

*JANUSZ HELLER**Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy*

## **REGIONALIZACJA OBSZARÓW WIEJSKICH W PAŃSTWACH WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ\***



### **Wstęp**

Regionalizacja obszarów wiejskich jest to proces wyodrębniania się regionów na skutek przestrzennego zróżnicowania tempa ich rozwoju. Są to więc dynamiczne procesy zmian wyrażone w czasie, a ich konsekwencją jest regionalne zróżnicowanie warunków życia na wsi. W każdym państwie lub ponadpaństwowej organizacji międzynarodowej są regiony, między którymi mogą wystąpić cztery różne relacje tych zmian. Pierwszą relacją jest równoległe występowanie regionów rozwijających się oraz takich, które cofają się w osiągniętym już poziomie życia mieszkańców. Drugą relację stanowi nierównomierny postęp. Sytuacja taka występuje wówczas, gdy z jednej strony mamy grupę regionów rozwijających się szybciej, a z drugiej grupę rozwijających się, ale nieproporcjonalnie wolniej od pierwszych. Postęp w tej drugiej grupie może być w ogóle nie dostrzegany, gdyż ważniejszą rolę odgrywa tu swoisty relatywizm, który polega na postrzeganiu przede wszystkim pogłębiających się dysproporcji, a nie wolniejszej wprawdzie, ale jednak poprawie warunków własnych. Trzeci wariant przestrzennych relacji między różnymi regionami polega na rozwoju proporcjonalnym. Taki rozwój, jeśli obejmuje obszary już zróżnicowane, prowadzi w istocie też do wzrostu dysproporcji, mierzonych w liczbach bezwzględnych. Jedynie czwarty sposób polega na zmniejszaniu regionalnych różnic mierzonych równocześnie liczbami bezwzględnymi oraz względnymi.

Każdy z trzech pierwszych przytoczonych przestrzennych wariantów relacji rozwojowych różnych obszarów wiejskich (o przeciwnych kierunkach, o różnym tempie rozwoju oraz o proporcjonalnym postępie) prowadzi w konse-

\* Artykuł sfinansowano ze środków Unii Europejskiej.

kwencji do pogłębiania istniejących już dysproporcji. Z tego wynika, że rozwój społeczno-gospodarczy z istoty swej jest przestrzennie nierównomierny, a samo opóźnienie czy zacofanie jest względne. W praktyce można nawet udowodnić, że owe dysproporcje rozwojowe, nie tylko mają charakter subiektywny albo są nawet pozornie urojone. Jest to możliwe dlatego, że wśród cech charakteryzujących obszary wiejskie występują również czynniki trudno lub w ogóle niemierzalne [Woś 1996]. Dopiero więc faktyczną weryfikację oraz obiektywną opinię na temat istniejących warunków życia w regionie stanowi postawa i zachowanie mieszkańców. Jeśli w perspektywie historycznej ubywa ludności wiejskiej z danego terenu, to niezależnie od tego, czy są ku temu materialne dowody, czy też ich nie ma, wszystko wskazuje na to, że obszar ten jest opóźniony w rozwoju w porównaniu z innymi terenami.

## **1. Liberalne metody kształtowania obszarów wiejskich w EWG**

Źródeł polityki regionalnej należy doszukiwać się już w podpisanym 25 marca 1957 r. Traktacie Rzymskim ustanawiającym EWG. Artykuł 39(2) tego dokumentu stanowi, że należy uwzględnić szczególny charakter gospodarki rolnej, który wynika ze struktury socjalnej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i naturalnych między różnymi regionami rolniczymi. Stąd też wynika konieczność stopniowego usuwania tych różnicowań. [Traktat 1957; Jurcewicz i wsp. 1995].

