

Polityka regionalna Unii Europejskiej — wnioski dla Polski

Janusz Heller

*Katedra Doradztwa w Agrobiznesie
Akademia Techniczno-Rolnicza
85-796 Bydgoszcz ul. Prof. S. Kaliskiego 7*

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka regionalna, obszary wiejskie

Wstęp

Źródeł polityki regionalnej, realizowanej na szczeblu Wspólnot Europejskich, należy doszukiwać się już w postanowieniach Traktatu Rzymskiego. Początkowo sądzono, że problemy te dotyczą wyłącznie warunków życia na wsi. Oficjalne zapisy na ten temat zostały więc włączone do rozdziałów o polityce rolnej. W art. 39(2) tego Traktatu stwierdza się bowiem [9], „...że w trakcie opracowania, jak i późniejszego stosowania polityki rolnej muszą być brane pod uwagę:

- szczególny charakter gospodarki rolnej, wynikający ze struktury socjalnej rolnictwa oraz różnic strukturalnych i naturalnych pomiędzy różnymi regionami rolniczymi;
- konieczność stopniowego usuwania tych różnicowań...”.

Pomimo takiej deklaracji wspólna polityka regionalna na szczeblu ponadnarodowym do połowy lat siedemdziesiątych nie była w ogóle podejmowana. Realizowano ją natomiast w ramach polityki narodowej, a działanie EWG miało jedynie charakter doraźny i ograniczało się do wspierania indywidualnych inicjatyw państw członkowskich w tym zakresie. Zwiększanie rangi rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej zostało zapoczątkowane w połowie lat siedemdziesiątych. W tym celu w roku 1975 powołano Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Jednakże dopiero w latach osiemdziesiątych, a dokładniej od roku 1989, polityka regionalna stała się jednym z głównych narzędzi przemian strukturalnych na obszarze Wspólnot Europejskich. Jej podstawowym celem było wówczas ograniczanie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz zmniejszanie zacofania najłabszych gospodarczo obszarów, w tym szczególnie terenów wiejskich. Obecnie natomiast najważniejszym celem Unii Europejskiej w tej kwestii jest podniesienie zdolności konkurencyjnej poszczególnych regionów i zmniejszanie bezrobocia [5].

Główne cele oraz etapy polityki regionalnej Unii Europejskiej

Fundusze Strukturalne stanowią główne źródło finansowania polityki strukturalnej. Jeszcze w roku 1988 ich łączny udział w strukturze wydatków budżetu ogólnego EWG wynosił 15,6%. W roku 1992 osiąga poziom 31,5%, a w kolejnych latach kształtuje się w granicach 33–35% [11]. Od 1989 roku wprowadzono też system odgórnego określania celów polityki strukturalnej. Cele te można podzielić na dwie grupy:

- cele horyzontalne, które mają przyspieszać przemiany strukturalne i są realizowane we wszystkich regionach Wspólnoty;
- cele regionalne też służą przemianom strukturalnym, ale tylko w wybranych regionach.

Polityka regionalna jest zatem częścią polityki strukturalnej. Z dotychczasowej praktyki Wspólnot Europejskich wynika jednak, że polityka regionalna ma dominujący charakter. Wydatki przeznaczane na cele o charakterze regionalnym mają bowiem wyraźną przewagę nad wydatkami kierowanymi na cele horyzontalne. Tylko w latach 1989–1993, na cele: 1, 2 oraz 5b, a więc na politykę regionalną, przeznaczono prawie 83% wszystkich Funduszy Strukturalnych. Na podobnym poziomie (prawie 84%) udział ten kształtował się w latach 1994–1999 [4]. Natomiast w planach na lata 2000–2006 przewiduje się, że pomoc o charakterze horyzontalnym wyniesie zaledwie 12,3% [2]. Należy jednak pamiętać, że finansowanie rozwoju wybranych regionów poprzez fundusze regionalne spowodowane jest przede wszystkim opóźnieniem (upośledzeniem) strukturalnym tych terenów w stosunku do obszarów relatywnie korzystniej usytuowanych oraz lepiej rozwiniętych.

System polityki regionalnej Unii Europejskiej posiada odpowiednie procedury, cele oraz zasady. Obowiązująca procedura przewiduje trzy kolejne fazy (etapy) powstawania tej polityki.

- Pierwsza faza polega na określeniu celów oraz wynikających z tego kryteriów (teoretycznie możliwie najbardziej obiektywnych), na podstawie których dokonuje się wyboru regionów uznanych za opóźnione (upośledzone) w stosunku do pozostałych terenów. Jest to faza, którą można określić jako formułowanie podstaw polityki regionalnej;
- Drugą fazą jest planowanie dotacji na poszczególne cele polityki regionalnej. Początkowo wysokość środków przeznaczonych na Fundusze Strukturalne planowano na okres 5 lat (1989–1993), następnie 6 lat (1994–1999), obecnie wydatki te planuje się na 7 lat (2000–2006) i w perspektywie też na kolejnych 7 lat (2007–2013);
- Trzecią fazą jest praktyczna realizacja polityki regionalnej. Fundusze Strukturalne przewidziane na politykę regionalną są dostępne tylko dla wyznaczonych wcześniej regionów pod warunkiem przedstawienia programów ich wykorzystania oraz przy udziale części środków własnych, tzw. beneficjentów. W zależności od celu rozdysponowania pieniędzy oraz od charakteru podmiotu korzystającego

z dotacji wymagany udział środków własnych kształtuje się od 25% do 75%, a przy wykorzystaniu niektórych funduszy oraz w regionach peryferyjnych odsetek ten może być obniżony do 20%, a niekiedy nawet do 15% [2]. W Polsce na podobnych zasadach funkcjonował od 1994 program Phare, który był realizowany w sześciu województwach: suwalskie, olsztyńskie, łódzkie, rzeszowskie, katowickie i wałbrzyskie.

