

Damińska, Bożena Elżbieta

Polityka regionalna jako lokalny wymiar integracji europejskiej

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 19, 61-76

2005

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.

Bożena Elżbieta Damięcka

POLITYKA REGIONALNA JAKO LOKALNY WYMIAR INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Definicja polityki regionalnej

Polityka regionalna jest też nazywana regionalną polityką strukturalną. Jej celem jest zwiększenie spójności ekonomicznej i społecznej w Unii Europejskiej (UE). Poprzez pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich dąży się do zmniejszenia różnic w poziomie rozwoju i w poziomie życia w regionach UE. Polityka ta realizowana jest przez UE wspólnie z rządami krajów członkowskich, które uczestniczą w jej finansowaniu. W skład Unii wchodzi regiony dobrze rozwinięte, takie jak południowa Anglia, okolice Paryża, czy Holandia oraz te, których poziom rozwoju znacznie odbiega od „średniej europejskiej”. Są nimi Grecja, Irlandia, Portugalia, Północna Skandynawia i Południowe Włochy. Polityka regionalna ma pomóc władzom centralnym i regionalnym słabiej rozwiniętych regionów w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów gospodarczych. Unia zapewnia wsparcie finansowe dla projektów regionalnych oraz ukierunkowuje ich działania na rzecz harmonijnej integracji z korzyścią dla całej organizacji.

Po raz pierwszy zwrócono uwagę w Europie Zachodniej na znaczenie różnic regionalnych i potrzebę prowadzenia polityki regionalnej w latach trzydziestych naszego stulecia, w okresie Wielkiego Kryzysu. Zaczęto wówczas zdawać sobie sprawę, że duże dysproporcje w poziomie rozwoju po-

między poszczególnymi regionami mogą zagrażać stabilności politycznej państwa. W okresie powojennym polityka regionalna stała się już uznaną i popieraną dziedziną aktywności państwa. Początkowo ograniczała się ona jednak do formy prostej redystrybucji środków finansowych na rzecz uboższych i zacofanych regionów, przede wszystkim poprzez wspieranie inwestycji infrastrukturalnych w tych regionach. Zauważono jednak szybko, że działania te nie wystarczają. Odwołano się więc do instrumentów planistycznych oraz stopniowej regionalizacji państwa. Wreszcie państwa członkowskie Unii Europejskiej, wówczas Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej, zdecydowały się na włączenie do programu działania organizacji wspólnotowej, polityki regionalnej.

Polityka regionalna jest częścią polityki rozwoju — częścią odnoszącą się do przestrzennej struktury i dynamiki procesów społecznych i gospodarczych. Cele polityki regionalnej nie mogą więc być sprzeczne z celami polityki rozwoju. Politykę regionalną — jak każdą politykę — może prowadzić jedynie podmiot wyposażony w odpowiednią władzę. Polityka regionalna, aby była skuteczna, powinna być właściwie zinstytucjonalizowana oraz powinna dysponować odpowiednimi instrumentami, w tym instrumentami finansowymi i prawnymi.¹

Regionalizm nie stanowi jakiegś szczególnej właściwości końca XX wieku. Wyrósł on z obrony przed centralizacją życia społeczno-politycznego, a także ochrony własnej tożsamości i świadomości narodowej. Kolebką współczesnego regionalizmu była dziewiętnastowieczna Francja. Pierwszym teoretykiem zagadnień regionalnych był Frederic Le Play. Jego prace kontynuował Henri de Tourville oraz Vidal de la Blanche.² Regionalizacja w Europie Zachodniej jest wyrazem dojrzałej demokracji, w której obywatele mają prawo przez bezpośrednie wybory wpływać na sposób zarządzania.³ Nowa współpraca regionalna to tworzenie związków społeczności regionalnych, lokalnych lub obszarów z innymi podobnymi strukturami poza terytorium jednego państwa. Motywem nadrzędnym tworzenia ugrupowań regionów jest dążenie do przewyciężenia istniejących w Europie podziałów. Wykorzystuje się podobieństwa historyczne, kulturowe, polityczne, gospodarcze i społeczne oraz naturalną bliskość geograficzną, by włączyć jak najwięcej państw w nurt współpracy regionalnej.

