

Ewa Pancer-Cybulska

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

PROBLEMATYKA MAŁYCH REGIONÓW W POLITYCE SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

1. Wstęp

We współczesnej Europie w warunkach dużego zróżnicowania terytorialnego funkcjonują struktury administracyjno-terytorialne będące wynikiem wieloletnich dostosowań do specyfiki uwarunkowań prawnych, instytucjonalnych, geograficznych, kultury, tradycji i historii. Regiony funkcjonujące w krajach europejskich różnią się nie tylko statusem, zakresem kompetencji i umocowaniem prawnym, ale przede wszystkim potencjałem terytorialno-ludnościowym i ekonomicznym. Unia Europejska nie kwestionuje istniejącego zróżnicowania w zakresie regionalizacji (odpowiedniej do specyfiki, potrzeb i możliwości poszczególnych krajów), staje jednak wobec problemu właściwego uwzględnienia go w swojej działalności.

Istniejące silne zróżnicowanie struktury terytorialnej państw Europy okazało się w praktyce istotną przeszkodą w osiągnięciu celów polityki strukturalnej i polityki spójności, zwłaszcza w jej wymiarze regionalnym. Dotyczy to zarówno kierunków alokacji i wielkości wsparcia finansowego, jak i oceny uzyskiwanych efektów w postaci powiększania spójności – we wszystkich jej trzech wymiarach. Specyfika uwarunkowań rozwoju i wynikających stąd potrzeb, utrudniająca sposób rozdziału środków pomiędzy regiony, wymusiła jednak poszukiwanie obiektywnych kryteriów i narzędzi polityki spójności. Za skuteczny sposób rozwiązania tych problemów uznaje się ustanowienie jednolitej kategoryzacji jednostek terytorialnych państw członkowskich Unii Europejskiej. Zakłada się, że przedsięwzięcie to pozwala potraktować odrębnie problemy regionów dużych bez uszczerbku dla regionów małych, co jest potwierdzeniem podstawowych wartości UE, takich jak: poszanowanie dla różności i inności, sprawiedliwość, proporcjonalność, partnerstwo. Okazuje się jednak, że stosowane rozwiązania nie są wystarczające do wypełnienia w rzeczywistości przyjętych założeń. Mimo zastosowania w miarę jednolitych,

obiektywnych kryteriów klasyfikacji i oceny regionów nie do końca udało się rozwiązać problem małych regionów. Problem ten polega na tym, że chociaż formalnie są one podmiotami polityki regionalnej w niewielkim tylko zakresie, w praktyce stanowią istotną kategorię beneficjentów tej polityki.

2. Klasyfikacja jednostek terytorialnych

Chociaż nie wszystkie regiony można uznać za porównywalne pod względem sytuacji społeczno-gospodarczej (główną przyczyną nieporównywalności są zbyt duże dysproporcje lub brak określonych kategorii w strukturze terytorialnej niektórych krajów), wykorzystanie umownej jednostki NUT (nouvelle unite territoriale)¹ pozwoliło na utworzenie klasyfikacji [14, s. 5]. Jej istotą jest wyodrębnienie poziomu krajowego (NUTS 0), regionalnego (NUTS 1-3, czyli regiony duże, średnie i małe) oraz dwóch poziomów lokalnych (LAU 1 i 2). Status prawny klasyfikacji NUTS jest uregulowany w Rozporządzeniu PE i Rady o utworzeniu jednolitej klasyfikacji jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) [9]. Podstawowym celem wprowadzenia klasyfikacji NUTS jest zbieranie, harmonizacja i udostępnianie danych statystycznych w przekroju przestrzennym. W układzie NUTS powstają regionalne rachunki ekonomiczne, stanowiące podstawę ustalenia struktury produkcyjnej regionów i oszacowania regionalnego produktu krajowego brutto oraz statystyki budżetów domowych. Są podstawą analiz z zakresu statystyki społecznej, np. stopy bezrobocia czy stanu zdrowia społeczeństwa. W układzie NUTS agreguje się dane regionalne o sytuacji w sektorze rolnym, transportowym, energetycznym, badawczo-rozwojowym, ochrony środowiska oraz działalności gospodarczej. Na podstawie informacji agregowanych w układzie NUTS sporządza się regionalne analizy społeczno-ekonomiczne z zachowaniem następujących zasad:

