

Greta, Maria

Miejsce polityki regionalnej Unii Europejskiej w politykach wspólnotowych

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 13, 177-192

1999

Artykuł został zdigitalizowany i opracowany do udostępnienia w internecie przez Muzeum Historii Polski w ramach prac podejmowanych na rzecz zapewnienia otwartego, powszechnego i trwałego dostępu do polskiego dorobku naukowego i kulturalnego. Artykuł jest umieszczony w kolekcji cyfrowej bazhum.muzhp.pl, gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych mazowsze.hist.pl.

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

**Maria Greta
Łódź**

MIEJSCE POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W POLITYKACH WSPÓLNOTOWYCH

1 Pojęcie, cele polityki regionalnej

Polityka regionalna stanowiąca część polityki strukturalnej¹ państwa jest formą celowej ingerencji państwa w rozwój poszczególnych regionów kraju chociażby w zakresie wspomagania procesów restrukturyzacyjnych w regionach zacofanych. Rozumiana w ten sposób polityka regionalna powinna prowadzić do równoważenia rozwoju kraju w jego strukturze regionalnej, przyczyniając się tym samym do podnoszenia dynamiki wzrostu gospodarczego w skali całego kraju.

Polityka regionalna może być także realizowana na poziomie ugrupowania integracyjnego. Unia Europejska stanowi odpowiedni przykład realizacji polityki spójności regionalnej między poszczególnymi państwami członkowskimi i ich regionami. Ma ona na celu zapewnienie harmonijnego rozwoju całej Unii.

Na dysproporcje regionalne w Europie Zachodniej zwrócono po raz pierwszy uwagę w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego w latach 1929-1933, ale dopiero po II wojnie światowej rządy podjęły poważniejsze działania w tej dziedzinie². Europejska polityka regionalna powstała w 1975 r. kiedy to EWG podjęła działania zmierzające do zniwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczo-cywilizacyjnego różnych jej regionów. Wtedy właśnie powołano w tym celu Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (ang. European Regional Development Fund - ERDF), który jest istotnym instrumentem polityki regionalnej. Od tej pory Wspólnota przyznaje pomoc finansową na rozwój ubogich regionów. Początkowo wspólnotowa pomoc regionalna miała charakter prostej redystrybucji środków finansowych pomiędzy państwami członkowskimi, które całkowicie zarządzały własnymi przedsięwzięciami. W 1978 r. postanowiono, że pomoc ze środków ERDF będzie udzielana tylko dla tych regionów państw EWG, dla których opracowane zostały programy rozwojowe. Jednak nadal pomoc

udzielana była według ściśle ustalonej skali procentowej dla poszczególnych państw członkowskich.³

W 1984 r. dokonano kolejnej modyfikacji zasad funkcjonowania ERDF. W miejsce dotychczasowej sztywnej skali procentowej wprowadzono dolną i górną granicę wysokości pomocy ERDF dla państw członkowskich. Istotne zmiany w polityce regionalnej EWG zaszły po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego (1986 r.)⁴. Do Traktatu Rzymskiego dodano Tytuł „Spójność ekonomiczna i społeczna”, który stwierdza, że celem Wspólnot jest likwidowanie dysproporcji i zacofania między regionami. Zwrócono także uwagę na istotną rolę współpracy przygranicznej, w tym euroregionalnej.

Kolejnym krokiem w kierunku zapewnienia spójności ekonomicznej i społecznej było utworzenie i powołanie w 1994 r., zgodnie z postanowieniami Traktatu o Unii Europejskiej, Funduszu Spójności (ang. Cohesion Fund - CF). Znacząca reforma polityki regionalnej przypada na okres 1989-94 w związku m.in. z wprowadzeniem Jednolitego Aktu Europejskiego. Uznano w przyjętej doktrynie: „Europa bez granic”, że podstawową jednostką ekonomiczno-społeczno-terytorialną nie będzie już państwo, lecz region. Dlatego też jednym z kluczowych elementów polityki ekonomicznej Unii staje się polityka regionalna, a Fundusze Spójności mają m.in. służyć stopniowej likwidacji podziałów państwowych. Aby jednak polityka regionalna mogła być efektywna, wyposażono fundusze w większe możliwości skutecznego działania. Służyć temu miały głównie:

- a) koncentracja środków, rozproszonych dotychczas w różnych funduszach (tj. regionalnym, rolnym, socjalnym),
- b) zastosowanie zasady subsydiarności do realizacji zadań regionalnych (rozszerzenia kompetencji władz lokalnych w tym zakresie),
- c) wytypowanie celów polityki regionalnej,
- d) wzmocnienie systemu kontroli i monitoringu⁵.

Po tej modyfikacji polityki regionalnej UE przyjęto następujące jej cele:

Cel 1	Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych
Cel 2	Restrukturyzacja regionów (oraz z nimi sąsiadujących), w których występuje przemysł schyłkowy
Cel 3	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwienie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem wejścia w życie zawodowe
Cel 4	Przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle i systemie produkcji

Cel 5a	Przyspieszenie dostosowań w ramach wspólnej Polityki Rolnej i przy uwzględnieniu zmian sytuacji terenów wiejskich
Cel 5b	Pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich
Cel 6	Promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach o małej gęstości zaludnienia ⁶

Cel trzeci i czwarty mają charakter horyzontalny (ogólnowspólnotowy), a pozostałe typowo regionalny.

