

dr Krzysztof Czubocho

Zakład Nauk Humanistycznych
Państwowa Wyższa Szkoła Zawodowa w Jarosławiu

Finansowanie polityki regionalnej Unii Europejskiej a wyzwania XXI wieku

Wprowadzenie

„Polityka regionalna UE jest tematycznie uporządkowanym, wytyczanym przez ośrodek decyzji, działaniem mającym na celu, przy pomocy zespołu instrumentów prawnych i finansowych, usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej”¹.

W Unii Europejskiej zawsze istniały regiony o zróżnicowanym poziomie rozwoju gospodarczego. Problem ten dotyczył i dotyczy także najbogatszych państw Wspólnoty. Typowym przykładem takiego państwa są Włochy, gdzie bogata północ kraju przeciwstawiana jest biednemu południu (region Mezzogiorno)². Zróżnicowanie regionalne Unii Europejskiej powiększyło się jeszcze w związku z ostatnim rozszerzeniem Wspólnoty (2004 r.). Władze unijne zawsze uważały, że zróżnicowanie poziomu rozwoju ekonomicznego poszczególnych regionów Europy jest zjawiskiem niekorzystnym, prowadzącym do zmniejszenia spójności poszczególnych państw oraz Unii jako całości. Ostatecznym rezultatem powyższego zjawiska miałyby być zahamowanie procesów integracyjnych. W związku z tym postanowiono te różnice zniwelować poprzez wprowadzenie w życie polityki regionalnej i powiązanej z nią ściśle polityki strukturalnej. Pojęcia „polityka regionalna” i „polityka strukturalna” używane są często zamiennie, ponieważ ponad 90% środków przeznaczonych na politykę strukturalną jest ściśle powiązane z polityką regionalną.³

„Zasadniczym celem wspólnej polityki regionalnej jest zmniejszenie bieżących problemów regionalnych w skali UE, występujących zarówno w tradycyjnie mniej rozwiniętych regionach, jak i w regionach wciągniętych w proces transformacji przemysłowej i agrarnej i zapobieganie nowym zróżnicowaniom regionalnym, czyli innymi słowy, redukcja różnic gospodarczych i społecznych między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami Unii”⁴. Jednocześnie należy dodać, że zmniejszanie różnic w rozwoju społeczno-gospodarczym pomiędzy regionami Unii Europejskiej jest elementem unijnej polityki spójności ekonomicznej i społecznej⁵.

Kształtowanie się polityki regionalnej Unii Europejskiej

Traktat rzymski nie obligował członków Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej do prowadzenia polityki regionalnej, ponieważ państwa członkowskie stanowiły względnie homogeniczną grupę. W traktacie stwierdzono jednak, że zmniejszenie różnic między re-

¹ M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000, s. 30.

² P. Broussard, V. Luksie, *Mezzogiorno. L'Italie d'en bas*, „L'Express International”, 2006, nr 2857, s. 32-39.

³ M. Ciepielewska, H. Jahns, *Polityka regionalna i strukturalna*, [w:] *Unia Europejska*, t. I, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 284-285.

⁴ J. Witkowska, Z. Wysokińska, *Integracja europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa – Łódź 2002, s. 241.

⁵ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 281.

gionami oraz promowanie regionów najmniej rozwiniętych zapewni harmonijny rozwój Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Do problemów regionalnych odnosiło się kilka artykułów traktatu rzymskiego (m.in. art. 2., 39., 92., 119.). Ewentualną pomoc przewidziano tylko dla regionów o bardzo wysokim bezrobociu i niskim poziomie życia. Wraz ze wzrostem liczby członków Wspólnoty narastały problemy związane ze zróżnicowaniem stopnia rozwoju poszczególnych jej regionów. W 1964 r. po raz pierwszy przewidziano fundusze na wsparcie regionów w formie Funduszu Rolnego, jednak dopiero od początku lat 70. XX w. zaczęła się kształtować właściwa polityka strukturalna i regionalna Wspólnot. W rezultacie tego w 1975 r. powstał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego⁶.

Jednolity Akt Europejski (JAE) zawiera postanowienia odnoszące się do problemów regionalnych. Stworzył on podstawy traktatowe dla polityki regionalnej. Jest w nim mowa o spójności ekonomicznej i społecznej, która ma być osiągnięta dzięki funduszom strukturalnym. Chodzi o promocję harmonijnego rozwoju Wspólnoty oraz redukcję dysproporcji rozwojowych pomiędzy regionami. Zgodnie z art. 130b JAE cele te mają być realizowane za pomocą funduszy strukturalnych. Należą do nich: Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Socjalny⁷.

Zgodnie z art. 2., 3. i 130. Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej państwa członkowskie mają za zadanie prowadzić politykę zmierzającą do niwelowania różnic odnoszących się do stopnia rozwoju poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Politykę regionalną realizuje się w Unii Europejskiej za pomocą funduszy strukturalnych⁸. Środki unijne stanowią uzupełnienie działań lokalnych i samorządowych w regionach zgodnie z zasadą subsydiarności⁹. Traktat o Unii Europejskiej powołał Fundusz Spójności służący wspieraniu projektów w biednych państwach członkowskich¹⁰. Postanowiono wspomagać też regiony w najbogatszych państwach Wspólnoty. Ogólnie można stwierdzić, że wraz z rozwojem polityki regionalnej Wspólnot mamy do czynienia z ciągłym wzrostem znaczenia tej polityki oraz ze wzrostem nakładów finansowych na pomoc zacofanym regionom. Zwrócono przy tym uwagę na fakt, iż pomoc nie zawsze była wykorzystywana efektywnie. W związku z tym już w latach 90. XX w. zaczęto mówić o potrzebie wzmocnienia konkurencyjności regionów jako o jednym z głównych celów polityki regionalnej. W okresie tym nastąpił wzrost znaczenia wspólnej polityki regionalnej oraz regionalizacja polityki strukturalnej Wspólnot. W coraz większym stopniu skupiano się na zmniejszeniu luki rozwojowej pomiędzy regionami najsłabiej rozwiniętymi a najbogatszymi¹¹.

