

JANUSZ HELLER

Akademia Techniczno-Rolnicza w Bydgoszczy

OGÓLNE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

WSTĘP

Polityka regionalna Wspólnot Europejskich ma stosunkowo krótką historię. Przyjmuje się, że została zapoczątkowana w roku 1975 utworzeniem Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jednakże dopiero w latach osiemdziesiątych, a dokładniej od roku 1989, polityka ta zaczyna nabierać istotnego znaczenia praktycznego. Wówczas to staje się jednym z głównych narzędzi przemian strukturalnych na całym obszarze Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Jeszcze w roku 1988 łączny udział wszystkich Funduszy Strukturalnych w strukturze wydatków budżetu ogólnego EWG wynosił ok. 15,6%. W roku 1992 osiąga już poziom 31,5% i w kolejnych latach kształtuje się w granicach 33-35% [Oręziak 2000].

1. Główne cele oraz etapy polityki regionalnej Unii Europejskiej

Celem polityki regionalnej Unii Europejskiej jest podniesienie zdolności konkurencyjnej poszczególnych regionów i zmniejszanie bezrobocia [Czykier-Wierzba 1997]. Głównym źródłem finansowania tej polityki są natomiast Fundusze Strukturalne, a mają one dwojaki charakter:

- jako instrumenty dostępne dla wszystkich regionów w Unii Europejskiej (tzw. horyzontalne) – czyli takie, których celem zastosowania są przemiany strukturalne na obszarze całej Wspólnoty;
- jako instrumenty zorientowane na wspieranie wybranych regionów – czyli takie, których celem zastosowania są przemiany strukturalne, ale tylko w wybranych regionach Unii Europejskiej.

Polityka regionalna jest zatem częścią polityki strukturalnej. Z dotychczasowej praktyki Wspólnot Europejskich wynika jednak, że ta pierwsza, czyli regionalna, przyjmuje dominujący charakter. Wydatki przeznaczane na fundusze o charakterze regionalnym mają bowiem wyraźną przewagę nad funduszami

horyzontalnymi. Tylko w latach 1989-1993, na cele: 1, 2 oraz 5b, a więc na politykę regionalną, przeznaczono prawie 83% wszystkich Funduszy Strukturalnych. Na podobnym poziomie (prawie 84%) udział ten kształtował się w latach 1994-1999 [Czykier-Wierzba 1998]. Natomiast w planach na lata 2000-2006 przewiduje się, że pomoc o charakterze horyzontalnym wyniesie zaledwie 12,3% [Ciepielewska 1999]. Należy jednak pamiętać, że finansowanie rozwoju wybranych regionów poprzez fundusze regionalne spowodowane jest przede wszystkim opóźnieniem (upośledzeniem) strukturalnym tych terenów w stosunku do obszarów relatywnie korzystniej usytuowanych oraz lepiej wyposażonych.

Takie podejście do problemów dysproporcji rozwoju regionalnego ma swoje konsekwencje metodyczne, które wyrażają się w przyjętych procedurach tworzenia oraz praktycznej realizacji polityki regionalnej. Polityka ta składa się w istocie z trzech etapów.

- Pierwszy etap polega na określeniu celów oraz wynikających z tego kryteriów (teoretycznie możliwie najbardziej obiektywnych) na podstawie, których dokonuje się wyboru regionów uznanych za opóźnione (upośledzone) w stosunku do pozostałych terenów. Jest to faza, którą można określić jako **formułowanie celów i podstaw polityki regionalnej**;
- Drugi etap, to **planowanie** wysokości bezzwrotnych dotacji na poszczególne cele polityki regionalnej. Początkowo wysokość środków przeznaczonych na Fundusze Strukturalne planowano na okres 5 lat (1989-1993), następnie 6 lat (1994-1999), a obecnie wydatki te planuje się na 7 lat (2000-2006 oraz 2007-2013);
- Trzeci stanowi **praktyczną realizację polityki regionalnej**. Fundusze Strukturalne przewidziane na politykę regionalną są dostępne tylko dla wyznaczonych wcześniej regionów pod warunkiem przedstawienia programów ich wykorzystania oraz przy udziale części środków własnych tzw. beneficjentów. W zależności od celu rozdysponowania pieniędzy oraz od charakteru podmiotu korzystającego z dotacji wymagany udział środków własnych kształtuje się od 25% do 75%, a w przy wykorzystaniu niektórych funduszu oraz w regionach peryferyjnych odsetek ten może być obniżony do 20%, a niekiedy nawet do 15%.