Początkowo zapis ten miał wyłącznie charakter deklaracyjny. Na przełomie lat pięćdziesiątych i sześćdziesiątych dominował bowiem pogląd, że liberalizacja wymiany powinna poprzez wzrost doprowadzić do automatycznego zmniejszenia różnic geograficznych. Znaczącą rolę w kreowaniu tej opinii odegrała teoria kosztów komparatywnych, która najogólniej mówi o tym, że wymiana handlowa jest opłacalna dla wszystkich partnerów biorących w niej udział. Dopiero recesja lat 1973-1974 (pierwszy kryzys naftowy) i poszerzenie Wspólnoty o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię (1973) spowodowały, że zarysowała się na poziomie politycznym solidarność w stosunku do regionów słabszych. Między innymi dlatego w roku 1975 powstał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR).

Pierwsza metoda regionalnego kształtowania obszarów wiejskich zakładała więc, że w miarę upływu lat i na skutek korzyści płynących z handlu nastąpi naturalne zmniejszenie różnic regionalnych. Jeśli ingerencja państwa w przebieg tych procesów jest świadomie ograniczana do minimum lub brak jest w ogóle jakiegokolwiek działalności w tym kierunku, to można przyjąć, iż jest to metoda liberalna.

Interwencjonizm, jako druga metoda kształtowania obszarów wiejskich, ma swoje źródła w początkach wspólnej polityki rolnej, czyli praktycznie już od roku 1962. Coraz większą rolę zaczęły wówczas odgrywać instrumenty rynko-

wo-cenowe, których celem było wspieranie gospodarstw najsilniejszych ekonomicznie. Gospodarstwa te nie były jednak rozmieszczone równomiernie na obszarze każdego z sześciu państw członkowskich. Przeciwnie ich koncentracja wystąpiła w tych regionach, które już charakteryzowały się korzystniejszymi warunkami życia. W ten sposób, czyli pośrednio, obszary już uprzywilejowane uzyskiwały dodatkowe wsparcie. Równocześnie problemy strukturalne oraz regionalne zostały pozostawione, poza tym systemem, dodatkowej regulacji wzmacniającej mechanizm rynkowy.

Cechą charakterystyczną naturalnego przebiegu procesów rozwojowych w regionach, czyli bez celowej ingerencji człowieka, jest to że dynamizm tych zmian ma zwykle kierunek jednostronny, to znaczy prowadzi do pogłębiania istniejących już dysproporcji. Dominacja metod liberalnych w polityce regionalnej EWG, przy równocześnie narastającym interwencjonizmie rynkowo-cenowym doprowadziły do tego, że w sposób nieunikniony musiał powiększyć się dystans w poziomie życia mieszkańców wsi. W konsekwencji ujawniły się liczne niekorzystne tendencje, które w skrajnej postaci przyjęły formę gospodarczej i społecznej degradacji obszarów problemowych (opóźnionych w rozwoju, upośledzonych), co w praktyce zaczęło wyrażać się wysoką stopą bezrobocia i wyludnianiem tych terenów. Nieskuteczność metod liberalnych w polityce regionalnej EWG stała się zatem główną przyczyną zainicjowania interwencjonizmu jako drugiej metody realizacji tej polityki.

## **2. Interwencjonizm jako metoda regionalizacji obszarów wiejskich w EWG i Unii Europejskiej**

Metoda ta zakłada celową i zamierzoną ingerencję państwa w przestrzenne różnicowanie tempa rozwoju obszarów wiejskich, czyli w ich regionalizację. Ze względu na wysoki poziom produkcji rolnej, w ramach tej polityki wspierany był na obszarach wiejskich początkowo tylko rozwój infrastruktury oraz małych i średnich przedsiębiorstw (przemysłowych, usługowych, handlowych itp.). W stosunku do rolnictwa, na terenach upośledzonych, pomoc zewnętrzna miała na celu przede wszystkim utrzymanie minimalnej gęstości zaludnienia na wyludniających się terenach oraz podtrzymanie rolnictwa jako warunku zachowania i ochrony naturalnego środowiska. Działania te obejmowały pomoc rolnikom w ich dotychczasowej działalności rolniczej, a także ułatwienia w uruchamianiu nowych – pozarolniczych przedsięwzięć produkcyjnych i usługowych. Inicjatywy te miały przyczynić się do osiągnięcia przez mieszkańców akceptowanego standardu życia poprzez poprawę ogólnych warunków gospodarowania. W połowie 1985 roku, prawie 52% powierzchni użytków rolnych Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej (ok. 67,5 tys. ha) było objętych różnymi formami pomocy. Sądzone, iż w ten sposób uda się utrzymać dotychczasową sieć osadniczą i nie

