

Leszek Cybulski

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

REGIONY SŁABO ROZWIĘTE W POLITYCE STRUKTURALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

Polityka Unii Europejskiej wobec regionów słabo rozwiniętych¹ stanowi i będzie nadal stanowić najważniejszy kierunek działań unijnej polityki strukturalnej. Jest to drugi pod względem finansowym priorytet w ramach wspólnotowej polityki ekonomicznej – więcej środków pochłania jedynie wspólna polityka rolna. Dlatego aspekt formalno-finansowy jest punktem wyjścia do charakterystyki regionów słabo rozwiniętych, pozwalając przyjąć umowne kryterium definiujące takie regiony na poziomie 75% średniego unijnego PKB na 1 mieszkańca. Chociaż kryterium to od czasu reformy funduszy strukturalnych w 1988 r. nie ulegało zmianie, to jednak nieznacznie zmieniała się definicja regionu celu 1 polityki strukturalnej, a przede wszystkim wielkość środków przeznaczanych na ten cel i realna wielkość powyższego progu po kolejnych rozszerzeniach. Drugie zagadnienie terminologiczno-porządkujące związane jest z uwagami na temat wspólnej podstawy porównań regionów UE – kategorii NUTS 2, podlegającej również pewnej ewolucji po 1988 r. Stanowi to podstawę trzeciego zagadnienia – charakterystyki ewolucji listy regionów unijnych zakwalifikowanych do grupy słabo rozwiniętych w poszczególnych okresach budżetowych od 1989 do 2013 r. Liczba tych regionów wzrasta w wyniku realnych procesów ekonomicznych, reform administracyjnych, zabiegów politycznych i przede wszystkim w rezultacie powiększania Wspólnoty Europejskiej (1991, 1995, 2004, 2007). Względne zmiany poziomu PKB w tych regionach stanowią

¹ W niniejszym opracowaniu nazwa „regiony słabo rozwinięte” będzie stosowana zamiast oficjalnie przyjętej nazwy „regiony opóźnione w rozwoju” (*lagging behind*), ze względu na mniej pejoratywny odcień znaczeniowy. W raportach na temat sytuacji i rozwoju społeczno-gospodarczego regionów UE używa się także określeń „regiony niedorozwinięte” (*underdeveloped*) i „regiony słabsze” (*weaker* – częściej dotyczy to jednak dawnych regionów celów 2 i 5b) czy „regiony mniej uprzywilejowane”. Szczególne ich traktowanie przez UE wynika z zapisu art. 87.3(a) traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE).

ilustrację dokonujących się procesów rozwojowych, w których istotną funkcję pełni wsparcie uzyskiwane w ramach unijnej polityki strukturalnej. O ile dane na ten temat są cyklicznie publikowane w raportach poświęconych spójności społeczno-gospodarczej oraz rozwojowi regionów unijnych, o tyle może zaskakiwać niemal całkowity brak informacji na temat liczby regionów celu 1. Niniejsze opracowanie stara się tę lukę wypełnić dzięki usystematyzowaniu i opisowi zmian dokonywanych w tym zakresie w latach 1988-2006 oraz ogólnej ocenie spójności i jakości projektów Komisji Europejskiej dotyczących lat 2007-2013.

2. Uwarunkowania budżetowe

Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, będący zasadniczym instrumentem finansującym regiony słabo rozwinięte, powstał na podstawie decyzji Rady Ministrów z marca 1975 r. i stał się podstawą polityki regionalnej realizowanej w ramach Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. Z perspektywy 2005 r. jest znamienne, iż było to pokłosie rozszerzenia WE z 1973 r. o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię. Brytyjczycy, współfinansując wspólną politykę rolną, z której uzyskiwali tylko niewielki zwrot, dostrzegli w polityce regionalnej możliwość zmniejszenia swojej pozycji płatnika netto do budżetu, gdyż zróżnicowania regionalne były w Wielkiej Brytanii znacznie większe niż w RFN i we Francji (a także w Holandii i pozostałych mniejszych państwach), ustępując jedynie skali dysproporcji we Włoszech². Brytyjski komisarz G. Thomson (późniejszy lord Thomson Monifieth) przekonał pozostałe kraje do konieczności prowadzenia wspólnotowej polityki regionalnej, uzyskując duże poparcie ze strony późniejszych jej największych beneficjentów – Włoch i Irlandii³. Okazało się to niewystarczające i w 1984 r. premier M. Thatcher przeforsowała rabat brytyjski, a z kolei niezgoda na jego zniesienie przez premiera T. Blaira stanowiła główny powód fiaska szczytu UE w czerwcu 2005 r., który miał zdecydować o nowej perspektywie budżetowej na lata 2007-2013. Prezydencja brytyjska UE w drugiej połowie 2005 r. nie gwarantuje uchwalenia budżetu, co grozi niemożnością operacyjnego przygotowania środków finansowych na wszystkie działania unijne w 2007 r., a więc także dla regionów słabo rozwiniętych. Może to także doprowadzić do gruntownego zrewidowania projektu budżetu na lata 2007-2013 (nie tylko Brytyjczycy zabiegają o reformę WPR i zmniejszenie nakładów na ten cel, a przeciwna temu jest przede wszystkim Francja), którego trzon powstał w lutym 2004 r., a modyfikacje wprowadzono w lipcu 2004 r.

² Zróżnicowanie to kilka lat później określano jako 1:1,4 w Niemczech Zachodnich, 1:3,1 w Wielkiej Brytanii, 1:3,8 we Włoszech oraz 1:5,1 we wspólnotowej „dziewiątce”. Por.: D. Leonard, *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Studio EMKA, Warszawa 1998, s. 181.

³ W początkowym okresie na Wielką Brytanię przypadało 28% środków EFRR, podczas gdy na tej samej wielkości Włochy 40%, a na liczącą 3,5 mln mieszkańców Irlandię aż 6%. Więcej na ten temat: I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000, s. 81 i n.

oraz przed szczytem z czerwca 2005 r. Nie pozbawione napięć były również debaty budżetowe na temat okresów 1989-1993, 1994-1999 i 2000-2006, lecz nigdy nie doszło do tak poważnego kryzysu.

Cezurą czasową pozwalającą na rozpoczęcie analizy jest rok 1988. Dokonano wtedy reformy funduszy strukturalnych i zatwierdzono budżet na lata 1989-1993 uwzględniający pięć priorytetów (właściwie sześć, gdyż były cele 5a i 5b) usystematyzowanej polityki strukturalnej, z czego trzy miały charakter regionalny, a trzy charakter horyzontalny (tzn. środki uzyskiwały te podmioty gospodarcze, które ze względu na swoje położenie nie mogły się ubiegać o wsparcie w ramach celu 1). Ponadto w 1988 r. Eurostat wprowadził „nomenklaturę jednostek terytorialnych do celów statystycznych” (NUTS), próbującą w ten sposób ujednoczyć poziomy regionalizacji jednostek administracyjnych, bardzo zróżnicowanych we wszystkich krajach Wspólnoty Europejskiej. Regiony słabo rozwinięte objęto wsparciem w ramach celu 1 (przeznaczone środki były większe niż środki na pozostałe cele polityki strukturalnej łącznie), które było kierowane do regionów poziomu drugiego.

Tabela 1. Priorytety polityki strukturalnej w latach 1989-2006

Cele	Perspektywy budżetowe		
	1989-1993 (I pakiet Delorsa)	1994-1999 (II pakiet Delorsa)	2000-2006 (pakiet Santera)
Cele regionalne			
Cel 1	Rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju		
Cel 2	Przekształcenia regionów lub części regionów poważnie dotkniętych schyłkową tendencją rozwoju przemysłu		Wspieranie gospodarczych i społecznych przekształceń obszarów doświadczających trudności strukturalnych
Cel 5b	Rozwój obszarów wiejskich	Ułatwienie rozwoju i dostosowań strukturalnych obszarów wiejskich	–
Cel 6	–	Rozwój regionów o bardzo małej gęstości zaludnienia	–
Cele funkcjonalne (horyzontalne)			
Cel 3	Walka z długookresowym bezrobociem	Walka z długookresowym bezrobociem i ułatwienie integracji zawodowej osób zagrożonych wykluczeniem z rynku pracy	Adaptacja i modernizacja polityki i systemu kształcenia, szkoleń i zatrudnienia
Cel 4	Integracja zawodowa ludzi młodych	Adaptacja siły roboczej do zmian przemysłowych i zmian systemów produkcji	–

Źródło: opracowanie własne.

Cele, szczegółowe kryteria, zakres i zasady polityki regionalnej UE cechuje stała ewolucja⁴. Jednak priorytetem pozostają regiony słabo rozwinięte, do których kierowane jest 6 razy więcej środków niż do regionów celu 2 (obejmuje on obecnie już nie tylko poprzemysłowe obszary depresji ekonomicznej, ale także obszary związane wcześniej z rybołówstwem, tereny wiejskie i tereny miejskie; zasadniczo środki są kierowane do regionów NUTS 3). Lista celów polityki regionalnej się wydłużała, a następnie uległa pozornej redukcji (cel 1 połączono z 6, a cel 2 z 5b). W istocie zachowano dotychczasowe szczegółowe priorytety i dlatego cel 1 polityki strukturalnej dotyczył w latach 2000-2006 nie jednego, lecz pięciu (a nawet siedmiu) rodzajów regionów⁵:

- regiony poziomu NUTS 2, których średni poziom PKB na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej walut (PSNW, ang. PPP) w latach 1995-1997 wynosił mniej niż 75% średniej unijnej;
- siedem najbardziej oddalonych regionów (regiony ultraperyferyjne – cztery departamenty zamorskie Francji, portugalskie Azory i Madera oraz hiszpańskie Wyspy Kanaryjskie⁶);
- słabo zaludnione regiony północy Szwecji i Finlandii (regiony dawnego celu 6);
- specjalny program dla regionów szwedzkich – nadbałtyckich części regionów słabo zaludnionych;
- specjalny program wspierający proces pokojowy w Irlandii Północnej oraz regionach granicznych Republiki Irlandii;
- regiony celu 1 w latach 1994-1999, które w 1999 r. nie spełniały już warunków ani celu 1, ani celu 2 – objęte przejściową pomocą z EFRR w latach 2000-2005;
- regiony celu 1 w latach 1994-1999, które w 1999 r. spełniały warunki celu 2, nie wypełniając warunków celu 1 – objęte przejściowym wsparciem (RWP) z funduszy strukturalnych w całym okresie 2000-2006.