Realizacja polityki regionalnej w trzech kolejnych etapach ma na celu nie tylko ułatwiać administracyjną stronę całego przedsięwzięcia, ale ma przede wszystkim istotne znaczenie merytoryczne. Polityka społeczna i gospodarcza, a na tym w istocie polega właśnie realizacja polityki regionalnej, to w głównej mierze wydawanie pieniędzy. Budując więc system polityki regionalnej tworzy się uporządkowany sposób wydawania tych pieniędzy. W pierwszej kolejności należy zatem określić jego cele, a następnie formy realizacji. Charakterystyczna pod tym względem jest też formuła ostatniej reformy polityki strukturalnej przyjętej na lata 2000-2006. W wyniku zmian zaproponowanych w Agendzie

2000 obowiązującą w latach 1994-1999 liczbę siedmiu celów zmniejszono do trzech w latach 2000-2006.

2. Pierwsza zasada – kompromisu merytorycznego i politycznego

Przedstawiona konstrukcja tylko pozornie wygląda bezkonfliktowo. W rzeczywistości istnieje trwały spór między podmiotami polityki regionalnej. Reforma polityki strukturalnej przewidziana do realizacji w latach 2000-2006 uzyskała powszechną akceptację wszystkich państw Unii Europejskiej, ale dopiero po dwuletnich sporach i dyskusjach. Jednym z warunków uzyskania takiej jednomyślności były liczne odstępstwa od ogólnie przyjętej formuły. Prawie każde państwo członkowskie zgłaszało swoje własne propozycje wymagające dodatkowego potraktowania ich problemów. Dopiero gwarancje uzyskania tej indywidualnej i specyficznej pomocy, która nie mieściła się w ogólnych kryteriach, pozwoliły osiągnąć kompromis w stosunku do całej polityki strukturalnej. M. Ciepielewska podaje, że jedynie cztery państwa nie skorzystały z tych specjalnych preferencji: Dania, Finlandia, Francja i Luksemburg. Natomiast wszystkie pozostałe kraje otrzymają dodatkowe środki. Uzasadnienie niektórych wniosków jest nawet bardzo interesujące. Przykładowo cztery państwa, które dotychczas w największym stopniu korzystały z Funduszy Strukturalnych, mają w latach 2000-2006 otrzymać dodatkowe kwoty, by ich „obecny poziom pomocy nie był mniejszy niż ten z roku 1999”. Grecja ma w tym celu uzyskać 450 mln euro, Hiszpania – 200 mln, Irlandia – 40 mln i Portugalia – 450 mln. Przydział tych kwot nastąpi całkowicie poza wynegocjowanym systemem. Wysokość funduszy przydzielanych w ten sposób okazuje się nawet dość znacząca. Przykładowo Holandia ma tą drogą otrzymać łącznie kwotę przekraczającą nawet ponad 1 mld euro [Ciepielewska 1999]. Takie są m.in. koszty uzyskania jednomyślności państw Wspólnot Europejskich w sprawie polityki strukturalnej.

Istniejący spór ma więc charakter merytoryczny i polityczny. Merytoryczny polega na poszukiwaniu takiej formuły, której zastosowanie pozwoli zrealizować postulat wyrównywania różnic międzyregionalnych bez konieczności hamowania tempa rozwoju obszarów już gospodarczo i cywilizacyjnie uprzywilejowanych. Politycznie natomiast uzasadniony jest tym, że dokonując podziału pieniędzy między poszczególne regiony można uzyskać ich więcej lub mniej, można też zostać płatnikiem lub beneficjentem netto polityki regionalnej, a to nie jest bez znaczenia dla wyborców w państwach demokratycznych. Ostateczna formuła, którą każdorazowo przyjmowano przed kolejnymi okresami planowania, jest określana jako „reforma polityki regionalnej”, albo szerzej ujmując „reforma polityki strukturalnej”. W praktyce jest to jednak zawsze kompromis.