- poziom NUTS 1 – analiza problemów regionalnych w skali całej Wspólnoty,
- poziom NUTS 2 – analiza problemów w układzie region–kraj oraz różnicowań regionalnych UE,
- poziom NUTS 3 – podstawa badań na potrzeby wdrażania poszczególnych instrumentów polityki regionalnej Unii Europejskiej.

W studiach porównawczych z zakresu spójności regionów (społeczno-ekonomicznej i terytorialnej) znajdują zastosowanie informacje statystyczne zbierane w układzie NUTS 2. Są one także podstawą oceny udziału poszczególnych instrumentów polityki strukturalnej w zmniejszaniu różnicowań międzyregionalnych [14, s. 7].

¹ Nomenklatura jednostek terytorialnych do celów statystycznych (NUTS) została opracowana na początku lat siedemdziesiątych przez Eurostat we współpracy z departamentami Komisji Europejskiej i urzędami statystycznymi państw członkowskich.

Kolejną dziedziną zastosowania NUTS jest polityka strukturalna UE. Zgodnie z celami osiąganymi w latach 2000-2006, środki funduszy strukturalnych są przydzielane regionom peryferyjnym (zgodnie z art. 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską) lub opóźnionym w rozwoju społeczno-gospodarczym. Po spełnieniu odpowiednich warunków regiony zdefiniowane na poziomie NUTS 2 mogą otrzymać wsparcie w ramach osiągnięcia celu 1 polityki regionalnej (promowanie rozwoju i strukturalnego dostosowania regionów opóźnionych w rozwoju), a zdefiniowane na poziomie NUTS 3 – w ramach celu 2 (wspieranie konwersji gospodarczej i społecznej obszarów mających problemy strukturalne).

Funkcjonowanie wieloszczeblowych struktur terytorialnych w krajach członkowskich UE wpisane jest w określony system granic administracyjnych, podział kompetencji i wzajemne relacje władz jednostek poszczególnych szczebli, uwzględnia różne kategorie regionów – od normatywnych przez funkcjonalne do geograficznych. Konieczność akceptacji panującego w tym zakresie zróżnicowania narzuciła przyjęcie w klasyfikacji NUTS pewnych założeń i rozwiązań, dzięki którym pełni ona swe podstawowe funkcje, tj. zbieranie, agregowanie i upowszechnianie regionalnych danych statystycznych. Dla uzyskania efektu porównywalności wyróżniono pięć poziomów (regionalne 1-3 oraz lokalne 4-5 – obecnie LAU), choć w praktyce tylko nieliczne kraje mają tak rozbudowane struktury administracyjno-terytorialne. W klasyfikacji NUTS funkcjonują zatem obszary, które stworzono w sposób sztuczny w celu uzyskania efektu hierarchiczności między poszczególnymi poziomami podziału. Utworzone w ten sposób jednostki nie mają potwierdzenia w administracyjnym podziale kraju, ale służą przede wszystkim osiągnięciu celów polityki strukturalnej UE.

Należy także podkreślić, że ze względu na przekształcenia struktur administracyjno-terytorialnych dokonywane w poszczególnych krajach klasyfikacja NUTS nie ma stałego charakteru². Jednostki przyporządkowane do poziomu LAU 1 i 2 (poziom lokalny) nie są traktowane jako stałe elementy, gdyż podlegają najczęściej zmianom i przekształceniom. Klasyfikacja NUTS w państwach członkowskich (kształtowana przez ponad 25 lat) jest oceniana jako sprawne narzędzie operacyjne w procesie zbierania, przetwarzania i upowszechniania regionalnych danych statystycznych. Sposób systematyzacji jednostek terytorialnych proponowany w ramach NUTS pozwala na uwzględnianie dokonywanych zmian w celu uzyskiwania rzetelnych i rzeczywistych informacji statystycznych, choć nie zawsze możliwe jest zlikwidowanie istniejących dysproporcji w zakresie wielkości, liczby ludności czy poziomu rozwoju ekonomicznego regionów. Próba zmniejszenia tego typu dyspro-