dopuszczać się do porzucania ziemi przez rolników [The New Agricultural 1985; Pascher 1986].

Oczekiwania okazały się jednak bardziej optymistyczne od rzeczywistości. W podpisanym 17 lutego 1986 r. w Luksemburgu oraz 28 lutego 1986 w Hadze Jednolitym Akcie Europejskim, a więc w dokumencie modyfikującym niektóre postanowienia Traktatu Rzymskiego, wprowadza się jako cel: „...wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej w państwach Wspólnot Europejskich, przez zmniejszenie zacofania tych regionów mających najmniej korzystne warunki rozwoju” [Jurcewicz i wsp. 1995]. W praktyce oznaczało to konieczność przeprowadzenia reformy polityki regionalnej. Została ona dokonana w 1988 roku, a zaczęła obowiązywać rok później. Reforma objęła tzw. Fundusze Strukturalne, które były i nadal są głównym instrumentem polityki regionalnej. Polityka regionalna bywa stąd określana w Unii Europejskiej również jako polityka strukturalna. Ustalono wówczas, że środki będące w dyspozycji funduszy strukturalnych, zostaną przeznaczone na realizację pięciu priorytetowych celów obejmujących:

- pomoc dla regionów zacofanych;
- restrukturyzację upadających regionów przemysłowych;
- likwidację długotrwałego bezrobocia;
- wspieranie zatrudnienia ludzi młodych;
- przyspieszenie dostosowania rolniczych struktur produkcyjnych (cel 5a) oraz wspieranie, w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich (cel 5b).

Reforma polityki strukturalnej przewidywała ponadto zwiększenie środków na wspólne fundusze strukturalne oraz przyjęcie nowych zasad, procedur rozdysponowania i wykorzystania pieniędzy. Fundusze strukturalne w ciągu 5 lat miały wzrosnąć z 7 mld ECU w 1989 r. do 14 mld ECU w 1993 r. W latach 1989-1991 na cele strukturalne wydano 60 mld ECU. W 1994 r. środki finansowe na cele strukturalne w budżecie Unii osiągnęły poziom 21,9 mld ECU. W roku 2000 mają przekroczyć 30 mld ECU, co będzie stanowiło około 34% wydatków budżetowych ogółem [Adamowicz 1996].

Za regiony zacofane uznawano te, w których produkt krajowy brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca wynosił mniej niż 75% średniego dochodu Wspólnoty. Obszary te stanowiły ok. 38% całego terytorium i były zamieszkane przez ok. 20% ludności. W całości dotyczyło to Grecji, Irlandii i Portugalii oraz znacznej części Hiszpanii, południa Włoch, Korsyki, zamorskich terytoriów Francji oraz Irlandii Północnej. Przyjęto wówczas, że lista tych regionów będzie weryfikowana co 5 lat.

Polityka strukturalna w rolnictwie uległa dalszej konsolidacji w związku z ogłoszonym w 1991 r. Planem Mc Sharryego, zapowiadającym wdrożenie w latach 1993-1996 reformy Wspólnej Polityki Rolnej. Reforma starała się ogra-

