

PERSPEKTYWY INTEGRACJI EUROPEJSKIEJ

Arkadiusz Michał KOWALSKI*

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Wielkiej Brytanii**Nierówności regionalne
w Zjednoczonym Królestwie Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej¹**

W Zjednoczonym Królestwie istnieją dwa główne typy regionów problemowych:

1. Regiony z upadającym przemysłem. Są one zazwyczaj położone wokół głównych obszarów miejskich. Charakteryzują się dużym poziomem bezrobocia, związanym z szybkim upadkiem tradycyjnych działalności gospodarczych, takich jak hutnictwo czy górnictwo. W regionach tych w różnym stopniu zdołały rozwinąć się dynamiczne sektory gospodarki, a infrastruktura i budownictwo znajdują się na słabym poziomie. Wysokie bezrobocie powoduje także natężenie problemów społecznych.
2. Peryferyjne regiony wiejskie, znajdujące się zazwyczaj w dalekich odległościach od obszarów miejskich i mające słabe z nimi połączenia transportowe. Charakteryzują się one relatywnie małymi dochodami i ograniczonymi możliwościami rozwoju ekonomicznego, pomimo że bezrobocie nie jest w nich bardzo wysokie. Ograniczone możliwości wpływają na emigrację młodych ludzi, choć całkowita liczba ludności wzrasta z uwagi na imigrację emerytów [European Commission, 1997, s. 123-124].

Źródła problemu regionalnego w Zjednoczonym Królestwie leżą w międzywojennym upadku wiktoriańskiej gospodarki przemysłowej i związanych z tym zmian w geograficznym rozwoju przemysłu. Przestrzennie, wczesne fazy ekspansji gospodarczej były zdominowane przez regiony z silnie rozwiniętym przemysłem ciężkim, opartym na górnictwie. Specjalizacja regionów w przodujących przemysłach w fazie ich ekspansji doprowadziła do upadku strukturalnego w momencie ich stagnacji. Utrata rynków zbytu na wyroby tradycyjnych przemysłów była dla regionów tym dotkliwsza, im mniej miały one zdywersyfikowaną działalność gospodarczą i nie rozwinęły nowych sektorów. Przykładowo, region West Midlands rozwinął na początku XX wieku nowe gałęzie przemysłu, takie jak przemysł samochodowy i elektryczny, adaptując do nowych wa-

* Autor jest doktorantem w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w czerwcu 2003 r.

¹ W dalszej części publikacji będę używał skrótowej nazwy Zjednoczone Królestwo.

runków swoją siłę i tradycję przedsiębiorczości. Z kolei region Clydeside pozostał zdominowany przez przemysł stoczniowy i ciężki, co doprowadziło go do upadku gospodarczego i zniechęciło do rozwijania innych, nowocześniejszych przemysłów.

Tradycyjne regiony przemysłowe nie dywersyfikowały w wystarczającym stopniu swojej struktury gospodarczej w czasie II wojny światowej i pierwszego dziesięciolecia po jej zakończeniu. Powodem był powszechny w tym okresie rozkwit popytu na produkty tradycyjnych przemysłów, takie jak węgiel lub tekstylia. Wydobycie węgla kamiennego wzrastało aż do 1956 roku, a przemysł tekstylny poważny kryzys dotknął dopiero pod koniec lat pięćdziesiątych. W tym okresie regiony z gospodarką opartą na przemysłach tradycyjnych odczuły relatywnie większy spadek zatrudnienia w porównaniu z resztą kraju. Następowła wówczas kontynuacja trendu międzywojennego, przyspieszającego rozwój regionów z rozwiniętymi przemysłami mającymi wysoki potencjał rynkowy.

Po II wojnie światowej, głębokim zmianom strukturalnym w przemyśle towarzyszyła szybka ekspansja sektora usług, która jednak nie rekompensowała utraty wielkiej liczby miejsc pracy w przemyśle. W przekroju regionalnym niekorzystne zjawisko zmniejszania się zatrudnienia występowało przede wszystkim na obszarach koncentracji przestrzennej schyłkowych branż przemysłu. Generalnie, regiony koncentrujące branże znajdujące się w początkowej fazie rozwoju i ekspansji poprawiają swoją pozycję, podczas gdy w regionach koncentrujących schyłkową działalność występuje regres. Mówi się, że w regionach takich występują kryzysogenne struktury gospodarcze, czyli takie, w których baza ekonomiczna ulega ograniczeniu, koszty dostosowań są wysokie i występuje wiele trudności wynikających z relatywnego lub bezwzględnego pogarszania się sytuacji regionu. Następuje ekonomiczna i społeczna degradacja regionu. Kryzysogenne struktury gospodarcze mają zarówno obszary o profilu surowcowo-rolniczym, jak i o dominacji przemysłów tradycyjnych, najczęściej przestarzałych technologicznie [Szlachta, 1997, s. 9-11].

Opisane powyżej tendencje dotyczące zmian strukturalnych w gospodarce światowej zachodziły także w Zjednoczonym Królestwie. Dokonywały się w nim zmiany strukturalne, zachodziła dezindustrializacja, czyli wzrost udziału zatrudnienia w sektorze usług w stosunku do zatrudnienia w przemyśle. Zjawisko to może mieć pozytywny wpływ na rozwój ekonomiczny kraju, ale tylko wtedy, gdy wynika z silnego wzrostu produkcji, pociągającego wzrost popytu na usługi. Gdy dezindustrializacja oznacza wzrost udziału sektora usług będący wynikiem spadku produkcji z powodu stagnacji w przemyśle, pogłębia to problemy rozwoju ekonomicznego danego kraju. O ile pierwsza sytuacja może być obrazowana przykładem Szwecji, o tyle ta druga, niekorzystna, dotyczy Zjednoczonego Królestwa [Driven i Dunne 1992, s. 3-4].

Dwudziestowieczna Wielka Brytania, chcąc dorównać innym krajom, potrzebowałaby nowej rewolucji przemysłowej: innowacji i przedsiębiorczości w takich dziedzinach, jak: elektronika, przemysł farmaceutyczny, optyczny, budowa maszyn i silników. Kilka firm pomyślnie wystartowało i ma w tym

względzie sukcesy, np. ICI, Pilkington, Glaxo, Courtauld, Dunlop, jednakże okazało się to zbyt mało. W efekcie, Zjednoczone Królestwo znalazło się po II wojnie światowej na dalszym miejscu wśród rozwiniętych państw przemysłowych [Landes, 2002, s. 512-513].

Po II wojnie światowej, wzór rozwoju regionalnego w Zjednoczonym Królestwie miał dwie dominujące cechy: koncentrację aktywności gospodarczej i zatrudnienia na południu i wschodzie oraz rozwój ekonomiczny południa kosztem północy kraju. Co więcej, zmiany strukturalne pogłębiały podział pomiędzy bogatymi a biednymi częściami kraju. Recesja i spadek zatrudnienia w tradycyjnych gałęziach przemysłu dotknął głównie północy, natomiast rozwój sektora usług dotyczył przede wszystkim lepiej rozwiniętego południa kraju. Podział północ-południe wywoływał nawet debaty i sugestie odnośnie istnienia dwóch Wielkich Brytanii i dwóch narodów [Lewis, Townsend, 1989, s. 28-32]. Północ kraju potrzebuje restrukturyzacji przemysłu i znacznego rozwinięcia sektora usług. Jest ona w złej sytuacji z powodu niskiej wartości wskaźnika tworzenia nowych przedsiębiorstw, słabego potencjału do ekspansji gospodarczej oraz zbytnej zależności od sektora publicznego. Silny rozwój sektora prywatnego na południu w stosunku do północy pociągnął za sobą znaczące różnice w wysokościach płac i dochodach osiągniętych w tych częściach kraju [Balchin, 1990, s. 161-164].