Równie rozbudowane były możliwości uzyskania wsparcia w ramach celu 2 (głównie dla poziomu NUTS 3). Chociaż cel 3 nie miał formalnego charakteru regionalnego, to w istocie taki charakter miał, gdyż aplikowanie o środki dotyczyło podmiotów tylko z tych obszarów, które nie były objęte celem 1. Z tym paradoksem zrywa projekt reformy funduszy strukturalnych na lata 2007-2013, w którym nie występują już regiony „nie objęte” celami regionalnymi.

⁴ Zob.: J. Justyński, *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2004, s. 268-272.

⁵ *Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations*, Komisja Europejska, Luksemburg 2000, s. 10-11, 40-42.

⁶ Zgodnie z art. 299, ust. 2 traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (zob. *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. www.park.pl, Bielsko-Biała 2005, s. 163) pomoc dla tych regionów jest znacznie szersza niż dla pozostałych zakwalifikowanych do celu 1. Obejmuje np. dotacje przedmiotowe do znacznej liczby szczegółowo wyspecyfikowanych artykułów spożywczych. Jest to niekiedy uznawane za kosztowny przejaw przeregulowania funkcjonowania UE.

Propozycja Komisji Europejskiej z lutego 2004 r.⁷, dopracowywana i dyskutowana w następnych miesiącach, przewiduje objęcie całego terytorium UE trzema nie numerowanymi celami regionalnymi⁸:

I. Konwergencja – 78,5% całości środków przewidzianych na politykę strukturalną; 4 typy wydatków:

- regiony słabo rozwinięte (PKB na mieszkańca poniżej 75% średniej UE 25; NUTS 2),
- regiony efektu statystycznego (PKB na mieszkańca powyżej 75% średniej UE 25, ale poniżej 75% UE 15; NUTS 2),
- regiony ultraperyferyjne (zgodnie z postanowieniami art. 299 TWE; NUTS 2),
- państwa spójności (DNB na mieszkańca poniżej 90% średniej UE 25; NUTS 0).

II. Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach – 17,2% całości środków na politykę spójności; zastępuje dotychczasowy cel 2 i cel 3; występują 2 typy wydatków:

- regiony rozwoju gospodarczego (RWP, *phasing-in* – regiony objęte celem 1 w latach 2000-2006, powyżej 75% średniego PKB na mieszkańca UE 15; NUTS 2),
- regiony poza konwergencją (pozostałe regiony; NUTS 1 lub NUTS 2 według decyzji państw).

III. Europejska współpraca terytorialna – 4% środków na 4 kierunki wydatkowania (regiony pokrywają się z niektórymi obszarami wymienionych wyżej celów) zastępujące dotychczasowe inicjatywy wspólnotowe:

- współpracę transgraniczną,
- granice zewnętrzne,
- współpracę ponadnarodową,
- sieci.

Zasada przyświecająca reformie (decentralizacja i uproszczenie) stanowi kontynuację reformy związanej z Agendą 2000 (i pakietem Santera), kiedy zmniejszono liczbę celów z 7 do 3, a inicjatyw wspólnotowych z 13 do 4. Podobnie jak wtedy, liczba rzeczywistych podstaw umożliwiających uzyskanie wsparcia prawie się nie zmienia, chociaż formalnie liczba działań strukturalnych maleje do 3 z dotychczasowych 9 (3 cele strukturalne, spójność na poziomie państw, środki dla wsi i rybołówstwa poza celem 1, 4 inicjatywy wspólnotowe). W istocie pojawia się nawet nowa podstawa, której do tej pory nie było – regiony efektu statystycznego. Udział wydatków nakierowanych na zmniejszanie dysproporcji terytorialnych wzrasta („Konwergencja” ma absorbować 78,5% środków, podczas gdy według Agendy 2000 wyrównywanie różnic przestrzennych pochłaniało 69,7% funduszy strukturalnych, a po dodaniu Funduszu Spójności do wydatków na cel 1 – 72,3%)⁹.

⁷ W jednym czasie powstały dwa zasadnicze dokumenty precyzujące nowe cele strukturalne: projekt budżetu UE na lata 2007-2013 oraz cykliczny raport na temat spójności społeczno-gospodarczej (*A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Komisja Europejska, Bruksela 2004).

⁸ *Spójność u progu 2007 r.*, „Biuletyn Informacyjny Inforegiono”, Bruksela 2004.

⁹ Ostateczny budżet UE zostanie zapewne uszczuplony w kierunku zgodnym z oczekiwaniami sześciu państw – płatników netto do budżetu (żądających zmniejszenia ogólnych wpłat z poziomu 1,24% DNB do 1%).

W związku z poszerzeniem UE w 2004 r. o dziesięć słabiej rozwiniętych państw, a w 2007 r. o dwa dalsze, można jednak oczekiwać niewielkiego spadku przeciętnych nakładów na 1 mieszkańca regionów objętych wsparciem (poziom dotychczasowych transferów przedstawia tab. 2).

Tabela 2. Populacja objęta funduszami strukturalnymi i poziom przeciętnego wsparcia w ramach celów regionalnych (1989-2006)

Państwa	Cel 1		Cel 2	Cel 5b	Cel 6	Cel 1		Cel 2	Cel 5b	Cel 6
	podst.	RWP				podst.	RWP			
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
I pakiet Delorsa (1989-1993)										
Grecja	100,0	×	–	–	×	150,0	×	–	–	×
Irlandia	100,0	×	–	–	×	253,0	×	–	–	×
Portugalia	100,0	×	–	–	×	171,0	×	–	–	×
Hiszpania	57,7	×	22,2	2,5	×	91,0	×	35,0	53,0	×
Włochy	36,4	×	6,6	5,0	×	82,0	×	21,0	25,0	×
Niemcy	.	×	12,4	7,4	×	62,0	×	16,0	23,0	×
Francja	2,7	×	18,3	9,7	×	120,0	×	25,0	34,0	×
Wielka Brytania	2,8	×	35,5	2,6	×	87,0	×	20,0	16,0	×
Holandia	–	×	9,9	3,0	×	–	×	22,0	15,0	×
Belgia	–	×	22,1	2,7	×	–	×	19,0	26,0	×
Dania	–	×	4,9	2,1	×	–	×	20,0	39,0	×
Luksemburg	–	×	38,0	0,8	×	–	×	16,0	187,0	×
UE 12	21,7	×	16,8	6,0	×	123,3	×	20,6	29,6	×
II pakiet Delorsa (1994-1999)										
Grecja	100,0	×	–	–	–	225,0	×	–	–	–
Irlandia	100,0	×	–	–	–	262,0	×	–	–	–
Portugalia	100,0	×	–	–	–	235,0	×	–	–	–
Hiszpania	59,7	×	20,4	4,4	–	188,0	×	51,0	64,0	–
Włochy	36,7	×	11,0	8,3	–	117,0	×	39,0	31,0	–
Niemcy	20,6	×	8,8	9,7	–	145,0	×	37,0	26,0	–
Francja	4,4	×	25,1	16,7	–	143,0	×	43,0	38,0	–
Wielka Brytania	5,9	×	30,9	4,9	–	115,2	×	43,0	48,0	–
Holandia	1,5	×	17,4	5,4	–	115,0	×	42,0	31,0	–
Belgia	12,8	×	14,2	4,5	–	95,0	×	40,0	29,0	–
Dania	–	×	8,5	6,8	–	–	×	45,0	25,0	–
Luksemburg	–	×	34,6	7,9	–	–	×	19,0	33,0	–
Austria	3,7	×	7,5	28,7	–	120,0	×	31,0	35,0	–
Finlandia	–	×	15,7	21,6	16,7	–	×	45,0	35,0	107,0
Szwecja	–	×	11,5	9,2	5,3	–	×	32,3	33,8	110,0
UE 15	26,6	×	16,4	8,8	0,4	169,5	×	41,9	35,0	108,5
Pakiet Santera (2000-2006)										
Grecja	100,0	–	–	×	×	285,8	–	–	×	×
Irlandia	26,6	73,4	–	×	×	194,7	95,2	–	×	×
Portugalia	66,6	33,4	–	×	×	348,2	125,3	–	×	×
Hiszpania	58,5	1,3	22,4	×	×	232,2	95,3	41,4	×	×

Tabela 2, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Włochy	33,6	0,6	12,9	×	×	162,3	80,7	41,4	×	×
Niemcy	17,3	1,6	12,6	×	×	194,1	80,2	41,4	×	×
Francja	2,7	1,9	31,3	×	×	282,7	70,7	41,4	×	×
Wielka Brytania	8,6	3,5	23,4	×	×	143,0	81,9	41,4	×	×
Holandia	–	1,8	15,0	×	×	–	63,2	41,4	×	×
Belgia	–	12,6	12,5	×	×	–	69,5	41,4	×	×
Dania	–	–	10,2	×	×	–	–	41,4	×	×
Luksemburg	–	–	28,3	×	×	–	–	41,4	×	×
Austria	3,4	–	24,8	×	×	135,3	–	41,4	×	×
Finlandia	21,0	–	30,9	×	×	121,1	–	41,4	×	×
Szwecja	10,6	–	13,0	×	×	104,1	–	41,4	×	×
UE 15	22,3	3,4	18,1	×	×	217,4	93,6	41,4	×	×
Pakiet kopenhaski (2004-2006)										
Polska	100,0	×	–	×	×	71,0	×	–	×	×
Czechy	88,6	×	3,6	×	×	53,1	×	65,1	×	×
Węgry	100,0	×	–	×	×	65,0	×	–	×	×
Słowacja	88,9	×	3,3	×	×	72,0	×	69,6	×	×
Litwa	100,0	×	–	×	×	85,3	×	–	×	×
Łotwa	100,0	×	–	×	×	88,2	×	–	×	×
Estonia	100,0	×	–	×	×	90,1	×	–	×	×
Słowenia	100,0	×	–	×	×	39,6	×	–	×	×
Cypr	–	×	30,0	×	×	–	×	44,0	×	×
Malta	100,0	×	–	×	×	53,3	×	–	×	×
Nowa „10”	96,7	×	1,0	×	×	68,6	×	60,2	×	×

Objaśnienia: • brak danych, – zjawisko nie występuje, × wypełnienie pola jest niemożliwe lub niecelowe.

