

**Greta, Maria / Lewandowski,  
Krzysztof**

---

**Wspólnotowa polityka regionalna i jej  
reformacja a strategia lizbońska**

---

Zeszyty Naukowe Ostrołęckiego Towarzystwa Naukowego 20, 137-144

---

2006

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](http://bazhum.muzhp.pl), gromadzącej zawartość polskich czasopism humanistycznych i społecznych oraz w kolekcji mazowieckich czasopism regionalnych [mazowsze.hist.pl](http://mazowsze.hist.pl).

Tekst jest udostępniony do wykorzystania w ramach dozwolonego użytku.

*Maria Greta<sup>1\*</sup>  
Krzysztof Lewandowski<sup>2\*</sup>*

## **Wspólnotowa polityka regionalna i jej reforma a strategia lizbońska**

Istotę Strategii Lizbońskiej opisano w opracowaniu dotyczącym polityki rolnej Wspólnot Europejskich (WE). Realizacja jej nadrzędnego celu, tj. gospodarki konkurencyjnej opartej na wiedzy wymaga dużego „zdyscyplinowania” polityk wspólnotowych, w tym szczególnie regionalnej. Sukces bądź porażka Strategii Lizbońskiej w dużej mierze zależy bowiem od skutecznych interwencji strukturalnych dokonywanych w ramach polityki regionalnej. Dokonywane zmiany i propozycje reformy tej polityki są więc podporządkowane wyzwaniom Strategii Lizbońskiej. Strategia Lizbońska zakłada m.in. uelastyczenie rynku pracy, wzrost zatrudnienia i rozwój przedsiębiorczości, a także ochronę środowiska naturalnego. Założenia powyższe są przedmiotem celów polityki regionalnej skoncentrowanej aktualnie na trzech.

Z jednej strony polityka regionalna wpływa na realizację założeń programu z Lizbony, a z drugiej strony Strategia Lizbońska jest priorytetem w funkcjonowaniu Wspólnot począwszy od roku 2000. Zamierzeniem niniejszego opracowania jest przedstawienie istoty funkcjonowania polityki regionalnej i jej znaczenia dla integracji, a z drugiej strony opisanie głównych kierunków reformy w obliczu wyzwań z Lizbony.

### **1. Geneza i rozwój polityki regionalnej WE – krótki zarys do Maastricht**

Polityka regionalna jako ingerencja państwa w rozwój regionów ma przyczynić się do działań restrukturyzacyjnych w regionach, a dalej do pod-

---

1\* dr hab. w Katedrze Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej UŁ.

2\* adiunkt w Katedrze Gospodarki Światowej i Integracji Europejskiej UŁ.

noszenia wzrostu gospodarczego skali kraju<sup>3</sup>. Polityka regionalna może być również prowadzona na poziomie ugrupowania integracyjnego, integracyjnego tu dobry przykład jej realizacji stanowią Wspólnoty Europejskie. Polityka regionalna nie ogranicza się tylko do działań w gospodarce, ale obejmuje również szeroko rozumiane płaszczyzny życia społecznego, w tym zwłaszcza kulturę.

Na dysproporcje regionalne zwrócono wprawdzie uwagę w okresie wielkiego kryzysu gospodarczego z lat 1929-33, ale dopiero po drugiej wojnie światowej poczyniono poważniejsze działania w tym obszarze.

Europejska wspólnotowa polityka regionalna powstała w 1975 r., kiedy to EWG podjęła bardziej zdecydowane działania zmierzające do niwelowania dysproporcji w poziomie rozwoju gospodarczo-cywilizacyjnego różnych jej regionów. Wcześniej, tj. od początku powołania Wspólnot miała charakter raczej deklaracji niż konkretnych bardziej zorganizowanych działań, zaś zapisy w traktatach założycielskich zostały w zasadzie pominięte, choć wzmiankowano tu o konieczności niezakłóconej konkurencji i zniesieniu wszelkich form protekcjonizmu, co samoistnie miało się przyczynić do równomiernego rozwoju Wspólnot i automatycznego niwelowania dysproporcji regionalnych i nierówności socjalnych<sup>4</sup>.

W rozwoju wspólnotowej polityki regionalnej można wyodrębnić następujące okresy:

- 1) 1975-1985 – organizacja polityki regionalnej,
- 2) 1986-1992 – podpisanie Jednolitego Aktu Europejskiego i jego wpływ na kształt polityki regionalnej,
- 3) 1993-1999 – Traktat z Maastricht i jego wpływ na kształt polityki regionalnej,
- 4) 2000-2006 – AGENDA 2000 w rozwoju polityki regionalnej.