W sumie polityka regionalna Unii Europejskiej kształtowała się w trzech etapach. Etap I, obejmujący lata 1958-1973/5, charakteryzował się brakiem wspólnotowej polityki regionalnej. W latach 1973/5-1988 (II etap) w związku z rozszerzeniem wspólnoty oraz zwiększeniem rozpiętości stopnia rozwoju poszczególnych regionów problemy regionalne poddane zostały analizie (tzw. raport Thomsona). W rezultacie wzrastała się potrzeba wprowadzenia polityki regionalnej na szczeblu Wspólnoty, co doprowadziło do powołania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Po roku 1988 (III etap) wprowadzono zasadę

⁶ J. Witkowska, Z. Wysokińska, *op.cit.*, s. 239-240; M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 281-283.

⁷ J. Witkowska, Z. Wysokińska, *op.cit.*, s. 239-240.

⁸ M. Żurek, *Polityka regionalna*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. E. Górnicz, J. Ruskowski, M. Żurek, PWN, Warszawa 1998, s. 157.

⁹ *Ibidem*, s. 158.

¹⁰ J. Witkowska, Z. Wysokińska, *op.cit.*, s. 240.

¹¹ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 284-285.

spójności gospodarczej i społecznej oraz zreformowano fundusze strukturalne, sformułowano także zasady wspólnej polityki regionalnej¹².

Zasady i cele finansowania polityki regionalnej Unii Europejskiej

Naczelną zasadą finansowania europejskiej polityki regionalnej jest zasada koncentracji. Chodzi o skupienie działań i środków na najważniejszych dla Wspólnoty dziedzinach, które związane są z uzyskaniem politycznej i ekonomicznej spójności w ramach Wspólnoty. Zgodnie z zasadą koncentracji środki finansowe przeznacza się na ograniczoną liczbę celów. Określa się kryteria doboru regionów kwalifikujących się do wsparcia finansowego, a samo finansowanie skoncentrowane jest na najbardziej zacofanych regionach Unii Europejskiej. Praktyczne zastosowanie zasady koncentracji przejawia się w zmniejszeniu liczby ludności Unii Europejskiej objętej polityką regionalną oraz w zmniejszeniu liczby celów realizowanych w ramach tej polityki. Do 2000 r. istniało sześć celów, a w latach 2000-2006 liczbę celów ograniczono do trzech. Zmalało także przejściowe wsparcie finansowe dla byłych regionów objętych celem I oraz dla regionów rekonwersji. Ponadto obowiązuje zasada kierowania zdecydowanej większości środków do regionów najbardziej opóźnionych w rozwoju. Zasada koncentracji zyskała na znaczeniu, ponieważ dotychczasowy podział funduszy unijnych był krytykowany. Pomocą objętych było ponad 50% mieszkańców Unii Europejskiej oraz 75% jej terytorium. Powody zbyt szerokiej interpretacji zasady elastyczności, uwzględnianie przy selekcji regionów kryteriów drugorzędnych oraz względy polityczne. W rezultacie na finansowanie w ramach polityki regionalnej mogły liczyć także centralnie położone regiony Belgii, Francji i Holandii. Od 2000 r. postanowiono zatem bardziej rygorystycznie stosować zasadę koncentracji, a wskaźnik 75% PKB na mieszkańca został uznany za jedyne kryterium selekcji¹³.

Zgodnie z zasadą dodawalności fundusze strukturalne nie mogą zastępować narodowych środków publicznych, przeznaczonych na politykę regionalną. Ich zadaniem jest powiększanie tych środków. Zasada ta jest odpowiedzią na prowadzoną przez niektóre państwa członkowskie politykę refinansowania ich wewnętrznych wydatków na politykę regionalną z funduszy unijnych. Polityka regionalna nie może jednak polegać na wspomaganie budżetów narodowych państw członkowskich¹⁴. „(...) państwo członkowskie zobowiązane jest w danym okresie planistycznym do utrzymania nakładów na krajową politykę regionalną przynajmniej na poziomie wydatków poniesionych w okresie poprzednim we wszystkich regionach objętych danym celem priorytetowym. Uzasadnieniem dla ewentualnego odstępstwa od tej zasady mogły być uwarunkowania makroekonomiczne oraz specyficzna sytuacja gospodarcza (...)”¹⁵.

Zasada komplementarności polega na uzupełnianiu się działań państw członkowskich oraz Wspólnoty jako całości. Zgodnie z zasadą komplementarności środki unijne mają być uzupełnieniem dla działań władz państwowych i lokalnych. W praktyce oznacza to ustalenie limitów finansowania ze środków wspólnotowych w stosunku do wydatków publicznych. W przypadku celu I udział środków wspólnotowych wynosi co najmniej 50% krajowych wydatków, a w odniesieniu do pozostałych celów – 25%. Dofinansowanie może wynosić 75% kosztów przedsięwzięcia w regionach celu I. Wskaźnik ten może wyjątkowo wynosić

¹² M. Rudnicki, *op.cit.*, s. 30-35; J. Witkowska, Z. Wysokińska, *op.cit.*, s. 240-241; P. Jasiński, *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000, s. 34-39.

