

*Tomasz Grzegorz Grosse**

POLITYKA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEK REGIONÓW NAJBARDZIEJ ODDALONYCH

Celem artykułu jest przedstawienie polityki Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych. W szczególności chodzi o analizę zintegrowanego podejścia polityk europejskich, zarówno w wymiarze merytorycznym, jak i terytorialnym. Ponadto autor bada możliwości uprzywilejowania wspomnianych regionów w politykach unijnych z uwagi na ich specyficzne uwarunkowania. Przedmiotem analizy są również kwestie ewolucji działań Unii od roku 2004. W jakim kierunku przebiegają te zmiany, jakie priorytety wsparcia UE zyskują, a jakie tracą na znaczeniu? Na zakończenie przedstawiono wnioski dla polskiej polityki na forum europejskim, w tym również kształtowania stanowiska wobec przyszłych planów polityki spójności.

1. Wprowadzenie

Celem artykułu jest analiza przedstawionych w ostatnim czasie przez Komisję Europejską dokumentów dotyczących rozwoju regionów najbardziej oddalonych, które są również określane jako peryferyjne (lub ultraperyferyjne). W sensie formalnym wspomniana terminologia odnosi się do siedmiu regionów zamorskich z trzech krajów członkowskich (Francji, Hiszpanii i Portugalii). Borykają się one z wieloma specyficznymi problemami rozwojowymi. Komisja na wniosek zainteresowanych państw członkowskich (i przy poparciu innych instytucji europejskich) zwraca od wielu lat szczególną uwagę na rozwój tych obszarów. Dyskusja na temat regionów najbardziej oddalonych zyskała na znaczeniu wraz z przyspieszeniem debaty o spójności terytorialnej UE.

Celem niniejszej analizy jest przede wszystkim omówienie dotychczasowych doświadczeń w zakresie wsparcia UE dla rozwoju regionów najbardziej oddalonych. Wśród głównych wątków tych rozważań na podkreślenie zasługują m.in.:

- zbadanie **zintegrowanego podejścia** polityk europejskich na tych terenach, które łączą i koordynują nie tylko działania polityki spójności, lecz także wspólnej polityki rolnej, polityki rozwoju obszarów wiejskich, polityki innowacyjnej, handlowej, zagranicznej itp.;
- kwestia **zwiększania integracji terytorialnej** podejmowanych działań polityk europejskich. W szczególności odnosi się to do zapewnienia ściślejszej współpracy regionów z ich najbliższym otoczeniem;

* Instytut Studiów Politycznych PAN, Instytut Spraw Publicznych.

- obserwacja sposobu **uprzywilejowywania regionów** najbardziej oddalonych w ramach różnych polityk unijnych. Choć w większości wspomniane regiony nie są już zaliczane do najbiedniejszych w Europie, to w dalszym ciągu otrzymują dużą pomoc finansową w ramach polityki spójności i liczne preferencje w ramach innych polityk europejskich;
- analiza polityki Unii wobec regionów najbardziej oddalonych jako przykład stopniowego **wprowadzania nowych tematów** do polityk europejskich, w tym polityki spójności, m.in. zagadnień związanych ze zmianami klimatycznymi, demograficznymi i imigracją.

2. Doświadczenia pomocy UE dla regionów najbardziej oddalonych

Termin regionów najbardziej oddalonych (określanych również jako wyspiarskie lub peryferyjne i ultraperyferyjne) dotyczy czterech departamentów zamorskich Francji (Martyniki, Gwadelupy, Gujany Francuskiej i Reunionu), dwóch regionów autonomicznych Portugalii (Azorów i Madery) oraz jednego regionu autonomicznego Hiszpanii (Wysp Kanaryjskich). Obszary te charakteryzują się wspólnymi cechami geograficznymi: peryferyjnością i oddaleniem od stałego lądu (w tym od terytorium kontynentalnej UE), położeniem nadmorskim, często podziałem regionu na wiele wysp, stosunkowo małą powierzchnią i małym rynkiem wewnętrznym, trudnościami klimatycznymi, dość wąską specjalizacją gospodarczą, najczęściej opierającą się na tradycyjnych branżach związanych z rolnictwem i turystyką. Choć poziom rozwoju części tych obszarów przekracza obecnie wysokość 75% średniej PKB w całej Unii, to w dalszym ciągu notuje się tutaj duże bezrobocie. Na przykład we francuskich regionach zamorskich stopa bezrobocia wahała się w roku 2005 od blisko 19% na Martynice do 30% na wyspie Reunion.