W pierwszym okresie, polityka regionalna znalazła się w fazie organizacji, a utworzenie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) stanowiło ukoronowanie działań Parlamentu Europejskiego (PE) i Komisji Europejskiej (KE) w zakresie kształtowania wspólnotowej polityki regionalnej. Podział środków finansowych z EFRR oparto najpierw o zasadę

3 Buzelay A., Hannequart A., *Problématique régionale et cohésion dans la Communauté Européenne*, Economica, Paris 1994, s. 17.

4 Na podstawie tekstu Traktatu Rzymskiego.



kwot krajowych, tj. z góry określono udziały procentowe należne poszczególnym krajom członkowskim, a potem zastąpiono ją zasadą interwencji widełkowych za pomocą których ustalono minimalny i maksymalny próg interwencji dla danego kraju. W tym też czasie wprowadzono programy krajowe bądź wspólnotowe, które stały się „prekursorami” późniejszych Inicjatyw Wspólnotowych<sup>5</sup>.

W drugim okresie realizacji wspólnotowej polityki regionalnej znaczące zmiany wniósł JAE: „W celu wspierania wspólnotowego rozwoju, Wspólnota rozwija i kontynuuje działania prowadzące do wzmocnienia swojej zwartości ekonomicznej i społecznej. W szczególności Wspólnota dąży do zmniejszenia dysproporcji w stopniach rozwoju między różnymi regionami i zmniejszenia zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki, w tym obszarów wiejskich”<sup>6</sup>. JAE wzmocnił znaczenie polityki regionalnej, określił zadania Wspólnoty zmierzające do zmniejszenia różnic regionalnych, był impulsem wyznaczającym nowe cele, zadania i zasady dla tej polityki. W latach osiemdziesiątych powiększyły się znacznie dysproporcje regionalne w ramach Wspólnot, „rozwarły” się nożyce między biegunami bogactwa i biedy. Podstawowe więc działania dotyczyły zwiększenia budżetu interwencji strukturalnych oraz przebudowy priorytetów polityki regionalnej. Większość wprowadzanych zmian jest aktualna do dziś. Główne kierunki tych zmian można zestawić następująco:

- koncentracja interwencji na celach dynamicznych i zwrócenie szczególnej uwagi na nowych metodach interwencji (zwłaszcza programy, które zapoczątkowano w pierwszym okresie),
- koordynacja wszystkich instrumentów finansowych (tj. włączenie do polityki regionalnej poza EFRR także Sekcji Orientacji z Europejskiego Funduszu Orientacji i gwarancji Rolnej EFO i GR oraz Europejskiego Funduszu Społecznego – EFS),
- powołanie instytucji Inicjatyw Wspólnotowych dla skuteczniejszego wpływania na interwencje strukturalne,

5 Np. program STAR – pomoc dla regionów poszkodowanych w aspekcie telekomunikacji; ALOREN – wzmocnianie rozwoju regionalnego przez rozwój potencjału energetycznego; RESIDER – wspieranie regionów wymagających restrukturyzacji przemysłu stalowego i żelaza; RENAVAL – restrukturyzacja przemysłu stocznego.

6 Art. 130A Jednolitego Aktu Europejskiego, także [w:] Prawo Wspólnot Europejskich, Wydawnictwo Naukowe „Scholar”, Warszawa 1997, s. 78.

- udoskonalenie metod zarządzania monitoringu i kontroli,
- wydzielenie specjalnych środków na wspieranie zatrudnienia oraz walkę z bezrobociem.

Ważną rolę we wprowadzaniu tych reformatorskich zmian miało osobiste zaangażowanie ówczesnego przewodniczącego Komisji Europejskiej (przez dwie kadencje: 1985-1995) J. Delors'a i wdrożenie propozycji znanych pod nazwą Pierwszego Paktu Delors'a. W pakiecie tym podkreślano m.in., że „(...) musi istnieć lepsza zgodność między finansowaniem budżetu Wspólnoty a relatywnym poziomem dobrobytu państw członkowskich (...)”<sup>7</sup>. Delors wskazał, iż celem integracji jest zarówno wspólne ponoszenie kosztów z nią związanych, ale też dzielenie się jej korzyściami zgodnie z zasadą solidarności, co może zapewnić równowagę gospodarczą w regionach najbiedniejszych.

## 2. Polityka regionalna po Maastricht

Polityka regionalna po Maastricht dotyczy trzeciego i czwartego okresu wg podziału przyjętego w opracowaniu, a mającego swoje logiczne uzasadnienia i umocowanie w rozwoju procesów integracyjnych.

