

Dorota Rynio

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

POLITYKA REGIONALNA UNII EUROPEJSKIEJ PO PRZYJĘCIU NOWYCH CZŁONKÓW – POTRZEBY I KIERUNKI EWOLUCJI

Polityka regionalna Unii Europejskiej prowadzona jest od 1956 r., kiedy to w Raporcie Międzynarodowego Komitetu, który przygotowywał Traktat Rzymski, jako jeden z trzech podstawowych wspólnych kierunków działań krajów członkowskich wskazano zakres regionalny. W raporcie tym zgłaszano potrzebę maksymalnego wykorzystania zasobów do likwidacji opóźnień rozwojowych regionów krajów członkowskich w tym celu powinien powstać specjalny fundusz inwestycyjny [Pietrzyk 2003, s. 62]. Wynikiem takiego podejścia było określenie podstawowego celu prowadzenia wspólnej polityki regionalnej, który wskazywał potrzebę transferu środków, umożliwiającego przejście wszystkich regionów UE na podobny poziom rozwoju społeczno-gospodarczego. W ten sposób pomoc będzie kierowana przede wszystkim do regionów, które nie wypracowały średniego PKB *per capita* Unii Europejskiej. Traktat Rzymski kontynuuje to podejście. Wspólny rynek to mechanizm mający zapewnić równomierny rozwój obszaru Wspólnoty. Zasadą stał się publiczny zakaz udzielania przez władze publiczne wszelkiej pomocy. W wyjątkowych sytuacjach dopuszcza się interwencję w zakresie rozwoju regionalnego, a przede wszystkim pomocy regionom opóźnionym. Warunkiem takiej pomocy jest to, że nie może ona zniekształcać podstaw wolnej konkurencji.

Pozatraktatowy dokument EWG, w którym odniesiono się do problemów regionalnych, został opracowany w 1962 r. Był to „Program działania Wspólnoty na lata 1962-1965” [Gołębiowski 1999, s. 159]. Polityka regionalna, dopiero w latach sześćdziesiątych będąca odrębną dziedziną interwencji Wspólnot, wiąże się ze sporządzanymi przez Parlament i Komisję Europejską raportami, w których zaznaczano niezbędność realizacji wspólnych działań w kierunku aktywizacji i harmonizacji rozwoju regionów. W 1968 r. zostaje utworzona Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej, która za-

początkowała koordynację polityk krajowych w wyniku kontroli pomocy przyznawanej przez poszczególne państwa na rzecz rozwoju regionalnego. Powstał obowiązek uprzedniego notyfikowania pomocy publicznej o wartości przewyższającej 500 ecu oraz uzyskania akceptacji na jej udzielenie. W celu zharmonizowania krajowych systemów pomocy regionalnej w 1971 r. określone zostały zasady, które przeciwdziałały nielojalnej konkurencji we Wspólnotach w zakresie poziomu subwencji regionalnych udzielanych inwestorom.

W czasie szczytu paryskiego w 1972 r. powołano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), którego zadaniem było dążenie do likwidacji dysproporcji wewnątrz Wspólnoty Europejskiej, mających źródło w przewadze rolnictwa, zmianach w przemyśle, a także strukturalnym bezrobociu. Fundusz ten rozpoczął działalność 1 lipca 1975 r. Powstał również Komitet Polityki Regionalnej (zastąpiony później Komitetem Rozwoju i Rekonwersji Regionów, stanowiącym organ konsultacyjny Komisji w odniesieniu do zarządzania środkami EFRR), którego celem stało się analizowanie problemów rozwoju regionalnego, proponowanie rozwiązań oraz środków do realizacji polityki regionalnej. Europejski Fundusz Społeczny oraz Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej prowadzą działania w regionach uznanych za problemowe. Po przyjęciu Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii jeszcze bardziej widoczne stały się rozpiętości regionalne w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, co potwierdziło niezbędność prowadzenia wspólnej polityki regionalnej. Jednolity Akt Europejski (JAE 1986) wzmacnił znaczenie polityki regionalnej wewnątrz Wspólnoty. Polityka regionalna została wprowadzona również do Traktatu Rzymskiego jako nowy Tytuł XIV (obecnie XVII), poświęcony spójności gospodarczej i społecznej. Traktat z Maastricht zbudował podstawy prawne utworzenia Unii Gospodarczej i Walutowej oraz poszerzenia Unii o kolejnych członków. Możliwość przyjęcia do Unii państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Malty i Cypru spowodowała pod koniec lat dziewięćdziesiątych konieczność przedstawienia strategii i dalszego rozwoju polityki spójności społeczno-gospodarczej.