¹³ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001, s. 182-185; Z.J. Pietraś, *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006, s. 432-434; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *op.cit.*, s. 246.

¹⁴ I. Pietrzyk, *op.cit.*, s. 185-188; Z. M. Pietraś, *op.cit.*, s. 433; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *op.cit.*, s. 247-248.

¹⁵ I. Pietrzyk, *op.cit.*, s. 186.

80% dla najbardziej peryferyjnych regionów, a w przypadku najodleglejszych wysp greckich – nawet 85% wydatków. Odnośnie celów II i III finansowanie ze środków unijnych nie może przekroczyć 50% kosztu inwestycji. Dla przedsiębiorstw wsparcie finansowe może wynieść 35% kosztu inwestycji w regionach celu I i 15% w regionach celu II. Ponadto, finansowanie polityki regionalnej powinno służyć następującym celom wspólnotowym: wysokiej konkurencyjności i innowacyjności, wysokiemu poziomowi zatrudnienia, trwałemu rozwojowi oraz równości kobiet i mężczyzn¹⁶.

Finansowanie polityki regionalnej opiera się na określeniu priorytetowych celów finansowania. W latach 1994-1999 istniało sześć celów:

Cel I – wspieranie regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju. Na finansowanie w ramach celu I mogły liczyć regiony o sile nabywczej niższej niż 75% średniej wielkości PKB dla Wspólnoty. Cel I objął 26% ludności Wspólnoty.

Cel II – pomoc dla regionów przeżywających trudności gospodarcze wywołane upadkiem niektórych gałęzi przemysłu (np. górnictwa). Kryterium zakwalifikowania było bezrobocie o 15% wyższe od średniej we Wspólnocie. Cel II objął 16% ludności Wspólnoty.

Cel III i IV – zwalczanie bezrobocia, głównie poprzez szkolenia zawodowe.

Cel V – wsparcie reformy wspólnej polityki rolnej.

Cel VI – pomoc dla regionów słabo zaludnionych (nie więcej niż 8 osób na km²). Regiony te występowały w Szwecji i Finlandii¹⁷.

W latach 2000-2006 liczba priorytetowych celów została ograniczona do trzech. Cel I, podobnie do poprzedniej perspektywy finansowej, to wspieranie regionów szczególnie opóźnionych w rozwoju, tzn. takich, w których PKB na mieszkańca jest niższy od 75% średniej unijnej. Celem I objęto także regiony słabo zaludnione oraz obszary peryferyjne. Wszystkie fundusze strukturalne biorą udział w finansowaniu tego celu. Cel II obejmuje swoim zasięgiem regiony wymagające przemian strukturalnych. Cel III to walka z bezrobociem w regionach szczególnie dotkniętych przez to zjawisko¹⁸. W latach 2000-2006 podział środków pomiędzy cele wyglądał następująco: cel I – 135,90 mld euro, cel II – 22,50 mld euro, cel III – 24,05 mld euro¹⁹.

Ponadto uproszczono i zrationalizowano Inicjatywy Wspólnotowe. Ich liczbę zmniejszono do czterech. Wprowadzono także pomoc przejściową na okres do pięciu lat dla regionów, które nie spełniają już kryteriów celu I i II. Ustalono również zasadę, że łączna wartość pomocy unijnej dla państwa członkowskiego nie może przekroczyć 4% PKB²⁰.

Najważniejsze inicjatywy wspólnotowe, finansowane w ramach polityki regionalnej, to INTERREG (Program Wspierania Regionów i Współpracy Regionalnej), który ma wspomagać rozwój współpracy transgranicznej, URBAN, którego celem jest wspieranie rozwoju ekonomicznego i społecznego miast, EQUAL (międzynarodowa współpraca w dziedzinie przeciwdziałania wszelkim formom dyskryminacji na rynku pracy) oraz LEADER (rozwój obszarów wiejskich)²¹.

Finansowanie polityki regionalnej dokonuje się poprzez fundusze. Należą do nich: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji w Rolnictwie oraz Fundusz Spójności. Wszystkie fundusze strukturalne są elementami polityki regional-

¹⁶ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *op.cit.*, s. 248; I. Pietrzyk, *op.cit.*, s. 188-189.

¹⁷ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 289-290; P. Jasiński, *op.cit.*, s. 30-31.

¹⁸ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 290, 298-301.

¹⁹ J. Kundera, *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 216.

²⁰ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 301.

²¹ Z.M. Doliwa-Klepacki, *Integracja europejska po zakończeniu negocjacji Polski z Unią Europejską*, Wyd. Wyższej Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2003, s. 430-431; Z. Wysokińska, J. Witkowska, *op.cit.*, s. 252.

nej²². Duże znaczenie polityki regionalnej w funkcjonowaniu Wspólnot znalazło odzwierciedlenie w sumach przeznaczonych na jej finansowanie. W wydatkach budżetu unijnego udział środków przeznaczonych na finansowanie polityki regionalnej stale wzrasta. W 1975 r. wyniósł 4,8% wydatków budżetu, a w 1987 r. już 9,7% budżetu. Jeżeli weźmiemy pod uwagę PKB wszystkich państw Wspólnoty, to udział środków finansowych przeznaczonych na politykę regionalną wzrósł w latach 1989-1999 z 0,27% do 0,46%²³.