Proces tworzenia regionów jest złożony i długotrwały. Istotną rolę odgrywały w nim liczne czynniki.⁴ Tworzenie nowych więzi w ramach regio-

nów jest szczególnie korzystne dla krajów małych i średnich. Współpraca regionalna i subregionalna może stać się etapem pośrednim procesu integracji europejskiej. Obszarom zbliżonym kulturowo, graniczącym ze sobą, jest łatwiej nawiązać współpracę. Może ona wypełnić próżnię, która powstała po rozpadzie dotychczasowych sojuszy i bilateralnych powiązań.⁵ Traktując Unię Europejską jako ugrupowanie zróżnicowane nie tylko pod względem ekonomicznym, ale także pod względem geograficznym i administracyjnym, należy przyjąć, iż zróżnicowanie to powoduje, że łatwiej jest rozpatrywać dysproporcje rozwojowe w jednostkach mniejszych niż w skali całego kraju.⁶

Polityka regionalna w Europie ma dość długą historię. Stosunkowo najwcześniej musiała się zająć nią Wielka Brytania, bo już po wielkim kryzysie lat trzydziestych, kiedy bezrobocie w pewnych regionach przybrało katastrofalne rozmiary na skutek zamykania zlokalizowanych tam kopalń węgla oraz stoczni. Podstawowym zadaniem polityki regionalnej było wówczas tworzenie nowych gałęzi przemysłu w istniejących dotychczas ośrodkach i uzyskanie na tej podstawie nowej równowagi ekonomicznej. W innych krajach Wspólnoty narastanie dysproporcji międzyregionalnych dało o sobie znać znacznie później.⁷

Polityka regionalna opiera się na zasadach partnerstwa i współfinansowania między Unią a władzami centralnymi i regionalnymi danego państwa. O znaczeniu polityki regionalnej świadczy fakt, że obecne wydatki na politykę regionalną stanowią około jednej trzeciej wydatków budżetowych Unii, ustępując jedynie wydatkom na Wspólną Politykę Rolną.

Priorytety polityki regionalnej

W początkowym okresie rola Wspólnoty ograniczała się głównie do koordynowania polityk regionalnych państw członkowskich, w szczególności do eliminowania ewentualnych wypaczeń powstających na tle konkurencji o subwencje. Głównymi instrumentami wspomaganie tej polityki, prowadzonej w zasadzie przez poszczególne kraje, były środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Europejskiego Funduszu Socjalnego, Europejskiego Rolniczego Funduszu Doradczego i Gwarancyjnego (FEOGA) oraz środki Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali.⁸

Celem polityki regionalnej w Unii Europejskiej jest zmniejszenie różnic w poziomie życia i rozwoju gospodarczego między najbiedniejszymi a najbogatszymi regionami państw członkowskich. Nadmierne różnice stanowią bowiem barierę dla procesów integracyjnych w ramach Unii. Celem jest również zmniejszenie nierówności gospodarczych i społecznych pomiędzy najbiedniejszymi a najbogatszymi jej regionami, a przez to zwiększenie społecznej i gospodarczej zwartości (spójności) Unii. Polityka regionalna opiera się na zasadzie współfinansowania i partnerstwa ze strony władz centralnych i regionalnych państw członkowskich. Unia zapewnia wsparcie finansowe dla projektów regionalnych podejmowanych w tych krajach oraz ukierunkowuje ich działania na rzecz harmonijnej integracji z korzyścią dla całej organizacji.

Podstawowym celem stymulowania rozwoju regionalnego we wszystkich krajach Wspólnoty jest obecnie promowanie inwestycji produkcyjnych oraz, w mniejszej mierze, tworzenie infrastruktury dla wspomagania przedsiębiorczości.⁹ Godne odnotowania jest również to, że Wspólnota nie widzi możliwości zmniejszenia dysproporcji międzyregionalnych za pomocą działania samych tylko mechanizmów rynkowych. Zredukowanie powyższych różnic w krótkim czasie wydaje się niemożliwe ze względu na ich głębokie zakorzenienie. Z doświadczeń wynika także, że swobodna gra sił ekonomicznych nie wystarcza do zapewnienia zrównoważonego rozwoju. W rzeczywistości nierzadko powoduje pogorszenie sytuacji biednych regionów, szczególnie w okresach kryzysowych i podczas przemian. Przyspieszenie rozwoju regionów depresyjnych i zacofanych jest konieczne, aby mogły one sprostać współczesnym wymogom rynkowym.

Pojęcie regionu w krajach Unii Europejskiej

Przez region zwykle rozumie się określoną w hierarchii wewnątrzpaństwowej najwyższą jednostkę terytorialną państwa, stanowiącą najczęściej wyodrębniony geograficznie obszar o silnych więzach historycznych, kulturalnych, gospodarczych, społecznych i często etnicznych, w ramach którego prowadzona jest samodzielna polityka gospodarcza, społeczna i kulturalna, zabezpieczająca wspólnotę interesów społeczności określonego terytorium.

Gdy mówi się o polityce regionalnej, niezbędne jest zdefiniowanie pojęcia regionu. Jest on przecież co najmniej pewną zbiorowością zamieszkują-

cych określoną przestrzeń ludzi, których dotyczy ta polityka. Według niektórych koncepcji wspólnota regionalna ma nawet być podmiotem polityki regionalnej. Ma to szczególne znaczenie w odniesieniu do polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej.

