 2.1. Zakres wsparcia z EFRR w latach 1989–2027

Perspektywa finansowa	Zakres wsparcia z EFRR
1989–1993	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne (zdolne do kreowania nowych lub utrzymania istniejących miejsc pracy) 2. Inwestycje w infrastrukturę 3. Rozwój potencjału endogenicznego regionów 4. Działania planowane w kontekście rozwoju regionalnego na poziomie Wspólnoty 5. Inwestycje w zakresie ochrony środowiska
1994–1999	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne (zdolne do kreowania nowych lub utrzymania istniejących miejsc pracy) 2. Inwestycje w infrastrukturę 3. Rozwój potencjału endogenicznego regionów 4. Inwestycje w edukację i zdrowie, które będą miały wpływ na zmiany strukturalne w regionie 5. Inwestycje w zakresie ochrony środowiska 6. Badania i rozwój technologiczny
2000–2006	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne (mające na celu tworzenie i ochronę trwałych miejsc pracy) 2. Inwestycje infrastrukturalne 3. Rozwój potencjału endogenicznego 4. Pomoc techniczna – działania techniczne i administracyjne związane z wdrażaniem funduszu

Perspektywa finansowa	Zakres wsparcia z EFRR
2007–2013	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne (mające na celu tworzenie i ochronę trwałych miejsc pracy) 2. Inwestycje infrastrukturalne 3. Rozwój potencjału endogenicznego 4. Pomoc techniczna – działania techniczne i administracyjne związane z wdrażaniem funduszu
2014–2020	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne (w tym przyczyniające się do tworzenia i ochrony trwałych miejsc pracy) 2. Inwestycje w infrastrukturę 3. Inwestycje w infrastrukturę społeczną, zdrowotną, badawczą, innowacyjną, biznesową i edukacyjną 4. Rozwój potencjału endogenicznego 5. Tworzenie sieci, współpraca i wymiana doświadczeń
2021–2027	<ol style="list-style-type: none"> 1. Inwestycje produkcyjne w MŚP* oraz inwestycje mające na celu ochronę istniejących miejsc pracy i tworzenie nowych miejsc pracy 2. Inwestycje w infrastrukturę 3. Działania w zakresie badań stosowanych i innowacji 4. Inwestycje w dostęp do usług 5. Wyposażenie, oprogramowanie oraz wartości niematerialne i prawne 6. Tworzenie sieci kontaktów, współpracy, wymiany doświadczeń i działania związane z klastrami innowacyjnymi 7. Działania informacyjne, działania komunikacyjne i badania 8. Pomoc techniczna – działania techniczne i administracyjne związane z wdrażaniem funduszu

* Pod pewnymi warunkami dopuszczone zostało również wsparcie na inwestycje produkcyjne w przedsiębiorstwach innych niż MŚP [zgodnie z Rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, Dz. Urz. UE, L 231/60, 30.06.2021, art. 5, pkt. 2].

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988, Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 374, 31.12.1988, art. 1; Council Regulation (EEC) No 2083/93 of July 1993 Amending Regulation (EEC) No 4254/88 Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 193, 31.07.1993, art. 1; Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. UE, L 213, 13.08.1999, art. 2; Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. UE, L 210/1, 31.07.2006, art. 4; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE, L 347/289, 20.12.2013, art. 3; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 5.

Same ramy określające zakres wsparcia przypisany EFRR nie zmieniały się znacznie na przestrzeni lat. Zmiany zachodziły przede wszystkim wewnątrz wskazywanych obszarów wsparcia (tj. podczas ich uszczegóławiania). Rozszerzanie lub upraszczanie zakresu inwestycji współfinansowanych z funduszu związane było i dalej jest z wyzwaniami stojącymi przed Wspólnotą oraz wyznaczanymi na kolejne okresy programowe celami.

Rodzaj przedsięwzięć przewidziany do wsparcia z EFRR pokazuje specyfikę tego instrumentu – jest to fundusz wspierający, co do zasady, inwestycje twarde. Ze względu jednak na to, że część projektów zawiera zarówno elementy twarde, jak i miękkie, przewiduje się warunkową możliwość sfinansowania części wydatków miękkich w projekcie z EFRR w ramach tzw. finansowania krzyżowego (*cross-financing*).

Z upływem czasu w ramach przypisanego EFRR zakresu pomocy zaczęto wskazywać priorytety inwestycyjne (obszary priorytetowe), na których powinno skupiać się wsparcie funduszu. Pokazują one, jak szeroki zakres tematyczny obejmuje interwencja z EFRR – wspiera on inwestycje z dziedziny infrastruktury społecznej, technicznej, ochrony środowiska, przedsiębiorczości, turystyki, społeczeństwa informacyjnego, gospodarki opartej na wiedzy, a także współpracy terytorialnej (tabela 2.2).

TABELA 2.2. Priorytety inwestycyjne EFRR w latach 2000–2027

Perspektywa finansowa	Priorytetowe dziedziny wsparcia
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> • środowisko produkcyjne, w szczególności w celu podniesienia konkurencyjności i trwałych inwestycji przedsiębiorstw; • badania i rozwój technologiczny (BRT); • rozwój społeczeństwa informacyjnego; • rozwój turystyki i inwestycji kulturalnych, łącznie z ochroną dziedzictwa kulturalnego i naturalnego; • ochrona i rozwój środowiska naturalnego; • równość kobiet i mężczyzn w dziedzinie zatrudnienia; • transnarodowa, transgraniczna i międzyregionalna współpraca w zakresie trwałego rozwoju regionalnego i lokalnego
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> • innowacyjność, przedsiębiorczość, BRT, gospodarka oparta na wiedzy; • społeczeństwo informacyjne; • inicjatywy lokalne w zakresie rozwoju; • środowisko naturalne (w tym zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym); • turystyka (w tym promowanie walorów przyrodniczych jako potencjału dla rozwoju zrównoważonej turystyki oraz ochrona i poprawa jakości dziedzictwa przyrodniczego); • kultura (w tym ochrona, promowanie i zachowanie dziedzictwa kulturowego); • transport (w tym sieci TEN-T i połączenia z tą siecią); • dostęp do usług transportowych i telekomunikacyjnych pożytku ogólnego o charakterze gospodarczym;

Perspektywa finansowa	Priorytetowe dziedziny wsparcia
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> energetyka (w tym poprawy sieci transeuropejskich, które przyczyniają się do poprawy bezpieczeństwa dostaw, integracji kwestii środowiska naturalnego, zwiększenia efektywności energetycznej oraz rozwoju energii odnawialnych); edukacja (inwestycje przyczyniające się do poprawy jakości życia)
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> ochrona zdrowia i infrastruktura społeczna (inwestycje przyczyniające się do rozwoju regionalnego i lokalnego oraz poprawy jakości życia); współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna (m.in. w zakresie ograniczania izolacji regionów, ochrony środowiska naturalnego, wspierania powiązań obszarów miejskich i wiejskich, wspierania przedsiębiorczości dotyczącej przede wszystkim MŚP, turystyki, kultury i handlu, rozwoju innowacji, wymiany doświadczeń, obserwacji i analizy istniejących trendów w UE)
2014–2020	<ul style="list-style-type: none"> badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje; zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK); wzmocnienie konkurencyjności MŚP (poprzez m.in. promowanie przedsiębiorczości, wspieranie zdolności do wzrostu na rynkach regionalnych, krajowych i międzynarodowych oraz do angażowania się w procesy innowacji); wspieranie przejścia na gospodarkę niskoemisyjną we wszystkich sektorach; promowanie dostosowania do zmian klimatu, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem; zachowanie i ochrona środowiska oraz promowanie efektywnego gospodarowania zasobami; promowanie zrównoważonego transportu i usuwanie niedoborów przepustowości w działaniu najważniejszej infrastruktury sieciowej (poprzez m.in. zwiększanie mobilności regionalnej, rozwój i usprawnianie przyjaznych środowisku i niskoemisyjnych systemów transportu, inwestycje w TEN-T, zwiększenie efektywności energetycznej i bezpieczeństwa dostaw); promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników; promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją; inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój infrastruktury edukacyjnej i szkoleniowej; wzmocnienie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej; współpraca transgraniczna, transnarodowa i międzyregionalna
2021–2027 *	<ul style="list-style-type: none"> rozwijanie i wzmocnienie zdolności badawczych i innowacyjnych oraz wykorzystywanie zaawansowanych technologii; czerpanie korzyści z cyfryzacji dla obywateli, przedsiębiorstw, organizacji badawczych i instytucji publicznych; wzmocnienie trwałego wzrostu i konkurencyjności MŚP oraz tworzenie miejsc pracy w MŚP, w tym poprzez inwestycje produkcyjne; rozwijanie umiejętności w zakresie inteligentnej specjalizacji, transformacji przemysłowej i przedsiębiorczości; udoskonalanie łączności cyfrowej; wspieranie efektywności energetycznej i redukcji emisji gazów cieplarnianych;

Perspektywa finansowa	Priorytetowe dziedziny wsparcia
2021–2027 *	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie energii odnawialnej; • rozwój inteligentnych systemów i sieci energetycznych oraz systemów magazynowania energii poza transeuropejską siecią energetyczną (TEN-E); • wspieranie przystosowania się do zmian klimatu i zapobiegania ryzyku związanemu z klęskami żywiołowymi i katastrofami, a także odporności; • wspieranie dostępu do wody oraz zrównoważonej gospodarki wodnej; • wspieranie transformacji w kierunku gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki zasobooszczędnej; • wzmacnianie ochrony i zachowania przyrody, różnorodności biologicznej oraz zielonej infrastruktury, w tym na obszarach miejskich, oraz ograniczanie wszelkich rodzajów zanieczyszczenia; • wspieranie zrównoważonej multimodalnej mobilności miejskiej jako elementu transformacji w kierunku gospodarki zeroemisyjnej; • rozwój i udoskonalanie zrównoważonej, odpornej na zmiany klimatu, inteligentnej i intermodalnej mobilności, w tym poprawę dostępu do TEN-T (oraz rozwój TEN-T), oraz mobilności transgranicznej; • rozwój infrastruktury społecznej i wspieranie ekonomii społecznej dla włączenia społecznego rynków pracy oraz dostępu do wysokiej jakości zatrudnienia; • poprawa równego dostępu do wysokiej jakości usług sprzyjających włączeniu społecznemu w zakresie kształcenia, szkoleń i uczenia się przez całe życie poprzez rozwój łatwo dostępnej infrastruktury; • wspieranie włączenia społeczno-gospodarczego społeczności marginalizowanych, gospodarstw domowych o niskich dochodach oraz grup w niekorzystnej sytuacji; • wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów; • zapewnianie równego dostępu do opieki zdrowotnej i wspieranie odporności systemów opieki zdrowotnej; • wzmacnianie roli kultury i zrównoważonej turystyki w rozwoju gospodarczym, włączeniu społecznym i innowacjach społecznych; • wspieranie zintegrowanego i sprzyjającego włączeniu społecznemu rozwoju społecznego, gospodarczego i środowiskowego, kultury, dziedzictwa naturalnego, zrównoważonej turystyki i bezpieczeństwa na obszarach miejskich oraz innych

* W latach 2021–2027 w rozporządzeniu w sprawie EFRR priorytety inwestycyjne nie zostały wyodrębnione w postaci oddzielnego artykułu, jak miało to miejsce w latach poprzednich. Priorytetowe kierunki działania funduszu zostały wskazane przy celach szczegółowych EFRR (wynika to z faktu, że w polityce spójności na lata 2021–2027 zrezygnowano z obowiązujących we wcześniejszych perspektywach priorytetów inwestycyjnych na rzecz celów szczegółowych).

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999..., art. 3; Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006..., art. 4, 5, 6; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., art. 5; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE, L 347/259, 20.12.2013, art. 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 3.

Dobór dziedzin wspieranych przez EFRR, związany z jak najefektywniejszym osiągnięciem zadania, jakie przyświeca jego działalności, powinien przyczyniać się do finansowania wsparcia mającego na celu zwiększenie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Stąd też jego oddziaływanie musi się opierać na tych czynnikach, które są w danym momencie kluczowe dla redukcji dysproporcji rozwoju społeczno-gospodarczego pomiędzy regionami w Unii Europejskiej, a także są niezbędne dla budowania regionalnej konkurencyjności.

Z przypisanego Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego zakresu oraz jego uszczegółowienia w postaci priorytetów wsparcia ustawodawca czasami wyklucza pewien rodzaj inwestycji, pomimo iż spełniają one wymogi dziedzin podlegających finansowaniu. Pierwszego wykluczenia ze wsparcia EFRR dokonano w 1984 roku, a dotyczyło ono wyłączenia z finansowania w przypadku inwestycji infrastrukturalnych (które co do zasady EFRR wspierał) następujących kategorii:

- placówek kształcenia ogólnego (z wyjątkiem obszarów o znaczącym niedoborze tego typu jednostek oraz placówek powiązanych z obiektami sportowymi i kulturowymi);
- szpitali i obiektów podobnych (z wyjątkiem regionów z brakami w zakresie tego typu placówek);
- domów starości i opieki społecznej, żłobków, remiz strażackich;
- budynków administracji publicznej;
- budowy i renowacji mieszkań;
- kosztów publicznych w zakresie nabywania gruntów niezwiązanych bezpośrednio z inwestycjami produkcyjnymi lub w infrastrukturę;
- obiektów wypoczynkowych i sportowych, parków, bibliotek publicznych, muzeów, teatrów, centrów kultury i konferencyjnych, dziedzictwa kulturowego niezwiązanych z promocją turystyki.

Generalnie ujmując, inwestycje infrastrukturalne z udziałem EFRR w tamtym okresie w zasadzie wyłączały ze swojego zakresu wspieranie części infrastruktury społecznej i skupiały się przede wszystkim na inwestycjach w infrastrukturę techniczną.

Od 2014 roku przez kolejne siedem lat fundusz nie mógł wspierać budowy elektrowni jądrowych, jak też ich likwidacji, a także wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych, inwestycji na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych (pochodzących z listy działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE) oraz inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych (chyba że były one związane z ochroną środowiska lub towarzyszyły im inwestycje niezbędne do łagodzenia bądź ograniczenia ich negatywnego oddziaływania

na środowisko). Środki EFRR nie mogły również być wykorzystane na wsparcie przedsiębiorstw w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa⁷⁰.

W latach 2021–2027 EFRR nie udziela wsparcia na następujące cele⁷¹:

- likwidacja lub budowa elektrowni jądrowych;
- inwestycje służące redukcji emisji gazów cieplarnianych (pochodzących z wykazu działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE);
- wytwarzanie, przetwórstwo i wprowadzanie do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych;
- przedsiębiorstwa znajdujące się w trudnej sytuacji (chyba że jest to dozwolone w ramach pomocy *de minimis* lub tymczasowych zasad pomocy państwa ustanowionych w celu odpowiedzi na wystąpienie wyjątkowych okoliczności);
- inwestycje w infrastrukturę portów lotniczych, z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych lub istniejących regionalnych portów lotniczych w przypadku inwestycji w środki łączące oddziaływanie na środowisko albo inwestycji w ochronę, bezpieczeństwo, jak i systemy zarządzania ruchem lotniczym wynikające z badań nad systemem zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej;
- inwestycje trwałe go składowania odpadów (z wyjątkiem sytuacji wskazanych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 7);
- inwestycje służące zwiększeniu przepustowości obiektów przetwarzania odpadów resztkowych (z wyjątkiem sytuacji wskazanych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 7);
- inwestycje w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych (z wyjątkiem sytuacji wskazanych w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 7).

W stosunku do lat poprzednich nastąpiło rozszerzenie zakresu wykluczeń w ramach przedsięwzięć wspieranych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Dodatkowo w latach 2021–2027 lista wykluczeń z finansowania jest wspólna dla EFRR oraz Funduszu Spójności.

⁷⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., art. 3.

⁷¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 7.

2.2. Cele polityki regionalnej oraz specyfika terytorialna

Jednym z zarzutów stawianych pod adresem unijnej polityki regionalnej do drugiej połowy lat 80. XX wieku było rozproszenie środków finansowych pomiędzy wiele różnorodnych celów. Dlatego też podczas tzw. wielkiej reformy polityki regionalnej i funduszy strukturalnych postanowiono ustanowić cele wspólnotowej polityki regionalnej (obecnie polityki spójności) i tym samym skoncentrować działalność funduszy strukturalnych na ograniczonej liczbie jasno sprecyzowanych obszarów (zagadnień).

W pierwszym ustanowionym okresie programowania, tj. latach 1989–1993, przyjęto sześć celów, a EFRR – razem z innymi funduszami strukturalnymi – odpowiedzialny był za realizację trzech z nich (tabela 2.3). Podobnie było w kolejnej perspektywie finansowej, z tym że doszedł wtedy kolejny cel skierowany przede wszystkim do regionów państw, które wstąpiły do Unii Europejskiej w 1995 roku. W latach 2000–2006 EFRR wspierał dwa z trzech celów polityki regionalnej. Od 2007 roku natomiast fundusz ten finansuje przedsięwzięcia realizowane w ramach wszystkich celów, przy czym dla celu *Europejska współpraca terytorialna* jest on jedynym funduszem zaangażowanym w jego realizację. Ogólnie ujmując, w ukierunkowaniu EFRR widać, że z racji swojej specyfiki, tj. powołania dla zmniejszania nadmiernych dysproporcji przestrzennych we Wspólnocie, jest on przypisany do celów regionalnych. Te zaś skierowane są do wybranych regionów i tylko one mogą otrzymać wsparcie finansowe w ramach takiego celu (jest to pomoc poszczególnym obszarom spełniającym określone kryteria).

Oprócz ustanowienia celów unijnej polityki regionalnej bardzo ważnym rozwiązaniem było także wyznaczenie wspólnotowych warunków kwalifikowalności regionów do wsparcia z EFRR, jednakowych dla wszystkich państw członkowskich. Wcześniej to państwa członkowskie określały, które z ich regionów wymagały wsparcia (kryteria kwalifikowalności były ustanawiane na poziomie krajowym, a nie wspólnotowym).

Poza współfinansowaniem przedsięwzięć w ramach ustanawianych na każdy okres programowy celów polityki regionalnej EFRR wspiera **obszary o szczególnych uwarunkowaniach terytorialnych** – jest to tzw. **specyfika terytorialna EFRR**. Oznacza to, iż obszary cechujące się określoną przez Unię Europejską specyfiką terytorialną mogą otrzymać dodatkową pomoc z funduszu. Do końca 2006 roku takie finansowanie odbywało się przez tzw. Inicjatywy Wspólnotowe (przedsięwzięcia podejmowane przez Komisję w celu rozwiązywania problemów występujących w danym sektorze lub miejscach przy wykorzystaniu środków funduszy strukturalnych), od 2007 roku natomiast działania takie zostały włączone bezpośrednio do zadań przypisanych EFRR (poprzez rozporządzenie) jako przepisy szczególne – szczególne traktowanie wybranych obszarów.

TABELA 2.3. Cele polityki regionalnej w latach 1989–2027 i ich finansowanie z EFRR

Lata	Cele						
	cel 1	cel 2	cel 3	cel 4	cel 5a	cel 5b	cel 6
1989–1993	Wspieranie i strukturalne doposażenie regionów zacofanych gospodarczo EFRR	Przekształcenia w regionach dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów (restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych) EFRR	Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem	Ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym	Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie	Rozwój obszarów wiejskich EFRR	Cel utworzony w 1995 roku
1994–1999	Rozwój i przekształcenia strukturalne regionów zacofanych EFRR	Restrukturyzacja regionów ze schyłkowymi (upadającymi) przemysłami	Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem i ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym i zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy	Adaptacja pracowników do zmian w systemach produkcji i przemyśle	Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie oraz modernizacji w sektorze rybołówczym	Wspieranie rozwoju i zmian strukturalnych na obszarach wiejskich EFRR	Pomoc regionom o bardzo niskiej liczbie ludności i trudnych warunkach klimatycznych EFRR
2000–2006	Wspieranie rozwoju i przekształceń strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju EFRR	Pomoc regionom w trakcie społecznej i ekonomicznej odbudowy EFRR	Wspieranie modernizacji i adaptacji polityki oraz systemów edukacyjnych, szkolenia i zatrudnienia	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 4 został włączony do celu 3)	x	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 5b został włączony do celu 2)	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 6 został włączony do celu 1)

Lata	Cele						
	cel 1	cel 2	cel 3	cel 4	cel 5a	cel 5b	cel 6
2007–2013	Konwergencja (rozwój najbardziej opóźnionych regionów, zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju między regionami) EFRR	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (wspieranie konkurencyjności regionów lepiej rozwiniętych) EFRR	Europejska współpraca terytorialna EFRR	x	x	x	x
2014–2020	Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia EFRR	Europejska współpraca terytorialna EFRR	x	x	x	x	x
2021–2027	Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu EFRR	Europejska współpraca terytorialna EFRR	x	x	x	x	x

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the Tasks of the Structural Funds and their Effectiveness and on Coordination of their Activities between themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments, Dz. Urz. UE, L 185, 15.07.1988, art. 1, 2; Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 Amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the Tasks of the Structural Funds and their Effectiveness and on Coordination of their Activities between themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments, Dz. Urz. UE, L 193/5, 31.07.1993, art. 2; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r.

ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999, art. 2; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE, L 210/25, 31.07.2006, art. 4; Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995 adjusting the instruments concerning the accession of new Member States to the European Union (95/1/EC, Euratom, ECSC), Dz. Urz. UE, L 001, 1.01.1995, art. 52; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., art. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 1.

Dodatkowa alokacja EFRR związana ze specyfiką terytorialną poszczególnych obszarów w latach 2007–2013 dotyczyła obszarów miejskich borykających się z koncentracją problemów gospodarczych, społecznych i ekologicznych, regionów o niekorzystnym położeniu i warunkach przyrodniczych (np. tereny podgórskie) oraz regionów najbardziej oddalonych. Do tej ostatniej kategorii należą francuskie terytoria zamorskie – Gwadelupa, Gujana Francuska, Majotta, Martynika, Reunion, Saint-Martin; portugalskie regiony autonomiczne – Azory i Madera oraz hiszpańska wspólnota autonomiczna, czyli Wyspy Kanaryjskie⁷². Saint Barthélemy do końca 2011 roku było regionem UE najbardziej oddalonym, należącym do Francji, ale w 2012 roku zmieniło status na KTZ – kraje i terytoria zamorskie. W kolejnej perspektywie (2014–2020) specyfika terytorialna EFRR pozostała podobna, wsparcie regionów o niekorzystnym położeniu zostało doprecyzowane do tych najbardziej wysuniętych na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia. Dodano również możliwość wspierania regionów o niekorzystnych cechach demograficznych (tabela 2.4).

W obecnym okresie programowania (2021–2027) zakres pomocy z EFRR w ramach specyfiki terytorialnej został utrzymany, rozszerzono go o wsparcie w zakresie działań związanych ze zintegrowanym rozwojem terytorialnym.

Ogólną ideą wyodrębnienia wsparcia ze względu na specyfikę terytorialną jest dodatkowa pomoc obszarom, które doświadczają kumulacji barier rozwoju. Wspieranie przez EFRR regionów najbardziej oddalonych oraz o niekorzystnych położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych ma związek z rekompensatą kosztów wynikających z ich szczególnej sytuacji społecznej i gospodarczej, która jest spowodowana oddaleniem tych regionów, ich wyspiarskim charakterem, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem oraz ich zależnością od niewielkiej liczby produktów. Istotny jest tu fakt, iż trwałość i łączne występowanie tych czynników poważnie szkodzą rozwojowi tychże obszarów.

⁷² Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Bruksela 8 kwietnia 1965, art. 299, ust. 2; Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306/1, 17.12.2007, art. 349.

