

2. ROLA FUNDUSZY UNII EUROPEJSKIEJ W PROMOWANIU ZRÓWNOWAŻONEGO ROZWOJU

The role of European Union funds in promoting sustainable development

Abstract: This chapter analyses the impact of European Union funds on achieving sustainable development goals. The EU budget, although it constitutes only 1% of the entire Union's GNI, plays a key role in financing initiatives supporting sustainable development. This chapter presents the history of the EU's sustainable development policy, with particular emphasis on funds such as the European Regional Development Fund, the Cohesion Fund, and the European Social Fund+, including the latest initiatives, like the "Europe 2020" strategy and the "Fit for 55" package, aimed directly at combating climate change and supporting the transition to a sustainable economy. The analysis includes a critical review of both Polish and foreign literature, as well as source materials and statistical data from EU institutions, highlighting the importance of the EU budget policy in supporting sustainable development, particularly in relation to Poland within the financial perspective for 2021–2027.

Keywords: EU funds, sustainable development, cohesion policy, European Regional Development Fund, Cohesion Fund, European Social Fund+, "Fit for 55", "Europe 2020".

Wstęp

Budżet Unii Europejskiej jest planem dochodów i wydatków o charakterze re-dystrybucyjnym i ponadpaństwowym, co oznacza, że zgromadzone wcześniej środki wydatkowane są zgodnie z określonymi w przepisach zadaniami za zgodą, z pomocą i na terenie wszystkich państw UE. Mimo że budżet ten stanowi

Sugerowane cytowanie: Dyrlica, M. (2025). Rola funduszy Unii Europejskiej w promowaniu zrównoważonego rozwoju. W: M. Śliwińska (red.), *W kierunku zrównoważonego rozwoju. Wyzwania, narzędzia, perspektywy* (s. 29–42). Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Poznaniu. <https://doi.org/10.18559/978-83-8211-257-3/2>



Ta książka jest udostępniana na licencji Creative Commons – Uznanie autorstwa-Użycie niekomercyjne-Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe

jedynie około 1% DNB całej Unii, to jest istotnym elementem finansowania ważnych przedsięwzięć.

W ostatnich kilkudziesięciu latach coraz częściej występującym kryterium oceny, a zarazem elementem wspólnym dużej części projektów, było przyczynianie się do realizowania idei zrównoważonego rozwoju. Obecnie każdy projekt współfinansowany z funduszy unijnych musi zakładać pozytywny lub neutralny wpływ na środowisko, a jeżeli będzie wykazany wpływ negatywny, to wniosek zostanie odrzucony.

Koncepcję zrównoważonego rozwoju można zatem obecnie uznać za nieodłączną część wszystkich obszarów działalności Unii Europejskiej. Szczególnie istotną rolę odgrywa ona w polityce spójności, która wraz ze wspólną polityką rolną stanowi główny kierunek wydatków z budżetu UE. Jej kluczowym celem jest niwelowanie różnic gospodarczych, mierzonych według relacji PKB *per capita* danego regionu do średniej unijnej pomiędzy wyodrębnionymi jednostkami terytorialnymi państw członkowskich. Działania mające sprzyjać realizacji powyższego celu finansowane są przede wszystkim z trzech tzw. funduszy strukturalnych i spójnościowych, czyli Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Funduszu Spójności (FS) i Europejskiego Funduszu Społecznego+ (EFS+) oraz z nowo utworzonego Funduszu Sprawiedliwej Transformacji (FST).

Celem niniejszego rozdziału jest ukazanie wpływu na zrównoważony rozwój państw członkowskich kluczowych funduszy Unii Europejskiej realizujących działania w ramach polityki spójności w ramach perspektywy finansowej uchwalonej na lata 2021–2027 zarówno pod względem rozwoju gospodarczego, włączenia społecznego, jak i ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Analiza została przeprowadzona na podstawie krytycznego przeglądu literatury, zarówno polskiej, jak i zagranicznej, a także materiałów źródłowych i danych statystycznych organów instytucji unijnych. Pierwszy podrozdział ukazuje ewolucję myśli o zrównoważonym rozwoju w UE, natomiast pozostałe trzy zostały poświęcone najważniejszemu z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju funduszom – Europejskiemu Funduszowi Rozwoju Regionalnego, Europejskiemu Funduszowi Społecznemu+ i Funduszowi Spójności.

2.1. Rys historyczny

W dobie coraz szybciej zachodzących zmian klimatycznych, a także wyzwań i problemów społecznych Unia Europejska w swoich poczynaniach stara się kierować ideą zrównoważonego rozwoju. Jej początków można się doszukiwać w 1990 roku, w polityce ochrony środowiska, kiedy podczas szczytu w Dublinie uznano, że w celu lepszego zrozumienia skutków różnych działań niezbędne

jest bardziej systematyczne zarządzanie środowiskiem. Zmieniło się wówczas myślenie i sposób patrzenia na środowisko. Priorytetem stało się zapobieganie zanieczyszczeniu środowiska, a nie jedynie ograniczanie negatywnych skutków działań człowieka (Zamojski, 2001, za: Mazur-Wierzbicka, 2006, s. 322–323).