W praktyce tylko cel 1, 2 i 5b znacznie absorbują fundusze wspólnotowe wspierające politykę regionalną UE. Cel 1 pochłania ponad 80% zasobów ERDF. Objęte są nim regiony, gdzie dochód narodowy brutto na głowę mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniego poziomu dla UE. Kryterium to spełnia cała Irlandia, Grecja i Portugalia, oraz niektóre regiony zacofane innych państw członkowskich (w Hiszpanii regiony zamieszkałe w sumie przez 57% ludności tego kraju, we Włoszech odpowiednio 36% ludności, i w Wielkiej Brytanii i Francji ok. 3% ludności tych krajów).

Cel 2 obejmuje dawne regiony uprzemysłowione (o przemyśle tradycyjnym). Kryterium zaliczenia danego obszaru do tego celu jest posiadanie wysokiej stopy bezrobocia (co najmniej 1,25% powyżej przeciętnej przez okres ostatnich trzech lat), procent udziału zatrudnienia w przemyśle w stosunku do całkowitego zatrudnienia musi być równy lub przewyższać przeciętną we Wspólnocie w którymkolwiek roku po 1975 r., oraz musi zaistnieć wyraźny spadek zatrudnienia w przemyśle. Przeznacza się na ten cel jednak stosunkowo niedużo środków pomocowych (około 11,5% wszystkich środków). Celem tym m.in. jest objęta 1/3 ludności Belgii, Luksemburga i Wielkiej Brytanii.

Cel 5b dotyczy obszarów wiejskich i obejmuje 80% terenów UE zamieszkałych przez 1/3 ludności UE.

Realizacji powyższych celów służą fundusze strukturalne. Obok wcześniej wspomnianego Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, także powołano Europejski Fundusz Socjalny (ang. European Social Fund - ESF), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (ang. European Agriculture Guidance and Guarantee Fund - EAGGF), Instrument Finansowy Orientacji Rybołówstwa (ang. Financial Instrument for Fisheries Guidance - FIFG).

Przyznanie środków na cel 1 wyklucza przyznanie jednocześnie środków na cel 2, 5b oraz 6, a nie wyklucza przyznania ich na cele: 3 i 4 oraz 5a.

Tabela 1. Dostępne fundusze w ramach określonych celów

Cel	Opis celu	Dostępne fundusze
1	Rozwój regionów zacofanych	ERDF, ESF, EAGGF-sekcja orientacji
2	Restrukturyzacja regionów o upadających przemysłach	ERDF, ESF
3	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia i ułatwienie włączenia młodzieży i osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy do życia zawodowego	ESF
4	Ułatwienia przystosowania siły roboczej do procesów przemian w przemyśle	ESF
5a	Przyspieszenie dostosowań strukturalnych w strukturze rolnictwa i promowanie modernizacji w sektorze rybołówstwa	EAGGF - sekcja orientacji
5b	Popieranie rozwoju i dostosowań na terenach wiejskich	ERDF, ESF, EAGGF-sekcja orientacji
6	Promowanie rozwoju terenów o niskiej gęstości zaludnienia	ERDF, ESF, EAGGF-sekcja orientacji

Źródło: European Commission, Structural Funds and Cohesion Fund 1994-99 - Regulations and commentary, Brussels 1996.

Wprawdzie 43% populacji UE korzysta z pomocy regionalnej, ale w zasadzie koncentruje się ona w czterech krajach: Irlandii, Portugalii, Grecji (tu obejmuje 100% ludności) i Hiszpanii (tu obejmuje 80% ludności).⁷

Zagadnienia polityki regionalnej UE zawarte w tych 6 celach dotyczą trzech rodzajów dysproporcji:

* dysproporcji w zatrudnieniu; związanych z wysokim poziomem bezrobocia wynikającym z restrukturyzacji przemysłu oraz niedostatecznego zatrudnienia w krajach gospodarczo zacofanych,

* dysproporcji ekonomicznych; związanych z udziałem regionów w PKB oraz strukturze działalności gospodarczej,

* dysproporcji demograficzno-geograficznych; związanych z peryferyjnością, ekstremalnymi warunkami naturalnymi i związanymi z tym migracjami ludności.