TABELA 2.4. Kategoria obszarów oraz rodzaj wsparcia udzielanego przez EFRR w ramach szczególnych uwarunkowań terytorialnych

Perspektywa finansowa	Kategoria obszarów	Rodzaj wsparcia
2007–2013	obszary miejskie o wysokiej koncentracji problemów gospodarczych, ekologicznych oraz społecznych	przyspieszenie wzrostu gospodarczego, rekultywacja środowiska fizycznego, rewitalizacja obszarów przemysłowych, zachowanie i waloryzacja dziedzictwa przyrodniczego i kulturowego, propagowanie przedsiębiorczości, rozwój lokalnego zatrudnienia oraz społeczności lokalnych, a także świadczenie usług na rzecz ludności z uwzględnieniem zmian struktur demograficznych
	obszary o niekorzystnym położeniu geograficznym i warunkach przyrodniczych	poprawa dostępności, promowanie i rozwój działalności gospodarczej związanej z dziedzictwem kulturowym i przyrodniczym, promowanie zrównoważonego wykorzystania zasobów naturalnych i wspieranie zrównoważonej turystyki
	regiony najbardziej oddalone	wsparcie usług transportu towarowego i pomocy na rzecz uruchamiania usług transportowych, działań związanych z ograniczeniami w składowaniu, z nadmiernym rozmiarem i konserwacją narzędzi produkcyjnych oraz niedostatkami kapitału ludzkiego na lokalnym rynku pracy. Pomoc w związku z niedogodnościami występującymi podczas realizacji celów tematycznych
2014–2020	obszary miejskie doświadczające problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych	zintegrowane działania służące rozwiązywaniu problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych, jakich doświadczają obszary miejskie, z uwzględnieniem potrzeby wspierania powiązań między obszarami miejskimi a wiejskimi
	obszary o niekorzystnych warunkach przyrodniczych lub demograficznych	działania uwzględniające specyficzne trudności tych obszarów
	regiony najbardziej wysunięte na północ o bardzo niskiej gęstości zaludnienia	wsparcie celów tematycznych

Perspektywa finansowa	Kategoria obszarów	Rodzaj wsparcia
2014–2020	regiony najbardziej oddalone	wsparcie usług transportu towarowego i pomocy na rzecz uruchamiania usług transportowych, operacji związanych z ograniczeniami w przechowywaniu, z nadmierną wielkością i konserwacją narzędzi produkcyjnych oraz niedostatkami kapitału ludzkiego na lokalnym rynku. Pomoc w związku z niedogodnościami występującymi podczas realizacji celów tematycznych
2021–2027	obszary w niekorzystnej sytuacji	rozwiązywanie problemów regionów i obszarów w niekorzystnej sytuacji, w szczególności obszarów wiejskich i obszarów, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych
	zrównoważony rozwój obszarów miejskich	wsparcie działań związanych z rozwiązywaniem problemów gospodarczych, środowiskowych, klimatycznych, demograficznych i społecznych. Szczególną uwagę zwraca się tu na sprostanie wyzwaniom środowiskowym i klimatycznym, w szczególności na transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu do 2050 roku, na wykorzystanie potencjału technologii cyfrowych do celów innowacji oraz na wspieranie rozwoju miejskich obszarów funkcjonalnych
	regiony najbardziej oddalone	wsparcie dodatkowe w ramach standardowego zakresu inwestycji realizowanych z EFRR, w tym pomoc udzielana przedsiębiorstwom niezależnie od wielkości. Ponadto wsparcie wydatków na pokrycie rekompensat przyznanych za realizację obowiązków świadczenia usług publicznych oraz umów o świadczenie usług publicznych. Pomoc przewidziana jest także na rzecz przewozu osób (z określonymi zastrzeżeniami), na rzecz zwolnień podatkowych i zwolnień z obciążeń socjalnych oraz na rzecz obowiązków świadczenia usług publicznych, które nie są wykonywane przez przedsiębiorstwa i w przypadku których państwo działa w ramach sprawowania władzy publicznej
	zintegrowany rozwój terytorialny	państwa wdrażają rozwój terytorialny z EFRR na podstawie strategii rozwoju terytorialnego lub lokalnego w jednej z następujących form: <ul style="list-style-type: none"> • zintegrowane inwestycje terytorialne; • rozwój lokalny kierowany przez społeczność; • inne narzędzie terytorialne wspierające inicjatywy opracowane przez państwo członkowskie

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006..., art. 8, 10, 11; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., art. 7, 10, 11, 12; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 9, 10, 11, 14.

W latach 2021–2027 oprócz pomagania poszczególnym obszarom w ramach specyfiki terytorialnej EFRR będzie udzielał wsparcia Europejskiej inicjatywie miejskiej oraz instrumentowi międzyregionalnych inwestycji w innowacje⁷³. **Europejska inicjatywa miejska** jest wdrażana przez Komisję Europejską i obejmuje wszystkie obszary miejskie, w tym miejskie obszary funkcjonalne, oraz wspiera agendę miejską UE, włącznie ze wsparciem udziału władz lokalnych w partnerstwach tematycznych rozwijanych w ramach agendy miejskiej UE. Inicjatywa ta jest też związana z działaniami podejmowanymi w przypadku zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (w ramach specyfiki terytorialnej). **Instrument międzyregionalnych inwestycji w innowacje** wspiera komercjalizację i realizację na większą skalę międzyregionalnych projektów innowacyjnych, mających potencjał, aby pobudzić rozwój europejskich łańcuchów wartości. Instrument ten składa się z dwóch komponentów: 1) wsparcia finansowego i doradczego dla inwestycji w międzyregionalne projekty w zakresie innowacji we wspólnych obszarach inteligentnej specjalizacji, 2) wsparcia finansowego i doradczego oraz budowania zdolności na rzecz rozwoju łańcuchów wartości w regionach słabiej rozwiniętych.

2.3. Europejska współpraca terytorialna (EWT)

Ważną rolę w polityce spójności Unii Europejskiej odgrywa obecnie tzw. Europejska współpraca terytorialna (EWT). Istotą EWT jest stawianie czoła problemom, które wykraczają poza granice poszczególnych państw członkowskich i tym samym wymagają wspólnego ich rozwiązania, a także podjęcie działań dla wzmacniania potencjałów takich „ponadpaństwowych” obszarów.

Działania związane ze współpracą terytorialną w Unii Europejskiej w latach 1989–2006 realizowane były za pomocą Inicjatyw Wspólnotowych INTERREG, mających wzmocnić tę współpracę w wymiarach transgranicznym, transnarodowym oraz regionalnym. Finansowanie INTERREG-u pochodziło ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Inicjatywy Wspólnotowe były integralnym elementem unijnej polityki regionalnej i stanowiły uzupełnienie działań podejmowanych w ramach celów tejże polityki. W 2007 roku zakres wsparcia Inicjatywy INTERREG został wkomponowany w główny nurt programowania polityki regionalnej (a szerzej polityki spójności) Unii Europejskiej w postaci jednego z celów o nazwie Europejska współpraca terytorialna (EWT). Przedsięwzięcia podejmowane w ramach EWT finansowane są dalej z EFRR.

Europejska współpraca terytorialna od początku obejmowała trzy komponenty – **współpracę transgraniczną, współpracę transnarodową, współpracę międzyregionalną**. Współpraca ta musi się odbywać pomiędzy obszarami położonymi w różnych państwach członkowskich (do współpracy terytorialnej, na określonych warunkach, mogą być zaangażowane również kraje spoza Unii Europejskiej). W 2021 roku został

⁷³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 12, 13.

do niej dodany czwarty komponent – **współpraca regionów najbardziej oddalonych**. Jednocześnie EWT przyjęła równoległe drugą nazwę – Interreg (tak jak nazywała się pierwsza Inicjatywa Wspólnotowa w zakresie współpracy terytorialnej), a poszczególne komponenty określenia: Interreg A dla współpracy transgranicznej, Interreg B dla współpracy transnarodowej, Interreg C dla współpracy międzynarodowej i Interreg D dla współpracy regionów najbardziej oddalonych.

W ramach każdego z komponentów EWT określone są priorytetowe dziedziny, które będą otrzymywać wsparcie z EFRR (tabela 2.5). **Współpraca transgraniczna** polega na działaniach obejmujących zasadniczo kontakty sąsiedzkie w wymiarze lokalnym lub regionalnym, tj. między obszarami graniczącymi ze sobą, ale położonymi w różnych krajach. Współpraca ta może przebiegać na różnych płaszczyznach, a z punktu widzenia Unii Europejskiej wspierane są określone przedsięwzięcia, które dają szansę na przełamanie istniejących w regionach przygranicznych barier rozwojowych, a także mogą się przyczyniać do podnoszenia ich konkurencyjności. W latach 2007–2013 EFRR w ramach EWT wspierał dosyć szerokie spektrum dziedzin – gospodarkę, rynek pracy, środowisko naturalne, dziedzictwo kulturowe, infrastrukturę społeczną i techniczną, instytucje publiczne, badania i rozwój technologiczny (tabela 2.5).

W latach 2014–2020 pomoc z EFRR w ramach współpracy transgranicznej została ukierunkowana na wspieranie kapitału ludzkiego, rynku pracy oraz włączenie społeczne. W obecnym okresie programowania (2021–2027) wskazuje się, tylko ogólnie, że mają to być działania przyczyniające się do propagowania zintegrowanego i harmonijnego rozwoju regionalnego w wymiarze transgranicznym (bez wskazywania konkretnych priorytetów inwestycyjnych).

Współpraca transnarodowa (międzynarodowa) zachodzi zazwyczaj pomiędzy bardziej oddalonymi (niesąsiadującymi) regionami, społecznościami w różnych państwach. Ten rodzaj kooperacji odbywa się na większych terytoriach transnarodowych, obejmując partnerów krajowych, regionalnych i lokalnych, a także morską współpracę transgraniczną w przypadkach nieobjętych współpracą transgraniczną. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego w ramach tego komponentu w latach 2007–2013 wspierał inwestycje w zakresie: innowacji, środowiska naturalnego, dostępności oraz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W kolejnym okresie uwaga funduszu skierowana została na wsparcie instytucjonalne na obszarach transnarodowych. Obecnie natomiast (2021–2027) – podobnie jak przy komponencie współpraca transgraniczna – nie zostały wskazane konkretne priorytety inwestycyjne, ale określono, że mają to być działania zmierzające do osiągnięcia wyższego stopnia integracji terytorialnej.

TABELA 2.5. Priorytety, na których skupia się wsparcie EFRR w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej w latach 2007–2027

Okres programowania	Rodzaj współpracy
2007–2013	współpraca transgraniczna
	<ul style="list-style-type: none"> • wspieranie przedsiębiorczości (w szczególności rozwoju MŚP, turystyki, kultury, handlu transgranicznego); • wspólna ochrona i zarządzanie zasobami naturalnymi i kulturowymi oraz zapobieganie zagrożeniom naturalnym i technologicznym; • wspieranie powiązań pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi; • zmniejszanie izolacji poprzez poprawę dostępu do usług i sieci transportowych, informacyjnych i komunikacyjnych, a także transgranicznych systemów i urządzeń dostaw wody i energii oraz zagospodarowania odpadów; • wspólne wykorzystywanie infrastruktur, w szczególności w sektorach: ochrona zdrowia, kultura, turystyka i edukacja; • współpraca prawna i administracyjna, integracja transgranicznych rynków pracy, lokalnych inicjatyw na rzecz zatrudnienia, równości płci i równości szans, szkoleń i integracji społecznej, wspólne wykorzystywanie zasobów ludzkich i infrastruktury na potrzeby badań i rozwoju technologicznego (BRT)
	współpraca transnarodowa
	<ul style="list-style-type: none"> • innowacje (tworzenie i rozwój sieci naukowych i technologicznych) oraz zwiększanie BRT, a także zdolności innowacyjnych na poziomie regionalnym, jeżeli mają one bezpośredni wkład w zrównoważony rozwój gospodarczy obszarów transnarodowych); • środowisko (gospodarka wodna, wydajność energetyczna, zapobieganie zagrożeniom i działalność mająca na celu ochronę środowiska w wyraźnym wymiarze transnarodowym); • dostępność (poprawa dostępu do usług transportowych i telekomunikacyjnych oraz ich jakości, w przypadku gdy mają one wyraźny wymiar transnarodowy); • zrównoważony rozwój obszarów miejskich
	współpraca międzyregionalna
	<ul style="list-style-type: none"> • współpraca międzyregionalna skupiająca się na innowacyjności i gospodarce opartej na wiedzy oraz na działaniach prewencyjnych w odniesieniu do środowiska i zapobieganiu zagrożeniom (dla wzmocnienia skuteczności polityki regionalnej); • wymiana doświadczeń dotyczących rozpoznawania, transferu i rozpowszechniania najlepszych praktyk w ramach polityki regionalnej, w tym dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich; • działania obejmujące badania, gromadzenie danych, jak również obserwację i analizę tendencji rozwojowych w Unii Europejskiej

Okres programowania	Rodzaj współpracy
2014–2020	współpraca transgraniczna
	<ul style="list-style-type: none"> • promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności pracowników; • włączenie społeczne i walka z ubóstwem oraz wszelką dyskryminacją; • kształcenie, szkolenia, w tym szkolenie zawodowe, na rzecz zdobywania umiejętności, uczenia się przez całe życie; • wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej
	współpraca transnarodowa
	<ul style="list-style-type: none"> • wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej poprzez opracowanie i koordynację strategii makroregionalnych i morskich
	współpraca międzyregionalna
<ul style="list-style-type: none"> • wymiana doświadczeń skoncentrowana na celach tematycznych z partnerami z całej Unii (w tym w odniesieniu do rozwoju regionów) w celu identyfikacji i rozpowszechniania dobrych praktyk (dla zwiększenia skuteczności polityki regionalnej); • wymiana doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk w odniesieniu do zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, w tym powiązań między miastem a wsią; • wymiana doświadczeń dotyczących identyfikacji, przenoszenia i rozpowszechniania dobrych praktyk i innowacyjnego podejścia w odniesieniu do wdrażania programów EWT i przedsięwzięć w tej dziedzinie oraz wykorzystania Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej; • analizy tendencji rozwojowych w zakresie celów spójności terytorialnej i harmonijnego rozwoju terytorium Unii poprzez badania, gromadzenie danych i inne działania 	
2021–2027	współpraca transgraniczna (Interreg A)
	<ul style="list-style-type: none"> • ustawodawca nie wymienił, jak dotychczas, konkretnych priorytetów inwestycyjnych, ale ogólnie wskazał, że są to działania mające na celu propagowanie zintegrowanego i harmonijnego rozwoju regionalnego między sąsiadującymi przygranicznymi regionami lądowymi i morskimi
	współpraca transnarodowa (Interreg B)
<ul style="list-style-type: none"> • ustawodawca nie wymienił, jak dotychczas, konkretnych priorytetów inwestycyjnych, ale ogólnie wskazał, że są to działania mające na celu osiągnięcie wyższego stopnia integracji terytorialnej 	

Okres programowania	Rodzaj współpracy
2021–2027	<p style="text-align: center;">współpraca międzyregionalna (Interreg C)</p> <ul style="list-style-type: none"> • wymiana doświadczeń, innowacyjnych podejść i budowania zdolności w zakresie realizacji celów polityki rozwoju regionalnego; • wymiana doświadczeń, innowacyjnych podejść i budowania zdolności w odniesieniu do identyfikacji, transferu i kapitalizacji dobrych praktyk w zakresie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, z uwzględnieniem powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi; • wymiana doświadczeń, innowacyjnych podejść i budowania zdolności w kontekście współpracy terytorialnej i programów EWT, a także w odniesieniu do tworzenia i funkcjonowania Europejskich Ugrupowań Współpracy Terytorialnej; • analizy trendów rozwojowych w zakresie celów spójności terytorialnej
	<ul style="list-style-type: none"> • w 2021 roku do EWT został dodany czwarty komponent – współpraca regionów najbardziej oddalonych (Interreg D). Obejmuje on współpracę regionów najbardziej oddalonych, między sobą i z sąsiadującymi państwami trzecimi lub krajami partnerskimi bądź krajami i terytoriami zamorskimi albo organizacjami integracji i współpracy regionalnej lub kilkoma z nich, w celu ułatwienia integracji regionalnej i harmonijnego rozwoju w ich sąsiedztwie

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006..., art. 6, 8, 10; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013..., art. 2, 7; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059..., art. 3.

W ramach trzeciego komponentu współpracy terytorialnej w Unii Europejskiej – **współpracy międzyregionalnej** – od 2007 roku EFRR skupia swoją interwencję na poprawie efektywności polityki regionalnej (w tym jej instrumentów) oraz polityki rozwoju miast. W 2014 roku wsparcie to zostało rozszerzone także na efektywniejsze wdrażanie programów operacyjnych EWT. W obecnym okresie (2021–2027) generalnie utrzymany został zakres wsparcia dla współpracy międzyregionalnej. Nowością w EWT jest zaś wyodrębnienie z dotychczasowych działań terytorialnych współpracy regionów najbardziej oddalonych jako oddzielnego, czwartego komponentu.

Szczegółowe wsparcie udzielane z EFRR jest określane (w ramach priorytetów przypisanych funduszowi) w poszczególnych programach operacyjnych przygotowywanych przez kraje członkowskie dla każdego z komponentów EWT, tj. programów operacyjnych realizowanych w ramach celu Europejska współpraca terytorialna.

2.4. Kwalifikowalność geograficzna i poziom dofinansowania

Kryteria kwalifikowalności oznaczają określone warunki, jakie musi spełniać region, aby otrzymać dofinansowanie w ramach danego celu. Na początku funkcjonowania EFRR nie istniały wspólnotowe kryteria kwalifikacji regionów do wsparcia z tego

funduszu, stąd obszary wymagające pomocy były określane przez same państwa członkowskie według własnego uznania. Ustalano tylko podstawowe warunki udzielania wsparcia przez EFRR, mające zapewnić odpowiednie wykorzystanie jego środków. W 1979 roku w ramach reformy EFRR pomoc z funduszu postanowiono skierować do regionów problemowych, które przede wszystkim cechowały się długotrwałym niedorozwojem, niskim poziomem dochodów, niekorzystną sytuacją na rynku pracy, odpływem ludności oraz peryferyjnym położeniem.

Dopiero jednak wielka reforma polityki regionalnej i funduszy strukturalnych stworzyła stabilne podstawy dla weryfikacji obszarów kwalifikujących się do wsparcia z tych funduszy. Nastąpiło bowiem ustanowienie wspólnotowych warunków kwalifikowalności regionów do wsparcia z EFRR – w zależności od celu polityki regionalnej – jednakowych dla wszystkich państw członkowskich.

W pierwszym okresie programowania (1989–1993) do finansowania z EFRR w ramach celu 1 kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 2, których PKB na osobę był mniejszy od 75% średniego PKB na osobę we Wspólnocie (wskaźnik liczony dla trzech ostatnich lat według parytetu siły nabywczej)⁷⁴. W szczególnie uzasadnionych przypadkach zdarzało się, że status regionów opóźnionych w rozwoju przyznawano także obszarom, które nieznacznie przewyższały ten poziom PKB na osobę (np. francuskie departamenty zamorskie czy Irlandia Północna). Dla celu 2 kryterium kwalifikowalności wyznaczone zostało w odniesieniu do regionów poziomu NUTS 3 odznaczających się⁷⁵:

- wyższym poziomem bezrobocia niż przeciętnie we Wspólnocie (w przeciągu ostatnich trzech lat);
- takim samym lub wyższym od przeciętnego udziałem zatrudnienia w przemyśle (począwszy od 1975 roku);
- zmniejszającą się liczbą przemysłowych miejsc pracy.

Wyodrębniono też kryteria dodatkowe, na podstawie których określone obszary mogły uzyskać wsparcie w ramach celu 2. Chodziło tu o tereny sąsiednie w stosunku do tych zakwalifikowanych do celu 2, spełniające podstawowe kryteria kwalifikowalności, miasta o stopie bezrobocia przekraczającej co najmniej o połowę średnią wspólnotową, w których nastąpił znaczny spadek zatrudnienia w przemyśle, oraz strefy, które odnotowały istotny spadek zatrudnienia w przemyśle w ciągu ostatnich trzech lat, zagrażający znacznym zwiększeniem bezrobocia.

Pomoc z EFRR dla celu 5b dotyczyła regionów poziomu NUTS 3 i jednostek mniejszych, a pod uwagę brano takie kryteria, jak m.in. udział zatrudnienia w rolnictwie, osiągnięty z niego poziom dochodów, gęstość zaludnienia, trend depopulacyjny, zdegradowanie środowiska naturalnego czy wrażliwość obszaru na skutki Wspólnej Polityki Rolnej. Kryteria te były sformułowane bardzo ogólnie, a selekcji regionów

⁷⁴ Council Regulation (EEC) No 2052/88..., art. 8.

⁷⁵ Tamże, art. 9.

kwalfikujących się do wsparcia dokonywała Komisja w porozumieniu z danym państwem członkowskim. Udział EFRR w finansowaniu celów w latach 1989–1993 wyniósł blisko 50% wszystkich zasobów, jakimi dysponowały fundusze strukturalne⁷⁶.

W drugiej perspektywie finansowej (1994–1999) zasady kwalifikowalności geograficznej z EFRR dla celów 1 i 2 zostały generalnie utrzymane (jedynie dla celu 2 kryteria dodatkowe zostały rozszerzone o strefy dotknięte skutkami restrukturyzacji rybołówstwa)⁷⁷. Do pomocy z EFRR w przypadku celu 5b kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 3 lub niższego. Jednocześnie obszary otrzymujące wsparcie w ramach tego celu nie mogły korzystać z pomocy celu 1.

Regiony kwalifikujące się do wsparcia z celu 5b musiały spełniać dwa z następujących kryteriów⁷⁸:

- wysoki udział zatrudnienia w rolnictwie w stosunku do ogółu zatrudnienia;
- niski poziom dochodów z rolnictwa zwłaszcza w kategorii rolniczej wartości dodanej na pracę w rolnictwie;
- niska gęstość zaludnienia i/lub znaczący trend depopulacyjny.

Ponadto postanowiono, że wsparcie w ramach tego celu może zostać rozszerzone na obszary⁷⁹:

- peryferyjne względem dużych ośrodków działalności gospodarczej (lub wyspy);
- wrażliwe na skutki wspólnej polityki rolnej;
- o niekorzystnej strukturze gospodarstw rolnych i wieku ludności aktywnej rolniczo;
- doświadczające presji na środowisko i przestrzeń wiejską;
- górskie i inne w niekorzystnej sytuacji;
- doświadczające negatywnych efektów restrukturyzacji rybołówstwa.

Do wsparcia w ramach utworzonego w 1995 roku celu 6 kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 2 lub w uzasadnionych przypadkach niższego (najczęściej obszary sąsiadujące), charakteryzujące się wskaźnikiem gęstości zaludnienia poniżej ośmiu osób na km kw.⁸⁰ Cel 6 objął tylko regiony Finlandii i Szwecji – w tym pierwszym wsparcie w ramach tego celu otrzymało 16,7% populacji kraju i 68% jego powierzchni, w drugim zaś było to 5,3% ludności i 49% terytorium (około 0,4% ludności Unii Europejskiej)⁸¹.

⁷⁶ *Fifth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds 1993*, Commission of the European Communities, Brussels 1995, Annex 1.

⁷⁷ Council Regulation (EEC) No 2081/93..., art. 9.

⁷⁸ Tamże, art. 11a.

⁷⁹ Tamże.

⁸⁰ Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995 adjusting the instruments concerning the accession of new Member States to the European Union (95/1/EC, Euratom, ECSC), Dz. Urz. UE, L 001, 1.01.1995, art. 2.

⁸¹ *Sixth Annual Report on the Structural Funds 1994*, Commission of the European Communities, Brussels 1995, s. 126.

W latach 1994–1999 EFRR wśród funduszy strukturalnych miał największy udział w finansowaniu celów wspólnotowej polityki regionalnej – w ogólnej puli środków funduszy strukturalnych wynosił blisko 52%.

W perspektywie finansowej 2000–2006 nastąpiło ograniczenie liczby celów polityki regionalnej do trzech (poprzez kumulację dotychczasowych celów i tym samym regionów kwalifikujących się do wsparcia). Same kryteria kwalifikowalności nie zmieniły się znacząco. Największą zmianą było wprowadzenie tzw. pomocy przejściowej dla regionów „wychodzących” z celu 1 (czyli tych, które przestały od tego okresu kwalifikować się jako regiony słabo rozwinięte, tj. ich PKB na mieszkańca przekroczył lub był równy 75% analogicznego wskaźnika dla Unii Europejskiej). Kumulacja celów spowodowała, że cel 1 łączył w sobie kilka rodzajów regionów, które wspierał EFRR, a były to⁸²:

- regiony NUTS 2 o wskaźniku PKB na osobę poniżej 75% średniego PKB na osobę w Unii Europejskiej;
- siedem najbardziej oddalonych regionów (regiony ultraperyferyjne) należących do Francji, Hiszpanii i Portugalii;
- słabo zaludnione tereny północnej Szwecji i Finlandii (poniżej ośmiu osób na km²);
- regiony szwedzkie objęte specjalnym programem – nadbałtycka część obszarów słabo zaludnionych;
- regiony objęte specjalnym programem wspierającym proces pokojowy w Irlandii Północnej oraz regiony graniczne Republiki Irlandii (w poprzednim okresie programowania otrzymywały one pomoc w ramach Inicjatywy Wspólnotowej);
- regiony objęte wsparciem przejściowym.

Przyjęto także zasadę, iż regiony otrzymujące pomoc z celu 1 nie mogły się ubiegać o wsparcie z pozostałych dwóch celów (2 i 3).

W ramach celu 2 do wsparcia kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 3 lub będące jego częścią. Jednocześnie regiony mające otrzymać pomoc z celu 2 nie mogły się kwalifikować do wsparcia z celu 1. W ramach celu 2 wprowadzono też pomoc przejściową. Pomoc z tego celu w rzeczywistości dotyczyła sześciu typów regionów:

- przemysłowych (depresyjnych);
- wiejskich słabo zaludnionych lub z problemami rynku pracy;
- miejskich zagrożonych ekologicznie lub marginalizacją społeczną;
- zależnych od rybołówstwa;
- innych – sąsiadujących z regionami celu 1 i częściowo celu 2 z problemami demograficznymi lub strukturalnymi;
- w ramach pomocy przejściowej.

⁸² L. Cybulski, *Regiony słabo rozwinięte w polityce strukturalnej Unii Europejskiej* [w:] M. Klamut, E. Pancer-Cybulska (red.), *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006, s. 351.

Każda z powyższych kategorii regionów miała ustanowione szczegółowe kryteria decydujące o zaliczeniu jej do danej grupy⁸³.

W latach 2007–2013 wsparcie z funduszy strukturalnych skierowane do regionów słabo rozwiniętych, czyli w ramach celu 1, obowiązywało na podstawie dotychczasowego kryterium – regiony poziomu NUTS 2, których PKB na osobę jest mniejszy od 75% średniego PKB na osobę w Unii Europejskiej. W ramach tego celu, podobnie jak w poprzednim okresie, funkcjonowała pomoc przejściowa dla regionów „wychodzących” z celu 1. Z kolei do otrzymania pomocy w ramach celu 2 kwalifikował się cały obszar Unii Europejskiej poza regionami, które miały otrzymać pomoc z celu 1. Czyli fundusze strukturalne przewidziane tutaj były dla regionów relatywnie silniejszych (o PKB na mieszkańca równym lub wyższym niż 75% unijnego PKB na mieszkańca). Programy operacyjne przedstawiane dla celu 2 opracowywane były na poziomie NUTS 1 lub NUTS 2⁸⁴. W ramach tego celu funkcjonowała pomoc przejściowa dla regionów do niego „wchodzących”.