Jednak żeby osiągnąć powyższy cel, potrzebna była długofalowa strategia, gdyż efekty polityki klimatycznej mogą być zauważalne dopiero w wieloletnim horyzoncie. Dlatego też w 1993 roku zaczął obowiązywać V program działań Unii Europejskiej pod wymownym tytułem nawiązującym do zrównoważonego rozwoju „Na drodze do zrównoważonego rozwoju. Polityka i program działania Wspólnoty Europejskiej w dziedzinie środowiska i zrównoważonego rozwoju”. Szczególny nacisk został w nim położony na problematykę nadmiernego wykorzystywania zasobów, przeciwdziałania prowadzeniu działalności gospodarczej, która niekorzystnie wpływa na stan środowiska naturalnego, a także implementacji skutecznych narzędzi w celu ochrony środowiska (Mazur-Wierzbicka, 2006, s. 323).

Jego kontynuacją opracowaną na lata 2001–2010 był VI program „Nasza przyszłość, nasz wybór”, w którym szczególną rolę miało odegrać zaangażowanie całego społeczeństwa na rzecz ochrony środowiska naturalnego. W tym samym roku Unia Europejska przyjęła strategię trwałego rozwoju, w ramach której nacisk miał być położony głównie na walkę ze zmianami klimatycznymi i z zagrożeniami dla zdrowia publicznego, na zapewnienie rozwoju transportu przyjaznego środowisku oraz bardziej odpowiedzialne wykorzystywanie zasobów naturalnych. W 2006 roku została ona uaktualniona w celu uwzględnienia nowych wyzwań. Argumentowano w niej, że utrzymujące się tendencje prowadzące do nieodwracalnych negatywnych zmian w różnych dziedzinach dotyczących środowiska i sytuacji społecznej stały się jeszcze bardziej konieczne do przewyciężenia ze względu na nikłe sukcesy i postępy po kilku latach obowiązywania pierwotnej strategii (Miłaszewicz i Ostapowicz, 2011, s. 107).

Kolejnym ważnym krokiem na drodze ku zrównoważonemu rozwojowi w Unii Europejskiej było wdrożenie w 2010 roku strategii „Europa 2020”. Stała się ona podstawą kształtowania polityk europejskich, a zwłaszcza polityki spójności, przez 10 kolejnych lat. Idea zrównoważonego rozwoju stanowiła jeden z głównych nurtów strategii, która dotyczyła „inteligentnego i zrównoważonego rozwoju sprzyjającego włączeniu społecznemu”. Wśród celów związanych z energią i klimatem można było znaleźć obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20% w stosunku do poziomu z 1990 roku, pozyskiwanie 20% energii ze źródeł odnawialnych czy wzrost efektywności energetycznej o 20%. Pozostałe cztery kategorie celów związane były ze społecznymi aspektami zrównoważonego rozwoju – zwiększeniem poziomu zatrudnienia, zintensyfikowaniem wydatków na badania i rozwój, podniesieniem poziomu edukacji oraz walką z ubóstwem i wykluczeniem (Ministerstwo Rozwoju i Technologii, 2024).

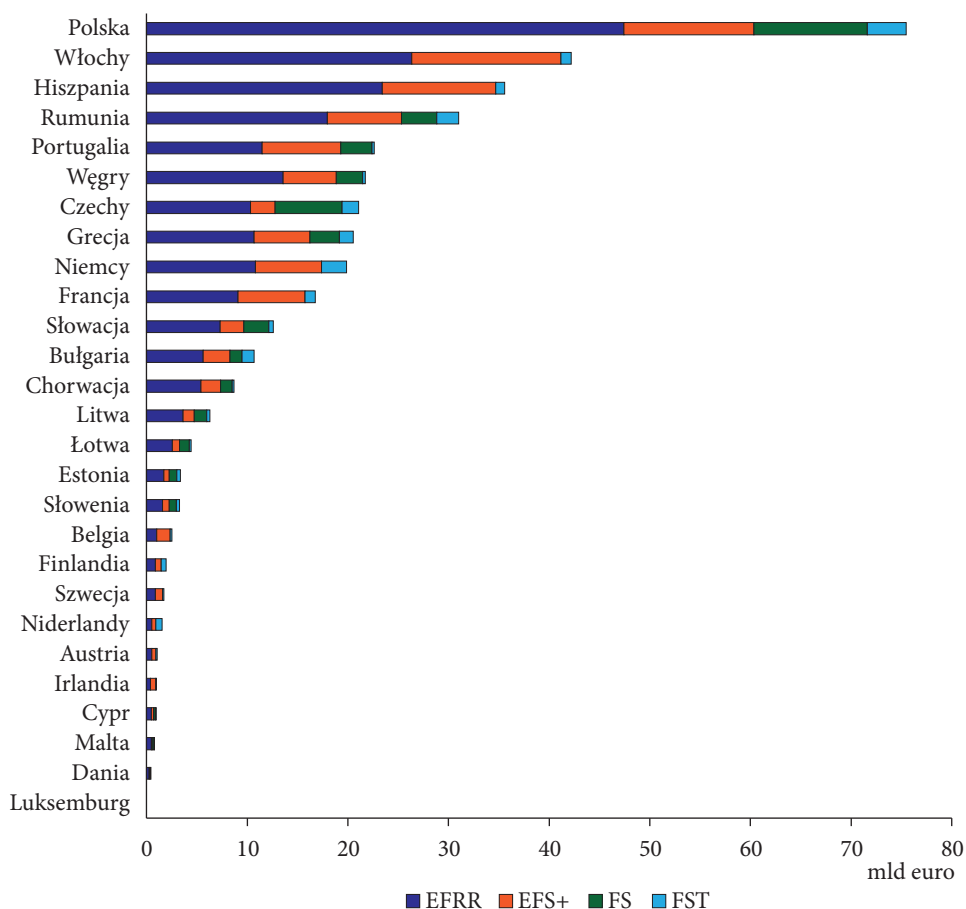
W 2021 roku Komisja Europejska zatwierdziła kolejny pakiet wniosków w ramach dostosowania polityki europejskiej w dziedzinie klimatu. Celem przyjętego pakietu aktów prawnych „Gotowi na 55” („Fit for 55”) jako części polityki Europejskiego Zielonego Ładu jest obniżenie emisji gazów cieplarnianych netto do 2030 roku o minimum 55% w porównaniu z 1990 rokiem i osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 roku, o czym szerzej będzie mowa w podrozdziale 3.2. Ma on się również przyczynić do ekologicznej odbudowy gospodarek państw europejskich po pandemii COVID-19, zapewnienia odpowiedniej pomocy najbardziej potrzebującym czy zwiększenia innowacyjności przyszłych technologii i produktów (Kasztelan, 2022, s. 211–212). W tym celu zostanie zmodyfikowany system handlu uprawnieniami do emisji – Emissions Trading System (ETS). Włączone do niego zostaną zanieczyszczenia pochodzące z transportu morskiego, a normy dla pozostałych sektorów będą zaostrzane. Zwiększy się również sam koszt emisji. Postulowane jest zwiększenie udziału energii z odnawialnych źródeł do 40%, zwiększenie efektywności energetycznej budynków użyteczności publicznej, intensyfikacja działań na rzecz dekarbonizacji lotnictwa czy restrukturyzacja przepisów dotyczących opodatkowania energii i produktów energetycznych. Proponowane jest również powołanie Społecznego Funduszu Klimatycznego, z którego będą finansowane działania mające na celu poprawę sytuacji klimatycznej (Biuro Analiz Sejmowych, 2022).