² Obecnie w odniesieniu do krajów dawnej UE 15 obejmuje 74 jednostki poziomu NUTS 1, 213 – poziomu NUTS 2 oraz 1091 jednostek sklasyfikowanych na poziomie NUTS 3. W grupie nowych krajów członkowskich N 10 na poziomie NUTS 1 jest 17 regionów, NUTS 2 – 41 regionów, a NUTS 3 – 121 (zob. tab. 1).

porcji jest ustalenie progów wielkościowych (minimalnej i maksymalnej liczby mieszkańców w regionach NUTS 1, 2, 3). Ujednocilenie klasyfikacji NUTS wymaga także ustalenia i przyjęcia wyraźnych reguł tworzenia jednostek NUTS, sformalizowania procedury wprowadzania zmian w klasyfikacji oraz ograniczenia częstotliwości dokonywania modyfikacji w strukturach administracyjno-terytorialnych państw członkowskich.

Polska i pozostałe kraje, które uzyskały członkostwo w UE w maju 2004 r., już na etapie przygotowań przedakcesyjnych dokonały odpowiednich dostosowań w zakresie stosowania nomenklatury statystycznej NUTS (głównie ze względu na dostęp do środków europejskich). Należy jednak wskazać na niepełne dostosowanie polskiej statystyki, a w szczególności statystyki regionalnej do wymogów Eurostatu. Luki tematyczne, zakłócenia szeregów czasowych oraz opóźnienia w dezagregacji ujęć stanowią najistotniejsze jej mankamenty. Widoczny jest także brak aktualnych badań empirycznych umożliwiających kompleksowe diagnozowanie i ilustrowanie zmian dokonujących się w polskiej przestrzeni społeczno-gospodarczej [6, s. 21]. Agregatowe ujęcia wojewódzkie okazują się niewystarczające i zawodne w badaniach regionalnych, potrzebne w nich są bowiem także ujęcia obszarów pośrednich, np. między województwem a powiatami. Na podkreślenie zasługuje także konieczność dostosowania do nowych warunków ujęć i koncepcji metodologicznych stosowanych dotychczas w badaniach regionalnych. Badania nad przeobrażeniami zachodzącymi w poszczególnych regionach powinny mieć charakter systematycznych, długofalowych analiz procesów zmian i powinny umożliwiać ocenę skuteczności, efektywności, wskazać relacje dotyczące poziomów rozwoju w obrębie regionu, współzależności, proporcje czy efekty synergii [13, s. 29].

3. W teorii i w praktyce

Kryteria klasyfikacyjne regionów NUTS 1-3 dotyczące przeciętnej populacji przypadającej w każdym kraju członkowskim na regiony danego szczebla są następujące:

NUTS 1 – 3 do 7 mln ludności,

NUTS 2 – 800 tys. do 3 mln,

NUTS 3 – 150 tys. do 800 tys.

Zgodnie z powyższymi limitami powinny być klasyfikowane na poziomie NUTS 1 regiony duże, na poziomie NUTS 2 – średnie, a poziom NUTS 3 powinien odpowiadać regionom małym. Dopuszcza się jednak stosowanie odstępstw od tej zasady, zgodnie z którą wszystkie regiony o statusie autonomicznym są zaliczane do poziomu NUTS 2 bez względu na liczbę ludności³ [5, s. 11]. W związku z przy-

³ Wyspy Alandzkie należące do Finlandii liczą około 26 tys. mieszkańców i mają status regionu NUTS 1, 2 i 3.

jęciem za podstawę klasyfikacji NUTS przeciętnej liczby ludności w każdym kraju, w odniesieniu do całej Unii skala zróżnicowania między regionami nie zmienia się w istotny sposób. Wynika to z tego, że w poszczególnych krajach jednostki podziału administracyjno-terytorialnego różnią się dość znacznie, nie zawsze bowiem udaje się uzyskać strukturę złożoną z jednostek o zbliżonych parametrach. Dotyczy