Punktem wyjścia do dalszych rozważań musi być definicja regionu geograficznego. Odnosi się ona bowiem do pewnej łatwo dostrzegalnej rzeczywistości. Geografowie określają region jako pewną funkcjonalną całość stanowiącą strefę oddziaływania centrum (najczęściej dużego miasta), które jest źródłem informacji, zbiera produkty, organizuje prace i konsumpcję, świadczy usługi. W myśl tej definicji wokół każdego dużego miasta istnieje region.

Regiony państw członkowskich są bardzo zróżnicowane, gdy chodzi o ich status prawny. Można w zasadzie wskazać trzy podstawowe grupy państw:

1. państwa federalne, quasi-federalne i regionalne — bez względu na oficjalne nazwy chodzi o państwa, w których istnieją regiony wykonujące władzę ustawodawczą; najbardziej przejrzysty jest model niemiecki — kraje związkowe dysponują kompetencjami ustawodawczymi w dość szerokim zakresie, mają swoją reprezentację na szczeblu federalnym; podobnie wygląda sytuacja w Hiszpanii, choć oficjalnie nie jest ona państwem federalnym; do tej grupy państw powinno się zaliczyć także Belgię (która po reformie konstytucyjnej w początku lat dziewięćdziesiątych jest państwem w pełni federalnym) oraz Włochy — włoskie regiony mają kompetencje ustawodawcze, są one jednak bardzo ograniczone, regiony podlegają zresztą bardzo silnej kontroli ze strony państwa;

2. państwa regionalne — w tej grupie pozostaje tylko Francja ze swoimi 26 regionami samorządowymi;

3. państwa unitarne — do tej grupy zaliczyć należy Danię, Irlandię, Wielką Brytanię, Grecję, Luksemburg; we wszystkich tych państwach najwyższą jednostką terytorialną jest stosunkowo niewielka samorządowa jednostka szczebla ponadgminnego. Podział na regiony jest wykorzystywany co najwyżej dla potrzeb planistycznych lub niektórych administracji specjalnych. Do tej grupy trzeba też zaliczyć Portugalię — jej dwa regiony (Madera i Azory) są wyjątkiem w unitarnej strukturze państwa.

Zróżnicowanie to istnieje i jest jedną z przyczyn, dla której pojawiają się trudności ze znalezieniem na szczeblu regionalnym wspólnot niższych,

których samodzielność ma ochraniać zasada pomocniczości. W sposób oczywisty utrudnia ono także prowadzenie polityki regionalnej przez Unię Europejską.¹⁰

Z określeniem, co to jest region, zawsze było i nadal jest wiele kłopotów. Region to pojęcie ze sfery ekonomii, geografii i przyrody. Regiony to w wielu krajach obszary wyodrębnione historycznie, narodowościowo, kulturowo. Region to jednostka ustroju państwowego, przy czym w poszczególnych państwach mająca różne nazwy i różny status prawny.¹¹ Region w systemie organizacji terytorialnej państwa występuje jako pośrednie ogniwo zarządzania między gminą lub okręgiem (powiatem) a organami administracji centralnej. Charakter i stopień autonomii decyzyjnej władz regionalnych zależy od rozwiązań ustrojowych danego państwa. W płaszczyźnie społecznej granice regionu wiążą się z odmiennością etniczną, językową, kulturową i historyczną mieszkańców jego terytorium. W płaszczyźnie gospodarczej wyznaczone są one stopniem i charakterem rozwoju gospodarczego, zaawansowaniem procesów urbanizacji, miejscem zajmowanym w siatce powiązań komunikacyjnych z innymi terytoriami kraju itp. Nakładają się one często na granice fizyczno-geograficzne.

Analiza ustrojów współczesnych państw pozwala na wyodrębnienie następujących klasycznych typów regionów w państwie unitarnym:

- region autonomiczny,¹²
- region administracyjno-samorządowy,¹³
- region administracyjno-funkcjonalny.¹⁴

Cechą wspólną tych typów regionów jest to, że zarówno regiony autonomiczne, jak i regiony samorządowe są formą decentralizacji władzy państwowej w państwie jednolitym (unitarnym). W krajach Unii Europejskiej dla celów statystycznych obowiązuje jednolita struktura jednostek terytorialnych określana jako „nomenklatura jednostek terytorialnych dla celów statystycznych” (The Nomenclature of Territorial Units for Statistics — NUTS). Wyróżnia się w niej trzy poziomy: NUTS 1, NUTS 2 oraz NUTS 3. Przyjęto, że klasyfikacja na wszystkich trzech poziomach opiera się na podziałach administracyjnych i planistycznych obowiązujących w państwach członkowskich. Podział na trzy poziomy jest wyczerpujący i obejmuje w zasadzie wszystkie jednostki administracyjne funkcjonujące ponad poziomem lokalnym. Klasyfikacja ta nie obejmuje podziałów o charakterze specjalnym (np. wojskowych związanych z planami mobilizacyjnymi).