W 1997 r. powstał dokument Agenda 2000, przedstawiony przez Komisję Europejską, zawierający propozycje zmian w unijnej polityce regionalnej i projekt kompromisu, uwzględniającego interesy krajów kandydujących. Dokument został przyjęty przez Komisję Europejską po wniesieniu niewielkich zmian 18 marca 1998 r. Sprawy finansowe zostały uzgodnione na szczycie europejskim w Berlinie w dniach 24-25 marca 1999 r. [Czykier-Wierzba 2003, s. 47; Gawlikowska-Hueckel 2005, s. 48-49]. Ustalono zakres pomocy finansowej dla krajów kandydujących, zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po uzyskaniu członkostwa. Według ustaleń łączna wartość pomocy w latach 2000-2006 otrzymana przez dany kraj członkowski nie mogła przekroczyć 4% jego PKB.

Polityka regionalna przez cały czas rozwoju Wspólnoty nabierała coraz większego znaczenia, stając się jednym z najważniejszych obszarów interwencji integrującej się Unii Europejskiej. Zadaniem podstawowym wspólnej polityki regionalnej staje się pomoc regionom biednym przekazywana do momentu, gdy będą one mogły same genero-

wać i zarządzać czynnikami rozwojowymi. Sprzyja ona także rozwojowi regionów bogatych. Polityka regionalna UE opiera się na mechanizmie związanym z działaniem rynkowych regulatorów rozwoju oraz mechanizmie związanym z interwencją polityki podmiotów publicznych (poprzez ustalenie zestawu instrumentów polityki regionalnej) [Kudłacz 2001, s. 11]. Regiony objęte pomocą UE w latach 2001-2006 to obszary:

- Celu 1 – zapóźnione w rozwoju, gdzie PKB *per capita* kształtuje się poniżej 75% średniej unijnej, oraz tereny słabo zaludnione (poniżej 8 mieszkańców na 1 km²), a także obszary ultraperyferyjne;
- Celu 2 – związane z monogalęziowością gospodarki, gdzie zachodzi potrzeba natychmiastowej restrukturyzacji;
- Celu 3 – pomoc ma służyć modernizacji rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia oraz poprawę dostępu do miejsc pracy (zob. szerzej [Pietrzyk 2000, s. 142-145]).

Analizując politykę regionalną w Europie, można stwierdzić, że w jej prowadzeniu ścierają się dwa modele:

- wyrównawczy, gdzie dochodzi do transferu środków z lepiej rozwiniętych regionów do regionów problemowych, np. opóźnionych w rozwoju, zagrożonych, monogalęziowych, wymagających głębokiej restrukturyzacji,
- polaryzacyjny, zorientowany na tworzenie dogodnych warunków regionom o najbardziej dynamicznym rozwoju społeczno-gospodarczym, z kolei wyrównywanie różnic międzyregionalnych pozostaje w gestii mechanizmu rynkowego, kiedy to oddziaływanie regionów – lokomotyw rozwoju spowoduje ożywienie gospodarki regionów słabiej rozwiniętych.