Działania te są bardzo ambitne i wymagają współpracy i zrozumienia między wszystkimi państwami członkowskimi, w szczególności mając na względzie relatywnie krótką historię polityki wspierającej zrównoważony rozwój w Unii Europejskiej. Kluczowe będzie nie tylko wdrażanie rozwiązań proklimatycznych, lecz także zadbanie o realizację celów społecznych. Ważne jednak, aby oba te aspekty, będące wraz z rozwojem cyfryzacji częścią tzw. podwójnej transformacji (*twin transition*), były traktowane równorzędnie, a nie jako oderwane od siebie procesy. Bardzo istotne miejsce w tej polityce zajmują zatem fundusze strukturalne i spójnościowe, których rola zostanie ukazana w kolejnych podrozdziałach.

2.2. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego

Wydatki z budżetu UE w ramach wieloletnich ram finansowych sklasyfikowane są według działów. W latach 2021–2027 przewidziano ich siedem o łącznej sumie 1270 mld euro w cenach bieżących. Najwięcej środków, bo aż 426 mld euro (35% całego budżetu UE), zostanie przeznaczony na dział drugi – spójność, odporność i wartości – który bezpośrednio i w znacznej mierze dotyczy polityki spójności i realizujących jej cele funduszy (w tym zwłaszcza EFRR, FS i EFS+) o łącznym budżecie 368 mld euro.

W budżecie UE przewidzianym na prowadzenie polityki spójności w latach 2021–2027 znaczący udział przypada EFRR, gdyż zaplanowane wydatki w ramach tego funduszu wyniosą ponad 214 mld euro. Odpowiada to za około 58% całej kwoty przeznaczanej na tę politykę, a wynoszącej blisko 370 mld euro, i jednocześnie około 17% całego budżetu UE. Jak przedstawiono na rysunku 2.1, spośród nich niemalże 47,5 mld euro, czyli ponad 22% całego budżetu funduszu, przypadnie Polsce, która jest zdecydowanie największym beneficjentem zarówno EFRR, jak i wszystkich środków w ramach polityki spójności (European Commission, 2024).



Objaśnienia: EFRR – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego; EFS+ – Europejski Fundusz Społeczny+; FS – Fundusz Spójności; FST – Fundusz Sprawiedliwej Transformacji.

Rysunek 2.1. Alokacja środków z EFRR i innych funduszy pomiędzy kraje członkowskie UE w latach 2021–2027 (w mld euro)

Źródło: na podstawie (European Commission, 2024).

Głównym źródłem środków wykorzystywanych do dofinansowania projektów spójnościowych przez UE jest posiadający największy budżet Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Został on utworzony w 1975 roku jako element polityki spójności w celu „osiągnięcia wyższego stopnia konwergencji gospodarek państw członkowskich oraz zapewnienia zrównoważonego rozkładu działalności gospodarczej na całym obszarze Wspólnoty” (Harasimowicz, 2022, s. 32). Przez kolejne dekady fundusz przechodził rozmaite zmiany i był dostosowywany do aktualnych problemów. Obecnie artykuł 176 TFUE stanowi, że EFRR ma się przyczyniać do zniwelowania głównych dysproporcji regionalnych w UE. Powinno się to odbywać poprzez udział w dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych, w tym poprzez wspieranie zrównoważonego rozwoju i podejmowanie wyzwań środowiskowych (Rozporządzenie PE i Rady, 2021/1058).

