

KIERUNKI PRZEMIAN POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1957-2000 (CZEŚĆ I)

Streszczenie

Polityka regionalna Unii Europejskiej stanowi jeden z ważniejszych obszarów oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy Wspólnoty. Wobec obszerności zagadnienia kwestie przemian w sferze unijnej polityki regionalnej autor postanowił zobrazować w dwóch oddzielnych częściach. Pierwsza, obejmująca lata 1957-2000, stanowi przedmiot rozważań podjętych w niniejszym artykule. Druga, obejmująca okres po 2000 roku, zostanie zaprezentowana w kolejnej, ukazującej się cyklicznie publikacji Wydziału Ekonomiczno-Informatycznego Uniwersytetu w Białymstoku.

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie najistotniejszych zmian, jakie zaszły w europejskiej polityce regionalnej w latach 1957–2000. W opracowaniu podjęto próbę przedstawienia najważniejszych faktów mających miejsce w trakcie ewolucji unijnej polityki regionalnej. Posłużono się przy tym głównie metodą analizy opisowej. Przedstawione informacje uzyskano dzięki weryfikacji dostępnej literatury przedmiotu oraz dokumentów programowych poświęconych zagadnieniom polityki regionalnej Unii Europejskiej.

DIRECTIONS OF REGIONAL POLICY TRANSFORMATIONS OF THE EUROPEAN UNION IN THE YEARS 1957-2000 (PART 1)

Summary

Regional policy of the European Union is one of the most important areas of influencing the social and economic development of the Community. Because of the vastness of the material, the author presents issues of changes in the EU regional policy realm in two separate parts. The first, covering the years 1957-2000, is the subject of considerations in this article. The second, covering the period after 2000, will be presented in the next, periodical publication of the Faculty of Economics and Informatics of the University of Białystok.

The aim of this article is to identify the most important changes that took place in European regional policy in the years 1957-2000. In this study an attempt has been made to present the most important facts occurring during the evolution of EU regional policy. The descriptive analysis method is mainly used here. The presented information was achieved through verification of the available literature of the subject and the program documents dedicated to the issues of regional policy of the European Union.

Keywords: region, The European regional policy, Union funds, Community initiatives, objectives of the EU regional policy

¹ Dr Tomasz Dębowski, Uniwersytet w Białymstoku, Wydział Ekonomii i Zarządzania.

Wstęp

Zagadnienie ewolucji polityki regionalnej Unii Europejskiej było niejednokrotnie prezentowane w literaturze przedmiotu. Stanowi ono istotny punkt odniesienia do zrozumienia kształtu, w jakim polityka ta funkcjonuje obecnie. Kwestię genezy unijnej polityki regionalnej (spójności) poruszali w swoich publikacjach m.in. I. Pietrzyk, D. Czykier-Wierzbą, K. Głąbicka i M. Grewiński, T. Dorożyński, T.G. Grosse, M. Smętkowski, E. Happacher i inni.

W literaturze istnieje zgodność co do faktu, iż rozwój polityki regionalnej Unii Europejskiej przebiegał w sposób ewolucyjny i odbywał się etapami. Zauważalne są jednak różnice w uwidocznianiu liczby występujących etapów rozwojowych. Na przykład E. Happacher wskazuje na trzy etapy, K. Głąbicka i M. Grewiński - na pięć, a z kolei T. Dorożyński – na sześć. Taki stan rzeczy wynika głównie z prezentowania stanowisk w różnym czasie (daty publikacji naukowych), co z oczywistych względów powoduje pominięcie etapów ostatnich - współczesnych. Uwidocznione w opracowaniach różnice nie wpływają jednak w jakikolwiek sposób na rzetelność i obiektywizm przedstawianych faktów historycznych.

Realizacja polityki regionalnej przebiega w sposób ciągły, tworząc coraz nowszą historię. Aktualne podejście do retrospektywnej prezentacji tego procesu skłania do wyróżnienia siedmiu etapów rozwojowych. Etapy rozwoju polityki regionalnej Unii Europejskiej przedstawia tabela 1.

Tabela 1 Etapy rozwoju unijnej polityki regionalnej

Etapy	Nazwa etapu	Lata
Etap I	Początki wspólnej polityki regionalnej	1957-1975
Etap II	Rozwój wspólnotowej polityki regionalnej	1976-1985
Etap III	Wielka Reforma polityki regionalnej	1986-1993
Etap IV	Udoskonalenie sposobów funkcjonowania funduszy strukturalnych	1994-1999
Etap V	Europejska polityka regionalna w perspektywie rozszerzenia	2000-2006
Etap VI	Europejska polityka regionalna lat 2007-2013	2007-2013
Etap VII	Współczesna polityka regionalna	2014-2020

Źródło: opracowanie własne na podstawie: K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003, s. 35-50 oraz T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 87.

W niniejszym artykule, z uwagi na ograniczoną treścią opracowania, analiza kierunków zmian w europejskiej polityce regionalnej obejmuje etapy I-IV, tj. okres od 1957 do 2000 roku.