Na poziomie pierwszym (NUTS 1) istnieje 71 regionów. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada w przybliżeniu niemieckim krajom związkowym. Średnia wielkość powierzchni tych regionów w dużych krajach Unii jest do siebie zbliżona, większe zaś zróżnicowanie panuje natomiast pod względem liczby ludności. Mniejsze państwa Unii, takie jak Dania, Irlandia i Luksemburg, tworzą w całości pojedyncze regiony tego typu.

Poziom drugi NUTS 2 odgrywa podstawową rolę w polityce regionalnej Unii. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności kategoria ta odpowiada francuskim Regions lub hiszpańskim Comunidades autonomas. Ogółem istnieją 183 regiony tego typu. Zachodzą między nimi duże różnice w zakresie powierzchni i liczby ludności.

Na poziomie NUTS 3 istnieje 1044 regionów. Pod względem wielkości powierzchni oraz liczby ludności odpowiadają one francuskim departamentom lub niemieckim powiatom (Kreis).

Cele i zasady polityki regionalnej w Unii Europejskiej

Istotne zmiany w dziedzinie polityki regionalnej dokonały się po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego w 1986 roku. Do Traktatu Rzymskiego została dodana nowa część (Tytuł V) pt. „Jedność gospodarcza i społeczna”, w której stwierdzono, że celem Wspólnot jest wyrównywanie różnic między najbiedniejszymi i najbogatszymi regionami oraz stworzenie podstaw do prowadzenia wspólnej polityki strukturalnej. W jej ramach zostało wyróżnionych sześć kategorii celów:

- cel nr 1 — mający na celu wspieranie rozwoju i dostosowania strukturalnego regionów słabo rozwiniętych (zacończonych);
- cel nr 2 — skierowany na restrukturyzację regionów, regionów przygranicznych lub części regionów, które są dotknięte upadkiem przemysłu;
- cel nr 3 — skierowany na zwalczanie bezrobocia długookresowego;
- cel nr 4 — mający ułatwiać integrację zawodową młodzieży i przystosowanie pracowników do zmian w przemyśle;
- cel nr 5 — mający dokonać reformy wspólnej polityki rolnej; w jego ramach wymieniono dwa cele:

— nr 5a — mający przyspieszyć modernizację i dostosowanie w ramach Unii struktur rolniczych,

— nr 5b — pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich;

- cel nr 6 — mający ułatwić rozwój regionów o małej gęstości zaludnienia w krajach skandynawskich.

Cel nr 6 ten ustanowiono dopiero po przyłączeniu się do Unii Finlandii i Szwecji. W zakres polityki regionalnej wchodzi przede wszystkim cele nr 1, 2, 5b oraz 6 (dotyczące wyróżnionych regionów), pozostałe zaś (3, 4 i 5a) dotyczą wyodrębnionych grup ludności, bez względu na miejsce zamieszkania. Cele 3, 4 i 5a mają charakter horyzontalny i obejmują całą Unię. Dotyczą one problemów strukturalnych obejmujących całe terytorium, niezależnie od regionów. Państwo członkowskie ma swobodę w podejmowaniu decyzji o stosowaniu konkretnych środków w ramach tych celów. Cele regionalne i horyzontalne nie są ze sobą sprzeczne, lecz powinny się uzupełniać. Lista regionów słabiej rozwiniętych (cel 1) oraz o niskim zaludnieniu (cel 6) jest określana przez Radę Unii Europejskiej. Lista regionów zakwalifikowanych do celów 2 i 5b jest określana przez Komisję Europejską w porozumieniu z państwami członkowskimi oraz zgodnie z dokładnie wytyczonymi kryteriami. Dokonując kwalifikacji, Komisja Europejska opiera się nadanych EUROSTAT.

Udział finansowy danego państwa jest przede wszystkim uzależniony od kategorii celu, któremu został przyporządkowany dany region (w wypadku celu nr 1 udział ten wynosi od 50 proc. do 75 proc., a w wypadku innych regionów od 25 proc. do 50 proc.), a ponadto od rodzaju podejmowanych działań oraz konkretnej sytuacji społeczno-gospodarczej kraju.

Reformy instytucjonalne Unii, przewidziane Traktatem z Maastricht w 1993 roku, nie zmieniły w sposób znaczący zasad polityki regionalnej.

W zakresie podstawowych zasad polityki regionalnej Wspólnoty, którym poświęcono pierwsze trzy rozdziały Rozporządzenia 1260/99, na uwagę zasługuje przede wszystkim to, że zawarta w „Agendzie 2000” koncepcja ograniczenia priorytetowych celów Funduszy z sześciu do trzech i pewnego zmodyfikowania ich treści została w pełni podtrzymana. Treść nowych celów priorytetowych przedstawia się obecnie następująco:

- cel 1, dla regionów o dochodzie na głowę poniżej 75 proc. średniej w Unii. Ma obejmować regiony peryferyjne i regiony obecnego celu nr 6.