Realizacja polityki regionalnej w trzech kolejnych fazach ma na celu nie tylko ułatwić administracyjną stronę całego przedsięwzięcia, ale ma przede wszystkim istotne znaczenie merytoryczne. Polityka społeczna i gospodarcza, bo na tym w istocie polega realizacja polityki regionalnej, to w głównej mierze wydatkowanie pieniędzy. Budując więc system polityki regionalnej, tworzy się uporządkowany sposób wydawania pieniędzy. W pierwszej kolejności należy zatem określić jego cele, a następnie formy realizacji. Charakterystyczna pod tym względem jest też formuła ostatniej reformy polityki strukturalnej przyjętej na lata 2000–2006. W wyniku zmian zaproponowanych w Agendzie 2000 obowiązującą w latach 1994–1999 liczbę siedmiu celów zmniejszono do trzech w latach 2000–2006 [2, 3].

Cel 1 to promowanie rozwoju i niezbędnych do tego dostosowań w regionach opóźnionych w rozwoju. Jest to najważniejszy cel polityki regionalnej. Dotyczy bowiem ok. 20% ludności Unii Europejskiej, a na jego finansowanie przeznaczone ma być 69,7% Funduszy Strukturalnych, czyli kwota 139,9 mld euro. Wszystkie fundusze uczestniczą też w finansowaniu tego celu: regionalny, socjalny, rolny i rybołówstwa. W ramach celu 1 wspierany będzie rozwój obszarów o niskich dochodach, dużym bezrobociu, niskim poziomie infrastruktury oraz najbardziej oddalonych od centrum gospodarczego. Głównym kryterium uznania obszaru za uprawniony do korzystania z pomocy w ramach tego celu jest niski poziom produktu krajowego brutto (PKB) na jednego mieszkańca. Jeśli stanowi on mniej niż 75% średniego poziomu Wspólnoty, to region kwalifikuje się do pomocy realizowanej przez cel 1. W sytuacji gdy próg ten w jakimś regionie zostanie przekroczony, to obszar ten zostanie objęty zmniejszającą się corocznie pomocą przejściową. Na tę formę wsparcia przeznaczony jest ok. 4,3% kwoty przewidzianej do wydatkowania na cel 1. Dodatkowo dawny cel 1 poszerzono o tereny spełniające poprzednio kryterium celu 6, a więc obszary wymagające specjalnej pomocy ze względu na istniejące zagrożenie ich wyludnienia.

Cel 2 to regiony wymagające rekonwersji i napotykające szczególne trudności strukturalne. Obejmuje dotychczasowe kryteria celu 2 (restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych) oraz 5b (wspieranie rozwoju obszarów wiejskich). Jest to drugi pod względem znaczenia cel polityki regionalnej. Zakłada się, że kwota wydatkowanych pieniędzy na ten cel wyniesie 22,5 mld euro, czyli 11,5% Funduszy Strukturalnych. Przewiduje się też, że pomocą w ramach tego celu objętych będzie nie więcej niż 18% ludności każdego z państw członkowskich Unii Europejskiej. Z tego 10% to mieszkańcy obszarów o trudnych problemach umiejscowionych w sferze przemysłu i usług, 5% to mieszkańcy obszarów wiejskich; 2% to mieszkańcy trud-

nych stref zurbanizowanych oraz 1% to osoby związane z rybołówstwem. Listę obszarów korzystających z pomocy w ramach celu 2 proponują Komisji Europejskiej państwa członkowskie. Obowiązują je pod tym względem jednak pewne ograniczenia: pierwsze dotyczy zastosowania obiektywnych kryteriów określonych przez prawo na szczeblu Wspólnot, a drugie — to pułap liczby ludności, która może korzystać z tej pomocy. Ograniczenia te służą przede wszystkim zasadzie koncentracji środków na terenach najbardziej potrzebujących wsparcia. Przewiduje się, że intensywność pomocy w przeliczeniu na głowę ludności powinna być równa we wszystkich obszarach zaliczonych do celu 2.

Cel 3 to adaptacja i modernizacja polityki oraz systemów kształcenia, przeszkalania i zatrudnienia. Jedyne w tym gronie cele horyzontalne, który łączy w sobie dotychczasowe cele 3 i 4. Planuje się wydatkować kwotę ok. 24,05 mld euro, czyli 12,3% Funduszy Strukturalnych. Suma pieniędzy przeznaczana dla poszczególnych państw ma być pochodną ogólnej kwoty celu 3 na szczeblu wspólnego budżetu oraz liczby ludności uprawnionej do korzystania z tych środków. Brana też będzie pod uwagę sytuacja na rynku pracy oraz występowanie takich problemów, jak: degradacja społeczna, zły stan edukacji, czy dyskryminacja kobiet na rynku pracy. Intensywność pomocy, w przeliczeniu na głowę ludności, powinna być różnicowana w zależności od nasilenia narodowych poczynań, zmierzających do rozwiązywania problemów kształcenia i zatrudnienia.