1. Etap I– początki wspólnej polityki regionalnej (1957-1975)

Początków europejskiej polityki regionalnej należy doszukiwać się w drugiej połowie XX wieku. W 1957 roku zostały podpisane Traktaty Rzymskie ustanawiające dwie Wspólnoty Europejskie – Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) oraz Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (Euratom). Podpisanie Traktatów Rzymskich było poprzedzone szerokim dyskursem na temat ewentualnego uwzględnienia w zapisach traktatowych zagadnień poświęconych potrzebie prowadzenia wspólnej polityki regionalnej na terytorium integrujących się gospodarczo państw. W raporcie belgijskiego ministra spraw zagranicznych Paula-Henri Speeka, kierującego Międzyrządowym Komitetem odpowiedzialnym za przygotowanie Traktatów Rzymskich, znalazły się zalecenia dotyczące rozwijania wspólnotowej polityki regionalnej. Jednakże w przyjętych rozwiązaniach traktatowych zaleceń owych ostatecznie nie uwzględniono.²

Traktat ustanawiający EWG już w samej preambule zawierał istotne przesłanie odnoszące się do celów dokonującej się integracji. Zapisano tam, iż *państwa członkowskie troszczą się o umocnienie jedności swoich gospodarek i zabezpieczenie ich harmonijnego rozwoju poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz usunięcie opóźnień w rozwoju regionów mniej uprzywilejowanych*.³ Sformułowanie to stanowiło swoistą przesłankę dla przyszłego wykształcenia się europejskiej polityki regionalnej, która jednak w ówczesnym czasie nie została w jakikolwiek sposób uregulowana przepisami.

Na mocy Traktatu o EWG utworzony został Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). Jego misją stało się wspieranie konkurencyjności regionów poszkodowanych. Pomoc banku zorientowano na wzmacnianie inwestycji modernizacyjnych oraz inwestycji w nowe przedsiębiorstwa. EBI dysponował początkowo kapitałem własnym o wartości 1 miliona ecu, na bazie którego udzielał pożyczek i poręczeń. Klientom banku nie zapewniono jednak możliwości zabezpieczenia się przed ryzykiem walutowym, stąd też wykorzystanie wszystkich możliwych pożyczek było niepełne. W sposobie funkcjonowania EBI (tj. zorientowaniu jego działalności na pomoc regionom poszkodowanym) należy upatrywać dziś początków zaistnienia przyszłych instrumentów finansowych europejskiej polityki regionalnej.⁴

W końcu lat 50. i w latach 60. XX wieku zarysowało się silne akcentowanie potrzeby prowadzenia wspólnej polityki regionalnej. Okres ten zaowocował powstawaniem wielu raportów zorientowanych na tę problematykę. W 1958 roku utworzono Konferencję Władz Lokalnych (obecnie Kongres Władz Lokalnych i Regionalnych), która w przedkładanych przez siebie raportach sygnalizowała niekorzystny wpływ integracji europejskiej na procesy rozwoju regionalnego. W latach 60. XX wieku Parlament Europejski opublikował cztery raporty mające istotne znaczenie dla rozwoju wspólnej polityki regionalnej. Były to odpowiednio:⁵

² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2006, s. 64.

³ *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, Rzym, 25.03.1957 r.

⁴ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, op. cit., s. 35.

⁵ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 65-67.

- raport Motte`a (1960 rok) - proponujący powstanie komitetu konsultacyjnego do spraw regionalnych;
- raport Birkelbacha (1963 rok) - sugerujący pozostawienie w dyspozycji Komisji Europejskiej środków na politykę regionalną;
- raport Rossiego (1964 rok) - akcentujący konieczność prowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej;
- raport Bersaniego (1966 rok) – zawierający m.in. sugestię utworzenia specjalnego funduszu o przeznaczeniu regionalnym.

W okres „raportowania” wpięły się też działania Komisji Europejskiej, która w 1961 roku zorganizowała pierwszą konferencję o tematyce regionalnej. Obrady doprowadziły do wypracowania konkluzji o braku możliwości rozwiązania problemów rozwojowych niektórych regionów EWG w oparciu o prowadzenie wyłącznie polityk krajowych. W następstwie prac Komisji powołano trzy grupy robocze, które zajęły się przygotowaniem propozycji w sferze rozwiązań wspólnej polityki regionalnej. Uwzględniając wyniki prac grup roboczych oraz wnioski płynące z raportów Parlamentu Europejskiego Komisja Europejska przygotowała *Komunikat* dotyczący organizacji europejskiej polityki regionalnej. W 1965 roku przekazano go w postaci memorandum rządów państw członkowskich, Parlamentowi Europejskiemu oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu Wspólnot. Niestety w związku z wystąpieniem w 1965 roku kryzysu funkcjonowania Wspólnego Rynku oraz z uwagi na fakt, iż wspólna polityka regionalna była tematem nader kontrowersyjnym, propozycje Komisji musiały zostać odłożone w czasie.⁶

Od momentu powstania Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do połowy lat 60. XX wieku europejska polityka regionalna nie była zatem przedmiotem działań praktycznych. Skupiała się jedynie wokół licznych propozycji, deklaracji i zapowiedzi.