Kwalifikowalność geograficzna do wsparcia z EFRR w przypadku celu 3 unijnej polityki regionalnej w okresie 2007–2013, związanego z Europejską współpracą terytorialną, zależała od komponentu tej współpracy. Do pomocy w przypadku komponentu współpraca transgraniczna kwalifikowały się regiony poziomu NUTS 3 położone wzdłuż wszystkich wewnętrznych granic Unii, niektórych granic zewnętrznych oraz wszystkie regiony leżące wzdłuż granic morskich, które dzieliła odległość 150 km. Komisja przyjmowała wykaz regionów uprawnionych do wsparcia w ramach tego komponentu. W odniesieniu do współpracy transnarodowej do Komisji trafił wykaz obszarów transnarodowych obejmujących regiony na poziomie NUTS 2 kwalifikujących się do wsparcia wraz z podziałem na programy, w których te regiony uczestniczą. Do współpracy międzyregionalnej natomiast kwalifikował się cały obszar Unii⁸⁵.

W perspektywie 2014–2020 EFRR finansował obydwa cele unijnej polityki regionalnej. Kwalifikacja regionów w ramach celu 1 w dalszym ciągu odbywała się na poziomie NUTS 2, z tym że po raz pierwszy wyodrębniono trzy kategorie regionów ze względu na osiągnięty poziom rozwoju. Były to⁸⁶:

- regiony słabiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca był niższy niż 75% średniego PKB na mieszkańca UE;
- regiony przejściowe, których PKB na mieszkańca wynosił między 75% a 90% średniego PKB na mieszkańca UE;
- regiony lepiej rozwinięte, których PKB na mieszkańca był wyższy niż 90% średniego PKB na mieszkańca UE.

⁸³ Zob. Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999..., art. 4.

⁸⁴ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE, L 210/25, 31.07.2006, art. 35.

⁸⁵ Tamże, art. 7.

⁸⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., art. 90.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego udzielał pomocy we wszystkich regionach, jej wielkość była jednak zróżnicowana w zależności od kategorii regionu. Najwięcej środków finansowych przeznaczonych zostało dla tych słabo rozwiniętych. Warunki kwalifikowalności z EFRR w przypadku celu Europejska współpraca terytorialna 2014–2020 pozostały takie same jak w perspektywie 2007–2013.

W obecnym okresie programowania 2021–2027 zasady kwalifikowalności do wsparcia z funduszy strukturalnych pozostały analogiczne jak w minionej perspektywie. Zmienił się jednak próg kwalifikacji dla regionów lepiej rozwiniętych i przejściowych. W związku z tym podział na dotychczasowe trzy kategorie regionów w celu 1 wygląda następująco⁸⁷:

- regiony słabiej rozwinięte – poziom NUTS 2, których PKB na mieszkańca jest niższy od 75% średniego PKB na mieszkańca w UE-27;
- regiony w okresie przejściowym – poziom NUTS 2, których PKB na mieszkańca mieści się w przedziale 75–100% średniego PKB na mieszkańca w UE-27;
- regiony lepiej rozwinięte – poziom NUTS 2, których PKB na mieszkańca jest wyższy niż 100% średniego PKB na mieszkańca w UE-27.

Kwalifikowalność geograficzna do wsparcia z EFRR w ramach drugiego celu polityki regionalnej Europejska współpraca terytorialna w okresie 2021–2027 pozostaje utrzymana na warunkach analogicznych jak w poprzednich perspektywach. W przypadku zaś nowego komponentu EWT – współpraca regionów najbardziej oddalonych – programy mogą obejmować nie tylko regiony najbardziej oddalone, lecz także kraje partnerskie i ich części wspierane z Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej lub kraje i terytoria zamorskie (KTZ). Do pomocy z funduszu w ramach tego komponentu zakwalifikowały się: Gwadelupa, Gujana Francuska, Martynika, Reunion, Saint Barthélemy, Saint-Martin, Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie⁸⁸.

Zgodnie z jedną z zasad unijnej polityki regionalnej, zasadą dodatkowości, środki funduszy pomocowych mają stanowić uzupełnienie (dodatek) do środków krajowych (publicznych, prywatnych) angażowanych w realizację poszczególnych przedsięwzięć (projektów), a nie je zastępować. W związku z tym Unia Europejska określa **maksymalny poziom dofinansowania**, jaki mogą otrzymać beneficjenci jej środków. Zasady polityki regionalnej zostały wprowadzone dzięki wielkiej reformie polityki regionalnej i funduszy strukturalnych w 1989 roku, już jednak w momencie tworzenia EFRR określono podstawowe warunki udzielania pomocy przez ten fundusz, wśród których

⁸⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizyjowej, Dz. Urz. UE, L 231/159, 30.06.2021, art. 108.

⁸⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059..., art. 7.

było właśnie założenie, że nie powinna ona zmniejszać własnej pomocy finansowej państwa członkowskiego, ale stanowić jej uzupełnienie (warunek ten był prekursorem późniejszej zasady dodatkowości)⁸⁹.

W ciągu pierwszych dziesięciu lat funkcjonowania EFRR wysokość jego wkładu w projekt uzależniona była od rodzaju inwestycji. W przypadku inwestycji w przemyśle, rzemieślnictwie i usługach udział funduszu został ustalony na poziomie 20% jej kosztów, nie więcej jednak niż 50% pomocy przyznanej tej inwestycji przez władze publiczne w ramach krajowej pomocy regionalnej. W odniesieniu do inwestycji infrastrukturalnych dla projektów o wartości mniejszej od 10 mln jednostek rozliczeniowych (j.r.) poziom dofinansowania wynosił 30% wydatków publicznych, a dla projektów o wartości 10 mln j.r. lub większych fundusz mógł finansować 10–30% wydatków publicznych. Ponadto część środków EFRR mogła zostać przeznaczona na badania związane z działalnością funduszu, przy czym miały być one podejmowane na wniosek państwa członkowskiego, a wkład funduszu nie mógł być większy niż 50% kosztów badania. W 1979 roku w przypadku inwestycji infrastrukturalnych mających związek z rozwojem działalności w przemyśle, rzemieślnictwie i usługach umożliwiono podniesienie poziomu dofinansowania z EFRR do 40% wydatków publicznych w odniesieniu do przedsięwzięć szczególnie ważnych dla regionu, w którym są realizowane⁹⁰.

Podczas reformy EFRR w 1984 roku zmianie uległy dotychczas obowiązujące progi wsparcia z funduszu. Nastąpiło zwiększenie udziału EFRR w dofinansowaniu inwestycji infrastrukturalnych, jednocześnie podniesiono granicę wartości projektu uznawanego za duży – z 10 mln ecu do 15 mln ecu. Dla inwestycji infrastrukturalnych poniżej 15 mln ecu fundusz mógł udzielić wsparcia w wysokości 50% wszystkich wydatków publicznych włożonych w ten projekt. W przypadku przedsięwzięć o wartości 15 mln ecu lub większych dofinansowanie było określone na poziomie 30–50% wydatków publicznych. Granica wsparcia z funduszu mogła zostać podniesiona do 55%, jeżeli inwestycja realizowana w danym regionie była szczególnie ważna dla jego rozwoju. Ponadto pomoc dla tego samego odbiorcy i na ten sam projekt nie mogła trwać dłużej niż trzy lata⁹¹.

W 1989 roku reforma funduszy strukturalnych przyniosła podwyższenie maksymalnego progu dofinansowania z EFRR. W odniesieniu do regionów celu 1 ustanowiony on został na poziomie 75% kosztów całkowitych i, co do zasady, przynajmniej 50% wydatków publicznych. Dla pozostałych regionów udział funduszu mógł wynosić maksymalnie 50% kosztów całkowitych i przynajmniej 25% wydatków publicznych⁹².

⁸⁹ Regulation (EEC) No 724/75..., art. 3, 4.

⁹⁰ Tamże, art. 4; Council Regulation (EEC) No 214/79..., art. 4.

⁹¹ Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 169, 28.06.1984, art. 20.

⁹² Council Regulation (EEC) No 2052/88..., art. 13.

W drugim okresie programowania, lata 1994–1999, utrzymano podstawowy próg dofinansowania z EFRR, tj. dla regionów objętych celem 1 maksymalny poziom wsparcia pozostał na poziomie 75% całkowitych kosztów oraz co najmniej 50% kwalifikowanych wydatków publicznych. Wprowadzono natomiast preferencyjne zasady współfinansowania dla wybranych obszarów. Jeżeli dane państwo zostało objęte pomocą z Funduszu Spójności, granica ta mogła się przesunąć w szczególnych przypadkach do 80% całkowitych kosztów. Część wysp greckich z powodu ich znaczącego oddalenia mogła korzystać z 85-procentowego progu dofinansowania. Taki poziom pomocy, w szczególnie uzasadnionych przypadkach, mógł również być przyznany regionom peryferyjnym. Na pozostałych obszarach maksymalne wsparcie z EFRR mogło wynosić 50% całkowitego kosztu oraz co najmniej 25% wydatków publicznych⁹³.

W latach 2000–2006 maksymalny poziom dofinansowania inwestycji z EFRR pozostał utrzymany na dotychczasowym pułapie, odniesiono go już jednak nie do kosztów całkowitych przedsięwzięcia, lecz do całkowitych kosztów dopuszczalnych (kwalifikowalnych), czyli do tych rodzajów kosztów, w których może partycypować fundusz. Ponadto w przypadku określania wielkości wsparcia z funduszu pojawiła się kategoria inwestycji generującej dochód. Jeżeli wsparciem objęte były tego rodzaju inwestycje, maksymalny poziom pomocy z funduszu był mniejszy niż przy pozostałych inwestycjach i w odniesieniu do przedsięwzięć infrastrukturalnych dla regionów celu 1 wynosił 40% całkowitych kosztów kwalifikowanych (w przypadku kwalifikowania się danego państwa do pomocy z Funduszu Spójności było to 50%), a przy inwestycjach w przedsiębiorstwach granica ta wynosiła 35% całkowitego kosztu kwalifikowanego. Dla regionów celu 2 w zakresie infrastruktury było to 25%, a w przypadku inwestycji w przedsiębiorstwach 15% całkowitych wydatków kwalifikowanych. Niemniej jednak regiony peryferyjne oraz mniejsze wyspy Morza Egejskiego w określonych sytuacjach zamiast 15% mogły otrzymać wsparcie aż 50% całkowitych wydatków kwalifikowanych⁹⁴.

W 2007 roku maksymalny poziom dofinansowania z funduszy strukturalnych został podniesiony do 85% wydatków kwalifikowalnych. W ten sposób nastąpiło zrównanie maksymalnego pułapu wsparcia z EFRR (i ogólnie funduszy strukturalnych) z maksymalnym pułapem wsparcia z Funduszu Spójności. Najwyższy wkład EFRR w przedsięwzięcia dotyczył określonych obszarów, a mianowicie państw członkowskich, których średni PKB na mieszkańca w latach 2001–2003 wynosił poniżej 85% średniego PKB na mieszkańca dla UE-25 w analogicznym okresie, oraz regionów najbardziej oddalonych (obszary zamorskie Hiszpanii, Francji i Portugalii). W przypadku obszarów korzystających z pomocy przejściowej w celu 1 maksymalny poziom wsparcia mógł wynieść 80% wydatków kwalifikowalnych i 50% dla regionów pomocy przejściowej w ramach celu 2. W odniesieniu zaś do pozostałych regionów kwalifikujących się do pomocy z celu 1 było to 75% wartości wydatków kwalifikowalnych.

⁹³ Council Regulation (EEC) No 2081/93..., art. 13.

⁹⁴ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999..., art. 1.

Dla pozostałych regionów objętych celem 2 oraz obszarów najbardziej oddalonych w przypadku korzystania z dodatkowej specjalnej alokacji z EFRR pułap dofinansowania wynosił 50% kosztów kwalifikowalnych⁹⁵.

Dla programów operacyjnych EWT, w których co najmniej jeden uczestnik należał do państwa członkowskiego, gdzie średni PKB na mieszkańca w okresie 2001–2003 wynosił poniżej 85% średniej UE-25 w tym samym okresie, wkład EFRR nie przekraczał 85% kwalifikowalnych wydatków. Dla wszystkich innych programów operacyjnych EWT wkład funduszu nie był wyższy niż 75% kwalifikowalnych wydatków publicznych współfinansowanych z EFRR⁹⁶.

W latach 2014–2020 poziom dofinansowania dalej zależny był od kategorii regionu oraz rodzaju funduszu. W przypadku funduszy strukturalnych dla regionów słabiej rozwiniętych i tych oddalonych było to 85%, dla regionów przejściowych 60%, a w wypadku regionów lepiej rozwiniętych – 50% wydatków kwalifikowalnych. Jednocześnie dla określonej kategorii regionu możliwe było zastosowanie 80-procentowego pułapu dofinansowania – chodziło tu o obszary państw członkowskich słabo rozwiniętych nieuwzględnionych w powyższym podziale, o wszystkie regiony, których PKB na mieszkańca użyty jako kryterium kwalifikowalności w okresie programowania 2007–2013 był poniżej 75% średniej UE–25 w tym samym okresie, lecz w latach 2014–2020 był wyższy niż 75% średniego PKB w UE–27, a także o regiony otrzymujące wsparcie przejściowe na okres programowania 2007–2013⁹⁷. W odniesieniu do programów EWT 2014–2020 maksymalna stopa dofinansowania z EFRR ustalona została na poziomie 85%. Mogła się ona odnosić do całkowitych wydatków kwalifikowalnych, w tym wydatków publicznych i prywatnych lub kwalifikowalnych wydatków publicznych. Decyzje w tej kwestii podejmowała Komisja Europejska (dla każdej osi priorytetowej programu operacyjnego).

Na okres 2021–2027 w przypadku działań podejmowanych w ramach celu Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu przyjęte zostały następujące maksymalne poziomy dofinansowania z funduszy strukturalnych w stosunku do kosztów kwalifikowalnych inwestycji⁹⁸:

- 85% dla regionów słabiej rozwiniętych;
- 70% dla regionów w okresie przejściowym, które w okresie 2014–2020 były sklasyfikowane jako regiony słabiej rozwinięte;
- 60% dla regionów w okresie przejściowym;
- 50% dla regionów lepiej rozwiniętych, które zostały sklasyfikowane jako regiony w okresie przejściowym lub których PKB na mieszkańca w okresie 2014–2020 wynosił poniżej 100%;
- 40% dla regionów lepiej rozwiniętych.

⁹⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., załącznik III.

⁹⁶ Tamże, art. 53.

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., art. 120.

⁹⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060..., art. 112.

W przypadku celu Europejska współpraca terytorialna stopa dofinansowania na poziomie poszczególnych programów w latach 2021–2027 nie może przekraczać 80% kosztów kwalifikowalnych⁹⁹. Jednocześnie ustanowione zostały wyjątki pozwalające na podwyższenie pułapu współfinansowania. Maksymalne stopy dofinansowania wzrosły o dziesięć punktów procentowych w odniesieniu do priorytetów realizowanych w całości w ramach rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, a środki w zakresie pomocy technicznej realizowane z inicjatywy lub w imieniu Komisji mogą być finansowane z funduszu w 100%.

⁹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1059..., art. 13.

Rozdział 3

Europejski Fundusz Społeczny (EFS) / Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+)

3.1. Dziedziny wsparcia

Europejski Fundusz Społeczny był pierwszym funduszem pomocowym powołanym do wspierania działań Wspólnoty Europejskiej i jednocześnie pierwszym funduszem strukturalnym. W trakcie dziesięcioleci swojego funkcjonowania przeszedł szereg reform i znacząco ewoluował w stosunku do jego pierwotnego charakteru. Przed nadejściem obecnego okresu programowania zapadła decyzja o modyfikacji EFS, stąd też w 2021 roku zmieniła się jego nazwa z Europejskiego Funduszu Społecznego na Europejski Fundusz Społeczny Plus, co oznacza, że oprócz dotychczasowego funduszu obejmuje on także inne instrumenty.

Europejski Fundusz Społeczny utworzony został na mocy Traktatu Rzymskiego w 1957 roku jako instrument ujednolicania przestrzeni społecznej we Wspólnocie. Funkcjonować jednak zaczął dopiero od września 1960 roku. Zgodnie z artykułem 123 Traktatu Rzymskiego Europejski Fundusz Społeczny ustanowiono w celu zwiększania możliwości zatrudnienia na terenie Wspólnoty, przez co nastąpić miała poprawa jakości życia. Traktat Rzymski zawierał protokół wzywający do wykorzystania środków EFS na potrzeby rozwiązania problemów strukturalnych we włoskim Mezzogiorno, tak więc w zasadzie fundusz ten początkowo był przewidziany do uporania się z niekorzystną sytuacją społeczną w jednym regionie.

Obecnie przyjęto, że celem EFS+ jest wspieranie państw członkowskich i regionów w dążeniu do wysokich poziomów zatrudnienia, sprawiedliwej ochrony socjalnej oraz wykwalifikowanej i odpornej siły roboczej przygotowanej na przyszły świat pracy, a także integracyjnych i spójnych społeczeństw, które dążą do wyeliminowania ubóstwa. Jednocześnie określono, że EFS+ wspiera i uzupełnia politykę państw członkowskich oraz wnosi do niej wartość dodaną w celu zapewnienia równych szans, równego dostępu do rynku pracy, sprawiedliwych i wysokiej jakości warunków pracy, ochrony socjalnej i włączenia społecznego, w szczególności z naciskiem na jego wysoką

jakość, włączając kształcenie i szkolenie, uczenie się przez całe życie, inwestycje w dzieci i ludzi młodych oraz dostęp do podstawowych usług¹⁰⁰.

W momencie powoływania do życia EFS do jego zadań przypisano tylko dwa rodzaje pomocy – ułatwianie zatrudnienia pracowników oraz wspieranie zawodowej i przestrzennej mobilności siły roboczej na terytorium Wspólnoty¹⁰¹. Fundusz miał wspomagać działania zmierzające do efektywnego ponownego zatrudnienia pracowników poprzez szkolenia zawodowe i pomaganie przy przesiedlaniach. Ponadto jego zasoby przewidziane zostały do udzielania pomocy pracownikom, których zatrudnienie zostało zmniejszone lub zawieszono na skutek przemian strukturalnych w systemach produkcji (konwersji przemysłowej). Były to zasiłki mające za zadanie utrzymanie tego samego poziomu płac do momentu ponownego pełnego zatrudnienia pracownika. Wsparcie na przeszkolenie zawodowe udzielane było tylko w sytuacji, gdy bezrobotny nie mógł znaleźć innej pracy niż ta w nowym zawodzie i jednocześnie w ciągu ostatnich sześciu miesięcy był on zatrudniony w nowym zawodzie (w którym został właśnie przeszkolony). Podobne warunki musiały zostać spełnione w odniesieniu do dofinansowania mobilności pracowniczej. Wsparcie mogło być przyznane, jeśli bezrobotny był zmuszony do zmiany swojego miejsca zamieszkania (w obrębie Wspólnoty) i był zatrudniony w nowym miejscu przynajmniej pół roku.

W 1971 roku przeprowadzona została pierwsza reforma EFS (jej postanowienia weszły w życie 1 maja 1972 roku), która m.in. rozszerzyła zasięg interwencji funduszu. Zgodnie z nią dziedziny wsparcia z EFS miały dotyczyć sześciu podstawowych działań: szkoleń zawodowych, geograficznej mobilności, tymczasowego utrzymania poziomu dochodu, poradnictwa zawodowego, dostępu do zatrudnienia oraz pomocy dla zatrudnionych w regionach opóźnionych. W latach 80. minionego stulecia oraz w pierwszym okresie programowania (1989–1993) dotychczasowe dziedziny wsparcia z EFS pozostały utrzymane.

W latach 1994–1999 zdecydowano o kontynuacji obszaru działań EFS, przy czym fundusz miał się przyczyniać w szczególności do redukcji długotrwałego bezrobocia, integracji z rynkiem pracy określonych grup społecznych (będących w trudnej sytuacji), a także wspierania zatrudnienia w sektorze MŚP. Z racji zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych zwrócono jednak uwagę na inne istotne priorytety wsparcia ze środków EFS. Były to przede wszystkim pomoc w zakresie zwiększania potencjału ludzkiego w sferze badań, nauki i techniki, poprawa systemów edukacji i szkoleń w kierunku zgodności z rynkiem pracy, rozwojem ekonomicznym i technologicznym oraz wspieranie równości szans kobiet i mężczyzn na rynku pracy.

¹⁰⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, Dz. Urz. UE, L 231/21, 30.06.2021, art. 3.

¹⁰¹ The Treaty of Rome, 25 March 1957, art. 123.

Jednocześnie w zakresie programowania funduszu można było zauważyć rosnącą świadomość wagi działań prewencyjnych na rynku pracy¹⁰².

Kolejna perspektywa finansowa (2000–2006) przyniosła pewną weryfikację dziedzin, które wspomagał EFS. Co prawda istota pomocy z funduszu się nie zmieniła, nastąpiło już jednak wyraźne ukierunkowanie pomocy nie tylko na konkretne grupy osób, lecz także na zmiany w zakresie systemów i struktur. W okresie tym do podstawowych zadań EFS należało¹⁰³:

- rozwijanie i wspieranie polityki aktywnego rynku pracy (w celu zwalczania bezrobocia);
- rozwijanie i wspieranie systemu kształcenia ustawicznego (kształcenie, edukacja, doradztwo);
- promowanie innowacyjności w organizacji pracy, rozwijanie przedsiębiorczości i ułatwień w tworzeniu miejsc pracy oraz podnoszeniu kwalifikacji;
- rozwijanie potencjału w dziedzinie nauki i technologii.

Określając priorytety wsparcia z EFS na lata 2007–2013, uwzględniono konieczność reagowania zasobów pracy i rynków pracy na zmiany zachodzące w życiu gospodarczym. Szczególne znaczenie miał tu charakter tych zmian, m.in. rozwój technologiczny, rola wiedzy i informacji w życiu, ale także ich szybkość. Do podstawowych obszarów interwencji EFS we wspomnianych latach należało¹⁰⁴:

- zwiększanie zdolności adaptacyjnych pracowników, przedsiębiorców i przedsiębiorstw w celu lepszego przewidywania zmian i zarządzania nimi (np. kształcenie ustawiczne, promowanie przedsiębiorczości, innowacyjności, upowszechnianie technologii informacyjnych i komunikacyjnych, inwestycje w zasoby pracy zwłaszcza w sektorze MŚP);
- zwiększanie dostępu do zatrudnienia oraz trwała integracja na rynku pracy osób poszukujących pracy i nieaktywnych zawodowo, zapobieganie bezrobociu, zachęcanie do aktywności w starszym wieku i dłuższej aktywności zawodowej oraz zwiększanie uczestnictwa w rynku pracy;
- zwiększanie integracji społecznej osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w celu ich trwałej integracji na rynku pracy oraz zwalczanie wszelkich form dyskryminacji na rynku pracy;
- wzmacnianie kapitału ludzkiego poprzez reformy systemów edukacji i szkoleń, tak aby przyczyniały się one do rozwijania zdolności do zatrudnienia, lepszego dostosowania kształcenia do potrzeb rynków pracy, a także do reagowania

¹⁰² Zob. Council Regulation (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 Amending Regulation (EEC) No 4255/88 Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 193, 31.07.1993.

¹⁰³ Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz. Urz. UE, L 213, 13.08.1999, art. 2.

¹⁰⁴ Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz. Urz. UE, L 210/12, 31.07.2006, art. 3.

na potrzeby społeczeństwa opartego na wiedzy (w tym rozwój potencjału ludzkiego w dziedzinie badań i innowacji);

- wzmacnianie zdolności instytucjonalnej i skuteczności administracji publicznej w obrębie zasobów pracy.

W kolejnym okresie (2014–2020) EFS swoimi działaniami miał się przyczynić do wzmocnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej. Poprawa spójności miała być realizowana przez fundusz poprzez dążenie do wysokiego poziomu zatrudnienia i wysokiej jakości miejsc pracy, poprawę dostępu do rynku pracy oraz mobilność geograficzną i zawodową pracowników, a także ułatwianie im dostosowania się do zmian w przemyśle oraz w systemach produkcyjnych, promowanie wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia dla wszystkich i wspieranie przechodzenia młodych ludzi z etapu kształcenia do etapu zatrudnienia, zwalczanie ubóstwa, wzmacnianie włączenia społecznego oraz wspieranie równości płci, niedyskryminacji i równych szans.

W perspektywie 2014–2020 finansowanie z EFS dotyczyło czterech podstawowych celów tematycznych, dla których określony został szczegółowy zakres wsparcia, tzw. priorytety inwestycyjne¹⁰⁵. W ramach pierwszego celu tematycznego – Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wsparcie mobilności pracowników – EFS wspierał przede wszystkim przedsięwzięcia dotyczące: dostępu do zatrudnienia dla osób poszukujących pracy i osób biernych zawodowo, w tym długotrwale bezrobotnych, trwałej integracji z rynkiem pracy ludzi młodych (w szczególności tych, którzy nie pracują, nie kształcą się ani nie szkolą, w tym ludzi młodych zagrożonych wykluczeniem społecznym i wywodzących się ze środowisk marginalizowanych), rozwoju przedsiębiorczości, równości kobiet i mężczyzn, przystosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, aktywnego i zdrowego starzenia się oraz modernizacji instytucji działających na rynku pracy.

W przypadku drugiego celu tematycznego – Promowanie włączenia społecznego, walka z ubóstwem i wszelką dyskryminacją – wsparcie EFS dotyczyło działań w zakresie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych (takich jak Romowie), zwalczania wszelkich form dyskryminacji oraz promowania równych szans, ułatwiania dostępu do przystępnych cenowo, trwałych i wysokiej jakości usług (w tym zdrowotnych i społecznych), a także strategii rozwoju lokalnego kierowanych przez społeczność.