Pierwsza zasada polityki regionalnej Unii Europejskiej

Przedstawiona konstrukcja tylko pozornie wygląda bezkonfliktowo. W rzeczywistości istnieje trwały spór między podmiotami polityki regionalnej. Reforma polityki strukturalnej przewidziana do realizacji w latach 2000–2006 uzyskała powszechną akceptację wszystkich państw Unii Europejskiej, ale dopiero po dwuletnich sporach i dyskusjach. Jednym z warunków uzyskania takiej jednomyślności były liczne odstęstwa od ogólnie przyjętej formuły. Prawie każde państwo członkowskie zgłaszało swoje własne propozycje, wymagające dodatkowego potraktowania jego problemów. Dopiero gwarancje uzyskania tej indywidualnej i specyficznej pomocy, która nie mieściła się w ogólnych kryteriach, pozwoliły osiągnąć kompromis w stosunku do całej polityki strukturalnej. M. Ciepielewska podaje, że jedynie cztery państwa nie są wymieniane wśród tych, które skorzystają ze specjalnych preferencji w tym zakresie: Dania, Finlandia, Francja i Luksemburg. Natomiast wszystkie pozostałe kraje otrzymają dodatkowe środki. Uzasadnienie niektórych wniosków jest nawet bardzo interesujące. Przykładowo cztery państwa, które dotychczas w największym stopniu korzystały z Funduszy Strukturalnych, mają w latach 2000–2006 otrzymać dodatkowe kwoty, by ich „obecny poziom pomocy nie był mniejszy niż ten z roku 1999”. Grecja ma w tym celu uzyskać 450 mln euro, Hiszpania — 200 mln, Irlandia — 40 mln i Por-

tugalia — 450 mln. Przydział tych kwot nastąpi całkowicie poza wynegocjowanym systemem. Wysokość funduszy przydzielanych w ten sposób okazuje się nawet dość znacząca. Przykładowo Holandia ma tą drogą otrzymać łącznie kwotę przekraczającą nawet ponad 1 mld euro [2]. Takie są m.in. koszty uzyskania jedności państw Wspólnot Europejskich w sprawie polityki strukturalnej i regionalnej.

Istniejący spór ma więc charakter merytoryczny i polityczny. Merytoryczny polega na poszukiwaniu takiej formuły, której zastosowanie pozwoli zrealizować postulat wyrównywania różnic międzyregionalnych bez konieczności hamowania tempa rozwoju obszarów już gospodarczo i cywilizacyjnie uprzywilejowanych. Politycznie natomiast uzasadniony jest tym, że dokonując podziału pieniędzy między poszczególne regiony, można uzyskać ich więcej lub mniej, można też zostać płatnikiem lub beneficjentem netto polityki regionalnej, a to nie jest bez znaczenia dla wyborców w państwach demokratycznych. Ostateczna formuła, którą każdorazowo przyjmowano przed kolejnymi okresami planowania, jest określana jako „reforma polityki regionalnej” albo, szerzej ujmując, „reforma polityki strukturalnej”. W praktyce jest to jednak zawsze kompromis.

Pierwszą zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc kompromis państw członkowskich. W pierwszej kolejności zostaje zawarty kompromis merytoryczny między tym, co celowe i pożądane z praktycznego punktu widzenia, a tym, co będzie możliwe do zrealizowania. Dopiero w następnej fazie pojawia się porozumienie polityczne między państwami członkowskimi, które ostatecznie decyduje o polityce strukturalnej i regionalnej, a dokładniej o udziale każdego z państw członkowskich w podziale Funduszy Strukturalnych.

Druga zasada polityki regionalnej Unii Europejskiej

W latach 1994–1999 obszary wiejskie wspierane były w ramach celu 1 w Irlandii, Grecji, Portugalii oraz byłej NRD (na całym terytorium tych państw), na znacznej części Hiszpanii, na południu Włoch oraz na Korsyce i w zamorskich terytoriach Francji. Natomiast pozostałe obszary wiejskie, które nie zostały zaliczone do celu 1, a spełniały kryteria opóźnienia, objęte zostały wsparciem w ramach celu 5b. Ponadto w Szwecji oraz Finlandii od 1995 r. część obszarów wiejskich skorzystało ze środków celu 6 – specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem. Poza tym na wieś trafiały również pieniądze z funduszy horyzontalnych, a więc dostępnych na całym obszarze Unii Europejskiej (cele: 3, 4 i 5a). Takie były główne źródła bezpośredniego i pośredniego wspierania rozwoju obszarów wiejskich w ramach polityki strukturalnej i regionalnej w latach 1994–1999. Jeśli podobnej analizie poddamy dłuższy okres, który obejmowałby np. lata obowiązywania wyłącznie narodowych polityk regionalnych oraz plany na lata 2000–2006, to można sformułować tezę, że obszary wiejskie z

różnych przyczyn tracą stopniowo na znaczeniu jako bezpośredni adresaci pomocy regionalnej we Wspólnotach.

Drugą zasadą polityki regionalnej jest więc stopniowa rezygnacja z obszarów wiejskich jako bezpośrednich podmiotów tej polityki. Obszary wiejskie stają się natomiast przedmiotem oddziaływania polityki regionalnej za pośrednictwem pojawiających się tam problemów gospodarczych i społecznych, np.: infrastruktura techniczna, bezrobocie i aktywizacja zawodowa, konkurencyjność gospodarcza itp.

