

FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ W GOSPODARCE TURYSTYCZNEJ

Redakcja naukowa
ALEKSANDER PANASIUK



Difin

**FUNDUSZE
UNII EUROPEJSKIEJ
W GOSPODARCE
TURYSTYCZNEJ**

FUNDUSZE UNII EUROPEJSKIEJ W GOSPODARCE TURYSTYCZNEJ

Redakcja naukowa

ALEKSANDER PANASIUK

Difin

Autorzy:

Marta Bordun – współautor 5.1.

Anna Gardzińska – współautor 2.1., 2.4., 4.1., współautor 6.3.1., współautor 7.4.1.

Rafał Maćkowiak – współautor 6.3.2., 7.4.2.

Tomasz Mańkowski – 4.3., 5.2., współautor 8.1.

Beata Meyer – współautor 3.1., współautor 3.2., 3.3., współautor 8.1., współautor 8.2.

Dawid Milewski – współautor 3.1., współautor 3.2., 4.2.

Katarzyna Orfin – 6.2.1., współautor 6.2.2., współautor 6.3.1.

Aleksander Panasiuk – redaktor naukowy, Wstęp, współautor 2.1., współautor 8.3., 8.4., współautor 8.5., Zakończenie

Adam Pawlicz – 7.1., 7.2., 7.3., współautor 8.5.

Agnieszka Sawińska – 2.2.1., 2.3.1., 6.1.1., współautor 8.2.

Marta Sidorkiewicz – 1.2., 1.3., współautor 1.5., współautor 8.3.

Sabina Ren – 6.1.2., współautor 6.2.2., współautor 6.3.2.

Anna Tokarz-Kocik – 1.1., 1.4., współautor 1.5., współautor 8.2.

Aneta Wolna-Samulak – 2.2.2., 2.3.2., współautor 5.1., współautor 7.4.1.

Copyright © by Difin SA

Warszawa 2014

Wszelkie prawa zastrzeżone. Kopiowanie, przedrukowywanie i rozpowszechnianie całości lub fragmentów niniejszej pracy bez zgody wydawcy zabronione.

Książka ta jest dziełem twórcy i wydawcy. Prosimy, abyś przestrzegał praw, jakie im przysługują. Jej zawartość możesz udostępnić nieodpłatnie osobom bliskim lub osobiście znanym, ale nie publikuj jej w internecie. Jeśli cytujesz jej fragmenty, nie zmieniaj ich treści i koniecznie zaznacz, czyje to dzieło. A kopiując jej część, rób to jedynie na użytek osobisty. Szanujmy cudzą własność i prawo.

Redaktor prowadzący: Renata Fleszar

Korekta: Małgorzata Kryska-Mosur

ISBN 978-83-7930-060-0

Difin SA

Warszawa 2014

00-768 Warszawa, ul. F. Kostrzewskiego 1

tel. 22 851 45 61, 851 45 62

fax 22 841 98 91

Księgarnie internetowe Difin:

www.ksiegarnia.difin.pl, www.ksiegarniasgh.pl

Skład i łamanie: DTP Service

Warszawa, tel. (22) 663 47 67

Wydrukowano w Polsce

Spis treści

Wykaz ważniejszych skrótów	9
Wprowadzenie	11
Rozdział 1. Geneza, struktura i funkcjonowanie Unii Europejskiej ..	15
1.1. Historia przebiegu integracji europejskiej	15
1.2. Instytucje europejskie	18
1.3. Struktura budżetu i zasady finansowania zadań w Unii Europejskiej ..	22
1.4. Instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej	26
1.5. Przejawy integracji europejskiej w obszarze turystyki	30
Rozdział 2. Europejska polityka turystyczna	37
2.1. Istota i zakres polityki turystycznej	37
2.2. Podmioty polityki turystycznej	44
2.2.1. Instytucje Unii Europejskiej i ich rola w turystyce	44
2.2.2. Polska	55
2.3. Instrumenty polityki turystycznej	66
2.3.1. Unia Europejska	66
2.3.2. Polska	70
2.4. Strategie rozwoju turystyki jako przejaw polityki turystycznej	76
Rozdział 3. Regionalna i lokalna gospodarka turystyczna	85
3.1. Pojęcie i zakres gospodarki turystycznej	85
3.2. Podmioty gospodarki turystycznej na szczeblach regionalnym i lokalnym	90
3.3. Efekty współdziałania podmiotów gospodarki turystycznej	99
3.3.1. Zintegrowany produkt turystyczny	99
3.3.2. Konkurencja, współdziałanie i współpraca, kooperacja	103

Rozdział 4. Środki Unii Europejskiej w regionalnej gospodarce turystycznej	106
4.1. Miejsce turystyki w przedakcesyjnych programach unijnych	106
4.2. Finansowanie przedsięwzięć turystycznych z funduszy unijnych w latach 2007–2013	109
4.3. Turystyka w unijnych programach regionalnych	116
Rozdział 5. Ocena stopnia rozwoju społeczno-gospodarczego oraz poziomu atrakcyjności turystycznej regionów	127
5.1. Informacje społeczno-gospodarcze dotyczące analizowanych regionów administracyjnych	127
5.2. Ocena poziomu atrakcyjności turystycznej regionów	139
5.2.1. Taksonomiczna miara rozwoju (TMR)	139
5.2.2. Taksonomiczna miara oceny atrakcyjności turystycznej regionów	141
5.2.2.1. Województwo zachodniopomorskie	144
5.2.2.2. Województwo lubuskie	150
Rozdział 6. Funkcjonowanie podmiotów regionalnej gospodarki turystycznej	154
6.1. Aktywność samorządu terytorialnego w zakresie turystyki	154
6.1.1. Województwo zachodniopomorskie	154
6.1.2. Województwo lubuskie	167
6.2. Działalność przedsiębiorstw turystycznych	180
6.2.1. Województwo zachodniopomorskie	180
6.2.2. Województwo lubuskie	192
6.3. Działalność organizacji turystycznych	202
6.3.1. Województwo zachodniopomorskie	202
6.3.2. Województwo lubuskie	211
Rozdział 7. Analiza stanu aplikowania i wykorzystania środków europejskich w regionalnej gospodarce turystycznej ...	216
7.1. Wyniki badań w gminach	216
7.1.1. Czynniki determinujące poziom realizowanych projektów turystycznych ze środków UE na podstawie badań wtórnych ...	216
7.1.1.1. Województwo zachodniopomorskie	216
7.1.1.2. Województwo lubuskie	220
7.1.2. Metodyka badań pierwotnych	223
7.1.3. Ogólne informacje na temat aktywności badanych gmin w zakresie aplikacji o fundusze UE dla gospodarki turystycznej ..	227

7.1.4. Proces aplikacji o fundusze unijne i ich wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy w badanych gminach	229
7.1.5. Ocena projektów dofinansowanych ze środków UE na rozwój gospodarki turystycznej realizowanych przez badane gminy . . .	235
7.2. Wyniki badań na poziomie powiatowym	240
7.2.1. Województwo zachodniopomorskie	240
7.2.2. Województwo lubuskie	242
7.3. Wykorzystanie środków Unii Europejskiej przez przedsiębiorstwa turystyczne	244
7.4. Wyniki badań wtórnych w organizacjach turystycznych	252
7.4.1. Województwo zachodniopomorskie	252
7.4.2. Województwo lubuskie	258
Rozdział 8. Efekty i kierunki wykorzystania funduszy europejskich w regionalnej gospodarce turystycznej	263
8.1. Podniesienie poziomu atrakcyjności turystycznej	263
8.2. Efekty na rynku turystycznym	268
8.3. Analiza SWOT stanu wykorzystania środków Unii Europejskiej w gospodarce turystycznej	273
8.4. Wskazania pod adresem strategii rozwoju turystyki	279
8.5. Modelowe rozwiązania finansowania gospodarki turystycznej ze środków UE w aspekcie perspektywy finansowej na lata 2014–2020	287
Zakończenie	295
Bibliografia	301