Trzeci etap w regionalizacji WE określił Traktat z Maastricht. Ma mocy tego dokumentu powołano organ opiniodawczy – Komitet Regionów będący głosem lokalnych i regionalnych jednostek samorządu terytorialnego oraz nowe fundusze – Fundusz Kohezyjny (FK) oraz Europejski Instrument Wspierania Rybołówstwa (EIWR), zaś Inicjatywy Wspólnotowe poddano korekcie, aby w większym stopniu przyczynić się do spójności społeczno-gospodarczej w ugrupowaniu i wzroście konkurencyjności regionów. Wzrostowi konkurencyjności regionów podporządkowano koncentrację polityki na celach wyodrębnionych zgodnie z trzema rodzajami dysproporcji, tj. ekonomicznych, zatrudnieniowych i demograficzno-geograficznych. Cele te opisuje poniższa tablica.

<sup>7</sup> Głąbicka K., M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Elipsa, Warszawa 2003, s. 44.

**Tablica 1****Cele polityki regionalnej w latach dziewięćdziesiątych**

Rodzaj celu	Treść celu	Dostępne fundusze
Cel 1	Promowanie rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach słabiej rozwiniętych	ERDF, ESF, EAGGF (sekcja orientacji)
Cel 2	Restrukturyzacja regionów oraz obszarów z nimi sąsiadujących, w których występuje przemysł schyłkowy	ERDF, ESF
Cel 3	Zwalczanie długotrwałego bezrobocia oraz umożliwienie ludziom młodym i osobom zagrożonym bezrobociem wejście w życie zawodowe	ESF
Cel 4	Przystosowanie siły roboczej do zmian w przemyśle i systemie produkcji	ESF
Cel 5a	Przyspieszenie dostosowań w ramach wspólnej polityki rolnej i przy uwzględnieniu zmian sytuacji terenów wiejskich	EAGGF (sekcja orientacji)
Cel 5b	Pomoc w rozwoju i zmianach strukturalnych obszarów wiejskich	ERDF, ESF, EAGGF – sekcja orientacji
Cel 6	Promocja rozwoju i dostosowań strukturalnych w regionach o małej gęstości zaludnienia	ERDF, ESF, EAGGF – sekcja orientacji

**Źródło:** Opracowano na podstawie: *Cele polityki regionalnej Unii Europejskiej*. Podstawowe informacje, PARR, czerwiec 1995, s. 5 i n., a także European Commission, *Structural Funds and Cohesion Fund 1994-1999. Regulations and Commentary*, Brussels 1996.

Objaśnienia do tablicy 1 dotyczące funduszy:

- ERDF (*European Regional Development Fund*) – Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR),
- ESF (*European Social Fund*) – Europejski Fundusz Społeczny (EFS),
- EAGGF (*European Agriculture Guidance and Guarantee Fund*) – Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOiGR),
- FIG (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*) – Europejski



Instrument Wspierania Rybołówstwa (EIWR),

- CF (*Cohesion Fund*) – Fundusz Kohezyjny (FK).

### 3. Polityka regionalna i kierunki jej reformy wobec wyzwań z Lizbony

W obecnym okresie realizacji polityki regionalnej główny punkt ciężkości położony został na wzrost konkurencyjności regionów. Dla zapewnienia jego realizacji w przyjętej na szczycie Rady Europejskiej w Berlinie (1999r.) AGENDZIE 2000 dokonano powiększenia budżetu interwencji strukturalnych oraz zmniejszenia liczby celów z 7 do 3, a Inicjatyw Wspólnotowych z 13 do 4. W rezultacie polityka regionalna jest skoncentrowana na następujących celach podnoszących konkurencyjność regionów ograniczających bezrobocie i podporządkowanych Strategii Lizbońskiej – tabela 2.

**Tablica 2**

#### Cele polityki regionalnej w latach 2000-2006

Rodzaj celu	Treść celu	Dostępne fundusze
Cel 1	Promowanie rozwoju i niezbędnych dostosowań w regionach opóźnionych	ERDF, ESF, EAGGF (sekcja orientacji), FIG
Cel 2	Restrukturyzacja ekonomiczna i społeczna regionów	ERDF, EAGGF (sekcja orientacji), ESF
Cel 3	Walka z bezrobociem	ESF

**Źródło:** European Commission, *Structural Funds and Cohesion Fund 2000-2006. Regulations and Commentary*, Brussels 2000.

Objaśnienia funduszy jak w tablicy 1.