Ma on pochłonąć około połowę budżetu funduszy strukturalnych;

- cel 2, dla regionów przechodzących transformację gospodarczą (upadające gałęzie przemysłu, kryzysowe obszary wiejskie oraz miejskie);
- cel 3, dawne cele nr 3 i 4, dotyczące walki z bezrobociem strukturalnymi wśród młodzieży.

W odniesieniu do każdego z powyższych celów ma zostać przyjęta zasada, że dany obszar będzie miał prawo do realizacji tylko jednego obszaru, a ponadto dla regionów tracących prawo do otrzymywania wsparcia z funduszy strukturalnych nastąpi okres przejściowy.

Do głównych zasad polityki regionalnej w Unii Europejskiej należą:

1. zasada koncentracji, czyli skupienia maksymalnej części środków Unii w regionach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji (tzw. obszarach problemowych). Dlatego fundusze strukturalne obejmują jedynie ograniczoną liczbę celów priorytetowych. Manifestuje się w wyborze pięciu wiodących celów i koncentracji ok. 70 proc. funduszy na celu: obszary opóźnione w rozwoju, których PKB na mieszkańca nie przekracza 75 proc. średniej unijnej;

2. zasada partnerstwa, czyli współdziałania między Komisją Europejską a odpowiednimi władzami publicznymi danego państwa na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Począwszy od 1994 roku, zasada partnerstwa została rozszerzona i dotyczy „kompetentnych władz i ciał — obejmujących, w ramach przepisów krajowych i bieżących praktyk każdego państwa członkowskiego, partnera gospodarczego i społecznego wyznaczonego przez państwo członkowskie”. Ponadto ustanowiono przepis, że „partnerstwo będzie realizowane w pełnej zgodności z odpowiednimi kompetencjami instytucjonalnymi, prawnymi i finansowymi każdego z partnerów”. Partnerstwo — współpraca Komisji z władzami krajowymi, lokalnymi i regionalnymi oraz innymi kompetentnymi ciałami (partnerzy społeczni i gospodarczy) oraz na podstawie kilku innych nie wymienionych w dokumentach Unii, ale stosowanych w praktyce zasad, takich jak:

- spójność — wewnętrzna spójność projektów i ich spójność z innymi działaniami na szczeblu regionu, kraju i UE,
- elastyczność — reagowanie na specyficzne wyzwania regionalne,
- koordynacja instytucjonalna — formalne procedury uzgodnień między siłami regionalnymi celem zdefiniowania i wcielania regionalnych strategii rozwoju,

- ocena i monitoring,
- PPP — partnerstwo prywatno-publiczne;

3. zasada programowania, czyli skupienie się na trwałym rozwiązaniu problemów danego regionu, co wymaga wieloletniego horyzontu czasowego i planowania (nie finansuje się pojedynczych projektów). Programowanie ustala harmonogram alokacji środków pomocowych. Podstawą otrzymania wsparcia jest planowanie (plany i programy rozwojowe) w pewnym przyjętym przez Wspólnotę horyzoncie;

4. zasada dodatkowości (uzupełnienia), która polega na uzupełnianiu funduszu Unii środkami poszczególnych państw. Oznacza to, że finansowanie przez Unię konkretnych przedsięwzięć nie może doprowadzić do ograniczenia wydatków publicznych w danym regionie. W szczególności każde państwo członkowskie musi na całym objętym terytorium utrzymywać poziom publicznych wydatków strukturalnych lub pokrewnych przynajmniej taki jak w poprzednim okresie programowania, uwzględniając jednak okoliczności makroekonomiczne, w jakich dochodzi do przyznania funduszu, jak również pewne szczególne okoliczności ekonomiczne — konkretnie: prywatyzację, wyjątkowy poziom publicznych wydatków strukturalnych w poprzednim okresie programowania oraz cykle koniunkturalne w gospodarce krajowej. Komisja jedynie dodaje swoje środki do środków krajowych w ściśle określonej proporcji. Działania UE nie powinny wypierać i zastępować działań na szczeblu krajowym i regionalnym, lecz je ubogacać i poszerzać (w praktyce przeprowadza się weryfikację tej zasady, badając poziom krajowych wydatków publicznych na poszczególne cele po otrzymaniu wsparcia z UE);

5. zasada subsydiarności — wszystkie działania powinny być podejmowane na możliwie najniższym szczeblu, który jest w stanie je realizować.