W 1968 roku powstała Generalna Dyrekcja Polityki Regionalnej (DG XVI). Jej zadaniem stało się opracowanie koncepcji przyszłej wspólnej polityki regionalnej. Tym samym nastąpiło wzmocnienie sfery polityki regionalnej pod względem instytucjonalnym. Utworzenie DG XVI związane było z podjęciem próby koordynacji regionalnych polityk krajowych. Ze strony Komisji wprowadzono kontrolę pomocy przyznawanej regionom przez poszczególne kraje. Dotyczyła ona obowiązku notyfikowania pomocy powyżej 500 tysięcy europejskich jednostek rozliczeniowych (UCE) i akceptacji na jej udzielenie.⁷

W 1971 roku na mocy decyzji Rady Ministrów Wspólnot wprowadzono kontrolę pomocy regionalnej państw członkowskich, tzw. kontrolę antydumpingową. Istotą tego mechanizmu było obniżenie wszelkich form wsparcia w regionach centralnych państw

⁶ Tamże.

Drugi *Komunikat* Komisja opublikowała w 1969 roku. Dotyczył on celów i środków wspólnej polityki regionalnej oraz sposobów zorganizowania działań.

⁷ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 69. W 1979 roku UCE zostało zastąpione przez ECU.

członkowskich do wysokości 20% wydatków inwestycyjnych. W 1979 roku kontrolą tą objęto już obszar wszystkich regionów, przy czym państwa członkowskie miały przestrzegać górnych poziomów pomocy mierzonej jako % nakładów inwestycyjnych, tj.:⁸

- 75% w regionach najbardziej oddalonych (ultraperyferyjnych – zamorskich),
- 35% w regionach peryferyjnych,
- 25% w regionach pośrednich,
- 20% w regionach centralnych.

Szczególne znaczenie dla procesu kształtowania się wspólnej polityki regionalnej miał rok 1972. Podczas odbywającego się wówczas Szczytu Paryskiego podjęto decyzję o ustanowieniu nowego funduszu, którego zadaniem byłoby wspieranie biedniejszych regionów EWG. Według założeń fundusz miał powstać do końca 1973 roku. Jednakże wobec trudności, jakie pojawiły się w kwestii ustaleń sposobu podziału środków funduszu oraz ze względów obiektywnych (światowy kryzys naftowy, recesja gospodarcza w Europie), powołanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego nastąpiło ostatecznie w marcu 1975 roku.⁹ Szczyt Paryski zaowocował jednak istotnymi zmianami w funkcjonowaniu dotychczasowych funduszy. Europejski Fundusz Społeczny (EFS), będący od 1957 roku wyłącznie instrumentem socjalnym, został narzędziem polityki regionalnej zorientowanym na wsparcie regionów problemowych. Z kolei powstały w 1964 roku Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR) został wyposażony po raz pierwszy w środki na politykę regionalną. Były to wprawdzie kwoty stanowiące jedynie 5% wartości funduszu, przekazane do dyspozycji tzw. sekcji Orientacji, jednakże zaistniały fakt spowodował uznanie funduszu za funkcjonujący w sferze polityki regionalnej.¹⁰

Lata 1957-1975 jawią się jako okres intensywnych starań w zakresie kształtowania wspólnej polityki regionalnej. Zasygnalizowane w tym miejscu pracy kluczowe wydarzenia, doprowadziły do zmiany optyki, do innego spojrzenia na kwestie rozwiązywania problemów regionalnych. Nastąpiło wyraźnie przesunięcie preferencji decyzyjnych poprzez odchodzenie od wzmacniania regionów wyłącznie w oparciu o polityki krajowe na rzecz prowadzenia europejskiej polityki regionalnej. Przyjęte rozwiązania w sferze finansowej i instytucjonalnej stały się zaś bazą dla rozwoju polityki regionalnej w późniejszych okresach.

2. Etap II – rozwój wspólnej polityki regionalnej (1976-1985)

Od momentu utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) wspólnotowa polityka regionalna zyskiwała coraz większe znaczenie. W 1975 roku nastąpiło instytucjonalne wzmocnienie Komisji Europejskiej - utworzono Komitet Polityki Regionalnej,

⁸ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 70.

⁹ Rozporządzenie Rady 724/75/EWG z 21.03.1975 r.

¹⁰ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, op. cit., s. 36-38.

będący instytucją międzyrządową powołaną w celu opiniowania planów rozwoju regionalnego i ich rekomendacji. Komitet miał także służyć Komisji pomocą przy sporządzaniu raportów. Funkcjonowanie EFRR w tamtym czasie było dość specyficzne - zupełnie odmienne niż obecnie. Fundusz wspierał wyłącznie narodowe polityki regionalne. Alokacja środków odbywała się w układzie: fundusz – państwo członkowskie – region. Finansowanie kierowano głównie do regionów, które były już objęte krajowymi narzędziami wsparcia. Wnioskodawcą o środki z funduszu mogło być wyłącznie państwo członkowskie. Regiony natomiast nie zostały wyposażone w to uprawnienie. Taki sposób funkcjonowania Funduszu spowodował, iż na początku II połowy lat 70. XX wieku trzy państwa członkowskie: Włochy, Wielka Brytania i Irlandia otrzymały aż 74% jego środków. Finansowy rozdział wsparcia odbywał się bowiem według zasady tzw. kwot krajowych, polegającej na odgórnym przypisaniu stałych udziałów procentowych należnych państwom członkowskim.¹¹

Mając na uwadze niedoskonałość interwencji EFRR w czerwcu 1977 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat, w którym zaapelowała aby środki Funduszu były rozdysponowywane w inny, bardziej efektywny sposób. Propozycja dotyczyła m.in. ukierunkowania finansowania na regiony, które w okresie ostatnich 5 lat miały wysokie wskaźniki bezrobocia, ponadprzeciętne zatrudnienie w rolnictwie i zagrożonych sektorach przemysłowych, dużą stopę migracji oraz niski poziom PKB. Intencją Komisji było skierowanie pomocy w stronę regionów borykających się z problemami gospodarczo-demograficznymi.¹²