Realizując trzeci cel tematyczny – Inwestowanie w kształcenie, szkolenie oraz szkolenie zawodowe na rzecz zdobywania umiejętności i uczenia się przez całe życie – EFS współfinansował projekty związane z ograniczeniem i zapobieganiem przedwczesnemu kończeniu nauki szkolnej oraz zapewnieniu równego dostępu do dobrej jakości wczesnej edukacji elementarnej, kształcenia podstawowego

¹⁰⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE, L 347/470, 20.12.2013, art. 2.

i ponadpodstawowego, poprawy jakości, skuteczności i dostępności szkolnictwa wyższego, a także wyrównywania dostępu do uczenia się przez całe życie wszystkich grup wiekowych.

W ramach czwartego celu tematycznego – Wzmacnianie zdolności instytucjonalnych instytucji publicznych i zainteresowanych stron oraz sprawności administracji publicznej – EFS współfinansował inwestycje odnoszące się do dwóch priorytetów. Były to, po pierwsze, inwestycje w zdolności instytucjonalne i w sprawność administracji publicznej oraz efektywność usług publicznych na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym w celu przeprowadzenia reform, z uwzględnieniem lepszego stanowienia prawa i dobrego rządzenia. Po drugie, EFS wspierał budowanie potencjału wszystkich zainteresowanych podmiotów kształtujących politykę w zakresie kształcenia, uczenia się przez całe życie, szkolenia i zatrudnienia oraz polityki społecznej, w tym poprzez paktów sektorowe i terytorialne na rzecz wdrażania reform na szczeblach krajowym, regionalnym i lokalnym.

Mocą decyzji Parlamentu Europejskiego oraz Rady w 2021 roku EFS został przekształcony w Europejski Fundusz Społeczny Plus. Składa się on z czterech instrumentów, które wcześniej funkcjonowały niezależnie, i łączy w sobie:

- Europejski Fundusz Społeczny;
- Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD);
- Inicjatywę na rzecz osób młodych (YEI);
- Europejski Program na rzecz Zatrudnienia i Innowacji Społecznych (EaSI).

W obecnym okresie programowania (2021–2027) zakres wsparcia z EFS+ jest kontynuacją priorytetów przewidzianych w latach poprzednich dla EFS – współfinansuje on działania w obszarach zatrudnienia i mobilności pracowników, kształcenia, włączenia społecznego, w tym przyczyniania się do eliminowania ubóstwa. W 2021 roku nastąpiło jednak pewne rozszerzenie obszaru pomocy udzielanej z funduszu (głównie o zagadnienia socjalne), co jest efektem zarówno samej jego modyfikacji, jak i zmian uwarunkowań społeczno-gospodarczych w Unii Europejskiej (m.in. bezrobocia, stosunkowo wysokiego poziomu ubóstwa). Tak więc w latach 2021–2027 EFS+ będzie wspierał następujące działania¹⁰⁶:

- poprawa dostępu do zatrudnienia i działań aktywizujących dla wszystkich osób poszukujących pracy (w szczególności osób młodych, długotrwale bezrobotnych oraz grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji na rynku pracy), jak również dla osób biernych zawodowo;
- modernizacja instytucji i służb rynków pracy celem oceny i przewidywania zapotrzebowania na umiejętności, zapewnienia terminowej i odpowiednio dopasowanej pomocy na rzecz dostosowania umiejętności i kwalifikacji zawodowych do potrzeb rynku pracy i na rzecz przepływów, a także mobilności na rynku pracy;

¹⁰⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057..., art. 4.

- wspieranie zrównoważonego pod względem płci uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym;
- wspieranie dostosowania pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców do zmian, wspieranie aktywnego i zdrowego starzenia się oraz zdrowego i dobrze dostosowanego środowiska pracy, które uwzględnia zagrożenia dla zdrowia;
- poprawa jakości, poziomu włączenia społecznego i skuteczności systemów kształcenia i szkolenia oraz ich powiązania z rynkiem pracy;
- wspieranie równego dostępu do dobrej jakości włączającego kształcenia i szkolenia oraz możliwości ich ukończenia, w szczególności w odniesieniu do grup w niekorzystnej sytuacji, od wczesnej edukacji i opieki nad dzieckiem przez ogólne i zawodowe kształcenie i szkolenie po szkolnictwo wyższe, a także kształcenie i uczenie się dorosłych, w tym ułatwianie mobilności edukacyjnej dla wszystkich i dostępności dla osób z niepełnosprawnościami;
- wspieranie uczenia się przez całe życie;
- wspieranie aktywnego włączenia społecznego w celu promowania równości szans, niedyskryminacji i aktywnego uczestnictwa oraz zwiększanie zdolności do zatrudnienia, w szczególności grup w niekorzystnej sytuacji;
- wspieranie integracji społeczno-gospodarczej obywateli państw trzecich, w tym migrantów;
- wspieranie integracji społeczno-gospodarczej społeczności marginalizowanych, takich jak Romowie;
- zwiększanie równego i szybkiego dostępu do dobrej jakości, trwałych i przystępnych cenowo usług, modernizacja systemów ochrony socjalnej, poprawa dostępności (w tym dla osób z niepełnosprawnościami), skuteczności i odporności systemów ochrony zdrowia i usług opieki długoterminowej;
- wspieranie integracji społecznej osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, w tym osób najbardziej potrzebujących i dzieci;
- przeciwdziałanie deprywacji materialnej przez udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym, w tym dzieciom, oraz zapewnianie środków towarzyszących wspierających ich włączenie społeczne.

Interwencja EFS+ poprzez finansowanie powyższych rodzajów przedsięwzięć ma na celu dążenie do pełnego zatrudnienia, poprawy jakości i wydajności pracy, zwiększenie mobilności przestrzennej i zawodowej na obszarze Unii Europejskiej, usprawnienie systemów kształcenia i szkolenia, a także przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu. Głównym celem modyfikacji funkcjonowania dotychczasowego EFS, jaki przyświecał instytucjom unijnym, była pomoc w tworzeniu lepiej funkcjonującej i odporniejszej, bardziej socjalnej Europy.

3.2. Beneficjenci funduszu

Specyfika EFS/EFS+ polega m.in. na tym, że jest on ukierunkowany bezpośrednio na pomoc ludziom (konkretnym grupom społecznym). Stąd też, określając zasady funkcjonowania funduszu, wskazywane były grupy odbiorców pomocy – tzw. beneficjenci ostateczni, do których kierowane było wsparcie. Ich wybór miał też przełożenie na dziedziny, jakie wspierał EFS. W momencie utworzenia funduszu założono, że odbiorcą pomocy będą osoby bezrobotne i pod pewnymi warunkami pracownicy zagrożeni bezrobociem (tabela 3.1). Jednocześnie przez pierwsze dziesięć lat funkcjonowania EFS ubiegającymi się o wsparcie, tzw. beneficjentami końcowymi, mogły być jedynie podmioty prawa publicznego (państwo członkowskie), sektor prywatny był wyłączony z możliwości występowania o pomoc z EFS.

TABELA 3.1. Beneficjenci pomocy z EFS/EFS+ w latach 1960–2027

Lata	Grupy beneficjentów
1960–1971	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne (wsparcie ponownego zatrudnienia pracowników poprzez szkolenia zawodowe oraz wsparcie przesiedlania); • określona grupa pracowników (udzielenie pomocy pracownikom, których zatrudnienie jest zmniejszone lub zawieszono na skutek przemian strukturalnych w systemach produkcji [konwersji przemysłowej])
1972–1976	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne; • osoby pracujące; • osoby rezygnujące z pracy w rolnictwie i podejmujące działalność pozarolniczą; • osoby zatrudnione w przemyśle odzieżowym i tekstylnym; • migranci (pracownicy – migranci); • osoby niepełnosprawne; • osoby młode poniżej 25. roku życia (które były bezrobotne lub poszukiwały pracy, szczególnie po raz pierwszy)
1977–1979	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne; • osoby pracujące; • osoby rezygnujące z pracy w rolnictwie i podejmujące działalność pozarolniczą; • osoby zatrudnione w przemyśle odzieżowym i tekstylnym; • migranci (pracownicy – migranci); • osoby niepełnosprawne; • osoby młode poniżej 25. roku życia (które były bezrobotne lub poszukiwały pracy, szczególnie po raz pierwszy); • kobiety w wieku 25 lat i więcej (które nie miały kwalifikacji zawodowych lub ich kwalifikacje były nieodpowiednie, a w szczególności chcące wykonywać swój zawód po raz pierwszy bądź po długiej przerwie, oraz kobiety, które straciły pracę)

Lata	Grupy beneficjentów
1980–1993	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne (szczególnie powyżej 12 miesięcy); • osoby zagrożone bezrobociem lub mające niepełne zatrudnienie; • pracownicy sektora małych i średnich firm (którzy musieli się przekwalifikować w związku z wprowadzaniem nowych technologii lub technik zarządzania w miejscu pracy); • pracownicy – migranci i ich rodziny; • osoby niepełnosprawne zdolne do pracy na wolnym rynku; • osoby młode (poniżej 25. roku życia); • kobiety chcące wejść na rynek pracy
1994–1999	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne (szczególnie powyżej 12 miesięcy); • pracownicy (zwłaszcza zagrożeni bezrobociem oraz wymagający adaptacji do zmian w przemyśle i systemach produkcyjnych); • pracownicy sektora małych i średnich firm; • osoby młode; • kobiety (w zakresie poprawy dostępu i uczestnictwa w rynku pracy, a także te, które nie miały odpowiednich kwalifikacji zawodowych lub powracające na rynek pracy); • osoby doświadczające wykluczenia społecznego; • podmioty z zakresu edukacji i szkoleń; • podmioty publiczne związane z polityką rozwoju
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> • osoby bezrobotne (szczególnie powyżej 12 miesięcy); • pracownicy; • osoby młode; • kobiety (w zakresie poprawy dostępu i uczestnictwa w rynku pracy); • osoby powracające na rynek pracy; • osoby doświadczające wykluczenia społecznego; • podmioty z zakresu kształcenia, edukacji, doradztwa, kształcenia ustawicznego; • podmioty publiczne związane z kształtowaniem zatrudnienia i rynku pracy
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> • bezrobotni (szczególnie powyżej 12 miesięcy oraz osoby młode); • osoby poszukujące pracy i nieaktywne zawodowo; • pracownicy; • kobiety (w zakresie dostępu do zatrudnienia, zwiększanie trwałego uczestnictwa kobiet w zatrudnieniu i rozwoju ich kariery oraz zmniejszenie segregacji ze względu na płeć); • migranci; • osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji (m.in. doświadczające wykluczenia społecznego, wypadające z systemu edukacji, przedstawiciele mniejszości, osoby niepełnosprawne i opiekujące się osobami będącymi na ich utrzymaniu); • przedsiębiorstwa (zwłaszcza sektora małych i średnich przedsiębiorstw); • instytucje rynku pracy; • podmioty z zakresu kształcenia, edukacji, doradztwa, kształcenia ustawicznego; • podmioty pozarządowe i społeczne (m.in. podmioty z dziedziny ekonomii społecznej); • podmioty publiczne (instytucje, administracja publiczna, służby publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym)

Lata	Grupy beneficjentów
2014-2020	<ul style="list-style-type: none"> • bezrobotni (szczególnie powyżej 12 miesięcy); • osoby biernie zawodowo; • pracownicy; • kobiety (w zakresie dostępu do zatrudnienia, rozwoju kariery, godzenia życia zawodowego i prywatnego oraz promowania równości wynagrodzeń za taką samą pracę); • osoby młode (w szczególności niepracujące, niekształcące się ani nie szkolące się, w tym ludzie młodzi zagrożeni wykluczeniem społecznym, wywodzący się ze środowisk marginalizowanych); • osoby starsze (w zakresie aktywnego i zdrowego starzenia się); • migranci; • osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji (mniejszości etniczne, społeczności marginalizowane, osoby zagrożone ubóstwem i wykluczeniem społecznym); • przedsiębiorstwa; • podmioty w dziedzinie zatrudnienia, edukacji, kształcenia, szkolenia i polityki społecznej; • instytucje rynku pracy; • podmioty publiczne (instytucje, administracja publiczna, służby publiczne na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym); • podmioty pozarządowe i społeczne (m.in. podmioty z dziedziny ekonomii społecznej)
2021-2027	<ul style="list-style-type: none"> • bezrobotni; • pracownicy; • kobiety (w zakresie uczestnictwa w rynku pracy, równych warunków pracy oraz lepszej równowagi między życiem zawodowym a prywatnym); • osoby młode; • osoby starsze (w zakresie aktywnego i zdrowego starzenia się); • migranci; • osoby znajdujące się w niekorzystnej sytuacji (m.in. osoby z niepełnosprawnościami, społeczności marginalizowane); • osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (w tym osoby najbardziej potrzebujące i dzieci); • przedsiębiorstwa; • podmioty w dziedzinie kształcenia i szkolenia; • instytucje i inne podmioty rynków pracy; • instytucje publiczne (w zakresie infrastruktury społecznej, ochrony socjalnej)

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: The Treaty of Rome..., art. 125; Council Regulation (EEC) No 3039/78 of 18 December 1978 on the Creation of Two New Types of Aid for Young People from the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 361, 23.12.1978, art. 1; Council Decision of 20 December 1977 on Action by the European Social Fund for Women (77/804/EEC), Dz. Urz. UE, L 337, 27.12.1977, art. 1; *Guidelines for the Management of the European Social Fund for the Period 1981-1983*, Commission of the European Communities, Brussels 1980; Decyzja Rady z dnia 17 października 1983 r. w sprawie zadań Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz. Urz. UE, L 289/38, 22.10.1983; Council Regulation (EEC) No 4255/88 of 19 December 1988 Laying Down Provision for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 374, 31.12.1988; Council Regulation (EEC) No 2084/93..., art. 1; Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999..., art. 2; Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006..., art. 3; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE, L 347/470, 20.12.2013, art. 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057..., art. 4.

Po dziesięciu latach funkcjonowania EFS w 1971 roku zapadła decyzja o pierwszej reformie funduszu (weszła w życie 1 maja 1972 roku). Jej założeniem było uczynienie z EFS aktywniejszego instrumentu wspierającego rozwój społeczno-gospodarczy we Wspólnocie, gdyż jego dotychczasowy socjalny charakter sprawiał, że był on funduszem o relatywnie biernym charakterze, a nie sposobem na aktywne kształtowanie kapitału ludzkiego w państwach członkowskich. Szereg decyzji podjętych po reformie w 1971 roku spowodował rozszerzenie katalogu grup docelowych EFS. Oprócz osób pracujących i bezrobotnych EFS swoją pomoc skierował do osób odchodzących z rolnictwa, zatrudnionych w przemyśle odzieżowym i tekstylnym, określonej grupy migrantów, osób niepełnosprawnych, młodych (poniżej 25. roku życia) [tabela 3.1].

Ponieważ EFS jako fundusz strukturalny stanowi instrument wspólnotowej polityki regionalnej, jego celem jest również poprawa sytuacji w regionach problemowych. Tym samym w przypadku takich obszarów kategoria beneficjentów była rozszerzona. Pomoc z funduszu mogli uzyskać przede wszystkim pracownicy wymagający dostosowania się do wymogów zawodowych związanych z postępem technicznym, osoby niezatrudnione lub zatrudnione w niepełnym wymiarze, a także określone grupy pracowników przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji (w związku ze zmianami, jakie te przedsiębiorstwa przechodziły)¹⁰⁷. Ponadto w ramach tych trzech kategorii beneficjentów podkreślano szczególną potrzebę pomocy kobietom powyżej 35. roku życia oraz starszym pracownikom (po 50. roku życia)¹⁰⁸. Reforma z 1971 roku zniósła również ograniczenie pomocy z EFS wyłącznie dla sektora publicznego. Od tej pory na wsparcie z funduszu mógł liczyć też sektor prywatny, jednak pod warunkiem, że władze publiczne udzieliły za podmioty z tego sektora gwarancji w zakresie realizacji i finansowania.

Niedługo po zreformowaniu EFS zaczęto ponownie zastanawiać się nad potrzebą wskazania kolejnych obszarów w zakresie rynku pracy i kapitału ludzkiego, które należałoby wspierać w celu harmonijnego rozwoju Wspólnoty. Nowych możliwości wsparcia poszukiwano przede wszystkim w odniesieniu do osób niepełnosprawnych, migrantów, wszechstronnych szkoleń, szkoleń w sektorze komputerowym, a także w aspekcie zachodzących zmian w otoczeniu¹⁰⁹. W 1977 roku zdecydowano, że beneficjentem EFS powinny być również kobiety w wieku 25 lat i więcej, które ze względu na nieodpowiednie kwalifikacje lub ich brak doświadczały trudności z wejściem na rynek pracy (tabela 3.1).

¹⁰⁷ *Review of the Rules Governing the Tasks and Operations of the European Social Fund*, Commission of the European Communities, Brussels 1977, s. 2.

¹⁰⁸ *Review of the Social Fund: Improvements Proposed*, Commission of the European Communities, Brussels 1977, s. 1.

¹⁰⁹ *Social Fund Aid for Pilot Projects and Studies*, Commission of the European Communities, Brussels 1974, s. 1.

Zarówno w latach 80. XX wieku, jak i w pierwszym okresie programowania 1989–1993 interwencja EFS skupiała się na dotychczasowych kategoriach beneficjentów. Jedynie w 1983 roku pomoc funduszu rozszerzono w kierunku sektora małych i średnich firm. Wsparcie mogli otrzymywać pracownicy tego sektora, którzy musieli się przekwalifikować w związku z wprowadzaniem nowych technologii lub technik zarządzania w tych przedsiębiorstwach. W drugim okresie programowania (1994–1999) EFS rozszerzył grupę dotychczasowych beneficjentów o określone podmioty instytucjonalne – o wsparcie mogły się ubiegać podmioty publiczne odpowiedzialne za politykę rozwoju, a także instytucje działające w sferze edukacji i szkoleń. Jednocześnie w zakresie programowania działań EFS od 1994 roku można było zauważyć rosnącą świadomość wagi inwestycji prewencyjnych na rynku pracy.

W kolejnych dwóch dekadach (2000–2020) rozszerzeniu uległa grupa podmiotów instytucjonalnych, które mogły się ubiegać o wsparcie z EFS. Dotyczyło to nie tylko podmiotów publicznych, lecz także pozarządowych (tabela 3.1). W obecnym okresie programowania (2021–2027) EFS+ wspiera dotychczasowe kategorie beneficjentów, ale w ramach poszczególnych grup szczególną uwagę zwraca na kwestie integracji społecznej, bezpieczeństwa socjalnego, przeciwdziałania deprivacji materialnej, stąd też pojawili się beneficjenci związani z zapewnianiem ochrony socjalnej czy doświadczający ubóstwa, w tym również dzieci.

3.3. Cele polityki regionalnej

Europejski Fundusz Społeczny Plus (a wcześniej EFS) jest instrumentem realizacji zarówno wspólnotowej polityki zatrudnienia, jak i wspólnotowej polityki regionalnej (szerzej – polityki spójności). Oznacza to, że powinien on przyczyniać się do osiągnięcia celów polityki regionalnej i tym samym wspierać określone obszary, ale również fundusz jest odpowiedzialny za realizację celów horyzontalnych, które nie mają terytorialnego ukierunkowania, a dotyczą konkretnej grupy ludności bez względu na miejsce zamieszkania.

W momencie tworzenia EFS celami jego interwencji miały być rynek i zasoby pracy, jego rola była jednak w rzeczywistości dosyć ograniczona, co wynikało, po pierwsze, z faktu, że sześć założycielskich państw członkowskich było krajami o wysokim poziomie rozwoju. Po drugie, wpływało to również z priorytetów, jakie określiła sobie Wspólnota w momencie powoływania do życia EWG, gdzie skupiono się przede wszystkim na stworzeniu wspólnego rynku, co wiązało się z liberalizacją przepływu dóbr, usług, ludzi, kapitału i informacji.

TABELA 3.2. Cele polityki regionalnej w latach 1989–2027 i ich finansowanie z EFS/EFS+

Lata	Cele						
	cel 1	cel 2	cel 3	cel 4	cel 5a	cel 5b	cel 6
1989–1993	Wspieranie i strukturalne dopasowanie regionów zacofanych gospodarczo EFS	Przekształcenia w regionach dotkniętych schyłkiem tradycyjnych przemysłów (restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych) EFS	Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem EFS	Ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym EFS	Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie	Rozwój obszarów wiejskich EFS	Cel utworzony w 1995 roku
1994–1999	Rozwój i przekształcenia strukturalne regionów zacofanych EFS	Restrukturyzacja regionów ze schyłkowymi (upadającymi) przemysłami EFS	Wspieranie walki z długotrwałym bezrobociem i ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym i zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy EFS	Adaptacja pracowników do zmian w systemach produkcji i przemyśle EFS	Wspieranie zmian strukturalnych w rolnictwie oraz modernizacji w sektorze rybołówczym	Wspieranie rozwoju i zmian strukturalnych na obszarach wiejskich EFS	Pomoc regionom o bardzo niskiej liczbie ludności i trudnych warunkach klimatycznych EFS
2000–2006	Wspieranie rozwoju i przekształceń strukturalnych regionów opóźnionych w rozwoju EFS	Pomoc regionom w trakcie społecznej i ekonomicznej odbudowy EFS	Wspieranie modernizacji i adaptacji polityki oraz systemów edukacyjnych, szkolenia i zatrudnienia EFS	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 4 został włączony do celu 3)	x	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 5b został włączony do celu 2)	x (obszar będący przedmiotem interwencji w ramach celu 6 został włączony do celu 1)

Lata	Cele						
	cel 1	cel 2	cel 3	cel 4	cel 5a	cel 5b	cel 6
2007–2013	Konwergencja (rozwój najbardziej opóźnionych regionów, zmniejszanie dysproporcji w poziomie rozwoju między regionami) EFS	Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie (wspieranie konkurencyjności regionów lepiej rozwiniętych) EFS	Europejska współpraca terytorialna	x	x	x	x
2014–2020	Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia EFS	Europejska współpraca terytorialna	x	x	x	x	x
2021–2027	Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu EFS+	Europejska współpraca terytorialna	x	x	x	x	x

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: Council Regulation (EEC) No 2052/88..., art. 1, 2; Council Regulation (EEC) No 2081/93..., art. 2; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999..., art. 2; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., art. 4; Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995..., art. 52; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013..., art. 1; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 1.

Od lat 70. minionego stulecia widoczne jest znaczące regionalne ukierunkowanie funduszu, zgodne z ideą i założeniami polityki regionalnej we Wspólnocie, czyli priorytetowym wspieraniem regionów słabszych i problemowych. Od momentu wielkiej reformy polityki regionalnej i funduszy strukturalnych w 1988 roku EFS zaczął być przypisywany do wspierania poszczególnych celów polityki regionalnej. W pierwszym okresie programowania, lata 1989–1993, EFS z sześciu ustanowionych celów wspierał swoimi zasobami aż pięć z nich – nie finansował jedynie tego związanego z przekształceniami strukturalnymi w rolnictwie. Wsparcie funduszu objęło regiony problemowe (cele regionalne: 1, 2, 5b), jak też interwencję na rynkach pracy i pomoc poszczególnym grupom społecznym (cele horyzontalne: 3, 4) [tabela 3.2]. W latach 1994–1999 rola EFS w zakresie finansowania celów wspólnotowej polityki regionalnej pozostała taka sama, doszedł jedynie nowy cel: Pomoc regionom o bardzo niskiej liczbie ludności i trudnych warunkach klimatycznych. W 2000 roku nastąpiła modyfikacja celów polityki regionalnej polegająca na ich kumulacji z dotychczasowych siedmiu do trzech. W perspektywie 2000–2006 EFS finansował wszystkie trzy cele (tabela 3.2) i do tego momentu fundusz ten był współodpowiedzialny za realizację niemal wszystkich (z wyłączeniem celu 5a) lub wszystkich celów polityki regionalnej w Unii Europejskiej.

W 2007 roku funduszem udzielającym wsparcia dla działań w ramach wszystkich celów stał się EFRR, EFS natomiast w latach 2007–2013 wspierał dwa z trzech celów polityki regionalnej. Po kolejnej redukcji liczby celów w 2014 roku EFS przypisany został tylko do celu 1.

3.4. Kwalifikowalność geograficzna i poziom dofinansowania

Europejski Fundusz Społeczny wspierał zarówno cele regionalne, jak i horyzontalne unijnej polityki regionalnej. W przypadku tych pierwszych kwalifikacja do wsparcia z EFS odbywała się na zasadach wspólnych dla funduszy strukturalnych – czyli były to zasady kwalifikowalności geograficznej dla EFS i EFRR (opisano je w rozdziale dotyczącym EFRR). Europejski Fundusz Społeczny wspólnie z EFRR (i innymi funduszami strukturalnymi, które jeszcze istniały do 2006 roku) finansował cele regionalne, samodzielnie zaś był odpowiedzialny za cele horyzontalne. W ich przypadku również określone zostały kryteria kwalifikowania się do wsparcia, przy czym ukierunkowane one były na poszczególne grupy społeczne.

W pierwszym okresie programowania (1989–1993) do celu horyzontalnego – cel 3: zwalczanie długotrwałego bezrobocia – do wsparcia kwalifikowali się pracownicy powyżej 25. roku życia pozostający bez pracy dłużej niż 12 miesięcy (geograficznie był to cały obszar Wspólnoty). W ramach drugiego celu horyzontalnego – cel 4: ułatwianie dostępu do rynku pracy ludziom młodym – pomoc mogły uzyskać osoby

poniżej 25. roku życia poszukujące zatrudnienia (geograficznie również był to cały obszar Wspólnoty)¹¹⁰.

