

*Dorota Czykier-Wierzba*

*Katedra Finansów Uniwersytetu Gdańskiego*

## **Problemy wspierania rozwoju obszarów wiejskich w państwach Unii Europejskiej**

Polityka regionalna prowadzona jest w państwach Unii Europejskiej (dawniej EWG) od wielu lat. Jej celem jest ograniczenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów państw Unii oraz zmniejszenie zacofania najsilniej upośledzonych obszarów, w tym również wiejskich. Powinno to przyczynić się do pogłębienia społecznej i gospodarczej spójności Unii.

Zwiększenie rangi rozwoju regionalnego w procesach integracji europejskiej nastąpiło jednak dopiero w latach osiemdziesiątych<sup>1</sup>. Od tego momentu polityka regionalna stała się w państwach Unii jednym z głównych narzędzi przemian strukturalnych. Wzrost roli tej polityki wiązał się z przyjęciem do tego ugrupowania Grecji, Hiszpanii i Portugalii<sup>2</sup>. Kraje te charakteryzowały się znacznie niższym od pozostałych członków tej organizacji poziomem rozwoju gospodarczego.

W początkowym okresie polityka regionalna była finansowana, w głównej mierze, z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), a także z Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA i Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS). W latach 1975–1980 większość środków z EFRR (około 83%) przyznano zacofanym regionom w Wielkiej Brytanii, Francji i we Włoszech. Struktura rozdysponowania tego funduszu zmieniła się z chwilą przyjęcia do Unii Grecji, Hiszpanii i Portugalii. W 1986 roku na te trzy kraje przypadało 50% środków z EFRR [5, 6].

W związku z poszerzeniem tego ugrupowania o nowych członków środki pozostające w dyspozycji EFRR, Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA oraz EFS okazały się niewystarczające w stosunku do potrzeb. Stąd powstała konieczność zreformowania, w połowie lat osiemdziesiątych, polityki strukturalnej. W wyniku reformy zwiększone zostały znacznie fundusze przeznaczone na ograniczenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy poszczególnymi regionami (z 9,0 mld ECU w 1989 roku do 14,5 mld ECU w 1993 roku) [1, 17].

---

<sup>1</sup> Do lat osiemdziesiątych pogłębiały się w państwach Unii dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów gospodarczych [4].

<sup>2</sup> Tak na przykład w wyniku przyjęcia do Unii Hiszpanii i Portugalii areał użytków rolnych wzrósł o 23,3%, zaś liczba zatrudnionych w rolnictwie zwiększyła się o 26,6%.

Równocześnie ustalono, że środki będące w dyspozycji funduszy strukturalnych zostaną przeznaczone na realizację pięciu priorytetowych celów, tj.:

- 1) pomoc dla regionów zacofanych,
- 2) restrukturyzację zacofanych regionów przemysłowych,
- 3) likwidację długotrwałego bezrobocia,
- 4) wspieranie zatrudnienia ludzi młodych,
- 5) a) przyspieszenie dostosowania rolniczych struktur produkcyjnych oraz  
b) wspieranie, w ramach reformy wspólnej polityki rolnej, rozwoju obszarów wiejskich [9].

Wprawdzie z polityką regionalną wiązać się bezpośrednio tylko trzy z pięciu wymienionych celów (tj.: 1, 2 i 5b), to jednak dalsze rozważania zostaną poświęcone wyłącznie zagadnieniom związanym z rozwojem obszarów wiejskich w państwach Unii<sup>3</sup>.

W latach 1989–1993 na realizację celu 1 przeznaczono 38,2 mld ECU, co stanowiło ponad 63% ogólnej kwoty funduszy strukturalnych. Środki te zostały skierowane do państw, w których PKB na 1 mieszkańca stanowił mniej niż 75% średniego dochodu państw Unii. Według tego kryterium do regionów zacofanych zaliczono całą Grecję, Irlandię i Portugalię oraz dużą część Hiszpanii i pld. Włoch, Korsykę, zamorskie terytoria Francji oraz Irlandię Północną (należącą do Wielkiej Brytanii). W związku z tym w latach 1989–1993 większość środków z funduszy strukturalnych przyznano, w ramach celu 1, opóźnionym w rozwoju regionom położonym na terenie Hiszpanii, Włoch, Portugalii, Grecji i Irlandii (tab. 1).

Na realizację natomiast celu 5b przeznaczono w latach 1989–1993 2,6 mld ECU. Warunkiem uruchomienia środków interwencji strukturalnej, w ramach wspierania rozwoju obszarów wiejskich, były następujące kryteria:

- wysoki udział zatrudnionych w rolnictwie w ogólnym zatrudnieniu,
- niski poziom dochodów w rolnictwie,
- niska wartość produktu krajowego brutto (PKB) na mieszkańca.