Historia polityki regionalnej w Zjednoczonym Królestwie na szczeblu narodowym

Zjednoczone Królestwo ma długą tradycję w prowadzeniu aktywnej polityki regionalnej. Jej historia sięga już do okresu Wielkiego Kryzysu z lat 1929-1933, kiedy stopa bezrobocia we wszystkich regionach Zjednoczonego Królestwa, oprócz południowej części Anglii, przewyższała 20%, a w Szkocji i Walii wynosiła ponad 30%. W niektórych regionach była ona na nadzwyczaj wysokim poziomie, na przykład w 1933 roku w Saltburn wynosiła 91%, w Jarrow 77%, a w Cleator Moor 70%. W tym czasie wydawane były różne akty w celu stymulowania rozwoju gospodarczego w regionach najbardziej dotkniętych kryzysem. W 1928 roku wprowadzono Industrial Transfer Scheme oraz Juvenile Transfer Scheme, które miały ułatwiać wewnętrzną migrację bezrobotnych i ich przekwalifikowanie. Pomimo tego, iż wysokość środków nie była duża, ocenia się, iż programy te pomogły znaleźć pracę około 40 tysiącom bezrobotnym. W 1934 roku wydano Special Areas (Development and Improvement) Act. Miał on na celu dostarczanie pożyczek i grantów dla firm w regionach słabo rozwiniętych – Południowej Walii, północno-wschodniej Anglii, Zachodniego Cumberland i Szkocji. W 1937 roku wydano Special Area (Amendment) Act, który wprowadzał ulgi podatkowe dla firm w regionach dotkniętych kryzysem.

Po II wojnie światowej potrzeba odbudowy gospodarki doprowadziła do większego poziomu interwencjonizmu państwowego, co wiązało się także ze

wzmocnieniem polityki regionalnej. Miało to swoje odbicie w wprowadzeniu w 1945 roku *Distribution of Industry Act* i w 1947 roku *Town and Country Planning Act*, które zaowocowały usytuowaniem przemysłu ciężkiego w słabo rozwiniętych regionach Zjednoczonego Królestwa. Te i inne środki okazały się jednak nieskuteczne w zwalczaniu różnic w poziomie rozwoju gospodarczego pomiędzy różnymi częściami kraju, tak więc wprowadzono nowe inicjatywy, np. w 1958 roku *Distribution of Industry (Finance) Act* i *Local Employment Act*. W 1972 roku uchwalono *Industry Act*, który był kulminacją dotychczasowych starań zwalczania problemu bezrobocia i niskich dochodów w tradycyjnie nisko rozwiniętych regionach [Button i Pentecost, 1999, s. 102-104].

Przystąpienie Zjednoczonego Królestwa do Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w 1973 roku ściśle powiązało politykę regionalną na szczeblu narodowym z polityką wspólnotową. Dzięki wydatkom ze wspólnego budżetu, nastąpiło powiększenie środków przeznaczonych na działania dotyczące rozwoju regionalnego, jednakże w pewnych dziedzinach zostały one ograniczone, a było to wymuszone koniecznością przestrzegania polityki konkurencji EWG bądź limitami dopuszczalnych subsydiów dla poszczególnych przemysłów. Wstąpienie Zjednoczonego Królestwa do Wspólnoty Europejskiej prowadziło do ograniczenia polityki regionalnej na szczeblu narodowym i jej znacznego zastąpienia polityką wspólnotową.

Jednym z ważniejszych działań w ramach polityki regionalnej na szczeblu narodowym w latach osiemdziesiątych było utworzenie stref ekonomicznych (*Enterprise Zones*). Strefy ekonomiczne to wydzielone geograficznie regiony, traktowane przez państwo w sposób preferencyjny w celu przyciągnięcia inwestycji i tworzenia miejsc pracy. W 1980 roku rząd Margaret Thatcher utworzył 9 stref ekonomicznych, a w krótkim czasie ich liczba wzrosła do 25. Szacuje się, iż dzięki tym działaniom zostało utworzonych 20 tysięcy miejsc pracy, jednakże część z nich powstała w wyniku przeniesienia działalności gospodarczej mającej na celu wykorzystanie ulg podatkowych. Tworzenie stref ekonomicznych okazało się kosztowne, w ciągu pierwszych 5 lat program pochłonął 180 milionów funtów. W 1988 roku rząd Zjednoczonego Królestwa ogłosił, iż strefy ekonomiczne osiągnęły swoje cele i nie będą już więcej tworzone [Sweet, 1999, s. 274-275].

Od samego początku, głównym celem polityki regionalnej Zjednoczonego Królestwa była redukcja nierówności regionalnych w stopie bezrobocia. W ramach podejmowanych działań dążono do zapewnienia trwałego poziomu wzrostu gospodarczego przy akceptowalnych poziomach dochodów i bezrobocia. Mapa wspomaganych regionów w Zjednoczonym Królestwie ściśle korelowała z mapą ukazującą najwyższe stopy bezrobocia. Tymczasem istnieją opinie, iż oparcie celów polityki regionalnej na podstawie jednego wskaźnika było błędem. Generalnie, w polityce regionalnej, w Zjednoczonym Królestwie zachodziła głęboka rozbieżność pomiędzy celami ekonomicznymi a społecznymi. Wielu ekonomistów wskazywało, iż polityka regionalna powinna mieć na celu przede wszystkim wspieranie konkurencyjności zacofanych gospodarczo regionów, zaś walka z ubóstwem czy pomoc osobom dotkniętym długookreso-

wym bezrobociem powinna być prowadzona w ramach polityki socjalnej i wymaga inicjatyw na szczeblu narodowym [Armstrong i Taylor, 2000, s. 225-227].

Osiągnięcia polityki regionalnej w Zjednoczonym Królestwie na szczeblu narodowym były przedmiotem zarówno krytyki, jak i opinii pozytywnych. Ekonomisci, którzy studiowali efekt kilkudziesięciu lat planowania i inwestycji regionalnych, stwierdzili, zgodnie z Centrum Studiów Środowiskowych w Middlesborough, iż spędzono 50 lat próbując zlikwidować różnice pomiędzy biednymi a bogatymi, a nie osiągnięto nic. Z kolei w 1979 roku Europejska Grupa Konserwatywna, podkreślając konieczność dalszego kontynuowania działań na rzecz rozwoju słabszych regionów, stwierdziła, że: „od 1930 roku Zjednoczone Królestwo było liderem w rozwijaniu polityki skierowanej na likwidowanie trudności regionalnych. Obecnie problem regionalny jest aktualny jak nigdy dotąd i jest on rezultatem obecnej recesji i ciągłego upadku tradycyjnych przemysłów, pomimo działań podejmowanych przez rząd” [Forth, 1983, s. 8].

W 1984 roku rząd Zjednoczonego Królestwa wprowadził reformę narodowej polityki regionalnej w znaczny sposób ją ograniczając. Od tego momentu, polityka regionalna na szczeblu narodowym miała dla brytyjskiego rozwoju regionalnego znaczenie marginalne, zaś główną rolę odgrywać zaczęła polityka na szczeblu wspólnotowym.

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie do roku 1988

Źródła polityki regionalnej Wspólnoty Europejskiej są ściśle powiązane z wstąpieniem do niej Zjednoczonego Królestwa w 1973 roku. Jedną z przyczyn utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego była chęć wyrównania Wielkiej Brytanii strat, jakie ponosiła ona w związku ze Wspólną Polityką Rolną. Sprzeciw Zjednoczonego Królestwa budziła struktura wydatków ze wspólnego budżetu, w którym ponad 70 procent wydatków w latach siedemdziesiątych skierowane było na Wspólną Politykę Rolną. Gospodarka brytyjska w małym stopniu zależy od rolnictwa, w którym jest zatrudnionych około 2% ludności, a farmy brytyjskie są z reguły większe i bardziej wydajne niż francuskie lub niemieckie. W rezultacie Zjednoczone Królestwo otrzymywało mniejszą część wydatków z budżetu niż pozostałe państwa.