W 1979 roku dokonano istotnej modyfikacji funkcjonowania EFRR. W budżecie Funduszu wydzielono odrębne środki z przeznaczeniem na finansowanie rozwoju regionalnego. Było to wprawdzie jedynie 5% budżetu, jednakże środki te po raz pierwszy zostały pozostawione do dyspozycji Komisji Europejskiej jako tzw. środki pozakwotowe, tj. wydzielone obok funkcjonujących kwot krajowych. W tym samym roku powstał też nowy mechanizm pozwalający Komisji Europejskiej zaciągać pożyczki za pośrednictwem Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Określono go mianem Nowego Instrumentu Wspólnotowego. Pożyczki miały służyć finansowaniu inwestycji rozwojowych na obszarach nie objętych wsparciem z EFRR. Beneficjentami były zaś małe i średnie przedsiębiorstwa z regionów zacofanych.¹³

W 1984 roku zrewidowano funkcjonowanie EFRR. Ingerencja w działanie Funduszu była konsekwencją przystąpienia w 1981 roku do Wspólnot Grecji oraz planowanymi rozszerzeniami o kolejne kraje tj. Hiszpanię i Portugalię (co miało miejsce w 1986 roku). Reforma EFRR polegała na rezygnacji z zasady kwot krajowych na rzecz ustalenia wyrażonych procentowo widełek interwencji. W ten sposób przypisano każdemu państwu członkowskiemu minimalną i maksymalną wielkość pomocy. Ustalono, że każde państwo będzie miało zagwarantowaną pomoc w ciągu trzech lat jedynie na poziomie minimalnym. Możliwość wykorzystania większych środków uzależniono od przedstawienia planu pomocy. Wskutek

¹¹K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, op. cit, s. 40.

¹²Tamże, s. 40.

¹³I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 82.

tego rozwiązania wielkość środków pozakwotowych będących w gestii Komisji wzrosła z 5% do ponad 11%.¹⁴

W 1985 roku Wspólnota podjęła decyzję o finansowaniu Zintegrowanych Programów Śródziemnomorskich obejmujących Grecję, Włochy i Francję. Wsparcie ukierunkowano na wieloletnie projekty produkcyjne, infrastrukturalne oraz związane z zarządzaniem zasobami ludzkimi o czasie trwania nie dłuższym jednak niż 7 lat. Realizacja projektów związana była z wykorzystaniem środków pochodzących z EFRR, EFS i EFOiGR. Łącznie z funduszy wspólnotowych wydatkowano 6,6 mld ECU, przy czym z funduszy strukturalnych - 2,5 mld ECU, z budżetu Wspólnot - 1,6 mld ECU oraz 2,5 mld ECU w formie pożyczek z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i Nowego Instrumentu Wspólnotowego.¹⁵

W latach 1976-1985 krystalizowała się coraz bardziej dojrzała formuła prowadzenia europejskiej polityki regionalnej. Największe znaczenie należy przypisać tu zmianom w sferze funkcjonowania EFRR. Przesuwanie sposobu finansowania Funduszu, opartego dotychczas na zasadzie kwot krajowych, w stronę finansowania pozakwotowego oznaczało dostrzeżenie i próbę rozwiązania problemu ograniczonej efektywności polityki regionalnej kreowanej przez polityki narodowe państw członkowskich. Na uwagę zasługuje też fakt posłużenia się nowym źródłem finansowania w postaci Nowego Instrumentu Wspólnotowego oraz podjęte po raz pierwszy współfinansowanie wieloletnich programów wspólnotowych. Były to nader ważne przesłanki podkreślające dynamiczne zmiany we wspólnej polityce regionalnej, pozytywnie rokujące na wzmacnianie znaczenia tejże polityki w okresach następnych.

3. Etap III – Wielka reforma polityki regionalnej (1986-1993)

W 1986 roku podpisano Jednolity Akt Europejski (JAE) stanowiący umowę międzyrządową zawartą w ramach Wspólnot. Była to pierwsza istotna modyfikacja Traktatów Rzymskich z 1957 roku. JAE ustanowił między innymi Radę Europejską oraz wzmocnił pozycję i zwiększył kompetencje Parlamentu Europejskiego. Nadał też większe znaczenie wspólnotowej polityce regionalnej wyznaczając nowe cele, zadania i zasady, według których funkcjonować miały fundusze wspólnotowe. Podpisanie JAE stało się zielonym światłem dla podjęcia w 1988 roku reformy funduszy strukturalnych, do których zaliczono EFRR, EFS i EFOiGR. Zmiany funkcjonowania funduszy objęły między innymi kwestie finansowe. Dokonały się one w następstwie propozycji reformy budżetu Wspólnot Europejskich z 1987 roku określonej mianem pierwszego pakietu Delorsa. Istota reformy sprowadzała się do uzyskania spójności pomiędzy wydatkami budżetu a poziomem rozwoju państw członkowskich. Konsekwencją przyjęcia pierwszego pakietu Delorsa była:¹⁶

- redukcja wydatków budżetowych Wspólnoty na rolnictwo z 60% do 50% budżetu;

¹⁴I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 85.