Regiony rolnicze wymagające pomocy w ramach reform strukturalnych zamieszkiwało w tych latach 5% ludności i obejmowały one 17% obszaru Unii. Występowały one we wszystkich krajach tego ugrupowania, poza Grecją, Irlandią i Portugalią, które zostały objęte w całości pomocą w ramach celu 1. Były to zatem obszary słabiej rozwinięte, ale znajdujące się w krajach o wysokim przeciętnym poziomie dochodu na głowę mieszkańca. W latach 1989–1993 najwięcej środków na rozwój obszarów

<sup>3</sup> W krajach wysoko rozwiniętych stosuje się wiele kryteriów dla wyodrębnienia obszarów wiejskich (np. w Wielkiej Brytanii aż dziesięć), w większości z nich za obszary wiejskie uznaje się całość obszaru kraju poza terytorium miast. W krajach OECD zaproponowano wyodrębnienie trzech kategorii obszarów wiejskich: obszary ekonomicznie zintegrowane, pośrednie obszary wiejskie, odległe obszary wiejskie [18].

**Tabela 1.** Podział funduszy strukturalnych w Unii Europejskiej w latach 1989–1993 według celów (w mln ECU)

Kraje	Cel 1	Cel 2	Cel 3 + 4	Cel 5b
Belgia	—	195	174	33
Dania	—	30	99	23
Niemcy	—	355	573	525
Grecja	6667	—	—	—
Hiszpania	9779	735	563	285
Francja	888	700	872	960
Irlandia	3672	—	—	—
Włochy	7443	265	585	385
Luksemburg	—	15	7	3
Holandia	—	15	230	44
Portugalia	6958	—	—	—
Wlk. Brytania	793	1510	1025	350

Źródło: [4].

wiejskich otrzymała Francja, której przyznano około 37% kwoty przeznaczonej na realizację celu 5b (tab. 1).

Środki pochodzące z funduszy strukturalnych pozwoliły na realizację wielu inwestycji na obszarach wiejskich państw Unii w ramach programów: narodowych, międzynarodowych, długookresowych (celowych) i zintegrowanych [11].

Oceniając efekty prowadzonej w latach 1989–1993 polityki regionalnej, można stwierdzić, że wydatkowanie w tych latach znacznych środków finansowych na prowadzenie tej polityki nie spowodowało jednak likwidacji w państwach Unii dysproporcji rozwoju poszczególnych regionów. Nastąpiło jedynie pewne ich ograniczenie, co w praktyce oznacza, że tempo likwidacji różnic w poziomie rozwoju regionów było powolne pomimo koncentracji środków z funduszy strukturalnych w regionach opóźnionych. Wynika stąd, że likwidacja różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów w państwach Unii okazała się problemem trudniejszym i bardziej złożonym niż to początkowo przewidywano. Jego rozwiązanie będzie wymagało więc nie tylko, jak się ocenia, dłuższego czasu, ale także przeznaczenia z budżetu Unii znacznych środków finansowych.

Niezadowalające efekty polityki regionalnej w latach 1989–1993, w warunkach wysokiego wzrostu kosztów prowadzenia tej polityki, stały się przesłanką kolejnej jej modyfikacji w 1994 roku. W związku z tym zostały utworzone dwa nowe fundusze strukturalne. Jednym z nich jest Fundusz Spójności, który ma wspomagać funkcjonowanie istniejących funduszy strukturalnych, drugi zaś (Financial Instrument for

Fisheries Guidance) ma służyć wspieraniu zmian strukturalnych w rybołówstwie, w tym głównie promocji produktów rybnych i modernizacji floty rybackiej [14].

Funkcjonowanie funduszy, jako instrumentu realizacji polityki strukturalnej, określają obecnie takie podstawowe zasady, jak:

- Koncentracja środków w rozumieniu finansowym, geograficznym i celowym. Oznacza ona integrację środków finansowych rozproszonych poprzednio pomiędzy oddzielnie działające wspólne fundusze oraz sprzężenie finansowania budżetowego z kredytowaniem, wyznaczenie z góry obszarów, które korzystać będą z pomocy funduszy, a także wyznaczenie celów, które fundusze mogą finansować.
  - Komplementarność. Należy przez nią rozumieć, że działania i środki Unii muszą uzupełniać działania narodowe. W praktyce oznacza to, że środki z funduszy strukturalnych przeznaczone są jedynie na dofinansowanie określonych przedsięwzięć w poszczególnych krajach członkowskich i są realizowane z funduszy publicznych lub prywatnych. Przyznawanie tych środków opiera się na dość skomplikowanych procedurach.
  - Partnerstwo. Oznacza włączenie w proces podejmowania decyzji i ich realizację odpowiednich szczebli władz wspólnotowych i krajowych oraz instytucji i środowisk regionalnych i lokalnych.
  - Podejmowanie działań w ramach kompleksowych wieloletnich programów dostosowań strukturalnych o możliwie szerokim zakresie przedmiotowym i regionalnym [3].
- W wyniku reformy zmienione zostały również przepisy regulujące zarządzanie funduszami strukturalnymi. Zmiany w przepisach polegają głównie na:
- stworzeniu możliwości realizowania inwestycji w zakresie edukacji i ochrony zdrowia w regionach objętych celem 1,
  - połączeniu dotychczasowych celów 3 i 4 w jeden cel 3, który ma ułatwić pracownikom adaptację do zmian zachodzących w przemyśle,
  - uelastycznieniu celu 5a, poprzez włączenie doń instrumentu finansowego dotyczącego wspierania zmian strukturalnych w rybołówstwie [17].