Udział finansowania polityki regionalnej w wydatkach budżetu unijnego stale wzrastał, co było efektem przywiązywania przez Wspólnoty dużej wagi do zmniejszenia różnic pomiędzy regionami. Poprzez fundusze strukturalne wydatkuje się obecnie około 35% środków budżetu Unii Europejskiej (około 30 mld euro rocznie). W ciągu ostatniego ćwierćwiecza wydatki te wzrosły siedmiokrotnie. Sam Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego konsumuje 15% całego budżetu. W związku z poszerzeniem Unii Europejskiej o państwa Europy Środkowo-Wschodniej wydatki na finansowanie polityki regionalnej jeszcze wzrosną. Jednocześnie dotychczasowi członkowie wspólnoty otrzymają o kilka mld euro mniej. Łączne wydatki planowane na 2006 r. to 42 mld euro. Największymi beneficjentami pomocy wspólnotowej w II poł. lat 90. były Hiszpania, Niemcy, Włochy, Grecja, Portugalia i Francja²⁴. Inaczej prezentują się dane statystyczne, jeżeli przyjętym kryterium będzie pomoc na jednego mieszkańca. Przykładowo, w przypadku finansowania celu I w latach 1994-1999 największymi beneficjentami były Irlandia, Portugalia, Grecja i Hiszpania²⁵. Największymi beneficjentami funduszy strukturalnych w latach 2000-2006 były Hiszpania (23,6% całości wydatkowanych środków), Włochy (15,5%), Niemcy (15,3%), Grecja (11,4%) oraz Portugalia (10,4%)²⁶.

Efekty finansowania polityki regionalnej Unii Europejskiej

Niestety, okazało się, że polityka regionalna nie prowadzi do przewidywanego i planowanego zmniejszenia różnic pomiędzy regionami opóźnionymi w rozwoju a najbogatszymi regionami. Przyczyn tego faktu upatruje się w coraz większym zaawansowaniu procesów integracyjnych, niedostatecznych nakładach finansowych, rozproszeniu dofinansowywanych projektów, braku koordynacji polityki regionalnej na poziomie regionalnym i unijnym. W rezultacie zróżnicowanie regionów pod względem poziomu rozwoju oraz perspektyw rozwoju w przyszłości pomimo zainwestowania poważnych kwot w politykę regionalną nie zmniejszyło się²⁷. W skali ogólnopaństwowej odnotowano tylko jeden znaczący sukces (Irlandia). W latach 1973-2001 irlandzki PKB na jednego mieszkańca wzrósł znacząco z 58,1 średniej unijnej do 119% średniej unijnej. W przypadku Grecji, Hiszpanii i Portugalii przyrosty były skromniejsze. W latach 1986-2001 PKB na jednego mieszkańca wzrósł w tych państwach odpowiednio do 67% średniej unijnej w przypadku Grecji, 83% średniej unijnej w przypadku Hiszpanii i 74% średniej unijnej w przypadku Portugalii.²⁸

Sytuacja wygląda znacznie gorzej, jeśli porównamy ze sobą mniejsze regiony, okazuje się bowiem, że poszczególne regiony państw opóźnionych w rozwoju mogą rozwijać się w bardzo różnym tempie. Przykładowo, do szybko rozwijających się regionów w państwach biednych należały wschodnie landy Niemiec, Lizbona, północna część Irlandii oraz Burge-

²² M. Perkowski, *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002, s. 386-387; M. Żurek, *op.cit.*, s. 157-158.

²³ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 283, 298.

²⁴ Z.J. Pietraś, *op.cit.*, s. 431-432.

²⁵ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 295.

²⁶ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *op.cit.*, s. 245.

²⁷ M. Ciepielewska, H. Jahns, *op.cit.*, s. 283-284, 296-298.

²⁸ T.G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 113-142, 175-200; J. Kundera, *op.cit.*, s. 243.

land i Flevoland. Z drugiej strony, wiele regionów przeżywało stagnację. Należały do nich środkowa Macedonia, środkowa Grecja, Peloponez czy Mezzogiorno²⁹. W rezultacie poziom dochodu na jednego mieszkańca w regionach Unii Europejskiej jest bardzo zróżnicowany. W 1998 r. dochód jako procent średniej PKB wszystkich członków Unii przedstawiał się następująco w wybranych regionach: wewnętrzny Londyn (Wielka Brytania) – 243, Hamburg (Niemcy) – 186, Luksemburg – 176, Bruksela (Belgia) – 169, Wiedeń (Austria) – 163, Górna Bawaria (Niemcy) – 161, Paryż (Francja) – 166,4. Odpowiednie dane statystyczne dla wybranych regionów najbiedniejszych przedstawiały się następująco: Epir (Grecja) – 42, Aveiro (Portugalia) – 42, Attyka (Grecja) – 50, Nisia (Grecja) – 45, południowa Grecja – 46, Sycylia (Włochy) – 66,1, Orense (Hiszpania) – 62,7³⁰.