Dotychczas w UE jest w dużej mierze realizowany model wyrównawczy o czym zdecydowały znaczne zróżnicowanie regionalne państw członkowskich i jego negatywne konsekwencje na płaszczyźnie zarówno politycznej czy ekonomicznej, jak i społecznej. Podstawową wytyczną do działania UE w tym względzie jest koncentrowanie pomocy na tych obszarach, które tego najbardziej potrzebują. Wynika z tego, że wspólny budżet, mający ułatwiać osiągnięcie spójności społecznej i gospodarczej, dzielony jest każdemu według potrzeb i że wspólnie ustalone są kryteria przyznawania pomocy. Istnieje wiele programów, funduszy i organizacji, które wspierają i pomagają regionom najuboższym. Problemy te uwidoczniły się wyraźniej po przystąpieniu do organizacji krajów Europy Południowej, a następnie krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Najbardziej widoczne korzyści odniosły do tej pory regiony takich państw, jak: Grecja, Portugalia, Irlandia i Hiszpania. Średni PKB na osobę na tych obszarach w 1988 r. wynosił 67,6%, a 10 lat później już 78,8% [Czarny, Wolszczak 2003, s. 47]. Pomoc regionom najbardziej potrzebującym, przynależnym do Celu 1, w latach 1989-1996 spowodowała wzrost PKB na jednego mieszkańca z 63,5% do 69% średniej w unijnej [Polityka regionalna...]. Poprawa nastąpiła w efekcie wzrostu produktywności przy stabilizacji poziomu zatrudnienia. Regiony Celu 2 w latach 1989-1997 zmniejszyły znacznie, w wyniku realizowanej pomocy, dystans wobec Unii Europejskiej, jeżeli chodzi o poziom bezrobocia. Bez środków wsparcia unijnego proces ograniczenia rozpiętości między bogatymi i biednymi ob-

szarami byłby znacznie mniej efektywne. Rezultaty prowadzenia wspólnej polityki regionalnej w państwach, które dołączyły do UE przed 2004 r., to przede wszystkim wiele projektów zrealizowanych w Hiszpanii, Grecji, Irlandii, Portugalii, czyli w tych państwach i ich regionach, które ówczesznie były najmniej rozwiniętymi obszarami Unii i korzystały z największej pomocy. Z funduszy strukturalnych finansowano rozwój infrastruktury (w tym transportowej i telekomunikacyjnej), rozwój czynnika ludzkiego, ochronę środowiska i inwestycje produkcyjne. W krajach tych znacznie zwiększyły się liczba i długość autostrad, dróg dwupasmowych (tak jak np. w Hiszpanii, w której w 1986 r. było 3314 km takich dróg, a 8 lat później ponad dwa razy więcej), unowocześniono i wydłużono sieć torów kolejowych, co przyczyniło się do poprawy bezpieczeństwa i wygody jazdy, wzrostu liczby przewożonych pasażerów (np. o 1/3 w przypadku Hiszpanii w ciągu lat 1987-1993) [Ładyka 1997]. W Atenach wybudowano dzięki tej pomocy nowe linie metra, co wpłynęło nie tylko na jakość i szybkość jazdy, ale też na poziom zanieczyszczenia atmosfery w mieście. Regiony Irlandii (np. Dublin) i Wielkiej Brytanii (np. Belfast czy Londonderry) uzyskały dofinansowanie przy modernizacji portów lotniczych. Fundusze strukturalne przyczyniły się do unowocześniania telekomunikacji w zacofanych regionach, skrócenia czasu oczekiwania na zamontowanie telefonu, np. w Portugalii z 315 dni do 50 dni w latach 1989-1993, czy do rozwijania techniki cyfrowej. Nastąpił także rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz wzrost atrakcyjności inwestycyjnej regionów. W regionach zacofanych nacisk został położony na podnoszenie poziomu edukacji i szkolnictwa oraz jakości kadry pracowniczej. Wiele osób objęto szkoleniami i kursami, powstały nowe szkoły średnie – głównie zawodowe, ośrodki badawcze, co przyczyniło się do powstania nowych przedsiębiorstw, zakładów oraz zmniejszenia poziomu bezrobocia i podniesienia standardu życia. Dla przykładu w Portugalii w 1988 r. prawie 90% zatrudnionych (w wieku 25-64 lat) miało tylko wykształcenie podstawowe, a ok. 14% to analfabeci. Pomoc dla tych regionów była istotna – wyniosła ona w Grecji 2,65% PKB, w Irlandii 2,66% PKB, a w Portugalii 3,07% PKB – gdyż umocniła regionalną specjalizację, spowodowała rozkwit nowych sektorów gospodarki. Zastosowany model wyrównawczy prowadzenia i finansowania wspólnej polityki regionalnej prowadził do zmniejszenia rozpiętości w rozwoju społeczno-gospodarczym terenów wspólnotowych. Jednakże przy tym sposobie myślenia o polityce regionalnej problemem staje się nieefektywne wykorzystanie środków wspólnotowych, przyzwyczajenie do pomocy lub podziału członków UE na kraje, które są obciążone głównie płaceniem za prowadzoną politykę regionalną, oraz te, które są głównymi odbiorcami tej polityki. Jest to szczególnie istotne w momencie przyjmowania nowych członków. Dziesięć krajów przyjętych w 2004 r. była znacznie uboższa od reszty członków, a zatem cały proces finansowego wsparcia polityki regionalnej w nowym kształcie UE stawia wyzwania przed polityką budżetową. W najkorzystniejszej sytuacji, w przekrojach regionalnych, znajdują się duże ośrodki metropolitarne i niektóre regiony graniczące z Unią Europejską. Największe trudności przeżywają regiony koncentracji tradycyjnego przemysłu, monogalęziowe oraz rolnicze.