Uwagi: 1. Celem 1 w latach 2000-2006 objęto dwie grupy regionów: podstawową oraz o wsparciu przejściowym (RWP). 2. Dane dla UE 15 pochodzą z Komisji Europejskiej (w cenach stałych), natomiast dla nowych państw członkowskich obliczenia własne. 3. Dane dla UE 15 obejmują średni poziom wsparcia w całym okresie budżetowym pięciu lub siedmiu lat, niezależnie od okresu rzeczywistego finansowania celów regionalnych (zjednoczenie Niemiec w trakcie okresu 1989-1993 skutkowało niewielką średnią alokacją dla regionów celu 1 i pominięciem danych o średniej populacji; celem 1 objęto całą dawną NRD, liczącą 16,2 mln mieszkańców), a dla nowej „10” uwzględniono jedynie okres 2 i 2/3 roku członkostwa w UE (liczba ludności z 2001 r.). 4. Dla większej przejrzystości zastosowano grupowanie państw: kraje spójności od 1994, liderzy UE (największe gospodarki), pozostałe kraje UE 12, państwa przyjęte w 1995 r., kraje przyjęte w 2004 r. – z kilkoma regionami NUTS 2 oraz stanowiące jeden region poziomu drugiego.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Komisja Europejska, Luksemburg 1996, s. 151; *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion 2003. Summary and Conclusions*, Komisja Europejska, Luksemburg 2003, s. 16; *A New Partnership for Cohesion...*, s. 180, 186, 200-202; www.europa.eu.int/comm/regional_policy/atlas (Cypr, Czechy i Słowacja), obliczenia własne.

Znaczny wzrost nakładów na politykę regionalną w II pakiecie Delorsa był wypadkową dwóch czynników:

- zwiększenia liczby regionów poziomu drugiego i poziomu trzeciego wspieranych z funduszy strukturalnych, szczególnie w zakresie celu 1 oraz celu 5b – populacja objęta czterema celami regionalnymi wzrosła z 44,5% do 52,2% ogółu ludności (mimo tego, że w Austrii, Finlandii i Szwecji średni odsetek był niższy niż w UE 12), a liczba państw z regionami celu 1 zwiększyła się z 8 do 11,
- wzrostu przeciętnej absorpcji przypadającej na 1 mieszkańca wspieranych regionów – o ponad 100% w regionach celu 2 i o 35% w regionach słabo rozwiniętych.

Poziom wsparcia dla regionów celu 1 był zawsze zróżnicowany, gdyż największe środki kierowano do najbiedniejszych regionów i najbiedniejszych krajów (4 państw objętych dodatkowo Funduszem Spójności). Przewodziły państwa, których całe terytorium kwalifikowało się do celu 1: Irlandia przed Portugalią i Grecją (o wsparciu od 225 do 262 ecu/euro na 1 mieszkańca), w drugiej grupie znajdowała się jedynie Hiszpania (188 euro), w trzeciej – Niemcy i Francja (143-145 euro), w czwartej – Austria, Włochy, Wielka Brytania i Holandia (115-120 euro), a jedynym krajem ostatniej grupy była Belgia, mająca na tle wymienionych państw najbogatszy region wsparcia (95 euro). Niezależnie od wysokości wskaźników jednostkowych, największy poziom transferów ogólnych dotyczył – poza czterema krajami kohezji – całego południa Włoch (Mezzogiorno) i wschodnich landów Niemiec, które w momencie zjednoczenia były najbiedniejszymi regionami UE. Regiony niemieckie chwilowo zajęły pozycję departamentów zamorskich Francji, których wysokie finansowanie było także rezultatem ich ultraperyferyjnego położenia i uzyskiwania dodatkowego wsparcia z tego tytułu (średni wskaźnik finansowania dla Francji był obniżany przez stosunkowo bogatą Korsykę).

Pakiet Santera stanowiący część Agendy 2000 nie tylko skrócił listę celów polityki strukturalnej, ale także zmniejszył zasięg dostępu do celu 2, łączącego dawny cel 2 i cel 5b (którego poziom finansowania w każdym kraju wyrównano), i nieznacznie zasięg celu 1, obejmującego dawny cel 1 i cel 6. Najistotniejszą zmianą było jednak wprowadzenie zasady wsparcia przejściowego dla regionów nie wypełniających już kryterium 75% unijnego PKB na 1 mieszkańca, pozwalającej na łagodne, wydłużone odcinanie od finansowania. Skutkuje to paradoksem – poza niewielkim Luksemburgiem najbogatszym krajem UE (według wartości DNB na 1 mieszkańca) jest błyskawicznie rozwijająca się Irlandia, której całe terytorium uzyskiwało jeszcze w 2005 r. wsparcie przeznaczone dla mniej uprzywilejowanych regionów unijnych. Wielkość tego wsparcia jest już jednak znacznie mniejsza niż w poprzednich perspektywach budżetowych. Wśród regionów celu 1 największe przeciętne środki są kierowane do Portugalii, Grecji i departamentów zamorskich Francji. W drugiej grupie pozostaje jedynie Hiszpania, trzecią grupę tworzą Niemcy i Irlandia, czwartą Włochy, w piątej natomiast są Wielka Brytania i Austria. Lista państw UE 15 z regionami celu 1 wydłużyła się do 13, chociaż regiony poniżej 75% PKB *per capita* były tylko w 9 krajach (gdyż skandynawskie regiony celu 1 nie są zaliczane do słabo rozwiniętych, a pojedyncze regiony Belgii i Holandii

przekroczyły kryterium kwalifikacyjne i przeszły do kategorii RWP). Regiony wsparcia przejściowego występują również w 9 państwach, ale w większości krajów jest zwykle tylko jeden taki region.

Rozszerzenie 2004 r. wywołało poważne skutki – liczba krajów kohezji wzrosła z 4 do 14, a liczba regionów o PKB *per capita* niższym o co najmniej 25% od średniej unijnej niemal się podwoiła. Najbardziej rozwinięte regiony UE 15 (grecka Dytiki Ellada i Gujana Francuska) zajmują po rozszerzeniu 33. i 34. miejsce wśród najbiedniejszych regionów UE 25 (gorsze wskaźniki ma aż 15 polskich województw)¹⁰. Jednak regiony nowych państw członkowskich (N 10) uzyskują na bazie porozumienia wynegocjonowanego 13 grudnia 2002 r. w Kopenhadze prawie czterokrotnie mniejsze wsparcie od bogatszych regionów „starej” UE. Sytuacja zmieni się w nowej perspektywie budżetowej, w której barierą ograniczającą przewagę dostępu do środków regionów N 10 nad regionami UE 15 będzie pułap napływu funduszy na poziomie 4% PKB (uwzględniający całość środków, w tym przeznaczone na dopłaty dla rolnictwa). Dlatego w czerwcu 2005 r. w trakcie debaty budżetowej okazało się, że dla nowych państw członkowskich ważniejsze jest samo uchwalenie budżetu niż otrzymanie wsparcia o skali zbliżonej do uzyskanego w poprzednich latach przez ówczesne cztery kraje kohezji (przedstawiciele N 10 byli gotowi zrezygnować z części zaplanowanych środków, aby zachęcić Wielką Brytanię i Francję do kompromisu).

Zagrożeni czują się najwięksi do tej pory beneficjenci polityki strukturalnej, stosują zatem odpowiednie działania polityczne, lobbying i porozumienia regionalne¹¹. Wiele uwagi poświęcają temu zagadnieniu także kolejne raporty na temat spójności społeczno-gospodarczej UE. Obecny obraz dostępu do funduszy strukturalnych dla dotychczasowych regionów otrzymujących wsparcie rysuje się nieco

¹⁰ Por. dokonaną w kwietniu 2005 r. estymację regionalnego PKB za lata 2000-2002: *Eligibility Simulation 2007-2013*, Eurostat, Luksemburg 2005.

¹¹ Zręby propozycji na temat polityki regionalnej UE w latach 2007-2013 pojawiały się co najmniej od 2002 r. na stronach internetowych w postaci opracowań analitycznych i oficjalnych dokumentów stowarzyszeń regionalnych, np.: *The Alliance for Regional Aid: The Next Round of EU Regional Policy – A Road Map for Britain* (listopad 2002); 1st AER Conference of Regional Ministers and Presidents on the Future of European Cohesion Policy: *The Regions' Project for a New European Cohesion Policy: The Regions' Contribution to Sustainable Development in Tomorrow's Europe* (Pecs–Baranya, listopad 2002); *EURADA: Competition Policy and Regional Policy: Towards a New Link Looking Forward to the Post 2006 Period* (marzec 2003) oraz *The Future of Regional State Aids: Towards Greater Territorial Cohesion* (październik 2003) i *EURADA, Memorandum on Continued Community Support for Non-objective 1 Regions in 2007-2013* (2003); SUD (Spatial and Urban Development): *Managing of the Territorial Dimension of EU Policies after Enlargement, Expert Document* (październik 2003); Deklaracja grupy regionów: *Position Paper of the Regions Affected by "Statistical Effect" Regarding the Future Structural Policy beyond 2006* (kwiecień 2003); Informal Ministerial Meeting for Regional Policy and Cohesion: *Presidency Conclusions* (Halkidiki, maj 2003).

korzystniej niż 30 miesięcy wcześniej, gdyż liczba regionów „15” poniżej 75% PKB *per capita* UE 25 wynosi nie 30, lecz 33 (tab. 3).

Tabela 3. Efekt statystyczny rozszerzenia dla regionów poniżej 75% PKB na 1 mieszkańca

Dane z okresu	Wyszczególnienie	UE 25		UE 27	
		PKB/m. UE 15 = 100	PKB/m. UE 25 = 100	PKB/m. UE 15 = 100	PKB/m. UE 27 = 100
2000	Liczba regionów	85	67	99	(68)
	– UE 15	48	30	48	18
	– nowi członkowie	37	37	51	(50)
	Ludność tych regionów w mln	137	116	168	122
	– UE 15	68	47	68	24
	– nowi członkowie	69	69	100	98
2000-2002	Liczba regionów	86	70	100	.
	– UE 15	49	33	49	.
	– nowi członkowie	37	37	51	.
2000-2002	Ludność tych regionów w mln	140	124	171	.
	– UE 15	71	55	71	.
	– nowi członkowie	69	69	100	.
	Ludność tych regionów w % ogółem	31	27	35	.
	– UE 15	19	15	18	.
	– nowi członkowie	93	93	93	.

* W tabeli pozostawiono źródłową liczbę regionów po rozszerzeniu 2007, chociaż zawiera ona błąd – powinno widnieć liczby 67 i 49, gdyż obok Słowenii, próg 75% przekroczy także Malta (jednak dane o ludności nie wymagają korekty).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Second Progress...*; obliczenia własne.

Na różnice między oczekiwaniami ze stycznia 2003 r. (data raportu kohezyjnego), a danymi znanymi w sierpniu 2005 r. (wykazanymi w tab. 3) wpłynęły takie czynniki, jak:

- słabsze tempo rozwojowe jednego regionu UE 15, liczącego ok. 3 mln ludności;
- szybszy rozwój nowych krajów członkowskich, co podniosło średni unijny poziom PKB na 1 mieszkańca i pozwoliło zmieścić się poniżej wskaźnika 75% trzem dodatkowym regionom UE 15 liczącym łącznie ok. 8 mln mieszkańców¹²;
- w efekcie powyższych czynników liczba regionów efektu statystycznego wynosi nie 18, lecz 16;

¹² Również trzy regiony – grecki Voreio Aigaio, francuska Martynika i niemieckie Drezno – mieszczą się w przedziale od 74 do 75% PKB na 1 mieszkańca. Może budzić wątpliwości, że Drezno według danych ze stycznia 2005 r. miało wskaźnik 75,00%, co nie kwalifikowało do objęcia celem 1 (lista obejmowała nie 33, lecz 32 regiony), a według skorygowanych w kwietniu danych wskaźnik ten zmniejszył się do 74,95%.