¹⁵Tamże, s. 90.

¹⁶T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012, s. 95.

- zwiększenie wydatków na politykę regionalną z 16% do 25% budżetu, tj. wzrost środków z 7,2 mld ECU (1987 rok) do 14,5 mld ECU (1993 rok).

Ustalenia te nie zaczęły jednak obowiązywać natychmiast. Okazały się wiążące dopiero na mocy decyzji podjętej w 1988 roku na szczycie w Brukseli, na którym to potwierdzono reformę finansową (wydatki na rolnictwo) i reformę funduszy strukturalnych (zwiększenie wydatków). Wskutek wprowadzonych zmian wspólnotowa polityka regionalna została w istotnym stopniu wzmocniona finansowo. Mając na uwadze funkcjonowanie wszystkich ówczesnych funduszy, w latach 1989-1993 dysponowały one środkami o wartości ok. 63 mld ECU.¹⁷

Poza zmianami w sferze finansowej dokonano również przebudowy zadań i celów funkcjonowania funduszy strukturalnych. Wsparcie z funduszy oparto na pięciu celach priorytetowych, przy czym największą pomoc zaoferowano w ramach celu 1 – regionom słabo rozwiniętym i celu 2 – regionom objętym problemami strukturalnymi. Oparcie polityki regionalnej na celach priorytetowych zmieniło orientację przyznawania pomocy z krajowej na regionalną.¹⁸ Cele europejskiej polityki regionalnej w latach 1989-1993 przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Cele europejskiej polityki regionalnej w latach 1989-1993

Numer celu	Opis celu
Cel 1	Strukturalne dostosowanie regionów zacofanych w rozwoju
Cel 2	Restrukturyzacja obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu
Cel 3	Zwalczanie długoterminowego bezrobocia
Cel 4	Ułatwianie dostępu młodzieży do rynku pracy
Cel 5	Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich:
5a	- dostosowanie struktury agrarnej
5b	- rozwój obszarów wiejskich

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 54-65.

Wyznaczenia ograniczonej ilości ściśle sformułowanych celów dokonano z podziałem na cele regionalne i horyzontalne. Cele 1, 2 i 5b stały się celami regionalnymi i stanowiły priorytety europejskiej polityki regionalnej, natomiast cele 2, 3 i 5a uznano za cele horyzontalne o charakterze funkcjonalnym – odnosiły się one bowiem do całego obszaru Wspólnot. Przyjęcie celów regionalnych wyznaczyło kierunki przyznawania pomocy z funduszy strukturalnych.

¹⁷ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, op. cit., s. 44.

¹⁸ T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, op. cit., s. 95.

Celem 1 objęte zostały regiony opóźnione w rozwoju, w których wskaźnik PKB per capita stanowił mniej niż 75% przeciętnej wspólnotowej (za ostatnie 3 lata). Głównymi beneficjentami pomocy stała się w ramach tego celu Grecja, Portugalia, Irlandia, Włochy (Mezzogiorno), większa część Hiszpanii oraz francuskie departamenty zamorskie.

Celem 2 objęto regiony, w których występowała wyższa niż przeciętna stopa bezrobocia, wyższy niż przeciętny udział zatrudnienia w przemyśle oraz zmniejszająca się liczba przemysłowych miejsc pracy. Beneficjentami pomocy stały się tu między innymi Wielka Brytania, Hiszpania, Francja, RFN, Włochy i Belgia.

Cel 5b dotyczył obszarów wiejskich charakteryzujących się przeludnieniem, peryferyjnym położeniem, niskim poziomem PKB per capita, niskimi dochodami bądź zdegradowanym środowiskiem naturalnym. Głównymi odbiorcami pomocy w ramach celu 5b były regiony francuskie i niemieckie.

Lista regionów – beneficjentów w ramach celu 1 została ustalona przez Radę Europejską. Regiony korzystające z pomocy w ramach celu 2 wybrała Komisja Europejska w wyniku oddelegowania jej uprawnień w tym zakresie przez Radę Europejską. Z kolei regiony uprawnione do pomocy w ramach celu 5b wskazane zostały przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi Wspólnot. Dobór regionów dokonywał się pod naciskiem państw członkowskich kierowanych chęcią pozyskania środków dla jak największej liczby własnych obszarów. W większości przypadków Komisja Europejska była uległa z uwagi na fakt promowania Wspólnot jako organizacji wspomagających procesy rozwojowe regionów.¹⁹

Samo finansowanie rozwoju regionalnego z funduszy strukturalnych oparto na programach i projektach. W celu koordynacji pomocy w ramach procedury programowania przewidziano opracowanie Wspólnotowych Ramach Wsparcia, będących dokumentem sporządzanym przez Komisję Europejską i państwo członkowskie. Pierwszeństwo finansowania przyznano działaniom objętym wieloletnimi programami. W związku z tym pozyskanie środków z funduszy wymagało sporządzania przez członków Wspólnot trzy- pięcioletnich planów o unormowanej strukturze, tj. uwzględniających analizę regionalną, strategię rozwoju, wskazanie źródeł finansowania i szacowaną wielkość pomocy wspólnotowej. Realizowane projekty mogły być współfinansowane przez wszystkie fundusze strukturalne.²⁰

Swoistym novum w tym okresie było wprowadzenie instrumentów finansowych w postaci tzw. „Inicjatyw Wspólnotowych”. Służyć one miały rozwiązywaniu konkretnych problemów w niektórych regionach lub sektorach. Na lata 1989 – 1993 Komisja Europejska zaproponowała 16 takich Inicjatyw z budżetem w wysokości 5,3 mld ECU. Narzędzia te uruchomione zostały jednak z pewnym opóźnieniem – dopiero w latach 1990-1991.²¹ Zestawienie Inicjatyw Wspólnotowych przewidzianych na lata 1989-1993 przedstawia tabela 3.