Wykaz ważniejszych skrótów

Dz. U.	Dziennik Ustaw
Dz. Urz.	Dziennik Urzędowy
EBC	Europejski Bank Centralny
EFRR	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego
EFS	Europejski Fundusz Społeczny
EKES	Europejski Komitet Ekonomiczny i Społeczny
EUWT	Europejskie Ugrupowanie Współpracy Terytorialnej
EWEA	Europejska Wspólnota Energii Atomowej
EWG	Europejska Wspólnota Gospodarcza
EWWiS	Europejska Wspólnota Węgla i Stali
FEE	Foundation for Environmental Education, Fundacja Edukacji Ekologicznej
IGHP	Izba Gospodarcza Hotelarstwa Polskiego
ISPA	Instrument for Structural Policies for Pre-Accession Instrument Przedakcesyjnej Polityki Strukturalnej
JST	Jednostka Samorządu Terytorialnego
KE	Komisja Europejska
KR	Komitet Regionów
KWG	Kwalifikowana Większość Głosów
LOT	Lokalna Organizacja Turystyczna
LOTur	Lubuska Regionalna Organizacja Turystyczna
MSiT	Ministerstwo Sportu i Turystyki
MŚP	Małe i Średnie Przedsiębiorstwa
NATO	North Atlantic Treaty Organization, Traktat Północnoatlantycki
NSS	Narodowa Strategia Spójności
NTA	Narodowa Administracja Turystyczna
NTO	Narodowa Organizacja Turystyczna
OECD	Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, Organisation for Economic Co-operation and Development
ONZ	Organizacja Narodów Zjednoczonych
PFCC	Polska Federacja Campingu i Carawaniingu
PIH	Polska Izba Handlu
PIT	Polska Izba Turystyki
PKB	Produkt Krajowy Brutto
PKD	Polska Klasyfikacja Działalności

POIT	Polski Ośrodek Informacji Turystycznej
POT	Polska Organizacja Turystyczna
PROW	Programu Rozwoju Obszarów Wiejskich
PSIT	Polski System Informacji Turystycznej
PST	Polskie Stowarzyszenie Turystyki
PTSM	Polskie Towarzystwo Schronisk Młodzieżowych
PTTK	Polskie Towarzystwo Turystyczno-Krajoznawcze
PZM	Polski Związek Motorowy
REGON	Krajowy Rejestr Urzędowy Podmiotów Gospodarki Narodowej (akronim od Rejestr Gospodarki Narodowej)
ROT	Regionalna Organizacja Turystyczna
RPO	Regionalny Program Operacyjny
RPO LB	Regionalny Program Operacyjny Województwa Lubuskiego
RPO ZP	Regionalny Program Operacyjny Województwa Zachodniopomorskiego
SRK	Strategia Rozwoju Kraju
SWOT	jedna z najpopularniejszych heurystycznych technik analitycznych, służąca do porządkowania informacji (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats)
TIK	Technologie Informacyjno – Komunikacyjne
TMR	taksonomiczny miernik rozwoju
TWE	Traktat Rzymski
UE	Unia Europejska
UN WTO	United Nations World Tourism Organization Światowa Organizacja Turystyki
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, Organizacja Narodów Zjednoczonych do Spraw Oświaty
VAT	Value Added Tax, Podatek od Towarów i Usług
WE	Wspólnota Europejska
WOT	Wirtualne Obserwatorium Turystyki
ZROT	Zachodniopomorska Regionalna Organizacja Turystyczna

Wprowadzenie

Akcesja Polski do Unii Europejskiej stanowi o możliwości rozwoju poszczególnych, strategicznych dla polskiej gospodarki branż. Polska gospodarka turystyczna jest dynamicznie rozwijającym się elementem struktury gospodarki narodowej. W skład elementów gospodarki turystycznej wchodzi: branża turystyczna (przedsiębiorstwa turystyczne), jednostki samorządu terytorialnego (wszystkich szczebli), organizacje i stowarzyszenia branżowe w turystyce (w tym podmioty samorządu gospodarczego), jak i regionalne i lokalne organizacje turystyczne. Oddziaływanie na strukturę regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej, a zwłaszcza na cele w zakresie rozwoju infrastruktury turystycznej, posiadają zarówno podmioty komercyjne (przedsiębiorcy), jak i jednostki samorządu terytorialnego (głównie gminnego i wojewódzkiego). Podejmowane działania przez poszczególne podmioty, a także tworzenie płaszczyzn współpracy umożliwia rozwój regionalnego i lokalnego produktu turystycznego. Tym samym bezpośrednio oddziaływanie na poziom atrakcyjności turystycznej wpływa na wielkość ruchu turystycznego i kształtowanie przychodów z turystyki przyjazdowej, a także na rynek pracy i poziom jakości życia mieszkańców obszarów turystycznych.

Zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i w latach 2004–2006 oraz okresie planowania UE na lata 2007–2013, gospodarka turystyczna posiadała znaczące, aczkolwiek niewystarczająco wyeksploatowane miejsce w dostępie do środków. Głównym beneficjentem środków unijnych w obszarze turystyki na poziomie regionów są jednostki samorządu terytorialnego i organizacje turystyczne. Tylko w ograniczonym zakresie środki unijne trafiają do przedsiębiorców turystycznych i ponadto głównie w ramach działań niezwiązanych bezpośrednio z turystyką, są to środki dedykowane dla przedsiębiorców, zwłaszcza na cele o charakterze innowacyjnym.

Na istotne miejsce gospodarki turystycznej w strukturze gospodarki narodowej wskazują dokumenty strategiczne sformułowane na poziomie rządowym, w tym m.in. *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015, Kierunki rozwoju turystyki do 2015 roku*. Miejsce turystyki w gospodarce regionalnej i lokalnej umocowane jest w strategiach województw oraz gmin, a w wielu jednostkach samorządu terytorialnego także poprzez odrębne strategie turystyki. Do tych strategii dostosowana jest struktura finansowania w Regionalnych Programach Operacyjnych, z wydzieleniem środków

na turystykę, z reguły w połączeniu i z innymi celami gospodarczymi (np. kulturą i rewitalizacją).

Przedmiotem badań niniejszego opracowania są środki Unii Europejskiej skierowane do gospodarki turystycznej. Badania empiryczne obejmują obszary województw zachodniopomorskiego i lubuskiego. Są to województwa sąsiadujące i korzystnie położone dla celów badawczych, ale posiadające zróżnicowany potencjał turystyczny. Analizowane regiony administracyjne posiadają także zróżnicowane priorytety rozwoju gospodarki turystycznej.

Struktura celów podjętych badań obejmuje:

- ocenę zaangażowania podmiotów gospodarki turystycznej (zarówno podmiotów gospodarczych, jak i jednostek samorządu terytorialnego i organizacji turystycznych) w zakresie ubiegania się i wykorzystywania środków Unii Europejskiej na rozwój turystyki w perspektywach finansowych 2004–2006 i przede wszystkim 2007–2013 na przykładzie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego,
- badanie wpływu prowadzonych przedsięwzięć unijnych na rozwój regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej oraz oddziaływanie na poziom atrakcyjności turystycznej,
- wskazanie na ramowe kierunki finansowania gospodarki turystycznej w kolejnym okresie planowania unijnego (2014–2020).

Podstawowym problemem badawczym (hipotezą) stojącym u podstaw podjętych badań jest udowodnienie, że finansowanie unijne w zakresie regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej ma wpływ na poziom atrakcyjności turystycznej (tj. utrzymania i udostępniania walorów turystycznych, inwestycji w infrastrukturę turystyczną, wzrost poziomu dostępności komunikacyjnej oraz poprawy stanu środowiska naturalnego) oraz zapewniają rozwój (ilościowy i jakościowy) regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej. W części badawczej pracy uszczegółowiono zakres problemów badawczych.

W trakcie badań zidentyfikowano także bariery związane z ubieganiem, wykorzystaniem i rozliczaniem się ze środków (jak wkład własny, prefinansowanie środków, partnerstwo, kadra, umiejętność przygotowania i prowadzenia projektu itp.) i inne formalne aspekty dotyczące ogólnie systemu wykorzystania środków unijnych w Polsce, a odnoszące się do gospodarki turystycznej.