Mając na uwadze powyższe dysproporcje wyróżnia się cztery grupy krajów:

- 1) Kraje najbiedniejsze do których zalicza się Grecję, Irlandię, Portugalie i Hiszpanię. W krajach tych rozwój ekonomiczny jest głównym priorytetem.
- 2) Kraje z dużym zróżnicowaniem społeczno-gospodarczym poszczególnych regionów. Należą do nich Niemcy z podziałem na nowe i stare landy oraz Włochy z podziałem na Północ i Południe. W tych krajach zarówno rozwój ekonomiczny jak i bezrobocie są priorytetem, ale w różnym stopniu w poszczególnych regionach.
- 3) Państwa północne i kontynentalne, do których należą: Austria, kraje Beneluksu, Dania, Francja i Wielka Brytania. W krajach tych priorytety koncentrują się wokół spraw zatrudnienia, a problemy regionalne charakteryzują się różnorodnością i podatnością na zmiany.
- 4) Kraje nordyckie, a więc Szwecja i Finlandia. W krajach tych priorytetem są czynniki demograficzne i przyrodnicze.⁸

Podstawowe różnice pomiędzy funduszem spójności a funduszem strukturalnym przedstawia poniższa tabela:

Tabela 2. Różnice między funduszem spójności a funduszem strukturalnym

	Fundusz spójności	Fundusz strukturalny
Cele	zmniejszenie nierówności między gospodarkami narodowymi	zmniejszenie nierówności pomiędzy regionami
Rozmówca	każdy plan (zamiar) jest uzgadniany między Komisją a odpowiednim państwem członkowskim	państwa członkowskie ponoszą znaczną odpowiedzialność, niemniej główną rolę przy zarządzaniu projektami odgrywają władze regionalne i projektanci
Nakłady	ścisłe nakłady, zachowanie programów, zamierzeń zbieżnościowych jest wymogiem dla waluty	żadne
Geograficzny zakres zastosowań	cztery państwa członkowskie	cele regionalne: do końca 1999 r. - 1, 2 i 5b
Obszary	wyłącznie środowisko i infrastruktura komunikacyjna (transportowa)	żaden sektor nie jest już na wstępie wyłączony
Postępowanie	środki są udzielane w zależności od poszczególnych programów	środki są w przeważającej mierze przyznawane programom
Wyposażenie w środki	16 223 mln ECU w latach 1993-99	172 506 mln ECU w latach 1993-99

Źródło: Der Kohäsionsfonds der Europäischen Union, Europäischen Union – EUR OP, Luxemburg 1994, str. 4.

2. Instrumenty i zasady

Polityka regionalna UE jest realizowana za pomocą trzech kluczowych instrumentów:

- a) *środków finansowych*; udziela się pomocy publicznej, aby zachęcić przedsiębiorstwa do inwestowania w obszarach problemowych. Są to m.in. dotacje na inwestycje kapitałowe, pożyczki, ulgi podatkowe, subsydiowanie siły roboczej;
- b) *infrastruktury*; tworzenie infrastruktury zarówno na szczeblu lokalnym jak też w odniesieniu do inwestycji o charakterze strategicznym. Przykładem tego rodzaju działań jest np. pomoc w zakresie rozwoju środowiska handlowego nastawiona nie na wspieranie określonych firm lecz poprawę funkcjonowania otoczenia handlowego tych firm w obszarze problemowym;
- c) tzw. „miękkiego” rozwoju ekonomicznego⁹; wsparcie informacyjne, doradcze, edukacyjne, szkoleniowe, badawcze i techniczne.

W literaturze ekonomicznej wymienia się całą listę zasad polityki ekonomicznej. Niektóre z nich zapisane są w przepisach WE, inne zaś stanowią ich pochodną. Generalnie przyjmuje się następujące zasady¹⁰:

- 1) *Zasada koncentracji* środków na sześciu wymienionych celach.
- 2) *Zasada subsydiarności*: reguluje podział kompetencji między Komisją i odpowiednimi władzami krajów członkowskich, nie pozwalająca na podejmowanie działań na szczeblu wyższym (tj. Unii), jeśli cel może zostać osiągnięty w zadowalający sposób poprzez działania na szczeblu niższym (krajowym, regionalnym).
- 3) *Zasada partnerstwa*: zakładająca jak najszersze konsultacje między Komisją i rządami, władzami regionalnymi i lokalnymi państw członkowskich w celu przygotowania i wdrożenia konkretnych programów współfinansowanych ze środków pomocowych UE.
- 4) *Zasada komplementarności*: środki z Unii powinny uzupełniać, a nie zastępować środki krajowe przeznaczone na działania strukturalne.
- 5) *Zasada programowania*: przyjmuje się przede wszystkim długookresowe programy operacyjne rozwoju, a nie pojedyncze projekty.
- 6) *Zasada koordynacji* trzech funduszy strukturalnych UE.
- 7) *Zasada zgodności*: dotyczy zgodności polityki regionalnej z innymi politykami wspólnotowymi (rolną, konkurencji itp.) oraz zgodności z polityką makroekonomiczną i społeczną państw członkowskich.