Tabela. Wartość PKB na głowę mieszkańca w 13 najbiedniejszych regionach UE po rozszerzeniu (25 krajów członkowskich)

Region	PKB <i>per capita</i> UE 25 = 100%
Lubelskie (Polska)	29,4
Podkarpackie (Polska)	30,5
Podlaskie (Polska)	31,8
Warmińsko-mazurskie (Polska)	31,9
Świętokrzyskie (Polska)	33,5
Łatwija (Litwa)	34,0
Észak-Alföld (Węgry)	34,7
Észak-Magyarország (Węgry)	35,4
Opolskie (Polska)	36,6
Łódzkie (Polska)	38,0
Małopolskie (Polska)	38,2
Kujawsko-pomorskie (Polska)	38,4
Lubuskie (Polska)	38,4

Źródło: [Jankowska, Kierkowski, Knopik 2003, s. 5].

Wśród najbiedniejszych regionów rozszerzonej UE najwięcej jest regionów polskich. Najbiedniejszy region UE to woj. lubelskie, które nie wypracowuje nawet 30% średniego PKB UE 25. Najbardziej opóźnione regiony przynależą do dziesięciu nowych krajów członkowskich. Problemem staje się sposób finansowania polityki regionalnej UE w następnym okresie budżetowym. Model wyrównawczy, mimo że w praktyce odnosił do tej pory sukcesy, staje się uciążliwy dla krajów bogatych, na których spoczywa główny ciężar finansowania pomocy dla regionów krajów członkowskich. Kraje te zaczynają optować za drugim rozwiązaniem, czyli dążeniem do polaryzacji polityki rozwojowej regionów.

Nowe plany budżetowe na lata 2007-2013 przewidują wzrost nakładów na politykę spójności o 30%; w ten sposób UE 25 powinna w pełni wykorzystać instrumenty polityki spójności i regionalnej. Łącznie przewidziano na ten cel w ciągu siedmiu lat 374 640 mln euro, z czego 78% – na pomoc dla regionów w trudnej sytuacji. W ten sposób położony został nacisk na wsparcie nowych członków Unii, którzy na zmianach skorzystają najbardziej. Wprowadzona została zasada, że w miarę upływu czasu kwoty przeznaczone na pomoc dla „starych” krajów członkowskich będą się zmniejszać, a przeznaczone dla „nowych” – wzrastać. Jednocześnie w celu ochrony najmniej rozwiniętych obszarów państw członkowskich wyłączono je z działania polityki konkurencji. W przypadkach szczególnie sprawnego wykorzystania pomocy przez państwo członkowskie, po trzech latach realizacji programów strukturalnych, przewidziano możli-

wość uzyskania premii w wysokości 4% środków finansowych, uwzględnionych dla niego w budżecie Wspólnoty. W latach 2007-2013 szacowane wydatki z funduszy strukturalnych na 10 nowych państw oraz Bułgarię i Rumunię mają wynieść 180 947 mln euro [Słojewska 2004, B2]. Fundusze na rozwój biedniejszych regionów mają zostać rozdzielone w następujących proporcjach: 51% dla starych państw, głównie Hiszpanii, Grecji czy Włoch, 42% dla nowych krajów członkowskich, a 7 % dla Bułgarii i Rumunii, które wejdą do UE w 2007 r. [Słojewska 2005, B1]. Przewiduje się wzmocnienie współpracy transgranicznej zarówno wewnątrz Unii Europejskiej, jak i między krajami UE a jej sąsiadami. Rozważane jest uproszczenie zasad zarządzania funduszami strukturalnymi i przekazanie większej części odpowiedzialności na poziom państw i regionów. Ze względu na to, że chodzi tu o pieniądze unijne, przejrzystość ich wydatkowania musi zostać zachowana.