W tej sytuacji powstanie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego było narzędziem zapewniającym Zjednoczonemu Królestwu zwiększenie korzyści z członkostwa we Wspólnocie Europejskiej. W pierwszych latach funkcjonowania funduszu istniał system kwot narodowych przyznawanych z góry poszczególnym krajom, a rozdysponowanie środków było w gestii poszczególnych państw. Przy okazji reformy Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w 1979 roku, wydzielono mającą 5% udziału sekcję niekwotową, której rozdysponowaniem zajmowała się Komisja Europejska. Większą reformę przeprowadzono w 1984 roku, zmieniając sztywno określone kwoty dostępnych

dla poszczególnych państw środków na przedziały środków, jakie dany kraj członkowski mógł otrzymać. Zjednoczone Królestwo w latach 1975-1977 miało przydzieloną kwotę równą 28,0% środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, w latach 1978-1980 równą 27,03%, a w latach 1981-1984 wynosiła ona 23,80%. W roku 1985 Zjednoczone Królestwo miało przyznany przedział środków od 21,42% do 28,56%, zaś na lata 1986-1988 przedział od 14,50% do 19,31% [Commission, 1985]. W latach 1975-1988, Zjednoczone Królestwo otrzymało 5103,25 milionów ECU i było, po Włochach, drugim największym beneficjentem funduszu. Przydział środków dla poszczególnych regionów Zjednoczonego Królestwa pokazuje tablica 1.

Tablica 1

Wydatki Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w latach 1975-1988
w Zjednoczonym Królestwie, w milionach funtów

Region	Przemysł	Infrastruktura	Suma (włączając inne wydatki)	Udział procentowy (%)
North	83,90	300,56	391,59	15
York &, Hampshire	21,56	195,46	217,44	8
East Midlands	6,83	31,49	38,87	1
South West	9,35	109,03	116,63	4
West Midlands	3,75	137,50	141,35	5
North West	51,81	242,06	355,80	14
Walia	77,79	325,05	413,52	16
Szkocja	151,33	441,62	645,87	25
Irlandia Północna	91,72	185,27	278,65	12
Suma	498,04	1968,04	2599,72	100

Źródło: [Williams, 1996, s. 71]

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie w latach 1989-99

W 1988 roku nastąpiła reforma polityki regionalnej Unii Europejskiej, która wprowadziła nowe zasady działania funduszy strukturalnych, między innymi koncentrację środków na wiodących celach.

Cel 1 – rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju

Cel 1 obejmował rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju. W latach 1989-1993, pomoc z tego celu w Zjednoczonym Królestwie otrzymywała jedynie Irlandia Północna. W latach 1994-1999, oprócz Północnej Irlandii, Celem 1 objęte zostały także dwa inne regiony: Highlands and Islands, w poprzednim okresie otrzymujący pomoc w ramach Celu 5b oraz Merseyside, w poprzednim okresie otrzymujący pomoc w ramach Celu 2.

Irlandia Północna jest regionem, w którym występują następujące problemy gospodarczo-społeczne:

1. konflikt pomiędzy ludnością angielską i irlandzką, który doprowadził do zapaści gospodarczej i zniechęca do inwestycji oraz rozwoju turystyki,
2. peryferyjne położenie w stosunku do Unii Europejskiej oraz Zjednoczonego Królestwa, co stwarza problemy komunikacyjne, marketingowe, administracyjne i jest przyczyną wzrostu kosztów utrzymania,
3. oparcie gospodarki na tradycyjnych przemysłach, obecnie znajdujących się w stagnacji oraz mało wydajny sektor rolniczy z dużą przewagą małych gospodarstw, a także wysoki udział zatrudnienia w sektorze publicznym w stosunku do sektora prywatnego,
4. wysoka stopa bezrobocia, niski poziom PKB na osobę oraz obszary ubóstwa, zarówno wiejskie, jak i miejskie, głównie w centrum i na zachodzie Belfastu,
5. małe zasoby złóż naturalnych oraz energetycznych i zależność od importu surowców,
6. emigracja najlepiej wykształconych, przedsiębiorczych i młodych ludzi.

W latach 1989-1993, Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Irlandii Północnej wyznaczały następujące priorytety:

1. poprawę stanu środowiska naturalnego i stosunków społecznych oraz wspieranie regeneracji obszarów miejskich,
2. redukcję negatywnych efektów położenia geograficznego,
3. dywersyfikację i wzmocnienie sektorów przemysłu i handlu,
4. rozwój rolnictwa i turystyki,
5. rozwój zasobów ludzkich [Commission, 1989, s. 9-16].

W latach 1994-1999, Jednolity Dokument Programowy dla Irlandii Północnej obejmował następujące priorytety:

1. wzrost gospodarczy i zwiększenie konkurencyjności regionu,
2. zatrudnienie,
3. rewitalizację miejską i socjalną,
4. rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich, leśnictwo i rybołówstwo,
5. środowisko [Commission, 1994].

Każdy priorytet był podzielony na poszczególne środki, które określały szczegółowe cele oraz zamierzone rezultaty działań. Opisywały one działania podejmowane w celu osiągnięcia określonych wyników oraz organizacje, które miały je realizować [Szlachta, 1997 s. 67-71].

Fizyczne i demograficzne cechy regionu Highlands and Islands czynią go unikalnym w Europie i stwarzają z jednej strony możliwości rozwoju, zaś z drugiej wywołują trudności ekonomiczne i społeczne, które przyczyniły się do zakwalifikowania tego regionu do Celu 1. Główne cechy regionu to:

1. peryferyjne położenie w stosunku do Unii Europejskiej,
2. struktura geograficzna: region jest złożony z ponad 90 wysp, co stwarza problemy komunikacyjne w obrębie regionu,
3. górski charakter większości regionu i słabej jakości grunty,
4. północne i morskie położenie i topografia wpływające na trudne warunki klimatyczne, duże opady i krótkie okresy letnie.

W latach 1994-1999, pomoc funduszy strukturalnych w ramach Celu 1 w regionie Highlands and Islands obejmowała następujące priorytety:

1. rozwój biznesu,
2. turystykę i rozwój kulturalny,
3. ochronę i polepszanie stanu środowiska przyrodniczego,
4. pomoc dla sektora rolniczego i związanych z nim przemysłów przetwórczo-spożywczych,
5. rozwój społeczności lokalnych, głównie w odniesieniu do ludzi młodych i bezrobotnych,
6. rozwój komunikacji w celu wspierania biznesu i rozwoju społeczności lokalnych [Commission of the European Communities, *The Highlands and Islands*, 1995].

Merseyside jest regionem usytuowanym na północnym zachodzie Wielkiej Brytanii i jest zamieszkiwany przez 1,4 miliony osób. Jednolity Dokument Programowy na lata 1994-1999 obejmował następujące priorytety:

1. inwestycje i rozwój kluczowych gałęzi biznesu,
2. rozwój miejscowych przedsiębiorstw i lokalnego biznesu,
3. rozwój przemysłów bazujących na wiedzy i zaawansowanej technologii,
4. rozwój kultury, mediów i przemysłów rozrywkowych,
5. działania na rzecz młodych ludzi, ich integracji, szkolenia i lepszej jakości życia [Commission of the European Communities, *Merseyside*, 1995]

Tablica 2

Cel 1 funduszy strukturalnych w latach 1994-1999, w milionach ECU

Region	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	Suma
Irlandia Północna	677	354	187	15	1233
Merseyside	475	338	3	0	816
Highlands and Islands	180	55	56	20	311
Zjednoczone Królestwo	1332	747	246	35	2360

Źródło: [Representation 1997, s. 46]

Cel 2 – Przekształcenia strukturalne regionów lub części regionów dotkniętych schyłkową tendencją przemysłu

Cel 2 obejmował regiony dotknięte schyłkową tendencją przemysłu. W okresie 1989-1993, Cel 2 pokrywał dziewięć regionów brytyjskich: Merseyside, Eastern Scotland, East Midlands, Industrial South Wales, North East England, Manchester-Lancashire-Cheshire, West Cumbria i Furness, West Midlands oraz Yorkshire i Humberside. W okresie 1994-1999 liczba regionów objętych Celem 2 została zwiększona do dwunastu. Merseyside został zakwalifikowany do pomocy w ramach Celu 1, natomiast do pozostałych regionów objętych Celem 2 przyłączono East London i Lee Valley, Plymouth, Thanet i Gibraltar. Regiony te, z wyjątkiem Gibraltar, charakteryzują się upadkiem przemysłu wytwórczego, górnictwa i hutnictwa, stale utrzymującym wysokim bezrobociem,

ubóstwem, słabej jakości nieruchomościami i infrastrukturą oraz występowaniem zanieczyszczonych i opustoszałych terenów.

