

Polityka regionalna Unii Europejskiej – ewolucja koncepcji w kontekście pogłębiania integracji

Wstęp

Przedmiotem rozważań tej pracy jest ewolucja koncepcji polityki regionalnej Unii Europejskiej w kontekście pogłębiania się integracji. W pracy swej przedstawię, jak zmieniała się koncepcja wspólnotowej polityki regionalnej od momentu utworzenia Wspólnot Europejskich i spróbuję znaleźć odpowiedź na pytanie, w jakim kierunku będzie ona dalej ewoluować w zmienionych warunkach Unii obejmującej 27 zróżnicowanych pod względem potencjału ekonomicznego państw. W pracy swej wykorzystam podejście neoinstytucjonalne, a opisane zjawiska będę traktować przez pryzmat procesu decyzyjnego. Do przedstawienia koncepcji zmiany prowadzenia polityki regionalnej wykorzystam natomiast modele ekonomiczne.

Ewolucja koncepcji polityki regionalnej a pogłębianie integracji do Traktatu z Maastricht

W chwili powoływania do życia Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie brano pod uwagę możliwości prowadzenia przez nie wspólnej polityki regionalnej. W preambule i tekście Traktatu wspomniano co prawda o takich celach EWG, jak redukcja dysproporcji i opóźnienia rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych oraz promowanie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, zrównoważonej ekspansji i wzrostu poziomu życia, lecz w ramach przewidzianych do ich urzeczywistnienia środków nie wspomniano o polityce

regionalnej.¹ Wynikało to z ogólnego Do lat 70-tych narzędziami takiej polityki były głównie dotacje i subwencje z budżetu państwa, ulgi podatkowe i wydatki państwa na tzw. Infrastrukturę ciężką lub bezpośrednio inwestycje w regionach zacofanych.² Model ten został zakwestionowany, ponieważ okazało się, że nie jest on w stanie zapobiec rozwarstwieniom wewnątrzregionalnym. Zmniejszyły się także możliwości państwa co do jego finansowania. W latach 80-tych musiało zatem dojść do przeorientowania tej polityki poprzez nowe zdefiniowanie jej celów, polityki i narzędzi.

Najbardziej charakterystyczną zmianą okazała się utrata monopolu przez państwo, które w polityce regionalnej stało się obok samorządów terytorialnych, podmiotów gospodarczych i społecznych jednym z partnerów. Kluczową rolę zaczęły odgrywać władze terytorialne, stając się najbardziej predestynowane do ukierunkowywania energii lokalnej i określenia miejsca regionu w kontekście krajowym i europejskim. Coraz więcej uwagi zaczęto także poświęcać różnorodnym instytucjom i organizacjom tak publicznym, jak i prywatnym, które z racji pełnionej przez siebie roli urosły do rangi podmiotów polityki regionalnej.³ Walter Izaard wysunął nawet tezę, że nie infrastruktura, ale ekonomiczne, techniczne i gospodarcze sposoby wykorzystania regionu powinny stanowić przedmiot badań. Wreszcie w latach 90-tych zwyciężyła koncepcja tzw. nowej geografii regionalnej, gdzie położono nacisk na specyfikę regionu, jego tożsamość, stosunki społeczne i instytucje, rozumiane już teraz jako układ pewnych stałych, powtarzalnych zachowań.

W podobny sposób następowało kształtowanie się polityki regionalnej w ramach EWG. W pierwszym okresie jej działalności wykształciły się trzy kierunki polityki regionalnej:

- regionalne ukierunkowywanie polityk rolnej, energetycznej, badawczej, itd.
- koordynowanie polityk regionalnych krajów członkowskich
- finansowe wspieranie regionów problemowych.

Realizacja tych dwóch pierwszych nastroczała trudności z powodu braku możliwości egzekwowania jej założeń. Ukoronowaniem trzeciego kierunku było utworzenie w 1975 roku Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, z którym to wydarzeniem zwykło się wiązać początek aktywnej europejskiej polityki regionalnej.⁴ Pierwsze lata funkcjonowania tego funduszu polegały tylko na finansowym wspieraniu krajowych polityk regionalnych i w konsekwencji rozdzielaniu środków finansowych przez władze centralne, a polityka

¹ I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001, s. 62.

² Ibidem, s. 17.

³ Ibidem, s. 19.

⁴ Ibidem, s.76.