Ze względu na te szczególne cechy Unia Europejska wypracowała wiele działań w ramach polityki publicznej, które od wielu lat mają zastosowanie właśnie do owych siedmiu regionów. Sposób rozwiązania ich problemów może być użyteczny także wobec innych typów obszarów Unii, w tym wobec innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się.

Warto zauważyć, że wiele terytoriów zamorskich państw członkowskich lub terytoriów utrzymujących szczególne stosunki z niektórymi członkami Unii (np. z Wielką Brytanią) jest w praktyce wyłączonych (w całości lub w części) poza działania polityk unijnych wobec regionów najbardziej oddalonych. Wiąże się to przede wszystkim z określeniem podstawy prawnej dla tych działań, tj. sformułowaniami artykułu 299 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską¹. To właśnie ta regulacja prawna stanowi podstawę dla wyodrębnienia siedmiu wspomnianych regionów, a tym samym ogranicza stosowanie wsparcia unijnego

¹ Por. Część szósta – Postanowienia ogólne i końcowe – Artykuł 299, Dziennik Urzędowy C 321 E, 29/12/2006 P. 0174 – 0175, Dziennik Urzędowy C 325, 24/12/2002 P. 0149 – Wersja skonsolidowana.

wobec innych regionów peryferyjnych (w tym charakteryzujących się specyfiką geograficzną zbliżoną lub niemal taką samą jak ww. regionów). Podstawa traktatowa wymienia także specyficzne cechy regionów najbardziej oddalonych, w tym poza oddaleniem, charakter wyspiarski niewielkie rozmiary, trudną topografię i klimat, zależność gospodarczą od niewielkiej liczby produktów. W regulacji stwierdzono również, że wspomniane uwarunkowania wymagają od Unii podjęcia specyficznych środków mających na celu redukcję czynników, które hamują rozwój. W szczególności dotyczy to polityki celnej i handlowej, fiskalnej, polityki w dziedzinach rolnictwa i rybołówstwa, działań w zakresie stref wolnocłowych, warunków zaopatrzenia w surowce i dobra konsumpcyjne pierwszej potrzeby, udzielania pomocy publicznej, polityki spójności i programów horyzontalnych Wspólnoty. Omawiana podstawa prawna wymusza więc zarówno zintegrowane podejście polityk unijnych, jak i preferencje odpowiednich instrumentów finansowych i prawnych z uwagi na szczególne uwarunkowania regionalne.

Określona w ten sposób podstawa traktatowa była wynikiem bliskiej współpracy politycznej między trzema zainteresowanymi państwami, wyrażającej się w rozlicznych działaniach podejmowanych podczas ich prezydencji w Unii. Wspomniane kraje umiały wykorzystać argumenty geograficzne do formułowania konkretnych postulatów względem polityk europejskich oraz mobilizowania wsparcia politycznego ze strony różnorodnych podmiotów – zarówno samych zainteresowanych regionów, Komisji Europejskiej, jak i innych instytucji unijnych (m.in. Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komitetu Regionów).

Początkiem zintegrowanej polityki wobec regionów najbardziej oddalonych był program POSEI (*Programme d'Options Spécifiques à l'Éloignement et l'Insularité*), po raz pierwszy wprowadzony w roku 1989. Był to program specjalnie kierowany do wyżej wymienionej grupy regionów w ramach wspólnej polityki rolnej. Dotyczył m.in. wsparcia dla rozwoju produkcji żywności, poprawy produkcji rolnej i marketingu towarów rolnych na rynku lokalnym itp. W roku 2007 w jego ramach (POSEI... 2006) uruchomiono specjalne dotacje dla producentów bananów. Cechą charakterystyczną omawianego programu było wyprofilowanie jego instrumentów pod względem uwarunkowań regionów ultraperyferyjnych oraz – w porównaniu z obszarami Europy kontynentalnej – przyznanie wielu preferencji zarówno pod względem poziomu przyznanego limitów produkcji, jak i możliwych kwot dofinansowania z budżetu UE (często pokrywały one 100% inwestycji).

W roku 2002, wykorzystując istniejące podstawy traktatowe oraz w rezultacie intensywnych konsultacji politycznych prowadzonych podczas prezydencji hiszpańskiej – Rada Europejska na spotkaniu w Sewilli (w dniach 21–22 czerwca 2002 r.) poprosiła Komisję Europejską o gruntowną ocenę sytuacji w regionach najbardziej oddalonych. Zwróciła się również o analizę dotychczasowych polityk europejskich i zaproponowanie nowych, zintegrowanych działań wobec tych obszarów. W rezultacie w roku 2004 Komisja Europejska przedstawiła dwa komunikaty, które zapowiadały podjęcie działań strategicznych obejmujących róż-

norodne polityki regulacyjne i redystrybucyjne Unii (*A Stronger Partnership...* 2004; *Communication...* 2004). Strategia Unii wobec regionów peryferyjnych z roku 2004 miała dwa zasadnicze cele: (1) rozwój konkurencyjności i wzrost gospodarek regionalnych, (2) kompensowanie trudności związanych z uwarunkowaniami regionalnymi (*A Stronger Partnership...* 2004, s. 10–15).