Trzecia zasada polityki regionalnej Unii Europejskiej

Tylko polityka regionalna (bez części horyzontalnej) Wspólnot Europejskich w latach 1989–1993 objęła swym zasięgiem ok. 43% ludności. Natomiast w latach 1994–1999 odsetek ten wzrósł do 52%. Zwiększenie liczby ludności objętej tą formą pomocy wystąpiło wraz ze wzrostem nakładów w przeliczeniu na jednego mieszkańca. Było to możliwe z tego powodu, że równocześnie istotnie powiększono środki kierowane na politykę regionalną. Fundusze przeznaczone na dofinansowanie projektów w ramach celu 1 wzrosły w stosunku do poprzedniego okresu aż o 2,5 raza. Natomiast po roku 2000 tempo wzrostu nakładów na całą politykę strukturalną (w tym i regionalną) nie tylko nie będzie rosło, ale będzie istotnie malało. Przewiduje się bowiem, że łączne środki przeznaczone na Fundusze Strukturalne wraz z Funduszem Spójności w roku 2000 wyniosą ok. 32 mld euro i będą co roku pomniejszane do poziomu ok. 29,2 mld euro w roku 2006. Będzie to przede wszystkim efekt zmniejszania ilości regionów uprawnionych do korzystania z Funduszy Strukturalnych [2]. W tej sytuacji Komisja Europejska, wychodząc naprzeciw koncepcjom koncentracji środków przeznaczonych na pomoc o charakterze regionalnym, zaproponowała na lata 2000–2006 zmniejszenie liczby ludności objętej polityką regionalną do 35–40% obywateli Unii Europejskiej [6].

Trzecią zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc planowana koncentracja środków. Zamiar ten był już realizowany w latach 1994–1999, ale wówczas koncentracja nakładów w przeliczeniu na głowę mieszkańca towarzyszył taki przyrost środków, który pozwalał równocześnie objąć pomocą znacznie większą liczbę ludności w stosunku do poprzedniego okresu z lat 1989–1993. Natomiast w latach 2000–2006 konieczne stało się fizyczne zmniejszenie liczby adresatów tej polityki. Zasada koncentracji środków ma przede wszystkim służyć poprawie efektywności ich wykorzystania.

Czwarta zasada polityki regionalnej Unii Europejskiej

Charakterystyczną cechą polityki regionalnej, realizowanej przez Wspólnoty Europejskie w latach 1989–1999, było kierowanie przeważającej części funduszy do obszarów biedniejszych. Realizacja celu 1 (pomoc regionom zacofanym), która w latach 1989–1999 pochłaniała ponad 70% wszystkich Funduszy Strukturalnych, miała więc decydujące znaczenie dla całego przedsięwzięcia, obejmowała obszar, który — licząc w odsetkach — był prawie dwukrotnie większy od liczby ludności (mierzonej też w odsetkach) objętej tą formą pomocy (tab.1). Wynika z tego, że nie tylko cel 6, który już w swej nazwie jednoznacznie określał adresata: „specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem”, oraz środki z celu 5b, które trafiały na wieś, ale także ogólnie „regiony zacofane”, czyli główny odbiorca pomocy regionalnej, to tereny o mniejszej liczbie ludności niż przeciętnie w Unii Europejskiej. Łącznie te trzy cele (1, 5b i 6) stanowiły w latach 1994–1999 prawie 94% całej puli środków przeznaczonych na politykę regionalną Unii Europejskiej. Pozostała część, czyli nieco ponad 6%, to restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych. Z kolei udział środków wydatkowanych na trzy cele regionalne w ramach całej polityki strukturalnej wynosił prawie 84% [4].

Tabela 1. Ludność i obszar Wspólnot Europejskich objętych polityką regionalną w latach 1989–1999 [% ogółu]

Wyszczególnienie	Lata 1989–1993		Lata 1994–1999	
	odsetek ludności	odsetek terytorium	odsetek ludności	odsetek terytorium
Cel 1 — pomoc regionom zacofanym	21,7	38	26,6	45,5
Cel 2 — restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych	16	b.d.	16,8	b.d.
Cel 5b — wspieranie rozwoju obszarów wiejskich	5	17	8,2	b.d.
Cel 6 — specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem:				
Szwecja (odsetki w stosunku do liczby ludności i terytorium Szwecji)	—	—	5	49
Finlandia (odsetki w stosunku do liczby ludności i terytorium Finlandii)	—	—	16,6	60

Źródło: Czykier-Wierzba D., 1998: Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk, s. 55, 61, 64, 97, 109, 113 — zestawienie własne.

Czwartą zasadą polityki regionalnej Unii Europejskiej jest więc kierowanie środków finansowych do obszarów biedniejszych. W praktyce są to najczęściej tereny o przeciętnie mniejszej gęstości zaludnienia. Zasada ta ma swoje głębokie uzasadnienie historyczne i merytoryczne. Większość państw należących obecnie do Unii Europejskiej wcześniej realizowało swoje własne narodowe polityki regionalne. Niski wskaźnik gęstości zaludnienia był jednym z najważniejszych kryteriów określających pod-

stawy tej polityki. W ten sposób obszar był kwalifikowany, bądź eliminowany z grona uprawnionych do skorzystania z pomocy regionalnej. Tak ważną rolę wskaźnika gęstości zaludnienia uzasadniano zwykle tym, że jest to najbardziej obiektywna reakcja ludności na miejscowe warunki życia. W miarę jak warunki te ulegają lokalnie lub regionalnie pogorszeniu, to w ujęciu wieloletnim (historycznym) z obszarów tych mieszkańcy będą emigrować. W konsekwencji gęstość zaludnienia tam maleje [7].