Na potrzeby odpowiedniego rozdysponowania środków regiony, które je otrzymują, podzielone są na trzy kategorie w zależności od występującego na ich terenie poziomu PKB na mieszkańca mierzonego w stosunku do średniej unijnej. Regiony słabiej rozwinięte charakteryzują się wskaźnikiem mniejszym niż 75% średniej UE, regiony w fazie przejściowej pomiędzy 75% i 100%, a regiony lepiej rozwinięte powyżej 100%. W Polsce zdecydowana większość województw została zaklasyfikowana do grupy mniej rozwiniętych. Wyjątkiem są Wielkopolska i Dolny Śląsk (regiony przejściowe) oraz region warszawski stołeczny, charakteryzujący się PKB na mieszkańca wyższym niż 100% średniej unijnej. Podział ten jest bardzo istotny, ponieważ determinuje wysokość maksymalnej stopy współfinansowania projektów. Regionom słabiej rozwiniętym przysługuje dofinansowanie do 85% kosztów kwalifikowanych, znajdującym się w fazie przejściowej do 60%, a lepiej rozwiniętym do 50% (Parlament Europejski, 2023a).

W rozporządzeniu 2021/1058 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w ramach perspektywy finansowej 2021–2027 wyszczególniono pięć celów szczegółowych, do których realizacji ma się przyczyniać EFRR:

- CP 1: bardziej konkurencyjna i inteligentna Europa dzięki wspieraniu innowacyjnej i inteligentnej transformacji gospodarczej oraz regionalnej łączności cyfrowej;
- CP 2: bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa dzięki promowaniu czystej i sprawiedliwej transformacji energetycznej, zielonych i niebieskich inwestycji, gospodarki o obiegu zamkniętym, łagodzenia zmian klimatu i przystosowania się do nich, zapobiegania ryzyku i zarządzania ryzykiem oraz zrównoważonej mobilności miejskiej;

- CP 3: lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności;
- CP 4: Europa o silniejszym wymiarze społecznym, bardziej sprzyjająca włączeniu społecznemu i wdrażająca europejski filar praw socjalnych;
- CP 5: Europa bliższa obywatelom dzięki wspieraniu zrównoważonego i zintegrowanego rozwoju wszystkich rodzajów terytoriów oraz inicjatyw lokalnych.

Drugi i piąty cel są w szczególności ściśle powiązane z klimatycznymi aspektami zrównoważonego rozwoju, z kolei pierwszy i czwarty z aspektami społecznymi, co pokazuje, jak istotna stała się obecnie szeroko rozumiana polityka zrównoważonego rozwoju w ramach polityki spójności w Unii Europejskiej. Ponadto każde państwo członkowskie i jego regiony muszą przeznaczyć co najmniej 30% wpływów z EFRR na CP 2, a w zależności od stopnia rozwoju co najmniej 85%, 70% lub 55% łącznie na dwa pierwsze cele.

Za istotne należy uznać, że nie wszystkie inwestycje, nawet jeśli przyczyniałyby się do realizacji wymienionych wyżej celów, mogą być współfinansowane z EFRR. Artykuł 7 Rozporządzenia PE i Rady 2021/1058 przewiduje liczne wyłączenia, do których zalicza się między innymi likwidację lub budowę elektrowni jądrowych, jakąkolwiek działalność dotyczącą wyrobów tytoniowych, inwestycje infrastrukturalne dla portów lotniczych (chyba że łagodzą skutki ich oddziaływania na środowisko lub poprawiają bezpieczeństwo funkcjonowania), a także liczne projekty dotyczące składowania odpadów i paliw kopalnych.

EFRR wspiera również zrównoważony rozwój obszarów miejskich. W perspektywie finansowej na lata 2021–2027 co najmniej 8% środków z tego funduszu ma zostać przeznaczonych na zrównoważony rozwój obszarów miejskich i utworzenie europejskiej inicjatywy miejskiej, dzięki której możliwe będzie wdrażanie innowacyjnych rozwiązań w walce z wyzwaniami charakterystycznymi dla miast.

Jak można zauważyć na rysunku 2.1, wszystkie państwa członkowskie uzyskają z EFRR znacząco mniej środków niż Polska, dla której, wraz z państwami bałtyckimi, polityka regionalna jest źródłem aż do 8% PKB w niektórych regionach (Bachtrögler i in., 2017, s. 20). Pozostałe państwa, z wyjątkiem Włoch, mogą liczyć jedynie na niecałe 50% funduszy, które są przewidziane dla Polski (European Commission, 2024).

EFRR skupia się na wspieraniu przedsiębiorczości, modernizacji infrastruktury oraz rozwoju zasobów ludzkich, co zwiększa konkurencyjność gospodarki i pozwala na tworzenie nowych miejsc pracy. Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej podaje, że dotychczasowy wpływ polityki spójności, a więc w głównej mierze środków z EFRR, na rozwój społeczno-gospodarczy był jednoznacznie pozytywny, a około 8,4% średniorocznego wzrostu PKB w latach 2004–2020 było spowodowane realizacją projektów współfinansowanych z funduszy

unijnych (Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej, 2022, s. 4–5). Jednak w skali Europy fundusz ten bywa krytykowany za skupianie się na inwestycjach przynoszących szybkie efekty gospodarcze, bez pełnego uwzględnienia długoterminowych potrzeb regionów. Jak dowodzą Canova i Pappa, EFRR wywiera statystycznie istotny i ekonomicznie znaczący pozytywny krótkoterminowy wpływ na regionalne zmienne makroekonomiczne, jednak w wielu przypadkach zanika on w ciągu trzech lat (Canova i Pappa, 2021, s. 41). Wynika z tego, że fundusz ten powinien w większym stopniu skupiać się na wspieraniu takich działań, które cechowałyby się dłuższym horyzontem czasowym.