Do realizacji celów badawczych wykorzystano następujące źródła zbierania informacji:

a) wtórne:

- rozpoznanie problematyki teoretycznej, studiowanie literatury krajowej i zagranicznej z zakresu: integracji europejskiej, polityki regionalnej, ekonomiki turystyki (polityki turystycznej, gospodarki turystycznej), środków Unii Europejskiej,
- szczegółowe rozpoznanie zakresu finansowania gospodarki turystycznej ze środków Unii Europejskiej,

- analiza realizowanych projektów z zakresu turystyki z programów UE w poszczególnych podmiotach gospodarki turystycznej (za lata 2004–2006 i 2007–2013).

b) pierwotne:

- badania pełne dotyczące realizowanych projektów z wykorzystaniem środków UE na rzecz rozwoju gospodarki turystycznej, a następnie na podstawie przyjętych kryteriów wytypowanie gmin, w których będą prowadzone badania pogłębione,
- pogłębione badania ankietowe wybranych gmin, wybranych przedsiębiorców w tych gminach, w zakresie ubiegania się i wykorzystania środków UE na rozwój gospodarki turystycznej oraz prowadzenia konkretnych projektów turystycznych.

Metodami badawczymi zastosowanymi w pracy są: krytyczna analiza literatury przedmiotu, metody operacji logicznych, metody analizy porównawczej, metody matematyczno-statystyczne (w tym analiza taksonomiczna, na podstawie taksonomicznego miernika rozwoju; analiza korelacji).

Praca składa się z ośmiu rozdziałów dotyczących kolejno zagadnień:

- funkcjonowania Unii Europejskiej,
- podstaw europejskiej polityki turystycznej,
- funkcjonowania regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej,
- struktury funduszy Unii Europejskiej oddziałujących na rozwój gospodarki turystycznej,
- oceny rozwoju gospodarki turystycznej w analizowanych regionach, w tym analizy poziomu atrakcyjności turystycznej tych regionów,
- funkcjonowania podmiotów gospodarki turystycznej w regionach,
- analizy aplikowania i wykorzystania funduszy europejskich w gospodarce turystycznej regionów,
- wskazania na efekty i kierunki wykorzystania funduszy europejskich w gospodarce turystycznej w kolejnej perspektywie finansowej Unii Europejskiej na lata 2014–2020.

Podjęta tematyka nie była dotąd przedmiotem obszernych opracowań naukowych. W polskiej literaturze istnieją wyłącznie opracowania cząstkowe, publikowane przy okazji konferencji naukowych dotyczących gospodarki turystycznej. Część publikowanych wyników badań nie ma charakteru naukowego, jest tylko ogólną prezentacją aktywności gmin w zakresie aplikowania o środki unijne na określone cele. W opracowaniach nie określa się zatem zakresu siły współzależności pomiędzy stanem realizacji projektów finansowanych z funduszy europejskich a rzeczywistym rozwojem gospodarki turystycznej, a zwłaszcza poziomem atrakcyjności turystycznej. Problem wykorzystania środków UE w gospodarce turystycznej, poprzez badania teoretyczne, jak i empiryczne, przyjął zatem formułę badań kompleksowych.

Podjęty zakres badań można zatem określić jako nowatorski, zwłaszcza biorąc pod uwagę zakres i kompleksowość podjęcia problemu.

Przedstawione wyniki badań są istotnym wkładem do badań ekonomicznych, z zakresu polityki regionalnej, gospodarki turystycznej i polityki turystycznej. Prowadzenie badań na obszarach dwóch województw pozwala, poprzez metody porównawcze, zobiektywizować ostateczne wyniki i umożliwić prowadzenie badań w innych regionach (nie tylko w kraju). Wyniki badań powinny być przydatne w prowadzeniu polityki turystycznej na wszystkich szczeblach (centralnym, regionalnym i lokalnym).

Autorzy opracowania dziękują wszystkim przedstawicielom podmiotów gospodarki turystycznej na obszarach województw zachodniopomorskiego i lubuskiego za udział w badaniach pierwotnych. Szczególne podziękowania kierujemy do przedstawicieli samorządów gmin, uczestniczących w badaniach bezpośrednich zarówno podczas pilotażu, jak i badań podstawowych oraz przedsiębiorców turystycznych, którzy udzielili odpowiedzi za pośrednictwem platformy internetowej. Zaangażowanie przedstawicieli gospodarki turystycznej miało także miejsce podczas dwóch konferencji naukowych, w maju 2012 i maju 2013 roku, których organizacja przyczyniła się do prezentacji wyników wykorzystania funduszy europejskich w gminach, organizacjach turystycznych i przedsiębiorstwach turystycznych, a także wymiany poglądów środowisk naukowych i praktyki gospodarczej. Autorzy wyrażają nadzieję, że przeprowadzone badania przyczynią się do bezpośredniego przeniesienia ich wyników do praktyki funkcjonowania podmiotów gospodarki turystycznej, w odniesieniu do podejmowania kolejnych inicjatyw w zakresie prowadzenia projektów turystycznych finansowanych ze środków UE.

Wydanie publikacji zostało dofinansowane ze środków Narodowego Centrum Nauki w ramach projektu pt. *Stan i kierunki wykorzystania środków Unii Europejskiej w rozwoju regionalnej i lokalnej gospodarki turystycznej (na przykładzie województw zachodniopomorskiego i lubuskiego)*, N114 333740.

Aleksander Panasiuk
(redaktor naukowy)

Rozdział 1.

Geneza, struktura i funkcjonowanie Unii Europejskiej

1.1. Historia przebiegu integracji europejskiej

(Anna Tokarz-Kocik)

Koncepcje pokojowej integracji państw europejskich sięgają ubiegłych stuleci, jednak to dopiero doświadczenia II wojny światowej postawiły przed społecznościami kontynentu wyzwanie budowy nowej Europy, gwarantującej pokój, bezpieczeństwo, solidarność i dobrobyt ekonomiczny. W odpowiedzi na te wyzwania pojawiły się wizje jednoczenia Europy jako strefy wolności, bezpieczeństwa i ekonomicznej stabilności. Wizje te stworzyły fundament integracji europejskiej.

Istotną rolę w procesie integracji odegrała tzw. deklaracja Schumana, ogłoszona na konferencji prasowej w Paryżu 9 maja 1950 roku przez Roberta Schumana, ministra spraw zagranicznych Francji. W deklaracji tej znalazły się trzy ważne kwestie¹:

- idea tworzenia wspólnoty europejskiej na podstawie połączenia interesów państw członkowskich, ich obywateli i społeczności, zwłaszcza w sferze ekonomicznej,
- propozycja stopniowego jednoczenia Europy na bazie jej kolejnych praktycznych osiągnięć i kształtowania się realnej solidarności między krajami,
- apel o przełamanie tradycyjnej wrogości między Francją i Niemcami oraz wykorzystanie francusko-niemieckiej współpracy jako zaproszenia kolejnych krajów europejskich do budowy wspólnoty europejskiej.

Urzeczywistnieniem deklaracji Roberta Schumana było podpisanie 18 kwietnia 1951 roku traktatu paryskiego, który dał podwaliny nowej organizacji – Europejskiej Wspólnocie Węgła i Stali (EWWiS). Członkami założycielami były: Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Niemcy i Włochy. EWWiS została wyposażona

¹ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska – od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 25–26.

w cztery organy: Wysoką Władzę, Radę, Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał. EWWiS była ograniczona rzeczowo do przemysłu surowcowego węgla i stali; przewidywała wspólny rynek jedynie dla obrotu towarowego poprzez redukcję międzypaństwowych barier gospodarczych². Ze względu na to, że EWWiS zaspokajała potrzeby gospodarcze rządów europejskich tylko w ograniczonym zakresie, postanowiono zacieśnić współpracę gospodarczą i objąć nią dodatkowo energetykę (zwłaszcza atomową), surowce, transport i rolnictwo. Koncepcja ta stworzyła tzw. plan Beyena, holenderskiego ministra spraw zagranicznych. Plan zakładał integrację horyzontalną, obejmującą całą gospodarkę, nie zaś tylko poszczególne jej gałęzie. W efekcie, w roku 1955, na konferencji w Mesynie zebrali się ministrowie spraw zagranicznych sześciu państw tworzących EWWiS i przyjęli tzw. rezolucję z Mesyny. Zakładała ona:

- merytoryczną rozbudowę wspólnych instytucji europejskich,
- stopniową fuzję gospodarek narodowych,
- tworzenie wspólnego rynku,
- harmonizację polityki socjalnej.