Polityka regionalna wobec obszarów wiejskich w Polsce

Podstawę prawną polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich w Polsce stanowi ustawa z dnia 12 maja 2000 r. o zasadach wspierania rozwoju regionalnego (Dz. U. Nr 48, poz. 550). W ustawie tej formułuje się cele, a także stwierdza się, że Rada Ministrów określa zakres, tryb i warunki wspierania przez państwo programów wojewódzkich. Program ten obejmuje m.in. „szczegółowe zestawienie źródeł finansowania...” oraz „zobiektywizowane kryteria wyodrębniania obszarów wsparcia, w których realizowany będzie program wsparcia w układzie określonym przez cele programu oraz w układzie wojewódzkim”. Wynika z tego, że prawne podstawy systemu polityki regionalnej, w tym również w stosunku do obszarów wiejskich, zostały w Polsce określone z uwzględnieniem koncepcji oraz trybu i procedur obowiązujących w Unii Europejskiej. Praktyczną stronę polityki regionalnej w Polsce określają natomiast trzy najważniejsze przesłanki:

- Pierwsza wynika z konieczności przeprowadzenia głębokiej restrukturyzacji na wsi oraz dostosowania polityki rolnej i całej gospodarki żywnościowej do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej, a więc jest to problem ogólnokrajowy o charakterze horyzontalnym, a nie regionalny;
- Druga wynika z konieczności przeprowadzenia równie głębokiej restrukturyzacji przemysłu, a także górnictwa i hutnictwa. W ten sposób pojawia się poważny konkurent dla obszarów wiejskich w dostępie do środków finansowych.
- Trzecia to środki finansowe — zakłada się, że głównym źródłem finansowania będą Fundusze Przedakcesyjne: ISPA, Phare i SAPARD, a więc pieniądze pochodzące z Unii Europejskiej. Mają one stanowić wstęp do oczekiwanych w perspektywie Funduszy Strukturalnych. Istnieje więc pogląd, że już rozdzielając pomoc przedakcesyjną, należy przyjąć aktualnie obowiązujące w Unii Europejskiej kryteria podziału Funduszy Strukturalnych, wśród których najważniejszym jest poziom Produktu Krajowego Brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca.

Analiza oficjalnych dokumentów Ministerstwa Rolnictwa i Rozwoju Wsi wskazuje, że to właśnie obiektywne przesłanki są główną przyczyną tego, iż w Polsce nie prowadzi się polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich [1]. W ramach Phare 98 Institution Building Komisja Europejska zaakceptowała trzy projekty pilotażowe Ministerstwa – wszystkie o charakterze horyzontalnym:

- wzmocnienie zdolności instytucjonalnych MRiGŻ w celu wdrażania wymogów Zintegrowanego Systemu Administracji i Kontroli (IACS);
- reforma, wzmocnienie i szkolenie administracji weterynaryjnej;
- wdrażanie systemu identyfikacji i rejestracji zwierząt.

W ramach Phare 99 Komisja Europejska zaakceptowała cztery projekty – wszystkie o charakterze horyzontalnym:

- przygotowanie do wdrażania Wspólnej Polityki Rolnej;
- wzmocnienie i rozwój administracji fitosanitarnej oraz ochrona fitosanitarna przyszłych zewnętrznych granic Unii Europejskiej;
- kontrola weterynaryjna i sanitarna na przyszłych granicach UE; skomputeryzowany system kontroli weterynaryjnej;
- podniesienie standardów niektórych placówek przetwórstwa żywności w sektorze mleczarskim (Polski Fundusz Mleczarski).

W ramach programu SAPARD Polska zaproponowała cztery obszary, na które będzie starała się uzyskać środki finansowe z UE:

- poprawa przetwórstwa i marketingu artykułów rolnych i rybnych;
- inwestycje w gospodarstwach rolnych;
- rozwój i poprawa infrastruktury obszarów wiejskich;
- różnicowanie działalności gospodarczej na obszarach wiejskich.

Dwa pierwsze z tych projektów mają charakter horyzontalny, a jedynie trzeci i czwarty regionalny.

Pod koniec roku 2000 pracowano w poszczególnych województwach nad koncepcją wykorzystania środków w ramach programu Phare 2001 „Spójność społeczno-ekonomiczna”. Zarząd województwa kujawsko-pomorskiego, mając do dyspozycji kwotę 18,9 mln euro, określił pięć priorytetów, które wynikają z przyjętej Strategii Rozwoju Województwa [10]:

- rozwój infrastruktury drogowej o znaczeniu ponadlokalnym;
- wspieranie innowacji i transferu technologii;
- rozwój zasobów ludzkich;
- wspieranie obszarów zagrożonych marginalizacją;
- wspieranie rozwoju sektora małych i średnich firm.

Wynika z tego, że w ramach wykorzystania funduszy przedakcesyjnych dominują w Polsce projekty o charakterze horyzontalnym, czyli takie, w których dużo mniejsze znaczenie przypisuje się realizacji polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich. Takie podejście jest uzasadnione poważnym opóźnieniem w dostosowaniu rolnictwa i całej gospodarki żywnościowej do standardów obowiązujących w Unii Europejskiej. Po zrealizowaniu tego etapu pojawi się jednak problem regionalnego i lokalnego różnicowania obszarów wiejskich, który będzie trzeba podjąć. Bez należytej oceny istniejących dysproporcji rozwojowych, a więc tego, co określono w tym opracowaniu jako pierwszy etap (pierwsza faza), czyli podstawy polityki regionalnej, problem ten nie będzie prawidłowo rozwiązywany.

Propozycje modyfikacji polityki regionalnej wobec obszarów wiejskich w Polsce

Procedura realizacji polityki regionalnej w Polsce przewiduje, podobnie jak w Unii Europejskiej, trzy etapy. Pierwszy etap polega na wyborze kryteriów oceny regionów. Wszystkie województwa w Polsce spełniają warunek dostępności do środków pochodzących z celu 1. Nie ma bowiem regionu, w którym poziom produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca przekraczałby 75% poziomu unijnego. W konsekwencji tylko sporadycznie posiłkujemy się dodatkowym kryterium (poziom bezrobocia), regionalnie różnicującym podział części Funduszy Przedakcesyjnych.