Szczególnie krytycznie ocenia się przypadek Grecji, gdzie fundusze unijne są panaceum na bieżące problemy gospodarcze i społeczne, a ich osiągalność prowadzi do braku zainteresowania reformowaniem państwa. W 1990 r. Komisja Europejska skrytykowała Grecję za prowadzenie nieskutecznej polityki gospodarczej oraz zleciła korektę tej polityki³¹. Komisja Europejska zwraca też uwagę nowym państwom członkowskim (m.in. Polsce) na to, że fundusze unijne nie są w dostatecznym stopniu wykorzystywane do podnoszenia konkurencyjności gospodarki (często przeznaczają się je na takie cele, jak budowa chodników przy drogach). Można jednakże argumentować, że bez pomocy regionalnej rejony zacofane rozwijałyby się jeszcze wolniej, a ich dystans w stosunku do najbogatszych regionów wzrósłby jeszcze bardziej.

Wyzwania dla polityki regionalnej Unii Europejskiej w dobie globalizacji

Na przełomie XX i XXI w. szczególnie nasileniu uległy procesy globalizacyjne. Globalizacja jest procesem wielopłaszczyznowym, który może wpływać na politykę regionalną Unii Europejskiej na dwa główne sposoby. Po pierwsze, globalizacja oznacza zmianę koncepcji suwerenności państw. Na arenie międzynarodowej pojawiają się i odgrywają coraz większą rolę nowe podmioty. Należą do nich wielonarodowe korporacje, organizacje międzynarodowe, a także regiony suwerennych państw. Państwa narodowe nie mają już monopolu na występowanie w sprawach międzynarodowych³².

Państwa narodowe nie są też w stanie w związku z procesem liberalizacji międzynarodowych przepływów finansowych kontrolować strumieni pieniędzy przepływających w gospodarce światowej. Uwolniony od kurateli państwowej międzynarodowy kapitał kieruje się zawsze do regionów dających możliwości osiągnięcia najwyższej stopy zwrotu. W praktyce najczęściej oznacza to inwestycje w najbardziej atrakcyjnych regionach, do których zazwyczaj należą regiony najbogatsze. Korporacje transnarodowe inwestują też chętnie w regionach, które mogą zapewnić obniżenie kosztów produkcji w ramach delokalizacji, która obejmuje zatem swoim zasięgiem także biedniejsze państwa Wspólnoty. Problem polega jednak na tym, że najwięcej inwestycji zagranicznych ma miejsce w najbogatszych regionach państw zacofanych. Regiony peryferyjne są pomijane przez kapitał międzynarodowy³³. Jako przykład może posłużyć chociażby Polska. Inwestowanie w Polsce umożliwia obniżenie kosztów produkcji, co skłania wielu inwestorów zagranicznych do przeniesienia

²⁹ J. Kundera, *op.cit.*, s. 241-244.

³⁰ *Ibidem*, s. 246.

³¹ I. Pietrzyk, *op.cit.*, s. 181-182.

³² S. Tierney, *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State*, "International And Comparative Law Quarterly" 2005, January, vol.54, cz 1, s. 161-165; W. Zelazny, *Modele integracji europejskiej: nawigacja między Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. K. Bondyra, P. Buczkowski, P. Śliwa, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998, s. 40-43.

³³ M. Walikowski, *Problem globalizacji ekonomicznej świata. Istota pojęcia oraz cechy charakterystyczne procesu*, [w:] *Integracja europejska a globalizacja*, red. T. Wallas, Wydawnictwo Naukowe INP i D, Słubice 2003, s. 137-143.

produkcji do Polski. Dane statystyczne wskazują jednak na to, że w 1999 r. prawie 25% zagranicznych inwestycji ulokowanych było w woj. mazowieckim które jest najbogatszym regionem Polski. Biedne województwa mogły tylko w znikomym stopniu skorzystać z inwestycji zagranicznych. Przykładowo w 1999 r. w Województwie Podlaskim skupionych było tylko 1,6% inwestycji zagranicznych w Polsce. Wskaźnik ten dla innych wybranych województw wyniósł odpowiednio: Województwo Lubuskie 2,16%, Województwo Świętokrzyskie 2,26%, Województwo Podkarpackie 2,51%.³⁴

W wyniku powyższych procesów wzrasta różnica w rozwoju pomiędzy regionami bogatymi a peryferyjnymi. Unia Europejska oraz państwa narodowe nie są w stanie temu zaradzić. W warunkach Unii Europejskiej prowadzi to do powstania silnych ekonomicznie regionów oraz marginalizacji regionów biednych. Praktyka ostatnich lat wskazuje, że polityka regionalna Unii Europejskiej może tylko częściowo łagodzić powstałe w ten sposób różnice regionalne.

W rezultacie silne ekonomicznie regiony Unii Europejskiej zaczynają wykazywać tendencje separatystyczne, przejawiające się w tym, że żądają one szerokiej autonomii, szczególnie w sprawach ekonomicznych i budżetowych. Ma to na celu odseparowanie się od biednych regionów, które są do pewnego stopnia finansowane przez bogate regiony. Włoska Liga Północna chce separacji od południa Włoch, twierdząc, że ponosi na rzecz biednego południa nieuzasadnione obciążenia finansowe. Niektóre bogate regiony mają już własne parlamenty i budżet (np. hiszpańska Katalonia). Zmierzają one także do uzyskania możliwości ograniczonego występowania w stosunkach międzynarodowych, np. na forum organizacji międzynarodowych³⁵. W sumie przedstawione wyżej procesy stanowią zagrożenie dla polityki spójności Unii Europejskiej, w tym także polityki regionalnej.