Mimo to liczne cele szczegółowe ściśle dotyczące ekologicznych i społecznych elementów zrównoważonego rozwoju oraz bardzo duży budżet funduszu sprawiają, że EFRR uznać można za kluczowy w sprzyjaniu rozwojowi gospodarczemu czy infrastrukturalnemu z poszanowaniem środowiska, klimatu, a także wspieraniu inicjatyw lokalnych. Szczególnie odczuwalne efekty powinny wystąpić w przyszłości w sektorach energetycznym, transportu i infrastruktury społecznej, które to są w znacznym stopniu wspierane przez inwestycje z EFRR.

2.3. Europejski Fundusz Społeczny+

Inwestycje wspierające zrównoważony rozwój to nie tylko projekty infrastrukturalne, lecz także projekty dotyczące kompetencji miękkich i przeciwdziałania wykluczeniu społecznemu. W celu wspierania takich działań w 1957 roku na mocy traktatu rzymskiego powstał Europejski Fundusz Społeczny (EFS). Początkowo jego głównym założeniem było poprawienie sytuacji na rynku pracy poprzez wspieranie zatrudnienia i mobilności pracowników (European Communities, 2007, s. 9). W ciągu kolejnych dekad fundusz przechodził liczne transformacje i był dostosowywany do potrzeb występujących w danym czasie. W latach 80., kiedy rozwój technologiczny, w szczególności dotyczący systemów komputerowych, znacznie przyspieszył, niezbędne stało się kształcenie młodych pracowników w zakresie zaawansowanych technologii. Sporym problemem było również wysokie bezrobocie dla osób z tej grupy (European Communities, s. 22–24). Przełom wieków przyniósł kolejne pomysły dotyczące możliwości ukierunkowania wsparcia w ramach EFS. Koncepcja nauki przez całe życie, wspierania zatrudnienia osób starszych, integracji migrantów czy zapobieganie dyskryminacji na wielu płaszczyznach dołączały do celów funduszu w ramach kolejnych okresów programowania finansowego.

W okresie programowania 2021–2027 EFS został połączony z Inicjatywą na rzecz zatrudnienia osób młodych (YEI), Europejskim Funduszem Pomocy Najbardziej Potrzebującym (FEAD), Europejskim Programem na rzecz Zatrudnie-

nia i Innowacji Społecznych (EaSI) oraz Programem Zdrowie (Health Programme), tworząc razem Europejski Fundusz Społeczny+ o budżecie ponad 95 mld euro, z których Polsce przypadnie blisko 13 mld euro (Parlament Europejski, 2023b). W rozporządzeniu 2021/1057 ustanawiającym ESF+ zostały określone liczne cele szczegółowe funduszu. Zaliczają się do nich między innymi poprawa sytuacji na rynku pracy osób młodych, wspieranie lepszej równowagi między życiem prywatnym a zawodowym, polepszenie jakości systemów kształcenia, promowanie równości szans, równouprawnienia płci i niedyskryminacji, a także udzielanie pomocy żywnościowej lub podstawowej pomocy materialnej osobom najbardziej potrzebującym. Należy również wspomnieć o wspieraniu integracji społeczno-gospodarczej mniejszości narodowych i etnicznych. Z perspektywy środowiskowej Parlament i Rada uznały, że EFS+ powinien przyczynić się do zmniejszenia emisyjności Europy poprzez usprawnianie systemów kształcenia oraz szkolenia. Ma on również sprzyjać powstawaniu nowych miejsc pracy w sektorach powiązanych z klimatem, energią i środowiskiem.

Spośród wyżej wymienionych celów najistotniejszy wydaje się problem zwalczania bezrobocia młodzieży, na który zgodnie z rozporządzeniem w wielu regionach Wspólnoty ma zostać wydane 12,5% środków funduszu. Minimalnie 25% budżetu należy zaś wydać na propagowanie włączenia społecznego, w tym integracji obywateli państw trzecich. W zależności od poziomu rozwoju regionu możliwe udzielone dofinansowanie będzie wynosić 40%, 50%, 60%, 70% lub 85% kosztów kwalifikowanych.

Badania Fusaro i Scandurra sugerują, że EFS+ w latach 2007–2018 miał pozytywny, ale różnorodny wpływ na poziom edukacji i sytuację na rynku pracy osób młodych w Europie. Działania funduszu przyczyniły się do zwiększenia odsetka osób z podstawowym i wyższym wykształceniem, jednak zaobserwowano zmniejszenie udziału osób ze średnim wykształceniem, co może prowadzić do polaryzacji kapitału ludzkiego. Wykazano również pozytywny wpływ funduszu na zwiększenie poziomu zatrudnienia osób młodych z każdym stopniem edukacji, jednak i tutaj jest zauważalne zróżnicowanie wyników badań. Występuje ono zwłaszcza pomiędzy osobami młodymi z podstawowym i wyższym wykształceniem, co jako niezamierzony skutek w dłuższym okresie może pogłębiać nierówności ekonomiczne między regionami i grupami wykształcenia (Fusaro i Scandurra, 2023, s. 8–9).