Tabela 1. Regiony NUTS w krajach UE 25*

Państwa	Liczba regionów			Przeciętna liczba mieszkańców w regionie (w tys.)		
	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3	NUTS 1	NUTS 2	NUTS 3
Państwa o wielu regionach NUTS 2						
Włochy	5	21	103	11 464	2 730	556
Polska	6	16	45	6 370	2 389	849
Francja	9	26	100	6 815	2 359	613
Hiszpania	7	19	52	5 936	2 187	799
Niemcy	16	41	439	5 159	2 013	188
Irlandia	1	2	8	3 964	1 982	496
Wielka Brytania	12	37	133	4 944	1 604	446
Portugalia	3	7	30	3 469	1 487	347
Węgry	3	7	20	3 381	1 449	507
Holandia	4	12	40	4 048	1 349	405
Słowacja	1	4	8	5 379	1 345	672
Czechy	1	8	14	10 203	1 275	729
Szwecja	3	8	21	2 980	1 118	426
Finlandia	2	5	20	2 603	1 041	260
Belgia	3	11	43	3 452	941	241
Austria	3	9	35	2 689	896	231
Grecja	4	13	51	2 755	848	216
Państwa będące jednym regionem NUTS 2						
Dania	1	1	15	5 384	5 384	359
Litwa	1	1	10	3 463	3 463	346
Łotwa	1	1	5	2 332	2 332	466
Słowenia	1	1	12	1 995	1 995	166
Estonia	1	1	5	1 356	1 356	271
Cypr	1	1	1	715	715	715
Luksemburg	1	1	1	448	448	448
Malta	1	1	1	397	397	397
UE 25	91	254	1212	5 014	1 796	376
UE 15	74	213	1091	5 163	1 794	350
N 10	17	41	121	4 365	1 810	613

* Państwa uszeregowano według malejącej przeciętnej wielkości regionu NUTS 2. Pogrubieniem zaznaczono regiony nie spełniające normy ludności (według rozporządzenia o NUTS). Kursywą zaznaczono dane, które mogą zostać zweryfikowane (założono, że Cypr i Malta stanowią w całości regiony NUTS 3). W ludności Francji oraz UE uwzględniono departamenty zamorskie.

Źródło: opracowanie na podstawie: [14, s. 12; 12, s. 8; 3, s. 2; 9, s. 125-127; 3, s. 40].

to zwłaszcza krajów, w których regiony kształtowały się w ciągu wielu lat w wyniku procesów historycznych na podstawie czynników innych niż tylko administracyjne. W konsekwencji zatem raz jeszcze należy podkreślić umowność klasyfikacji NUTS i zauważyć, że małe regiony mogą w rzeczywistości występować na każdym ze szczebli NUTS 1-3.

Przyjęte przez KE limity klasyfikowania regionów są w większości krajów spełnione. W odniesieniu do jednostek na poziomie NUTS 1 wymóg przeciętnego zaludnienia w granicach do 7 mln udało się zachować we wszystkich krajach mających więcej niż jeden region poziomu NUTS 1 oprócz Włoch i Czech. W obu przypadkach średnie zaludnienie regionów poziomu NUTS 1 jest wyraźnie większe niż obowiązujące limity. W Czechach należy zatem oczekiwać podziału obecnego NUTS 1 co najmniej na dwa regiony, jeżeli okaże się to korzystne ze względu na realizację polityki regionalnej w najbliższej perspektywie budżetowej. Istniejąca we Włoszech delimitacja regionów NUTS 1 jest wynikiem zmiany dokonanej w 2003 r. Do chwili uprawomocnienia klasyfikacji NUTS jedenaście regionów o statusie NUTS 1 istniejących we Włoszech spełniało kryterium przeciętnego zaludnienia. Dokonane tam zmiany idą zatem w kierunku przeciwnym do proponowanego w rozporządzeniu. W Austrii i Grecji średnie zaludnienie regionów poziomu NUTS 1 nie osiąga 3 mln; można zatem rozważać możliwość zmniejszenia liczby regionów na tym poziomie. Należy zauważyć, że decyzje te leżą w gestii poszczególnych krajów członkowskich i w dużej mierze będą zależę od ostatecznego kształtu budżetu i kierunków polityki spójności na lata 2007-2013. Obecnie rozważa się zwiększenie roli regionów NUTS 1 jako podmiotów tej polityki, chociaż wybór poziomu regionów objętych wsparciem w ramach celu „Konkurencyjność i zatrudnienie w regionach” ma zależę od państw. W Polsce poziom NUTS 1 obejmował pierwotnie terytorium całego kraju, ale wraz z wejściem do UE wyznaczono sześć regionów grupujących po kilka województw: centralny (łódzkie i mazowieckie), południowy (małopolskie i śląskie), wschodni (lubelskie, podkarpackie, świętokrzyskie i podlaskie), północno-zachodni (wielkopolskie, zachodniopomorskie i lubuskie), południowo-zachodni (dolnośląskie i opolskie), północny (kujawsko-pomorskie, warmińsko-mazurskie i pomorskie).