Po drugie, problemy związane z globalizacją mają także wpływ na sytuację ekonomiczną państw narodowych oraz Unii Europejskiej jako całości. Od kilku lat zwraca się uwagę na pewne zagrożenia, jakie dla gospodarek państw europejskich niesie konkurencja ze strony rozwijających się państw oraz na słabość ekonomiczną Unii Europejskiej w porównaniu z gospodarką Stanów Zjednoczonych. Podkreśla się lukę technologiczną, jaka powstaje pomiędzy państwami Unii Europejskiej a Stanami Zjednoczonymi i Japonią, oraz słabe tempo wzrostu gospodarki Unii Europejskiej jako całości w porównaniu z szybkim tempem wzrostu gospodarki amerykańskiej³⁶. Dane statystyczne potwierdzają powyższe obawy. W 2002 r. gospodarka Unii Europejskiej wzrosła o 1,2%, podczas gdy gospodarka amerykańska zanotowała wzrost w wysokości 1,4%. Dla roku 2002 odpowiednie dane wynoszą dla Europy 0,9%, a dla Stanów Zjednoczonych – 4%. W 2004 r. gospodarka europejska wzrosła o 1,6%, a gospodarka amerykańska – o 3,8%. W 2005 r. trend utrzymał się. Europejski PKB wzrósł o 1,7%, a PKB Stanów Zjednoczonych – o 3,2%. Powyższe procesy mogą w ciągu następnego dziesięciolecia skutkować poważnym zapóźnieniem gospodarczym państw Unii w stosunku do gospodarki Stanów Zjednoczonych w zakresie PKB na jednego mieszkańca oraz brakiem konkurencyjności gospodarki Unii Europejskiej. Daleko siężnymi skutkami takiej sytuacji może być utrata możliwości odgrywania przez Unię Europejską roli jednego z najważniejszych politycznych i gospodarczych centrów świata³⁷.

³⁴ E. Maliszewska, G. Maliszewski, *Kapitał zagraniczny a rozwój regionu*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, red. A. Kopczyk, M. Proniewski, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002, s. 150.

³⁵ S. Tierney, *op.cit.*, s. 164; A. Kukliński, *Rola regionów w Federalnej Europie w XXI wieku*, [w:] *Jaka Europa?...*, *op.cit.*, s. 58-60.

³⁶ M. Proczek, *Dochody i wydatki z budżetu ogólnego Wspólnot. Wyzwania dla Polski*, [w:] *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku*, red. E. Latoszek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 102-103.

³⁷ E. Pape, Ch. Dickey, *Rising Barriers*, „Newsweek” 2006, nr 12, s. 19-22.

Finansowania polityki regionalnej Unii Europejskiej a problem sprostania wyzwaniom globalizacji

Mając na uwadze wyżej wskazane zagrożenia, Rada Europy sformułowała w 2000 r. tzw. strategię lizbońską. Zgodnie z jej założeniami należy przedsięwziąć środki zmierzające do uczynienia z Europy najbardziej dynamicznej i konkurencyjnej gospodarki świata, opartej na wiedzy, oraz stworzenia w Europie społeczeństwa informacyjnego. W tym celu należy znacząco zwiększyć nakłady na naukę badania i rozwój (co najmniej 3% PKB do 2010 r.). Fundusze unijne należy rozdzielać i wykorzystywać bardziej efektywnie. Założone cele mają być zrealizowane do 2010 r., jednakże już w roku 2005 zaszła obawa, że cele strategii lizbońskiej nie zostaną zrealizowane w terminie. W związku z tym mówi się o tym, że strategia lizbońska jest zagrożona³⁸.

Aby sprostać wymogom globalizacji, Komisja Europejska postanowiła promować politykę postępu technologicznego. Oznacza to zwiększenie nakładów na regiony bogate. Nakłady na badania, rozwój i podniesienie konkurencyjności zewnętrznej muszą zatem znacząco wzrosnąć, przy czym nakłady te promować będą w znacznym stopniu regiony wiodące w Unii. Ponieważ wspólna polityka rolna i polityka spójności pochłaniają około 80% wydatków budżetowych wspólnoty, administracja to 5% budżetu, zatem na realizację wyżej wymienionych celów pozostaje niewiele pieniędzy³⁹. Problem polega na tym, że dotychczasowa polityka regionalna Unii Europejskiej nie sprzyja podniesieniu konkurencyjności Wspólnoty, ponieważ „(...) pakiet oferowanych przez nią działań odpowiada raczej idei państwa socjalnego, niż wymogom „konkurencyjnego wyścigu”⁴⁰. Mamy tu zatem do czynienia z wykluczającymi się celami. Problem zaostrił się jeszcze bardziej w związku ze wstąpieniem do Wspólnoty stosunkowo biednych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, co będzie oznaczało potrzebę wzmożonego finansowania tych państw w sytuacji zaostzonych różnic w stopniu rozwoju gospodarczego regionów Unii Europejskiej⁴¹.