W związku z przyjęciem do Unii w 1995 roku nowych członków (Austrii, Finlandii i Szwecji) ustalony został, w ramach funduszy strukturalnych, dodatkowy 6 cel — specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem. Ze środków przewidzianych na jego realizację przyznawana będzie w latach 1995–1999 pomoc dla regionów bardzo słabo zaludnionych (poniżej 8 osób na 1 km<sup>2</sup>) znajdujących się na płn. Finlandii (powyżej 62° szer. geogr. płn.), w wysokości 511 mln ECU, i Szwecji, w wysokości 230 mln ECU<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Przewiduje się, że w latach 1995–1999 nowi członkowie Unii otrzymają z funduszy strukturalnych środki w wysokości 4747 mln ECU, w tym: Austria — 1623 mln ECU, Szwecja — 1420 mln ECU i Finlandia — 1704 mln ECU [7, 16].

Wprowadzone na początku lat dziewięćdziesiątych zmiany w polityce regionalnej miały na celu głównie poprawę zarządzania funduszami strukturalnymi (lepsze planowanie wydatków, większą efektywność ich wykorzystania, lepszą koordynację polityk wpływających na rozwój regionalny, większą przejrzystość przepisów itd.).

Wydatki związane z prowadzeniem w latach 1994–1999 polityki rolnej będą, podobnie jak to miało miejsce w poprzednich latach, pokrywane z dochodów budżetu Unii (tab. 2). Do głównych źródeł tych dochodów należą obecnie: cła, VAT i PNB<sup>5</sup>. Oprócz tego budżet Unii czerpie dochody na przykład z kar nakładanych przez Komisję Europejską na przedsiębiorstwa nie stosujące się do przepisów wspólnotowych, z odsetek od pożyczek i depozytów bankowych, sprzedaży publikacji itp<sup>6</sup>.

Jeżeli chodzi o udział poszczególnych państw członkowskich w całości dochodów budżetowych Unii, pochodzących z wymienionych źródeł, to można stwierdzić, że w 1994 roku ponad trzy czwarte tych dochodów pochodziło z: Niemiec (29,5%), Francji (18,2%), Włoch (13,2%) i Wielkiej Brytanii (15,6%), [2].

Podkreślić należy, że budżet Unii stanowił w 1994 roku zaledwie 1,2% PNB państw Dwunastki oraz 3,4% ich budżetów narodowych. Wynikało to stąd, że większa część takich wydatków jak: obrona narodowa, szkolnictwo, ochrona zdrowia, pomoc socjalna itp. obciążała budżety narodowe państw członkowskich.

W programie reformy założono wydatkowanie w latach 1994–1999 z budżetu państw Unii na Fundusze Strukturalne około 160 mld ECU (tab. 2). Kwota ta jest 2,7 razy wyższa od wydatków na fundusze strukturalne w poprzednich latach (1989–1993) [13].

W 1999 roku, w porównaniu z 1994 rokiem, środki przeznaczone na te fundusze wzrosną o 37%, zaś budżet państw Unii zwiększy się w tych latach o 20,1%. W konsekwencji nastąpi wzrost udziału funduszy strukturalnych w budżecie Unii z 31,3% w 1994 roku do 35,7% w 1999 roku.

Większość środków z funduszy strukturalnych (96,810 mld ECU) zostanie przeznaczona, podobnie jak w poprzednich latach, na realizację celu 1. W latach 1994–1999 wydatki z tych funduszy na pomoc dla zacofanych regionów będą 2,5 raza wyższe w porównaniu z poprzednim okresem. Podkreślić też należy, że przyrost w budżecie Unii środków na finansowanie polityki regionalnej wykazuje, w porównaniu z innymi wydatkami, największą dynamikę. Stąd też wzrośnie znacznie udział w

---

<sup>5</sup> W państwach Unii cła pobierane są przez właściwe władze poszczególnych państw członkowskich i przekazywane w całości do budżetu Unii, po czym 10% wpływów narodowych podlega zwrotowi. Faktycznie więc budżet Unii zasila 90% dochodów pobieranych z ceł [2].

<sup>6</sup> Tak na przykład w 1994 roku udział ceł w tworzeniu dochodów budżetu Unii wynosił 19,7%. VAT — 50,4% PNB — 26,5% i opłat wyrównawczych — 3,1% [2, 10].

**Tabela 2.** Przewidywane wydatki budżetowe Unii Europejskiej w latach 1994–1999 (w mld ECU)

Wyszczególnienie	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Budżet UE ogółem	70,0	72,5	75,2	78,0	81,0	84,1
w tym FEOGA	35,1	35,7	36,4	37,0	37,7	38,4
Fundusze strukturalne	21,9	23,5	25,0	26,5	28,4	30,0
% budżetu UE	31,3	32,3	33,2	33,9	35,0	35,7
w tym:						
na cel 1	13,2	14,3	15,3	16,4	17,8	19,3
% funduszy strukturalnych	65,7	66,5	67,4	68,3	69,3	70,4

Źródło: [12, 17].

funduszach strukturalnych środków przeznaczonych na realizację celu 1 z 65,7% w 1994 roku do 70,4% w 1999 roku, podczas gdy w 1989 roku udział ten wynosił 62,2%. W efekcie w latach 1994–1999 na cel 1, czyli na pomoc dla krajów zacofanych przeznaczony z funduszy strukturalnych 13,4 razy więcej środków aniżeli na cel 2, 6,7 razy więcej środków aniżeli na cele 3 i 4, 17 razy więcej środków aniżeli na cel 5a i 15,3 razy więcej aniżeli na cel 5b (tab. 3). Przytoczone liczby świadczą o koncentracji środków z funduszy strukturalnych na finansowaniu celu 1.