W latach 1989-1993, środki w ramach Celu 2 zostały skierowane na potrzeby lokalne, przede wszystkim na pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom, rozwój biznesu, budownictwa i infrastruktury, inwestycje w badania i technologię, promocję turystyki, ochronę środowiska oraz szkolenia i inwestycje w kapitał ludzki. Szacuje się, że w tym okresie 266 440 osób uczestniczyło w szkoleniach sfinansowanych przez Europejski Fundusz Społeczny w ramach Celu 2. Ogółem, na Cel 2 przeznaczono 1516 milionów ECU z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 499 milionów ECU z Europejskiego Funduszu Społecznego (w cenach bieżących).

W latach 1994-1999, pomoc dotyczyła potrzeb i perspektyw każdego regionu i skupiała się na obniżaniu długookresowego bezrobocia, pomocy małym firmom i wspieraniu lokalnego rozwoju, rozwoju zaawansowanych technologii, rozwoju firm w przemyślach i sektorach o dużej konkurencyjności oraz zróżnicowaniu działalności gospodarczej w celu kreacji niezależnych regionalnych baz gospodarczych. W okresie programowania 1994-1999 położono nacisk na:

1. zwiększone zaangażowanie sektora prywatnego,
2. rozwój społeczności, szczególnie rozwój lokalny społeczności w najbardziej niekorzystnej sytuacji,
3. trwałe strategie rozwoju,
4. poprawę partnerstwa w celu zapewnienia, iż potrzeby lokalnej ludności będą brane pod uwagę w definiowaniu i wykonywaniu działań.

W latach 1994-1999, w ramach Celu 2 funduszy strukturalnych, regiony Zjednoczonego Królestwa otrzymały 3436 milionów ECU z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i 1144 milionów ECU z Europejskiego Funduszu Społecznego (w cenach z 1994 roku) [European Commission, *The impact of the Structural Funds 1997*, s. 6-7, 14-15].

Cel 5b – rozwój obszarów wiejskich

Trzecim celem funduszy strukturalnych o charakterze regionalnym był w latach 1989-1999 Cel 5b, dotyczący ułatwień rozwoju i dostosowań strukturalnych obszarów wiejskich. Regiony objęte tym celem charakteryzują się peryferyjnym położeniem, niskim zagęszczeniem ludności i górskim ukształtowaniem terenu, stanowiącym barierę rozwoju gospodarczego. Rolnictwo lub leśnictwo są w nich ważne, ale niekoniecznie dominujące. Występuje tendencja do starzenia się ludności z uwagi na odpływ młodych ludzi. Bezrobocie jest na stosunkowo wysokim poziomie, w tym bezrobocie strukturalne, czyli polegające na niedopasowaniu dyspozycji i umiejętności posiadanych przez siłę roboczą do wymaganych przez pracodawców. Koszt zapewnienia podstawowej infrastruktury: bieżącej wody, kanalizacji, elektryczności i telekomunikacji jest wysoki. Z drugiej strony, siłą wielu regionów objętych Celem 5b są piękne krajobrazy i okolice, stwarzające poważny potencjał do rozwoju turystyki. Kryteria wyboru głównych działań funduszy strukturalnych bazowały na wy-

mienionych powyżej społeczno-ekonomicznych siłach i słabościach regionów objętych Celem 5b [Commission, 1991, s. 17].

W okresie 1989-1993, regiony w Zjednoczonym Królestwie otrzymały w ramach Celu 5b funduszy strukturalnych 95 milionów funtów. Pomoc przeznaczono między innymi na:

1. Zróżnicowanie działalności gospodarczej, poprawę jakości produkcji i rozwój turystyki wiejskiej. Prawie 800 koncernów rolnych skorzystało z dotacji przeznaczonych na modernizację, dywersyfikację produkcji oraz poprawę jakości produkcji. Priorytety działań obejmowały inwestycje w sektor turystyczny, lepsze zarządzanie środowiskiem naturalnym, inwestycje w rolnictwo i rozwój społeczności wiejskich.
2. Pomoc małym i średnim przedsiębiorstwom. W latach 1989-1993, w regionach objętych Celem 5b pomoc z funduszy strukturalnych otrzymało około 37 200 firm.
3. Rozwój zasobów ludzkich. Wszystkie działania w ramach Celu 5b były wzmocnione poprzez inwestycje w szkolenia, co miało na celu zintegrowanie i ukierunkowanie pomocy z funduszy strukturalnych na tworzenie zatrudnienia i miejsc pracy. Szacuje się, że w latach 1989-1993 w szkoleniach w regionach objętych Celem 5b uczestniczyło 59 150 osób.

W latach 1994-1999, Cel 5b pokrył 11% terytorium Zjednoczonego Królestwa, które otrzymało 637 milionów funtów. Pomocą objęte zostały trzy typy regionów:

1. znajdujące się w niekorzystnej sytuacji odosobnione tereny górskie, na przykład Highlands w Szkocji i południowo-wschodnia Szkocja, Walia i obszar Anglii graniczący z górami Pennińskimi;
2. niziny, negatywnie dotknięte przez Wspólną Politykę Rolną, takie jak Lincolnshire, Fens, Norfolk, Suffolk;
3. regiony silnie zależne od rybołówstwa, w których środki z funduszy strukturalnych zostały przeznaczone na dywersyfikację działalności gospodarczej oraz rekonstrukcję portów, na przykład w Grampian, North Yorkshire, Devon (Brixam), Humberside (Bridlington), Suffolk (Lowestoft).

11 oddzielnych Jednolitych Dokumentów Programowych skupiało się na następujących priorytetach: rozwoju biznesu, dywersyfikacji działalności gospodarczej na terenach wiejskich, rozwoju turystyki, ochronie środowiska i rozwoju społeczności wiejskich oraz przede wszystkim na szkoleniach i rozwoju zasobów ludzkich [European Commission, *The impact of the Structural Funds*, 1997, s. 8].

Zjednoczone Królestwo otrzymywało także pomoc z celów funkcjonalnych (horyzontalnych) funduszy strukturalnych: 3, 4 i 5a.

Cel 3 – walka z długotrwałym bezrobociem, kształcenie zawodowe młodzieży i integracja osób skazanych na wykluczenie z rynku pracy; Cel 4 – adaptacja pracowników do zmian przemysłowych i ewaluacji systemów produkcji

W latach 1989-1993, w ramach Celów 3 i 4 (horyzontalnych) Zjednoczone Królestwo otrzymało 3294 miliony ECU, z czego większość środków przeznaczonych było na organizowanie programów szkolenia zawodowego, głównie

w sektorach dotkniętych niedostatkami siły roboczej lub z wysokim potencjałem wzrostu. W latach 1994-1999, środki Celów 3 i 4 w wysokości 3377 milionów ECU, pochodzące z Europejskiego Funduszu Społecznego, były skierowane na cztery grupy priorytetowe:

1. bezrobotnych długookresowo,
2. młodych mało wykwalifikowanych robotników,
3. osoby zagrożone wykluczeniem z rynku pracy,
4. grupy korzystające ze środków promujących równe szanse na rynku pracy.

Dla każdej z grup zastosowano trzy główne typy środków: doradztwo zawodowe, szkolenia i pośrednictwo pracy.

Cel 5a – adaptacja struktur rolniczych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej, modernizacja i restrukturyzacja rybołówstwa

Cel 5a jest ściśle powiązany ze Wspólną Polityką Rolną Unii Europejskiej. W zakresie rolnictwa, w Wielkiej Brytanii pomoc w ramach tego celu została przeznaczona na zwiększenie inwestycji w posiadłości rolne oraz poprawę systemów przetwórstwa i marketingu. W latach 1989-1993, zmodernizowanych zostało około 5000 farm. W latach 1994-1999, pomoc była udzielana według następujących priorytetów: 63% środków zostało przeznaczone na ulepszenie systemów przetwórstwa i marketingu, 32% na pomoc obszarom górskim, 4,7% na inwestycje w posiadłości rolne i 0,3% na wsparcie młodych rolników.