W Polsce mamy podzielone opinie na temat przydatności wskaźnika produktu krajowego jako najważniejszego instrumentu służącego określaniu podstaw polityki regionalnej w stosunku do obszarów wiejskich. Jest grupa osób, która pomija ten problem i opisuje zróżnicowanie kraju, wykorzystując wskaźnik PKB. Są też osoby, które uważają, że jak każdy wskaźnik — również i ten wzbudza cały szereg wątpliwości. Kategoria produktu krajowego brutto, traktowana jako funkcja zastosowanych czynników wytwórczych, jest miernikiem rozmiarów produkcji i całkowitego dochodu społecznego tylko w sensie ekonomicznym. Pomija natomiast rozległą sferę korzyści społecznych i satysfakcji jednostek, które nie są funkcją poniesionych nakładów i nie materializują się w produktach i usługach będących przedmiotem transakcji kupna-sprzedaży. Drugą przyczyną ułomności tego wskaźnika jest to, że nie obejmuje on wytwórczości nierynkowych dóbr materialnych i usług, które w polskiej gospodarce chłopskiej odgrywają istotną rolę i stanowią ważny składnik dobrobytu. Samozaopatrzenie produkcyjne sięga bowiem 40% ogólnych kosztów. Stąd też zmiana metody liczenia dochodu narodowego z MPS (Material Product System — System Produkcji Materialnej), gdzie udział rolnictwa w tworzeniu krajowego produktu globalnego wynosił 13–15%, na metodę SNA (System of National Accounts — System Rachunków Narodowych) zmniejsza udział rolnictwa do 6–7%. W krajach wysoko rozwiniętych, gdzie obrót nierynkowy w rolnictwie jest niewielki, miernik PKB — być może — mówi więcej o rzeczywistym wkładzie rolnictwa w ogólny rozwój gospodarczy, ale w takim kraju jak Polska miernik ten jest w wysokim stopniu ułomny. Zmiana metody liczenia „awansowała” więc Polskę do grupy krajów wysoko rozwiniętych, z relatywnie niskim udziałem rolnictwa w dochodzie narodowym [14].

Wskaźnik PKB na 1 mieszkańca jest więc nieobiektywny z czterech powodów:

- wyraźnie zaniża szacunek udziału rolnictwa w tworzeniu produktu globalnego w regionie;
- mówi o „swoistej wydajności ekonomicznej” mieszkańców, natomiast w ogóle nie mówi o podziale tych środków, a także nic nie wiemy o ekonomicznie niemierzalnych cechach, które często mają decydujący wpływ na jakość życia w regionie;
- nie może mieć żadnego zastosowania przy realizacji polityki lokalnej, gdyż skala szacunków przy obliczaniu PKB dla gmin, powiatów lub ich zespołów jest tak duża, że wynik będzie całkowicie odbiegał od rzeczywistości;

— pojawiają się też głosy, że ze względu na postępującą globalizację gospodarki coraz mniejszą rolę wskaźnik ten będzie odgrywał w porównaniach międzynarodowych, tym bardziej więc dotyczy to analiz międzyregionalnych.

Drugi etap polityki regionalnej polega na planowaniu środków finansowych. Z badań GUS wynika, że dystans rozwojowy dzielący skrajne województwa w Polsce jest stosunkowo duży. Poziom produktu krajowego brutto w przeliczeniu na 1 mieszkańca w województwie mazowieckim w roku 1998 wynosił 20920,5 zł i był ponad dwukrotnie większy od PKB w województwie lubelskim, gdzie osiągał wysokość 10383,0 zł [12]. Z ostatnio przeprowadzonych badań wynika jednak, że dystans dzielący powiaty i gminy w ramach jednego województwa jest znacznie większy niż przeciętna różnica między 16 regionami. W ten sposób faktycznie mówimy o dystansie dzielącym wieś od terenów zurbanizowanych, bo najbiedniejsze gminy należy utożsamiać właśnie z obszarami wiejskimi [8].

Główny więc problem, jeśli chodzi o obszary wiejskie, wiąże się z dostępem gmin do funduszy pomocowych. Polska Agencja Rozwoju Regionalnego realizowała od 1994 roku, w sześciu województwach, program Phare. Jednym z najważniejszych wniosków wynikających z tego przedsięwzięcia było stwierdzenie, że obok niewątpliwych korzyści występują jednak problemy, które nie tylko nie zostały rozwiązane, ale uległy nawet spotęgowaniu. Zapotrzebowanie na środki pomocowe wykazywały bowiem nie gminy najuboższe, ale te, gdzie sytuacja gospodarcza jest dobra, a poziom wykształcenia mieszkańców oceniony został jako lepszy niż przeciętny. Infrastruktura techniczna w gminach, które uczestniczyły w programie, była również w miarę rozwinięta, a więc prezentowała się korzystniej od pozostałych [13]. Równocześnie więc gminy najbiedniejsze, najczęściej położone peryferyjnie, nie mogły skorzystać z tych form wsparcia, gdyż najprawdopodobniej nie były w stanie zgromadzić minimalnej, ale niezbędnej kwoty środków własnych. Procedury pod tym względem były bowiem bardzo rygorystyczne. W ten sposób część gmin, być może właśnie tych najbardziej oczekujących na pomoc, została pozbawiona możliwości uzyskania wszystkich materialnych oraz pozamaterialnych korzyści wynikających z uczestnictwa w programie Phare-STRUDER.