Wyrazem znacznej koncentracji środków na ten cel jest również wysoki udział funduszy strukturalnych w PKB państw objętych pomocą w ramach celu 1. W latach

**Tabela 3.** Podział Funduszy Strukturalnych w UE w latach 1994–1999 według celów (w mld ECU w cenach z 1994 roku)

Kraje	Cel 1	Cel 2*	Cel 3+4	Cel 5a	Cel 5b
Belgia	0,730	0,160	0,465	0,192	0,077
Dania	—	0,056	0,301	0,262	0,054
Niemcy	13,640	0,733	1,942	1,134	1,227
Grecja	13,980	—	—	—	—
Hiszpania	26,300	1,130	1,843	0,432	0,664
Francja	2,190	1,165	3,203	1,913	2,238
Irlandia	5,620	—	—	—	—
Włochy	14,860	0,684	1,715	0,799	0,901
Luksemburg	—	0,007	0,023	0,040	0,006
Holandia	0,160	0,300	1,079	0,159	0,150
Portugalia	13,980	—	—	—	—
Wlk. Brytania	2,360	2,142	3,377	0,439	0,817

Źródło: [16]

\* 1994–1996

1994–1999 udział ten, przy średniej wynoszącej 1,8% dla krajów objętych pomocą w ramach celu 1, ukształtuje się na wyższym poziomie w: Portugalii (3,2%), Grecji (3,4%), Irlandii (2,1%) i Hiszpanii (2,2%).

O znacznej koncentracji tych środków może również świadczyć to, że w latach 1994–1999 wydatki z funduszy strukturalnych na pomoc dla regionów opóźnionych (cel 1) w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyniosą średnio (w cenach z 1994 roku) 1028 ECU. Znacznie wyższe od średniej będą one jednak w tym okresie w takich krajach, jak: Irlandia (1604 ECU), Portugalia (1417 ECU), Grecja (1369 ECU) oraz Hiszpania (1130 ECU).

W wyniku koncentracji środków z funduszy strukturalnych na finansowaniu celu 1 regiony opóźnione w rozwoju korzystające z tych środków będą zajmowały 45,5% terytorium Unii, podczas gdy w latach 1989–1993 zajmowały 38% obszaru tego ugrupowania. Zamieszkuje je 26,6% ludności Unii, podczas gdy w latach 1989–1993 zamieszkiwało tam 21,7% ludności. Wzrost obszaru, jak i liczby ludności objętej pomocą w ramach celu 1 wynika stąd, iż w latach 1994–1999 po raz pierwszy pomocą objęte zostaną niektóre opóźnione w rozwoju regiony znajdujące się na terytorium Belgii, Holandii oraz we wschodnich landach Niemiec (tab. 3).

Rozwój zacofanych regionów (cel 1) finansowany będzie głównie ze środków pochodzących z czterech funduszy strukturalnych tj.: z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Socjalnego (EFS), Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA oraz instrumentu finansowego służącego wspieraniu zmian strukturalnych w rybołówstwie (FIAF). Większość środków przeznaczonych na ten cel będzie pochodziło jednak z pierwszego z tych funduszy, tj. EFRR (60%). Stąd rola pozostałych funduszy w finansowaniu opóźnionych w rozwoju regionów będzie znacznie mniejsza. W latach 1994–1999 ich udział w finansowaniu celu 1 wyniesie odpowiednio: EFS — 23,5%, FEOGA — 14,6% i FIAF — 1,9% [16]: 12.

W latach 1994–1999 najwięcej środków z funduszy strukturalnych przeznaczonych zostanie, w ramach celu 1, na rozwój zacofanych regionów głównie w: Hiszpanii (28%), Włoszech (15,9%), Grecji (14,9%) i Portugalii (14,9%). Ponadto, po raz pierwszy, jak wspomniano, znaczne środki przeznaczone zostaną w tych latach również na wspieranie rozwoju wschodnich landów Niemiec (tab. 3).

W krajach objętych pomocą, w ramach celu 1, środki pochodzące z funduszy strukturalnych zostaną wykorzystane głównie na rozwój (tab. 4):

- infrastruktury (31,2%),
- czynnika ludzkiego (28,5%),
- otoczenia rolnictwa (38,1%).

Zakłada się, że na obszarach objętych pomocą w ramach celu 1 środki przeznaczone na dofinansowanie rozwoju infrastruktury będą w latach 1994–1999 skierowane przede wszystkim na poprawę warunków komunikacyjnych oraz stanu środowiska naturalnego. Będzie to stanowiło w tych latach odpowiednio: 16,2% i 8,9% ogólnej kwoty funduszy przewidzianych na realizację celu 1.