Urzeczywistnieniu powyższych wyzwań służą również Inicjatywy Wspólnotowe:

- INTERREG, która jest skierowana do regionów przygranicznych, transgranicznych i współpracy międzyregionalnej,
- LEADER<sup>++</sup>, która jest skierowana do obszarów wiejskich dla rozwoju m.in. infrastruktury wiejskiej, walki z bezrobociem ukrytym i za-

paścią edukacyjną na wsi,

- EQUAL, która jest skierowana na walkę z bezrobociem, poprawę parametrów na rynku pracy, podnoszenie kwalifikacji oraz sprzyjanie rozwojowi społeczeństwa informacyjnego,

- URBAN, która jest skierowana na gospodarczą i społeczną odbudowę miast i terenów miejskich zagrożonych m.in. bezrobociem, przestępczością i innymi patologiami społecznymi.

W obliczu ambitnych założeń Strategii Lizbońskiej oraz pogłębiania procesów integracyjnych w unii gospodarczej i walutowej, które dają największe korzyści w regionach i krajach najsilniejszych niezbędne jest umacnianie i reformowanie polityki regionalnej. Główne wyzwania stojące przed polityką spójności ujęte w III Raporcie Kohezyjnym sprowadzają się do:

- zwiększenia spójności społeczno-gospodarczej,
- zwiększania priorytetów uzgodnionych podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie i Götteborgu, a mających na celu zwiększenie konkurencyjności UE w skali świata,

- wspierania zrównoważonego rozwoju,
- wzmacniania zdolności administracyjnej oraz partnerstwa we Wspólnotach<sup>8</sup>.

Wyzwania powyższe odzwierciedlają więc przede wszystkim założenia Strategii Lizbońskiej, która przez budowę gospodarki opartej na wiedzy, ochronę środowiska, rozwój infrastruktury zmierza do zapewnienia gospodarce Starego Kontynentu konkurencyjności.

Aspekt ten uwzględnia też propozycja koncentracji polityki regionalnej w latach 2007-13 na trzech następujących celach:

- **cel 1** – konwergencja prowadząca do wspierania wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy w najmniej rozwiniętych państwach i regionach finansowane z EFRR, EFS i FK;

- **cel 2** – regionalna konkurencyjność i zatrudnienie polegające na wspieraniu zmian regionalnych i zmian na rynku pracy finansowanych z EFRR i EFS;

- **cel 3** – europejska współpraca terytorialna polegająca na wspieraniu terytorialnej konkurencyjności i promowaniu harmonijnego, zrów-

<sup>8</sup> Opracowano na podstawie materiałów Komisji Europejskiej (reprezentacja w Polsce) [www.europa.delpol.pl](http://www.europa.delpol.pl)



noważonego rozwoju na obszarze Wspólnoty ze środków EFRR.

Obecna polityka regionalna, jak też planowana, kładzie coraz większy nacisk na czynniki strukturalne wzmacniające konkurencyjność, czyli na badania, innowacje, technologie informacyjne oraz zasoby ludzkie.

### Podsumowanie

Polityka regionalna należy do tych szczególnych polityk wspólnotowych, które przyczyniają się do niwelowania dysproporcji społeczno-gospodarczych na terenie zjednoczonej Europy oraz harmonijnego jej rozwoju. Z istoty jej wynika, iż ma ona również szczególny wpływ na pogłębianie procesów integracyjnych. Pogłębianie i umacnianie integracji ma służyć także Strategii Lizbońska, a zatem polityka regionalna nie może nie uwzględniać założeń tej strategii.

W początkowej fazie polityka regionalna miała charakter pasywny i polegała na pomocy regionom biedniejszym, aby te zmniejszyły dystans wobec regionów bogatszych. Jej ewolucja poszła w kierunku aktywizacji i położeniu głównego nacisku na te czynniki, które decydują o wzroście konkurencyjności regionów, a ten z kolei pozwala osiągać założenia lizbońskie.

Wzrosło również powiązanie tej polityki z innymi politykami wspólnotowymi m.in. z polityką rolną, ochrony środowiska, społeczną, transportową. Ewolucja i kierunki zmian w polityce regionalnej oraz jej kompatybilność z innymi politykami zostały w pełni podporządkowane założeniom uczynienia z gospodarki zjednoczonej Europy konkurencyjnej w świecie. I choć często pojawiają się głosy sceptyczne o Strategii Lizbońskiej, np. Lizbona za mgłą, to według informacji przewodniczącego Rady Europejskiej W. Koka wszystkie trzy jej filary, tj. gospodarczy, społeczny i ochrony środowiska pozostają bez zmian, zaś reforma polityki regionalnej ma pomóc realizacji strategii<sup>9</sup>.

---

9 Raport Grupy Wysokiego Szezebla „stawiając czoło wyzwaniu”, strona internetowa <http://inforegio.ccc.eu.int>