Zgodnie z zasadą komplementarności i programowania UE współfinansuje przede wszystkim programy operacyjne, które stanowią spójny zbiór

wieloletnich działań danego państwa członkowskiego zmierzających do realizacji danego celu polityki regionalnej. Kraje członkowskie, zainteresowane uzyskaniem pomocy ze środków wspólnotowych, przedkładają Komisji swoje wieloletnie programy rozwoju, które stanowią podstawę do przygotowania ram wsparcia wspólnotowego zgodnych z priorytetami wspólnotowej polityki regionalnej. Pojedyncze projekty mogą być finansowane bezpośrednio przez UE tylko wtedy, gdy chodzi o projekty infrastrukturalne o wartości powyżej 15 mln ECU lub projekty inwestycji produkcyjnych o wartości powyżej 10 mln ECU. Wspólnoty mogą przyznawać subwencje ogólne i współfinansować państwowe systemy pomocy dla przedsiębiorstw w określonych regionach¹¹.

Po wprowadzeniu reformy funduszy strukturalnych zmienił się podział środków między poszczególne kraje członkowskie. Widać wyraźne przesunięcie w kierunku krajów najsłabszych gospodarczo tzn. Hiszpanii, Grecji.

Tabela 3. Wykorzystanie Funduszy Strukturalnych w latach 1989-1993

Kraje	Cel 1		Cel 2		Cel 5b	
	ECU mln	%	ECU mln	%	ECU mln	%
Belgia	-	-	290	4,3	32,5	1,3
Dania	-	-	37	0,6	23	0,4
Niemcy	-	-	616	9,2	525	20,1
Grecja	6667	18,4	-	-	-	-
Hiszpania	9779	27,0	1361	20,3	285	10,9
Francja	888	2,5	1227	18,3	960	36,8
Irlandia	3672	10,1	-	-	-	-
Włochy	7443	20,6	427	6,4	385	14,8
Luksemburg	-	-	21	0,3	2,5	0,1
Holandia	-	-	174	2,6	44	1,7
Portugalia	6958	19,2	-	-	-	-
W. Brytania	793	2,2	2545	38,0	350	13,4
Ogółem	36200	100,00	6698	100,0	2607	100,0

Źródło: Design of Solidarity, op.cit., s. 8.

Kwoty wypłacane w poszczególnych latach z funduszy strukturalnych na programy regionalne wynosiły:

- w latach 1958-1988 - 58 mld ECU;
- w latach 1989-1993 - 64 mld ECU;
- w latach 1994-1999 - 141 mld ECU¹².

2 Ta tendencja wzrostowa świadczy z jednej strony o wadze, jaką Unia Europejska przywiązuje do polityki regionalnej, z drugiej zaś o znacznych różnicach w poziomie życia poszczególnych regionów UE. Niżej prezentowane zestawienia tabelaryczne informują o podziale Funduszy Strukturalnych między poszczególne kraje UE w różnych przekrojach (także z uwzględnieniem grup krajów wg trzech rodzajów dysproporcji opisanych wcześniej).

Tabela 4. Podział Funduszy Strukturalnych 1994-1999
(w mln ECU w cenach z 1994 r.)

	Cel 1	Cel 2	Cele 3 i 4	Cel 5a	Cel 5b	Cel 6	Inicjatywy Wspólnotowe (1)	Suma
Belgia	730	342	465	195	77	-	287	2096
Dania	-	119	301	267	54	-	102	843
Niemcy	13 640	1 566	1 942	1 143	1 227	-	2 206	21 724
Grecja	13 980	-	-	-	-	-	1 151	15 131
Hiszpania	26 300	2 416	1 843	446	664	-	2 774	34 443
Francja	2 190	3 774	3 203	1 933	2 238	-	1 601	14 938
Irlandia	5 620	-	-	-	-	-	483	6 103
Włochy	14 860	1 463	1 715	814	901	-	1 893	21 646
Luksemburg	-	15	23	40	6	-	20	104
Holandia	150	650	1 079	165	150	-	421	2 615
Austria (2)	162	99	387	380	403	-	143	1 574
Portugalia	13 980	-	-	-	-	-	1 058	15 038
Finlandia (2)	-	179	336	347	190	450	150	1 652
Szwecja (2)	-	157	509	204	135	247	125	1 377
Wielka Brytania	2 360	4 581	3 377	450	817	-	1 570	13 155
Suma (3)	93 972	15 360	15 180	6 916	6 862	697	14 051	153 038

(1) Inicjatywy Wspólnotowe - Community Initiatives

(2) Okres alokacji środków dla nowych krajów członkowskich - 1995-1999

(3) Włącznie z kwotami nie dzielonymi na kraje członkowskie

Źródło: European Commission, Regional Policy and Cohesion: Europe at the service of regional development, Luxembourg 1996.