Poziom NUTS 2 jest obecnie najważniejszym szczeblem polityki regionalnej i pozostanie nim w latach 2007-2013, stanowiąc podstawę dysponowania środkami na cel „Konwergencja”. Regiony poziomu drugiego są średnio niemal trzy razy mniejsze niż regiony NUTS 1 (1,8 mln ludności przeciętnie w Unii), mają godne zaufania statystyki regionalne i wystarczająco sprawne struktury administracyjne [7, s. 117]. Tylko w niektórych krajach NUTS 2 odpowiadają realnie istniejącym regionom ze znacznymi uprawnieniami samorządowymi. Niemieckie landy są np. za duże (dlatego utworzono 41 Regierungsbezirke), w Wielkiej Brytanii z tego powodu powstało 37 „zgrupowań hrabstw”, w Szwecji i Finlandii przyjęto mieszanke

księstw i prowincji. Regiony istniejące we Francji i Grecji mają głównie charakter funkcjonalny, ich faktyczne uprawnienia są znikome.

Polska jest krajem unitarym, bez regionów autonomicznych i ich federacji. Podział terytorialny kraju jest trzystopniowy – obejmuje gminy, powiaty, województwa. Model podziału administracyjnego nie odbiega zasadniczo od rozwiązań przyjętych w krajach Europy, a występujące w tym zakresie zróżnicowanie jest przeciętnie mniejsze niż w krajach Unii. Na tle regionów Unii wielkość polskich województw jest postrzegana jako optymalna z punktu widzenia sprawnego wykorzystania środków finansowych z funduszy strukturalnych. Z drugiej jednak strony polskie jednostki regionalne każdego szczebla należą do największych w UE, co oznacza, iż gdyby było 12 (zamiast 6) regionów NUTS 1, 47 (zamiast 16) regionów NUTS 2 i 254 (zamiast 45) regiony NUTS 3, to norma rozporządzenia wspólnotowego nadal byłaby wypełniana.

Założeniem reformy administracyjnej Polski było, że liczba ludności powiatu powinna wynosić co najmniej 100 tys. mieszkańców; w związku z zaliczeniem do grupy powiatów dużych miast średnia jego wielkość miała wynosić prawie 200 tys. osób. Jednak w wyniku uwzględnienia silnych aspiracji powiatowych małych miast utworzono na tym szczeblu znacznie więcej jednostek niż zakładano, wskutek czego średni powiat w Polsce liczy obecnie 101 tys. mieszkańców. Spośród powiatów ziemskich 234 liczą mniej niż 100 tys. mieszkańców, a tylko 80 – więcej. Wśród 66 powiatów grodzkich w 24 liczba mieszkańców nie przekracza 100 tys. [4, s. 89]. Pierwotna koncepcja prowadziła więc do automatycznego wpisania powiatów w szczebel NUTS 4 (obecnie jest to poziom LAU 1). Nie udało się z oczywistych powodów uzyskać pełnej zgodności z przyjętymi założeniami reformy także w odniesieniu do poziomu województw. Ich ludność waha się w przybliżeniu od 1 mln osób (lubuskie) do przeszło 5 mln (mazowieckie), co daje średnią około 2,4 mln osób. Przeciętne polskie województwo jest wyraźnie ludniejsze niż jednostki poziomu NUTS 2 Unii, a dysproporcje wielkościowe są mniejsze niż w wielu krajach UE (Finlandia, Francja, Hiszpania i in.).