Wykorzystanie tych środków w poszczególnych krajach Unii będzie jednak w latach 1994–1999 zróżnicowane. W większości z tych państw (Grecji, Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Wielkiej Brytanii) zostaną one skierowane głównie na poprawę warunków komunikacyjnych. Z kolei w Niemczech i we Włoszech przeznaczony się je na ochronę i poprawę stanu środowiska naturalnego. W krajach natomiast o najniższym poziomie PKB na 1 mieszkańca (w Grecji, Hiszpanii, Irlandii i Portugalii) znaczne środki wykorzystane zostaną, obok powyższych celów, również na rozwój telekomunikacji, poprawę zaopatrzenia w energię elektryczną i ochronę zdrowia (tab. 4).

Jeżeli zaś chodzi o rozwój czynnika ludzkiego, to w państwach Unii przeznaczony się na ten cel w latach 1994–1999 znacznie więcej środków, aniżeli miało to miejsce w poprzednim okresie (w latach 1989–1993). Zwiększenie na ten cel funduszy ma przyczynić się do podwyższenia poziomu wykształcenia nauczycieli, zwiększenia liczby szkół, a także poprawy ich wyposażenia w pomoce naukowe. Działania te powinny w konsekwencji umożliwić dostęp większej niż dotychczas liczbie młodzieży do różnych typów szkół oraz spowodować poprawę poziomu wykształcenia ludności na obszarach objętych wsparciem realizowanym w ramach celu 1.

Szczególną uwagę zwraca się jednak w zmodyfikowanym programie polityki regionalnej na rozwój kształcenia zawodowego. Na ten cel przeznaczony się ponad 19% ogólnej kwoty środków przewidzianych na pomoc dla regionów zacofanych (tab. 4). W latach 1994–1999 przewiduje się rozwijanie profili kształcenia zawodowego dostosowanych, bardziej niż dotychczas, do potrzeb rynku pracy i wprowadzanych w przedsiębiorstwach nowych technologii oraz kierunków rozwoju gospodarki.

W związku z tym we wszystkich państwach Unii objętych wsparciem, w ramach celu 1, większość środków przeznaczona się na rozwój kształcenia zawodowego. Wyjątek stanowią pod tym względem jedynie dwa państwa, tj. Grecja i Holandia, w których preferowany będzie rozwój szkolnictwa podstawowego (tab. 4).

Zakłada się również dofinansowanie z funduszy strukturalnych badań oraz wprowadzania w przedsiębiorstwach przemysłowych oraz usługowych nowych technologii (4%). Najwięcej środków na dofinansowanie badań naukowych i wprowadzanie w przedsiębiorstwach nowych technologii zostanie przeznaczonych w takich krajach, jak: Włochy, Hiszpania, Niemcy, Irlandia i Portugalia (tab. 4). Wykorzystanie na ten cel środków powinno przyczynić się do modernizacji w tych krajach zarówno przedsiębiorstw przemysłowych, jak i usługowych. Dzięki temu wzrosną wydatnie szanse znalezienia pracy przez młodzież kończącą różne typy szkół zawodowych.

Najwięcej środków przeznaczonych na cel 1 zostanie, jak wspomniano, skierowanych w latach 1994–1999 na rozwój otoczenia rolnictwa. Fundusze te będą przeznaczone głównie na stworzenie w poszczególnych regionach nowych miejsc pracy. Pozwoli to na wykorzystanie istniejących tam rezerw siły roboczej. W związku z tym będą wspierane inwestycje służące rozwojowi przedsiębiorstw przemysłowych, usługowych, rzemiosła, turystyki oraz dotyczące transferu technologii itp.



**Tabela 4.** Podział środków przeznaczonych na pomoc dla krajów zaoferowanych (cel 1) w państwach Unii Europejskiej w latach 1994–1999 (w mln ECU) [16]

Wyszczególnienie	Belgia	Niemcy	Grecja	Hiszpania	Francja	Irlandia	Włochy	Holandia	Portugalia	Wielka Brytania	Ogółem
<b>Infrastruktura</b>	138	1106	6408	10628	610	1109	4420	36	4146	671	29273
Transport	34	0	4002	6100	262	888	1742	31	1872	314	15244
Telekomunikacja	12	0	252	418	1	37	418	0	276	20	1435
Energetyka	0	0	864	624	8	70	312	0	426	190	2495
Ochrona środowiska	92	1106	624	3034	323	74	1867	5	1056	146	8326
Zdrowie	0	0	666	452	15	39	81	0	516	0	1770
<b>Rozwój czynnika ludzkiego</b>	254	4261	3444	7462	595	2469	3184	40	4110	895	26713
Szkolnictwo podstawowe	21	0	1878	623	86	1007	0	28	1404	0	5048
Szkolnictwo zawodowe	139	3648	1236	5974	465	1094	2209	0	2334	791	17890
Rozwój badań	93	613	330	865	43	368	975	11	372	104	3775
<b>Rozwój otoczenia rolnictwa</b>	335	7973	3882	8023	748	1831	7168	56	4992	713	35721
Przemysł i usługi	252	4748	1008	3019	215	559	3708	22	2226	331	16088
Obszary wiejskie	50	3141	2040	3422	387	853	2341	22	1908	242	14405
Rybołówstwo	32	0	690	550	47	64	257	8	240	37	3313
Turystyka	32	0	690	550	99	355	862	5	618	103	3313
<b>Ogółem</b>	730	13640	13980	26300	2190	5620	14860	150	13980	2360	93810

Na rozwój obszarów wiejskich (cel 5b) przeznaczony się w latach 1994–1999 6,134,1 mln ECU, czyli 2,4 razy więcej aniżeli w poprzednim okresie, tj. w latach 1989–1993 (tab. 1 i 3). Regiony rolnicze objęte pomocą w ramach celu 5b są zamieszkałe przez 8,2% ludności Unii, zaś w latach 1989–1993 zamieszkiwało tam 5% ludności.