Po konferencji mesyńskiej powstała specjalna komisja do opracowania koncepcji wspólnoty gospodarczej i współpracy w dziedzinie energii atomowej. W wyniku jej prac, w roku 1956, powstał tzw. raport Spaaka, stanowiący podstawę trwających prawie rok rokowań, które doprowadziły do przyjęcia w dniu 25 marca 1957 roku dwóch traktatów rzymskich. Pierwszy ustanawiał Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG), a drugi Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Traktaty weszły w życie 1 stycznia 1958 roku.

Celem Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (EWG) była przemiana gospodarek narodowych państw członkowskich w sposób etapowy w jeden rynek wewnętrzny z unią gospodarczą i walutową. Europejska Wspólnota Energii Atomowej (EWEA) stanowiła ponadnarodową organizację dla pokojowego wykorzystania energii atomowej. Celem EWEA było wspieranie, koordynacja i kontrola badań nuklearnych i przemysłu energetycznego w państwach członkowskich³.

Od 1958 roku Wspólnoty Europejskie miały wspólne niektóre organy (tj. Zgromadzenie Parlamentarne i Trybunał Sprawiedliwości). Pełne połączenie instytucjonalne nastąpiło w 1967 roku, gdy wszedł w życie traktat o fuzji.

W 1985 roku w Schengen uzgodniono utworzenie systemu wspólnej kontroli granic i zniesienie wizowych granic wewnętrznych w obrębie Hiszpanii, Francji, Włoch, krajów Beneluksu, Portugalii i Niemiec. W ramach Wspólnot stopniowo doszło do utworzenia wspólnego jednolitego rynku poprzez likwidację barier cel-

² W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Lingwa, Warszawa 2003, s. 52.

³ Ibidem.

nych, wprowadzanie wspólnych norm prawnych i technicznych oraz prowadzenie wspólnej polityki rolnej. Równoległe dochodziło też do zacieśniania więzi politycznych między krajami Wspólnot.

7 lutego 1992 roku w Maastricht został podpisany traktat, na mocy którego 1 listopada 1993 roku powstała Unia Europejska⁴. W traktacie z Maastricht znacznie rozszerzono zakres wspólnej polityki gospodarczej i opracowano harmonogram wprowadzenia Unii Gospodarczo-Walutowej (jej efektem było wprowadzanie wspólnej waluty euro od 1999 roku), formalnie wzmocniono politykę zagraniczną. Postanowienia traktatowe objęły także politykę bezpieczeństwa (militarnego) oraz współpracę w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego i współpracę administracyjną państw członkowskich.

W traktacie z Maastricht powołano do życia Unię Europejską (UE), która jest „parasolem” nad Wspólnotami Europejskimi i obejmuje trzy filary⁵:

- I filar stanowią dziedziny uregulowane traktatami, które ustanowiły Euratom i Wspólnotę Europejską, tj.: unia celna i jednolity rynek, polityka handlowa, polityka rolna i rybołówstwa, polityka transportowa, reguły konkurencji, unia gospodarcza i walutowa, polityka społeczna, spójność społeczno-ekonomiczna, ochrona środowiska, polityka badawczo-rozwojowa, konkurencyjność przemysłu, sieci transeuropejskie, ochrona konsumenta i zdrowia, edukacja i kultura, obywatelstwo Unii, polityka imigracyjna, wizowa i azylowa, współpraca sądownicza w sprawach cywilnych;
- II filar to wspólna polityka zagraniczna i bezpieczeństwa, w tym m.in. wspieranie demokracji i ochrona praw człowieka, misje pokojowe, pomoc państwom trzecim, finansowanie bezpieczeństwa państw UE, rozbrojenie i utrzymanie pokoju, współpraca militarna w ramach Unii Zachodnioeuropejskiej i NATO;
- III filar to współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych, w tym walka z przestępczością zorganizowaną, zwalczanie rasizmu i ksenofobii, współpraca w ramach Europolu.

Liczba członków Wspólnoty Europejskiej zwiększyła się sukcesywnie z początkowo sześciu państw aż do dwudziestu ośmiu. W 1973 roku do Wspólnoty Europejskiej przyłączyły się: Wielka Brytania, Dania i Irlandia, co zostało nazwane pierwszą falą przyjęć. Druga fala nastąpiła w latach 80., kiedy do EWG przystąpiła Grecja (w 1981) oraz Hiszpania i Portugalia (w 1986). Trzecia fala przyjęć (już do Unii Europejskiej) nastąpiła w 1995 roku, kiedy przyjęto Austrię, Szwecję i Finlandię. 16 kwietnia 2003 roku przedstawiciele rządów 15 państw członkowskich i 10 kandydujących podpisali w Atenach traktat akcesyjny rozszerzający Unię.

⁴ http://europa.eu/index_pl.htm (dostęp: 07.12.2012).

⁵ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006, s. 39.

1 maja 2004 roku do Unii Europejskiej wstąpiło 10 krajów: Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Słowenia, Malta oraz Cypr. 25 kwietnia 2005 roku Bułgaria i Rumunia podpisały traktat akcesyjny w Luksemburgu otwierający tym krajom drogę do wejścia do Unii Europejskiej, co nastąpiło 1 stycznia 2007 roku. Dwudziestym ósmym członkiem UE, od 1 lipca 2013 roku jest Chorwacja.

Współcześnie Unia Europejska jest najważniejszą wspólnotą międzynarodową zajmującą się większością aspektów życia w Europie, składa się z 28 państw członkowskich, które zamieszkuje ponad 500 mln mieszkańców, co stanowi 7,5% ludności świata⁶. Jest więc trzecią po Chinach i Indiach populacją światową. Zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej (art. 8), każda osoba posiadająca obywatelstwo jednego z państw członkowskich jest jednocześnie jej obywatelem.

1.2. Instytucje europejskie *(Marta Sidorkiewicz)*

System instytucjonalny Unii Europejskiej ma charakter hybrydowy, gdyż Wspólnoty spełniają funkcje państwa, ale w odróżnieniu od systemu państw zachodnich ich organizacja instytucjonalna nie opiera się na klasycznym trójpodziale władzy, zgodnie z którym władza wykonawcza należy do rządu, legislacyjna do parlamentu, a sędownicza do niezależnych sądów. W zjednoczonej Europie władza legislacyjna należy do Rady Unii Europejskiej z istotnym udziałem Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego, zaś uprawnienia wykonawcze ma Komisja, ale pod dużą kontrolą Rady UE⁷.

W procesie становienia prawa Unii Europejskiej uczestniczą więc trzy główne instytucje, czyli Parlament Europejski, który reprezentuje obywateli UE i jest przez nich bezpośrednio wybierany; Rada Unii Europejskiej, która reprezentuje rządy państw członkowskich (pracom Rady przewodniczą kolejno poszczególne kraje UE w ramach tzw. prezydencji) oraz Komisja Europejska, która reprezentuje interesy całej Unii. Do głównych instytucji Unii Europejskiej zalicza się również Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej.

Parlament Europejski stanowi reprezentację polityczną narodów państw członkowskich, liczącą 732 parlamentarzystów, w tym 54 z Polski, wybieranych w wyborach powszechnych. Podział mandatów odzwierciedla proporcje demograficzne, a grupy parlamentarne tworzą partie polityczne na szczeblu europejskim. Parlament jest jednoizbowy i wybierany na pięcioletnią kadencję. Parlament uczestniczy

⁶ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Społeczno-Przyrodnicza, Lublin 2009, s. 43.