EFS+ odgrywa kluczową rolę w podnoszeniu świadomości oraz rozwijaniu umiejętności dotyczących zrównoważonego rozwoju, jednak i tutaj jego skuteczność jest zróżnicowana w zależności od segmentów gospodarki. Szczególne efekty zauważalne są w obszarze edukacji, włączenia społecznego, wzmocnienia systemu ochrony zdrowia oraz poprawie dostępności do usług publicznych. W latach 2014–2020 w Polsce blisko 60 tys. przedstawicieli kadry systemu oświaty

i podobna liczba pracowników ochrony zdrowia została objęta różnego rodzaju wsparciem funduszu. Oprócz tego ponad 206 tys. osób skorzystało z programu profilaktyki, 80 tys. studentów wzięło udział w stażach wspieranych ze środków EFS+, a łącznie ponad milion osób młodych zostało wspartych w celu poprawy ich sytuacji na rynku pracy (Program Wiedza Edukacja Rozwój, 2024).

Zgodnie ze Strategią na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju w Polsce przyjętą przez Radę Ministrów w 2017 roku EFS+ wraz z pozostałymi funduszami w ramach polityki spójności oraz środkami krajowymi ma się przyczynić do zmniejszenia wskaźnika zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym z 20% w 2020 roku do 17% w 2030 roku. Oczekiwane jest również znaczące zbliżenie się do średniej unijnej pod względem PKB na mieszkańca (Kowalska, 2020, s. 200–201).

2.4. Fundusz Spójności

Innym, ważnym z punktu widzenia zrównoważonego rozwoju, funduszem realizującym cele polityki spójności jest Fundusz Spójności. Powstał on na mocy zapisów traktatu z Maastricht w 1992 roku, a począwszy od 1994 roku niektóre państwa należące do Wspólnoty zaczęły otrzymywać z niego wsparcie finansowe w celu zmniejszenia różnic w rozwoju gospodarczym i społecznym w stosunku do pozostałych krajów (Tkaczyński i Świstak, 2013, s. 147). Żeby mieć możliwość uzyskania funduszy, państwo musi charakteryzować się poziomem PKB na osobę niższym niż 90% średniej państw unijnych.

W latach 2021–2027 uprawnionych do wsparcia jest 15 państw członkowskich: Bułgaria, Chorwacja, Cypr, Czechy, Estonia, Grecja, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry. Podobnie jak w przypadku środków w ramach EFRR Polska jest największym beneficjentem Funduszu Spójności. Na projekty zostanie przeznaczony ponad 11 mld euro. Druga najwyższa kwota (6,6 mld euro) została zarezerwowana dla Czech, a pozostałe 13 państw otrzyma wsparcie w kwocie 3,5 mld lub mniejszej. W celu sprawiedliwej alokacji odpowiedniej ilości środków brane pod uwagę były głównie trzy kryteria: PKB na osobę, dochód narodowy i stopa bezrobocia (Staehr i Urke, 2022, s. 1037).

Fundusz Spójności od samego początku istnienia był przeznaczony do wspierania jedynie dwóch obszarów inwestycyjnych. Po pierwsze ma się przyczynić do poprawy infrastruktury transportu. Dzięki temu obszary peryferyjne będą lepiej powiązane z tymi bardziej rozwiniętymi, co pozwoli poprawić efektywność transportu, czy też zwiększyć atrakcyjność danego regionu lub całego państwa. Po drugie fundusz ma też wspomagać ochronę środowiska przyrodniczego. Jest to związane z koncepcją zrównoważonego rozwoju, tak aby rozwój państw

mniej zamożnych nie powodował zbyt dużej degradacji otoczenia (Harasimowicz, 2022, s. 92). I tak w latach 2021–2027 są z niego finansowane inwestycje na rzecz środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem projektów dotyczących wykorzystania energii odnawialnej i koncepcji zrównoważonego rozwoju oraz inwestycje w transeuropejską sieć transportową. Dodatkowe fundusze są także zarezerwowane na pomoc techniczną oraz działania komunikacyjne, informacyjne i badania. Wraz z EFRR fundusz ma za zadanie wspierać dwa cele szczegółowe – CP 2: bardziej przyjazna dla środowiska, niskoemisyjna i przechodząca w kierunku gospodarki zeroemisyjnej oraz odporna Europa oraz CP 3: lepiej połączona Europa dzięki zwiększeniu mobilności (Parlament Europejski, 2023c). Również wyłączenia, które dotyczyły EFRR, są identyczne jak te dla Funduszu Spójności.

Trzeba jednak mieć na uwadze, że Rada może swoją decyzją zablokować wypłatę środków, jeżeli państwo członkowskie przekroczy dozwolony próg deficytu i nie podejmie stosownych działań w celu zapobieżenia problemowi (Kleinowski i in., 2016, s. 23). Inną możliwością, wprowadzoną w grudniu 2020 roku w ramach rozporządzenia dotyczącego ochrony budżetu UE, jest blokada wypłat środków w przypadku stwierdzenia naruszenia zasad praworządności. Odnosi się to zarówno do Funduszu Spójności, jak i pozostałych funduszy. Wyszczególnione zostały trzy przesłanki wskazujące, że mogło dojść do takiego naruszenia: zagrożenie niezawisłości sądownictwa, niezapobieganie arbitralnym lub bezprawnym decyzjom organów publicznych i ograniczanie dostępności i skuteczności środków prawnych. Do tej pory mechanizm zawieszenia płatności na mocy rozporządzenia został użyty raz – przeciwko Węgrom (Rada Europejska, 2024).