Tabela 5. Obszary objęte pomocą i stawki przyznanych kwot

Kraj	Region problemowy	Odsetek objętej ludności (%)	Max stawka dotacji (%)	Pałap pomocy ustalony przez KE (%)	
Kraje spójne					
Grecja	100%	Region D	14	57/45/40	75/67. 9/64,0 nge
		Region C	30	25-35	58,2 nge
		Region B	14	15-35	54,2 nge
		Region A	42	0-35	47,4 nge
Irlandia	100%	Obszary desygnowane	28	60	75/71,4 nge
		Obszar niedesygnow.	72	45	57,3 nge
Portugalia		Obszary pomocy selekt.	47	70	75 brutto
Hiszpania	58,6%	DG IV – Obszary	31,6	75/50	60 nge
		Zaaprobowane	16,8		50 nge
			4,5		40 nge
			6,8		30 nge
			5,8		25 nge
			9,7		20 nge
		0,8		15 nge	
Kraje o podwójnym systemie gospodarczym					
Niemcy	38,2%	Obszar problemowy A	20,8	35	35 brutto
		Obszar problemowy B	17,4	18	18/15/12 brutto
Włochy	48,9%	Mezzogiorno	34,2	50/40 nge	50/40 nge
		Moliza	0,4	35/45 nge	35 nge
		Abruzzi	2,0	25/40 nge	25 nge
		Środk.Póln. (Cele 2/5b)	12,3	20/15/10 nge	10 nge
Kraje Północnej Europy					
Austria	35,2%	Burgenland (środ.-pld.)	1,8	30	40 nge
		Burgenland (pln.)	1,7	30	30 nge
		Wsch.	2,3	30	25 nge
		Obersteiermark			
		Inne (max 20%)	26,4	30	20 nge
Belgia	35%	Inne (max 15%)	3,0	30	15 nge
		Cel 1 (Hainaut)	12,6	25 nge	25 nge
		Stefa 1	9,7	20 nge	20 nge
Dania	19,9%	Stefa 2	12,6	15 nge	15 nge
		Regiony priorytetowe	4,9	25	25 nge

Francja 40,9%	Zwykłe regiony	15,0	25	16,9 nge
	Langwedocja,	0,4	34	30 nge
	Korsyka			
	Póln. Pas de Calais	1,5	28	25 nge
	Strefa dotacji max	12,1	25	22 nge
	Strefa dotacji standard	26,9	17	15 nge
Luksemburg 42,7%	Strefa dotacji max	34,6	25/20	25 brutto
Holandia 15,6%	Inne obszary desygn.	8,1	17,5	17,5 brutto
	Flandria (Cel 1)	1,5	b.d	25 brutto
W. Brytania 35,9%	RPI - obszar póln.	9,0	20/15	20 brutto
	RPI - przejściowy	6,6	15	15 brutto
	Północna Irlandia	2,8	50	47,4 nge
	Obszary rozwojowe	15,6	30 nge	30 nge
	Obszary pośrednie	17,5	20 nge	20 nge
Kraje nordyckie				
Finlandia 41,6%	Obszar rozwojowy 1	12,7	25-40	35 brutto
	Obszar rozwojowy 2	12,9	15-30	27 brutto
	Obszar rozwojowy 3	5,4	0-20	20 brutto
	Obszar dostos.strukt.	10,6	0-20	20 brutto
Szwecja 13,5%	Obszar obj. Pomocą 1	2,3	35	35 brutto
	Obszar obj. Pomocą 2	5,0	20	35/25 brutto
	Obszary czasowo obj. Pomocą	6,2	20	25 brutto

Źródło: Yuill et alia, 1996

Uwagi do zestawień tabelarycznych:

1. Odsetek ludności w desygnowanych regionach problemowych w stosunku do ogółu ludności w kraju
2. Maksymalna nominalna kwota subsydium kapitałowego. W Belgii, we Włoszech oraz w Wielkiej Brytanii kwota ta wyrażona jest w kategoriach limitu pomocy finansowej wyznaczonego przez Komisję Europejską tzn. w kategoriach ekwiwalentu netto dotacji (nge) po opodatkowaniu.
3. Nge = ekwiwalent netto dotacji po opodatkowaniu. Ostatnio opublikowana lista pułapów Komisji Europejskiej znajduje się w Dzienniku Urzędowym WE (ang. Official Journal C nr 12 z sierpnia 1988 r.). Zaktualizowana lista, która nie jest jeszcze opublikowana, została w drodze uprzejmości udostępniona przez DG IV i tutaj przytoczona.