W zakresie rybołówstwa, pomoc udzielana jest z Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa. W latach 1989-1993, 158 milionów ECU zostało przeznaczone na dostosowanie sektora rybnego i zależnych od niego grup ludności. W latach 1994-1999, pomoc w wysokości 275 milionów ECU była skoncentrowana na modernizacji i poprawie bezpieczeństwa statków, przystosowaniu rybołówstwa do potrzeb przemysłu przetwórczego i rozwinięciu portów.

Tablica 3

Analiza działań w ramach polityki regionalnej w Zjednoczonym Królestwie w latach 1994-1999 w zależności od celu funduszy strukturalnych i źródeł finansowania, w milionach ECU, ceny z 1994 roku

	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	Europejski Fundusz Społeczny	Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej	Finansowy Instrument Orientacji Rybołówstwa	Fundusze strukturalne (suma)
Cel 1	1332	747	246	35	2360
Cel 2	3436	1144	–	–	4580
Cel 3 i 4	–	3377	–	–	3377
Cel 5a	–	–	186	89	275
Cel 5b	533	134	150	–	817
Suma (bez Inicjatyw Wspólnotowych)	5301	5402	582	124	11409
Inicjatywy Wspólnotowe					1572
Suma					12981

Źródło: [European Commission, 1997, op. cit., s. 15], *The impact of the Structural Funds...*

W latach 1994-1999, pośród wszystkich krajów członkowskich Unii Europejskiej, Zjednoczone Królestwo było siódmym co do wielkości beneficjentem środków z funduszy strukturalnych i zajmowało dziesiąte miejsce pod względem wskaźnika udziału ludności uprawnionej do uczestniczenia w programach regionalnych (42% całej ludności). 6% ludności było uprawnione do uczestnictwa w realizacji Celu 1, 31% – do uczestnictwa w realizacji Celu 2 oraz 5% do uczestnictwa w realizacji Celu 5b. W największym stopniu polityką regionalną objęta była Irlandia Północna, której całe terytorium i 100% ludności były pokryte Celem 1. W odniesieniu do ludności Szkocji wskaźnik ten wynosił około 85% ogółu jej mieszkańców, a w Walii 79%. W Anglii wskaźnik udziału ludności uprawnionej do korzystania z funduszy strukturalnych wynosił najmniej – 37% [Pietrzyk, 1999, s. 143].

Inicjatywy Wspólnotowe

Inicjatywy Wspólnotowe to programy pomocy bezzwrotnej, organizowane przez Unię Europejską, dla określonych środowisk i grup społecznych. Podobnie jak fundusze strukturalne, Inicjatywy Wspólnotowe funkcjonują tylko w krajach członkowskich.

Tablica 4

Inicjatywy Wspólnotowe funkcjonujące w Zjednoczonym Królestwie w latach 1989-1999

Zakres tematyczny	Inicjatywa Wspólnotowa	Lata 1989-1993 (w milionach ECU, ceny bieżące)	Lata 1994-1999 (w milionach ECU, ceny z roku 1994)
Dostosowanie najsłabiej rozwiniętych regionów do wspólnego rynku	Stride	30	–
	Telematique	5	–
	Prisma	6	–
Ochrona środowiska i zrównoważony rozwój	Envireg	18	–
Współpraca transgraniczna, międzyregionalna i międzynarodowa	Interreg	54	121
Rozwój regionów wiejskich	Leader	15	77
Zatrudnienie, szkolenia zawodowe	Euroform	39	–
	Now	10	–
	Horizon	30	–
	Employment	–	189
Dywersyfikacja działalności gospodarczej w regionach przemysłowych, zależnych od sektorów znajdujących się w kryzysie	Adapt	–	310
	Rechar	184	179
	Resider	5	49
	Renaval	87	–
	Konver	20	139
	Retex	8	40
	PME	–	67
Infrastruktura miejska	Urban	–	122
Restrukturyzacja przemysłu rybnego	Pesca	–	43
Pokój w Irlandii Północnej	Peace	–	236
Suma		511	1572

Źródło: [European Commission, 1997, s. 14-15], *The impact of the Structural Funds*

Inicjatywy Wspólnotowe były krytykowane, gdyż często duplikowały istniejące programy regionalne, generowały dużą biurokrację, a koszty zarządzania i monitoringu były wysokie. Działania w ramach Inicjatyw Wspólnotowych podejmowane były w zbyt małej skali, aby mieć znaczący efekt, a ponadto w dużej części przypadków proponowane projekty nie służyły celowi rozwoju regionalnego.

Z doświadczeń wielu regionów Zjednoczonego Królestwa wynika, że Inicjatywy Wspólnotowe często nie były w pełni zintegrowane z innymi formami polityki regionalnej Unii Europejskiej. Wskazywano także, iż interwencje podejmowane są zbyt wolno. Zamiast być integralną częścią przeciwdziałania negatywnym zjawiskom gospodarczym, sprowadzały się one jedynie do niwelowania ich efektów. Przykładowo, regulacja pozwalała na to, aby regiony znajdujące się w zagrożeniu utratą wielu miejsc pracy korzystały z pomocy w ramach Inicjatyw Wspólnotowych, ale w przypadku Zjednoczonego Królestwa nie miało to nigdy miejsca [Bachtler, Turok, 1997, s. 115].

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie po 2000 roku

Unia Europejska kontynuuje współpracę ze Zjednoczonym Królestwem, aby zapewnić udane funkcjonowanie polityki regionalnej w XXI wieku. Na lata 2000-2006, Zjednoczone Królestwo otrzymało z funduszy strukturalnych 15 635 milionów euro, co stanowi ponad dwuprocentowy wzrost w porównaniu do lat 1994-1999. Nowe programy akcentują przede wszystkim zasady koncentracji środków oraz partnerstwa. Zasada koncentracji oznacza, że środki płynące z Unii Europejskiej są przeznaczone dla regionów, które znajdują się w najtrudniejszej sytuacji ekonomicznej. Zasada partnerstwa polega na współpracy Komisji Europejskiej z odpowiednimi władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi, dzięki czemu środki pomocowe kierowane są do obszarów potrzebujących największego wsparcia. Główny nacisk położono na wzmocnienie długookresowych strategii rozwoju regionów w Zjednoczonym Królestwie [European Commission, 1998, s. 30].

W latach 2000-2006, pomoc funduszy strukturalnych została ujęta w 3 cele:

Cel 1 – rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju;

Cel 2 – rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wykazujących bariery strukturalne w rozwoju przemysłu, usług, rolnictwa, rybołówstwa oraz rozwój obszarów wiejskich;

Cel 3 – dostosowania i modernizacja polityki i systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia oraz rozwój zasobów ludzkich.

Cel 1 – rozwój i dostosowania strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju

W latach 2000-2006, w Zjednoczonym Królestwie South Yorkshire, West Wales and the Valleys oraz Cornwall and the Isles of Scilly stały się po raz pierwszy beneficjentami Celu 1. Oprócz nich, celem tym objęty pozostał re-

gion Merseyside, natomiast Północna Irlandia i Highlands and Islands, także należące do regionów Celu 1 w latach 1994-1999, zaczęły uzyskiwać PKB na osobę wyższy niż 75% średniej dla całej Unii Europejskiej i otrzymują jedynie pomoc przejściową (transitional assistance) do końca 2006 roku.