W drugiej perspektywie finansowej (1994–1999) dwa cele horyzontalne – 3: zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz ułatwianie wejścia na rynek pracy (w życie zawodowe) ludzi młodych i zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy (wykluczeniem społecznym) oraz 4: wspieranie przystosowania się pracowników do zmian zachodzących w przemyśle i systemach produkcji – geograficznie odnosiły się do całej Wspólnoty, a wsparciem EFS mogły być objęte grupy wskazane w nazwie tych celów¹¹¹. Jednocześnie przyjęto, że obszary korzystające ze wsparcia w ramach celu 3 nie mogły uczestniczyć w realizacji celu 1.

W latach 2000–2006 w ramach celu horyzontalnego 3: wspieranie modernizacji i adaptacji polityki oraz systemów edukacyjnych, szkolenia i zatrudnienia ustawodawca nie wymienił dokładnych kryteriów kwalifikowalności, a wskazał jedynie, że do wsparcia kwalifikują się obszary, które nie zostały objęte celem 1¹¹². Od 2007 roku zasady kwalifikowalności geograficznej dla EFS są wspólne dla funduszy strukturalnych, co wynika z tego, że EFS nie finansuje już samodzielnie żadnego celu polityki regionalnej (czy szerzej, polityki spójności).

Zgodnie z założeniem idei wsparcia udzielanego krajom członkowskim przez Unię Europejską beneficjenci funduszy pomocowych muszą uczestniczyć w finansowaniu przedsięwzięć uzyskujących pomoc wspólnotową. Oznacza to, że określone zostają **pułapy maksymalnego dofinansowania** projektów realizowanych ze środków poszczególnych funduszy. W początkowym okresie swojego funkcjonowania EFS refinansował 50% wydatków, jakie ponosiły podmioty publiczne w ramach inwestycji wspieranych przez ten fundusz (wsparcie dotyczyło refundacji wydatków w formie dotacji pieniężnych). Podmioty prywatne nie mogły występować o pomoc z EFS¹¹³.

Po reformie EFS w 1971 roku o dofinansowanie mógł się ubiegać również sektor prywatny, a jego podmioty mogły uzyskać środki z EFS, pod warunkiem że władze publiczne udzieliły za te podmioty gwarancji (w zakresie realizacji i finansowania). Procedura przyznawania pomocy z funduszu była uzależniona od sektora własności. W odniesieniu do sektora publicznego (tak jak dotychczas) fundusz finansował 50% wydatków. Z kolei w przypadku sektora prywatnego organy publiczne zobligowane były do zagwarantowania wykonania danego projektu, a także poniesienia części jego kosztów. Europejski Fundusz Społeczny udzielał wsparcia w takiej samej wysokości jak organy publiczne. Sam podmiot prywatny też musiał ponieść część kosztów przedsięwzięcia, wyjątkiem były tu organizacje non profit skupiające się na szkoleniach

¹¹⁰ Council Regulation (EEC) No 4255/88..., art. 2.

¹¹¹ Council Regulation (EEC) No 2081/93..., art. 10.

¹¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999..., art. 5.

¹¹³ The Treaty of Rome..., art. 125.

zawodowych. Wówczas finansowanie odbywało się wtedy tylko przez EFS i organy publiczne w proporcji 50 : 50¹¹⁴.

Zgodnie z wytycznymi przyjmowanymi w stosunku do EFS w znaczący sposób powinien on wspierać obszary najmniej uprzywilejowane, takie jak Grenlandia, francuskie departamenty zamorskie, Irlandia, Irlandia Północna, Mezzogiorno oraz, od lat 80., także Grecja, Portugalia i część regionów hiszpańskich. Oprócz koncentracji geograficznej środków funduszu na te regiony mógł on również udzielić tam większej pomocy, tj. refundował 60% kosztów projektu.

Po wprowadzeniu okresów programowania i ustanowieniu celów polityki regionalnej (podczas wielkiej reformy z 1988 roku) pułapy pomocy finansowej uzależnione były od poszczególnych celów. Poziomy dofinansowania ustanowione zostały łącznie dla funduszy strukturalnych, a więc i dla EFS. W latach 1989–1993 inwestycje podejmowane w regionach kwalifikujących się do wsparcia w ramach celu 1 mogły uzyskać finansowanie maksymalnie do 75% całkowitego kosztu inwestycji oraz co najmniej 50% wydatków publicznych. Działania realizowane w ramach pozostałych celów (w innych regionach) podlegały zaś dofinansowaniu do pułapu maksymalnie 50% całkowitych kosztów oraz co najmniej 25% wydatków publicznych. W wyjątkowych przypadkach badania przygotowawcze i środki pomocy technicznej podjęte z inicjatywy Komisji mogły być finansowane w wysokości 100% całkowitych kosztów¹¹⁵.

W latach 1994–1999 ogólny pułap finansowania z funduszy strukturalnych się nie zmienił. Zwiększył się jedynie próg dofinansowania dla regionów opóźnionych, znajdujących się w państwie członkowskim otrzymującym pomoc z Funduszu Spójności. W takiej sytuacji wkład Wspólnoty mógł, w wyjątkowych i należycie uzasadnionych przypadkach, wzrosnąć do maksymalnie 80% całkowitego kosztu i maksymalnie 85% całkowitego kosztu dla regionów najbardziej oddalonych, jak również dla peryferyjnych wysp greckich, które są zagrożone pod względem odległości¹¹⁶.

W okresie 2000–2006 wkład z funduszy strukturalnych zaczął być odnoszony już nie do całkowitego kosztu inwestycji, ale do całkowitego kosztu dopuszczalnego albo całkowitego, publicznego lub pokrewnego kwalifikującego się wydatku (krajowego, regionalnego lub lokalnego i wspólnotowego). Maksymalne pułapy dofinansowania dla obszarów zakwalifikowanych do celu 1 pozostały niezmienione, podobnie jak w przypadku inwestycji realizowanych w obszarach objętych pozostałymi celami (2 lub 3)¹¹⁷. Ustawodawca wprowadził pewne wyjątki, gdzie maksymalny próg dofinansowania z funduszy strukturalnych był mniejszy. Dotyczyły one inwestycji infrastrukturalnych generujących znaczący dochód netto oraz inwestycji w firmach. W pierwszym przypadku wkład funduszy nie mógł przekroczyć 40% całkowitego kosztu dopuszczalnego w regionach objętych celem 1 (w państwach członkowskich,

¹¹⁴ A. Harasimowicz, *Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności jako instrumenty realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2013, s. 106.

¹¹⁵ Council Regulation (EEC) No 2052/88..., art. 13.

¹¹⁶ Council Regulation (EEC) No 2081/93..., art. 13.

¹¹⁷ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1260/1999..., art. 28.

w których działał Fundusz Spójności, wkład mógł zostać zwiększony o dodatkowe 10%) oraz 25% całkowitego kosztu dopuszczalnego w obszarach uwzględnionych w celu 2. Dla inwestycji w firmach natomiast wkład funduszy nie mógł przekroczyć 35% całkowitego kosztu dopuszczalnego w regionach objętych celem 1 oraz 15% całkowitego kosztu dopuszczalnego w obszarach objętych celem 2.

Od 2007 roku w regionach państw członkowskich otrzymujących wsparcie w ramach celu 1, których średni PKB na mieszkańca w latach 2001–2003 wynosił poniżej 85% średniego PKB na mieszkańca dla UE-25 w analogicznym okresie oraz regionów najbardziej oddalonych (terytoria zamorskie Hiszpanii, Francji i Portugalii), maksymalny poziom współfinansowania z EFS został podniesiony do 85% wydatków kwalifikowalnych projektu. Na obszarach korzystających z pomocy przejściowej w celu 1 maksymalny poziom wsparcia ustanowiono na poziomie 80% wydatków kwalifikowalnych i 50% dla analogicznych regionów w ramach celu 2. Z kolei w odniesieniu do pozostałych regionów kwalifikujących się do pomocy z celu 1 było to 75% wartości wydatków kwalifikowalnych, a dla pozostałych obszarów objętych celem 2 pułap dofinansowania z EFS wynosił 50% kosztów kwalifikowalnych¹¹⁸.

W perspektywie finansowej 2014–2020 EFS w regionach słabiej rozwiniętych i tych oddalonych finansował do 85%, w przejściowych do 60%, a w przypadku regionów lepiej rozwiniętych – do 50% kosztów kwalifikowalnych. Wskazana też została określona kategoria obszarów, gdzie możliwe było zastosowanie 80-procentowego pułapu dofinansowania projektów¹¹⁹. W obecnym okresie programowania 2021–2027 – zgodnie z ustanowionymi poziomami dofinansowania dla funduszy strukturalnych – EFS może udzielać pomocy w wielkości: 40%, 50%, 60%, 70% i 85% kosztów kwalifikowanych inwestycji w zależności od kategorii regionu, w którym to przedsięwzięcie ma miejsce¹²⁰.

Europejski Fundusz Społeczny, a obecnie Europejski Fundusz Społeczny Plus szczególnie uwagę poświęca problemom związanym z równouprawnieniem płci, równymi szansami i niedyskryminacją. Przejawia się to nie tylko w finansowaniu przedsięwzięć dotyczących bezpośrednio powyższych zagadnień, lecz także w przestrzeganiu tych zasad (tzw. tematów horyzontalnych) przy realizacji projektów z innych dziedzin, które wspiera EFS. Naruszenie przez dane przedsięwzięcie kwestii równouprawnienia płci, równych szans czy niedyskryminacji oznacza brak możliwości uzyskania finansowania z EFS.

Wspieranie równości kobiet i mężczyzn musi być uwzględniane na wszystkich etapach przygotowania, wdrażania, monitorowania i ewaluacji programów operacyjnych finansowanych przez EFS. Celem przedsięwzięć finansowanych z EFS promujących równouprawnienie ze względu na płeć jest zwiększenie trwałego udziału kobiet w zatrudnieniu i rozwoju ich kariery (a poprzez to również zwalczanie zjawiska feminizacji ubóstwa), ograniczenie segregacji ze względu na płeć, zwalczanie stereotypów

¹¹⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., załącznik III.

¹¹⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., art. 120.

¹²⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1060..., art. 112.

związanych z płcią na rynku pracy w obszarze kształcenia i szkoleń oraz promowanie godzenia życia zawodowego i osobistego wszystkich osób, jak też równego podziału obowiązków opiekuńczych pomiędzy mężczyznami a kobietami.

Promowanie równych szans i niedyskryminacji w przedsięwzięciach finansowanych z EFS odnosi się do eliminacji dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię albo przekonania, niepełnosprawność, wiek czy orientację seksualną. Europejski Fundusz Społeczny ma za zadanie wspieranie przedsięwzięć w tym zakresie, a ich głównym celem ma być zwalczanie wszelkich form dyskryminacji, a także zwiększanie dostępności dla osób z niepełnosprawnościami, co pozwoli na pogłębianie włączenia społecznego. Takie wsparcie jest szczególnie istotne w przypadku osób, które doświadczają dyskryminacji z kilku powodów jednocześnie.

Rozdział 4

Fundusz Spójności

4.1. Fundusz Spójności a Unia Gospodarcza i Walutowa (UGiW)

Geneza powołania do życia Funduszu Spójności jest ściśle związana z powstaniem w Unii Europejskiej Unii Gospodarczej i Walutowej (unii gospodarczo-walutowej), czyli pewnej formy (etapu) integracji gospodarczej. Założeniem międzynarodowej integracji gospodarczej jest zwiększenie stopnia i zakresu powiązań gospodarczych między przynajmniej dwoma państwami w celu uzyskania korzyści, które nie byłyby możliwe do osiągnięcia, gdyby te kraje funkcjonowały niezależnie (nie współdziałały ze sobą). Powstające ugrupowanie integracyjne wybiega poza tradycyjne międzypaństwowe kontakty gospodarcze, wymaga bowiem przyjęcia specyficznych rozwiązań i to niejednokrotnie w różnych obszarach (np. w zakresie prawa, rozwiązań instytucjonalnych, różnego rodzaju polityki).

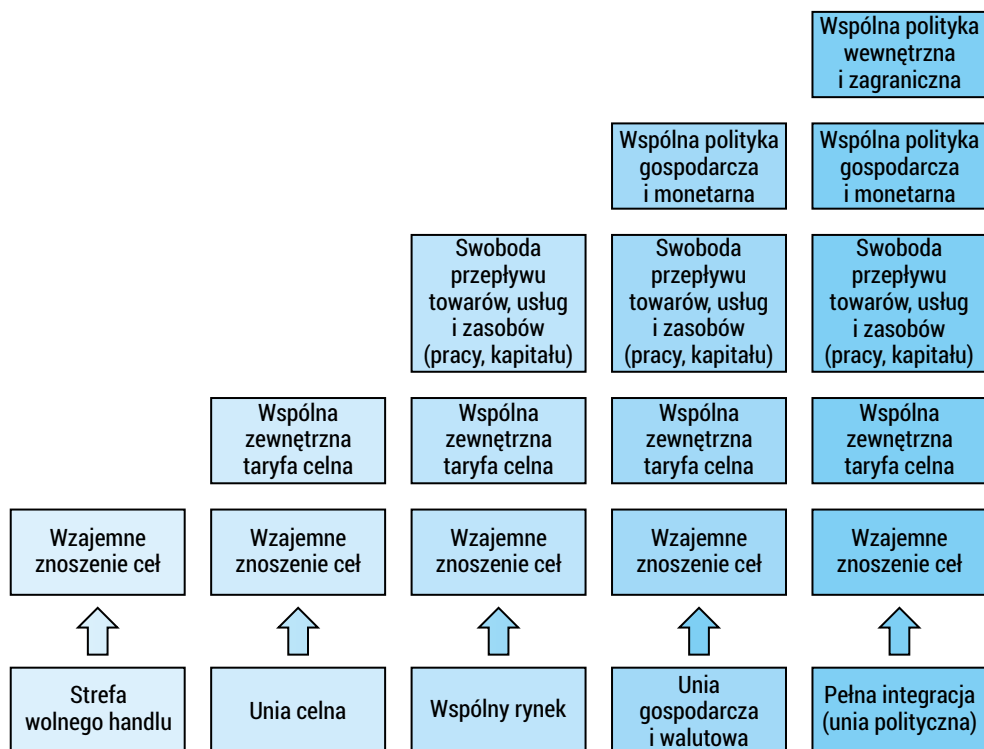
Międzynarodowa integracja gospodarcza jest procesem kilkietapowym, co oznacza, że tworzone ugrupowanie integracyjne będzie przechodzić od form prostszych, mniej zintegrowanych i zinstytucjonalizowanych do mocno zaawansowanych, zintegrowanych i sformalizowanych (zinstytucjonalizowanych). W zależności od stopnia zaawansowania międzynarodowa integracja może przybierać następujące formy:

- strefa wolnego handlu;
- unia celna;
- wspólny rynek (jednolity rynek);
- unia gospodarczo-walutowa (unia monetarna);
- pełna integracja – gospodarcza i polityczna (unia polityczna).

Każda z kolejnych form zawiera w sobie rozwiązania wcześniejszego etapu integracji i dodatkowo nowe rozwiązania pozwalające wejść w bardziej zaawansowane stadium integracji gospodarczej (rysunek 4.1).

Najprostszą formą integracji gospodarczej jest **strefa wolnego handlu (SWH)**, której istotą jest zniesienie taryfowych i pozataryfowych barier handlowych (np. ceł, opłat celnych i innych ograniczeń administracyjnych) między tworzącymi ją państwami. Jednocześnie kraje te zachowują autonomię w zakresie polityki handlowej wobec państw trzecich, tj. spoza ugrupowania. Wejście na wyższy poziom integracji,

jakim jest **unia celna** (UC), oznaczać będzie „wzbogacenie” rozwiązań wynikających z SWH o prowadzenie wspólnej polityki handlowej w stosunku do państw trzecich (m.in. przyjęcie wspólnej zewnętrznej taryfy celnej).



RYSUNEK 4.1. Schemat etapów międzynarodowej integracji gospodarczej

ŹRÓDŁO: opracowanie własne.

Wspólny rynek (WR) jest już znacznie wyższym poziomem integracji niż dwa poprzednie. Oznacza nie tylko zniesienie barier dla przepływu towarów i usług między państwami członkowskimi – co oferuje UC – lecz także ograniczeń w przepływie zasobów – pracy (osób), kapitału. Tworzone są więc warunki dla efektywniejszej alokacji czynników produkcji i tym samym dla osiągnięcia większych korzyści gospodarczych z punktu widzenia ugrupowania integracyjnego.

Pozostałe dwie formy międzynarodowej integracji gospodarczej należą już do rozwiązań daleko ingerujących w sposób funkcjonowania państw członkowskich. **Unia Gospodarcza i Walutowa** (UGiW) oprócz założeń WR wprowadza wspólną politykę ekonomiczną realizowaną na szczeblu ponadkrajowym. Wspólna polityka ekonomiczna oznacza w takim przypadku prowadzenie również wspólnej polityki pieniężnej (monetarnej) i fiskalnej. Taka sytuacja powoduje konieczność przyjęcia określonych rozwiązań instytucjonalno-organizacyjnych – stworzenia instytucji o kompetencjach ponadnarodowych. **Pełna integracja** (unia polityczna) polega na ujednoczeniu

polityki wewnętrznej i zagranicznej państw członkowskich. Jest to jednoznaczne z powstaniem nowego podmiotu międzynarodowego posiadającego władzę ustawodawczą, wykonawczą i sądowniczą.

Wydarzeniem o fundamentalnym znaczeniu dla procesów integracji w Europie Zachodniej było utworzenie w 1951 roku w Paryżu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) – sektorowego ugrupowania integracyjnego. Jego celem – ogólnie ujmując – było stworzenie wspólnego rynku węgla, żelaza i stali. Państwami założycielskimi były: Francja, Niemcy (RFN), Włochy, Belgia, Holandia i Luksemburg. W 1957 roku w Rzymie państwa tworzące EWWiS na mocy tzw. traktatów rzymskich powołały do życia Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Celem Euroatomu było wspólne pokojowe wykorzystanie energii atomowej i rozwój przemysłu jądrowego. Ostatecznym zaś celem integracji w ramach EWG było utworzenie wspólnego rynku w okresie 12–15 lat od momentu wejścia w życie Traktatu o EWG (tj. 1 stycznia 1958 roku) na bazie wcześniej stworzonej unii celnej.

W 1968 roku w EWG zakończył się etap realizacji unii celnej pomiędzy państwami członkowskimi i jednocześnie rozpoczęła się realizacja wspólnego rynku, który to formalnie został osiągnięty 31 grudnia 1992 roku. Szybki wzrost gospodarczy państw EWG spowodował również komplikacje handlowe i finansowe wynikające z różnych warunków wewnętrznych krajów członkowskich. Stąd też już w 1969 roku ówczesny przewodniczący Komisji Wspólnot Europejskich przedstawił plan koordynacji polityki gospodarczej i walutowej Wspólnot Europejskich, zakładający konieczność prowadzenia wspólnej polityki gospodarczej i walutowej oraz połączenie banków centralnych. W końcu lat 60. w państwach założycielskich pojawiły się pierwsze projekty Unii Gospodarczej i Walutowej¹²¹.

W 1971 roku postanowiono rozpocząć realizację pierwszego trzyletniego etapu budowy UGiW, nadchodzący kryzys gospodarczy spowodował jednak, że plany jej utworzenia odłożono i wrócono do nich dopiero pod koniec lat 70. Koncepcja powstania unii walutowej stała się jednym z czynników tworzenia Unii Europejskiej. Państwa członkowskie (których było już 12) 7 lutego 1992 roku uchwaliły traktat z Maastricht (Traktat o Unii Europejskiej) powołujący do życia Unię Europejską. Wszedł on w życie 1 listopada 1993 roku i pogłębił proces integracji europejskiej poprzez uwzględnienie nowych kierunków rozwoju integracji gospodarczej oraz politycznej. Zawierał on także postanowienia w sprawie UGiW i terminów jej realizacji. Przewidziano trzy etapy: pierwszy w latach 1990–1993, drugi w okresie 1994–1998, trzeci zaś od 1999 do 2002 roku. Ponadto w Maastricht podjęto decyzję o modyfikacji traktatu ustanawiającego EWG i zmianie jej nazwy na Wspólnotę Europejską.

Również w 1993 roku, na mocy artykułu 130d Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, miał zostać ustanowiony Fundusz Spójności (Kohezji) – instrument wspomagający stworzenie efektywnego ugrupowania na poziomie unii

¹²¹ K. Łastawski, *Historia integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006, s. 163.

gospodarczo-walutowej. Powód powiązania Funduszu Spójności z tego rodzaju unią wynikał przede wszystkim z uwarunkowań kształtujących optymalny sposób funkcjonowania tej formy integracji i jednocześnie z kosztów, jakie wynikają z uczestnictwa w niej.

Unia Gospodarcza i Walutowa przynosi szereg pozytywnych efektów dla tworzących ją państw. W świetle teorii integracyjnych wśród korzyści można wymienić m.in. zmniejszenie kosztów transakcyjnych wynikających z konieczności wymiany narodowych walut państw członkowskich, zwiększenie przejrzystości cen i płać na rynku (lepiej realizacja funkcji informacyjnej rynku) i dzięki temu przyczynienie się do lepszej alokacji czynników produkcji, poprawy konkurencyjności firm zlokalizowanych wewnątrz obszaru, szczególnie względem firm zewnętrznych (dzięki natężeniu konkurencji w unii i presji na wzrost efektywności produkcji). Ponadto pojawić się powinny efekty długoterminowe w postaci zdynamizowania procesów wzrostowych na wspólnym terytorium, zmniejszenia bezrobocia, lepszej alokacji zasobów, wyrównywania się względnego poziomu cen czy też większej siły oddziaływania ugrupowania na arenie międzynarodowej.

Skuteczność funkcjonowania UGiW oraz wystąpienie pozytywnych efektów wymagają jednak zaistnienia podstawowego warunku – kraje członkowskie powinny znajdować się na relatywnie wysokim poziomie rozwoju i jednocześnie reprezentować zbliżony między sobą poziom rozwoju gospodarczego. Inaczej mogą się pojawić negatywne efekty takiej integracji – jej koszty przewyższą korzyści. Wynika to stąd, iż ograniczenie stosowania narzędzi krajowej polityki gospodarczej, np. autonomicznej polityki pieniężnej, może w przypadku asymetrycznych szoków zewnętrznych oznaczać, że państwa słabsze znajdują się w gorszej sytuacji przejawiającej się m.in. spadkiem rozmiarów produkcji, zatrudnienia, rosnącym bezrobociem i całym szeregiem skutków, jakie pociągnie za sobą kryzys ekonomiczny. Ogólnie ujmując, korzyści integracji walutowej wynikają przede wszystkim z posiadania wspólnej waluty, koszty natomiast są efektem braku możliwości zmiany kursu i korekty stóp procentowych czy ograniczonej możliwości zwiększania wydatków państwa w celu ustabilizowania gospodarki.

Wielkość korzyści i strat związanych z uczestnictwem w unii gospodarczo-walutowej zmienia się w zależności od stopnia zintegrowania państw wchodzących w jej skład (m.in. w zakresie produkcji, handlu, nauki, techniki), stąd właśnie istotny jest wysoki i jednocześnie podobny stopień rozwoju państw członkowskich. Jest to szczególnie ważne w państwach słabszych gospodarczo, które planują wejście do UGiW – jeżeli taki kraj wszedłby do niej zbyt wcześnie, tj. z niewystarczającym poziomem zintegrowania z państwami już w niej będącymi, wówczas poniósłby więcej kosztów, niż osiągnął korzyści. Przy czym trzeba pamiętać, że tworzenie wspólnego obszaru walutowego jest procesem dynamicznym, co oznacza, że układ strat i zysków kształtuje się różnie w czasie. Dlatego też istotne jest rozpatrywanie wypadkowej efektów pozytywnych i negatywnych w dłuższej perspektywie czasu.

Ponieważ przewaga korzyści nad kosztami uczestnictwa w unii gospodarczo-walutowej pojawia się po osiągnięciu przez kraj wstępujący zbieżności w zakresie rozwoju gospodarczego z pozostałymi państwami członkowskimi, Unia Europejska zadbała, żeby do UGiW dołączały obszary przygotowane do tego. W związku z powyższym w traktacie z Maastricht określone zostały tzw. kryteria konwergencji (kryteria zbieżności, kryteria z Maastricht), których osiągnięcie jest konieczne, aby poszczególne państwa członkowskie mogły przystąpić do unii walutowej¹²²:

- kryterium stabilności cenowej – oznacza ono, że państwo członkowskie ma trwały poziom stabilności cen, a średnia stopa inflacji odnotowana w tym kraju w ciągu jednego roku poprzedzającego badanie nie przekracza o więcej niż 1,5 punktu procentowego inflacji trzech państw członkowskich o najstabilniejszych cenach (inflacja mierzona jest za pomocą wskaźnika cen artykułów konsumpcyjnych na porównywalnych podstawach, z uwzględnieniem w deficytach krajowych);
- kryterium sytuacji finansów publicznych:
 - stosunek planowanego lub rzeczywistego deficytu publicznego do PKB nie powinien przekroczyć 3%;
 - stosunek długu publicznego do PKB wyrażonego w cenach rynkowych nie powinien przekroczyć 60%;
- kryterium udziału w mechanizmie kursów walut Europejskiego Systemu Walutowego (w 1996 roku zastąpionego przez Europejski System Walutowy II) – oznacza, że państwo członkowskie stosowało normalne granice wahań przewidziane w mechanizmie kursowym, bez poważnych napięć przynajmniej przez dwa lata przed badaniem, w szczególności zaś nie zdewaluowało dwustronnego centralnego kursu swojej waluty wobec żadnej innej waluty państwa członkowskiego z własnej inicjatywy przez ten sam okres;
- kryterium konwergencji stóp procentowych – oznacza ono, że państwo członkowskie w ciągu jednego roku przed badaniem miało średnią nominalną długoterminową stopę procentową nieprzekraczającą więcej niż o 2 punkty procentowe stopy procentowej trzech państw członkowskich o najstabilniejszych cenach. Stopy procentowe oblicza się na podstawie długoterminowych obligacji państwowych lub porównywalnych papierów wartościowych, z uwzględnieniem różnic w definicjach krajowych.