Poziom NTS 3 (taki skrót jest stosowany w kolejnych polskich rozporządzeniach) obejmuje utworzone na bazie powiatów podregiony, których wielkość i liczba (obecnie wynosi ona 45) nasuwa skojarzenia z poprzednio obowiązującym w Polsce podziałem terytorialnym, obejmującym 49 województw. Jednakże przyjęte granice i nazwy podregionów nie odtwarzają kształtu tamtych województw. Jest pewnym paradoksem, iż 49 dawnych województw wypełniałoby normę wspólnotową NUTS 3, podregiony zaś powołane przede wszystkim dla celów unijnej polityki regionalnej są zbyt duże (są równoważne, a nawet minimalnie większe niż jednostki NUTS 2 w Grecji), wykraczają poza tę normę jako jedyne wśród 25 państw UE. W trakcie dyskusji nad reformą administracyjną kraju w 1998 r. wielokrotnie używano argumentu, iż polskie województwa są zbyt małe dla celów unijnej polityki strukturalnej i że dlatego niezbędna jest reforma, postrzegana przez

wielu jako zbyt kosztowna. Istniały więc alternatywne rozwiązania – pozostawienie 49 województw na poziomie trzecim i utworzenie 15-25 regionów statystycznych (funkcjonalnych) albo połączenie dwóch par najmniejszych województw i wyodrębnienie 150-200 jednostek funkcjonalnych lub nawet normatywnych. Nie byłyby to rozwiązania istotnie różniące się od obecnie obowiązujących nawet ze względu na zakres samorządności i podmiotowości społeczności lokalnych, a przede wszystkim ich możliwości finansowych.

Analogicznie do NUTS, także w nomenklaturze NTS mniejsze znaczenie przypisuje się poziomom lokalnym 4 i 5, głównie ze względu na dużą ich zmienność. Od chwili wprowadzenia w Polsce klasyfikacji w 2000 r., pięciokrotnie dokonywano zmian w jej zakresie – z powodu zmiany liczby, nazw czy granic jednostek terytorialnych na poziomach 3, 4 i 5.

Szczególnym wsparciem objęto w UE regiony peryferyjne. Zgodnie z art. 299.2 TWE „biorąc pod uwagę strukturalną sytuację gospodarczą i społeczną francuskich departamentów zamorskich, Azorów, Madery i Wysp Kanaryjskich, pogorszoną ich oddaleniem, charakterem wyspiarskim, niewielkimi rozmiarami, trudną topografią i klimatem, ich zależnością gospodarczą od niewielkiej liczby [...] Rada [...] przyjmuje specyficzne środki zmierzające w szczególności do określenia warunków stosowania niniejszego Traktatu do tych regionów, w tym wspólnych polityk” [8, s. 163]. Wymienione wyspy stanowią automatycznie 4 regiony NUTS 1. Archipelagi i wyspy są także naturalnymi regionami szczebla drugiego. Kryteria polityczne powodują zaś, iż na szczeblu drugim występują także inne terytoria o statusie autonomicznym, niezależnie od ich wielkości.

4. Podsumowanie

Nie ma obiektywnych kryteriów określających wielkość małych regionów. Rozporządzenie unijne ustala jako próg regionu NUTS 2 wielkość 800 tys. mieszkańców i wskazuje, iż jest to wielkość odnosząca się do średniej krajowej, od której indywidualne regiony mogą się poważnie różnić (próg ten nie dotyczy także całych państw o małej liczbie ludności). Dlatego Grecja, mając 13 regionów poziomu drugiego i wypełniając warunki rozporządzenia, posiada aż 11 regionów o populacji mniejszej od 800 tys. (tab. 2). W związku z tym można umownie przyjąć, iż kryterium delimitacji małych regionów (na najważniejszym dla polityki regionalnej szczebla NUTS 2) może w rzeczywistości stanowić wartość połowy definicyjnego progu, czyli 400 tys. mieszkańców.