Wśród dodatkowych reguł polityki regionalnej wymienia się również zasady:

- koordynacji działań czterech funduszy strukturalnych i innych narzędzi finansowych Unii;
- zgodności z innymi politykami prowadzonymi przez Unię;
- zgodności polityki regionalnej państw członkowskich z ich polityką makroekonomiczną i społeczną;
- koordynacji polityk regionalnych państw członkowskich.

Instrumenty polityki regionalnej Unii Europejskiej

Podstawowym zadaniem funduszy strukturalnych (Structural Fund) jest przyczynianie się do gospodarczej i społecznej spójności UE poprzez łagodzenie dysproporcji w zakresie poziomu życia ludności, infrastruktury regionalnej i zatrudnienia.¹⁵

Najważniejszymi instrumentami polityki regionalnej Unii Europejskiej są fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (Kohezji). Fundusze strukturalne to:

- Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej uczestniczy z jednej strony we wspieraniu krajowych programów pomocy a z drugiej w rozwoju i zróżnicowaniu rejonów rolniczych Wspólnoty;
- Europejski Fundusz Społeczny przeznaczony jest na poprawę możliwości zatrudnienia we Wspólnocie;
- Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego ma za zadanie redukcję dysproporcji w rozwoju między regionami Wspólnoty;
- Jednolity Instrument Finansowania Rybołówstwa, wspierający restrukturyzację sektora rybołówstwa.

W 1993 roku powstał jeszcze jeden fundusz, który nie jest funduszem strukturalnym, chociaż ma duże znaczenie dla kilku najbiedniejszych krajów Unii Europejskiej. Jest to Fundusz Spójności (kohezji) powołany na mocy Traktatu z Maastricht. Ma on służyć otwieraniu się gospodarek najsłabszych krajów na kontakty z „lokomotywami” rozwoju Unii Europejskiej. Dlatego ten fundusz nieprzypadkowo finansuje w zasadzie dwa kierunki celów i przedsięwzięć służących — po pierwsze, ochronie środowiska i po drugie, rozwojowi komunikacyjnych systemów transeuropejskich. Taka jest jego główna rola. Chodzi przede wszystkim o przekształcenie peryferii Europy, obszarów biedy i zacofania w ośrodki połączone bardzo dobrą infrastrukturą z lepiej rozwiniętymi rejonami Wspólnoty. Fundusz Spójności uważany jest za fundusz będący wyrazem solidaryzmu, jaki przenika również politykę Unii Europejskiej i jej instytucji. Fundusz ten dostępny jest wyłącznie dla określonej grupy krajów najbiedniejszych i najbardziej odbiegających od średniej europejskiej, a mianowicie dla Grecji, Portugalii, Irlandii i Hiszpanii. Traktat z Maastricht przewiduje że interwencje finansowe Funduszu Kohezji zostaną przyznane krajom, w których Produkt Krajo-

wy Brutto na mieszkańca niższy jest od 90 proc. średniej Wspólnoty i które realizują program konwergencji. Fundusz ten nie należy do grupy Funduszy Strukturalnych, ze względu na określony czas w którym działa. Realizację Funduszu Spójności zaplanowano na lata 1993—1999. Na szczycie UE w Berlinie postanowiono przedłużyć jego działanie do 2006 roku.

Inicjatywy Unii w zakresie polityki regionalnej

Duże znaczenie dla polityki regionalnej w Unii mają następujące Inicjatywy Wspólnotowe:

- INTEREG II, który stanowi kontynuację programu INTEREG. Służy on wspieraniu współpracy transgranicznej na wewnętrznych i zewnętrznych granicach Unii. Programem objęte są regiony kategorii NUTS 3, położone wzdłuż lądowych granic wewnętrznych i zewnętrznych oraz wybrane regiony położone wzdłuż granic morskich. Środki finansowe programu przeznacza się m. in. na transgraniczne studia planistyczne, ochronę środowiska, poprawę infrastruktury transportowej, działania upraszczające różnice językowe w zakresie procedur prawnych i administracyjnych, szkolenia itp.;
- LEADER II, wspierający rozwój na obszarach wiejskich poprzez współfinansowanie międzynarodowej współpracy i wymiany informacji w zakresie rozwoju terenów wiejskich;
- REGIS II, którego celem jest rozwój obszarów peryferyjnych Unii;
- REACHAR II, którego celem jest przekształcenie obszarów wydobywania węgla kamiennego;
- RESIDER II, służący gospodarczej i społecznej rekonwersji regionów, charakteryzujących się dominacją przemysłu stalowego, m.in. poprzez inwestycje ekologiczne, szkolenia i promocję turystyki;
- KONVER, skupiający się na rekonwersji regionów uzależnionych od przemysłu obronnego, m.in. poprzez rozwój małych i średnich przedsiębiorstw oraz promocję turystyki;
- RETEX, służący wsparciu rozwoju regionów uzależnionych od przemysłu włókienniczego i odzieżowego;
- URBAN, służący rozwiązaniu problemów społeczno-gospodarczych w największych regionach zurbanizowanych, m. in. poprzez uruchamianie

nowych typów działalności gospodarczej, wzrost zatrudnienia miejscowej siły roboczej oraz inwestycje infrastrukturalne;

- PESCA, który dotyczy działań w regionach uzależnionych wyłącznie od rybołówstwa.