Dla wzmocnienia i uzupełnienia postanowień traktatu z Maastricht w zakresie nadzoru nad polityką fiskalną państw członkowskich oraz koordynacji polityki gospodarczej w 1997 roku w Amsterdamie został przyjęty Pakt stabilności i wzrostu (Stability and Growth Pact). Był on kilkakrotnie reformowany, a jego celem jest

¹²² Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht 7 lutego 1992, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864, art. 109j; tamże, Protokół w sprawie kryteriów konwergencji określonych w artykule 109j Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, art. 1, 2, 3, 4; Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz.Urz. UE, L 145/1, 10.06.2009, art. 1.

osiągnięcie trwałego i silnego wzrostu gospodarczego dzięki sprawnym finansom państwa. W związku z tym Komisja Europejska nadzoruje m.in. poziom deficytu budżetowego oraz długu publicznego. Tak więc przyjęte w formie paktu zasady miały nie tylko umożliwić wejście poszczególnym krajom do UGiW, lecz także przede wszystkim zapewnić realizację kryteriów budżetowych w dłuższej perspektywie już w samej strefie euro.

Pakt stabilności i wzrostu składa się z dwóch elementów – części prewencyjnej i naprawczej. Pierwsza z nich zobowiązuje kraje członkowskie do przesyłania Komisji Europejskiej programów konwergencji i stabilności: te pierwsze są przygotowywane przez państwa, które nie należą do strefy euro, drugie zaś przez kraje, które wprowadziły euro (ma to zapewnić stabilność budżetową w strefie euro). Programy stabilności i konwergencji wskazują cele średniookresowej polityki budżetowej, sposób ich osiągnięcia, a także potencjalny rozwój sytuacji gospodarczej w najbliższej przyszłości, w tym kształtowanie się podstawowych wielkości makroekonomicznych, m.in. PKB, inflacji, bezrobocia. Gdy program zostanie ostatecznie zatwierdzony przez Unię Europejską, jego wdrażanie jest monitorowane przez Radę. W przypadku stwierdzenia, że prowadzona polityka budżetowa w danym państwie członkowskim odbiega od przyjętych w programie założeń lub też pomimo ich wdrażania istnieje możliwość nieosiągnięcia założonych rezultatów oraz zagraża funkcjonowaniu UGiW, Rada formułuje zalecenia podjęcia działań naprawczych.

Z kolei część naprawcza Paktu stabilności i wzrostu określa sankcje za nieprzestrzeganie wyznaczonych kryteriów budżetowych. W rzeczywistości oznacza ona procedurę unikania nadmiernego deficytu w państwach członkowskich. Ponadto część ta wskazuje sankcje także w sytuacji, gdy państwo członkowskie nie czyni postępów we wdrażaniu zalecanych przez Radę działań naprawczych.

Fundusz Spójności z założenia został stworzony jako instrument wspierający najsłabsze państwa członkowskie w dążeniu do konwergencji gospodarczej. W związku z tym przypisano mu również szczególną funkcję w pomocy w osiągnięciu kryteriów konwergencji, a dzięki temu zwiększenie efektywności funkcjonowania obszaru wspólnej waluty w Unii Europejskiej. Fundusz Spójności w rzeczywistości odgrywa jednak znacznie większą rolę, wspierając bowiem najsłabsze obszary Wspólnoty, jednocześnie przyczynia się do osiągnięcia spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej terytorium Unii Europejskiej.

4.2. Utworzenie Funduszu Spójności i kryteria kwalifikowalności do wsparcia

Fundusz Spójności powstał na mocy Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej, a za datę jego powołania do życia przyjmuje się 1993 rok, przy czym przez pierwszy rok, do uprawomocnienia się właściwego rozporządzenia ustanawiającego Fundusz Spójności w 1994 roku, funkcjonował tzw. **finansowy instrument spójności**.

Miał on charakter pilotażowy, aczkolwiek funkcjonował już w sposób właściwy Funduszowi Spójności. Decyzja o przyjęciu takiego rozwiązania zapadła na szczycie w Edynburgu w grudniu 1992 roku, a wynikała ona z problemów z ratyfikacją Traktatu o Unii Europejskiej i związanym z tym opóźnieniem w rozpoczęciu funkcjonowania Funduszu Spójności. Chodziło o to, aby można było wykorzystywać leżące w jego gestii środki na działania, bez oczekiwania na zakończenie procedury prawnej ustanawiającej fundusz (chciano zminimalizować skutki opóźnienia jego powstania). Jednocześnie biedniejsze kraje, przede wszystkim Hiszpania, uzależniały podpisanie traktatu z Maastricht od możliwości otrzymania dodatkowego wsparcia ze Wspólnoty (kraje te dodatkowe środki uzyskały właśnie w postaci Funduszu Spójności).

W momencie powoływania do życia Funduszu Spójności przyjęto, że będzie to instrument tymczasowy, mający działać tylko do końca 1999 roku. Na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie w 1999 roku Rada Europejska zarekomendowała jednak przedłużenie okresu jego funkcjonowania, podając argument stosunkowo wysokiej efektywności jego działania. Nie bez znaczenia pozostawał także fakt, iż Unia Europejska przygotowywała się do kolejnego, największego rozszerzenia. Tak więc Fundusz Spójności został włączony do następnego okresu programowania, choć część państw członkowskich, w szczególności Niemcy, kwestionowała jego dalsze istnienie, co wynikało ze znacznego obciążenia budżetu tych państw na rzecz krajów słabszych i pewnej niechęci do utrzymywania takiego stanu rzeczy wobec własnych wewnętrznych trudności gospodarczych. Fundusz Spójności nie zaprzestał swojego funkcjonowania również w kolejnych okresach programowania, a wręcz z tymczasowego instrumentu mającego ułatwić wejście słabszym państwom do UGiW stał się jednym z głównych (obok funduszy strukturalnych) instrumentów realizacji unijnej polityki regionalnej.

Na mocy rozporządzenia ustanawiającego finansowy instrument spójności (które weszło w życie 1 kwietnia 1993 roku) fundusz ten był przewidziany dla państw członkowskich spełniających łącznie dwa warunki¹²³:

- produkt narodowy brutto (PNB) na mieszkańca kraju członkowskiego jest niższy od 90% analogicznej średniej dla Wspólnoty;
- państwo członkowskie ma opracowany program osiągnięcia kryteriów konwergencji.

Kraje członkowskie będące w lepszej sytuacji pod względem poziomu rozwoju gospodarczego (tj. te, których PNB na mieszkańca przekraczał próg kwalifikowalności) nie mogły korzystać ze środków finansowego instrumentu spójności. Te zaś zakwalifikowane do pomocy z instrumentu podlegały kolejnej ocenie po to,

¹²³ Council Regulation (EEC) No 792/93 of 30 March 1993 Establishing a Cohesion Financial Instrument, Dz. Urz. UE, L 079, 1.04.1993, art. 1.

aby określić wielkość należnego wsparcia. Podział środków pomiędzy nie odbywał się na podstawie dokładnych i obiektywnych kryteriów, takich jak¹²⁴:

- liczba ludności;
- PNB na osobę;
- powierzchnia kraju.

Pod uwagę brano także inne czynniki społeczno-gospodarcze, jak np. braki w infrastrukturze transportu.

26 maja 1994 roku rozpoczął funkcjonowanie już właściwy fundusz – tj. Fundusz Spójności (czasami nazywany też Funduszem Kohezji). Dotychczasowe przepisy mające odniesienie do finansowego instrumentu spójności zostały „przeniesione” na Fundusz Spójności (znalazły się one w ustanawiającym je rozporządzeniu), co umożliwiło płynne przejście z jednego funduszu na drugi. Przy czym nastąpiło pewne rozszerzenie zasad funkcjonowania Funduszu Spójności o kilka nowych zagadnień. Przede wszystkim przypisano mu rolę wzmacniania spójności społecznej i gospodarczej Wspólnoty, i tym samym stał się on instrumentem realizacji polityki regionalnej, choć nigdy nie należał do funduszy strukturalnych.

Kryteria kwalifikowalności do wsparcia z Funduszu Spójności zostały utrzymane aż do obecnego okresu programowania (2021–2027), a więc wymagany jest ustalony wcześniej próg PNB na mieszkańca¹²⁵. Ponadto od okresu 2000–2006 do dotychczasowych kryteriów dodano także wymóg wprowadzenia przez te kraje przed styczniem 2000 roku programu stabilności oraz programu konwergencji. Pozostawiono również obowiązujące przy finansowym instrumencie spójności kryteria rozdziału środków pomiędzy zakwalifikowane do wsparcia państwa¹²⁶.

W przypadku funduszy strukturalnych kwalifikowanie do wsparcia poszczególnych obszarów dotyczy całego okresu programowania. Oznacza to, że region, który spełnił określone kryteria i zakwalifikował się do pomocy z danego funduszu przed rozpoczęciem tego okresu, ma zagwarantowane wsparcie przez całą nadchodzącą perspektywę finansową. W przypadku zaś Funduszu Spójności dla lat 1994–1999 i 2000–2006 postanowiono, że w połowie okresu kwalifikowalności następować będzie ponowna ocena państw korzystających z jego środków. Fundusz miał kontynuować wsparcie, jeżeli wielkość PNB na mieszkańca w tych państwach pozostała niższa od 90% wielkości średniego PNB na mieszkańca we Wspólnocie. Każde natomiast kwalifikujące się państwo, którego wysokość PNB przekroczyła próg 90%, traciło swoje uprawnienia do uzyskania pomocy z funduszu na nowe projekty lub, w przypadku

¹²⁴ Council Regulation (EEC) No 792/93..., art. 4.

¹²⁵ Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 Establishing a Cohesion Fund, Dz. Urz. UE, L 130, 25.05.1994, art. 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060..., art. 108.

¹²⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060..., załącznik XXVI.

ważnych projektów podzielonych na kilka technicznie i finansowo niezależnych etapów, na ich nowe etapy¹²⁷.

W kolejnych dwóch perspektywach finansowych, 2007–2013 i 2014–2020, również w połowie okresu następowała weryfikacja kwalifikowalności państw do kontynuacji pomocy z Funduszu Spójności. W przypadku gdy ich PNB na mieszkańca przekraczał 90% unijnego wskaźnika, traciły one status kwalifikowalności i otrzymywały wsparcie z Funduszu Spójności przejściowo i na szczególnych zasadach. Oznaczało to stopniowe ograniczanie pomocy w następnych latach¹²⁸. W obecnym okresie (2021–2027) Komisja przyjęła decyzję ustanawiającą wykaz państw członkowskich spełniających kryteria kwalifikowalności do wsparcia z Funduszu Spójności, który obowiązuje od 1 stycznia 2021 roku do 31 grudnia 2027 roku¹²⁹.

Istnieje jednak sytuacja, kiedy pomoc z Funduszu Spójności może zostać zawieszona. Od momentu jego powołania do życia aż do obecnego okresu programowania włącznie jeżeli Rada podjęła decyzję o istnieniu nadmiernego deficytu w państwie członkowskim beneficjencie Funduszu Spójności oraz stwierdziła, że nie podjęło ono skutecznego działania w odpowiedzi na jej zalecenie, może ona podjąć decyzję o wstrzymaniu całości albo części zobowiązań z funduszu wobec danego państwa członkowskiego.

4.3. Beneficjenci Funduszu Spójności

W 1993 roku do wsparcia z finansowego instrumentu spójności zakwalifikowały się cztery kraje: Grecja, Hiszpania, Portugalia i Irlandia. Uwzględniając kryteria brane pod uwagę przy rozdziale środków funduszu między państwa beneficjentów, jego zasoby zostały podzielone następująco: Hiszpanii przyznano 52–58% całości środków, Grecji 18–20%, Portugalii 18–20%, Irlandii 7–10%¹³⁰. Przez cały drugi okres programowania (1994–1999) do pomocy z Funduszu Spójności zakwalifikowały się te same cztery kraje, które nazwano krajami kohezji, a środki funduszu zostały podzielone następująco: Hiszpanii przyznano 52–58%, Grecji i Portugalii po 16–20%, Irlandii zaś 7–10% całości zasobów funduszu¹³¹.

¹²⁷ Council Regulation (EC) No 1164/94..., art. 2; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999, art. 1.

¹²⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., art. 7; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013..., art. 90.

¹²⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060..., art. 108.

¹³⁰ Council Regulation (EEC) No 792/93..., Annex I.

¹³¹ Council Regulation (EC) No 1164/94..., art. 4.

W perspektywie 2000–2006 do wsparcia z Funduszu Spójności zakwalifikowała się Hiszpania z dolnym i górnym limitem wsparcia z funduszu w wysokości 61–63,5% całości środków, Grecja: 16–18%, Portugalia: 16–18%, Irlandia: 2–6%. Zgodnie z dokonaną w połowie okresu programowego weryfikacją kwalifikowalności 1 stycznia 2004 roku Irlandia utraciła status kraju mogącego uzyskiwać środki z Funduszu Spójności z racji przekroczenia wymaganego progu PNB na osobę (wyniósł on 101% średniej wspólnotowej).

Jednocześnie po rozszerzeniu Unii Europejskiej, które miało miejsce w maju 2004 roku, zasięg oddziaływania funduszu rozciągnął się na wszystkie dziesięć nowych państw członkowskich. Przeznaczone dla nich na lata 2004–2006 zasoby Funduszu Spójności wyniosły 7,591 mld euro, a ich rozdział wyglądał następująco¹³²:

- Czechy: 9,76–12,28%;
- Estonia: 2,88–4,39%;
- Cypr: 0,43–0,84%;
- Łotwa: 5,07–7,08%;
- Litwa: 6,15–8,17%;
- Węgry: 11,58–14,61%;
- Malta: 0,16–0,36%;
- Polska: 45,65–52,72%;
- Słowenia: 1,72–2,73%;
- Słowacja: 5,71–7,72%.

W 2007 roku do Unii Europejskiej wstąpiły Bułgaria i Rumunia, a ponieważ były to najsłabsze kraje we Wspólnocie, dołączyły one do beneficjentów Funduszu Spójności. Tak więc w czwartym okresie programowania (2007–2013) fundusz wspierał następujące kraje¹³³:

- Grecja: 5,6% całości środków funduszu;
- Portugalia: 4,7%;
- Czechy: 13,4%;
- Estonia: 1,7%;
- Cypr: 0,3%;
- Łotwa: 2,3%;
- Litwa: 3,5%;

¹³² Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 236, 23.09.2003, załącznik II.

¹³³ Obliczenia własne na podstawie: Decyzja Komisji z dnia 30 sierpnia 2010 r. zmieniająca decyzję 2006/594/WE ustalającą indykatorywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „Konwergencja” w latach 2007–2013 w odniesieniu do dodatkowych środków przydzielonych Republice Czeskiej, Polsce i Słowacji, Dz. Urz. UE, L 232/6, 2.09.2010, załącznik III.

- Węgry: 13,0%;
- Malta: 0,4%;
- Polska: 33,8%;
- Słowenia: 2,1%;
- Słowacja: 5,9%;
- Rumunia: 9,9%;
- Bułgaria: 3,4%.

Otrzymująca pomoc z Funduszu Spójności od początku jego istnienia Hiszpania z początkiem perspektywy 2007–2013 utraciła status kwalifikowalności i w związku z tym od 2007 roku otrzymywała wsparcie przejściowe. Oznaczało to stopniowe wygaszanie finansowania z Funduszu Spójności (kraj ten dostawał każdego roku coraz mniejsze kwoty z funduszu).

W latach 2014–2020 beneficjentami Funduszu Spójności były te same kraje co w poprzedzającym okresie programowania oraz Chorwacja, która weszła do Unii Europejskiej w 2013 roku. Tym samym liczba państw beneficjentów funduszu zwiększyła się do 15, a podział jego środków wyglądał następująco¹³⁴:

- Grecja: 5,1% całości środków funduszu;
- Portugalia: 4,5%;
- Czechy: 9,9%;
- Estonia: 1,7%;
- Cypr: 0,4%;
- Chorwacja: 4,1%;
- Łotwa: 2,1%;
- Litwa: 3,2%;
- Węgry: 9,5%;
- Malta: 0,3%;
- Polska: 36,6%;
- Słowenia: 1,4%;
- Słowacja: 6,6%;
- Rumunia: 11,0%;
- Bułgaria: 3,3%.

¹³⁴ Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, a także rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ze szczególnej alokacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, wraz z wykazem kwalifikujących się regionów oraz kwotami, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę” oraz na pomoc najbardziej potrzebującym na okres 2014–2020, Dz. Urz. UE, L 104/13, 8.04.2014, załącznik VIII.

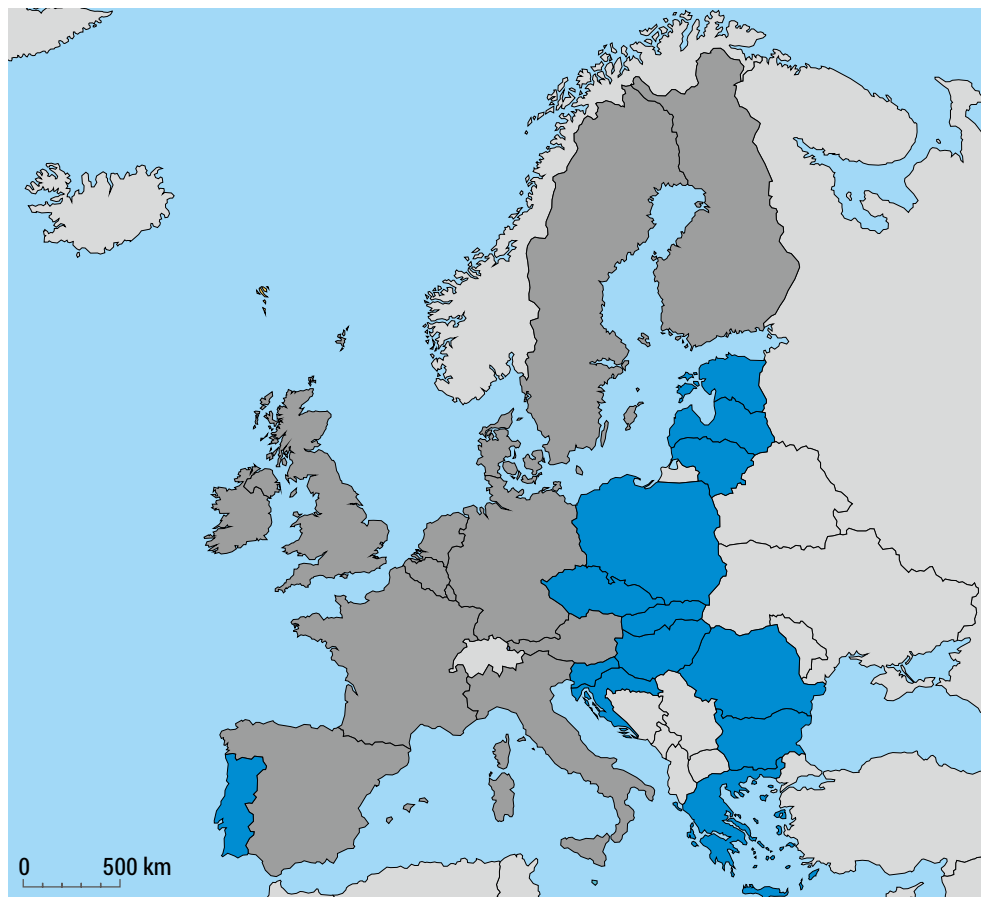
Aktualna perspektywa finansowa nie przyniosła zmian w układzie beneficjentów Funduszu Spójności. Te same 15 państw z perspektywy 2014–2020 będzie otrzymywać wsparcie funduszu w obecnej siedmioletce¹³⁵. Uwzględniając wytyczne dla dokonania krajowych alokacji środków z funduszu, poszczególne państwa w latach 2021–2027 otrzymają¹³⁶:

- Grecja: 8,3% całości środków funduszu;
- Portugalia: 9,3%;
- Czechy: 17,4%;
- Estonia: 2,2%;
- Cypr: 0,5%;
- Chorwacja: 3,2%;
- Łotwa: 2,8%;
- Litwa: 7,1%;
- Węgry: 9,5%;
- Malta: 0,4%;
- Polska: 25,3%;
- Słowenia: 2,0%;
- Słowacja: 4,4%;
- Rumunia: 9,7%;
- Bułgaria: 3,5%.

¹³⁵ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1130 z dnia 5 lipca 2021 r. ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2021–2027, Dz. Urz. UE, L 244/10, 9.07.2021, załącznik III.

¹³⁶ Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1131 z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus oraz Fundusz Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie według kategorii regionów, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów przydzielonych na dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych, rocznego podziału kwot, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na Europejską inicjatywę miejską, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na współpracę transnarodową na rzecz innowacyjnych rozwiązań, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na międzyregionalne inwestycje innowacyjne, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę transgraniczną celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę transnarodową celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę międzyregionalną celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę regionów najbardziej oddalonych celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2021–2027, Dz. Urz. UE, L 244/21, 9.07.2021, załącznik VIII.

Finansowanie z Funduszu Spójności w poszczególnych okresach programowania otrzymuje w zasadzie ta sama grupa państw, jedynie dwa z nich – najpierw Irlandia, a potem Hiszpania – wypadły z tego wsparcia. Fundusz jest instrumentem skierowanym przede wszystkim do państw Europy Środkowo-Wschodniej, które dołączały do Unii Europejskiej w 2004 roku (rysunek 4.2). Z państw tzw. starej piętnastki obecnie tylko dwa kraje objęte są pomocą Funduszu Spójności (Grecja i Portugalia).



RYSUNEK 4.2. Państwa beneficjenci Funduszu Spójności w latach 2021–2027

ŹRÓDŁO: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Cohesion Fund*, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/ [dostęp: 23.09.2021].

Przez pierwszą dekadę funkcjonowania Funduszu Spójności największym jego beneficjentem była Hiszpania. Po rozszerzeniu Unii Europejskiej w 2004 roku i dołączeniu do finansowania z tego funduszu kolejnych dziesięciu państw najwięcej jego zasobów skierowanych zostało do Polski. Od 2007 roku to właśnie nasz kraj jest największym beneficjentem Funduszu Spójności – w latach 2007–2013 i 2014–2021 przypadło nam około jednej trzeciej budżetu funduszu. Choć w dalszym ciągu Polska otrzymuje

największą część zasobów Funduszu Spójności, to w obecnym okresie programowania (2021–2027) dosyć znacząco został zredukowany jej udział w środkach funduszu przy jednoczesnym widocznym wzroście finansowania dla Czech, Portugalii i Grecji.

4.4. Kategorie projektów wspierane przez Fundusz Spójności oraz poziom dofinansowania

Każdy z funduszy pomocowych Unii Europejskiej ze względu na przypisane mu cele ma określoną specyfikę funkcjonowania, w tym dziedziny interwencji. Fundusz Spójności od początku był pomyślany tak, aby wspierać tylko dwie konkretne kategorie inwestycji – ochronę środowiska i infrastrukturę transportu. Dobór tych obszarów nie był przypadkowy. Inwestycje w zakresie infrastruktury transportu mają się przyczynić do lepszego powiązania obszarów peryferyjnych z tymi o wysokim poziomie rozwoju. Z kolei poprawa dostępności będzie miała wpływ na zintensyfikowanie wymiany handlowej oraz przepływu ludności – lepsze korzystanie z efektów wspólnego rynku.

Rozwinięta infrastruktura transportu w szerokim ujęciu postrzegana jest jako czynnik wpływający na konkurencyjność gospodarki. Przyczynia się ona bowiem do poprawy efektywności transportu, większej atrakcyjności regionu dla inwestycji zewnętrznych oraz do poprawy dostępu do podstawowych czynników produkcji (pracy i kapitału).

Połączenie inwestycji transportowych z przedsięwzięciami w zakresie środowiska przyrodniczego związane jest z koncepcją zrównoważonego rozwoju, chodzi bowiem o to, aby dynamizacja rozwoju najsłabszych państw członkowskich (poprzez rozwinięcie sieci transportowych) nie odbywała się kosztem nadmiernej degradacji środowiska i obniżenia jakości życia ludzi.

Przedsięwzięcia finansowane przez Fundusz Spójności dla obydwu dziedzin są bliżej precyzowane dla każdego okresu programowania, czyli wskazywane są rodzaje projektów z zakresu ochrony środowiska oraz infrastruktury transportu, które mogą uzyskać współfinansowanie funduszu. Finansowy instrument spójności mógł udzielać wsparcia na następujące projekty¹³⁷:

- dotyczące środowiska naturalnego przyczyniające się do zachowania, ochrony i poprawy środowiska naturalnego, ochrony zdrowia ludzkiego, rozsądnego i racjonalnego wykorzystania zasobów naturalnych, promowania na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązania regionalnych i światowych problemów środowiska naturalnego;
- w zakresie infrastruktury transportu, stanowiące przedmiot wspólnego interesu, promujące połączenia i interoperacyjność sieci krajowych oraz dostęp do tych sieci;
- badania wstępne odnoszące się do projektów, w szczególności analizy kosztów i zysków, a także wsparcie techniczne.

¹³⁷ Council Regulation (EEC) No 792/93..., art. 2.