Oprócz Finlandii, Zjednoczone Królestwo jest jedynym krajem, gdzie nastąpił wzrost pomocy w ramach Celu 1. W rezultacie 8,6% ludności brytyjskiej zamieszkuje tereny korzystające ze środków funduszy strukturalnych w ramach Celu 1, w porównaniu do 5,9% dla lat 1994-1999. Wielkość środków Celu 1 dla Zjednoczonego Królestwa w latach 2000-2006 wynosi 6251 miliardów euro i są one podzielone w następujący sposób:

- 4685 milionów euro jest przydzielone regionom South Yorkshire, West Wales and the Valleys, Cornwall and Isles of Scilly oraz Merseyside;
- 400 milionów euro jest skierowane na programy mające na celu wspieranie procesów pokojowych w Irlandii Północnej (Peace);
- 1166 milionów euro stanowi pomoc przejściową, jaką otrzymują regiony, które utraciły status regionów Celu 1 – Irlandia Północna i the Highlands and Islands [European Commission, 2000, s. 19].

W przypadku pięciu regionów brytyjskich, fundusze strukturalne są wdrażane poprzez Jednolite Dokumenty Programowe, które łączą w sobie cechy planu rozwoju i programu operacyjnego. Każdy z nich wyznacza następujące priorytety:

- pomoc dla małego i średniego biznesu,
- wspomaganie modernizacji biznesu,
- regenerację gospodarczą,
- rozwój zasobów ludzkich,
- rozwój infrastruktury.

W przypadku Irlandii Północnej, negocjowane są Podstawy Wsparcia Wspólnoty (CSF – Community Support Framework), których zapisy są wdrażane poprzez programy operacyjne. Obejmują one następujące priorytety:

- wzrost gospodarczy i kompetytywności,
- wzrost zatrudnienia,
- regenerację miejską i socjalną,
- rolnictwo, rozwój obszarów wiejskich i rybołówstwa,
- poprawę stanu środowiska przyrodniczego [European Commission, 2001, s. 57].

Cel 2 – rozwój społeczno-ekonomiczny obszarów wykazujących bariery strukturalne w rozwoju przemysłu, usług, rolnictwa, rybołówstwa oraz rozwój obszarów wiejskich

W ramach Celu 2, promuje się działania prowadzące do odbudowy terenów silnie uzależnionych od upadających gałęzi. Na lata 2000-2006, regiony przeżywające trudności strukturalne zostały podzielone na 4 kategorie: przemysłowe, wiejskie, miejskie oraz zależne od rybołówstwa. Według decyzji Komisji Europejskiej z lipca 1999 roku, 13,8 milionów osób, stanowiących 24% wszystkich mieszkańców Zjednoczonego Królestwa, zamieszkiwało regiony korzystające z pomocy w ramach Celu 2. Wielkość przyznanych środków fi-

nansowych zależy od liczby uprawnionej ludności i została ustalona na poziomie 42,4 euro rocznie na osobę w cenach z 1999 roku. Według takiej formuły, Zjednoczone Królestwo otrzymało 4,695 miliardów euro. Budżet był podzielony na 2 elementy: 3989 miliardów euro dla obszarów pokrytych w latach 2000-2006 Celem 2 oraz 706 milionów euro na pomoc przejściową dla byłych regionów pokrytych w latach 1994-1999 Celami 2 i 5b, a obecnie nie zaliczonych do pomocy w żadnym z celów funduszy strukturalnych [The European Commission, 2000].

Do Celu 2 zostało ustanowione 14 programów, których wdrażanie rozpoczęto w 2001 roku. 10 z nich dotyczyło regionów Anglii i Gibraltaru, 3 Szkocji i 1 Walii. Wszystkie programy skupiły się wokół sześciu priorytetów:

- pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom,
- wykorzystaniu szans strategicznego rozwoju,
- rozwoju umiejętności,
- pomocy obszarom wiejskim i zależnym od rybołówstwa,
- regeneracji ekonomicznej,
- wzrostu zatrudnienia [European Commission, 2001, s. 58].

Cel 3 – dostosowania i modernizacja polityki, i systemów edukacji, szkoleń i zatrudnienia oraz rozwój zasobów ludzkich

W okresie 2000-2006, w ramach Celu 3 Zjednoczone Królestwo otrzyma 4,568 miliardów euro w cenach z 1999 roku. Cel 3 jest wdrażany poprzez Podstawy Wsparcia Wspólnoty dla Zjednoczonego Królestwa i oddzielnych programów operacyjnych dla Anglii, Szkocji i Walii. Udzielana pomoc ma służyć modernizacji rynku pracy poprzez szkolenia zawodowe, lokalne inicjatywy w zakresie zatrudnienia oraz poprawę dostępu do miejsc pracy. Cel 3, zastępujący Cele 3 i 4 z lat 1994-1999, jest jedynym celem zorientowanym horyzontalnie i służy wspieraniu działań w regionach nie uwzględnionych w zakresie Celów 1 i 2, dotyczących adaptacji i modernizacji ich systemów edukacyjnych, szkoleniowych oraz zatrudnienia. Cel 3 ma promować działalność prowadzoną w czterech sferach, dotyczących:

- wspierania pozytywnych dostosowań społeczno-ekonomicznych,
- tworzenia systemów szkolenia i edukacji obejmujących cały okres życia zawodowego,
- rozwijania aktywnych polityk na rynku pracy skierowanych na zwalczanie wysokiego bezrobocia,
- ograniczania sytuacji wykluczenia z rynku pracy znaczących grup społeczeństwa oraz dyskryminacji różnych grup ludności [Szlachta, 2000].

Inicjatywy Wspólnotowe

Z powodu opisanych wcześniej zastrzeżeń do efektywności funkcjonowania Inicjatyw Wspólnotowych w poprzednich latach, na okres 2000-2006 ich liczba została zredukowana do czterech:

Interreg III zajmuje się wzmocnieniem współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej. Władze lokalne, organizacje pozarządowe, przedsiębiorcy otrzymują pomoc w związku ze zgłaszanymi przez nich projektami rozwoju regionalnego w krajach członkowskich. Ma to służyć zrównoważonemu rozwojowi oraz integracji terytorium Unii Europejskiej. W ramach Interreg III kładzie się dodatkowy nacisk na współpracę z regionami granicznymi krajów kandydujących do Unii i z krajami korzystającymi ze wsparcia PHARE (Europa Środkowa), TACIS (kraje byłego ZSRR) i MEDA (kraje śródziemnomorskie i Bliski Wschód). Program jest finansowany przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego. Środki przeznaczone na jego wykonanie w okresie 2000-2006 wynoszą 4875 mln euro, z czego Zjednoczone Królestwo otrzyma 362 milionów euro, co stanowi 7,43%.

Equal pomaga w zwalczaniu wszelkich przejawów dyskryminacji i nierówności na rynku pracy oraz działa w kierunku integracji społecznej i zawodowej imigrantów. Equal 2000-2006 stanowi kontynuację poprzednich programów: Adapt i Employment realizowanych w latach 1994-1999. Środki finansowe wykorzystywane w ramach tego programu pochodzą z zasobów Europejskiego Funduszu Społecznego. Środki te podzielono między państwa członkowskie uwzględniając poziom zatrudnienia, poziom biedy, dyskryminację seksualną w dostępie do rynku pracy i liczbę imigrantów ubiegających się o azyl w każdym z tych państw. Na realizację programu Equal w latach 2000-2006 przeznaczono 2847 mln euro. Zjednoczone Królestwo otrzyma 376 milionów euro (13,21%) i jest, po Hiszpanii i Niemczech, trzecim największym beneficjentem tego programu.

Urban II działa w ramach projektów mających na celu rozwój infrastruktury miast europejskich. W tym programie władze lokalne, organizacje pozarządowe lub przedsiębiorcy składają projekty związane z rewitalizacją gospodarczą i społeczną miast Unii Europejskiej, liczących przynajmniej 100 000 mieszkańców. W strefach miejskich, ubiegających się o pomoc z programu Urban II, muszą być spełnione co najmniej trzy warunki z niżej wymienionych: wysoka stopa bezrobocia, mała aktywność ekonomiczna, wysoki stopień biedy, konieczność rekonwersji wynikającej z trudności ekonomicznych i społecznych, duża liczba imigrantów lub mniejszości etnicznych, niska stopa edukacji, wysoka przestępczość i zdegradowane środowisko. Program Urban II jest w całości finansowany z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Na jego realizację w latach 2000-2006 przeznaczono 700 mln euro, z czego Zjednoczone Królestwo otrzyma 117 milionów euro (16,71%) i jest, po Niemczech, drugim największym beneficjentem.