Dostosowanie Polski do Unii Europejskiej w zakresie polityki regionalnej

Dziedzina polityki regionalnej będzie jednym z najważniejszych obszarów dostosowań Polski do Unii Europejskiej. Na podstawie analizy polityki regionalnej Unii można wskazać następujące obszary dostosowań:

- potrzeba stworzenia instytucji odpowiedzialnej (-ych) za prowadzenie polityki regionalnej, tak na poziomie regionalnym, jak i krajowym;
- * stworzenie instrumentów finansowania polityki regionalnej, które odpowiadałyby standardom Unii. Pomimo istniejących różnicowań w tym zakresie podstawową rolę odgrywają dotacje i niskooprocentowane kredyty. Ważne znaczenie zyskują, przy realizacji konkretnych przedsięwzięć, zasady uzupełniania finansów Unii środkami krajowymi, regionalnymi czy lokalnymi oraz współpraca sektora publicznego i prywatnego;
- przygotowanie dokumentów planistycznych (rozwoju regionalnego) zgodnie ze standardami Unii, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym;
- szkolenie w zakresie przygotowywania wniosków inwestycyjnych, zgodnych z wymaganiami Unii;
- uczestnictwo i współpraca w przygotowaniu strategicznych dokumentów Unii, dotyczących rozwoju regionalnego w jej ramach.

Brak podjęcia niezbędnych działań dostosowawczych do wymagań i standardów Unii w tej dziedzinie sprawi, że Polska nie będzie mogła wykorzystać możliwości i doświadczeń tej organizacji w zakresie rozwoju i polityki regionalnej. Zbudowanie spójnego, efektywnego systemu i struktur wspierania rozwoju regionalnego, zgodnego z zasadami obowiązującymi w UE, umożliwi spełnienie kryteriów warunkujących w przyszłości korzystanie z jej funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności oraz zdynamizowanie ogólnego rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i jej regionów z uwzględnieniem zasad ekorozwoju.¹⁶

16 lipca 1997 roku Komisja Europejska przedstawiła propozycje reform polityk i instytucji Wspólnot opisując proponowany proces poszerzenia o nowe kraje oraz związane z tym fundusze na lata 2000—2006.

Program „Partnerstwo dla Członkostwa” ma pomóc w rozwiązywaniu kluczowych problemów w procesie integracji. Innym bardzo ważnym celem jest przygotowanie krajów do korzystania z Funduszy Strukturalnych po ich przystąpieniu do Unii Europejskiej. Wspomniany dokument jest formą klamry spinającą całą pomoc Unii Europejskiej i skupia ją na wyznaczonych celach.

Samorząd lokalny w polityce regionalnej Unii Europejskiej

W Unii Europejskiej systematycznie wzrasta ustrojowe znaczenie gmin i regionów. Jest to związane z ewolucją demokracji europejskiej oraz ze wzrostem konkurencyjności gmin i regionów. Problemy europejskiego rozwoju lokalnego i regionalnego normują dwie fundamentalne konwencje: Europejska Karta Samorządu Terytorialnego (podpisana 15 października 1985 roku przez Komitet Ministrów Rady Europy) oraz Europejska Karta Samorządu Regionalnego (przyjęta przez IV sesję Kongresu Władz Lokalnych i Regionalnych, która odbyła się 3—5 czerwca 1997 roku w Strasburgu). Obie karty, a także art. 3 TUE stwierdzają, że zasada subsydiarności stanowi fundament równoprawności różnych szczebli władzy: lokalnej, regionalnej, krajowej, europejskiej. Polska ustawa o samorządzie terytorialnym jest zgodna z postanowieniami Karty. Dostrzeżono jednak w niej brak odpowiednich kompetencji organów samorządu lokalnego do prowadzenia międzynarodowej współpracy regionalnej. Przystosowanie organizacji terytorialnej kraju i struktur samorządu terytorialnego do standardów Unii Europejskiej umożliwi wykorzystanie instrumentów prawnych i ekonomicznych wypracowywanych przez Unię, służących rozwojowi regionalnemu i lokalnemu, a także współpracy międzyregionalnej. Osiągnięcie tych celów jest niezbędne, jeśli Polska ma zasługiwać na miano demokratycznego państwa prawa z rozwiniętą gospodarką rynkową, państwa zdecentralizowanego, o dominującym układzie terytorialnym.