TABELA 4.1. Rodzaje przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury transportu finansowane przez Fundusz Spójności w latach 1994–2027

Okres programowania	Ochrona środowiska	Infrastruktura transportu
1994–1999	<ul style="list-style-type: none"> • projekty przyczyniające się do zachowania, poprawy i ochrony środowiska, ochrony ludzkiego zdrowia, racjonalnej i rozsądnej użycia zasobów; • projekty mające na celu promowanie środków na szczeblu międzynarodowym służącym rozwiązywaniu regionalnych lub światowych problemów środowiskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> • projekty przyczyniające się do zachowania, poprawy i ochrony środowiska, ochrony ludzkiego zdrowia, racjonalnej i rozsądnej użycia zasobów; • projekty mające na celu promowanie środków na szczeblu międzynarodowym służącym rozwiązywaniu regionalnych lub światowych problemów środowiskowych 	<ul style="list-style-type: none"> • projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi (projekty musiały być zgodne z wytycznymi dotyczącymi rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 roku^a)
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> • projekty w dziedzinach związanych ze zrównoważonym rozwojem, które przedstawiają wyraźne korzyści w wymiarze środowiskowym, czyli efektywności energetycznej i energii odnawialnej; • projekty środowiskowe w sektorze transportowym, ale poza sieciami transeuropejskimi, kolei, transportu rzeczno-morskiego, intermodalnych systemów transportowych i ich interoperacyjności, zarządzania ruchem drogowym, morskim i lotniczym, ekologicznego transportu miejskiego i transportu publicznego 	<ul style="list-style-type: none"> • projekty związane z transeuropejskimi sieciami transportowymi (projekty musiały być zgodne z wytycznymi dotyczącymi rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej na mocy decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 lipca 1996 roku^a)

Okres programowania	Ochrona środowiska	Infrastruktura transportu
2014–2020	<ul style="list-style-type: none"> projekty na rzecz środowiska, włączając w to dziedziny związane ze zrównoważonym rozwojem oraz energią, niosące ze sobą korzyści dla środowiska 	<ul style="list-style-type: none"> projekty dotyczące transeuropejskich sieci transportowych [TEN-T] (projekty musiały być zgodne z wytycznymi dotyczącymi rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej na mocy Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 11 grudnia 2013 roku^{b)})
2021–2027	<ul style="list-style-type: none"> projekty na rzecz środowiska, w tym korzystne dla środowiska inwestycje związane ze zrównoważonym rozwojem oraz energią, ze szczególnym uwzględnieniem energii odnawialnej 	<ul style="list-style-type: none"> projekty dotyczące transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T)

^a Decyzja nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz. Urz. UE, L 228, 9.09.1996.

^b Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz. Urz. UE, L 348/1, 20.12.2013.

ŹRÓDŁO: Council Regulation (EC) No 1164/94..., art. 3; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999...; Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz. Urz. UE, L 210/79, 31.07.2006, art. 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE, L 347/281, 20.12.2013, art. 2; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058..., art. 6

Poza podstawowymi dziedzinami wsparcia środki Funduszu Spójności w niewielkim zakresie mogły być przeznaczone na wstępne badania odnoszące się do kwalifikujących się projektów (dla lat 1994–1999 i 2000–2006) oraz na wsparcie techniczne – tzw. pomoc techniczną (poza okresem 2007–2013), a w obecnym okresie programowania (2021–2027) mogą to być również działania informacyjne, komunikacyjne i badania.

W okresie 2007–2013 wskazane zostały wydatki niekwalifikowalne do wsparcia z Funduszu Spójności, do których zaliczono: mieszkalnictwo, likwidację elektrowni jądrowych, podlegający zwrotowi podatek od towarów i usług (VAT), odsetki od zadłużenia oraz zakup gruntów za kwotę przekraczającą 10% całkowitych wydatków kwalifikowalnych w ramach danej operacji¹³⁸.

¹³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz. Urz. UE, L 210/79, 31.07.2006, art. 3.

Z kolei od 2014 roku przy rodzajach przedsięwzięć wspieranych przez Fundusz Spójności zaczęto wskazywać te z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury transportu, które są wykluczone z jego wsparcia. W latach 2014–2020 Fundusz Spójności nie mógł finansować¹³⁹:

- likwidacji ani budowy elektrowni jądrowych;
- inwestycji na rzecz redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z listy działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE;
- inwestycji w budynki mieszkalne, chyba że były one związane z promowaniem efektywności energetycznej lub korzystaniem z odnawialnych źródeł energii;
- wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych;
- przedsiębiorstw w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa;
- inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych, chyba że były one związane z ochroną środowiska lub towarzyszyły im inwestycje niezbędne do łagodzenia bądź ograniczenia ich negatywnego oddziaływania na środowisko.

W perspektywie 2021–2027 utrzymano część dotychczasowych kategorii inwestycji wyłączonych z zakresu pomocy Funduszu Spójności oraz dodano kolejne. Obecnie fundusz nie współfinansuje następujących przedsięwzięć¹⁴⁰:

- likwidacji lub budowy elektrowni jądrowych;
- inwestycji służących redukcji emisji gazów cieplarnianych pochodzących z wykazu działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE;
- wytwarzania, przetwórstwa i wprowadzania do obrotu tytoniu i wyrobów tytoniowych;
- przedsiębiorstw znajdujących się w trudnej sytuacji w rozumieniu unijnych przepisów dotyczących pomocy państwa;
- inwestycji w infrastrukturę portów lotniczych, z wyjątkiem regionów najbardziej oddalonych lub istniejących regionalnych portów lotniczych (w przypadkach inwestycji w środki łagodzące oddziaływanie na środowisko albo inwestycji w ochronę, bezpieczeństwo, jak i systemy zarządzania ruchem lotniczym wynikające z badań nad systemem zarządzania ruchem lotniczym w jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej);
- inwestycji w zakresie składowania odpadów (z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych przypadków w regionach najbardziej oddalonych oraz inwestycji w zakresie zamykania, przekształcania lub zabezpieczania istniejących składowisk, pod warunkiem że takie inwestycje nie zwiększają ich przepustowości);

¹³⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE, L 347/281, 20.12.2013, art. 2.

¹⁴⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 2021/1058..., art. 6.

- inwestycji służących zwiększeniu przepustowości obiektów przetwarzania odpadów reszkowych (z wyjątkiem szczególnie uzasadnionych przypadków w regionach najbardziej oddalonych oraz inwestycji w technologie odzyskiwania materiałów z odpadów reszkowych do celów gospodarki o obiegu zamkniętym);
- inwestycji w zakresie produkcji, przetwarzania, transportu, dystrybucji, magazynowania lub spalania paliw kopalnych (z wyjątkami wskazanymi w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, art. 6).

W odniesieniu do dziedzin wspieranych przez Fundusz Spójności już od samego początku został zapisany wymóg równowagi między projektami w dziedzinie ochrony środowiska a tymi dotyczącymi infrastruktury transportowej. Równowaga ta określana jest z uwzględnieniem szczególnych potrzeb w zakresie inwestycji i infrastruktury dla każdego państwa członkowskiego, ustalana zaś we współpracy między państwami członkowskimi a Komisją. Odpowiednia równowaga oznacza, iż niedopuszczalna jest sytuacja, gdyby jedna z tych dwóch dziedzin systematycznie otrzymywała większą część zasobów funduszu. Komisja przyjęła tu zasadę alokacji finansowej 50/50, przy czym uwzględniono elastyczne podejście do tej zasady oznaczające, że nie wymaga się uzyskania równego podziału środków w każdym roku, ale dopiero dla całego okresu programowego. Mogło bowiem zdarzyć się tak, że w jednej z dziedzin nie ma więcej zgłoszonych projektów o dofinansowanie, podczas gdy w drugiej „oczekują” na wsparcie rzeczywiście dobre przedsięwzięcia.

Powołując do życia Fundusz Spójności, przyjęto, że będzie on finansował całe projekty, jego poszczególne etapy, które są technicznie lub finansowo niezależne, albo też grupy projektów powiązanych ze sobą widoczną strategią tworzącą spójną całość. Ponadto założono, że wsparcie z funduszu ma dotyczyć dużych przedsięwzięć – koszt jednego projektu bądź grupy powiązanych ze sobą projektów nie mógł być mniejszy niż 10 mln ECU. Chodziło bowiem o to, by z jednej strony wspierać przedsięwzięcia istotnie przyczyniające się do poprawy poziomu i jakości życia danego kraju, z drugiej strony zaś o współfinansowanie tych przekraczających możliwości danego regionu.

W 1999 roku nastąpiła zamiana jednostek ECU na nową walutę – euro (1 ECU przeliczono jako 1 euro), stąd kategoria tzw. dużego projektu obejmowała wartość 10 mln euro. W 2007 roku zwiększono kwotę całkowitego kosztu projektu uznanego za duży – w przypadku środowiska przyrodniczego musiał on przekraczać 25 mln euro, a w zakresie infrastruktury transportu 50 mln euro. W 2014 roku ujednolicono próg wartości kosztów kwalifikowalnych projektu bez względu na dziedzinę i od tego momentu wynosił on 50 mln euro. Od obecnej perspektywy finansowej w ramach środków upraszczających zrezygnowano z przepisów dotyczących dużych projektów (brak szczególnych zasad i procedur w ich przypadku).

Zgodnie z zasadami przyjętymi w Unii Europejskiej rolą funduszy pomocowych nie jest zastępowanie środków krajowych, ale współfinansowanie przedsięwzięć w państwach członkowskich. To z kolei wymaga określenia wielkości wkładu Wspólnoty oraz wkładu krajowego. Zarówno dla finansowego instrumentu spójności, jaki i Funduszu Spójności w latach 1994–2006 stopa pomocy wspólnotowej została ustalona na poziomie 80–85% wydatków publicznych lub innych równoważnych wydatków, łącznie z wydatkami podmiotów, których działalność jest podjęta w ramach administracyjnych bądź prawnych, ze względu na którą mogą być uważane za równoważne podmiotom publicznym. Rzeczywista stopa pomocy ustalana była w zależności od rodzaju przeprowadzonych działań. Wyjątkiem były badania wstępne oraz środki wsparcia technicznego, gdzie finansowanie to mogło wynosić 100% kosztu całkowitego¹⁴¹.

Od 2007 roku do momentu obecnego (lata 2021–2027) ustalono poziom dofinansowania z Funduszu Spójności w wielkości 85% kwalifikowanych wydatków¹⁴². Utrzymano również, że działania pomocy technicznej realizowane z inicjatywy lub w imieniu Komisji mogą być finansowane w 100%.

Ponadto w kontekście m.in. dofinansowania określone zostały kategoria „projektu generującego dochód” oraz sposób obliczania pomocy z Funduszu Spójności dla tego typu przedsięwzięć. W przypadku środowiska przyrodniczego projektem generującym dochód były inwestycje produkcyjne, w zakresie infrastruktury transportu zaś inwestycje, których wykorzystanie obejmowało opłaty świadczone bezpośrednio przez użytkowników. Przy wyznaczaniu pomocy z Funduszu Spójności dla projektów generujących dochód wielkość wydatków takiego przedsięwzięcia, będąca podstawą do określenia wielkości wsparcia, miała być ustalana przez Komisję we współpracy z państwem beneficjentem po uwzględnieniu dochodu uzyskiwanego z danego przedsięwzięcia. Od obecnego okresu programowania (2021–2027) w ramach środków upraszczających zrezygnowano z przepisów dotyczących projektów generujących dochody.

4.5. Fundusz Spójności a fundusze strukturalne

Fundusz Spójności został utworzony jako instrument komplementarny wobec funduszy strukturalnych i choć zadaniem ich wszystkich jest wzmocnienie spójności społecznej, gospodarczej oraz przestrzennej Unii Europejskiej, to specyfika i sposób funkcjonowania Funduszu Spójności różnią się od charakteru przypisanego funduszom strukturalnym. Największe różnice widoczne były w dwóch pierwszych okresach programowania (tabela 4.2).

¹⁴¹ Council Regulation (EC) No 1164/94..., art. 7.

¹⁴² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006..., załącznik III.

TABELA 4.2. Specyfika funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

Okres	Fundusz Spójności	Fundusze strukturalne
1994–1999	<ul style="list-style-type: none"> • tymczasowy charakter – powołany do życia na określony czas (na lata 1994–1999); • kwalifikacja do wsparcia na poziomie kraju (pomoc skierowana do całych państw członkowskich); • ponowna weryfikacja państw zakwalifikowanych do wsparcia w połowie okresu programowania; • przeznaczony tylko dla najsłabszych państw członkowskich; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PNB na mieszkańca; • zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem ograniczony do dwóch; • wspierał tzw. duże projekty; • brak przypisania do celów polityki regionalnej; • zarządzanie przez projekty – finansowanie pojedynczych projektów; • wyłączone z finansowania inicjatyw wspólnotowych; • maksymalny poziom wsparcia wynosił 80–85% wydatków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> • funkcjonowały jako stałe instrumenty polityki regionalnej; • kwalifikacja do wsparcia na poziomie regionu (pomoc skierowana do poszczególnych regionów w państwach członkowskich); • regiony zakwalifikowane do wsparcia miały ten status do końca okresu programowania; • przeznaczone dla regionów słabo rozwiniętych i problemowych oraz określonych grup społecznych; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PKB na mieszkańca oraz innych kryteriów społeczno-gospodarczych (np. bezrobocie); • szeroki zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem z funduszy; • różnorodny zakres wartości wspieranych projektów; • przypisanie do celów polityki regionalnej; • zarządzanie przez programy – finansowanie całych programów rozwoju (programów operacyjnych); • brały udział w finansowaniu inicjatyw wspólnotowych; • maksymalny poziom wsparcia wynosił 75% całkowitego kosztu projektu
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> • tymczasowy charakter – przedłużenie funkcjonowania na kolejną perspektywę finansową (na lata 2000–2006); • kwalifikacja do wsparcia na poziomie kraju (pomoc skierowana do całych państw członkowskich); • ponowna weryfikacja państw zakwalifikowanych do wsparcia w połowie okresu programowania; • przeznaczony tylko dla najsłabszych państw członkowskich; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PNB na mieszkańca; • zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem ograniczony do dwóch; • wspierał tzw. duże projekty; • brak przypisania do celów polityki regionalnej; 	<ul style="list-style-type: none"> • funkcjonowały jako stałe instrumenty polityki regionalnej; • kwalifikacja do wsparcia na poziomie regionu (pomoc skierowana do poszczególnych regionów w państwach członkowskich); • regiony zakwalifikowane do wsparcia miały ten status do końca okresu programowania; • przeznaczone dla regionów słabo rozwiniętych i problemowych oraz określonych grup społecznych; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PKB na mieszkańca oraz innych kryteriów społeczno-gospodarczych (np. bezrobocie); • szeroki zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem z funduszy; • różnorodny zakres wartości wspieranych projektów; • przypisanie do celów polityki regionalnej;

Okres	Fundusz Spójności	Fundusze strukturalne
2000–2006	<ul style="list-style-type: none"> zarządzanie przez projekty – finansowanie pojedynczych projektów; wyłączone z finansowania inicjatyw wspólnotowych; nieobjęcie zasadą n+2; maksymalny poziom wsparcia wynosił 80–85% wydatków publicznych 	<ul style="list-style-type: none"> zarządzanie przez programy – finansowanie całych programów rozwoju (programów operacyjnych); brały udział w finansowaniu inicjatyw wspólnotowych; wprowadzenie dla funduszy zasady n+2; maksymalny poziom wsparcia wynosił 75% wydatków kwalifikowalnych projektu
2007–2013	<ul style="list-style-type: none"> kwalifikacja do wsparcia na poziomie kraju (pomoc skierowana do całych państw członkowskich); ponowna weryfikacja państw zakwalifikowanych do wsparcia w połowie okresu programowania; przeznaczony tylko dla najsłabszych państw członkowskich; kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PNB na mieszkańca; zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem ograniczony do dwóch; wspierał tzw. duże projekty 	<ul style="list-style-type: none"> kwalifikacja do wsparcia na poziomie regionu (pomoc skierowana do poszczególnych regionów w państwach członkowskich); regiony zakwalifikowane do wsparcia miały ten status do końca okresu programowania; przeznaczone dla wszystkich regionów państw członkowskich; kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PKB na mieszkańca oraz innych kryteriów społeczno-gospodarczych (np. bezrobocie); szeroki zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem z funduszy; różnorodny zakres wartości wspieranych projektów
	<ul style="list-style-type: none"> funkcjonowały jako stałe instrumenty polityki regionalnej (i polityki spójności); przypisanie do celów polityki regionalnej; zarządzanie przez programy – finansowanie całych programów rozwoju (programów operacyjnych); objęcie zasadą n+2 oraz zasadą n+3; maksymalny poziom wsparcia wynosił 85% wydatków kwalifikowalnych projektu 	
2014–2020	<ul style="list-style-type: none"> kwalifikacja do wsparcia na poziomie kraju (pomoc skierowana do całych państw członkowskich); ponowna weryfikacja państw zakwalifikowanych do wsparcia w połowie okresu programowania; przeznaczony tylko dla najsłabszych państw członkowskich; kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PNB na mieszkańca; zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem ograniczony do dwóch; wspierał tzw. duże projekty 	<ul style="list-style-type: none"> kwalifikacja do wsparcia na poziomie regionu (pomoc skierowana do poszczególnych regionów w państwach członkowskich); regiony zakwalifikowane do wsparcia miały ten status do końca okresu programowania; przeznaczone dla wszystkich regionów państw członkowskich; kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PKB na mieszkańca oraz innych kryteriów społeczno-gospodarczych (np. bezrobocie); szeroki zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem z funduszy; różnorodny zakres wartości wspieranych projektów

Okres	Fundusz Spójności	Fundusze strukturalne
2014–2020	<ul style="list-style-type: none"> • funkcjonowały jako stałe instrumenty polityki regionalnej (i polityki spójności); • przypisanie do celów polityki regionalnej; • zarządzanie przez programy – finansowanie całych programów rozwoju (programów operacyjnych); • objęcie zasadą n+3; • maksymalny poziom wsparcia wynosił 85% wydatków kwalifikowalnych projektu 	
2021–2027	<ul style="list-style-type: none"> • kwalifikacja do wsparcia na poziomie kraju (pomoc skierowana do całych państw członkowskich); • przeznaczony tylko dla najsłabszych państw członkowskich; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PNB na mieszkańca; • zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem ograniczony do dwóch; • wspierał tzw. duże projekty 	<ul style="list-style-type: none"> • kwalifikacja do wsparcia na poziomie regionu (pomoc skierowana do poszczególnych regionów w państwach członkowskich); • przeznaczone dla wszystkich regionów państw członkowskich; • kwalifikowalność geograficzna do wsparcia na podstawie PKB na mieszkańca oraz innych kryteriów społeczno-gospodarczych (np. bezrobocie); • szeroki zakres rodzajowy dziedzin objętych wsparciem z funduszy; • różnorodny zakres wartości wspieranych projektów
	<ul style="list-style-type: none"> • funkcjonują jako stałe instrumenty polityki regionalnej (i polityki spójności); • przypisanie do celów polityki regionalnej; • zarządzanie przez programy – finansowanie całych programów rozwoju (programów operacyjnych); • objęcie zasadą n+3 (dla lat 2021–2026) oraz zasadą n+2 (rok 2029); • obszary zakwalifikowane do wsparcia mają ten status do końca okresu programowania; • maksymalny poziom wsparcia wynosi 85% wydatków kwalifikowalnych projektu 	

ŹRÓDŁO: opracowanie własne.

Już w momencie powoływania do życia Funduszu Spójności zakładano, że jego wsparcie będzie potrzebne tylko przez kilka lat – po osiągnięciu kryteriów konwergencji przez biedniejsze państwa członkowskie i tym samym stabilne ich uczestnictwo w UGiW rola funduszu zostałaby wypełniona. Stąd też do końca 2006 roku zasady funkcjonowania Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych w znaczącej części były odmienne. Dopiero przed rozpoczęciem trzeciego okresu programowania podjęto decyzję o wprowadzeniu pewnych zmian w sposobie funkcjonowania Funduszu Spójności.

Od perspektywy finansowej 2007–2013 nastąpiło więc częściowe ujednoczenie specyfiki Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych, w których w tamtym momencie również zaszły znaczące zmiany. Przede wszystkim ograniczono ich liczbę z czterech do dwóch, a zagadnienia związane z obszarami wiejskimi i rybołówstwem, należące wcześniej do przedmiotu ich interwencji, „wyjęto” z polityki regionalnej i dołączono do Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybołówstwa (razem z nowymi funduszami pomocowymi, które zastąpiły zlikwidowane w 2006 roku dwa fundusze strukturalne). Reforma ta wpłynęła też niejako na Fundusz Spójności,

umacniając jego znaczenie jako instrumentu wspierania unijnej polityki regionalnej, czego wyrazem było właśnie wprowadzenie zbieżności w funkcjonowaniu tych trzech funduszy (tj. Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego). Od tego czasu Fundusz Spójności obok funduszy strukturalnych stał się podstawowym narzędziem realizacji celów polityki regionalnej.

Nowym rozwiązaniem w stosunku do Funduszu Spójności wraz z rozpoczęciem okresu programowania 2007–2013 było przypisanie mu tych samych zasad, na jakich funkcjonowały już fundusze strukturalne, a w szczególności zasad komplementarności, spójności, koordynacji, zgodności, programowania, dodatkowości i partnerstwa (choć w rzeczywistości Fundusz Spójności już wcześniej funkcjonował według części tych zasad). Ponadto został on po raz pierwszy bezpośrednio przypisany do finansowania celów polityki regionalnej – wraz z funduszami strukturalnymi miał wspierać cel 1: Konwergencja. W sposobie finansowania przedsięwzięć został też włączony do zasady „n+2”.

W 2007 roku Fundusz Spójności wszedł w schemat programowania obowiązujący fundusze strukturalne. Oznaczało to odejście od zarządzania projektami na rzecz zarządzania przez programy, czyli Fundusz Spójności nie finansował już bezpośrednio projektów (akceptowanych przez Komisję), ale programy operacyjne (w ramach których realizowane były różne projekty). W tym samym czasie w odniesieniu do funduszy strukturalnych wprowadzono taki sam maksymalny próg dofinansowania, jaki miał Fundusz Spójności – podniesiono stopę maksymalnego dofinansowania z 75% do 85% wydatków kwalifikowalnych.

Ujednolicenie sposobu funkcjonowania w pewnych obszarach Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych zostało utrzymane przez kolejne okresy programowania. W obecnej perspektywie (2021–2027) widoczne jest dążenie do jeszcze większej zbieżności tych funduszy, a szczególnie Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Wyrazem tego jest przede wszystkim przyjęcie wspólnych rozporządzeń dla Funduszu Spójności, EFRR, EFS+, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (rozporządzenie ramowe), a także jednego wspólnego rozporządzenia uszczegóławiającego funkcjonowanie Funduszu Spójności i EFRR – zamiast, jak dotychczas, dwóch oddzielnych dla każdego z nich. Takie rozwiązanie wynika z zastosowania części takich samych regulacji i zasad dla powyższych funduszy. Nie zmienia to jednak faktu, że Fundusz Spójności dalej nie należy do funduszy strukturalnych i ma pewną swoją specyfikę nadającą mu tę odrębność.

Podsumowanie

Zagospodarowanie i rozwój przestrzeni Unii Europejskiej wymaga odpowiednich środków realizacji obranych celów. Jednym z przyjętych rozwiązań kształtowania terytorium Wspólnoty są fundusze pomocowe, czyli bezzwrotne środki finansowe wspierające różnorodne przedsięwzięcia w krajach członkowskich, ale także poza obszarem UE. Ze względu zarówno na dużą różnorodność istniejących potrzeb, jak i wyzwań stojących przed Unią Europejską niezbędny stał się szeroki zakres dziedzin oraz obszarów geograficznych wymagających wsparcia. To z kolei spowodowało konieczność wprowadzenia odpowiednio ukierunkowanych funduszy – tj. specjalizujących się w określonym typie interwencji.

Unia Europejska stworzyła więc fundusze odpowiedzialne za kształtowanie swojej przestrzeni oraz jej otoczenia – wsparcie państw kandydujących do Wspólnoty, fundusze mające wspierać pozostałe unijne działania zewnętrzne, w tym w ramach kontaktów sąsiedzkich, oraz przede wszystkim ustanowiła cały katalog funduszy odpowiedzialnych za wewnętrzne zmiany przestrzeni Wspólnoty. Wszystkie te instrumenty finansowe funkcjonują wedle ściśle określonych zasad tworzonych lub weryfikowanych wraz z kolejnymi perspektywami finansowymi.

Rozpatrując możliwości kreowania zmian w państwach członkowskich zgodnie z unijną koncepcją rozwoju terytorium Unii, warto pamiętać, że możliwości dofinansowania wielu przedsięwzięć są szersze niż tylko w ramach funduszy Unii Europejskiej. Najśłabsze państwa członkowskie mogą bowiem skorzystać również z funduszy oferowanych przez EOG oraz Norwegię (a wcześniej też przez Szwajcarię). Fundusze te wraz ze wsparciem unijnym tworzą tzw. fundusze europejskie.

W odniesieniu do wspólnotowej polityki regionalnej (lub obecnie, szerzej ujmując, polityki spójności) oddziaływanie na przestrzeń unijną odbywa się przede wszystkim przy udziale trzech funduszy – Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz Funduszu Spójności. Każdy z tych instrumentów powstawał w odpowiedzi na bieżące uwarunkowania i problemy pojawiające się we Wspólnocie w ciągu lat. Jednocześnie każdy z nich przeszedł szereg zmian w zakresie swojego funkcjonowania, tak aby środki, jakimi dysponował, przynosiły coraz lepsze efekty (nie zawsze bowiem skuteczność oddziaływania funduszy była zadowalająca).

Stosunkowo najmniejszą ewolucję przeszedł Fundusz Spójności – charakteryzuje się on największą stabilnością przyjmowanych dla niego rozwiązań. W funduszach strukturalnych natomiast widoczna jest znacząca ich zmiana w czasie, tj. od momentu

powołania ich do życia do obecnej perspektywy programowej. Zmiany te, ogólnie ujmując, związane są z tworzeniem aktywniejszych i widoczniejszych narzędzi oddziaływania na spójność przestrzeni unijnej.