¹⁹I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 98-99.

²⁰Tamże, s. 96.

²¹*Polityka spójności UE 1988-2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, Inforegio Panorama nr 26, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 12.

Tabela 3. Inicjatywy Wspólnotowe przewidziane przez Komisję Europejską w latach 1989-1993

Lp.	Inicjatywa	Przeznaczenie	Budżet (mld ECU)
1.	INTERREG	Współpraca transgraniczna	1,10
2.	EUROFORM	Szkolenia zawodowe i tworzenie miejsc pracy	0,76
3.	NOW		
4.	HORIZON		
5.	LEADER	Rozwój lokalny i wiejski	0,45
6.	RESIDER	Rewitalizacja obszarów przemysłowych	1,10
7.	RECHAR		
8.	RETEX		
9.	RENAVAL		
10.	KONVER		
11.	REGIS	Rewitalizacja obszarów ultraperyferyjnych	0,18
12.	ENVIREG	Ochrona środowiska, energia, technologie informatyczne i badania naukowe	1,60
13.	REGEN		
14.	PRISMA		
15.	TELEMATIQUE		
16.	STRIDE		

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Politykaspójności UE 1988-2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*, Inforegio Panorama nr 26, Komisja Europejska, Bruksela 2008, s. 12.

Oprócz Inicjatyw Wspólnotowych dopuszczono możliwość finansowania z EFRR, podejmowanych przez Komisję Europejską tzw. akcji innowacyjnych (nowatorskich). Były to przedsięwzięcia o mniejszej skali, uwarunkowane obligatoryjnym nacechowaniem elementami nowatorskimi. Realizacja akcji innowacyjnych w latach 1989-1993 przebiegała w obszarze dziedzin priorytetowych takich jak: zagospodarowanie przestrzeni europejskiej, współpraca transgraniczna i międzyregionalna (m.in. programy RECITE, OUVERTURE i ECOS) oraz programy pilotażowe w miastach nakierowane na rozwiązywanie problemów społecznych, środowiskowych i aktywizację gospodarczą centrów historycznych. Akcje te były odstępstwem od funkcjonującej w sferze polityki regionalnej zasady partnerstwa. Komisja inicjowała je bowiem samodzielnie, bez uzgadniania z państwami członkowskimi lub innymi gremiami.²²

Zmiany kształtu wspólnej polityki regionalnej zapoczątkowane w 1988 roku nakierowane były głównie na wzmocnienie jej skuteczności. Zasadniczą ich przesłanką było nadrobienie zapóźnień rozwojowych przez regiony najbardziej upośledzone. Wstępne podsumowanie lat 1989-1993 ujawniło, iż pomoc europejska przyczyniła się w tym okresie do utworzenia lub utrzymania ok. 500 tys. miejsc pracy. Ostateczne dane potwierdziły zaś, że

²² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, op. cit., s. 99-102.

tylko w regionach rekonwersji liczba miejsc pracy stworzonych i utrzymanych wyniosła 850 tys., z czego 570 tys. uzyskano przy wykorzystaniu środków z EFRR, pozostałe natomiast wymagały finansowania z EFS. Efekty w zakresie niwelowania dysproporcji regionalnych okazały się być niewielkie. W regionach opóźnionych w rozwoju (regionach celu 1) do roku 1991 nastąpił wzrost PKB/ mieszkańca o 3 punkty procentowe. W regionach celu 2 i 5b stopa bezrobocia spadła odpowiednio o 4 i prawie 2 punkty procentowe. Jednakże w kolejnych latach w regionach tych nastąpiło pogorszenie sytuacji w sferze zatrudnienia. Tak skromne efekty tłumaczono przede wszystkim zbyt krótkim okresem ich oceny, wskazując przy tym na konieczność analizy w dłuższej perspektywie czasowej. Dodatkowym czynnikiem pomniejszającym pozytywne skutki było przystąpienie do Wspólnoty dwóch opóźnionych w rozwoju państw (Hiszpanii i Portugalii), które powiększyły obszar regionów problemowych i wymagały finansowej pomocy.²³

Mimo nikłych efektów Wielka Reforma polityki regionalnej z lat 1986-1993 w pełni zasługuje na tak dobitne określenie. Zmiany jakie dokonały się w tym okresie w sferze wspólnotowej polityki regionalnej były bowiem najpoważniejszymi korektami jej kształtu. Na szczególne podkreślenie zasługuje reforma finansowa budżetu, reforma funduszy strukturalnych, oparcie polityki regionalnej na celach priorytetowych, programach i projektach, wprowadzenie Inicjatyw Wspólnotowych oraz akcji innowacyjnych. Wszystkie te elementy spowodowały, iż wspólnotowa polityka regionalna nabrała bardziej dojrzałego charakteru, nakierowana została na zapewnienie większej spójności społeczno-gospodarczej na obszarze Wspólnoty, a jej oddziaływanie skutkowało rozwojem partnerstwa w regionach oraz nabywaniem umiejętności programowania i zarządzania rozwojem regionalnym.