Fundusz Spójności stawia sobie za podstawowy cel przyczynianie się do wyrównywania nierówności rozwojowych pomiędzy państwami członkowskimi. Dotyczy więc szczególnie państw Europy Środkowej i Wschodniej. Jak wskazuje raport Ministerstwa Funduszy i Polityki Regionalnej (2022, s. 7–12), Fundusz Spójności jako składowa polityki spójności przyczynił się do znacznej redukcji dystansu między Polską a średnią unijną mierzonego w PKB na mieszkańca. W latach 2004–2020 zmniejszył się on o 24,2 pp., z czego 15,7% było wynikiem realizacji polityki spójności. W analizowanym okresie w większości województw wydatki na projekty dotyczące infrastruktury transportowej, energetyki, ochrony środowiska czy infrastruktury społecznej, a więc obszarów bezpośrednio związanych z FS, sięgały 60% ogółu środków uzyskanych w ramach polityki spójności. Pokazuje to, jak istotne są to obszary gospodarki i jak ważne jest ich dalsze wsparcie ze środków unijnych.

Ponadto oczekuje się, że 37% wszystkich zarezerwowanych środków w ramach FS w latach 2021–2027 przyczyni się do realizacji celów klimatycznych UE. W Polsce środki te są w całości wydatkowane w ramach krajowego pro-

gramu Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko 2021–2027 (FEnIKS). Zakłada on finansowanie i wspieranie projektów powiązanych z obniżeniem emisyjności gospodarki i jej transformacji w kierunku przyjaznym środowisku, budową efektywnego, bezpieczniejszego i o jak najniższym negatywnym wpływie na środowisko transportu, czy też poprawą systemu ochrony zdrowia (Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko, 2023).

Podsumowanie

Celem niniejszego rozdziału było ukazanie wpływu kluczowych funduszy Unii Europejskiej realizujących działania w ramach polityki spójności w latach 2021–2027 na zrównoważony rozwój państw członkowskich w kontekście rozwoju gospodarczego, włączenia społecznego i ochrony środowiska, ze szczególnym uwzględnieniem Polski.

Przeprowadzona analiza ukazuje, że polityka budżetowa, a zwłaszcza polityka spójności UE, ma służyć wspieraniu zrównoważonego rozwoju – zarówno jego aspektów środowiskowych, jak i społecznych. Kluczowym elementem są środki z EFRR, które odpowiadają za blisko 60% środków przeznaczonych na realizację polityki spójności. Należy jednak również zaznaczyć istotny wpływ zarówno FS (około 26%), jak i EFS+ (około 11%), z których każdy ma duży udział w szerzeniu idei zrównoważonego rozwoju.

Zrównoważony rozwój odgrywa coraz większą rolę w polityce Unii Europejskiej, a powiązane z tą ideą cele są coraz częściej wyszczególniane w ramach założeń funduszy realizujących politykę spójności. EFRR jako główne źródło finansowania ma za zadanie wspierać projekty inwestycyjne, w tym dotyczące energii odnawialnej i niskoemisyjności. Stosunkowo podobne cele towarzyszą FS, którego funkcjonowanie zorientowane jest wokół finansowania działań umożliwiających rozwój infrastruktury transportu oraz ochronę środowiska przyrodniczego. Z kolei EFS+ ma się przyczyniać między innymi do inkluzywnego rozwoju społecznego, walki z bezrobociem, wzrostu jakości kształcenia, a także rozwoju kompetencji miękkich mieszkańców państw członkowskich.

W latach 2021–2027 Polska ponownie otrzyma zdecydowanie najwięcej środków spośród wszystkich państw członkowskich, co będzie ogromną szansą na poczynienie istotnych kroków w kierunku zrównoważonej transformacji. Ponad 75 mld euro w ciągu siedmiu lat będzie mogło zostać wydane na projekty dotyczące między innymi energii odnawialnej, ekologizacji transportu, równoprawienia czy ogólnie pojętego zrównoważonego rozwoju.

Dzięki zaangażowaniu bardzo dużych środków na cele zrównoważonego rozwoju przez UE plan znaczącego obniżenia emisji gazów cieplarnianych do

2030 roku i osiągnięcia neutralności klimatycznej całego kontynentu do 2050 roku jest możliwy do osiągnięcia. Wiąże się to jednak z wieloma trudnościami i wyzwaniami. Jest to spowodowane nie tylko koniecznością adaptowania tak długotrwałej strategii do występujących realiów i prowadzenia niezbędego nadzoru, lecz przede wszystkim dlatego, że finalnie za rozwój państw odpowiedzialne są czynności osób fizycznych, przedsiębiorstw czy jednostek administracyjnych. I to właśnie ich pomysły i działania będą na bieżąco kształtować rzeczywistość. Również poprawa szeroko pojętej sytuacji społecznej ze względu na znaczne zróżnicowanie społeczeństw, zarówno na poziomie całej Unii, jak i poszczególnych państw, stanowi duże wyzwanie. Świadczy o tym istniejąca w dotychczasowej literaturze przedmiotu krytyka niezadowalającego wpływu funduszy na długoterminowy zrównoważony rozwój gospodarczy. Pomimo wymienionych trudności i wyzwań podejmowany obecnie przez Unię wysiłek w postaci wspierania zrównoważonego rozwoju poprzez omawiane fundusze stanowi dobry i zarazem jedyny kierunek rozwoju w tak dynamicznie zmieniającym się świecie, gdyż współpraca na poziomie międzynarodowym i odpowiednio ukierunkowane długoterminowe wsparcie finansowe są w tym obszarze kluczowe. Konieczne wydaje się jednak zintensyfikowanie badań na temat skuteczności poszczególnych rozwiązań oraz stała modyfikacja dotychczasowych narzędzi i poszukiwanie nowych, z których korzystają omawiane w niniejszym rozdziale fundusze.