Leader + w oparciu o współpracę na poziomie regionalnym i ponadnarodowym wspomaga wdrażanie nowoczesnych strategii rozwoju terenów wiejskich. Program jest finansowany przez Sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej. Środki przewidziane na jego realizację w okresie 2000-2006 wynoszą 2020 mln euro, z czego Zjednoczone Królestwo otrzyma 106 milionów euro, co stanowi 5,25% [Council Regulation (EC)].

Podmioty uczestniczące w funkcjonowaniu funduszy strukturalnych i podział obowiązków pomiędzy szczeblem centralnym a regionalnym

Podmioty odpowiedzialne za programy regionalne na szczeblu centralnym

Środki z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej trafiają do Zjednoczonego Królestwa poprzez Ministerstwo Skarbu, które następnie rozdziela je pomiędzy odpowiednie resorty realizacyjne. Zadanie koordynacji programowania i wdrażania programów finansowanych z funduszy strukturalnych, a także problemy polityki ogólnej, z uwzględnieniem negocjacji strategicznych z Unią Europejską, spoczywa na Ministerstwie Handlu i Przemysłu (Department of Trade and Industry – DTI). W 1997 r. negocjacje związane z określonym funduszem zostały przeniesione do następujących resortów: Ministerstwa Ochrony Środowiska, Transportu i Regionów (Department of the Environment, Transport and the Regions – DETR) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego; Ministerstwa Edukacji i Zatrudnienia (Department for Education and Employment – DfEE) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Ministerstwa Rolnictwa, Rybołówstwa i Żywności (Ministry of Agriculture, Fisheries and Food – MAFF) w odniesieniu do Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Finansowego Instrumentu Orientacji Rybołówstwa [Pietrzyk, 1999, s. 143].

Organizacje odpowiedzialne za funkcjonowanie funduszy strukturalnych na poziomie regionalnym

Zjednoczone Królestwo jest jednym z najbardziej scentralizowanych państw w Unii Europejskiej. Historia regionalizmu brytyjskiego jest niezwykła, ponieważ, w odróżnieniu do Belgii, Francji, Włoch czy Hiszpanii i pomimo zaznaczonej odrębności kulturalnej Szkocji, Walii i Północnej Irlandii, nie powstał żaden samorząd terytorialny, aż do utworzenia w 1998 roku Zgromadzenia Parlamentarnego Irlandii Północnej i w 1999 roku parlamentu szkockiego oraz Zgromadzenia Parlamentarnego Walii. W odróżnieniu do większości państw Europy Zachodniej, Zjednoczone Królestwo pozostało więc całkowicie poza wpływem napoleońskiej koncepcji prefekta i jego prefektury [Sharpe 1993, roz. 9]. Nie rozwinęło ono ogólnokrajowego systemu samorządów regionalnych, a kluczową rolę w funkcjonowaniu polityki regionalnej odgrywa rząd centralny i jego agendy regionalne. Wraz z postępującym procesem decentralizacji i przyznawaniem coraz większych uprawnień władzom w Szkocji, Walii oraz Irlandii Północnej kosztem rządu centralnego, zmieniają się również jego kompetencje w zakresie zasad zarządzania funduszami strukturalnymi. Ze względu na zróżnicowanie przebiegu decentralizacji państwa w różnych dziedzinach działalności, inny jest model zarządzania funduszami strukturalnymi w przypadku Celu 1 i 2, a inny w przypadku Celu 3. Kompetencje rządu centralnego są najszerze w odniesieniu do programów Celu 3, choć podobnie jak w programach Celu 1 i 2, nastąpiła znaczna decentralizacja na

rzecz poszczególnych regionów Zjednoczonego Królestwa. Większość zadań związanych z realizacją programów jest więc wykonywana niezależnie przez administracje angielską, szkocką, walijską oraz północno-irlandzką [Kierzkowski, 2001, s. 11]. Zakres samodzielności regionalnych agend rządowych w kwestii zarządzania funduszami strukturalnymi jest jednak odmienny w przypadku regionów położonych w Anglii, Szkocji, Walii oraz Północnej Irlandii.

W analizie podziału odpowiedzialności za zarządzanie funduszami strukturalnymi na poziomie regionalnym ważne jest rozróżnienie pomiędzy wdrażającymi je organami władzy a agendami realizacyjnymi. Organy władzy ponoszą ostateczną odpowiedzialność za indywidualne programy regionalne i sprawują kierowniczą rolę w sterowaniu realizacją programów, zaś agendy realizacyjne wypełniają obowiązki związane z realizacją programu.

Tablica 5

Zakres odpowiedzialności poszczególnych instytucji za programy funduszy strukturalnych w Zjednoczonym Królestwie

Wyszczególnienie	Anglia	Walia	Szkocja	Irlandia Północna
Odpowiedzialność w skali krajowej, z uwzględnieniem negocjacji z Komisją Europ.	Centralne ministerstwa rządowe (Ministerstwo Przemysłu i Handlu ma przewodnią rolę; inne ministerstwa – zgodnie ze swoimi kompetencjami)			
Władza wykonawcza w regionach	Zintegrowane Biura Rządowe w Regionach (GOs)	Urząd ds. Walii	Urząd ds. Szkocji	Urząd ds. Irlandii Północnej
Agenda realizacyjna	Biura rządowe (sekretariaty ds. funduszy europejskich)	Niezależni dyrektorzy wykonawczy	Niezależni dyrektorzy wykonawczy i Urząd ds. Szkocji	Urząd ds. Irlandii Północnej
Główna struktura partnerska	Komitety Monitoringu	Komitety Monitoringu	Komitety Monitoringu	Komitety Monitoringu

Źródło: [Pietrzyk, 1999, s. 145]

W Anglii rząd centralny reprezentowany jest przez Zintegrowane Biura Rządowe w Regionach (Integrated Government Offices in the Regions – GOs), pełniące funkcję zarówno organów władzy wykonawczej, jak i agend realizacyjnych. Biura rządowe zostały utworzone w każdym regionie angielskim w 1994 r. w celu zapewnienia lepszej koordynacji działań regionalnych, prowadzonych przez cztery różne ministerstwa centralne, zaangażowane w realizację europejskich programów rozwoju regionalnego oraz programów rządowych: Ministerstwo Przemysłu i Handlu, Ministerstwo Ochrony Środowiska, Ministerstwo Pracy oraz Ministerstwo Transportu. Zarząd funduszami jest prowadzony przez sekretariaty funduszy europejskich (SFS).

Szkocja, Walia i Północna Irlandia posiadają specjalny Urząd kierowany przez sekretarza stanu. W Szkocji Departament Rozwoju Urzędu ds. Szkocji zachowuje odpowiedzialność finansową oraz spełnia rolę nadzorczą i planistyczną, koordynuje działalność poszczególnych departamentów, a także jest

reprezentantem interesów szkockich w parlamencie brytyjskim. Za realizację programów funduszy strukturalnych odpowiadają niezależni zarządcy programów. Szkocja ma odrębną legislację odnośnie wielu kwestii związanych z planowaniem i zachowuje dużą autonomię administracyjną [European Commission, 2000, s. 43]. Urząd ds. Walii sprawuje ogólny nadzór nad ustalaniem programów funduszy strukturalnych w Walii, ale delegował swą rolę agencji realizacyjnej na rzecz zarządu programu ustanowionego w 1997 r. Poszczególne oddziały Urzędu ds. Irlandii Północnej pełnią rolę zarówno organu władzy, jak i agencji realizacyjnej. W porównaniu ze Szkocją i Walią, Urząd ds. Irlandii Północnej ma największą samodzielność i działa najbardziej niezależnie od Londynu [Pietrzyk, 1999, s. 144-147].