4. Etap IV – udoskonalenie sposobów funkcjonowania funduszy strukturalnych (1994-1999)

Kolejne zmiany we wspólnotowej polityce regionalnej określane są przez niektórych autorów mianem małej reformy polityki regionalnej. Zainspirowane zostały one wydarzeniami z pierwszej połowy lat 90. Wśród najważniejszych z nich należy wyróżnić:²⁴

- konieczność wzmocnienia wsparcia dla wschodnich landów po zjednoczeniu Niemiec w 1991 roku,
- podpisanie Traktatu z Maastricht (1992 rok) i jego wejście w życie w 1993 roku,
- przyjęcie kryteriów konwergencji (kryteriów zbieżności, kryteriów z Maastricht) na mocy Traktatu z Maastricht (1992/1993),
- konieczność intensyfikacji działań na rzecz wzmacniania spójności społeczno-gospodarczej oraz podnoszenia konkurencyjności regionów,
- perspektywę kolejnego rozszerzenia Wspólnoty w 1995 roku (o Finlandię, Szwecję i

²³ Tamże, s. 103-107.

²⁴ T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, op. cit., s. 99-100.

Austrię).

W następstwie zaistniałych jak i przyszłych spodziewanych zdarzeń niezbędne stało się nadanie wspólnotowej polityce regionalnej nowego wymiaru. Krystalizująca się sytuacja wymagała instrumentalnego dobrojenia dotychczasowej polityki oraz zwiększenia jej skuteczności, zwłaszcza że Wspólnota (a od 1993 oficjalnie Unia Europejska) stanęła przed wyzwaniem stworzenia unii monetarnej. Zmiany, jakie zaszły w europejskiej polityce regionalnej w latach 1994-1999, miały charakter instrumentalny. Dokonały się w oparciu o instrumenty prawne, instytucjonalne i finansowe. Dotyczyły także przeprofilowania celów obowiązujących w nowym okresie programowania. Głównymi zmianami w tym okresie były:²⁵

- powstanie Funduszu Spójności w celu wsparcia najmniej rozwiniętych państw,
- utworzenie Finansowego Instrumentu Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR);
- powołanie Komitetu Regionów jako organu opiniodawczego i doradczego Unii Europejskiej,
- powstanie Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego (dla wsparcia projektów obciążonych większym ryzykiem niż te, które były realizowane przy udziale środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego),
- wzmocnienie znaczenia Europejskiego Banku Inwestycyjnego w kontekście finansowania regionów najslabiej rozwiniętych.

Mała reforma funduszy strukturalnych spowodowała znaczne finansowe wzmocnienie tych instrumentów. W latach 1994-1990 fundusze strukturalne dysponowały już budżetem w wysokości ponad 140 mld. ECU. Największymi środkami operowały w kolejności: EFRR (52%), EFS (30%), EFOiGR (16%) i FIUR (2%). Zasoby finansowe funduszy strukturalnych zostały ukierunkowane w następujący sposób:²⁶

- 90% środków Komisja Europejska skierowała na wdrażanie programów operacyjnych,
- 9% środków przeznaczono na Inicjatywy Wspólnotowe,
- 1% środków zarezerwowano na akcje innowacyjne.

Na znaczeniu w polityce regionalnej zyskał wówczas także powstały w 1994 roku Fundusz Spójności (nie należący do grupy funduszy strukturalnych), który wyposażono w kapitał o wartości 15,5 mld. ECU. „Niestrukuralny” charakter funduszu wyrażony został w specyfice jego funkcjonowania - finansował on państwa, a nie regiony. Warunkiem uzyskania pomocy z funduszu było posiadanie przez państwo członkowskie niższego niż 90% wskaźnika przeciętnego PKB w Unii Europejskiej. W latach 1994-1999 z pomocy funduszu skorzystała Portugalia, Hiszpania, Grecja i Hiszpania. Fundusz Spójności finansował inwestycje związane z ochroną środowiska i infrastrukturą, głównie komunikacyjną.²⁷

Wraz ze wzmocnieniem finansowym funduszy strukturalnych i uaktywnieniem Funduszu Spójności przeprofilowaniu uległy również cele europejskiej polityki regionalnej. W porównaniu z poprzednim okresem nastąpiło zwiększenie o jeden liczby postawionych do realizacji celów (poprzez wprowadzenie celu 6) oraz dokonano merytorycznej modyfikacji

²⁵ T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, s. 100.

²⁶ Tamże.

²⁷ K. Głąbicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, op. cit., s. 46-47.

celów 3, 4, 5a i 5b. Cele europejskiej polityki regionalnej w latach 1994-1999 przedstawia tabela 4.

Tabela 4 Cele europejskiej polityki regionalnej w latach 1994-1999

Numer celu	Opis celu
Cel 1	Strukturalne dostosowanie regionów zacofanych w rozwoju
Cel 2	Restrukturyzacja obszarów dotkniętych upadkiem przemysłu
Cel 3	Zwalczanie długoterminowego bezrobocia oraz ułatwianie młodzieży, a także innym grupom poszkodowanym dostępu do rynku pracy
Cel 4	Przystosowanie siły roboczej do zmian w systemie produkcji
Cel 5	Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich:
5a	- przyspieszanie dostosowania struktury agrarnej i gospodarki rybnej
5b	- ułatwianie strukturalnego dostosowania obszarów wiejskich
Cel 6	Wspieranie regionów z niską gęstością zaludnienia

Źródło: opracowanie własne na podstawie D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 95.