Bibliografia

- Bachtrögl, J., Hammer, C., Reuter, W. H. i Schwendinger, F. (2017). *Spotlight on the beneficiaries of EU regional funds: A new firm-level dataset*. Working Papers, 02/2017. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/162836/1/893429139.pdf>
- Biuro Analiz Sejmowych. (2022, 24 lutego). Przegląd wydarzeń w Unii Europejskiej i informacji o Unii Europejskiej. *Biuletyn Europejski*, 3(45). [https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/897CE040E89D255AC12587F3002C4B73/\\$file/BE_045_NS_006.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/897CE040E89D255AC12587F3002C4B73/$file/BE_045_NS_006.pdf)
- Canova, F. i Pappa, E. (2021, October 20). *What are the likely macroeconomic effects of the EU Recovery plan?* CEPR Discussion Papers, 16669. https://ec.europa.eu/economy_finance/arc2021/documents/what_are_the_likely_macro_economic_effects_of_the_eu_recovery_plan.pdf
- European Commission. (2024). *2021–2027 cohesion policy overview*. https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/21-27
- European Communities. (2007). *European Social Fund: 50 years investing in people*. Office for Official Publications of the European Communities. https://ec.europa.eu/employment_social/esf/docs/50th_anniversary_book_en.pdf
- Fundusze Europejskie na Infrastrukturę, Klimat, Środowisko. (2023). *O programie*. <https://www.feniks.gov.pl/strony/dowiedz-sie-wiecej-o-programie/program-feniks/>
- Fusaro, S. i Scandurra, R. (2023). The impact of the European social fund on youth education and employment. *Socio-economic planning sciences*, 88, 101650. <https://doi.org/10.1016/j.seps.2023.101650>

- Harasimowicz, A. (2022). *Fundusze pomocowe Unii Europejskiej – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*. Oficyna Wydawnicza Politechniki Białostockiej. <https://pb.edu.pl/oficyna-wydawnicza/wp-content/uploads/sites/4/2022/06/Fundusze-pomocowe-Unii-Europejskiej-%E2%80%93-fundusze-strukturalne-i-Fundusz-Spojnosci.pdf>
- Kasztelan, A. (2022). Europejski Zielony Ład – wnioski dla Polski. Przegląd literatury. *Facta Simonidis*, 1, 203–221. <https://www.cceol.com/search/article-detail?id=1131088>
- Kleinowski, M., Piechowicz, M. i Sikora-Gaca, M. (2016). *Fundusze i programy Unii Europejskiej wspierające przedsiębiorstwa w perspektywie finansowej 2014–2020*. Difin.
- Kowalska, I. (2020). Fundusze UE 2021–2027 w Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju – ujęcie normatywne. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 1(61), 197–206. <https://doi.org/10.15584/nsawg.2020.1.14>
- Mazur-Wierzbicka, E. (2006). Miejsce zrównoważonego rozwoju w polskiej i unijnej polityce ekologicznej na początku XXI wieku. *Nierówności Społeczne a Wzrost Gospodarczy*, 8, 317–328. https://www.ur.edu.pl/files/ur/import/Zeszyty/zeszyt-8/23_mazur-wierzbicka.pdf
- Miłaszewicz, D. i Ostapowicz, B. (2011). Warunki zrównoważonego rozwoju transportu w świetle dokumentów UE. *Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania*, 24, 103–118. https://wneiz.pl/nauka_wneiz/sip/sip24-2011/SiP-24-8.pdf
- Ministerstwo Funduszy i Polityki Regionalnej. (2022). *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004–2020*. https://www.ewaluacja.gov.pl/media/108925/Broszura_model2021_web_pl.pdf
- Ministerstwo Rozwoju i Technologii. (2024). *Strategia „Europa 2020”*. <https://www.gov.pl/web/rozwoj-technologie/strategia-europa-2021>
- Parlament Europejski. (2023a). *Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR)*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/95/europejski-fundusz-rozwoju-regionalnego-efrr>
- Parlament Europejski. (2023b). *Europejski Fundusz Społeczny Plus*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/53/european-social-fund-plus>
- Parlament Europejski. (2023c). *Fundusz Spójności*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/96/fundusz-spojnosci>
- Program Wiedza Edukacja Rozwój. (2024). *Efekty programu Wiedza Edukacja Rozwój*. <https://www.power.gov.pl/strony/o-programie/efekty/efekty-programu-wiedza-edukacja-rozwoj/>
- Rada Europejska. (2024). *Praworządność*. <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/rule-of-law/>
- 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.U. UE. L. 2021.231.21).
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1058 z dnia 24 czerwca 2021 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności (Dz.U. UE. L. 2021.231.60).
- Staehr, K. i Urke, K. (2022). The European structural and investment funds and public investment in the EU countries. *Empirica*, 49, 1031–1062. <https://doi.org/10.1007/s10663-022-09549-6>
- Tkaczyński, J. W. i Świstak, M. (2013). *Encyklopedia polityki regionalnej i funduszy europejskich*. Wydawnictwo C.H. Beck.