Niemal co czwarty region unijny poziomu NUTS 2 jest mniejszy od progowej wielkości 800 tys. mieszkańców, a co dziesiąty nie przekracza 400 tys. mieszkańców. Stąd wynika, że na podstawie ustalonego kryterium do grupy małych regionów należy zaliczyć 26, wśród których zauważalne są pewne cechy charakterystyczne:

Tabela 2. Charakterystyka małych regionów UE

Państwo	Regiony o liczbie mieszkańców poniżej (w tys.)								
	800		400					NUTS1	
	liczba ogółem	nazwa	charakter	region o ludności (w tys.)					liczba
				< 100	100-200	200-300	300-400		
Włochy	5	2	Valle d'Aosta Molise	A AC		1		1	
Francja	6	3	Gujana Korsyka Martynika	EAUC WAC WAUC		1	1	1	
Hiszpania	5	3	Ceuta Melilla La Rioja	EAC EAC A	1 1		1		
Niemcy	3								
W. Brytania	6	1	Highlands & Islands	wC				1	
Portugalia	4	3	Azory Madera Algrave	WAUC WAUC C			1 1	1 1	
Holandia	5	2	Flevoland Zeeland	C				1 1	
Słowacja	1								
Szwecja	3	1	Mellersta-Norrland	C				1	
Finlandia	3	1	Wyspy Alandzkie	WA	1			1	
Belgia	4	2	Luksemburg (B) Brabancja Walońska				1	1	
Austria	5	2	Burgenland Vorarlberg	C			1	1	
Grecja	11	5	Voreio Aigaio Ionia Nisia Dytiki Makedonia Notio Aigaio Ipeiros	WC wC C WC wC			1 1 1 1	1	
Malta	1	1	Malta	WC				1	
Razem UE	62	26			3	2	10	11	4

* Państwa uszeregowano w kolejności jak w tab. 1. Pominięto państwa nie posiadające małych regionów NUTS 2. Charakter: W – wyspiarski; w – częściowo wyspiarski; U – ultraperyferyjny; A – auto-nomiczny; E – enklawy; C – regiony celu 1 w okresie budżetowym 2000-2006.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: [1, s. 188-203; 10, s. 650-663].

- w grupie tej znalazły się cztery z siedmiu traktatowych regionów ultraperyferyjnych, a ponadto trzy regiony są enklawami położonymi na wybrzeżu Afryki i Ameryki Południowej;
- aż 8 to wyspy i archipelagi, których uzupełnieniem są 3 regiony częściowo wyspiarskie;
- 4 regiony są jednocześnie regionami szczybla pierwszego, chociaż dolna granica przedziału z rozporządzenia wspólnotowego wynosi aż 3 mln mieszkańców;

- aż 11 regionów ma status autonomiczny w swoich państwach (o różnym zakresie autonomii);
- tylko 7 regionów nie uzyskiwało wsparcia w ramach celu 1 w perspektywie budżetowej 2000-2006.

Ten ostatni czynnik świadczy, iż są to obszary na ogół zdecydowanie biedniejsze od średniej unijnej, wymagające wsparcia nie tylko z powodów geograficzno-przyrodniczych, politycznych ale też ekonomicznych. Jest to również wyraz uwarunkowań historycznych, a także politycznych, gdyż w kilku przypadkach „pozawyspiarskich” możliwa byłaby inna delimitacja granic regionów i ewentualne połączenie ich z regionami sąsiednimi, co spowodowałoby podniesienie PKB na 1 mieszkańca i utratę wsparcia z funduszy strukturalnych. Zabiegi państw idą w odmiennym kierunku, czego skutkiem była stale powiększająca się liczba regionów unijnych oraz regionów objętych celem 1. Kilka regionów jest bliskie umownej granicy 400 tys. mieszkańców, lecz z powodu wskazanych zabiegów nie należy oczekiwać, iż liczba tych regionów się zmniejszy.