Problemem jest przystąpienie do Wspólnoty państw relatywnie biednych, co zaostriło jeszcze problemy związane ze zróżnicowaniem rozwoju poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Większość nowych członków Unii posiada PNB na mieszkańca poniżej 50% średniej unijnej. Obecnie najbiedniejszym regionem Wspólnoty jest woj. lubelskie (31% średniej unijnej). Sytuacja jeszcze się zaostrzy po wstąpieniu Rumunii i Bułgarii. Finansowanie najbardziej zacofanych regionów będzie realizowane w ramach celu I, natomiast cel II zorientowany będzie na wzrost konkurencyjności i zatrudnienia. Większość dostępnych środków (około 60%) zostanie przeznaczona dla państw bogatych (starzy członkowie Unii). Co prawda podkreśla się ciągle znaczenie strategii lizbońskiej, jednak na realizację celu I przeznaczono 78% środków. Oznacza to, że tylko około 18% środków przeznaczonych na politykę spójności będzie można przeznaczyć na wzrost innowacyjności i konkurencyjności. Cel II będzie znacznie bardziej zorientowany na realizację celów strategii lizbońskiej. Oznacza to, że cel I będzie zorientowany na zmniejszenie różnic regionalnych (kraje biedne), a cel II będzie skierowany do państw bogatych (wzrost konkurencyjności i innowacyjności). Będzie to prowadziło do wzrostu różnic w poziomie PKB na mieszkańca pomiędzy regionami Unii Europejskiej. Kraje biedne będą w coraz większym stopniu uzależnione od

³⁸ http://en.wikipedia.org/wiki/Lisbon_Strategy.

³⁹ *‘Si L’Europe ne trouve pas d’accord...’*. Wywiad z Dalią Grybauskaitė, komisarzem Unii Europejskiej do spraw budżetu, „L’Express International” 2005, nr 2840, s. 55.

⁴⁰ M. Rudnicki, *op.cit.*, s. 35-36.

⁴¹ *Ibidem*, s. 35-36; T.G. Grosse, *op.cit.*, s. 94-100.

bogatego centrum, a najbardziej konkurencyjna gospodarka, zdolna sprostać wyzwaniom globalizacji, będzie koncentrować się w nielicznych ośrodkach⁴².

Pomimo, jak się wydaje, niewystarczających nakładów finansowych zarysowuje się nowa polityka Unii Europejskiej, ukierunkowana na wzrost konkurencyjności europejskiej gospodarki poprzez inwestycje w nowoczesną gospodarkę i potencjał naukowo-badawczy. Polityka ta będzie odrywać się coraz bardziej od polityki regionalnej. We Wspólnocie dają się zauważyć tendencje do ograniczenia środków przeznaczonych na politykę regionalną. Podkreśla się konieczność inwestycji w konkurencyjność i innowacyjność. Polityka regionalna będzie się prawdopodobnie skupiać na podniesieniu rozwoju ogólnocywilizacyjnego peryferyjnych obszarów. Powyższe tendencje można wiązać ze wzrostem znaczenia w Unii takich państw, jak Wielka Brytania, które promują anglosaski lub neoliberalny model gospodarczy. W rezultacie próbuje się ograniczyć politykę regionalną na rzecz polityki wzrostu, co miałyby się wiązać z uszczupleniem funduszy wydatkowanych w ramach polityki regionalnej⁴³.

Powyższe zagadnienia miały wpływ na opracowanie i negocjacje budżetu Unii Europejskiej na lata 2007-2013. Państwa o silnym wroście gospodarczym, zorientowane na wolny rynek i stawienie czoła wyzwaniom globalizacji, dążyły do zmniejszenia wydatków na rolnictwo i przeznaczenia większych funduszy na rozwój istotnych dla gospodarki Unii Europejskiej dziedzin (np. rozwój i badania). Państwom tym przewodziła Wielka Brytania. Użytkująca największe korzyści ze wspólnej polityki rolnej Francja nie chciała dopuścić do uszczuplenia funduszy przeznaczonych na rolnictwo. Wymogi globalizacji, strategia lizbońska oraz dyskusja w łonie Unii Europejskiej na temat budżetu nie pozostają bez wpływu na problem finansowania polityki regionalnej Unii Europejskiej. Zasady finansowania tej polityki uległy zmianom.

Rada Europejska ustaliła, że pomoc państwa należy obniżyć i lepiej ją ukierunkować, jednakże sama zasada realizowania polityki spójności oraz zasada solidarności i polityki strukturalnej należą nadal do podstawowych zasad rządzących działaniami Unii Europejskiej. Polityka spójności w przyszłości powinna zmierzać do zmniejszenia różnic pomiędzy regionami, promowania polityki pełnego zatrudnienia oraz równych szans. Pomoc regionalna ma być skupiona na najbardziej potrzebujących regionach Unii. Celem tej pomocy ma być poprawa konkurencyjności i złagodzenie problemów związanych z okresem przejściowym. Polityka spójności ma być zatem podporządkowana celom strategii lizbońskiej. Aby strategia ta mogła być zrealizowana, polityka spójności musi koncentrować się w większym stopniu na wiedzy, badaniach i innowacjach oraz inwestowaniu w ludzki kapitał. Proponuje się także wcielenie w życie dwóch nowych inicjatyw, mających umożliwić władzom lokalnym lepsze wykorzystanie zasobów w regionach. Wspomniane inicjatywy to JASPERS, mająca wspomóc projekty w europejskich regionach, i JEREMIE, mająca pomóc małym i średnim przedsiębiorstwom⁴⁴. Zgodnie z dotychczasowymi wytycznymi 52,2% ludności rozszerzonej Unii Europejskiej żyje w regionach kwalifikujących się do objęcia pomocą regionalną. Według nowych wytycznych odsetek ten zmniejszono do 43,1%⁴⁵.