Planując przydział środków na realizację polityki regionalnej, nie wystarczy wydzielić regiony (województwa) uprawnione do korzystania z pomocy zewnętrznej. Problem ten nabiera jeszcze większego znaczenia w nowym podziale administracyjnym kraju. Ważne stają się nie tylko różnice międzyregionalne (między dużymi województwami), ale może przede wszystkim istota tkwi w dystansie wewnątrzregionalnym, czyli między powiatami i gminami. Wydaje się, że problem ten dotychczas nie znalazł jeszcze należytego rozwiązania.

Trzeci etap to praktyczna realizacja. Wnioski na ten temat będzie można formułować dopiero po upływie roku lub dwóch od faktycznego uruchomienia mechanizmów polityki regionalnej.

1. Wykorzystując doświadczenia Unii Europejskiej w realizacji polityki regionalnej, nie można bezkrytycznie adaptować wszystkich jej rozwiązań do praktyki w Polsce. Należy przede wszystkim wziąć pod uwagę to, że:
 - Wspólnoty Europejskie od kilkunastu lat, a państwa członkowskie jeszcze wcześniej w ramach własnych budżetów narodowych, przyjęły do realizacji rozwiązania, których w Polsce nigdy nie stosowano. Nie mamy więc żadnych doświadczeń praktycznych w tym zakresie.
 - Kilkudziesięcioletnie opóźnienie pod tym względem występuje w Polsce z równoczesną kumulacją potrzeb w zakresie:
 - strukturalnej przebudowy wsi;
 - restrukturyzacji upadającego przemysłu ciężkiego i górnictwa;
 - regionalnych opóźnień i dysproporcji rozwojowych, w tym szczególnie na obszarach wiejskich.

W państwach Unii Europejskiej nie było takiej koncentracji problemów w czasie, a ponadto dzisiejsze potrzeby i oczekiwania co do poprawy warunków życia ludności są tam zupełnie na innym poziomie niż w Polsce.

2. W Unii Europejskiej można mówić o wyraźnym wydzieleniu i dominacji problemów regionalnych w ramach całej polityki strukturalnej. W konsekwencji najwięcej funduszy otrzymują regiony najuboższe. W Polsce natomiast już obecnie widać, że hierarchia potrzeb jest zupełnie inna. Oczekiwania w zakresie restrukturyzacji całej gospodarki, w tym szczególnie przemysłu ciężkiego oraz górnictwa, mogą zdominować na tyle dostęp do środków, że okaże się, iż głównym beneficjentem polityki regionalnej będzie np. województwo śląskie, które do najuboższych nie należy. Spełnia wprawdzie unijne kryteria, ale w Polsce jest na drugim miejscu pod względem produktu krajowego brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca (ok. 112% w stosunku do średniej krajowej przyjętej za 100).
3. W Polsce najszybciej rozwijają się duże miasta i skupione wokół nich obszary wiejskie. Dotyczy to szczególnie Warszawy, Krakowa, Poznania oraz Wrocławia. Ogólnie można też zauważyć, że w zachodniej części Polski korzystniej prezentuje się gospodarka niż na wschodnich terenach. Niektórzy twierdzą nawet, że granicą dzielącą Polskę pod tym względem jest Wisła. Najważniejszą konsekwencją tej sytuacji są przestrzennie zróżnicowane warunki życia na wsi. Nie jest to jednak wąsko rozumiana ekonomiczna efektywność nakładów, ale coś znacznie więcej, co określa postawy i zachowania mieszkańców. Istniejące bowiem warunki życiowe oraz szanse i możliwości ich poprawy lub brak takich perspektyw w dotychczasowym miejscu zamieszkania są najważniejszymi czynnikami kształtującymi decyzje produkcyjne i konsumpcyjne mieszkańców.
4. Nie pobudzi się w Polsce przedsiębiorczości tam, gdzie społeczności lokalne nie będą widziały szans dla siebie, swoich dzieci, czy ewentualnie wnuków. Ich reak-

cje są stosunkowo łatwe do przewidzenia. Najwcześniej zaobserwujemy zmniejszenie aktywności zawodowej, w tym zwłaszcza w rolnictwie, następnie — zauważalny jest wzrost bezrobocia. Z kolei ostatnim etapem postępowania procesów społecznej i ekonomicznej degradacji wsi jest jej wyludnianie. Postawy, reakcje i zachowania ludności są więc najbardziej obiektywną formą charakterystyki potencjału społeczno-ekonomicznego swojego miejsca zamieszkania. Jeśli owe postawy są lokalnie oraz regionalnie istotnie zróżnicowane, to mamy najważniejszy argument uzasadniający konieczność zastosowania interwencji państwa, którą określamy jako politykę regionalną wobec obszarów wiejskich. W Polsce ten pogląd zaczyna dopiero od niedawna przeważać nad dotychczas dominującymi metodami liberalnymi, które — najprościej ujmując — charakteryzują się pozorną minimalizacją interwencji państwa.