W przypadku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oznaczało to stopniowe rozszerzanie zakresu jego wsparcia, a także terytoriów, które mogły korzystać z jego pomocy. Jest to jednocześnie fundusz charakteryzujący się najszerszym spektrum wspieranych dziedzin. Z czasem nastąpiło również wzmocnienie roli EFRR w realizacji celów polityki regionalnej oraz jego znaczenie dla współpracy terytorialnej na obszarze Unii Europejskiej.

Europejski Fundusz Społeczny przeszedł drogę od „instrumentu socjalnego” do aktywnego narzędzia kształtowania zasobów pracy i unijnej przestrzeni społecznej. Jest to efektem nie tylko sukcesywnego zwiększania kategorii wsparcia, jakiego mógł udzielać fundusz, lecz także rozszerzania dostępności pomocy na kolejne grupy docelowe. Obecna perspektywa finansowa jest momentem kolejnych, dość znaczących zmian w obrębie funduszu, co już zostało podkreślone w pierwszej w historii zmianie jego nazwy na Europejski Fundusz Społeczny Plus. Zaakcentowano w ten sposób rozszerzenie oddziaływania funduszu szczególnie dla budowania Europy wspierającej swoich obywateli, w tym w kontekście kluczowych wyzwań, przed jakimi stoi obecnie Unia Europejska (m.in. w zakresie demografii, ubóstwa czy rynków pracy).

Generalne ramy specyfiki Funduszu Spójności pozostały utrzymane przez kolejne okresy. Widoczne natomiast są stopniowo przyjmowane rozwiązania zbliżające sposób funkcjonowania funduszu do tego, który jest charakterystyczny funduszom strukturalnym (choćby poprzez włączenie Funduszu Spójności w nurt programowania obowiązujący fundusze strukturalne). Dodatkowo od 2014 roku oddziaływanie Funduszu Spójności w zakresie inwestycji infrastrukturalnych zostało połączone z nowym funduszem – instrumentem „Łącząc Europę”, co ma się przyczynić do zwiększenia konkurencyjności Unii Europejskiej, wzmocnienia integracji i dostępu do rynku wewnętrznego.

W przypadku wszystkich trzech funduszy modyfikacja ich sposobu funkcjonowania, mająca wyraz m.in. w przypisanym im priorytetom wsparcia, jest wyrazem szukania rozwiązań dla skoordynowanego zarządzania funduszami, ale przede wszystkim oznacza skoncentrowane i uzupełniające się działania dla sprostanania istniejącym w przestrzeni unijnej wyzwaniom. Tym samym Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus i Fundusz Spójności – zgodnie z określonym wobec każdego nich celem funkcjonowania – solidarnie są odpowiedzialne za kształtowanie spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej Unii Europejskiej.

Bibliografia

Akty prawne

- [1] Agreement between the Kingdom of Norway and the European Community on a Norwegian Financial Mechanism for the period 2004–2009, Dz. Urz. UE, L 130, 29.04.2004.
- [2] Akt dotyczący warunków przystąpienia Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej oraz dostosowań w Traktatach stanowiących podstawę Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 236, 23.09.2003.
- [3] Communication from the Commission – European Neighbourhood Policy – Strategy Paper, COM(2004) 373, 12.05.2004.
- [4] Council Decision of 20 December 1977 on Action by the European Social Fund for Women (77/804/EEC), Dz. Urz. UE, L 337, 27.12.1977.
- [5] Council Regulation (EC) No 1164/94 of 16 May 1994 Establishing a Cohesion Fund, Dz. Urz. UE, L 130, 25.05.1994.
- [6] Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 Establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-accession, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999.
- [7] Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for Pre-accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999.
- [8] Council Regulation (EC) No 1366/95 of 12 June 1995 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Croatia, Dz. Urz. UE, L 133, 17.06.1995.
- [9] Council Regulation (EC) No 463/96 of 11 March 1996 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 with a View to Extending Economic Assistance to the Former Yugoslav Republic of Macedonia, Dz. Urz. UE, L 065, 15.03.1996.
- [10] Council Regulation (EC) No 753/96 of 22 April 1996 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 with a View to Extending Economic Aid to Bosnia and Herzegovina, Dz. Urz. UE, L 103, 26.04.1996.
- [11] Council Regulation (EEC) No 1764/93 of 30 June 1993 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 on Economic Aid for Certain Countries of Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 162, 3.07.1993.
- [12] Council Regulation (EEC) No 1787/84 of 19 June 1984 on the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 169, 28.06.1984.

- [13] Council Regulation (EEC) No 2052/88 of 24 June 1988 on the Tasks of the Structural Funds and their Effectiveness and on Coordination of their Activities between themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments, Dz. Urz. UE, L 185, 15.07.1988.
- [14] Council Regulation (EEC) No 2081/93 of 20 July 1993 Amending Regulation (EEC) No 2052/88 on the Tasks of the Structural Funds and their Effectiveness and on Coordination of their Activities between themselves and with the Operations of the European Investment Bank and the Other Existing Financial Instruments, Dz. Urz. UE, L 193/5, 31.07.1993.
- [15] Council Regulation (EEC) No 2083/93 of July 1993 Amending Regulation (EEC) No 4254/88 Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 193, 31.07.1993.
- [16] Council Regulation (EEC) No 2084/93 of 20 July 1993 Amending Regulation (EEC) No 4255/88 Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 193, 31.07.1993.
- [17] Council Regulation (EEC) No 214/79 of 6 February 1979 Amending Regulation (EEC) No 724/75 Establishing European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 035, 9.02.1979.
- [18] Council Regulation (EEC) No 2334/92 of 7 August 1992 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Include Slovenia, Dz. Urz. UE, L 227, 11.08.1992.
- [19] Council Regulation (EEC) No 2698/90 of 17 September 1990 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Other Countries of Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 257, 21.09.1990.
- [20] Council Regulation (EEC) No 3039/78 of 18 December 1978 on the Creation of Two New Types of Aid for Young People from the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 361, 23.12.1978.
- [21] Council Regulation (EEC) No 3800/91 of 23 December 1991 Amending Regulation (EEC) No 3906/89 in order to Extend Economic Aid to Include Other Countries in Central and Eastern Europe, Dz. Urz. UE, L 357, 28.12.1991.
- [22] Council Regulation (EEC) No 3906/89 of 18 December 1989 on Economic Aid to The Republic of Hungary and The Polish People's Republic, Dz. Urz. UE, L 375, 23.12.1989.
- [23] Council Regulation (EEC) No 4254/88 of 19 December 1988, Laying Down Provisions for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 374, 31.12.1988.
- [24] Council Regulation (EEC) No 4255/88 of 19 December 1988 Laying Down Provision for Implementing Regulation (EEC) No 2052/88 as Regards the European Social Fund, Dz. Urz. UE, L 374, 31.12.1988.
- [25] Council Regulation (EEC) No 792/93 of 30 March 1993 Establishing a Cohesion Financial Instrument, Dz. Urz. UE, L 079, 1.04.1993.
- [26] Decision No 1313/2013/EU of The European Parliament and of the Council of 17 December 2013 on a Union Civil Protection Mechanism, Dz. Urz. UE, L 347/924, 20.12.2013.
- [27] Decision of the Council of the European Union of 1 January 1995 adjusting the instruments concerning the accession of new Member States to the European Union (95/1/EC, Euratom, ECSC), Dz. Urz. UE, L 001, 1.01.1995.

- [28] Decyzja Komisji z dnia 30 sierpnia 2010 r. zmieniająca decyzję 2006/594/WE ustalającą indykatywny podział środków na zobowiązania między państwa członkowskie dla celu „Konwergencja” w latach 2007–2013 w odniesieniu do dodatkowych środków przydzielonych Republice Czeskiej, Polsce i Słowacji, Dz. Urz. UE, L 232/6, 2.09.2010.
- [29] Decyzja nr 1692/96 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 lipca 1996 r. w sprawie wspólnotowych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej, Dz. Urz. UE, L 228, 9.09.1996.
- [30] Decyzja Rady z dnia 17 października 1983 r. w sprawie zadań Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz. Urz. UE, L 289/38, 22.10.1983.
- [31] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1130 z dnia 5 lipca 2021 r. ustanawiająca wykaz regionów kwalifikujących się do finansowania z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus oraz państw członkowskich kwalifikujących się do finansowania z Funduszu Spójności w latach 2021–2027, Dz. Urz. UE, L 244/10, 9.07.2021.
- [32] Decyzja wykonawcza Komisji (UE) 2021/1131 z dnia 5 lipca 2021 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny Plus oraz Fundusz Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz zatrudnienia i wzrostu” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie według kategorii regionów, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów przydzielonych na dodatkowe środki dla regionów najbardziej oddalonych, rocznego podziału kwot, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na Europejską inicjatywę miejską, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na współpracę transnarodową na rzecz innowacyjnych rozwiązań, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na międzyregionalne inwestycje innowacyjne, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę transgraniczną celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę transnarodową celu „Europejska współpraca terytorialna”, rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę międzyregionalną celu „Europejska współpraca terytorialna” oraz rocznego podziału zasobów ogólnych przydzielonych na komponent obejmujący współpracę regionów najbardziej oddalonych celu „Europejska współpraca terytorialna” na lata 2021–2027, Dz. Urz. UE, L 244/21, 9.07.2021.
- [33] Decyzja wykonawcza Komisji z dnia 3 kwietnia 2014 r. w sprawie rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ogólnych przydzielonych na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” i celu „Europejska współpraca terytorialna”, a także rocznego podziału między państwa członkowskie zasobów ze szczególnej alokacji na Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, wraz z wykazem kwalifikujących się regionów oraz kwotami, które mają zostać przeniesione z alokacji Funduszu Spójności i funduszy strukturalnych dla każdego państwa członkowskiego do instrumentu „Łącząc Europę” oraz na pomoc najbardziej potrzebującym na okres 2014–2020, Dz. Urz. UE, L 104/13, 8.04.2014.

- [34] Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004–2009 between the Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway, hereinafter referred to as the “EFTA States” and the Republic of Bulgaria, hereinafter referred to as the “Beneficiary State” together hereinafter referred to as the “Parties”.
- [35] Memorandum of Understanding on the Implementation of the EEA Financial Mechanism 2004–2009 between the Governments of: Iceland, the Principality of Liechtenstein, the Kingdom of Norway, hereinafter referred to as the “EFTA States” and the Government of Romania, hereinafter referred to as the “Beneficiary State” together hereinafter referred to as the “Parties”.
- [36] Memorandum of Understanding wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego 2004–2009 ustanowionego zgodnie z Umową z dnia 14 października 2003 r. pomiędzy Królestwem Norwegii a Wspólnotą Europejską o Norweskim Mechanizmie Finansowym na okres 2004–2009 pomiędzy Królestwem Norwegii a Rzeczpospolitą Polską, Monitor Polski, 2005 nr 23 poz. 342.
- [37] Protokół (nr 37) w sprawie skutków finansowych wygaśnięcia traktatu EWWiS oraz w sprawie Funduszu Badawczego Węgla i Stali, Dz. Urz. UE, C 202/307, 26.10.2012.
- [38] Protokół 38a w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG do Porozumienia w sprawie udziału Republiki Czeskiej, Republiki Estońskiej, Republiki Cypryjskiej, Republiki Węgierskiej, Republiki Łotewskiej, Republiki Litewskiej, Republiki Malty, Rzeczypospolitej Polskiej, Republiki Słowenii i Republiki Słowackiej w Europejskim Obszarze Gospodarczym.
- [39] Regulacje w sprawie wdrażania Mechanizmu Finansowego Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) na lata 2009–2014 przyjęte przez Komitet Mechanizmu Finansowego EOG w dniu 8 września 2016 r., zgodnie z art. 10.5 Protokołu 38c do Umowy o EOG, i zatwierdzone przez Stały Komitet Państw EFTA w dniu 23.09.2016 r., ze zmianami z 9.12.2021 r.
- [40] Regulacje w sprawie wdrażania Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021 przyjęte przez Norweskie Ministerstwo Spraw Zagranicznych w dniu 23 września 2016 zgodnie z art. 10.5 Umowy pomiędzy Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021, ze zmianami z dnia 25 października 2021.
- [41] Regulation (EEC) No 724/75 of the Council of 18 March 1975 Establishing a European Regional Development Fund, Dz. Urz. UE, L 73/1, 21.03.1975.
- [42] Rozporządzenie (WE) nr 1080/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1783/1999, Dz. Urz. UE, L 210/1, 31.07.2006.
- [43] Rozporządzenie (WE) nr 1081/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 5 lipca 2006 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1784/1999, Dz. Urz. UE, L 210/12, 31.07.2006.
- [44] Rozporządzenie (WE) nr 1638/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 24 października 2006 r. określające przepisy ogólne w sprawie ustanowienia Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa, Dz. Urz. UE, L 310/1, 9.11.2006.
- [45] Rozporządzenie (WE) nr 1783/1999 z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz. Urz. UE, L 213, 13.08.1999.
- [46] Rozporządzenie (WE) nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz. Urz. UE, L 213, 13.08.1999.

- [47] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/240 z dnia 10 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument Wsparcia Technicznego, Dz. Urz. UE, L 57/1, 18.02.2021.
- [48] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/241 z dnia 12 lutego 2021 r. ustanawiające Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, Dz. Urz. UE, L 57/17, 18.02.2021.
- [49] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/691 z dnia 28 kwietnia 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji dla Zwolnionych Pracowników (EFG) oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 1309/2013, Dz. Urz. UE, L 15348, 3.05.2021.
- [50] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/695 z dnia 28 kwietnia 2021 r. ustanawiające program ramowy w zakresie badań naukowych i innowacji „Horyzont Europa” oraz zasady uczestnictwa i upowszechniania obowiązujące w tym programie oraz uchylające rozporządzenia (UE) nr 1290/2013 i (UE) nr 1291/2013, Dz. Urz. UE, L 170/1, 12.05.2021.
- [51] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/783 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Program działań na rzecz środowiska i klimatu (LIFE) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1293/2013, Dz. Urz. UE, L 172/53, 17.05.2021.
- [52] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/785 z dnia 29 kwietnia 2021 r. ustanawiające Unijny program zwalczania nadużyć finansowych i uchylające rozporządzenie (UE) nr 250/2014, Dz. Urz. UE, L 172/110, 17.05.2021.
- [53] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/817 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające „Erasmus+”: unijny program na rzecz kształcenia i szkolenia, młodzieży i sportu oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1288/2013, Dz. Urz. UE, L 189/1, 28.05.2021.
- [54] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/818 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające program Kreatywna Europa (2021–2027) i uchylające rozporządzenie (UE) nr 1295/2013, Dz. Urz. UE, L 189/34, 28.05.2021.
- [55] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/836 z dnia 20 maja 2021 r. zmieniające decyzję nr 1313/2013/UE w sprawie Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności, Dz. Urz. UE, L 185/1, 26.05.2021.
- [56] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/888 z dnia 20 maja 2021 r. ustanawiające program „Europejski Korpus Solidarności” oraz uchylające rozporządzenia (UE) 2018/1475 i (UE) nr 375/2014, Dz. Urz. UE, L 202/32, 8.06.2021.
- [57] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/947 z dnia 9 czerwca 2021 r. ustanawiające Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – Globalny Wymiar Europy, zmieniające i uchylające decyzję Parlamentu Europejskiego i Rady nr 466/2014/UE oraz uchylające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/1601 i rozporządzenie Rady (WE, Euratom) nr 480/2009, Dz. Urz. UE, L 209/1, 14.06.2021.
- [58] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1056 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Dz. Urz. UE, L 231/1, 30.06.2021.
- [59] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1057 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające Europejski Fundusz Społeczny Plus (EFS+) oraz uchylające rozporządzenie (UE) nr 1296/2013, Dz. Urz. UE, L 231/21, 30.06.2021.

- [60] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności, Dz. Urz. UE, L 231/60, 30.06.2021.
- [61] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej, Dz. Urz. UE, L 231/159, 30.06.2021.
- [62] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, Dz. Urz. UE, L 251/1, 15.07.2021.
- [63] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1149 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Dz. Urz. UE, L 251/94, 15.07.2021.
- [64] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1153 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające instrument „Łącząc Europę” i uchylające rozporządzenia (UE) nr 1316/2013 i (UE) nr 283/2014, Dz. Urz. UE, L 249/38, 14.07.2021.
- [65] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1529 z dnia 15 września 2021 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III), Dz. Urz. UE, L 331/1, 20.09.2021.
- [66] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”, Dz. Urz. UE, L 347/259, 20.12.2013.
- [67] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1300/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1084/2006, Dz. Urz. UE, L 347/281, 20.12.2013.
- [68] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia (WE) nr 1080/2006, Dz. Urz. UE, L 347/289, 20.12.2013.
- [69] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006, Dz. Urz. UE, L 347/320, 20.12.2013.
- [70] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1304/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1081/2006, Dz. Urz. UE, L 347/470, 20.12.2013.
- [71] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1315/2013 z dnia 11 grudnia 2013 r. w sprawie unijnych wytycznych dotyczących rozwoju transeuropejskiej sieci transportowej i uchylające decyzję nr 661/2010/UE, Dz. Urz. UE, L 348/1, 20.12.2013.

- [72] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 223/2014 z dnia 11 marca 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym, Dz. Urz. UE, L 72/1, 12.03.2014.
- [73] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 231/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA II), Dz. Urz. UE, L 77/11, 15.03.2014.
- [74] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 232/2014 z dnia 11 marca 2014 r. ustanawiające Europejski Instrument Sąsiedztwa, Dz. Urz. UE, L 77/27, 15.03.2014.
- [75] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999, Dz. Urz. UE, L 210/25, 31.07.2006.
- [76] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1084/2006 z dnia 11 lipca 2006 r. ustanawiające Fundusz Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1164/94, Dz. Urz. UE, L 210/79, 31.07.2006.
- [77] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1085/2006 z dnia 17 lipca 2006 r. ustanawiające instrument pomocy przedakcesyjnej (IPA), Dz. Urz. UE, L 210/82, 31.07.2006.
- [78] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1260/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. ustanawiające przepisy ogólne w sprawie Funduszy Strukturalnych, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999.
- [79] Rozporządzenie Rady (WE) nr 1264/1999 z dnia 21 czerwca 1999 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 1164/1994 ustanawiające Fundusz Spójności, Dz. Urz. UE, L 161, 26.06.1999.
- [80] Rozporządzenie Rady (WE) nr 2012/2002 z dnia 11 listopada 2002 r. ustanawiające Fundusz Solidarności Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE, L 311, 14.11.2002.
- [81] Rozporządzenie Rady (WE) nr 479/2009 z dnia 25 maja 2009 r. o stosowaniu Protokołu w sprawie procedury dotyczącej nadmiernego deficytu załączonego do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, L 145/1, 10.06.2009.
- [82] Traktat o Unii Europejskiej, Maastricht 7 lutego 1992, Dz. U. 2004, nr 90, poz. 864.
- [83] Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Bruksela 8 kwietnia 1965.
- [84] Traktat z Lizbony zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, Dz. Urz. UE, C 306/1, 17.12.2007.
- [85] The Treaty of Rome, 25 March 1957.
- [86] Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie norweskiego mechanizmu finansowego na lata 2009–2014, Dz. Urz. UE, L 291/10, 9.11.2010.
- [87] Umowa między Królestwem Norwegii a Unią Europejską w sprawie Norweskiego Mechanizmu Finansowego na lata 2014–2021, Dz. Urz. UE, L 141/11, 28.05.2016.
- [88] Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie mechanizmu finansowego EOG na lata 2009–2014, Protokół 38b w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG (2009–2014), Dz. Urz. UE, L 291, 9.11.2010.
- [89] Umowa między Unią Europejską, Islandią, Księstwem Liechtensteinu i Królestwem Norwegii w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG na lata 2014–2021, Protokół 38c w sprawie Mechanizmu Finansowego EOG (2014–2021), Dz. Urz. UE, L 141/3, 25.05.2016.

Opracowania

- [1] Cybulski L., *Regiony słabo rozwinięte w polityce strukturalnej Unii Europejskiej* [w:] M. Klamut, E. Pancer-Cybulska (red.), *Spójność społeczna, gospodarcza i terytorialna w polityce Unii Europejskiej*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu, Wrocław 2006.
- [2] *Fifth Annual Report on the Implementation of the Reform of the Structural Funds 1993*, Commission of the European Communities, Brussels 1995.
- [3] *Guidelines for the Management of the European Social Fund for the Period 1981–1983*, Commission of the European Communities, Brussels 1980.
- [4] Harasimowicz A., *Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności jako instrumenty realizacji polityki regionalnej Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej, Białystok 2013.
- [5] Łastawski K., *Historia integracji gospodarczej*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń 2006.
- [6] *Review of the Rules Governing the Tasks and Operations of the European Social Fund*, Commission of the European Communities, Brussels 1977.
- [7] *Review of the Social Fund: Improvements Proposed*, Commission of the European Communities, Brussels 1977.
- [8] *Sixth Annual Report on the Structural Funds 1994*, Commission of the European Communities, Brussels 1995.
- [9] *Social Fund Aid for Pilot Projects and Studies*, Commission of the European Communities, Brussels 1974.
- [10] Wojtaszczyk K.A., *Fundusze strukturalne i polityka regionalna Unii Europejskiej*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2005.

Netografia

- [1] *EEA Grants*, strona internetowa <https://eeagrants.org/countries> [dostęp: 8.07.2020].
- [2] European Commission, *Research Fund for Coal and Steel (RFCS)*, strona internetowa, https://ec.europa.eu/info/research-and-innovation/funding/funding-opportunities/funding-programmes-and-open-calls/research-fund-coal-and-steel-rfcs_pl#documents [dostęp: 8.02.2021].
- [3] European Commission, *Cohesion Fund*, strona internetowa, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/ [dostęp: 23.09.2021].
- [4] European Economic and Social Committee, *New Justice, Rights and Values Fund*, strona internetowa, <https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/new-justice-rights-and-values-fund> [dostęp: 11.02.2021].
- [5] European External Action Service (EEAS), *European Neighbourhood Policy*, strona internetowa, https://www.eeas.europa.eu/eeas/european-neighbourhood-policy_en [dostęp: 1.02.2020].

Spis tabel

Tabela 1.1. Podział środków w ramach Norweskiego Mechanizmu Finansowego między kraje członkowskie Unii Europejskiej	10
Tabela 1.2. Podział środków w ramach Mechanizmu Finansowego EOG między kraje członkowskie Unii Europejskiej	12
Tabela 2.1. Zakres wsparcia z EFRR w latach 1989–2027.....	34
Tabela 2.2. Priorytety inwestycyjne EFRR w latach 2000–2027	36
Tabela 2.3. Cele polityki regionalnej w latach 1989–2027 i ich finansowanie z EFRR.....	42
Tabela 2.4. Kategoria obszarów oraz rodzaj wsparcia udzielanego przez EFRR w ramach szczególnych uwarunkowań terytorialnych.....	45
Tabela 2.5. Priorytety, na których skupia się wsparcie EFRR w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej w latach 2007–2027	49
Tabela 3.1. Beneficjenci pomocy z EFS/EFSt+ w latach 1960–2027	67
Tabela 3.2. Cele polityki regionalnej w latach 1989–2027 i ich finansowanie z EFS/EFSt+	72
Tabela 4.1. Rodzaje przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska i infrastruktury transportu finansowane przez Fundusz Spójności w latach 1994–2027	93
Tabela 4.2. Specyfika funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności	98

Spis rysunków

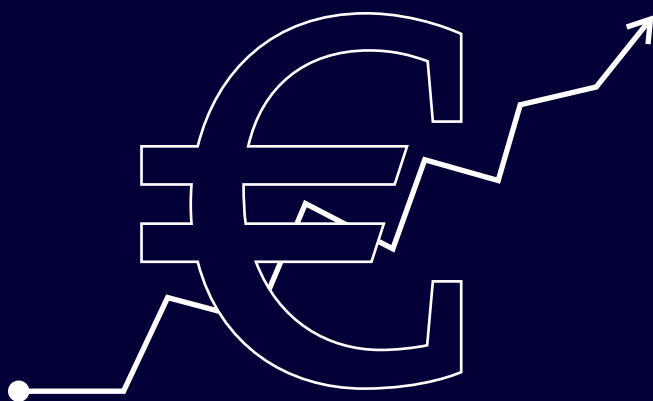
Rysunek 4.1. Schemat etapów międzynarodowej integracji gospodarczej	80
Rysunek 4.2. Państwa beneficjenci Funduszu Spójności w latach 2021–2027	91

Streszczenie

Problematyka pracy dotyczy zagadnień funduszy pomocowych Unii Europejskiej w kontekście ich specyfiki oraz sposobu funkcjonowania. Przedstawione zostały podstawowe kategorie funduszy europejskich, co pozwoliło na szersze spojrzenie w ramach dostępnych instrumentów wspierania rozwoju Unii Europejskiej. Szczegółowej analizie poddano trzy wybrane fundusze odpowiedzialne za realizację polityki regionalnej – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny oraz Fundusz Spójności. Odnosząc się do nich, wskazano obecny ich sposób działania, a także ewolucję, jaką przeszły w tym zakresie, m.in. dziedziny, jakie wspierają, kwalifikowalność geograficzną, grupy docelowe, poziomu dofinansowania. Pokazano również podstawowe różnice oraz zbieżności między funduszami strukturalnymi a Funduszem Spójności.

Summary

The issues addressed in the paper concerned with European Union funds in the context of their specificity and the way of functioning. The basic categories of European funds were presented, which allowed for a broader view of the available instruments for supporting the development of the European Union territory. Three selected funds responsible for the implementation of the regional policy were analyzed in detail – the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund. With regard to these funds, their current mode of operation was indicated, as well as the evolution they have undergone in this area – i.e. for the fields they support, geographical eligibility, target groups, level of funding. The basic differences and convergences between the Structural Funds and the Cohesion Fund were also shown.



lp Politechnika
Białostocka