Rozwój obszarów wiejskich będzie dofinansowany, jak wynika z danych zawartych w tabeli 5, ze środków Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA, EFRR i EFS. Udział pierwszego z tych funduszy, w ogólnej kwocie środków przeznaczonych na cel 5b, wyniesie w latach 1994–1999 42,4%, zaś pozostałych odpowiednio: 42,7% i 14,9%.

Z funduszy tych będzie dofinansowany rozwój obszarów wiejskich znajdujących się na terenie głównie Francji, Niemiec, Włoch, Wielkiej Brytanii i Hiszpanii. Podkreślić należy, że w latach 1994–1999 ponad 90% środków przeznaczonych na realizację celu 5b zostało przyznanych tym pięciu krajom, w tym Francji — 36,5%, Niemcom — 20%, Włochom — 14,8%, Wielkiej Brytanii — 13,3% i Hiszpanii — 10,8% (tab. 3).

Wynika stąd, że najwięcej środków przeznaczony się z funduszy strukturalnych na rozwój obszarów wiejskich na terenie Francji. Stąd też w latach 1994–1999 będzie przypadało na ten kraj 35,7% wydatków EFRR, 32,2% wydatków EFS i 38,7% wydatków Sekcji Orientacji Funduszu FEOGA (tab. 5).

Zakłada się, że środki z funduszy strukturalnych zostaną w tych państwach przeznaczone głównie na:

— dywersyfikację produkcji rolnej i leśnej,

**Tabela 5.** Źródła finansowania obszarów wiejskich (cel 5b) w państwach Unii Europejskiej w latach 1994–1999 (w mln ECU)

Kraje	RFRR	EFS	FEOGA*
Belgia	40,5	13,0	23,5
Dania	21,6	10,8	21,6
Niemcy	474,3	230,8	521,9
Hiszpania	160,9	88,7	414,5
Francja	938,2	292,8	1007,0
Włochy	369,1	122,2	409,7
Luksemburg	3,0	0,8	2,2
Holandia	81,8	17,6	50,6
Wielka Brytania	532,6	133,7	150,7
Ogółem	2622,0	910,4	2601,7

Źródło: [16].

\* Sekcja Orientacji.

- rozwój sektorów nierolniczych,
- rozwój agroturystyki,
- ochronę środowiska,
- rozwój czynnika ludzkiego na obszarach wiejskich [16].

Po około 25% ogólnej kwoty środków przyznanych na rozwój w latach 1994–1999 obszarów wiejskich (cel 5b) wykorzystanych zostanie na dwa pierwsze z wymienionych wyżej cele.

Wykorzystanie środków przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich będzie jednak w latach 1994–1999 w poszczególnych krajach znacznie zróżnicowane. Spośród dziewięciu państw objętych pomocą w ramach celu 5b, cztery z nich przeznaczy uzyskane z funduszy strukturalnych środki głównie na rozwój sektorów pozarolniczych, w tym Wielka Brytania — 54,5% ogólnej kwoty środków, Francja — 50,8%, Włochy — 42,8%, i Niemcy — 38,6%. Z kolei Dania i Luksemburg wykorzystają te środki przede wszystkim na rozwój agroturystyki, a Holandia na rozwój infrastruktury w zakresie agroturystyki (41%), zaś Hiszpania na rozwój infrastruktury podstawowej (30,3%). W wypadku zaś Belgii 34,4% ogólnej kwoty środków przeznaczonych w latach 1994–1999 na rozwój obszarów wiejskich zostanie wykorzystanych na dywersyfikację produkcji rolnej i leśnej.

W zmodyfikowanej po 1990 roku polityce regionalnej zakłada się, że środki finansowe z funduszy strukturalnych zostaną wykorzystane, w ramach celu 1 i 5b, na wspieranie na obszarach wiejskich przede wszystkim takich przedsięwzięć, które będą:

- prowadziły do optymalnego wykorzystania właściwego danemu regionowi potencjału przyrody nie tylko do wytwarzania dóbr, ale i pozamaterialnej działalności człowieka,
- uwzględniały specyfikę poszczególnych obszarów wiejskich oraz tradycje i inicjatywy zamieszkującej je ludności,
- przyczyniały się do przywracania równowagi ekologicznej.

Wynika stąd, że realizacja polityki regionalnej na obszarach wiejskich będzie odbywała się z poszanowaniem miejsca danego regionu w przestrzeni kraju, w harmonii z rozwojem i potrzebami innych działów gospodarki narodowej oraz infrastrukturą techniczno-społeczną danego regionu. W praktyce oznacza to, że realizując tę politykę, dąży się do zachowania ładu społeczno-ekonomicznego i przestrzenno-ekologicznego w danym kraju [8].

Powyższe rozważania skłaniają do postawienia pytania: jaki wpływ będzie miało wykorzystanie w latach 1994–1999 w zacofanych regionach Unii środków z funduszy strukturalnych na kształtowanie się takich wielkości ekonomicznych, jak: stopa wzrostu, inwestycje, zatrudnienie czy handel zagraniczny?