W roku 2004 Komisja Europejska kładła więc nacisk na rozwój konkurencyjnej gospodarki w omawianych regionach peryferyjnych. Proponowała m.in. działania zwiększające ich innowacyjność oraz stymulowała badania związane ze specyficznymi problemami regionalnymi (m.in. w zakresie ochrony różnorodności środowiska naturalnego, badań morskich, rozwiązywania problemów energetycznych itp.). Na drugim miejscu stawiała tradycyjne cele rozwoju gospodarczego regionów peryferyjnych, przede wszystkim związane z rozwojem infrastruktury komunikacyjnej, produkcji rolniczej i rybołówstwa oraz preferencjami w zakresie pomocy publicznej. Pod koniec 2007 r. Komisja oceniła realizację tych działań. W swoim dokumencie przeglądownym (*Annex...* 2007) na pierwszym miejscu stawia jednak tradycyjne działania wyrównawcze i rozwojowe, głównie związane z ułatwianiem dostępności komunikacyjnej, wsparciem rozwoju rolnictwa, rybołówstwa oraz rozwoju obszarów wiejskich, specjalnymi preferencjami w politykach unijnych, m.in. w zakresie pomocy publicznej i finansowania ze środków UE. Komisja dokonała więc istotnej zmiany dotychczasowych priorytetów, proponując nie tylko nową kolejność poszczególnych celów, lecz także wyszczególniając trzy – zamiast dwóch priorytetów przyjętych początkowo w strategii z roku 2004. W roku 2007 zaproponowano następujące priorytety dla rozwoju regionów najbardziej oddalonych: (1) poprawa dostępności i pokonywanie ograniczeń specyficznych dla regionów peryferyjnych, (2) wzmacnianie konkurencyjności regionów najbardziej oddalonych, (3) wzmacnianie działań na rzecz szerszego sąsiedztwa (integracji terytorialnej).

Dokonane zmiany mogą świadczyć o dwóch zjawiskach. Po pierwsze o tym, że praktyka funkcjonowania polityk europejskich w regionach peryferyjnych sprzyja przesuwaniu akcentów z działań bardziej innowacyjnych na tradycyjne i wyrównawcze. Jest to związane z faktycznym (a nie postulowanym lub deklarowanym) układem priorytetów finansowanych z funduszy europejskich. Warto przypomnieć, że obecnie najważniejszymi instrumentami pomocy europejskiej na tych obszarach są fundusze strukturalne oraz instrumenty polityki rolnej, rybackiej i polityki rozwoju obszarów wiejskich (por. tab. 1). Po drugie, zmiany w strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych, a zwłaszcza wyodrębnienie nowego priorytetu wzmacniającego sąsiedztwo, dowodzą rosnącego znaczenia, jakie Komisja przypisuje rozwojowi integracji terytorialnej, zwłaszcza współpracy z najbliższym otoczeniem regionów peryferyjnych.

Tab. 1. Wydatki funduszy UE w regionach najbardziej oddalonych planowane w okresie 2007–2013

Region	Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (regionalne programy operacyjne)		Europejski Fundusz Społeczny (regionalne programy operacyjne)		Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (regionalne programy operacyjne)		Europejski Fundusz Rybacki	
	mln euro	rocznie na mieszkańca	mln euro	rocznie na mieszkańca	mln euro	rocznie na mieszkańca	mln euro	rocznie na mieszkańca
Wyspy Kanaryjskie	1,019	78,9	117	9,1	153	11,9	23,6	1,8
Gwadelupa	542	174,0	185	59,4	138	44,3	34,25	2,8
Martynika	417	151,4	98	35,6	100	36,3		
Gujana Francuska	305	240,2	100	78,8	74	58,3		
Reunion	1,014	191,2	517	97,5	319	60,1		
Azory	966,3	576,6	190	113,3	–	–	–	–
Madera	320,5	189,1	125	73,8	–	–	–	–

Źródło: *Annex...* 2007, s. 22.