- liczba regionów słabo rozwiniętych zarówno wśród państw przyjętych w 2004 r. (37), jak i wśród planowanych do przyjęcia z początkiem 2007 r. (14 – wszystkie regiony Rumunii i Bułgarii) nie zmieniła się, podobnie jak ich ludność; jednak gdyby decyzja miała zapaść w 2007 r., lista wspieranych regionów UE 15 obejmowałaby tylko 18 pozycji.

Decyzja co do budżetu i ostatecznej listy regionów celu „Konwergencja” powinna była zapaść na szczycie UE w czerwcu 2005 r. Odroczenie porozumienia na pierwszą połowę 2006 r. będzie oznaczać, że podstawą rachunków staną się dane o PKB nie z lat 2000-2002, lecz z lat 2001-2003. Należy zauważyć, że liczba regionów tego celu jest w pewnym stopniu także skutkiem decyzji państw z 2003 r. dotyczących modyfikacji systemu NUTS.

3. Klasyfikacja NUTS i regiony celu 1

„Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych”¹³ została wprowadzona półoficjalnie przez Eurostat w 1988 r., chociaż początków tej klasyfikacji należy szukać już w 1961 r., kiedy Komisja Europejska zorganizowała brukselską konferencję gospodarki regionalnej. Wtedy użyto terminu „region bazowy” odpowiadającego poziomowi NUTS 2 i jednocześnie wykazano potrzebę delimitowania dużych regionów społeczno-gospodarczych, grupujących regiony bazowe (obecnie NUTS 1), a także jednostek za małych na przeprowadzanie kompleksowych analiz ekonomicznych (obecnie NUTS 3). Klasyfikacja NUTS służy trzem celom, którymi są:

- zbieranie danych, rozwój i harmonizacja wspólnotowej statystyki regionalnej,
- przeprowadzanie analiz społeczno-gospodarczych regionów,
- tworzenie ram dla wspólnotowej polityki regionalnej.

To ostatnie zastosowanie wymusiło pewne ujednoczenie regionów w kontekście reformy funduszy strukturalnych z 1988 r. Eurostat prosił kraje EU 12 o określenie własnych regionów bazowych, które mogłyby pełnić podstawową funkcję w dystrybucji funduszy strukturalnych. Państwa „dwunastki” starały się dopasować pożądaną klasyfikację do istniejących podziałów administracyjnych, lecz nie zawsze było to możliwe i dlatego powstawały również regiony planistyczne (analityczne, funkcjonalne), nie związane z dotychczasową strukturą terytorialną państwa.

¹³ Akronim NUTS pochodzi z języka francuskiego i może być stosowany jedynie w stosunku do państw członkowskich UE. Dlatego Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (DzU 2000 nr 58, poz. 685) wprowadzało skrót NTS. Natomiast rozporządzenie wydane przez Radę Ministrów 4 dni przed przystąpieniem Polski do UE (DzU 2004 nr 98, poz. 998) nie zmieniając obowiązującego skrótu, nawiązując do unijnej podstawy prawnej i w miejsce określenia „nomenklatura NUTS” wprowadza zwrot „klasyfikacja NUTS”. Celem tego rozporządzenia było wprowadzenie w Polsce 6 regionów poziomu pierwszego.

Wpisywanie się w istniejącą strukturę terytorialną jest jedną z trzech zasad tworzenia systemu NUTS¹⁴, do których to zasad należą:

1. Uwzględnianie podziałów instytucjonalnych przestrzeni i rozróżnianie 2 typów regionów:

- normatywnych – z określonymi wspólnotami terytorialnymi i administracyjnymi,
- analitycznych (funkcjonalnych), delimitowanych na podstawie szczegółowych kryteriów geograficznych lub społeczno-gospodarczych (np. jednorodność, komplementarność, polaryzacja).

2. Preferowanie jednostek regionalnych o ogólnym charakterze. Aczkolwiek niekiedy można akceptować istnienie regionów wyspecjalizowanych (górnictwych, rolniczych, leśnych, transportowych), to jednak powinny dominować ogólne jednostki geograficzne.

3. Hierarchiczność klasyfikacji NUTS. Obecnie jest to klasyfikacja trójstopniowa. Zrezygnowano z dawnego układu pięciostopniowego, gdyż regiony poziomu czwartego i piątego uznano za zbyt małe na to, aby były aktywnymi podmiotami polityki regionalnej wspieranej ze szczebla unijnego. Jednostki te, nazywane już wcześniej lokalnymi, są instrumentem scentralizowanego państwa albo wyrazem samorządności społeczności miejscowych. Prawo unijne nie poświęca uwagi poziomom LAU 1 i LAU 2 (*Local Administrative Units*).

Półoficjalny charakter klasyfikacji NUTS wynika z jej przyjęcia w 1988 r. przez Eurostat mimo braku aktu prawnego na ten temat na szczeblu wspólnotowym. Jednocześnie określenie NUTS pojawia się w Rozporządzeniu Rady nr 2052/88 (z 24 czerwca 1988 r.) jako podstawa podziału funduszy strukturalnych. Dla celu 1 jest to poziom drugi systemu NUTS, dla pozostałych celów regionalnych ważny jest przede wszystkim poziom trzeci¹⁵, a dla nowego celu w ramach perspektywy budżetowej na lata 2007-2013 „Konkurencyjność dla wzrostu i zatrudnienia” zasadnicze znaczenie będzie mieć poziom pierwszy, chociaż ostateczne decyzje będą należeć do poszczególnych państw.

Wszelkie zmiany w klasyfikacji były również wynikiem inicjatyw krajowych, gdyż Eurostat nie mógł forsować rozwiązań nie akceptowanych przez kraje UE. Zmiany następowały zarówno w krajach członkowskich, jak i w krajach kandydujących. Dotyczyło to m.in. Szwecji i Finlandii, tworzących regiony analityczne NUTS 2 przed rozszerzeniem z 1995 r., oraz Polski, która w 2000 r. utworzyła podregiony na szczeblu NTS 3, a w 2004 r. 6 regionów poziomu pierwszego.

¹⁴ Zob. D. Strahl, M. Obrębalski, *Nomenklatura jednostek terytorialnych w statystyce krajów Unii Europejskiej i możliwości jej stosowania w warunkach polskich*, [w:] J. Paradyż (red.), *Statystyka regionalna. Sondaż i integracja baz danych*, AE, Poznań 1997.

¹⁵ Zob. L. Cybulski, *Praktyczne znaczenie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, „Biblioteka Regionalistyki” 2002 nr 2, s. 319-320.

W tym samym czasie projekt delimitacji regionów NUTS 1 stworzyła Szwecja (3 regiony) i kandydująca Bułgaria (2 regiony)¹⁶. Zasadnicze znaczenie miało jednak wcześniej (26 maja 2003 r.) przyjęcie pierwszego wspólnotowego rozporządzenia na ten temat¹⁷. W istocie zapisy rozporządzenia przede wszystkim sankcjonowały *status quo*, np. dotyczące wielkości przeciętnego regionu. Zgodnie z art. 3 krajowa średnia liczby mieszkańców dla regionów NUTS 1 powinna wynosić 3-7 mln, dla regionów NUTS 2 0,8-3 mln, a dla regionów NUTS 3 150-800 tys. Nie ma przeszkód, aby indywidualny region poziomu drugiego miał populację 100 tys. lub 10 mln osób, pod warunkiem że średnia krajowa mieści się w określonym przedziale. Przedziały są jednak bardzo duże i dlatego obecne polskie województwa są obok regionów włoskich największe w UE, natomiast województwa sprzed reformy administracyjnej niemal wypełniały minimalny próg NUTS 2 (wystarczyłoby połączenie 2 województw i w rezultacie ograniczenie ich liczby do 48). Dawne 49 województw wypełniało jednak warunki dla poziomu NUTS 3, w odróżnieniu od specjalnie powołanych 45 podregionów, które stosownego kryterium nie wypełniają i przewyższają wielkość greckich regionów NUTS 2. Regiony greckie są 3,2 raza mniejsze od włoskich, a struktury regionalne w UE są w istocie dalekie od porównywalności¹⁸.

Przedstawione rozważania służą wykazaniu, że zasady delimitacji regionów UE są pojemne i wszystkie państwa mają duże pole manewru, z którego czasami korzystają. W ten sposób płynna staje się liczba regionów NUTS 2, w tym także regionów wypełniających próg dochodowy dla regionów celu 1. Część zmian klasyfikacji NUTS (Irlandia, Wielka Brytania, Niemcy) była niewątpliwie spowodowana chęcią uzyskiwania jak największego wsparcia w ramach unijnej polityki regionalnej.

Wskaźnik PKB dla dużego regionu jest wypadkową wskaźników dla jego lepiej i gorzej rozwiniętych części. Regiony nieznacznie przekraczające kryterium 75% PKB, po podziale mają zarówno część nadal kwalifikującą się do uzyskiwania pełnego wsparcia, jak i część uzyskującą wsparcie przejściowe (RWP). Zmiany liczby regionów słabo rozwiniętych, a nawet tendencje konwergencji i dywergencji regionalnej w skali UE, ilustrowane precyzyjnymi miernikami statystycznymi, nie muszą być więc związane z realnymi procesami rozwojowymi¹⁹.

¹⁶ Por. *Regions: Statistical Yearbook 2004*, Eurostat, Luxemburg 2004, s. 129. W 1999 r. Bułgaria miała odmienną propozycję 3 regionów NUTS 1 i nie miała koncepcji regionów NUTS 2 (obecnie jest ich 6), Polska natomiast nie miała regionów NUTS 1 i NUTS 3. Por.: *Statistical Regions...*, s. 8 i n.

¹⁷ *Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS)*.

¹⁸ Więcej na ten temat: E. Pancer-Cybulska *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, AE, Wrocław 2005, s. 115-122.

¹⁹ Zob. m.in.: L. Cybulski, *Stan i perspektywy konwergencji regionalnej w Europie*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004; L. Cybulski, *Tendencje zmian w Unii Europejskiej – większa spójność*

W konsekwencji liczba regionów NUTS 2 ciągle wzrasta w wyniku kolejnych rozszerzeń UE oraz podziałów większych regionów na mniejsze.