⁷ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 44.

w procesie stanowienia prawa poprzez wydawanie opinii, procedurę współdecydowania i procedurę współpracy z Radą Unii Europejskiej. Posiada kompetencje budżetowe i kontrolne – zatwierdza budżet UE i mianowanie członków Komisji, uchwała wotum nieufności wobec członków Komisji⁸. Parlament Europejski funkcjonuje w trybie sesyjnym w trzech różnych miejscach. W Strasburgu spotyka się na comiesięcznych sesjach plenarnych, w Brukseli odbywają się sesje nadzwyczajne i mają swoje siedziby komisje parlamentarne, natomiast sekretariat parlamentu mieści się w Luksemburgu⁹.

Parlament pełni trzy podstawowe funkcje¹⁰:

- debatuje nad aktami prawa europejskiego i uchwała je wraz z Radą,
- sprawuje nadzór nad innymi instytucjami UE, w szczególności nad Komisją, aby upewnić się, że działają w sposób demokratyczny,
- debatuje nad budżetem UE i przyjmuje go wraz z Radą.

Parlament ma 20 stałych Komisji liczących od 28 do 86 członków, których zadaniem jest opiniowanie propozycji legislacyjnych i decyzji w kwestiach należących do ich kompetencji¹¹.

Rada Unii Europejskiej jest głównym organem ustawodawczym, stanowiącym prawo europejskie. W jej skład wchodzi jeden przedstawiciel szczebla ministerialnego każdego kraju członkowskiego, który reprezentuje interesy swojego państwa. Rada podejmuje decyzje na podstawie większości zwykłej, większości kwalifikowanej lub jednomyślności¹². Jej przewodnictwo zmienia się rotacyjnie co sześć miesięcy. Przewodniczący pełni funkcje organizacyjne i reprezentuje Unię Europejską w stosunkach z państwami trzecimi. Rada spotyka się regularnie w Brukseli (z wyjątkiem kwietnia, czerwca i października, kiedy obraduje w Luksemburgu) i omawia ponad dwadzieścia różnych grup zagadnień. Jej skład zmienia się w zależności od rodzaju sprawy¹³.

Do zadań Rady należą¹⁴:

- przyjmowanie aktów ustawodawczych (rozporządzeń, dyrektyw itp.), najczęściej w trybie współdecyzji z Parlamentem Europejskim,
- uczestnictwo w koordynacji polityk państw członkowskich, np. w dziedzinie gospodarki,

⁸ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska – od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004, s. 32.

⁹ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 44–52.

¹⁰ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_pl.htm (dostęp 5.04.2013).

¹¹ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 44–52.

¹² K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 32.

¹³ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 44–52.

¹⁴ <http://www.consilium.europa.eu/council?lang=pl> (dostęp 5.04.2013).

- rozwijanie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa na podstawie ogólnych wytycznych Rady Europejskiej,
- zawieranie w imieniu Unii umów międzynarodowych,
- uchwalanie wraz z Parlamentem Europejskim budżetu Unii.

Komisja Europejska jest natomiast głównym organem władzy wykonawczej, pełni rolę „strażnika” traktatów odpowiedzialnego za prowadzenie polityk europejskich i realizację budżetu. Członkowie Komisji są niezależni w wykonywaniu swych funkcji, nie mogą przyjmować instrukcji od rządów, działają w interesie całej Wspólnoty. W skład Komisji wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Przewodniczącemu Komisji mianuje Rada UE, a zatwierdza Parlament Europejski¹⁵. Komisja Europejska zatrudnia 23 tysiące osób i jest największą z instytucji Unii Europejskiej. Jej siedziba mieści się w Brukseli, a językami urzędowymi są: angielski, francuski i niemiecki. Co roku podejmuje kilka tysięcy różnego rodzaju uchwał. Jest swego rodzaju motorem napędowym polityki całej Unii Europejskiej. Rola i odpowiedzialność Komisji Europejskiej lokuje ją w samym centrum procesu decyzyjnego Unii Europejskiej¹⁶.

Zadaniem Komisji jest reprezentowanie i ochrona interesów całej Unii. Komisja nadzoruje i wdraża politykę UE w poszczególnych obszarach poprzez¹⁷:

- przedstawianie wniosków dotyczących nowych aktów prawnych Parlamentowi i Radzie,
- zarządzanie budżetem UE i rozdzielanie środków finansowych,
- egzekwowanie prawa UE (wraz z Trybunałem Sprawiedliwości),
- reprezentowanie UE na arenie międzynarodowej, na przykład poprzez negocjowanie umów między UE a innymi krajami.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej czuwa nad poszanowaniem prawa europejskiego i sprawuje orzecznictwo, tworzy wykładnię traktatów i innych aktów prawa wspólnotowego, zapewnia rozwój prawa, kontroluje zgodność postępowania państw członkowskich z zasadami prawa wspólnotowego. W skład Trybunału wchodzi jeden sędzia z każdego państwa członkowskiego¹⁸. Trybunał jest organem orzekającym, dokonującym interpretacji prawa. Jego funkcje sprowadzają się do trzech podstawowych obszarów¹⁹:

- kontroli stosowania prawa wspólnotowego (pierwotnego i wtórnego),
- dokonywania wykładni prawa wspólnotowego,
- rozwoju prawa wspólnotowego – wprowadzania zmian i uzupełnień.

¹⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 32.

¹⁶ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 44–52.

¹⁷ http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_pl.htm, (dostęp 5.04.2013).

¹⁸ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 33.

¹⁹ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 59.

Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej natomiast, znany również pod nazwą Trybunału Rewidentów Księgowych, sprawuje kontrolę rachunków publicznych (dochodów i wydatków) i rozsądnego zarządzania finansami UE. Określany bywa mianem „finansowego sumienia Unii”. W jego skład wchodzi jeden obywatel z każdego państwa członkowskiego. Członkowie trybunału są niezależni w wykonywaniu swoich obowiązków²⁰. Organ ten prowadzi audyt księgowy i racjonalność gospodarowania środkami każdej instytucji. Przygotowuje roczne sprawozdanie, które jest publikowane w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej oraz raporty specjalne i stanowiska²¹.

Do pozostałych instytucji europejskich należą:

- Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny,
- Komitet Regionów,
- Europejski Bank Centralny,
- Europejski Bank Inwestycyjny,
- Europejski Fundusz Inwestycyjny,
- Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich,
- Europejski inspektor ochrony danych.

W tabeli 1.1. przedstawiono zakres działalności wymienionych instytucji.

Tabela 1.1. Zakres działalności pozostałych instytucji europejskich

Nazwa instytucji	Zakres działalności
1	2
Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny	Pełni rolę forum dyskusyjnego w sprawach dotyczących jednolitego rynku dla przedstawicieli europejskich pracodawców, pracowników i innych grup interesu.
Komitet Regionów	Reprezentuje lokalne i regionalne samorzady w Unii Europejskiej. Zadaniem KR jest wyrażanie opinii na temat aktów prawnych UE z perspektywy lokalnej i regionalnej.
Europejski Bank Centralny	Zarządza euro – wspólną walutą UE – i zapewnia ochronę stabilności cen w Unii. EBC odpowiada również za kształtowanie i wdrażanie polityki gospodarczej i pieniężnej UE.
Europejski Bank Inwestycyjny	Wspiera projekty w państwach UE oraz inwestuje w przyszłych państwach członkowskich i w krajach partnerskich.

²⁰ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 33.

²¹ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 60.

1	2
Europejski Fundusz Inwestycyjny	Dostarcza kapitał podwyższonego ryzyka małym i średnim przedsiębiorstwom (MŚP), szczególnie tym rozpoczynającym działalność i zajmującym się nowymi technologiami. Wystawia gwarancje kredytowe instytucjom finansowym (takim jak banki) na pożyczki udzielane MŚP.
Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich	Przyjmuje skargi obywateli dotyczące niewłaściwego funkcjonowania lub administrowania przez instytucje i organy UE (z wyłączeniem instytucji sądowniczych).
Europejski inspektor ochrony danych	Dba o to, by wszystkie instytucje i organy UE szanowały prawo obywateli do prywatności przy przetwarzaniu ich danych osobowych.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/interinstitutional-bodies/index_pl.htm (dostęp 5.04.2013).