Polityka regionalna Wspólnoty staje się jedną z najważniejszych dziedzin funkcjonowania współczesnej Unii Europejskiej. Należy wskazać na potrzebę jej rozwoju jako warunek powodzenia pełnej integracji europejskiej. Powszechnie przyjmuje się, że tendencją w tej taktyce jest to, iż władze regionalne, a więc pośrednio sami obywatele, będą wpływać na rozwój obszarów, które zamieszkują, z zachowaniem autonomii tych regionów. Niemniej jednak organizacja ta charakteryzuje się znacznymi nierównościami ekonomicznymi i społecznymi. Najbardziej uwidacznia się to w wysokości dochodów oraz w znacznych problemach w sferze zatrudnienia. Z tego więc względu głównym priorytetem polityki regionalnej stają się przeciwdziałanie nasilaniu się dysproporcji oraz działania zmierzające do stopniowego wyrównywania poziomu i warunków życia ludności w poszczególnych regionach.

Jak wynika z doświadczeń mniej zamożnych krajów organizacji, istotny wpływ na wzrost gospodarczy regionów Wspólnoty ma zwiększanie, dzięki środkom z funduszy strukturalnych i z Funduszu Spójności, nakładów inwestycyjnych. Efektami wykorzystania środków pomocowych są ograniczenie bezrobocia, poprawa infrastruktury technicznej, ekonomicznej i społecznej. Kierunek rozwoju polityki regionalnej wskazuje na istnienie zależności pomiędzy rozwojem gospodarczym opartym na wiedzy – i to nie tylko teoretycznej, czyli wiedzy o możliwościach, jakie daje zjednoczona Europa, ale też praktycznej – oraz na mądrym i racjonalnym jej wykorzystaniu a szybkością zmian zachodzących w regionach.

Literatura

- Gawlikowska-Hueckel K., *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie, przyszłość*, [w:] *Regiony*, red. Z. Brodecki, Wydawnictwo LexisNexis, Warszawa 2005.
- Gołębiowski M., *Region jako podstawa europejskich procesów integracyjnych*, [w:] *Determinanty współpracy i integracji gospodarczej regionów przygranicznych*, red. M. Gołębiowski, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1999.
- Czamy R. M., Wolszczak M., *Unia Europejska a polityka regionów*, Wszechnica Świętokrzyska, Kielce 2003.

- Czykier-Wierzbą D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Wyd. Twigger, Warszawa 2003.
- Jankowska A., Kierkowski T., Knopik R., *Fundusze pomocowe dla Polski po akcesji – fundusze strukturalne i Fundusz Spójności*, Polska Agencja Rozwoju Przedsiębiorczości, Warszawa 2003.
- Kudłacz T., *Zróżnicowanie rozwoju regionalnego w Polsce na tle sytuacji w Unii Europejskiej*, [w:] *Konkurencyjność miast i regionów*, red. Z. Szymła, AE, Kraków 2001.
- Ładyka S., *Rola EBI w rozwoju gospodarczym Hiszpanii w latach 1986-1995*, „Wspólnoty Europejskie” 1997 nr 1.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2003.
- Polityka regionalna Unii Europejskiej*, www.euroinfo.org.pl-programy.
- Stojewska A., *Ekonomia i rynek*, „Rzeczpospolita” nr 273 z 22 listopada 2004 r., B1, a także nr 82 z 6 kwietnia 2004 r., B2.
- Stojewska A., *Ekonomia i rynek*, „Rzeczpospolita” nr 81/82 z 7-8 kwietnia 2005 r., B1.

THE REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION AFTER ACCESSING OF NEW MEMBERS – NEEDS AND DIRECTIONS OF EVOLUTION

Summary

Ten new members enlarging process of the European Union causes the need of changes in the way of financing of equate differences on a level of regional development and in meaning of regional policy. The European Union is creating a new model of regional policy. The direction of changes is a result of negotiations among member countries and effect of market economy.