niczać stosowanie stabilizacyjnej, powiązanej z wielkością produkcji polityki rynkowo-cenowej na rzecz neutralnej dla produkcji, lecz bardziej wspierającej dochody rolnicze polityki strukturalnej, zorientowanej dodatkowo na przestrzeganie wymogów ochrony środowiska [Adamowicz 1996; Wigier 1995]. W opinii Czykier-Wierzby polityka regionalna praktycznego znaczenia zaczęła nabierać dopiero w latach osiemdziesiątych. Wówczas to stała się ona głównym narzędziem przemian strukturalnych. W przeszłości jednym z podstawowych celów tej polityki było ograniczenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszenie zacofania najsłabszych gospodarczo obszarów, w tym również wiejskich. Natomiast w latach dziewięćdziesiątych zaczęto przywiązywać dużą wagę do podniesienia ich zdolności konkurencyjnej oraz zmniejszenia bezrobocia. Temu służyły też utworzone w roku 1993 dwa nowe fundusze, których zadaniem było wspomaganie w latach 1994-1999 istniejących już wcześniej Funduszy Strukturalnych. W praktyce oznaczało to m.in. oddziaływanie na rozwój czynnika ludzkiego, ochronę zdrowia i ochronę środowiska, czyli polityka ta zaczęła nabierać charakteru kompleksowego i uniwersalnego [Czykier-Wierzba 1998].

Decyzje dotyczące polityki strukturalnej Wspólnoty Europejskiej, podjęte w marcu 1999 roku podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Berlinie, obejmują problematykę Funduszy Strukturalnych oraz Funduszu Spójności. Odnoszą się one bezpośrednio do państw będących obecnie członkami Unii, wiadomo jednak, że dla nowych członków będą obowiązywały te same kryteria i procedury. Wspólnym punktem wprowadzanych zmian było dążenie do większej efektywności pomocy strukturalnej, osiąganey na drodze dalszej jej koncentracji na wybranych celach i obszarach, lepszego zarządzania finansowego, uproszczenia procedur operacyjnych i administracyjnych oraz zapewnienia zgodności akcji strukturalnych z postanowieniami Traktatów i innymi dziedzinami wspólnej polityki oraz działaniami Unii. Do najważniejszych ustaleń należy określenie wydatków z budżetu Unii na operacje strukturalne. W roku 2000 kwota ta wynosić będzie ponad 32 mld EUR, a w kolejnych latach będzie się zmniejszać do poziomu prawie 29,2 mld EUR w roku 2006. Łącznie w całym planowanym okresie 2000-2006 przewidziano 213 mld EUR. Kolejnym ważnym punktem jest zmniejszenie liczby priorytetowych celów do trzech. Przy czym uznano, że najważniejszym wśród nich jest cel 1, czyli promowanie rozwoju i niezbędnych do tego dostosowań w regionach opóźnionych. Głównym kryterium uznania danego obszaru (na poziomie NUTS II) za uprawniony do korzystania z pomocy w ramach tego celu jest PKB na głowę mieszkańca niższy od 75% średniej unijnej. Polska w całości oraz przy różnych podziałach na obszary NUTS II spełnia to kryterium. W związku z tym nie będzie miała prawa ubiegać się o dotacje w ramach celu 2, czyli ekonomiczna i społeczna konwersja stref napotyujących na szczególne trudności strukturalne

oraz celu 3 – adaptacja i modernizacja polityki oraz systemów kształcenia, przeszkalanania i zatrudniania [Ciepielewska 1999].