System instytucjonalny Unii Europejskiej składa się z wielu organów o różnicowanym charakterze i kompetencjach. Uprawnienia i obowiązki wszystkich tych elementów systemu określono w traktatach, stanowiących podstawę wszystkich działań UE. W traktatach przedstawiono również zasady i procedury, których muszą przestrzegać instytucje UE. Treść traktatów uzgadniają prezydenci lub premierzy wszystkich państw UE, a ich ratyfikacji dokonują parlamenty krajowe.

1.3. Struktura budżetu i zasady finansowania zadań w Unii Europejskiej *(Marta Sidorkiewicz)*

Środki finansowe Unii Europejskiej gromadzone są przez państwa członkowskie i przekazywane do unijnego budżetu. Według prawa środki te stanowią zasoby własne Unii Europejskiej.

Budżet Unii Europejskiej, stanowiący zestawienie przewidywanych dochodów i wydatków, jest aktem prawnym pozwalającym każdego roku na finansowanie wszystkich działań wspólnotowych. Poprzez określone przyznawanie środków wyraża on przyjęte priorytety Wspólnoty²². Decyzje dotyczące budżetu podejmuje Rada Unii Europejskiej oraz Parlament Europejski. Rada nadzoruje budżet w zakresie tzw. wydatków obowiązkowych, natomiast Parlament w zakresie wydatków

²² *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 73.

nieobowiązkowych. Za projekt i realizację budżetu bierze odpowiedzialność Komisja Europejska²³.

Środki w budżecie Unii Europejskiej pochodzą z trzech podstawowych źródeł²⁴:

- z ceł pobieranych od towarów importowanych z państw, które nie są członkami Unii Europejskiej (tzw. tradycyjne zasoby własne Unii);
- z dochodów z VAT (czyli podatku od wartości dodanej) – jest to określony odsetek, który dane państwo ma zapłacić Unii od środków pochodzących z podatku VAT;
- ze środków uzależnionych od dochodu narodowego każdego z państw członkowskich (każde państwo płaci 0,73% swojego Produktu Narodowego Brutto (PNB) do budżetu Unii); jest to obecnie największe źródło środków finansowych Unii Europejskiej.

Oprócz wymienionych wyżej źródeł zasilania budżetu Unii Europejskiej, trzeba jeszcze wymienić mniej znaczące, takie jak: podatki od wynagrodzeń pracowników instytucji Unii Europejskiej, składki wpłacane przez państwa spoza Unii Europejskiej do niektórych programów unijnych oraz kary finansowe nakładane na przedsiębiorstwa za łamanie prawa konkurencji i innych przepisów. Środki te stanowią w przybliżeniu ok. 1% budżetu Unii Europejskiej. Duża część przychodów do budżetu Unii Europejskiej uzależniona jest od poziomu gospodarczego państw członkowskich. Oznacza to, że państwa bogatsze wpłacają do Unii Europejskiej więcej niż kraje biedniejsze, mimo to nie otrzymują więcej dotacji unijnych. Przykładowo, Polska należy do tych krajów, które wpłacają o wiele mniej, niż otrzymują od Unii Europejskiej²⁵.

Zebrane środki Unia Europejska przeznacza przede wszystkim na realizację wspólnej polityki rolnej (w tym rybactwa i rybołówstwa), a także polityki spójności, które mają pomóc w podniesieniu konkurencyjności Unii Europejskiej oraz wpłynąć pozytywnie na rozwój m.in. rolnictwa, kultury, infrastruktury, szkolnictwa, wymiaru bezpieczeństwa. Z budżetu finansowane są również koszty administracyjne utrzymania instytucji Unii Europejskiej oraz pomoc humanitarna i rozwojowa dla krajów spoza Unii Europejskiej. W okresie programowania 2007–2013 po raz pierwszy w historii Unii Europejskiej zaistniała taka sytuacja, iż środki na wsparcie konkurencyjności i spójności przewyższają fundusze na rolnictwo i rozwój obszarów wiejskich²⁶.

²³ <http://www.euroman.gov.pl/15-17/europedia/perspektywa-finansowa/> (dostęp 6.06.2013).

²⁴ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl> (dostęp 20.12.2012).

²⁵ *Budżet Unii Europejskiej w pigułce*. Publikacja Komisji Europejskiej za: http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/publications/glance/budget_glance_pl.pdf (dostęp 6.06.2013).

²⁶ <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymysafundusze.aspx> (dostęp 11.04.2013).

Budżet UE nie zawiera wydatków Europejskiego Funduszu Rozwoju²⁷, jak też środków pożyczkowych Wspólnoty²⁸.

Strukturę budżetu Unii Europejskiej można rozpatrywać w dwóch ujęciach, mianowicie poziomym i pionowym. Struktura pozioma to struktura według instytucji europejskich. Wyróżnia się w niej sekcje zawierające dochody i wydatki takich instytucji jak: Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Komisja Europejska, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej, Trybunał Obrachunkowy Unii Europejskiej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich oraz Europejski inspektor ochrony danych. Struktura pionowa jest klasyfikacją przedmiotową (rodzajową). Dochody i wydatki grupowane są w niej według subsekcji, tytułów, rodzajów, artykułów, punktów, np. badania i rozwój technologii, wspólna polityka zagraniczna, bezpieczeństwo energetyczne, nuklearne i ochrona środowiska.

W finansowaniu zadań w Unii Europejskiej, podobnie jak to jest w przypadku finansowania zadań w budżetach krajowych, obowiązują pewne zasady. W sumie wyróżnia się osiem zasad gospodarki budżetowej Unii Europejskiej²⁹:

1. Zasada jedności formalnej budżetu (wymaga, aby wszystkie dochody i wydatki budżetu były ujęte w jednym dokumencie w celu zapewnienia efektywnego monitorowania procesu zarządzania zgromadzonymi środkami);
2. Zasada jedności materialnej budżetu, inaczej zwana zasadą uniwersalizmu (wymaga, aby dochody budżetowe stanowiły jedną pulę przeznaczoną na całość wydatków budżetowych);
3. Zasada sporządzania budżetu na okres jednego roku (pozwala na kontrolę wykonania zadań przez instytucje odpowiedzialne za realizację budżetu);
4. Zasada równowagi budżetowej, wymaga, aby dochody i wydatki budżetu były zrównoważone; zgodnie z tą zasadą, Wspólnoty nie mają prawa korzystać z pożyczek w celu finansowania swoich wydatków budżetowych);
5. Zasada szczegółowości budżetu, określana też jako zasada specyfikacji wydatków (oznacza, że wszystkie wydatki budżetu muszą być zapisane tak, aby nie pojawiły się żadne wątpliwości dotyczące sum i kierunków wydatków);
6. Zasada stosowania euro (zakłada, że wszystkie pozycje ujęte w budżecie są wyrażane we wspólnej walucie europejskiej);
7. Zasada przejrzystości (została ustanowiona w celu zapewnienia jawności tworzenia i wdrażania budżetu; budżet jest publikowany w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej dwa miesiące po przyjęciu go przez Parlament);

²⁷ Środki z tego funduszu przeznacza się na udzielanie pomocy krajom Afryki, Karaibów i Pacyfiku.

²⁸ W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 18.

²⁹ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 75–76.

8. Zasada stałego zarządzania finansowego (odnosi się do zasad ekonomii, efektywności i wystarczalności – wymaga precyzowania zadań, które będą monitorowane za pomocą mierzalnych wskaźników w celu umożliwienia przejścia od zarządzania zasobami do zarządzania wynikami).