4. Procentowy pułap nge dotyczy firm zatrudniających mniej niż 250 osób; w pozostałych przypadkach pułap wynosi 25% nge.
5. Duński pakiet środków polityki regionalnej zniesiono z dniem 1 stycznia 1991 r. Rząd pozostawił sobie jednak prawo do przyznawania maksymalnie 25% subsydiów na realizację dużych projektów inwestycyjnych o charakterze wewnętrznym zlokalizowanych w dawnych regionach rozwojowych.
6. Maksymalna kwota dotacji wynosząca dla Niemiec 35%, wzrasta do 50% w przypadku małych i średnich przedsiębiorstw. Wpłata maksymalnej kwoty ma miejsce jedynie w przypadku zmian strukturalnych. W pozostałych przypadkach, kwoty brutto przyznawanych subsydiów wynoszące 18%, 15% lub 12% - w zależności od lokalizacji - mogą być zwiększone o 10 punktów procentowych.
7. Liczba przedstawiająca obszar subsydiowany to odsetek zachodnioniemieckiej ludności - około 17% całkowitej liczby ludności w Niemczech.
8. Wyższe kwoty przyznawane są w niektórych regionach na realizację określonego rodzaju projektu lub inwestycji.
9. Wyższe pułapy - 10 lub 15 punktów procentowych w zależności od lokalizacji - odnoszą się do MŚP.
10. Pułapy te obowiązywały od 1 marca 1995 r. W przypadku Molizy zakłada się ich sukcesywny spadek w okresie do 1 stycznia 1999 r.
11. Liczba ta obejmuje także tzw. obszary transformacji, które stanowią jakieś 6,6% ludności kraju. Pułapy Komisji Europejskiej wynoszą 15% dla obszarów transformacji, 20% dla obszarów IPR na północy oraz 25% dla regionu Flevoland w ramach Celu 1.
12. Pomimo tego, że strefy te zostały włączone do stref ZPEs, podane wyższe stawki są nadal obowiązujące. Podane kwoty dla Hiszpanii obejmują stawki obowiązujące do 31 grudnia 1995 r.
13. W kwietniu 1993 r. górny pułap subsydium uzależnionego od lokalizacji podniesiono do 35% dla wszystkich lub dla części z 19 zarządów miast w Obszarze Pomocowym 2. W czerwcu 1995 r. wprowadzono nowy pułap 40% w Obszarze Pomocowym 1 w odniesieniu do MŚP.

3. Regionalne Inicjatywy Wspólnotowe

Reforma funduszy strukturalnych wprowadziła także tzw. Inicjatywy Wspólnotowe (ang. Community Initiatives). Są to programy własne Komisji wspierające z funduszy strukturalnych wybrane poczynania celowe. W latach 1994-99 skoncentrowały się one w następujących grupach problemowych:

1. współpraca obszarów przygranicznych,
2. rozwój obszarów wiejskich,
3. rozwój obszarów peryferyjnych,

4. zatrudnienie i rozwój kapitału ludzkiego,
5. wspomaganie transformacji przemysłu,
6. rozwój obszarów miejskich dotkniętych przez kryzys,
7. restrukturyzacja rybołówstwa¹³.

W ramach tych grup problemowych Inicjatywy Wspólnotowe wspomagają projekty dotyczące współpracy w zakresie biznesu, ochrona środowiska, turystyka, edukacja, kultura, projekty infrastrukturalne, opieka zdrowotna, dostawy wody, gazu i elektryczności, transgraniczne planowanie przestrzenne.

Ważną inicjatywą wspólnotową dla regionów granicznych jest program INTERREG. INTERREG I rozpoczęto w 1991 r. i udzielono wsparcia 31 programom operacyjnym. Biorąc pod uwagę sukces INTERREG I, Rada Europy na szczycie w Edynburgu określiła współpracę transgraniczną jako kwestię priorytetową wśród Inicjatyw Wspólnoty na lata 1994-1999. W lipcu 1994 r. przyjęte zostały wytyczne dla nowego programu INTERREG II. Celem Inicjatywy INTERREG jest promocja i wspieranie współpracy transgranicznej między regionami granicznymi w obrębie UE, jak też regionami leżącymi na granicach zewnętrznych dla rozwoju gospodarki i społeczno-ekonomicznej integracji, zaś cele szczegółowe są następujące:

- * pomaganie regionom granicznym w przewyżczeniu specyficznych problemów rozwojowych wynikających z ich peryferyjnego położenia,
- * promocja tworzenia i rozwoju sieci współpracy wewnętrznymi granicami oraz ich łączenie w szersze sieci Wspólnego Rynku Europejskiego,
- * pomoc dla regionów leżących na granicach zewnętrznych Unii w ich przystosowaniu do pełnienia nowej roli jako obszarów granicznych Wspólnego Rynku.

W zależności od rodzajów działań program INTERREG wyróżnia:

- * wspólne planowanie i realizację programów transgranicznych,
- * wprowadzenie środków mających na celu poprawę przepływu między regionami granicznymi,
- * ustanowienie wspólnych struktur instytucjonalnych i administracyjnych celem podtrzymania i promowania współpracy.

Oprócz programów wspólnotowych przeznaczonych tylko dla regionów przygranicznych, istnieją też inne inicjatywy dostępne dla różnych typów regionów, które mogą być wykorzystywane do wspierania działań transgranicznych. W latach 1989-93 Komisja przyjęła 14 wspólnych inicjatyw. Do chwili obecnej działa ich około 30, a najważniejsze to np. LEADER, REGIS, EMPLOYMENT, ADAPT, RECHAR, RESIDER, RETEX, KONVER, SME, ENVIREG, koncentrujące się na wyżej wspomnianych grupach problemowych.

Istnieją także programy polityki regionalnej wspierające współpracę między regionami UE i Europy Środkowo-Wschodniej, np. OUVERTURE/ECROS (w latach 1991-93). Celem jego było otwarcie współpracy na szczeblu miast i regionów UE oraz krajów Europy Środkowo-Wschodniej¹⁴.