regionalna była bardziej odzyskiwaniem pieniędzy wpłacanych przez państwa do budżetu, niż przeprowadzaniem zmian strukturalnych w regionach. W połowie lat 80-tych polityka ta nabrała jednak bardziej wspólnotowej optyki i zaczęła skłaniać się w kierunku wykorzystania potencjału endogenicznego regionu, promowania przedsiębiorczości i stymulowania innowacyjności.⁵ Kluczowym momentem było przyjęcie tzw. Pakietu Delorsa, który zakładał sześciokrotny wzrost środków funduszy regionalnych w porównaniu z rokiem 1987 i tym samym uprzywilejowanie krajów najsłabszych gospodarczo.⁶ Decyzję ta należy rozpatrywać w kontekście powstawania w tym czasie Jednolitego Rynku i obaw podnoszonych przez słabiej rozwinięte kraje Wspólnoty o spowodowanie przez umożliwienie swobodnego przepływu czterech czynników wzrostu międzyregionalnych nierówności, które mogłyby zagrażać harmonijnemu rozwojowi gospodarczemu EWG. Bogatsze państwa kierując się teorią racjonalnego wyboru zaakceptowały tą decyzję, uznając za główny cel pogłębienie integracji.⁷ Ten sam problem pojawił się wraz z Drugim Pakietem Delorsa, mającym na celu podwojenie środków dla czterech najmniej zamożnych krajów w związku z przygotowaniem ugrupowania do unii monetarnej i uzależnieniem przez te kraje swej zgody na ustanowienie tej unii właśnie od wprowadzenia w życie wyżej wymienionej reformy.⁸ Również ta decyzja, wraz z utworzeniem na mocy Traktatu z Maastricht Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego była podyktowana obawami krajów mniej rozwiniętych, że wzrost dyscypliny finansowej doprowadzi do spowolnienia wzrostu gospodarczego i wzrostu bezrobocia.⁹

Można tu zauważyć proces regionalizacji polityki strukturalnej. Jako że ponad 90% środków przeznaczanych na politykę strukturalną związanych było z potrzebami regionalnymi, pojęć tych bardzo często zaczęto używać zamiennie.¹⁰

Od początku konstruowania wspólnej polityki regionalnej mówić można o tarcjach pomiędzy państwami członkowskimi na tle wysokości wydatków na prowadzenie tej polityki i sposobem dystrybuowania funduszy. Fakt coraz większej ekspansji przedmiotowej i podmiotowej Unii kazał przypuszczać, że na tle redystrybucji kolejnych pieniędzy w ramach prowadzenia polityki regionalnej mogą powstać coraz głębsze spory. Tak też stało się w

⁵ W. Toczyński, A. Mikołajczyk, *Polityka Regionalna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001, s. 22.

⁶ I. Pietrzyk, op.cit. s. 92.

⁷ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, *Integracja Europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H.Beck, Warszawa 2004, s.203.

⁸ I. Pietrzyk, op.cit. s. 109.

⁹ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, op. cit. s. 204.

¹⁰ E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), *Unia Europejska*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004, s. 285.

czasie konstruowania Perspektywy Finansowej na lata 2000-2006 i Agendy 2000, w której uwzględniono państwa kandydujące do Unii. Program ten był przygotowywany w roku 1997 i zakładał przystąpienie do Unii sześciu państw i to one miały się ubiegać o pomoc przedakcesyjną. Ostatecznie jednak grupa państw przystępujących do Unii wzrosła do dziesięciu, a to oznaczało ubieganie się o tą samą kwotę pieniędzy przez więcej państw. Wkrótce miało okazać się, że w wyniku zakończenia rokowań negocjacyjnych w 2002 kwota pieniędzy do podziału została jeszcze zmniejszona w stosunku do kwoty jaką przewidywano dla sześciu kandydatów.¹¹ Uwagę zwracała jednak podjęta w Agendzie próba „odejścia” od traktowania polityki regionalnej wyłącznie w kategoriach ponoszonych na nią nakładów. Było to związane z podnoszeniem przez część państw (tzw. płatników netto) problemu trudności z finansowaniem w dłuższym okresie polityki spójności i niechęcią do rezygnacji z tego wsparcia przez Hiszpanię i Grecję.¹²

Nowe perspektywy i problemy polityki regionalnej Unii Europejskiej od 2004 roku

W 2007 roku do Unii przystąpiły kolejne dwa państwa: Rumunia i Bułgaria. 30 maja tego samego roku został wydany raport Komisji Europejskiej na temat dotychczasowych skutków finansowej pomocy dla regionów uwzględniający już oba te kraje. Zgodnie z nim różnice w zatrudnieniu i dochodach wewnątrz Unii w ciągu ostatniej dekady zmalały, zwiększył się także PKP państw członkowskich, w tym państw przyjętych w roku 2004.¹³ Jej rezultaty są zatem oceniane pozytywnie. Wskazuje się jednak na konieczność dalszego poprawiania konkurencyjności regionów i wskazania jakie kompetencje należałoby rozwinąć, aby te regiony stały się konkurencyjne na rynku światowym. Jest to zadanie trudne, ponieważ PKB per capita w regionie gdzie jest on najwyższy jest o ok. osiem razy większy, niż w regionie, gdzie jest on najniższy. Tymczasem u dwóch innych graczy na międzynarodowych rynkach gospodarczych, Stanów Zjednoczonych i Japonii ten wskaźnik wynosi odpowiednio

¹¹ E. Kawecka-Wyrzykowska (red.), op.cit. s. 473.

¹² K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, op.cit. s. 205.

¹³ *Komisja ocenia skutki wsparcia finansowego dla regionów UE i otwiera debatę dotyczącą następnego okresu w polityce spójności*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/721&format=PDF&aged=0&language=PL&guiLanguage=fr> z dnia 9 czerwca 2007.