1989-1993. Zasadnicze zmiany były związane ze zjednoczeniem Niemiec. W wyniku rozporządzenia 3537/90 w 1991 r. przybyło pięć nowych regionów – naj słabiej rozwiniętych we Wspólnotach – landów wschodnioniemieckich. Jednocześnie Berlin Wschodni, była stolica NRD, połączył się z Berlinem Zachodnim, który do chwili zjednoczenia nie był według prawa międzynarodowego częścią RFN i tym samym nie był oficjalnie regionem wspólnotowym (choć został specjalnie wymieniony jako region celu 2 w art. 9 rozporządzenia EWG nr 2052/88 na temat funduszy strukturalnych). Efektem takich zmian stała się niekonsekwencja – Berlin Wschodni jako region NUTS 3 był w latach 1991-1999 beneficjentem celu 1, a w latach 2000-2006 regionem wsparcia przejściowego. W wyniku rozszerzenia WE o dawną NRD średni PKB na 1 mieszkańca obniżył się o ok. 3%, co dało pierwszy efekt statystyczny – kłopoty niektórych regionów ze zmieszczeniem się w kryterium dochodowym w chwili podejmowania decyzji na temat kolejnej perspektywy budżetowej. Z drugiej strony, na początku próg 75% PKB traktowano elastycznie, wpisując na listę regionów celu 1 ze względów politycznych pojedyncze regiony brytyjskie i francuskie (Irlandia Płn. i Korsyka, które cechują silne separatyzmy), a także z powodów ekonomiczno-kulturowych 2 regiony włoskie dopełniające obszar Mezzogiorno (Molise i przede wszystkim stosunkowo bogate Abruzzo, które jako jedyne straciło swój status w trakcie perspektywy budżetowej w 1997 r.).

1994-1999. Z wyjątkiem regionu Abruzzo utrzymano dla całego okresu pełen skład regionów wsparcia z lat 1989-1993, chociaż Irlandia Płn., Korsyka i Molise nieznacznie przekraczały wymagane kryterium. Dołączono także 4 inne takie regiony – stosunkowo duży belgijski Hainaut (o szybkich tendencjach spadkowych), część francuskiego regionu Nord-Pas de Calais (NUTS 3 – drugie po Berlinie odstępstwo od zasady, a w latach 2000-2006 także region wsparcia przejściowego) i dwa brytyjskie – Merseyside oraz Highlands and Island Enterprise Board Area²⁰. W efekcie Wielka Brytania potroiła liczbę regionów celu 1. Dołączyły także słabo rozwinięte – niewielki holenderski Flevoland i hiszpańska Cantabria. Niemieckie landy wschodnie zmieniły swój status specjalny na standardowy status regionu celu 1. Ich liczba zwiększała się, gdyż najpierw z landu Saksonia-Anhalt wyłoniono 3 regiony: Dessau, Halle, Magde-

przestrzenna vs. polaryzacja, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004, s. 168; *Polityka gospodarcza*, B. Winiarski (red.), PWN, Warszawa 2005, tab. 23.5 (w druku).

²⁰ Zob.: *Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community*, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg 1994, s. 40 i 129. Szerzej na ten temat: *Cohesion and the Development Challenge Facing the Lagging Regions*, Komisja Europejska, Bruksela-Luksemburg 1995.

burg, a w 1999 r. przeprowadzono podział Saksonii na Chemnitz, Drezno i Lipsk²¹. Irlandia, zabiegając o utrzymanie wsparcia w ramach celu 1, wydzieliła dwa regiony, z których większy i bogatszy (ze stołecznym Dublinem) ma status RWP, a biedniejszy (Border, Midland and Western) pozostał w kolejnej perspektywie budżetowej standardowym regionem celu 1. W ten sposób formalnie wzrosła liczba regionów celu 1 w ostatnim roku okresu 1994-1999, lecz nie wymagało to żadnej decyzji Komisji, gdyż podzielono regiony już uzyskujące wsparcie. Podobnie uczyniła Wielka Brytania, całkowicie zmieniając granice dwóch regionów składających się na Walię; obecnie jeden z nich nie przekracza progu 75% PKB *per capita*. Zmieniano także granice angielskich grup hrabstw (co w wypadku regionów funkcjonalnych jest prostsze niż dla regionów normalnych), wyodrębniając nowy region celu 1 – Kornwalię. Skutki tych zmian wystąpiły w nowej perspektywie budżetowej. Szczególne znaczenie miał podział Londynu na dwa regiony, czego konsekwencją było nagłe pojawienie się zdecydowanie najbardziej rozwiniętego regionu UE.

Zasadnicze zmiany były jednak związane z rozszerzeniem w 1995 r. Nie dało ono praktycznie żadnego efektu statystycznego (tzn. PKB na jednego mieszkańca UE 12 i UE 15 różnią się dla poszczególnych lat jedynie o ułamek procenta), gdyż przyłączono regiony na średnim unijnym poziomie rozwoju. Jedyne regiony słabo rozwinięte (Burgenland) znajduje się w Austrii, natomiast region fiński (Itä-Suomi) kwalifikujący się do celu 1 został objęty finansowaniem w ramach nowego celu 6. Wzrosła także liczba regionów belgijskich (np. Brabancję podzielono na flamandzką i walońską). Chociaż planowano podział Danii na trzy regiony NUTS 2, ostatecznie do tego nie doszło, gdyż żaden z nich i tak nie byłby zaliczany do grupy słabo rozwiniętych. W rezultacie Dania i przyjęta w 2004 r. Litwa pozostają nadal jedynymi państwami UE 25 nie wypełniającymi zapisanego w rozporządzeniu z 2003 r. kryterium liczby ludności.

2000-2006. Część zmian uporządkowanych przez Eurostat jako NUTS 99²² była dokonywana w końcu poprzedniej perspektywy budżetowej z myślą o absorpcji funduszy strukturalnych w latach 2000-2006. Chodziło głównie o przedłużenie finansowania, gdyż w 2000 r. nowymi regionami celu 1 stały się wyłącznie 3 regiony brytyjskie (walijski i 2 angielskie). Doszło do tego 5 regionów (lub części regionów) północnej Skandynawii (po połączeniu celu 6 z celem 1), lecz nie zalicza się ich do grupy słabo rozwiniętych. Łącznie liczba re-

²¹ Chociaż w niektórych opracowaniach podział Saksonii został uwzględniony z pewnym wyprzedzeniem, to w opracowaniach statystycznych traktowano ją nadal jako całość. Stąd w tab. 4 przedstawiono dane wskazujące, iż rzeczywisty podział Saksonii nastąpił w 1999 r. (por.: *Competitiveness and Cohesion...*, s. 173 oraz *Regions. Statistical Yearbook 1997*, Eurostat, Luxemburg 1997, s. XXVII).

²² *Regions, Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)*, Eurostat, Luxemburg 1999.

gionów celu 1 wzrosła o 8, w tym o 3 słabo rozwinięte. Wprowadzono jednak zasadę łagodnego zmniejszania finansowania dla dziewięciu regionów, które nie spełniały kryterium dochodowego. W grupie RWP 3 regiony w całości wypełniały warunki zaliczenia do finansowania w ramach celu 2 i dlatego objęto je wsparciem do 2006 r.; 2 regiony, które w całości nie wypełniały kryteriów celu 2, objęto finansowaniem do końca 2005 r.; w 4 regionach zastosowano finansowanie mieszane – części tych regionów (NUTS 3) spełniające wymogi celu 2 są finansowane do 2006 r., a pozostałe części do 2005 r. Grupa RWP obejmuje także jedyne 2 regiony NUTS 3 objęte celem 1 (Berlin Wschodni finansowany do końca 2005 r. oraz francuskie dystrykty Valenciennes, Douai i Avesnes o wsparciu do końca 2006 r.).

W 2003 r. wprowadzono większe niż w 1999 r. zmiany w klasyfikacji NUTS. Liczba regionów NUTS 2 wzrosła z 211 do 213, w wyniku podziału regionów: włoskiego (Trydent-Górna Adyga; poza celem 1), hiszpańskiego (Ceuta i Melilla; region celu 1) i niemieckiego (Brandenburgia; cel 1) oraz w efekcie zmniejszenia o jeden liczby regionów fińskich. W Finlandii zmieniono granice 4 regionów tworząc z nich 3 nowe i pozostawiono bez zmian tylko jeden region lądowy²³ (jest on objęty celem 1, natomiast na obszar drugiego regionu celu 1 składają się obecnie części 2 regionów NUTS 2). W Portugalii zmieniono granice regionu stołecznego, a w efekcie także regionów sąsiednich. Ponadto zmieniono nazwy regionów belgijskich, hiszpańskich i włoskich (bez zmian granic)²⁴.

Tabela 4. Ewolucja liczby regionów NUTS 2 i regionów celu 1

Grupy	Państwa	Regiony NUTS 2						Regiony celu 1						
		1989	1991	1995	1999	2003	2005	1989	1991	1995	1999	2003	2005	BWP
		liczba regionów ogółem												
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Kraje kohezji '94	Grecja	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13	13
	Irlandia	1	1	1	2	2	2	1	1	1	2	2	2	1
	Portugalia	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	7	6
	Hiszpania	18	18	18	18	19	19	10	10	11	11	12	12	11
Liderzy Wspólnoty	Włochy	20	20	20	20	21	21	8	8	8	7	7	7	6
	Niemcy	31	36	38	40	41	41	5	5	7	9	10	10	10
	Francja	26	26	26	26	26	26	5	5	5	5	5	5	4
	Wielka Brytania	35	35	35	37	37	37	1	1	3	3	6	6	4

²³ Najmniejszym w Europie regionem NUTS 1 i jednocześnie NUTS 2 są należące do Finlandii autonomiczne Wyspy Alandzkie. Tym samym po nowej delimitacji granic, w Finlandii są 4 regiony lądowe i 1 wyspiarski.

²⁴ Zmiany także dotyczyły NUTS 1 (we Włoszech ich liczba zmniejszyła się z 11 do 5, co oznacza, że dawniej Włochy wpisywały się w normę obowiązującego rozporządzenia, a obecnie jej nie spełniają) oraz NUTS 3 (w Niemczech). Zob.: „Eurostat. News Release” 2004 nr 21.