5. Jeśli decydujemy się przeciwdziałać tym negatywnym zjawiskom występującym na wsi, to należy opracować metodę oceny potencjału społeczno-ekonomicznego w ujęciu wojewódzkim oraz powiatowym. Metoda ta powinna wyeliminować wszystkie albo większość ujemnych cech związanych z zastosowaniem produktu krajowego brutto jako najważniejszego wskaźnika oceny warunków życia. Jej zastosowanie umożliwiłoby dokonanie podziału obszarów wiejskich na trzy grupy:
 - pierwszą stanowiłyby tereny charakteryzujące się najwyższym potencjałem społeczno-ekonomicznym oraz najkorzystniej usytuowane. Na tych obszarach można stosować liberalne metody polityki regionalnej, a słuszną koncepcją rozwoju byłaby maksymalizacja produktu krajowego brutto;
 - do drugiej grupy zostałyby zaliczone gminy i powiaty o mniejszym potencjale społeczno-ekonomicznym, ale takie, które przy zewnętrznym wsparciu finansowym byłyby zdolne realizować własne inicjatywy społeczne i gospodarcze. W tej grupie uzasadnioną metodą byłby interwencjonizm państwowy, a jako obowiązującą koncepcję należałoby tam uznać zrównoważone tempo rozwoju społecznego i gospodarczego;
 - trzecią grupę obszarów wiejskich stanowiłyby jednostki o najniższym potencjale społeczno-gospodarczym, które można byłoby nawet uznać już za zdegradowane (upośledzone). Tutaj obowiązującą metodą byłby interwencjonizm państwowy, a prawidłową koncepcją rozwoju terenów wiejskich powinna być dominacja celów społecznych nad gospodarczymi.
6. Zwiększając w sposób istotny elastyczność polityki regionalnej, możemy zrealizować kilka celów równocześnie. W tym bardzo ważny problem, a mianowicie pogłębiający się dystans cywilizacyjny między częścią obszarów wiejskich a terenami zurbanizowanymi. Jeśli tych kwestii nie podejmiemy, to będziemy postępowali wbrew przyjętej w Polsce ustawowo zasadzie zrównoważonego rozwoju.

-
- [1] Biuletyn Informacyjny 2/2000. Ministerstwo Rolnictwa i Rozwoju Wsi, Warszawa: 16–24.
- [2] Ciepielewska M. 1999. Uzgodnienia berlińskie w sprawie Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności. Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej, nr 5. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa: 51–54.
- [3] Ciepielewska M. 2000. Polityka strukturalna Wspólnoty w zakresie obszarów wiejskich. W: Polityka rolna i strukturalna Unii Europejskiej a procesy dostosowawcze w rolnictwie polskim. FAPA, Warszawa: 86–94.
- [4] Czykier-Wierzba D. 1998. Polityka regionalna Unii Europejskiej. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk: 55, 96 — obliczenia własne.
- [5] Czykier-Wierzba D. 1997. Problemy poprawy konkurencyjności obszarów wiejskich w Unii Europejskiej. W: Agrobiznes i obszary wiejskie wobec integracji z Unią Europejską — nadzieje, szanse, obawy. IV Kongres Stowarzyszenia Ekonomistów Rolnictwa i Agrobiznesu. Szczecin: 91.
- [6] Gmyrek A.M. 1999. Główne zasady polityki strukturalnej WE. Propozycje modyfikacji na lata 2000–2006 — wnioski dla Polski. Biuletyn Informacyjny Wspólnoty Europejskiej, nr 6. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego, Warszawa: 54–60.
- [7] Heller J. 1990. Podstawy regionalizacji polityki rolnej w wybranych krajach europejskich. *Wieś i Rolnictwo* 2: 184–202.
- [8] Heller J. 2000. Regionalizacja obszarów wiejskich w Polsce. *Studia i Monografie*, z. 99. IERiGŻ, Warszawa: 84–96.
- [9] Jurcewicz A., Kozłowska B., Tomkiewicz E. 1995. Polityka rolna Wspólnoty Europejskiej w świetle ustawodawstwa i orzecznictwa. Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa: 50.
- [10] Kuźniewicz J. 2000. Finansowe wsparcie rozwoju regionalnego z funduszy Unii Europejskiej. W: Społeczno-ekonomiczne aspekty integracji krajów Europy Środkowo-Wschodniej z Unią Europejską. Konferencja WSHE Włocławek, maszynopis: 1–3.
- [11] Oręziak L. 2000. Finansowanie działalności Unii Europejskiej — implikacje dla Polski. W: Płowiec U. (red.) Polska i Unia Europejska — stan obecny i wyzwania na przyszłość. Agencja Wydawnicza Placet, Warszawa: 97.
- [12] Produkt Krajowy Brutto według województw w 1998 roku. Główny Urząd Statystyczny, Urząd Statystyczny w Katowicach. Warszawa 2000: 25.
- [13] Rudnicka W. 1997: Opinie gmin objętych pomocą programu Phare-Struder o jego efektach. PARR, Warszawa: 3.
- [14] Woś A. 1995. Strategiczne cele rozwoju rolnictwa i jego otoczenia (studium teoretyczne), z. 1. IERiGŻ, Warszawa: 10–12.

European Union's regional policy — suggestions for Poland

Key words: European Union, regional policy, rural areas

Summary

Legal regulations concerning regional policy, were defined in Poland considering the conceptions, course of activities and the procedures being currently in force in the EU. However, there is still a lack of flexibility just at the stage of describing the basis of this policy. Every province in Poland fulfils the condition of accessibility to the means from the aim no. 1. There is no region, where the level of gross domestic product per capita would exceed 75% of the EU level. Consequently, only rarely the additional criteria (unemployment level) are used, that regionally differentiate the division of Preaccessive Funds. According to the latest studies, the distance among the communes within one province is much bigger than the average difference among 16 regions. However, there is no established method of division of the means among the communes. Thus, the whole regional policy becomes inflexible and does not consider such an essential problem — the distance between the country and urban areas, as the poorest communes should be identified just with the rural areas.