Z przeprowadzonych badań symulacyjnych wynika, że udział w stopie wzrostu, pomocy świadczonej w ramach zmodyfikowanej na początku lat dziewięćdziesiątych polityki strukturalnej wyniesie w krajach objętych pomocą w ramach celu 1 — 13,6%.

Znacznie wyższy będzie on natomiast w Grecji (25%), Portugalii (17,2%) i Hiszpanii (16,7%). Liczby te wskazują że bez funduszy strukturalnych stopa wzrostu w tych krajach ukształtowałaby się na znacznie niższym poziomie. Uważa się nawet, że w wypadku Grecji brak takiej pomocy spowodowałby wystąpienie w tym kraju recesji gospodarczej.

Podkreślić należy, że istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w krajach opóźnionych w rozwoju będzie miało zwiększenie tam, dzięki środkom z funduszy strukturalnych, nakładów inwestycyjnych. Stąd w przypadku inwestycji szacuje się, że udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych w globalnych nakładach inwestycyjnych wyniesie w krajach objętych wsparciem w ramach celu 1 średnio 4,7%, w tym w: Grecji — 11,9%, Portugalii — 8,3%, Irlandii — 7,1% oraz Hiszpanii — 6,4%<sup>7</sup>.

Realizacja na tych obszarach inwestycji spowoduje nie tylko rozszerzenie, lecz także unowocześnienie funkcjonującego w poszczególnych sektorach potencjału produkcyjnego oraz poprawę jakości wytwarzanych produktów. Umożliwi to wzrost ich konkurencyjności zarówno na rynkach innych państw Unii, jak i państw nie należących do Wspólnoty. Realizacja na tych obszarach inwestycji przyczyni się również do poprawy stanu infrastruktury technicznej, ekonomicznej i socjalnej, co będzie pozytywnie oddziaływać na rozwój rolnictwa. Wzrosną także kwalifikacje siły roboczej, w związku z czym będzie można rozszerzyć działalność gospodarczą poza centrami miejskimi. Dlatego też w krajach zachodnich coraz więcej ośrodków badawczych i uniwersyteckich powstaje na obszarach wiejskich [18], dzięki czemu również na tych terenach nastąpi rozwój potencjału badawczego.

Szacuje się, że w wyniku realizacji w latach 1994–1999 inwestycji w przemyśle, budownictwie, szkolnictwie, w usługach oraz w zakresie infrastruktury wzrośnie na tych obszarach o około 1,3 mln liczba miejsc pracy. Będzie to stanowiło około 4,4% ogółu zatrudnionych w państwach objętych wsparciem w ramach celu 1. Około 600 tys. miejsc pracy powstanie natomiast w wyniku wykorzystania Funduszy Strukturalnych, w tym w: Grecji — 141 tys., Hiszpanii — 139 tys., Portugalii — 112 tys. i 78 tys. na pld. Włoch. Pozwoli to ograniczyć występujące na tych obszarach bezrobocie. Powinno przyczynić się to również do zatrzymania na obszarach wiejskich dostatecznej liczby rolników.

W związku z realizacją inwestycji w krajach objętych pomocą w ramach celu 1 nastąpi wzrost popytu na dobra inwestycyjne. Z badań wynika, że jego zaspokojenie produkcją wytwarzaną w tych krajach nie będzie jednak w pełni możliwe. W tej sytuacji wykorzystanie na cele inwestycyjne środków z funduszy strukturalnych

---

<sup>7</sup> Realizowane w państwach Unii inwestycje finansowane są, obok funduszy strukturalnych, również ze środków Europejskiego Banku Inwestycyjnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz przez Europejską Wspólnotę Węgla i Stali.

**Tabela 6.** Udział poszczególnych sektorów w PKB w państwach objętych pomocą w ramach celu 1 w 1994 i 1999 roku (w %)

Sektory	1994	1999
Rolnictwo	5,2	4,2
Energetyka	5,7	5,5
Przemysł	19,1	18,9
Budownictwo	9,1	9,6
Usługi prywatne	41,0	42,8
Usługi publiczne	19,9	19,0
Razem	100,0	100,0

Źródło: [16].

będzie pobudzało wzrost importu dóbr inwestycyjnych zarówno z państw Unii, jak i spoza Wspólnoty. Szacuje się, że w 1999 roku import z tego tytułu z państw Unii do krajów objętych pomocą w ramach celu 1 wzrośnie średnio o 16%, w tym do: Portugalii o 25%, Grecji o 18,8%, Hiszpanii o 23,8% i do wschodnich landów Niemiec o 29,4%, a z krajów spoza Unii średnio o 8,8%, w tym do: Grecji o 16%, Włoch 7,7% i do wschodnich landów Niemiec o 12,4% [16].

W efekcie wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych przyczyni się, jak wynika z danych zawartych w tabeli 6, do zmiany struktury gospodarki w regionach zacofanych. Wyrazem tych zmian będzie spadek udziału rolnictwa i przemysłu w wytwarzanym w tych krajach PKB. Wzrośnie natomiast w tym produkcie udział usług prywatnych i budownictwa (tab. 6).