Zakończenie

Nasuwa się wniosek, że finansowanie polityki regionalnej Unii Europejskiej pochłania znaczne środki budżetowe, a efekty tej polityki są znacznie skromniejsze od zamierzonych. Główny cel polityki regionalnej, jakim jest zmniejszenie luki rozwojowej pomiędzy regio-

⁴² T.G. Grosse, *op.cit.*, s. 95-101.

⁴³ *Ibidem*, s. 106-108.

⁴⁴ <http://www.etuc.org/a/1835>; <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.

⁴⁵ A. Kozłowski, *Pomoc regionalna w latach 2007-2013*, „Monitor Unii Europejskiej” 2006, nr 3(20), s. 58-59.

nami najbogatszymi i najbiedniejszymi Unii Europejskiej, został tylko częściowo zrealizowany. Wymogi globalizacji zmuszają Wspólnotę do ciągłych reform polityki regionalnej. Powstaje zasadniczy dylemat: czy należy nadal znacząco wspierać regiony biedne, czy też należałoby przeznaczyć więcej środków na badania, rozwój i zwiększenie konkurencyjności gospodarki unijnej. Druga możliwość oznacza przeznaczenie większych środków dla najbogatszych regionów Wspólnoty w celu poprawy sytuacji gospodarczej Unii Europejskiej jako całości. Problem ten został już częściowo rozwiązany w projekcie perspektywy finansowej Unii na lata 2007-2013 na korzyść sprostania wyzwaniom XXI w. Łatwo jednak zauważyć, że środki przeznaczone na badania, rozwój i zwiększenie konkurencyjności są zbyt skromne w stosunku do zapowiedzi oraz nowych celów, jakie wyznaczyła sobie Wspólnota. W rezultacie nie doszło do zasadniczego zwrotu w polityce finansowania polityki regionalnej Unii Europejskiej. Finansowanie polityki regionalnej nadal należeć będzie do priorytetowych dziedzin działalności Wspólnoty, przy czym środki pomocowe będą musiały być wykorzystane bardziej efektywnie, ze szczególnym uwzględnieniem zwiększenia konkurencyjności regionów, co umożliwiłoby regionom zacofanym sprostanie wymogom globalizacji.

Literatura

- Broussard P., Luksie V., *L'Italie d'eb bas*, „L'Express International” 2006, nr 2857.
- Ciepielewska M., Jahns H., *Polityka regionalna i strukturalna*, [w:] *Unia Europejska*, t. I, red. E. Kawecka-Wyrzykowska, E. Synowiec, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004.
- Doliwa-Klepacki Z.M., *Integracja europejska po zakończeniu negocjacji Polski z Unią Europejską*, Wyd. Wyższej Szkoły Biznesu i Przedsiębiorczości w Ostrowcu Świętokrzyskim, Białystok 2003.
- Grosse T.G., *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004.
- Jasiński P., *Europa jako szansa: Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej instrumenty a władze lokalne i regionalne*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2000.
- Kozłowski A., *Pomoc regionalna w latach 2007-2013*, „Monitor Unii Europejskiej” 2006, nr 3(20).
- Kukliński A., *Rola regionów w federalnej Europie w XXI wieku*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. K. Bondyra, P. Buczkowski, P. Śliwa, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.
- Kundera J., *Jednolity rynek europejski*, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003.
- Maliszewska E., Maliszewski G., *Kapitał zagraniczny a rozwój regionu*, [w:] *Finansowe aspekty rozwoju regionalnego*, red. A. Kopczyk, M. Proniewski, Wyd. Wyższej Szkoły Finansów i Zarządzania w Białymstoku, Białystok 2002.
- Pape E., Dickey Ch., *Rising Barriers*, „Newsweek” 2006, nr 12.
- Perkowski M., *Integracja europejska. Wprowadzenie*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa 2002.
- Pietraś Z.J., *Prawo wspólnotowe i integracja europejska*, Wyd. UMCS, Lublin 2006.
- Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2001.
- Proczek M., *Dochody i wydatki z budżetu ogólnego Wspólnot. Wyzwania dla Polski*, [w:] *Integracja europejska w perspektywie XXI wieku*, red. E. Latoszek, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.
- Rudnicki M., *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 2000.

Tierney S., *Reframing Sovereignty? Sub-State National Societies and Contemporary Challenges to the Nation-State*, „International And Comparative Law Quarterly” 2005, January, vol. 54, cz. 1.

Walikowski M., *Problem globalizacji ekonomicznej świata. Istota pojęcia oraz cechy charakterystyczne procesu*, [w:] *Integracja europejska a globalizacja*, red. T. Wallas, Wydawnictwo Naukowe INP i D, Słubice 2003.

Witkowska J., Wysokińska Z., *Integracja Europejska. Rozwój rynków*, PWN, Warszawa – Łódź 2002.

Wywiad z Dalią Grybauskaite, komisarzem Unii Europejskiej do spraw budżetu, „L’Express International” 2005, nr 2840.

Żelazny W., *Modele integracji europejskiej: nawigacja pomiędzy Europą państw a Europą regionów*, [w:] *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, red. K. Bondyra, P. Buczkowski, P. Śliwa, Wyd. Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

Żurek M., *Polityka regionalna*, [w:] *Leksykon integracji europejskiej*, red. E. Górnicz, J. Ruskowski, M. Żurek, PWN, Warszawa 1998.

Strony internetowe

http://en.wikipedia.org/wiki/Lisbon_Strategy.

<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/134004.htm>.

<http://www.etuc.org/a/1835>.