Pierwszą zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc kompromis państw członkowskich. W pierwszej kolejności zostaje zawarty **kompromis**

merytoryczny między tym co celowe i pożądane z praktycznego punktu widzenia, a tym co będzie możliwe do zrealizowania. Dopiero w następnej fazie pojawia się **porozumienie polityczne** między państwami członkowskimi, które ostatecznie decyduje o polityce strukturalnej, a dokładniej o udziale każdego z państw członkowskich w podziale pieniędzy.

3. Druga zasada – malejącej roli obszarów wiejskich jako podmiotów polityki regionalnej

W ramach polityki regionalnej obszary wiejskie w Unii Europejskiej są finansowane w dwojaki sposób:

- pierwszy obejmuje bezpośredni dopływ pieniędzy poprzez realizację w latach 1989-1999 celu 5b, czyli wspieranie rozwoju obszarów wiejskich;
- drugi obejmuje pośredni wpływ na obszary wiejskie dotacji realizowanych w latach 1989-1999 w ramach:
 - celu 1, czyli pomoc regionom zacofanym;
 - celu 2, czyli restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych;
 - celu 6, czyli specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem (cel ten był realizowany w latach 1995-1999 w Szwecji i Finlandii).

To są główne źródła bezpośredniego i pośredniego wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki regionalnej. Poza tym na wieś trafiały również pieniądze z funduszy horyzontalnych, a więc dostępnych na całym obszarze Unii Europejskiej (cele: 3, 4 i 5a). Plany na lata 2000-2006 przewidują włączenie dotychczasowego celu 5b (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich) do celu 2 (regiony wymagające rekonwersji i napotykające na szczególne trudności strukturalne).

Drugą zasadą polityki regionalnej jest więc stopniowa rezygnacja z obszarów wiejskich jako bezpośrednich **podmiotów** tej polityki. Obszary wiejskie stają się natomiast **przedmiotem** oddziaływania polityki regionalnej za pośrednictwem pojawiających się tam problemów gospodarczych i społecznych, np.: infrastruktura techniczna, bezrobocie i aktywizacja zawodowa, konkurencyjność gospodarcza, itp.

4. trzecia zasada – koncentracji środków

Tylko polityka regionalna (bez części horyzontalnej) Wspólnot Europejskich w latach 1989-1993 objęła swym zasięgiem ok. 43% ludności. Natomiast w latach 1994-1999 odsetek ten wzrósł do 52%. Zwiększenie liczby ludności objętej tą formą pomocy wystąpiło wraz ze wzrostem nakładów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Było to możliwe z tego powodu, że równocześnie istotnie powiększono środki kierowane na politykę regionalną. Fundusze realizujące

przykładowo cel 1 wzrosły w stosunku do poprzedniego okresu aż o 2,5 raza. Natomiast po roku 2000 tempo wzrostu nakładów na całą politykę strukturalną (w tym i regionalną) nie tylko nie będzie rość, ale będzie istotnie malało. Przewiduje się bowiem, że łączne nakłady obejmujące wszystkie Fundusze Strukturalne wraz z Funduszem Spójności w roku 2000 wyniosą ok. 32 mld euro i będą co roku pomniejszane do poziomu ok. 29,2 mld euro w roku 2006. Będzie to przede wszystkim efekt zmniejszania ilości regionów uprawnionych do korzystania z Funduszy Strukturalnych [Ciepielewska, 1999]. W tej sytuacji Komisja Europejska wychodząc naprzeciw koncepcjom koncentracji środków przeznaczonych na pomoc o charakterze regionalnym proponowała na lata 2000-2006 zmniejszenie liczby ludności objętej polityką regionalną do 35-40% obywateli Unii Europejskiej [Gmyrek 1999].