Tabela 4, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
Mniejsze państwa UE 12	Holandia	12	12	12	12	12	12			1	1	1	1	
	Belgia	9	9	11	11	11	11			1	1	1	1	
	Dania	1	1	1	1	1	1							
	Luksemburg	1	1	1	1	1	1							
Członkowie od 1995	Austria			9	9	9	9			1	1	1	1	1
	Finlandia			6	6	5	5					2	2	2
	Szwecja			8	8	8	8					3	3	3
Członkowie od 2004	Polska						16						16	16
	Czechy						8						7	7
	Węgry						7						7	7
	Słowacja						4						3	3
	Litwa						1						1	1
	Łotwa						1						1	1
	Estonia						1						1	1
	Słowenia						1						1	1
	Cypr						1						1	1
	Malta						1						1	1
Inne regiony celu 1 (NUTS 3)		x	x	x	x	x	x			2	2	2	2	
Razem regiony NUTS 2		174	179	206	211	213	254	45	50	58	60	70	108	99
w tym regiony:														
słabo rozwinięte (d. cel 1)		x	x	x	x	x	x	45	50	58	60	65	103	94
słabo zaludnione (d. cel 6)		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	5	5	5
~ europejskie		167	172	199	204	205	245	38	43	56	58	62	100	91
~ leżące poza Europą		7	7	7	7	8	9	7	7	7	7	8	8	8
państw kohezji (2003)		39	39	39	40	41	41	31	31	32	33	34	34	31
liderów UE		112	117	119	123	125	125	14	19	23	24	28	28	24
mniejszych państw UE 12		23	23	25	25	25	25			2	2	2	2	0
państw przyjętych w 1995 r.				23	23	22	22			1	1	6	6	6
państw przyjętych w 2004 r.							41						38	38

BWP – podstawowa grupa regionów celu 1, bez regionów wsparcia przejściowego.

Źródło: opracowanie i wyliczenia własne. Wykorzystano: J. Żebrowska-Cielek, *Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych*, PARR, Warszawa 2001; „Eurostat. News Release”...; *A New Partnership for Cohesion...; Second Progress Report...; Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Komisja Europejska, Luksemburg 1999; *First Report...; Competitiveness and Cohesion...; Cohesion and the Development Challenge...; Regions: Statistical Yearbook 2004*, Eurostat, Luksemburg 2004; *Regions: Statistical Yearbook 1997...; Statistical Regions in the EFTA Countries and Central European Countries (CEC)*, Eurostat, Luksemburg 1999.

W wyniku rozszerzenia z 2004 r. przybyło 41 regionów poziomu drugiego, w tym 38 włączono do finansowania w ramach celu 1 (tab. 4). Na 3 wyjątki składają się: niewielki Cypr oraz znajdujące się nawet powyżej średniej dla UE 15 dwa regiony stołeczne – praski i bratysławski. Pomimo wysokiego PKB *per capita* (81% średniej UE 15), względnie duży region ze stolicą Węgier (Közép-Magyarország)

podlega wsparciu w ramach celu 1. W 2001 r. Malta i Słowenia były na poziomie 68-69% średniej dla UE 15, co oznacza ok. 74% średniej dla UE 25. Wskaźnik 64% osiągało województwo mazowieckie, natomiast pozostałe 34 regiony nie przekraczały poziomu 55% średniej UE 15 (tylko 4 regiony „starej” Unii były poniżej tej granicy, w dodatku nieznacznie).

2007-2013. Rozszerzenie UE o Rumunię i Bułgarię zwiększy liczbę regionów NUTS 2 i jednocześnie liczbę regionów słabo rozwiniętych o 14 (odpowiednio 8 i 6). 12 z tych regionów jest słabiej rozwiniętych niż najbiedniejszy obecnie region unijny (lubelskie). Do 2010 r. skład państw UE może się powiększyć także o Chorwację, będącą na poziomie rozwoju zbliżonym do Polski. Do 455 mln obywateli UE dołączy następne 35 mln (22,4 + 7,9 + 4,4). Taka zmiana przyniesie istotny efekt statystyczny w postaci obniżenia średniego PKB na 1 mieszkańca i tym samym nastąpi przekroczenie progu 75% nowej średniej przez mazowieckie i większość z 33 regionów Europy Zachodniej, które znajdują się obecnie poniżej 75% średniej UE 25. Jednakże czynnik dalszego rozszerzania UE nie jest brany pod uwagę w kalkulacjach nakładów na spójność regionalną w nowym budżecie UE.

Tabela 5. Regiony objęte polityką spójności w latach 2007-2013 – propozycja

Państwa	Liczba regionów celów:			Odsetek ludności objętej celami:				Razem
	konwergencja		konkur. i zatr. RWP	konwergencja		konkur. i zatrud.		
	słabo rozwin.	efekt statyst.		słabo rozwin.	efekt statyst.	RWP i sł. zalud.	inne	
1	2	3	4	5	6	7	8	9
Grecja	8	3	2	36,6	55,5	7,9		100,0
Irlandia			1			26,5	23,5	50,0
Portugalia	4	1	1	70,1	3,8		2,8	76,7
Hiszpania	4	4	3	36,2	5,8	16,3	1,1	59,6
Włochy	4	1	1	29,2	1,0	2,9	1,0	34,1
Niemcy	7	4		12,5	6,1		11,2	29,9
Francja	4			2,9			15,5	18,4
Wielka Brytania	2	1	2	4,0	0,6	4,4	12,5	21,6
Holandia							7,5	7,5
Belgia		1			12,4		13,2	25,6
Dania							8,6	8,6
Luksemburg							16,0	16,0
Austria		1			3,4		19,5	22,9
Finlandia			1			23,7	11,1	34,8
Szwecja						13,0	2,4	15,4
Polska	16			100,0				100,0
Czechy	7			88,6				88,6
Węgry	6		1	72,2		27,8		100,0
Słowacja	3			88,9				88,9
Litwa	1			100,0				100,0
Łotwa	1			100,0				100,0
Estonia	1			100,0				100,0

Tabela 5, cd.

1	2	3	4	5	6	7	8	9
Słowenia	1			100,0				100,0
Cypr							50,0	50,0
Malta	1			100,0				100,0
Razem EU 25	70	16	12	27,7	3,6	4,0	7,5	42,8
Kraje kohezji '94	16	8	7	39,4	13,5	12,9	2,5	68,3
Liderzy Wspólnot	17	6	3	12,0	2,3	1,6	10,2	26,2
Małe kraje UE12		1			4,0		9,6	13,6
Członk. od 1995		1	1		1,2	10,8	10,7	22,7
Ogółem UE 15	33	16	11	15,0	4,3	4,0	9,0	32,2
Członk. od 2004	37		1	92,9		3,8	0,5	97,2
Rumunia	8			100,0				100,0
Bułgaria	6			100,0				100,0
Razem UE 27	84	16	12	32,2	3,4	3,7	7,1	46,4

Uwagi: 1. RWP – regiony wsparcia przejściowego – dawne regiony celu 1 o PKB *per capita* powyżej 75% średniej UE 15; występują pod nazwą *phasing-in* lub „regiony rozwoju gospodarczego”; łączy się je z 5 regionami słabo zaludnionymi (nie uwzględnionymi w liczbie regionów, poza 1 regionem fińskim, który dotychczas jednocześnie kwalifikował się do celu 1 z powodu słabego rozwoju). 2. Regiony ultraperyferyjne, niezależnie od osiągniętego PKB, są objęte wsparciem wraz regionami słabo rozwiniętymi, stąd portugalska Madera wykazana jest w grupie RWP, a brak jej w zestawieniu ludności objętej tym celem. 3. Odsetki mogą się nie sumować z powodu zaokrągleń.

Źródło: opracowanie własne z wykorzystaniem: *Eligibility Simulation...; Draft Guidelines on National Regional State Aid for 2007-2013*, Komisja Europejska, Bruksela lipiec 2005 (www.europa.eu.int/comm/regional_policy); obliczenia własne z uwzględnieniem danych demograficznych za 2001 r. z: *A New Partnership for Cohesion...*, s. 188-202.

Jak zaznaczono uprzednio, 78,5% tych nakładów zostanie skierowane do regionów zakwalifikowanych do celu „Konwergencja”, a 17,2% do regionów celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”. Punktem wyjścia do stworzenia projektu finansowego na lata 2007-2013 jest ustalenie listy regionów słabo rozwiniętych (podstawą jest PKB *per capita* za lata 2000-2002; tab. 5).

W sporządzonym zestawieniu (jak zaznaczono uprzednio, lista może ulec pewnej korekcie, jeśli decyzje budżetowe zostaną podjęte w 2006 r.) występuje łącznie 98 regionów NUTS 2 ujętych w trzech grupach:

- 70 regionów o maksymalnym finansowaniu zarówno w obecnej, jak i przyszłej perspektywie budżetowej (poniżej 75% PKB na 1 mieszkańca UE 25); przeważają regiony z państw nowo przyjętych;
- 16 regionów efektu statystycznego (powyżej wskaźnika 75% dla UE 25, ale poniżej dla UE 15), z których 13 było objętych pełnym wsparciem w ramach celu 1, dwa wsparciem przejściowym do 2005 r. (belgijski Hainaut oraz szkocki Highlands and Islands), a jeden (niemiecki Lüneburg) nie występował dotychczas jako region celu 1; wszystkie regiony leżą w „starej” Unii;

- 12 regionów *phasing-in* (rozwoju gospodarczego), które obecnie mają pełne finansowanie w ramach celu 1, lecz przekraczają wskaźnik 75% nie tylko dla UE 25, ale także dla UE 15; jeden region znajduje się w państwach nowo przyjętych (Közép-Magyarország), dwa mają charakter ultraperyferyjny (Madera i Wyspy Kanaryjskie; oznacza to dalsze finansowanie nie w ramach celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”, ale w ramach celu „Konwergencja”) i jeden spełniał dotychczas wymogi celu 1 zarówno z powodu słabego rozwoju, jak i małej gęstości zaludnienia (Itä-Suomi, traktowany ostatecznie jako region słabo zaludniony, oprócz 4 innych, których liczby nie wykazano w tabeli, chociaż ujęto odpowiedni odsetek ludności).

W 2007 r. UE będzie liczyć 268 regionów NUTS 2. Wśród nowych regionów polityki spójności, oprócz wszystkich 14 regionów rumuńskich i bułgarskich, znajdzie się tylko jeden – pierwszy zachodniemiecki, lecz będzie miał on zmniejszone finansowanie, należąc do grupy regionów efektu statystycznego. Poza dwoma dalszymi regionami grupy efektu statystycznego, które były objęte przejściowym finansowaniem, pozostałe 7 regionów wsparcia przejściowego z lat 2000-2006 nie będzie już objęte nową polityką spójności (włoski Molise, portugalska Lizbona, hiszpańska Kantabria, francuska Korsyka, holenderski Flevoland, brytyjska Irlandia Północna i irlandzki Southern and Eastern).