Zawsze z punktu widzenia bieżącej praktyki najważniejsza wydaje się ocena efektów prowadzenia takiej polityki. Po pierwszych kilkunastu latach, a więc od połowy lat siedemdziesiątych do końca lat osiemdziesiątych nie było jeszcze bezpośrednich dowodów na to, aby w ramach jednego państwa asymetria przestrzenna obszarów wiejskich z tego powodu malała. Aczkolwiek istniały już pewne przesłanki, które wskazywały na to, że procesy pogłębiania różnic regionalnych były częściowo hamowane. Dysproporcje w poziomie rozwoju regionów też rosły, ale odbywało się to wolniej, aniżeli następowałoby w sytuacji, gdyby działań wyrównujących nie podejmowano [Pascher P., 1994]. Z nowszych analiz wynika natomiast, że polityka regionalna odnosi pozytywny skutek. Stosunek dochodów mierzonych Produktem Krajowym Brutto między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami zmniejszył się w latach 1983 - 1993 o 0,2 punktu, z relacji 1:3,5 do 1:3,3. Porównując natomiast w ten sam sposób państwa między sobą, to średni przyrost PKB na 1 mieszkańca w 4 najbiedniejszych krajach: Grecji, Hiszpanii, Irlandii oraz Portugalii był szybszy niż w pozostałych 11 krajach członkowskich. [Johnston i wsp., 1999.; First Report 1996]. Należy jednak zaznaczyć, że pomimo tych niewątpliwych osiągnięć polityka regionalna nie rozwiązuje jednak wszystkich problemów przestrzennego zróżnicowania obszarów wiejskich. Stąd właściwie stale trwają prace nad jej doskonaleniem.

### Podsumowanie

Z przedstawionej analizy wynika, że regionalne sposoby rozwiązywania społecznych i gospodarczych problemów występujących na obszarach wiejskich w Unii Europejskiej podlegają stałym procesom zmian. Początkowo zakładano, że dla realizacji tych celów wystarczające będą metody liberalne. Pierwszą i najbardziej radykalną zmianą było odstępianie od tych metod i formalne zapoczątkowanie w roku 1975 polityki regionalnej. Od początku realizacji tej polityki podstawową jej metodą stał się interwencjonizm, początkowo EWG, a później również Unii Europejskiej. Następnie zmieniały się sposoby wyłaniania regionów wymagających zróżnicowanych metod oddziaływania. Ewolucji podlegały również instrumenty, którymi realizowano tę politykę. Najważniejsza jednak rzecz tkwi w tym, że stopniowo zmieniały się cele polityki regionalnej. Od wąsko pojmowanego wsparcia socjalnego do rozbudowanego systemu, który polegał m.in. na tym, że nie tylko nie tracił wcześniejszych doświadczeń, ale ulegał trwałemu wzbogaceniu. System ten ma teraz wyraźnie określone cele socjalne, ale też bardziej rozbudowane podstawy społeczno-gospodarcze. Posiada opracowane procedury wyłaniania opóźnionych obszarów wiejskich, istnieją administracyjne struktury rozdysponowania środków, które są wydzielone w budżecie oraz sformułowano prawne podstawy funkcjonowania organizacji odpowiedzialnych za realizację tych zadań.

### LITERATURA

1. Adamowicz M., 1996: Polityka kształtowania struktur rolnych w Unii Europejskiej. [w:] Rolnictwo w procesie integrowania Polski z Unią Europejską. SGGW, Warszawa, t. IV.
2. Ciepielewska M., 1999: Uzgodnienia berlińskie w sprawie funduszy strukturalnych i funduszu spójności. Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej. Instytut Konjunktur i Cen Handlu Zagranicznego. Warszawa, nr 5.
3. Czykier-Wierzba D., 1998: Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk.
4. First Report on Economic and Social Cohesion 1996, European Commission, 1996.
5. Johnston S., Kozak M., Pyszkowski A., Sieradzki J., 1999: Od programu Phare do zreformowanych Funduszy Strukturalnych. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
6. Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E., 1995: Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa.
7. Pascher P., 1986: Die benachteiligten Gebiete in der Bundesrepublik Deutschland. Deutsche Bauern – Korrespondenz. Bonn, nr 7.
8. The New Agricultural Structures Policy. Newsletter on the Common Agricultural Policy, No 211, European Community, 1985.
9. Traktat w sprawie utworzenia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, 1957: „Zbiór Dokumentów” PISM, Warszawa, z. 5.
10. Woś A., 1996: Prognoza przekształceń strukturalnych polskiego rolnictwa do roku 2020. PBZ 38-05. Strategiczne problemy rozwoju polskiego rolnictwa. IERiGŻ, Warszawa, z. 10.