Wzorem lat poprzednich istotną rolę w europejskiej polityce regionalnej odgrywały Inicjatywy Wspólnotowe. Część z nich stanowiła kontynuację Inicjatyw podjętych w latach 1989-1993, część zaś była nowymi pomysłami Komisji Europejskiej. Na lata 1994-1999 zaproponowano realizację 13 takich inicjatyw. Zestawienie Inicjatyw Wspólnotowych przewidzianych na lata 1994-1999 przedstawia tabela 5.

Tabela 5 Inicjatywy Wspólnotowe przewidziane przez Komisję Europejską w latach 1994-1999

Lp.	Inicjatywa	Przeznaczenie	Budżet (mld ECU)
1.	RECHAR II	Rekonwersja obszarów zależnych od górnictwa węglowego	0,45
2.	RETEX II	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu tekstylnego	0,60
3.	KONVER II	Rekonwersja obszarów o dominacji przemysłu zbrojeniowego	0,73
4.	LEADER II	Rozwój obszarów wiejskich	1,73
5.	INTERREG II	Współpraca międzyregionalna, transgraniczna i międzynarodowa	3,48
6.	REGIS II	Wsparcie dla regionów ultraperyferyjnych	0,60
7.	RESIDER II	Rekonwersja hutnictwa	0,57
8.	EMPLOYMENT	Rozwój zasobów ludzkich	1,81

9.	ADAPT	Dostosowanie pracowników do zmian zachodzących w przemyśle	1,60
10.	PME	Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw	1,07
11.	URBAN	Rozwój zdegradowanych miast i dzielnic miejskich	0,87
12.	PESCA	Rybołówstwo i przemysł spożywczy	0,30
13.	PEACE	Wsparcie procesu pokojowego w Irlandii Północnej	0,30

Źródło: opracowanie własne na podstawie T. Dorożyński, *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu nierówności gospodarczych*, op. cit., s. 103-104.

Inicjatywy Wspólnotowe, będące uzupełnieniem działań podejmowanym na płaszczyźnie programów operacyjnych, współfinansujące głównie projekty międzynarodowe, transgraniczne i innowacyjne, otrzymały wsparcie ponad 14 mld ECU. Stanowiło to około 8% budżetu.

Realizacja celów unijnej polityki regionalnej, Inicjatyw Wspólnotowych oraz akcji innowacyjnych w latach 1994-1999 pochłonęła ostatecznie ponad 150 mld ECU z funduszy strukturalnych i ponad 15 mld ECU z Funduszu Spójności. Okres ten był kolejnym krokiem w stronę wzmocnienia roli polityki regionalnej UE. Pomimo dokonanych zmian instrumentów prawnych, finansowych i instytucjonalnych dysproporcje w rozwoju regionalnym Wspólnoty nie zostały w istotnym stopniu zniwelowane - nie udało się przede wszystkim znacząco zmniejszyć poziomu bezrobocia w regionach najuboższych.

Wnioski

Rozwój europejskiej polityki regionalnej odbywa się w drodze stopniowej ewolucji. Prowadzenie tejże polityki do dzisiaj podyktowane jest przede wszystkim koniecznością wyrównywania dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym występujących na obszarze Unii Europejskiej.

W latach 1957-2000 europejska polityka regionalna uległa dynamicznemu rozwojowi i nabrała w miarę pełnego kształtu. W tym czasie doszło do wykształcenia się specyficznych instrumentów finansowych, prawnych i instytucjonalnych. W następujących po sobie etapach rozwojowych instrumenty te ulegały (i ulegają nadal) kolejnym modyfikacjom.

Szczególne znaczenie europejskiej polityki regionalnej podkreśla fakt przeznaczania na jej realizację coraz większych środków z budżetu unijnego. Każdy z minionych etapów rozwojowych obfitował w nowe propozycje i rozwiązania w sferze polityki regionalnej. Każdy z etapów stanowił również nowe doświadczenie, na bazie którego możliwe było bardziej precyzyjne, nakierowane na wzmocnianie spójności społeczno-ekonomicznej, wydatkowanie środków unijnych.

Mając na uwadze zmiany w strukturze przestrzennej Unii Europejskiej dokonujące się po 2000 roku, związane z przyjmowaniem nowych członków i opuszczaniem jej struktur (wkrótce Wielka Brytania), kolejne modyfikacje w sferze polityki regionalnej wydają się naturalnym zjawiskiem. Przemawia za tym też fakt braku zadowalającego stopnia spójności społeczno-ekonomicznej na obszarze Wspólnoty.

BIBLIOGRAFIA

Czykier-Wierzba D., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998

Dorożyński T., *Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, Łódź 2012

Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa 2003

Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2006

Polityka spójności UE 1988-2008: Inwestowanie w przyszłość Europy, Inforegio Panorama nr 26, Komisja Europejska, Bruksela 2008

Rozporządzenie Rady 724/75/EWG z 21.03.1975 r.

Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą, Rzym, 25.03.1957 r.