Przy ustalaniu całościowego planu budżetowego współdziałają razem Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski. Rok budżetowy zaczyna się 1 stycznia, a kończy 31 grudnia każdego roku. Do 1 lipca każdy organ przedstawia propozycje budżetowe dla swych wydatków. Komisja zestawia te kosztorysy w jeden wstępny projekt budżetu unijnego i przedkłada go do 1 września Radzie UE, która uchwała go kwalifikowaną większością głosów (KWG) i kieruje do 5 października do Parlamentu Europejskiego. Parlament może go zmienić większością głosów, jednakże w odniesieniu do obowiązkowych wydatków (czyli ok. 70% budżetu) może przedłożyć jedynie propozycje. Wyrażenie przez Parlament zgody oznacza, że budżet zostaje ostatecznie ustalony. W innym przypadku projekt wraca do Rady UE i musi być ponownie uchwalony. Rada może wtedy przyjąć podjęte przez Parlament zmiany, odrzucić je lub ponownie zmienić. Jeśli Rada nie wyrazi zgody, wtedy projekt wędruje ponownie do czytania do Parlamentu, który może zaakceptować lub znowu skorygować. W obydwu przypadkach Parlament może uchwalić budżet kwalifikowaną większością głosów. Może go także odrzucić i zażądać przedłożenia nowego projektu³⁰.

Kluczową rolę przy tworzeniu budżetu Unii Europejskiej, zarówno po stronie dochodów, jak i po stronie wydatków, odgrywa tzw. perspektywa finansowa. Obejmuje ona siedem lat i stanowi ramy, w których powinny się mieścić corocznie uchwalane budżety. Uchwalanie perspektywy finansowej trwa prawie dwa lata. Jest ona decyzją polityczną państw członkowskich dotyczącą finansowania Wspólnoty. Wszystkie wydatki w perspektywie finansowej są podzielone na grupy będące odbiciem aktualnych priorytetów politycznych Wspólnot w danym okresie³¹. W XXI wieku okresy programowania obejmowały lata 2000–2006 (Polska uczestniczyła w nim od momentu wejścia do Unii Europejskiej, realizując programy na lata 2004–2006³²), 2007–2013. Kolejna perspektywa obejmuje lata 2014–2020. W tych latach poszczególne kraje UE, w tym Polska, realizują programy operacyjne.

³⁰ W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 18.

³¹ *Kompendium wiedzy o Unii Europejskiej*, red. E. Małuszyńska, B. Gruchman..., op. cit., s. 80.

³² <http://www.euroman.gov.pl/15-17/europaedia/perspektywa-finansowa/> (dostęp 6.06.2013).

1.4. Instrumenty polityki strukturalnej Unii Europejskiej

(Anna Tokarz-Kocik)

Prowadzona przez Unię Europejską polityka strukturalna³³ promuje solidarność pomiędzy narodami i wspólnotami regionalnymi. Jej głównym celem jest umacnianie spójności ekonomicznej, społecznej i przestrzennej na terytorium Unii.

Polityka strukturalna Unii Europejskiej realizowana jest w oparciu o określone zasady, a mianowicie³⁴:

- partnerstwa,
- dodatkowości (zwaną również zasadą współfinansowania lub zasadą uzupełnienia),
- subsydiarności,
- koncentracji,
- programowania,
- koordynacji.

Zasada partnerstwa polega na tym, że zarówno na etapie programowania, jak i w realizacji, powinni uczestniczyć wszyscy zainteresowani partnerzy społeczni. Wymaga to współpracy pomiędzy Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, a także współpracy z partnerami gospodarczymi i społecznymi.

Zasada dodatkowości (uzupełnienia) oznacza, że fundusze Unii Europejskiej powinny tylko uzupełniać środki finansowe poszczególnych państw członkowskich, a nie je zastępować. Działania Unii Europejskiej nie powinny wypierać i zastępować działań na szczeblu krajowym i regionalnym, lecz je wzbogacać i wzmacniać.

Zasada subsydiarności oznacza, że wszelkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest zdolny do ich realizacji w obrębie regionu lub państwa członkowskiego. Instytucje Unii Europejskiej mogą realizować określone zadania tylko wtedy, jeżeli nie mogą być one skutecznie wykonane samodzielnie przez regiony lub kraje członkowskie.

Zasada koncentracji polega na ograniczeniu wsparcia ze środków unijnych jedynie do tych typów działań, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii. Chodzi tu na przykład o wsparcie regionów znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji. Zasada ta oznacza także, że interwencja funduszy, aby przyniosła efekt, nie powinna być rozproszona, lecz skoncentrowana na

³³ Około 90% środków przeznaczonych przez Unię Europejską na politykę strukturalną jest adresowane regionalnie, dlatego bardzo często pojęcia „**polityka strukturalna**” i „**polityka rozwoju regionalnego**” są używane zamiennie. Zob. D. Mazur, M. Mazur, *Europejski Bank Centralny a rozszerzenie Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Oświatowe FOSZE, Rzeszów 2007, s. 143.

³⁴ W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 64.

niewielu precyzyjnie określonych celach, wobec tego pomoc finansowa Unii Europejskiej ukierunkowana jest na niewielką liczbę precyzyjnie określonych projektów.

Zasada programowania oznacza, że instytucje Unii Europejskiej kontrolują i monitorują wykorzystanie środków i zapewniają, by proces ten był zgodny ze szczegółowymi wytycznymi Komisji Europejskiej. Zgodnie z tą zasadą wypracowane muszą być formalne procedury uzgodnień między władzami regionalnymi w celu zdefiniowania i wcielenia regionalnych strategii rozwoju. Celem polityki regionalnej jest trwałe rozwiązywanie problemów danego regionu, a nie realizacja pojedynczych krótkotrwałych programów.

Zasada koordynacji reguluje działanie funduszy strukturalnych. Jej celem jest dążenie do skupiania działań i środków polityki regionalnej na priorytetach, które mają podstawowe znaczenie dla spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej. Przejawem tej zasady są działania Komisji zmierzające do przeznaczenia środków z funduszy strukturalnych na ograniczoną liczbę, wyselekcjonowania regionów dotkniętych najpoważniejszymi problemami na podstawie odpowiednio dobranych kryteriów.

Instrumentami finansowymi polityki strukturalnej Unii Europejskiej są fundusze strukturalne. Do 2007 roku składały się na nie³⁵:

1. Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego³⁶,
2. Europejski Fundusz Społeczny³⁷,
3. Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczej³⁸,
4. Finansowy Instrument Wspierania Rybołówstwa³⁹.

W okresie programowania 2007–2013 dwa z tych funduszy przestały istnieć. Europejski Fundusz Gwarancji i Orientacji dla Rolnictwa zastąpiony został przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich, który stanowi instrument wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej, a Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa przez Europejski Fundusz Rybacki, będący instrumentem wdrażania Wspólnej Polityki Rybołówstwa⁴⁰.

³⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 213.

³⁶ Rozporządzenie (WE) Nr 1783/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Dz.Urz. WE Nr L 213 z 13.08.1999 r.

³⁷ Rozporządzenie (WE) Nr 1784/1999 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 lipca 1999 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego, Dz.Urz. WE Nr L 213 z 13.08.1999 r.

³⁸ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1257/1999 z dnia 17 maja 1999 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) oraz zmieniające i uchylające niektóre rozporządzenia, Dz.Urz. WE Nr L 160 z 26.06.1999 r.

³⁹ Rozporządzenie Rady (WE) Nr 1263/99 z dnia 21 czerwca 1999 r. w sprawie Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa, Dz.Urz. WE Nr L 161 z 26.06.1999 r.

⁴⁰ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 58.

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (utworzony w 1975 roku) jest administrowany przez Komisję Europejską. Jego zadaniem jest wyrównywanie dysproporcji regionalnych, uczestniczenie w rozwoju i przekształcaniu regionów oraz przyczynianie się do rozwoju i tworzenia stałych miejsc pracy. Ze środków funduszu współfinansowane są następujące przedsięwzięcia:

- inwestycje produkcyjne w zakresie tworzenia i zabezpieczania miejsc pracy,
- inwestycje w infrastrukturę przyczyniające się do wzrostu potencjału gospodarczego, rozwoju, dostosowania strukturalnego i tworzenia lub utrzymania stałych miejsc pracy,
- inwestycje w środki pomocy technicznej⁴¹,
- zapewnienie właściwej infrastruktury dla lokalnego rozwoju i polityki zatrudnienia,
- badania naukowe i rozwój technologiczny,
- rozwój turystyki oraz inwestycji w dziedzinie kultury,
- rozwój społeczeństwa informacyjnego⁴².