Trzecią zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc planowana koncentracja środków. Zamiar ten był już realizowany w latach 1994-1999, ale wówczas koncentracji nakładów w przeliczeniu na głowę mieszkańca towarzyszył taki przyrost środków, który pozwalał równocześnie objąć pomocą znacznie większą liczbę ludności w stosunku do poprzedniego okresu z lat 1989-1993. Natomiast w latach 2000-2006 koniecznym stało się fizyczne zmniejszenie liczby adresatów tej polityki. Zasada koncentracji środków ma przede wszystkim służyć poprawie efektywności ich wykorzystania.

5. Czwarta zasada – pomocy obszarom mniej zaludnionym

Charakterystyczną cechą polityki regionalnej, realizowanej przez Wspólnotę Europejską w latach 1989-1999, było kierowanie przeważającej części funduszy do obszarów o przeciętnie mniejszej gęstości zaludnienia. Realizacja celu 1 (pomoc regionom zacofanym), która w latach 1989-1999 pochłaniała ponad 70% wszystkich Funduszy Strukturalnych, miała więc decydujące znaczenie dla całego przedsięwzięcia, obejmowała obszar, który licząc w odsetkach, był prawie dwukrotnie większy od liczby ludności (mierzonej też w odsetkach) objętej tą formą pomocy (tabela 1). Wynika z tego, że nie tylko cel 6, który już w swej nazwie jednoznacznie określał adresata: „specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem” oraz środki z celu 5b, które trafiały na wieś, ale także ogólnie „regiony zacofane”, czyli główny odbiorca pomocy regionalnej, to terytory o mniejszej liczbie ludności niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Łącznie te trzy fundusze stanowiły w latach 1994-1999 prawie 94% całej puli środków przeznaczonych na politykę regionalną Unii Europejskiej. Pozostała część, czyli nieco ponad 6%, to restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych. Z kolei udział tych trzech funduszy regionalnych w ramach całej polityki strukturalnej wynosił prawie 84% [Czykier-Wierzba 1998].

Tabela 1

Ludność i obszar Wspólnot Europejskich objętych polityką regionalną w latach: 1989-1999 (w procentach ogółu).

Wyszczególnienie	Lata 1989-1993		Lata 1994-1999	
	Odsetek ludności	Odsetek terytorium	Odsetek ludności	Odsetek terytorium
Cel 1 – pomoc regionom zacofanym	21,7	38	26,6	45,5
Cel 2 – restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych	16	b.d.	16,8	b.d.
Cel 5b – wspieranie rozwoju obszarów wiejskich	5	17	8,2	b.d.
Cel 6 – specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem:				
Szwecja (odsetki w stosunku do liczby ludności i terytorium Szwecji)	-	-	5	49
Finlandia (odsetki w stosunku do liczby ludności i terytorium Finlandii)	-	-	16,6	60

Źródło: Czykier-Wierzbą D. (1998): Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 55, 61, 64, 97, 109, 113 – zestawienie własne.

Czwartą zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc kierowanie środków finansowych do obszarów o przeciętnie mniejszej gęstości zaludnienia. Zasada ta ma swoje głębokie uzasadnienie historyczne i merytoryczne. Większość państw należących obecnie do Unii Europejskiej wcześniej realizowało swoje własne narodowe polityki regionalne. Niski wskaźnik gęstości zaludnienia był tam zwykle jednym z najważniejszych kryteriów określających podstawy tej polityki. W ten sposób obszar był kwalifikowany, bądź eliminowany z grona uprawniającego do skorzystania z pomocy regionalnej. Tak ważną rolę wskaźnika gęstości zaludnienia uzasadniano zwykle tym, że jest to najbardziej obiektywna reakcja ludności na miejscowe warunki życia. W miarę jak warunki te ulegają lokalnie lub regionalnie pogorszeniu, to w ujęciu wieloletnim (historycznym) z obszarów tych mieszkańcy będą emigrować. W konsekwencji gęstość zaludnienia tam maleje. Odwrotna reakcja wystąpi na terenach zapewniających korzystniejsze warunki życia, tam liczba mieszkańców będzie się zwiększać.