Znaczenie regionów poziomu trzeciego, przeciętnie prawie pięciokrotnie mniejszych od NUTS 2, jest w ramach wspólnotowej polityki regionalnej duże, chociaż nieporównywalne z rolą regionów szczebla drugiego. W budżecie na lata 2000-2006 środki przeznaczone na cel 2, kierowane głównie do regionów NUTS 3, są sześciokrotnie mniejsze od przekazywanych do regionów celu 1. Bariera statystyczna nie pozwala jednak na bliższe przyjrzenie się regionom tego szczebla.

Rozporządzenie wspólnotowe 1089 z 2003 r. nawet nie próbuje standaryzować wielkości jednostek terytorialnych LAU 1 i LAU 2. Z oczywistych względów regiony te nie są podmiotami unijnej polityki regionalnej. Powiaty i hrabstwa, a przede wszystkim gminy, komuny i parafie są jednak beneficjentami tej polityki, aktywnie zabiegając o środki na konkretne projekty, rozdzielane na poziomie regionu NUTS 2 lub NUTS 3. Uczestniczą także w różnych formach współpracy przygranicznej, głównie w ramach inicjatywy Interreg oraz Cross Border Cooperation. Form tej współpracy wspieranej przez instytucje UE jest znacznie więcej [7]. W stosunku do tych jednostek prawo i polityka Unii Europejskiej koncentrują się przede wszystkim na zasadach, takich jak subsydiarność, samorządność i demokracja, uznając pełną podmiotowość społeczności lokalnych i jednostek administracyjnych, które je reprezentują. Należy także zauważyć, że po ostatnim rozszerzeniu UE podejmowane są liczne działania wyraźnie zwiększające rolę regionów i miast w osiąganiu celów polityki spójności.

Literatura

1. *A New Partnership for Cohesion – Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, KE, Brussels 2004.
2. „Eurostat News Release” 2004 nr 21.

3. Eurostat Yearbook 2004, KE, Luxembourg 2004.
4. „Mały Rocznik Statystyczny Polski” 2003, GUS, Warszawa 2003.
5. *Memo on European Territorial Breakdown*, Regional Statistics Section, Eurostat, kwiecień 2001.
6. *Narodowa Strategia Rozwoju Regionalnego*, red. J. Szlachta, Biuletyn PAN KPZK, z. 191, Warszawa 2000.
7. Pancer-Cybulska E., *Uwarunkowania procesów integracji Polski z Unią Europejską na poziomie regionalnym i lokalnym*, AE, Wrocław 2005.
8. *Prawo Unii Europejskiej*, Wyd. Park, Bielsko Biała 2005.
9. *Regions: Statistical Yearbook 2004*, Eurostat, KE, Luxembourg 2004.
10. *Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council of May 2003 on the Establishment of a Common Classification of Territorial Units for Statistics (NUTS)*, OJ L 154, 21.06.2003.
11. „Rocznik Statystyczny Województw”, GUS, Warszawa 2004.
12. *Statistical Regions in the EFTA Countries and the Central European Countries (CEC)*, Eurostat, KE, Luxembourg 1999.
13. Wojtasiewicz L., *Badania regionalne i programowanie rozwoju regionów – nowe koncepcje metodologiczne*, [w:] *Gospodarka i polityka regionalna okresu transformacji*, red. W. Kosiedowski, Toruń 2001.
14. Żebrowska-Cielek J., *NUTS – Nomenklatura Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych*, PARR, Warszawa 2001.

SMALL REGIONS AS THE SUBJECT IN THE EU COHESION POLICY

Summary

There exist problems with accessing small regions to the common regional policy. Small regions are defined on the NUTS 3 level, but they also exist as NUTS 2 and NUTS 1 regions. The consequences of the successive EU enlargements change the common regional policy. It means selection criteria, objectives, financial frames and expenditure on regional policy change.