2,5 i 2 razy.¹⁴ Rada Europejska zaznaczyła w 2005 roku, że należy ponownie działać na rzecz innowacyjności, konkurencyjności, wzrostu potencjału i produktywności, a jednym z środków do tego celu ma być właśnie wyrównywanie poziomu rozwoju regionów. W Perspektywie finansowej na lata 2007-2013 założono, że na wsparcie najmniej rozwiniętych regionów zostanie przeznaczony 50 960 mln euro, podczas gdy wydatki na ten cel w 2006 sięgnęły 38 971 mln euro¹⁵ Jest to więc znaczny wzrost.

Opracowaniu tego budżetu towarzyszył jednak pewien niepokój, ponieważ pojawiły się opinie, że sposób prowadzenia polityki regionalnej powinien ulec zmianie, szczególnie w kontekście realizacji Strategii Lizbońskiej, która zdaniem niektórych gremiów, wymagałaby finansowania tzw. obszaru rdzenia, mogącego stać się lokomotywą wzrostu, ciągnącą za sobą kraje słabsze. Sens tej dyskusji dobrze ilustruje tzw. hipoteza Williamsona, zgodnie z którą państwa znajdujące się w etapie „doganiania”, stają w obliczu dwóch luk rozwojowych. Pierwsza z nich dotyczy dystansu dzielącego ją od krajów lepiej rozwiniętych, druga w zróżnicowaniu regionów w samym kraju. Zgodnie z tą hipotezą, w typowym modelu rozwoju kraju w początkowych stadiach ma miejsce międzyregionalna dywergencja, a na wyższych etapach dochodzi do międzyregionalnej konwergencji. Dzieje się tak dlatego, że w początkowych stadiach powiązania międzyregionalne, przepływ czynników i polityka rządu działa selektywnie na korzyść ośrodków dobrze rozwiniętych. Tendencji tej przeciwdziała wyższy poziom później osiąganego dochodu, co umożliwia odwrócenie trendu.

Krytycy tej koncepcji wskazują jednak, że pomimo tego istnieje szereg argumentów przemawiających za prowadzeniem polityki regionalnej. Są to m.in. argumenty natury społecznej. Tu wskazuje się na fakt, że pomimo swobody przepływu pracowników, większość ludzi woli pozostawać w swoich regionach. Drugi argument ma charakter środowiskowy, związany z problemem „zagęszczenia się” ludności w aglomeracjach miejskich, co uzmysławia fakt, że z pomocy regionalnej będą także korzystać ośrodki dobrze prosperujące. Wreszcie pojawiają się tu argumenty natury politycznej, dotyczące spadku poczucia niesprawiedliwości i napięć społecznych w procesie wyrównywania poziomu życia. Sugeruje się również, że polityka eliminacji ograniczeń regionalnych nie byłaby potrzebna, gdyby czynniki produkcji były w pełni mobilne. Tymczasem niemobilność ta jest tak duża, że potrzeba odpowiednich instrumentów, by ją zmniejszyć, a koszty będące konsekwencją

¹⁴ Communication of the Commission, *Growing Regions, Growing Europe*, Fourth Report On Economic and Social Cohesion, May 2007 s. 9.

¹⁵ E. Kawecka- Wyrzykowska (red), op.cit. s. 350.

niemobilności ponoszone przez biedniejsze regiony są większe, niż nakłady na rzecz zwiększenia mobilności.¹⁶

Unia Europejska od pewnego czasu przy okazji dyskusji na temat budżetu staje w obliczu niezgodności swoich członków co do sposobów prowadzenia polityki regionalnej. Sprzeczne stanowiska zaczęły się ujawniać silniej w momencie, w którym Unia powiększyła prawie dwukrotnie liczbę swoich członków. Trzeba będzie odpowiedzieć na pytanie, jak prowadzić tę politykę, aby Europa nie była zbyt długo podzielona na „starą” i „nową”, ale również aby jej nowi członkowie, z poziomem gospodarczym znacznie odbiegającym od średniej unijnej nie stali się hamulcem na drodze do realizacji celu, jakim jest osiągnięcie pozycji najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata.

Wykaz źródeł i literatury

Communication of the Commission, *Growing Regions, Growing Europe*, Fourth Report On Economic and Social Cohesion, May 2007

Gawlikowska-Hueckel Krystyna, Głębocka –Zielińska Anna, *Integracja Europejska. Od jednolitego rynku do unii walutowej*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2004

Kawecka- Wyrzykowska Elżbieta (red.), *Unia Europejska*, Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa 2004

Pietrzyk Irena, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2001

Toczyski Witold, Mikołajczyk Adam, *Polityka Regionalna*, Gdańska Wyższa Szkoła Humanistyczna, Gdańsk 2001

Komisja ocenia skutki wsparcia finansowego dla regionów UE i otwiera debatę dotyczącą następnego okresu w polityce spójności,

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/721&format=PDF&aged=0&language=PL&guiLanguage=fr> z dnia 9 czerwca 2007

¹⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, A. Zielińska-Głębocka, op.cit. s. 223 i nast.