Od roku 1993 program PHARE-STRUDER wykorzystuje środki z ogólnego programu PHARE z przeznaczeniem na programy rozwoju strukturalnego regionów zewnętrznych UE, a od roku 1994 PHARE-CROSSBORDER współfinansuje inwestycje o charakterze transgranicznym po zewnętrznej stronie granicy UE¹⁵.

Istnieją również plany pilotażowe przydatne przy wspieraniu współpracy międzyregionalnej w ramach takich przedsięwzięć jak: projekt pilotażowy LACE, RECITE, OUVERTURE/ECROS (patrz wyżej).

LACE został rozpoczęty w 1990 r., a jego celem było zdobywanie i przekazywanie informacji opierających się na doświadczeniach europejskich regionów granicznych wraz z przygotowaniem i realizacją koncepcji rozwoju transgranicznego. Aktualnie LACE wspiera następujące działania: pomoc techniczną dla regionów granicznych w formie fachowych warsztatów tematycznych, przygotowywanie koncepcji rozwojowych, wydanie Praktycznego Przewodnika Współpracy Transgranicznej. W latach 1995-2002 LACE będzie towarzyszył działaniom w ramach INTERREG II.

RECITE został utworzony dla wspierania współpracy między miastami i regionami państw członkowskich przez studia pilotażowe w zakresie wymiany informacji, doświadczeń, współpracy władz lokalnych i regionalnych. Zwiększeniu wartości obszarów UE¹⁶ służą projekty infrastrukturalne o wartości powyżej 15 mln ECU czy też projekty inwestycji produkcyjnych o wartości powyżej 10 mln ECU. Wspólnoty mogą też przyznawać subwencje ogólne oraz współfinansować państwowe systemy pomocy dla przedsiębiorstw w określonych regionach¹⁷.

4. Przyszłość polityki regionalnej

Aktualna reforma polityki regionalnej ma na celu zwiększenie skuteczności działania funduszy strukturalnych, przy jednoczesnym zachowaniu wielkości wsparcia finansowego i zwiększeniu liczby krajów i regionów otrzymujących pomoc¹⁸. Realizacji tych celów sprzyjać ma zmniejszenie ilości celów strukturalnych oraz zmniejszenie liczby ludności korzystającej z tej pomocy (z 50 do 35-40 % ludności Unii). Nowa polityka regionalna skoncentruje się w jeszcze większym stopniu na wspieraniu regionów opóźnionych gospodarczo, a także na różnicowaniu działalności gospodarczej regionów i rozwoju zasobów ludzkich.

Rada Europejska określiła pułap finansowy na działania strukturalne w latach 2000-2006 na poziomie 213 mld euro (średniorocznie 30,4 mld eu-

ro) dla dotychczasowych członków UE, w tym na działania finansowane za pomocą funduszy strukturalnych - 195 mld euro (średniorocznie 27,8 mld euro). Komisja przewiduje, że w 69,7% (135,9 mld euro) fundusze sfinansują działania podjęte w ramach Celu 1 - rozwój regionów mniej zamożnych, w 11,5% (22,5 mld euro) w ramach Celu 2 - restrukturyzacja ekonomiczna i społeczna, i wreszcie w 12,3% (24,0 mld euro) w ramach Celu 3 - strategia wobec zasobów ludzkich. Wykluczono udział regionów objętych Celem 1 w funduszach dostępnych w ramach Celu 2 i Celu 3¹⁹.

Analizując tabelę 6 można zauważyć, że z krajów, których regiony dotychczas otrzymywały znaczną pomoc strukturalną z UE (powyżej 1 mld ECU) na obecnej reformie polityki regionalnej stosunkowo najwięcej zyskają Niemcy (a w zasadzie wschodnie landy niemieckie), Grecja i Włochy, nieco mniej Hiszpania, Portugalia. Paradoksalnie, sukces gospodarczy Irlandii²⁰ obserwowany na przestrzeni kilkunastu ostatnich lat znacznie ograniczył jej możliwości ubiegania się o fundusze strukturalne z UE. W efekcie, Irlandia otrzyma rokrocznie z budżetu UE na pomoc strukturalną w latach 2000-2006 przeszło o połowę mniej środków niż otrzymywała w latach 1994-99.

Tabela 6. Porównanie średniorocznej wielkości pomocy strukturalnej UE kierowanej do krajów członkowskich między 1994-99 i 2000-06

Kraj Członkowski	Lata 1994-1999		Lata 2000-2006		Dynamika C:A
	średnioroczna pomoc UE (w mln ECU, ceny z 1999 r.)	w % ogółu	średnioroczna pomoc UE (w mln EUR, ceny z 1999 r.)	w % ogółu	
	A	B	C	D	
Belgia	293	1,2	261	1,0	89%
Dania	86	0,4	106	0,4	123%
Niemcy	3338	13,8	4022	15,3	120%
Grecja	2539	10,5	2994	11,4	118%
Hiszpania	5671	23,5	6155	23,5	109%
Francja	2070	8,6	2089	8,0	101%
Irlandia	1021	4,2	441	1,7	43%
Włochy	3440	14,3	4069	15,5	118%
Luksemburg	8	0,0	11	0,0	138%
Holandia	369	1,5	376	1,4	102%
Austria	228	0,9	210	0,8	92%
Portugalia	2539	10,5	2718	10,4	107%
Finlandia	250	1,0	262	1,0	105%
Szwecja	229	0,9	273	1,0	119%
Wielka Brytania	2022	8,4	2234	8,5	110%
UE15	24103	100,0	26223	100,0	109%

EU Structural Funds: Commission decides Financial Allocations, Komunikat Komisji Europejskiej IP/99/442 z 1/07/99; obliczenia własne.