Europejski Fundusz Społeczny (utworzony w 1958 roku) jest instrumentem wspierającym europejską strategię zatrudnienia. Ze środków tego funduszu finansowane są działania mające na celu⁴³:

- rozwijanie i promowanie aktywnej polityki rynku pracy mającej na celu zapobieganie bezrobociu, przeciwdziałanie zjawisku długotrwałego bezrobocia, ułatwianie ponownej integracji długotrwale bezrobotnych z rynkiem pracy, a także wspieranie integracji zawodowej ludzi młodych oraz osób powracających na rynek pracy po okresie nieobecności na nim,
- promowanie równości szans dostępu do rynku pracy osób zagrożonych wykluczeniem społecznym,
- promocję i doskonalenie szkoleń zawodowych i kształcenie ustawiczne,
- promocję wykwalifikowanej, przeszkolonej i zdolnej do adaptacji do zmieniających warunków rynku pracy kadry pracowniczej, popieranie innowacyjności i potencjału adaptacyjnego w zakresie organizacji pracy, rozwijanie przedsiębiorczości oraz warunków sprzyjających tworzeniu miejsc pracy i podwyższaniu kwalifikacji, rozwój potencjału ludzkiego w sferze badań, nauki i technologii,
- prowadzenie działań zorientowanych na zwiększenie dostępu i uczestnictwa kobiet w rynku pracy, włącznie z możliwością rozwijania kariery zawodowej,

⁴¹ W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 57.

⁴² <http://www.funduszeuropejskie.gov.pl/OrganizacjaFunduszyEuropejskich/Strony/czymxafundusze.aspx> (dostęp 5.04.2013).

⁴³ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 216.

zwiększenie dostępu kobiet do nowych miejsc pracy, pomoc w uruchamianiu działalności gospodarczej⁴⁴.

Oprócz funduszy strukturalnych, ważnym instrumentem polityki strukturalnej Unii Europejskiej jest Fundusz Spójności⁴⁵. Powstał on w 1994 roku jako tymczasowy instrument pomocy strukturalnej dla najbiedniejszych krajów członkowskich przygotowujących się do Unii Gospodarczej i Walutowej.

Fundusz ten, mimo zachowania formalnej odrębności, w nowym zreformowanym kształcie w perspektywie finansowej 2007–2013 może być nazywany quasi-funduszem strukturalnym. Świadczy o tym m.in. fakt, iż Unia Europejska przedstawiła bardzo zbliżone ramy funkcjonowania wszystkich funduszy w jednym rozporządzeniu. Na poziomie krajowym wydatki Funduszu Spójności są ustalane razem z wydatkami funduszy strukturalnych w ramach tych samych wieloletnich programów operacyjnych, stanowiących system wdrażania jednolitych Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia.

Fundusz Spójności ma przede wszystkim pomóc tym krajom członkowskim, które mają największe trudności w spełnieniu makroekonomicznych kryteriów konwergencji przyjętych w traktacie z Maastricht. Obejmuje swoim zasięgiem kraje członkowskie, w których PKB na jednego mieszkańca jest niższy od 90% średniej unijnej.

Głównymi odbiorcami pomocy w ramach Funduszu Spójności są jednostki samorządu terytorialnego, tworzone przez nie związki gmin lub inne podmioty publiczne, np. przedsiębiorstwa komunalne będące własnością gminy. Fundusz Spójności współfinansuje realizację dużych (tj. wartych co najmniej 10 mln euro) projektów inwestycyjnych dotyczących środowiska naturalnego lub rozwoju infrastruktury transportu⁴⁶. Z Funduszu Spójności mogą być finansowane projekty, mające na celu:

- poprawę jakości wód powierzchniowych,
- polepszenie jakości i dystrybucji wody przeznaczonej do picia,
- racjonalizację gospodarki odpadami i ochronę powierzchni Ziemi,
- poprawę jakości powietrza,
- zapewnienie bezpieczeństwa przeciwpowodziowego,
- zapewnienie spójności sieci komunikacyjnej kraju i poszczególnych regionów z innymi krajami Europy,
- rozwój bezpiecznej infrastruktury drogowej.

⁴⁴ W. Brzeziński, A. Górczyński, *Encyklopedia Unii Europejskiej...*, op. cit., s. 57.

⁴⁵ Rozporządzenie Rady Nr 1164 z dnia 16 maja 1996 r. ustanawiające Fundusz Spójności, Dz.U. WE Nr OJ L 188 z 1996 r.

⁴⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja europejska...*, op. cit., s. 220.

Fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w swojej istocie realizują wszystkie funkcje, jakie powinny spełniać unijne środki pomocowe. Promowanie rozwoju, strukturalne dopasowanie regionów opóźnionych, pomoc w modernizacji rynku pracy i wiele innych czynników potwierdzają tę specyfikę.

1.5. Przejawy integracji europejskiej w obszarze turystyki (Marta Sidorkiewicz, Anna Tokarz-Kocik)

Turystyka jest istotną częścią wewnętrznego rynku Unii Europejskiej, mimo to na początkowym etapie integracji unijni politycy i legislatorzy poświęcali jej niewiele uwagi i nie było odrębnej polityki w dziedzinie turystyki ani programu jej finansowania. Komisja Europejska wychodziła z założenia, iż turystyką powinny zajmować się raczej poszczególne rządy, a nie Unia Europejska jako całość. Wynikało to głównie z zasady subsydiarności, zgodnie z którą polityka Unii w dziedzinie turystyki dotyczyć miała tylko kilku specyficznych kwestii⁴⁷.

Decydującym krokiem w kierunku uznania turystyki jako ważnej dziedziny polityki wspólnotowej była deklaracja Rady Europejskiej z 10 kwietnia 1984 roku w sprawie polityki Wspólnoty w dziedzinie turystyki, do której załączono komunikat Komisji Europejskiej zatytułowany *Polityka Wspólnoty w dziedzinie turystyki. Wytoczne wstępne*⁴⁸. Dokument ten wskazywał rolę turystyki jako narzędzia wspierającego działania służące osiągnięciu przez Wspólnotę Europejską wielu ważnych celów. W komunikacie zapisano, że tworzenie warunków sprzyjających rozwojowi turystyki w państwach członkowskich wymaga uwzględnienia jej potrzeb w dziedzinach takich, jak⁴⁹: swoboda ruchu i bezpieczeństwa, ochrona konsumentów, warunki prowadzenia i podejmowania działalności gospodarczej, transport, rozwój regionalny oraz ochrona europejskiego dziedzictwa przyrodniczego i kulturalnego.

Od momentu wydania komunikatu na szczeblu unijnym podjęto wiele działań sprzyjających rozwojowi unijnej polityki turystycznej. Przykładem tego było chociażby ogłoszenie roku 1990 Europejskim Rokiem Turystyki. Duże znaczenie dla rozwoju polityki turystycznej w Unii Europejskiej odegrał traktat z Maastricht (wszedł w życie 1 listopada 1993 roku), który po raz pierwszy wprowadził zapis, iż do zadań Wspólnoty Europejskiej należy także wspólna polityka turystyczna. Istot-

⁴⁷ J. Walasek, *Turystyka w Unii Europejskiej*, Wyższa Szkoła Społeczno-Przyrodnicza w Lublinie, Lublin 2009, s. 52.

⁴⁸ H. Zawistowska, *Polityka Unii Europejskiej wobec sektora turystycznego w: Unia Europejska a przyszłość polskiej turystyki*, Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa 2003, s. 11.

⁴⁹ W. Alejski, T. Marciniak, *Międzynarodowe organizacje turystyczne*, Albis, Kraków 2003, s. 297.