Działania samorządów lokalnych podejmowane są w celu zabezpieczenia oraz stworzenia możliwości odpowiadających na potrzeby społeczności. Do władz samorządowych należy też ustalenie świadczonych na ich terenie usług. Można wyróżnić kilka ważnych aspektów, które wpływają na jakość świadczonych usług przez samorząd terytorialny: zapewnienie niezawodności działania systemu świadczenia usług, rozwój metod usług oraz pozyskiwanie informacji o nowych potrzebach oraz przede wszystkim odpowiadanie na potrzeby lokalne poprzez zagwarantowanie realizacji podstawowych usług.

Wnioski

Unia Europejska będzie głównym podmiotem kształtującym system regionalny Europy.¹⁷ Ważną rolę w tej dziedzinie odegrają korporacje transportowe, dla których regiony europejskie są istotnym punktem odniesienia w globalnym planowaniu strategicznym. Sztuka negocjacji będzie ważnym elementem polityki regionalnej XXI wieku. Państwo narodowe obecnego stulecia pozostanie ważnym podmiotem systemu regionalnego Europy. Nie będzie to jednak podmiotowość monistyczna, obejmująca tylko terytorium danego państwa, lecz podmiotowość pluralistyczna obejmująca, po pierwsze, współdziałanie w podmiotowości całego regionalnego systemu Europy, po drugie — dopuszczenie innych podmiotów, takich jak samorząd terytorialny, Unia Europejska oraz korporacje transportowe, do udziału w decyzjach kształtujących rozwój regionów danego kraju. Czwartym podmiotem systemu regionalnego Europy będzie system samorządu terytorialnego na poziomie regionalnym (województwa), subregionalnym (powiaty) i lokalnym (gminy).

Dzięki nowej organizacji terytorialnej kraju oraz przyjętym rozwiązaniom na poziomie lokalnym, subregionalnym i regionalnym Polska stała się ważnym i wartościowym elementem systemu regionalnego Europy.

Przypisy

¹ G. Gorzelak: *Podstawowe pojęcia polityki regionalnej*.

² J. Damrosz: *Regionalizm u progu XXI wieku*, w: *Regionalizm polski u progu XXI wieku, Kongres Regionalnych Towarzystw Kultury*, Wrocław, 23—25 września 1994, s. 15—16.

³ E. Wysocka: *Na drodze do regionalizacji*, w: *Region a urząd państwa polskiego; Materiały I Forum Regionalnego*, Serock, 6—8 lipca 1995; Ciechanów 1995, s. 61—62.

⁴ Są to m.in. następujące czynniki: administracyjne, historyczne, kulturowe, geograficzne, narodowościowe, ekonomiczne. S. Naruszewicz: *Unia Europejska. Zarys systemu*, Białystok 1999, s. 148.

⁵ E. Halizak: *Regionalizm w stosunkach międzynarodowych*, „Sprawy Międzynarodowe”, nr 2, 1996, s. 31—41.

⁶ S. Naruszewicz: dz. cyt., s. 147.

⁷ L. Ciamaga: *Polityka regionalna*, w: L. Ciamaga, E. Latoszek, K. Michałowska-Gorywoda, L. Oręziak, E. Teichmann: *Unia Europejska*, Warszawa 1999, s. 124.

⁸ Tamże, s. 131—132.

⁹ Tamże, s. 131.

¹⁰ M. Radwan-Roehrenscheff: *Polityka regionalna Wspólnot Europejskich*.

¹¹ M. Kulesza: *Rozwój regionalny. Zagadnienia instytucjonalne*, „Samorząd Terytorialny”, nr 10, 2000, s. 3.

¹² Państwa z konstytucyjną zasadą powszechnej autonomii terytorialnej (Hiszpania, Włochy). Ich funkcjonowanie oparte jest na statutach autonomicznych, na które składa się określenie kompetencji w dziedzinach wskazanych w konstytucji, wyłączonych z właściwości państwa.

¹³ Jest to jednostka terytorialna posiadająca podmiotowość w prawie publicznym, której zlecono wykonywanie za pośrednictwem jej organów zadań administracji publicznej na określonym terytorium.

¹⁴ Region administracyjno-funkcyjny jest regionem o mniejszym stopniu samodzielności (samorządności). Cechą charakterystyczną tego typu regionu jest powiązanie organizacyjne organów samorządu z organami rządowymi na szczeblu regionu. Ten typ regionu (i jego organy) posiada podmiotowość publicznoprawną.

¹⁵ S. Naruszewicz: dz. cyt., s. 150—151.

¹⁶ Instytucje realizujące w Polsce: Ministerstwo Gospodarki, Rządowe Centrum Studiów Strategicznych, Komitet Integracji Europejskiej, Ministerstwo Finansów oraz ministerstwa: Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Pracy i Polityki Społecznej, Infrastruktury, Środowiska.

¹⁷ *Problematyka przestrzeni europejskiej*, A. Kukliński (red.), Warszawa 1997.