Jeśli zostałyby utrzymane propozycje legislacyjne Komisji Europejskiej z 2004 r. dotyczące reformy polityki spójności na lata 2007-2013 oraz projekt dystrybucji środków na pomoc regionalną z lipca 2005 r., przy nie zmienionej w stosunku do kwietnia 2005 r. liście regionów objętym wsparciem, to struktura tej pomocy przedstawiałaby się następująco:

Cel „Konwergencja”

A. Regiony słabo rozwinięte (na podstawie art. 87.3(a) TWE – poniżej 75% PKB *per capita* UE 25 oraz wszystkie regiony ultraperyferyjne wymienione w art. 299 TWE) – 86 regionów (35 z UE 15, 37 z N 10 oraz 14 z państw przyjętych w 2007 r.) o liczbie ludności 156,9 mln; planowane nakłady w ciągu 7 lat wynoszą 177,8 mld euro, co daje kwotę 161,9 euro rocznie na mieszkańca.

B. Regiony efektu statystycznego (powyżej progu dla UE 25, lecz poniżej wskaźnika dla UE 15 – 16 regionów (wyłącznie z UE 15), liczących razem 16,3 mln mieszkańców – nakłady wyniosą 22,14 mld euro, tzn. 194 euro *per capita*).

Cel „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach”

C. Regiony rozwoju ekonomicznego (RWP, *phasing-in* – zgodnie z art. 87.3(c) TWE – dawne regiony celu 1, powyżej progu dla UE 15 oraz regiony o niskiej gęstości zaludnienia) – łącznie 14 regionów (jeden z N 10 oraz 13 z UE 15, w tym 5 słabo zaludnionych), liczących 17,9 mln ludności – z planowanymi nakładami 9,58 mld euro, tzn. 76,3 euro rocznie na mieszkańca.

D. Pozostałe regiony (poza konwergencją – art. 87.3(c) TWE; regiony o nieznanej obecnie liczbie, poziomu NUTS 1 i NUTS 2, w praktyce także NUTS 3 – zgodnie z propozycjami państw członkowskich), zamieszkiwane przez 32,8 mln osób – ze wsparciem 48,31 mld euro i 210,1 euro na 1 mieszkańca rocznie.

Łączne przewidywane nakłady na powyższe 4 cele regionalne mają wynosić 257,83 mld euro (nie została tu uwzględniona, mieszcząca się w celu „Konwergencja”, kwota 62,99 mld euro z Funduszu Spójności, dysponowana na całe państwa oraz wynoszące 13,2 mld euro środki przewidziane na cel „Europejska współpraca terytorialna”; łączne nakłady na politykę spójności planowane na lata 2007-2013 wynoszą 336,1 mld euro); będą dotyczyć 225,2 milionów mieszkańców, dofinansowywanych średnio kwotą 163,5 euro rocznie.

Przedstawione wyliczenie wykazało sprzeczność propozycji Komisji Europejskiej z 2004 r.²⁵ z obecnym zasięgiem regionów kwalifikujących się do wsparcia i projektem wskaźników pokrycia (*coverage*) populacji UE 27. Nie uzasadnioną logicznie różnicę między wsparciem dla regionów słabo rozwiniętych i regionów efektu statystycznego można częściowo tłumaczyć odmiennym szacunkiem ich liczby dawniej i obecnie (por. tab. 3) oraz prawnymi możliwościami absorpcji wyznaczanymi przez granicę pozycji beneficjenta netto funduszy unijnych na poziomie 4% PKB. Jednakże znaczna część tych środków zostanie skierowana do 34 regionów UE 15, gdzie próg ten nie ma większego znaczenia. Całkowitym nieporozumieniem jest jednak to, że największe przeciętne wsparcie przypada na mieszkańców bogatych regionów unijnych. Poza grupą 358 tys. Cypryjczyków środki te są kierowane wyłącznie do mieszkańców UE 15, a zwłaszcza do najbogatszych państw „starej” Unii. Tak wysoki poziom wsparcia dla regionów efektu statystycznego oraz dla grupy innych regionów (poza „Konwergencją”) można traktować jako rezultat skutecznego lobbingu i siły politycznej dotychczasowych członków UE. Nie ulega wątpliwości, że ostateczna struktura podziału środków między cele unijnej polityki spójności w latach 2007-2013 musi zostać zrewidowana na korzyść regionów słabo rozwiniętych, niezależnie od daleko idącej gotowości do ustępstw, deklarowanej przez przywódców nowych państw członkowskich UE w trakcie nie rozstrzygniętej debaty budżetowej w czerwcu 2005 r.

Zasadniczym celem niniejszego opracowania było usystematyzowanie i opis zmian dotyczących regionów słabo rozwiniętych w rozszerzającej się Unii Europejskiej. Zmiany liczby tych regionów (tab. 4) oraz ich szczegółowej listy (aneks) są wypadkową czynników endogenicznych (tendencji rozwojowych w regionach) oraz czynników egzogenicznych (zabiegów politycznych poszczególnych państw, zmian w podziale administracyjnym itp.). Czynniki polityczne w coraz większym

²⁵ Propozycje te były podtrzymywane w przededniu debaty budżetowej kończącej rezydencję luksemburską UE. Zob.: *New Proposals for Growth and Jobs under the Next Financial Framework 2007-2013*, Komisja Europejska, IP/05/389, Bruksela, kwiecień 2005 r.

stopniu decydują o swoistym rozmywaniu się kryterium poziomu rozwoju gospodarczego jako zasadniczej podstawy podziału środków w ramach unijnej polityki strukturalnej. Propozycje dotyczące perspektywy finansowej na lata 2007-2013 (w wersji podtrzymywanej we wrześniu 2005 r.) należy w tym kontekście uznać za niespójne, niekorzystne dla państw nowo przyjętych i w istocie coraz bardziej odbiegające od fundamentalnej zasady solidarności, przyświecającej tworzeniu wspólnot europejskich.

Literatura

1. 1st AER Conference of Regional Ministers and Presidents on the Future of European Cohesion Policy: *The Regions' Project for a New European Cohesion Policy: The Regions' Contribution to Sustainable Development in Tomorrow's Europe* (Pecs–Baranya, listopad 2002).
2. *A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Komisja Europejska, Luksemburg 2004.
3. *Cohesion and the Development Challenge Facing the Lagging Regions*, Komisja Europejska, Bruksela–Luksemburg 1995.
4. *Competitiveness and Cohesion: Trends in the Regions. Fifth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions in the Community*, Komisja Europejska, Bruksela–Luksemburg 1994.
5. Cybulski L., *Praktyczne znaczenie Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*, Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu, „Biblioteka Regionalistyki” 2002 nr 2.
6. Cybulski L., *Stan i perspektywy konwergencji regionalnej w Europie*, [w:] *Przekształcenia regionalnych struktur funkcjonalno-przestrzennych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2004, nr VIII/1.
7. Cybulski L., *Tendencje zmian w Unii Europejskiej – większa spójność przestrzenna vs. polaryzacja*, Prace Naukowe Akademii Ekonomicznej nr 1033, AE, Wrocław 2004.
8. *Draft Guidelines on National Regional State Aid for 2007-2013*, Komisja Europejska, Bruksela, lipiec 2005 (www.europa.eu.int/comm/regional_policy).
9. *Eligibility Simulation 2007-2013*, Eurostat, Luksemburg 2005.
10. „Eurostat. News Release” 2004 nr 21.
11. EURADA: *Competition Policy and Regional Policy: Towards a New Link Looking Forward to the Post 2006 Period* (marzec 2003).
12. EURADA: *Memorandum on Continued Community Support for Non-objective 1 Regions in 2007-2013* (2003).
13. *First Report on Economic and Social Cohesion 1996*, Komisja Europejska, Luksemburg 1996.
14. Informal Ministerial Meeting for Regional Policy and Cohesion: *Presidency Conclusions* (Halkidiki, maj 2003).
15. Justyński J., *Podstawy prawne polityk gospodarczych Unii Europejskiej*, TNOiK, Toruń 2004.
16. Leonard D., *Przewodnik po Unii Europejskiej*, Studio EMKA, Warszawa 1998.
17. *New Proposals for Growth and Jobs Under the Next Financial Framework 2007-2013*, Komisja Europejska, IP/05/389, Bruksela, kwiecień 2005.
18. Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, AE, Wrocław 2005.

19. Pietrzyk I., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
20. *Position Paper of the Regions Affected by "Statistical Effect" Regarding the Future Structural Policy Beyond 2006* (kwiecień 2003).
21. *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. www.park.pl, Bielsko Biała 2005.
22. *Regions, Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS)*, Eurostat, Luksemburg 1999.
23. *Regions: Statistical Yearbook 1997*, Eurostat, Luksemburg 1997.
24. *Regions: Statistical Yearbook 2004*, Eurostat, Luksemburg 2004.
25. Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of 26 May 2003 on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS).
26. Rozporządzenie Rady Ministrów z 13 lipca 2000 r. w sprawie wprowadzenia Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NTS) (DzU 2000 nr 58, poz. 685 oraz DzU 2004 nr 98, poz. 998).
27. *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion 2003. Summary and Conclusions*, Komisja Europejska, Luksemburg 2003.
28. *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Komisja Europejska, Luksemburg 1999.
29. *Spójność u progu 2007 r.* „Biuletyn Informacyjny Info regio”, Bruksela 2004.
30. *Statistical Regions in the EFTA Countries and Central European Countries (CEC)*, Eurostat, Luxembourg 1999.
31. Strahl D., Obrębalski M., *Nomenklatura jednostek terytorialnych w statystyce krajów Unii Europejskiej i możliwości jej stosowania w warunkach polskich*, [w:] J. Paradyż (red.), *Statystyka regionalna. Sondaż i integracja baz danych*, AE, Poznań 1997.
32. *Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations*, Komisja Europejska, Luksemburg 2000.
33. SUD (Spatial and Urban Development): *Managing of the Territorial Dimension of EU Policies after Enlargement*, Expert Document (październik 2003).
34. *The Alliance for Regional Aid: The Next Round of EU Regional Policy – a Road Map for Britain* (listopad 2002).
35. *The Future of Regional State Aids: Towards Greater Territorial Cohesion* (październik 2003).
36. Winiarski B. (red.), *Polityka gospodarcza*, PWN, Warszawa 2005 (w druku).
37. www.europa.eu.int/comm/regional_policy/atlas.
37. Żebrowska-Cielek J., *Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych*, PARR, Warszawa 2001.

LESS DEVELOPED REGIONS IN THE COHESION POLICY IN THE EU

Summary

The policy towards the less developed regions is the most important part of the structural policy in the EU. The financial aspect is crucial for the characteristics of those regions in different budget periods 1988-2013. The number of these regions rises as the consequence of the economic processes, administration reform, political games and first of all the enlargement of the EU. There is not many information about the changes of the number of the regions in T1, so the aim of this paper is to make a synthesis and description of the changes in the period 1988-2006 and the general evaluation of the cohesion and quality of the projects for the period 2007-2013.