Przykładowo szacuje się, że w 1999 roku udział pomocy z funduszy strukturalnych w wartości produkcji sektora budownictwa, w regionach objętych pomocą w ramach celu 1, będzie wynosił: w Grecji i Portugalii po 10,3%, w Hiszpanii — 5,2%, w Irlandii — 9,2%, w płn. Irlandii — 3,6%, w pld. Włoszech — 4,4%, zaś we wschodnich niemieckich landach — 2,2%.

## Podsumowanie

Podsumowując powyższe rozważania, można stwierdzić, że wykorzystanie w latach 1994–1999 środków z funduszy strukturalnych powinno sprzyjać, w znacznie większym niż dotychczas stopniu, realizacji podstawowego celu zmodyfikowanej na początku lat dziewięćdziesiątych polityki strukturalnej Unii, tj. pogłębienia społecznej i gospodarczej spójności regionów zacofanych.

Jednocześnie należy podkreślić, że doświadczenia UE w zakresie wspierania rozwoju obszarów wiejskich są niezmiernie istotne dla naszego kraju, zwłaszcza że Polska od 1994 roku stała się krajem stowarzyszonym z Unią i podjęła starania o pełne

członkostwo w tej organizacji. Uzyskanie członkostwa będzie wymagało dostosowania polskiej polityki regionalnej do standardów obowiązujących w UE. Polityka ta powinna być bowiem kompatybilna z rozwiązaniami stosowanymi w Unii. Dotyczy to m.in. instytucji wspierających rozwój regionalny, dokumentów (plany regionalne i projekty inwestycyjne) oraz procedur funkcjonujących w tym zakresie.

## Literatura

- [1] The Agricultural Situation in the Community. 1991 Report. Commission of the European Communities. Brussels-Luxembourg 1992: T/84–T/85.
- [2] Bernacki K. 1994. Budżet Wspólnot Europejskich w 1994 r. *Wspólnoty Europejskie* 6(7/8): 39–40.
- [3] Ciepielewska M., Piskorz W. 1996. Wspólna polityka rolna Unii Europejskiej. (w:) Problemy integracji rolnictwa. Unia Europejska — Polska. FAPA. *Biuletyn Informacyjny*. 1(1): 28–36.
- [4] Czykier-Wierzba D. 1995. Rolnictwo polskie a integracja z Unią Europejską. Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego. Gdańsk: 25–31.
- [5] Doutriaux Y. 1991. La politique régionale de la CEE. Paris: 22.
- [6] Europäischer Fonds für regionale Entwicklung. 1990. Virzenter Jahresbericht. Brüssel: 72.
- [7] Europa in Zahlen. Vierte Ausgabe. Eurostat. Brüssel-Luxemburg 1995: 139.
- [8] Gajewski J. 1996. Aspekty regionalne wiejskiej i rolnej polityki państwa. *Wies i Rolnictwo*: 81–89.
- [9] Gilbert A. 1992. Landwirtschaft und ländlichen Raum, (w:) Die Landwirtschaft in Europa. Entwicklung-Zwänge-Perspektiven. Kommission der Europäischen Gemeinschaften. Brüssel-Luxemburg: 93–95.
- [10] Komar A. 1992. Budżet Wspólnot Europejskich. *Wspólnoty Europejskie* 4(7/8): 24.
- [11] Korowkin W. 1994. Jewropejskaja integracija i regionalna politika. *Mirowaja Ekonomika i Miedzunarodnyje Otnoszenija* 4: 93–101.
- [12] Kwieciński A., Tomczak F. 1993. Polityka rolna WE, USA i Nowej Zelandii. Biała Księga. Polska-Unia Europejska. Opracowania i Analizy. Gospodarka. Urząd Rady Ministrów. Biuro ds. Integracji Europejskiej oraz Pomocy Zagranicznej. Warszawa: 42.
- [13] Les fonds structurels communautaires. *Les notes bleues de Bercy*. 1–15.08.1994: 44.
- [14] Ładyka S. 1994. Powstał Fundusz Spójności. *Wspólnoty Europejskie*. 6(7–8): 26–28.
- [15] Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88.
- [16] Die Structurfonds in 1994. 1996. Sechster Jahresbericht. EG-Structurfonds. Europäische Kommission. Brussel-Luxemburg.
- [17] Waniek R. 1994/I. EG-Regionalpolitik für die Jahre 1994 bis 1999. *Wirtschaftsdienst*. 43–45.
- [18] Wilkin J. 1996. Problemy obszarów wiejskich w polityce rozwoju gospodarczego Polski. masz. referatu wygłoszonego na konferencji naukowej nt.: Polityka rolna — element polityki rozwoju gospodarczego Polski zorganizowanej przez Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Fundację Programów Pomocy dla Rolnictwa i Komitet Ekonomiki Rolnictwa PAN w Warszawie w dniu 12 listopada 1996.

## **The problems of supporting for development of rural areas in European Union countries**

---

### Summary

Programs stimulating the development of rural areas were introduced by European Union several years ago as an element of EU regional policy. The programs were supported by Structural Funds. Unsatisfactory performance of regional policy in eighties and ninehties created a need for its modification. Functioning of EU regional policy before modification in the nineties was discussed. New objectives and tasks of that policy as well as expected results for the nineties were also presented.