PODSUMOWANIE

Z przeprowadzonej analizy wynika, że w polityce regionalnej Wspólnot Europejskich występują cztery bardzo ogólne tendencje oraz prawidłowości. Zostały one określone jako cztery zasady tej polityki.

1. Pierwsza, to zasada kompromisu merytorycznego i politycznego zawartego między wszystkimi państwami członkowskimi UE. Efektem tego kompromisu

- są określone cele polityki regionalnej, jej podstawy oraz przydział środków finansowych dla poszczególnych państw i regionów.
2. Druga zasada – malejącej roli obszarów wiejskich jako podmiotów polityki regionalnej. Obszary te nadal są adresatami środków finansowych przeznaczonych dla regionów opóźnionych w rozwoju, ale dotacje te mają już charakter pośredni. Wieś przestaje być wyłącznie miejscem produkcji rolniczej, a nabiera coraz więcej cech wielofunkcyjnych. Stąd tereny wiejskie z podmiotu polityki regionalnej przekształcają się w jej przedmiot.
 3. Trzecia zasada – koncentracji środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej ma na celu poprawę efektywności ponoszonych nakładów.
 4. Czwarta zasada – pomocy obszarom mniej zaludnionym wynika z przeświadczenia o tym, że jednym z najważniejszych przejawów opóźnienia rozwoju regionów jest m.in. gęstość zaludnienia.
 5. Przedstawione zasady polityki regionalnej Wspólnot Europejskich wystąpią również w Polsce. Wszystkie mają bowiem charakter obiektywny. Ujawnią się zatem niezależnie od naszych braków w praktycznym doświadczeniu z tego zakresu. Znajomość zaprezentowanych zasad może więc ułatwić polskie rozwiązania.

LITERATURA

Ciepielewska M. (1999): Uzgodnienia berlińskie w sprawie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej, nr 5. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, s. 51-54.

Czykier-Wierzba D. (1998): Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 55, 96 – obliczenia własne.

Czykier-Wierzba D. (1997): Problemy poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. [w:] Agrobiznes i obszary wiejskie wobec integracji z Unią Europejską – nadzieje, szanse, obawy. IV Kongres Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Szczecin, s. 91.

Gmyrek A., M. (1999): Główne zasady polityki strukturalnej WE. Propozycje modyfikacji na lata 2000-2006 – wnioski dla Polski. Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej, nr 6. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa, s. 54-60.

Oręziak L. (2000): Finansowanie działalności Unii Europejskiej – implikacje dla Polski. [w:] Płowiec U. Red: Polska i Unia Europejska – stan obecny i wyzwania na przyszłość. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa, s. 97.

JANUSZ HELLER

OGÓLNE ZASADY POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

STRESZCZENIE

Celem opracowania jest analiza najbardziej ogólnych procesów towarzyszących polityce regionalnej Unii Europejskiej. W wyniku przeprowadzonych badań sformułowano cztery zasady tej polityki.

1. Pierwsza zasada – kompromisu merytorycznego i politycznego;
2. Druga zasada – malejącej roli obszarów wiejskich jako podmiotów polityki regionalnej;
3. Trzecia zasada – koncentracji środków przeznaczonych na realizację polityki regionalnej;
4. Czwarta zasada – pomocy obszarom mniej zaludnionym;

Uznano, że znajomość tych zasad może ułatwić praktyczną realizację polityki regionalnej w Polsce.

JANUSZ HELLER

GENERAL PRINCIPLES OF THE REGIONAL POLICY IN THE EUROPEAN UNION

SUMMARY

The aim of study is an analysis of the most general processes which accompany European Unions regional policy. In result of researches, four principles of this policy had been formulated.

1. Principle 1 – of content related and political compromise;
2. Principle 2 – of a decreasing meaning of rural areas as regional policy subjects;
3. Principle 3 – of concentrating the means intended for realization of regional policy;
4. Principle 4 – of helping the less abundant (the poorer) regions.