Aneks

Wykaz regionów słabo rozwiniętych i regionów celu 1 (UE 25)

Państwo	Region	Zmiany NUTS w latach 1989-2004	Położenie		Region celu 1 w okresach			PKB per capita średnia za 2000-2002		Region polityki spójności 2007-2013 (projekt)		
			poza Europą	ultraperyferyjne	1989-1993	1994-1999	2000-2006	UE 25 = 100	UE 15 = 100	Słabo rozwinięte	Efekt statyst.	„Phasing-in”
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
BE	Prov. Hainaut	♦				◆	□	75,45	68,85		◆	
DE	Brandenburg	D			□	◆	◆					
DE	Brandenburg – Nordost	W						70,64	64,46	◆		
DE	Brandenburg – Südwest	W						77,45	70,67		◆	
DE	Mecklemburg-Vorpommern				□	◆	◆	72,56	66,21	◆		
DE	Sachsen-Anhalt	D			□							
DE	Chemnitz	W				◆	◆	69,63	63,53	◆		
DE	Dresden	W				◆	◆	74,95	68,39	◆		
DE	Leipzig	W				◆	◆	77,12	70,37		◆	
DE	Sachsen	D			□	◆						
DE	Dessau	W					◆	65,99	60,21	◆		
DE	Halle	W					◆	75,07	68,50		◆	
DE	Magdeburg	W					◆	72,27	65,95			
DE	Thuringen				□	◆	◆	73,10	66,70	◆		
DE	Lüneburg							81,80	74,64		◆	
EL	Anatoliki Makedonia, Thraki				◆	◆	◆	57,40	52,37	◆		
EL	Kentriki Makedonia				◆	◆	◆	75,89	69,25		◆	
EL	Dytiki Makedonia				◆	◆	◆	76,77	70,05		◆	
EL	Thessalia				◆	◆	◆	62,90	57,39	◆		
EL	Ipeiros				◆	◆	◆	59,29	54,11	◆		
EL	Ionia Nisia				◆	◆	◆	65,53	59,79	◆		
EL	Dytiki Ellada				◆	◆	◆	56,30	51,37	◆		
EL	Stereia Ellada				◆	◆	◆	105,32	96,10			◆
EL	Peloponissos				◆	◆	◆	73,71	67,26	◆		
EL	Attiki				◆	◆	◆	78,98	72,07		◆	
EL	Voreio Agaio				◆	◆	◆	74,30	67,79	◆		
EL	Notio Agaio				◆	◆	◆	87,74	80,06			◆
EL	Kriti				◆	◆	◆	72,27	65,94	◆		
ES	Galicja				◆	◆	◆	73,36	66,94	◆		
ES	Principado de Asturias				◆	◆	◆	79,33	72,38		◆	
ES	Cantabria						□					
ES	Castilla y Leon				◆	◆	◆	85,77	78,26			◆
ES	Castilla-La Mancha				◆	◆	◆	74,75	68,20	◆		
ES	Extremadura				◆	◆	◆	59,89	54,64	◆		
ES	Comunidad Valenciana				◆	◆	◆	89,01	81,22			◆
ES	Andalucia				◆	◆	◆	69,29	63,23	◆		
ES	Region de Murcia				◆	◆	◆	79,37	72,42		◆	
ES	Canarias		◆	◆	◆	◆	◆	87,79	80,11	◆		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ES	<i>Ceuta y Melilla</i>	D	◆		◆	◆	◆					
ES	<i>Ciudad Auton. de Ceuta</i>	W*	◆					79,64	72,67		◆	
ES	<i>Ciudad Auton. de Melilla</i>	W*	◆					79,72	72,74		◆	
FR	Corse				◆	◆	□					
FR	Guadelupe		◆	◆	◆	◆	◆	67,32	61,43	◆		
FR	Martinique		◆	◆	◆	◆	◆	74,88	68,32	◆		
FR	Guyane		◆	◆	◆	◆	◆	56,76	51,79	◆		
FR	Réunion		◆	◆	◆	◆	◆	60,63	55,32	◆		
IE	<i>Irlandia</i>	D			◆	◆						
IE	<i>Border, Midland & Western</i>	W					◆	93,61	85,42			◆
IE	<i>Southern & Eastern</i>	W					□					
IT	Abruzzo				◆	□						
IT	Molise				◆	◆	□					
IT	Campania				◆	◆	◆	71,78	65,50	◆		
IT	Puglia				◆	◆	◆	72,49	66,14	◆		
IT	Basilicata				◆	◆	◆	77,54	70,76		◆	
IT	Calabria				◆	◆	◆	67,93	61,99	◆		
IT	Sicilia				◆	◆	◆	71,98	65,68	◆		
IT	Sardegna				◆	◆	◆	82,65	75,42			◆
NL	Flevoland					◆	□					
AT	Burgenland						□	81,50	74,36		◆	
PT	Norte				◆	◆	◆	61,94	56,52	◆		
PT	<i>Centro</i>	G			◆	◆	◆	63,08	57,56	◆		
PT	<i>Lisboa</i>	G*			◆	◆	□					
PT	<i>Alentejo</i>	G			◆	◆	◆	65,72	59,97	◆		
PT	Algrave				◆	◆	◆	80,05	73,04		◆	
PT	Regiao Auton. dos Acores	•	◆	◆	◆	◆	◆	61,61	56,22	◆		
PT	Regiao Auton. da Madeira	•	◆	◆	◆	◆	◆	87,84	80,16	◆		
FI	Ilä-Suomi						•	82,66	75,42			•
UK	Merseyside					◆	◆	83,62	76,30			◆
UK	South Yorkshire						◆	86,98	79,37			◆
UK	<i>Cornwall & Isles of Scilly</i>	G					◆	70,16	64,02	◆		
UK	<i>West Wales & The Valleys</i>	G					◆	73,98	67,50	◆		
UK	Highlands & Islands					◆	□	77,71	70,91		◆	
UK	Northern Ireland				◆	◆	□					
DE	Berlin Ost	■			□	◆	□					
FR	Valenciennes, Douai, Avesnes	■				◆	□					
CY	(Kypros)		◆									
CZ	(Praha)											
CZ	Střední Čechy						□	54,35	49,60	◆		
CZ	Jihozápad						□	60,41	55,12	◆		
CZ	Severozápad						□	53,29	48,62	◆		
CZ	Severovýchod						□	55,59	50,72	◆		
CZ	Jihovýchod						□	58,17	53,08	◆		
CZ	Střední Morava						□	52,04	47,48	◆		
CZ	Moravskoslezsko						□	55,29	50,45	◆		
EE	Eesti						□	44,94	41,01	◆		
LV	Latvija						□	37,28	34,02	◆		
LT	Lietuva						□	40,57	37,02	◆		
HU	Közép-Magyarország						□	89,73	81,88			◆
HU	Közép-Dunántul						□	52,28	47,70	◆		
HU	Nyugat-Dunántul						□	60,37	55,09	◆		
HU	Dél-Dunántul						□	41,36	37,74	◆		
HU	Észak-Magyarország						□	36,10	32,94	◆		

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
HU	Észak-Alföld						□	36,31	33,13	◆		
HU	Dél-Alföld						□	39,44	35,98	◆		
MT	Malta						□	74,75	68,21	◆		
PL	Łódzkie						□	41,45	37,82	◆		
PL	Mazowieckie						□	68,77	62,75	◆		
PL	Małopolskie						□	39,81	36,33	◆		
PL	Śląskie						□	50,62	46,19	◆		
PL	Lubelskie						□	32,23	29,41	◆		
PL	Podkarpackie						□	32,80	29,93	◆		
PL	Świętokrzyskie						□	35,82	32,68	◆		
PL	Podlaskie						□	35,05	31,98	◆		
PL	Wielkopolskie						□	48,18	43,96	◆		
PL	Zachodniopomorskie						□	46,29	42,24	◆		
PL	Lubuskie						□	41,09	37,50	◆		
PL	Dolnośląskie						□	47,52	43,36	◆		
PL	Opolskie						□	38,28	34,93	◆		
PL	Kujawsko-Pomorskie						□	41,80	38,14	◆		
PL	Warmińsko-Mazurskie						□	34,70	31,67	◆		
PL	Pomorskie						□	45,75	41,75	◆		
SI	Slovenija						□	74,40	67,89	◆		
SK	(Bratislavský)											
SK	Západné Slovensko						□	45,42	41,44	◆		
SK	Stredné Slovensko						□	40,72	37,16	◆		
SK	Východné Slovensko						□	37,22	33,96	◆		

Uwagi i wyjaśnienia: 1. Zestawienie obejmuje wszystkie regiony uzyskujące wsparcie przeznaczone dla regionów słabo rozwiniętych przynajmniej w części jednej z perspektyw budżetowych okresu 1989-2013. Wymieniono także dodatkowo 3 regiony (zaznaczone nawiasami) bez tego wsparcia z państw, które zostały przyjęte w 2004 r. 2. Dane o PKB na 1 mieszkańca przedstawiono wyłącznie dla regionów, które według projektu uzyskają wsparcie w latach 2007-2013 (tylko jeden z tych regionów nie był objęty celem 1 w latach 2000-2006). 3. Regiony ultraperyferyjne są łączone ze słabo rozwiniętymi, niezależnie od poziomu osiągniętego dochodu. 4. Zestawienie nie obejmuje 14 regionów z Bułgarii i Rumunii, które zostaną przyjęte do UE w 2007 r. 5. Przedstawiono tylko 1 z 5 regionów zaliczonych do celu 1 z powodu małej gęstości zaludnienia, który jednocześnie spełnia warunki regionu słabo rozwiniętego (zaznaczono znakiem ●). 6. Regiony, które po 1989 r. podlegały zmianom w ramach klasyfikacji NUTS zaznaczano następująco: D – region dzielony, W – region wyodrębniony z regionu dzielonego, G – region, którego granice uległy zmianie (ich nazwy zapisano kursywą), zmienione nazwy zaznaczono znakiem ♦, natomiast znakiem ■ jedynie dwa regiony NUTS 3. 7. W przypadku podziału regionów na mniejsze w trakcie określonej perspektywy budżetowej zaznaczano jedynie regiony pierwotne, co do których decyzje podejmowała Komisja Europejska. 8. Znak □ odnosi się do regionów, które były finansowane w niepełnym okresie budżetowym, natomiast dla okresu 2000-2006 w stosunku do regionów wsparcia przejściowego (*phasing out*) stosowano znaki: □ – do końca 2005 r., □ – do 2006 r., □ – część regionu do 2005, a część do 2006 r.

Źródło: opracowanie własne na podstawie źródeł wykorzystanych w tab. 4 oraz *Eligibility Simulation...*