Przypisy:

¹Z reguły przyjmuje się, że polityka strukturalna, w skład której wchodzi polityka regionalna ma na celu reformę strukturalną całej gospodarki (w tym przypadku gospodarek państw członkowskich). Restrukturyzacja i prywatyzacja poszczególnych dziedzin gospodarczych w państwach członkowskich sprzyja spójności społeczno-ekonomicznej tych gospodarek opartej na wykorzystaniu mechanizmów rynkowych, liberalizacji handlu, konwergencji podstawowych wskaźników makroekonomicznych.

²O. Freemann, F. Saint-Ouen, Wsparcie polityczne dla regionalnego rozwoju gospodarczego w Europie Zachodniej, Samorząd Terytorialny 7-8/1991, s. 64.

³Z.M. Doliwa-Klepacki, Wspólnoty Europejskie ..., op. cit., s. 81.

⁴Rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie Funduszy Strukturalnych, ich efektywności i koordynacji działań pomiędzy nimi i operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi wydane w 1988 r., stworzyły cały mechanizm polityki nazwanej „strukturalną”, gdyż jej cele wykraczają poza zakres polityki regionalnej.

⁵L. Ciamaga, Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wnioski dla regionów nadgranicznych, Warszawa 1994, s. 4 (opracowanie na zlecenie MSZ), także patrz szerzej M.Greta, Integracja sąsiedzka. Znaczenie euroregionów w: red. nauk. A. Marszałek, Integracja europejska. Podręcznik, wyd. UŁ, Łódź 1997, s. 453.

⁶Na podstawie: Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej. Podstawowe informacje, PARR, czerwiec 1995, s. 5 i dalsze.

⁷W.F. Lever, Europejska Polityka Regionalna a przemiany - konsekwencje rozszerzenia Wspólnoty w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych XX w. Raport przygotowany na Konferencję Międzynarodowego Europejskiego Instytutu d/s Rozwoju Regionalnego i Lokalnego, UW, Warszawa 15-17.IX.1995 r.

⁸Na podstawie: Instrumenty polityki rozwoju regionalnego, Raport, Zespół Zadaniowy d/s Polityki Strukturalnej w Polsce, Warszawa, czerwiec 1997, s. 73.

⁹Tamże, s. 73.

¹⁰M.in. A. Maciaszczyk „Spójność ekonomiczno-społeczna w UE“, str. 100, w: „Wybrane problemy integracji europejskiej” red. M. Błaszczki i J. Świerkocki, Integracja Europejska/Curricula, Instytut Europejski, Łódź 1998.

¹¹Tamże, s. 25-30.

¹²Eurostat 1994 także Wyniki prognoz gospodarczych Unii Europejskiej z jesieni 1997 w/g Dyrekcji Generalnej d/s Gospodarczych i Finansowych (DGH) oraz materiały Komisji Europejskiej: Der Koh(sionsfonds der Europeischen Union.

¹³Tamże, Inicjatywy Wspólnotowe opracowano na podstawie Materiałów Komisji Europejskiej: Europa ... Fragen und Antworten. Wie funktioniert die Europäische Union?, Luxemburg 1997.

¹⁴Przewodnik LACE. Praktyczny przewodnik Współpracy Transgranicznej, wyd. drugie, European Commission, 1997, tam: Część A, Inicjatywy i programy UE, s. 1 i dalsze, B. Żukowska, Sami swoi, Życie Gospodarcze 6/95, s. 29.

¹⁵Tamże.

¹⁶Przewodnik LAVCE ..., op.cit., część A, s. 2 i dalsze.

¹⁷Tamże, s. 2 i dalsze.

¹⁸A. Maciaszczyk, Spójność ekonomiczno-społeczna w Unii Europejskiej, w: red. nauk. M. C. Błaszczak, J. Świerkocki, Wybrane problemy integracji europejskiej, Integracja Europejska/Curricula nr 4, Instytut Europejski, Łódź 1998, str. 110.

¹⁹R. Woreta, Budżetowe konsekwencje integracji Polski z UE, referat na konferencję: Warunki uczestnictwa Polski w UE, 26-27 października 1999 r., Katedra Handlu i Finansów Międzynarodowych, Uniwersytet Łódzki.

²⁰W dziesięć lat po uzyskaniu członkostwa PKB na głowę jednego mieszkańca Irlandii (liczone wg PPS) wynosił zaledwie 63,6 średniego poziomu w UE, zaś w 1998 r. wskaźnik ten przekroczył średni poziom w UE -103,8.