Ocena i efekty polityki regionalnej Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Zjednoczonym Królestwie przyczyniła się do zmniejszenia nierówności regionalnych i przyspieszenia rozwoju gospodarczego w tym państwie. Duży wpływ miał efekt mnożnikowy polegający na tym, iż każdemu funtowi wydanemu w ramach funduszy strukturalnych towarzyszyły 2 funty ze źródeł krajowych bądź to z sektora publicznego, bądź z prywatnego. W ten sposób 6 miliardów funtów z funduszy strukturalnych było częścią wszystkich inwestycji służących rozwojowi regionalnemu wynoszących 18 miliardów funtów [European Commission, 1998, s. 28]. Wszystkie programy europejskie służące rozwojowi regionalnemu są przedmiotem niezależnej oceny.

Tablica 6

Szacunki dotyczące wpływu funduszy strukturalnych w Zjednoczonym Królestwie w latach 1994-1999

odzyskane zanieczyszczone i podupadłe tereny	14895 hektarów
zbudowana lub ulepszona powierzchnia zakładów przemysłowych	6107000 m. kw.
małe i średnie przedsiębiorstwa, które uzyskały pomoc	406000
osoby pracujące w biznesie biorące udział w szkoleniach	84700
osoby bezrobotne biorące udział w szkoleniach	2288000
ilość stworzonych miejsc pracy	612000

Źródło: [European Commission, 1998, s. 28]

Praktyka Zjednoczonego Królestwa w zakresie konstrukcji programów funduszy strukturalnych jest duża oraz zróżnicowana i podlega ciągłej ewolucji. Jest to kraj, który w znaczącym stopniu był objęty polityką regionalną Unii Europejskiej w ramach wszystkich celów w każdym z okresów programowania. Praktyka programowa w Zjednoczonym Królestwie rozwijała się podobnie jak w całej Unii Europejskiej i obejmowała następujące elementy:

1. ewolucję strategii od form ograniczonej reprezentacji do bardziej powszechnej,

2. oparcie zarządu programów w coraz większym stopniu na konsultacji, a mniej na rozłącznych decyzjach,
3. coraz większą powszechność układów partnerskich,
4. coraz większą systematyczność i kompleksowość monitoringu i oceny.

Na realizację priorytetów sformowanych przez Unię Europejską, np. udziału społeczności lokalnych w procesach decyzyjnych, w dużym stopniu wpłynęła specyfika Wielkiej Brytanii – jej wysokie scentralizowanie. W Zjednoczonym Królestwie wiodącymi agendami w zarządzaniu programami funduszy strukturalnych były biura rządu centralnego w poszczególnych regionach, które były często krytykowane za niedostateczne uwzględnianie zbiorowości podmiotów w poszczególnych obszarach. Prowadziło to do realizacji programów funduszy strukturalnych w niedoskonały sposób odzwierciedlających cechy i priorytety lokalne. Coraz ważniejszego znaczenia jednak nabierają w Zjednoczonym Królestwie zdecentralizowane organy regionalne, takie jak wyspecjalizowane zarządy programów, funkcjonujące w Szkocji i w Walii lub angielskie agencje rozwoju regionalnego. Przyczyniają się one do silniejszego udziału regionalnego w programach funduszy strukturalnych, z pełniejszym uwzględnieniem struktur poziomych.

Problemem w realizacji programów funduszy strukturalnych jest konstruowanie wniosków o dobrej jakości oraz wprowadzanie systemów oceny projektów umożliwiających optymalne wykorzystanie istniejących zasobów. W Zjednoczonym Królestwie, opracowano dynamiczne podejście do marketingu programów wraz z konkretnymi reakcjami na innowacyjne lub problematyczne obszary polityki. Przy ocenie projektów wypróbowano unikalne, złożone systemy, łączące skale punktowe z oceną ekspertów.

Bibliografia

- Armstrong H., Taylor J., [2000], *Regional economics and policy*, Blackwell Publishers, Oxford.
- Bachtler J., Turok I. (red.), [1997], *The Coherence of EU regional policy*, London.
- Balchin P., [1990], *Regional policy in Britain, The North-South Divide*, Liverpool, London.
- Button K., Pentecost E., [1999], *Regional Economic Performance within the EU*, Northampton.
- Commission of the European Communities, [1985], *European Regional Development Fund, Eleventh annual report* (1985), Document, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, [1989], *Community Support Framework 1989-93 for the development and structural adjustment of the regions whose development is lagging behind (Objective 1), United Kingdom (Northern Ireland)*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, [1991], *Community Support Framework 1989-93 for the development of rural areas (Objective 5b), United Kingdom*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, [1994], *Northern Ireland – Single programming document 1994-99, Objective 1, Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.

- Commission of the European Communities, [1995], *Merseyside: Single programming document 1994-99 Objective 1, Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Commission of the European Communities, [1995], *The Highlands and Islands. Single programming document 1994-99, Objective 1, Structural development and adjustment of regions whose development is lagging behind*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June [1999] *laying down general provisions on the Structural Funds*, Official Journal of the European Communities L 161/20-21.
- Driven C., Dunne P. (red), [1992], *Structural Change in the UK Economy*, Cambridge University Press, Department of Applied Economics, Occasional Paper 58, Cambridge.
- European Commission, [1997], *The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-99*, Luxembourg.
- European Commission, [1997], *The impact of the Structural Funds on the United Kingdom 1989-1999*, Office for Official Publications of the European Communities Luxembourg.
- European Commission, [1998], *Driving regional development. EU Structural Funds programmes in the UK*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, [2000], *Structural Actions 2000-2006. Commentary and Regulations*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, [2000], *The EU compendium of spatial planning systems and policies, United Kingdom*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, [2001], *Structural Funds in 2000, Twelfth annual report*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- Forth E., [1983], *Regional policy. A fringe benefit?*, London.
- Kierzkowski T., [2001], *Zarządzanie funduszami strukturalnymi w Anglii na przykładzie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz Europejskiego Funduszu Społecznego*, Polska Agencja Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Landes D., [2002], *Bogactwo i nędza narodów*, Warszawskie Wydawnictwo Literackie Muza S.A., Warszawa.
- Lewis J., Townsend A., [1989], *The North-South Divide. Regional Change in Britain in the 1980s*, London.
- Pietrzyk I., (red.), [1999], *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.
- Representation of the European Commission in the United Kingdom, [1997], *Funding from the European Union*, London.
- Sharpe L.J., (red.), [1993], *The rise of Meso Government in Europe*, Sage, London, rozdział 9.
- Sweet M., [1999], *Regional Economic Development in the European Union and North America*, Westport, Connecticut, London.
- Szlachta J., [2000], *Polityka regionalna Unii Europejskiej, Fundacja Pomocy dla Rolnictwa (FAPA)*, Warszawa.
- Szlachta J., [1997], *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- The European Commission Representation in the United Kingdom, [2000], *Background Briefings, Regional Policy and the Structural Funds in the United Kingdom (2000-2006)*, London.
- Williams R., [1996], *European Union. Spatial policy and planning*, London.

REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE UNITED KINGDOM

Summary

Declining industry regions and declining rural areas are the main types of troubled regions in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. In a spatial perspective, considerable socio-economic inequalities between the poor North and the rich and developed South are the case in the UK. Regional inequalities enforce a regional policy involving application of a set of instruments in order to arrive at a higher convergence of incomes and to stimulate economic activity in the underdeveloped areas. The United Kingdom had been conducting an active regional policy since as early as 1928, but over that entire period its purposes were based on a single indicator, namely the rate of unemployment. A more comprehensive approach, involving support for regional development, has developed after joining the European Community. In 1975-1988, the United Kingdom obtained ECU 5,103.25 million worth of aid and was the second-largest, to Italy, beneficiary of the European Regional Development Fund. After the 1988 regional policy reform, the United Kingdom obtained aid from structural funds within the framework of all the separated objectives. The United Kingdom is one of the most centralised states in the European Union. It has not developed a nation-wide system of local governments, and the key role in pursuit of the regional policy is played by the central government and its regional agencies. The scope of sovereignty of regional government agencies in the field of structural funds management is different in the case of regions located in England, Scotland, Wales and Northern Ireland. The UK's experience in the field of drafting financial programmes of structural funds is vast and diversified. Poland and the remaining acceding countries can draw practical conclusions from the United Kingdom's experience, to be used as guidance for implementation of structural funds' programmes.