2.1. Pierwszy priorytet strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych

Komunikat Komisji Europejskiej (*Annex...* 2007, s. 6–9) podsumowujący dotychczasowe działania realizujące strategię wobec regionów najbardziej oddalonych jako pierwszy priorytet wymienia redukowanie problemu dostępności oraz pokonywanie innych specyficznych barier rozwojowych tych obszarów. Przy okazji uwidacznia się tendencja do zintegrowanego podejścia między różnymi politykami sektorowymi i polityką spójności. Przykładem tego zjawiska jest m.in. uwzględnienie w *Białej księdze na temat transportu (Keep Europe...*, s. 19) specjalnego paragrafu dotyczącego regionów najbardziej oddalonych, w którym zwraca się uwagę na potrzebę zwiększenia inwestycji w rozwój lotnisk i portów morskich, a także stałych linii komunikacji publicznej z kontynentalną częścią Europy: lotniczych i morskich. Jest to również przykład synchronizacji polityk europejskich już na etapie przygotowywania dokumentów strategicznych i uwzględniania w poszczególnych strategiach sektorowych specjalnych uwarunkowań regionów najbardziej oddalonych.

Podobne rozwiązania można zauważyć w ramach wspólnej polityki rolnej i wspólnej polityki rybackiej. Także w tych dziedzinach nastąpiło wyprofilowanie działań polityk sektorowych w odniesieniu do regionów najbardziej oddalonych, czego przykładem są specjalne rozwiązania dotyczące rynku cukru oraz

produkcji bananów przyjęte w roku 2006 (Council Regulation No 318/2006, s. 1). Wspomniane rozwiązania nie tylko uwzględniały specyficzne uwarunkowania regionów ultraperyferyjnych, lecz także uprzywilejowały miejscowych producentów w stosunku do rozwiązań przyjętych dla innych obszarów Unii. Ponadto podejmowane działania w zakresie rozwoju rolnictwa były zintegrowane z innymi politykami europejskimi. Ważnym instrumentem interwencji w ramach polityki rolnej pozostał program POSEI. Był on bezpośrednio powiązany z działaniami na rzecz rozwoju obszarów wiejskich finansowanymi z Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR).

W roku 2005 utworzono Europejski Fundusz Rolniczy Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który zaczął funkcjonować na początku 2007 r. i zastąpił sekcję Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz środki rozwoju obszarów wiejskich wcześniej finansowane z sekcji gwarancji. Regulacje europejskie dotyczące tego nowego funduszu również zakładają specjalne traktowanie regionów najbardziej oddalonych, m.in. wyższe kwoty możliwego dofinansowania inwestycji ze środków unijnych, np. w celu modernizacji gospodarstw rolnych, zakładania lasów i podwyższania wydajności ekonomicznej uprawy lasów, zarządzania gruntami rolnymi itp. Preferencyjne rozwiązania zastosowano także w przypadku podobnych działań z zakresu rozwoju obszarów wiejskich podejmowanych w ramach polityki spójności i finansowanych z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.

Istotnym elementem pierwszego priorytetu strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych jest dostosowanie regulacji dotyczących pomocy publicznej do uwarunkowań tych obszarów. Oznaczało to wprowadzenie licznych preferencji w zakresie pomocy państwa dla regionów peryferyjnych. Dotyczą one głównie inwestycji w sektorze transportowym, w tym obejmują pomoc dla uruchamiania transportu publicznego i finansowania portów lotniczych i morskich. Ponadto preferencje są związane z pomocą dla produkcji i marketingu towarów rolniczych oraz rozwoju leśnictwa. Oprócz uprzywilejowania pomocy publicznej w tradycyjnych sektorach gospodarczych regionów peryferyjnych wprowadzono jednak przepisy ułatwiające wsparcie publiczne także w innych sektorach. Przykładem jest możliwość zwiększenia limitu pomocy w innowacyjnych klastrach regionalnych powstających w regionach najbardziej oddalonych. W przypadku regionów, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej unijnej, limit takiego wsparcia zwiększono o 20%, w pozostałych regionach o 10% (*Community framework... 2006*). Dodatkowo *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013* (2006, s. 13) zwiększyły pułap pomocy dla przedsiębiorców udzielanej w formie bezzwrotnej dotacji o 20 punktów mierzonych według ekwiwalentu dotacji brutto (*gross grant equivalent*) w regionach, w których PKB wynosi mniej niż 75% średniej w UE. W pozostałych regionach zaliczanych do kategorii najbardziej oddalonych dotacje dla przedsiębiorców mogą wzrosnąć o 10 punktów ekwiwalentu dotacji brutto. W omawianych regionach wprowadzono także regulacje zezwalające na udzielanie pomocy ope-

racyjnej dla przedsiębiorców – bez specjalnego uzasadnienia – do wartości 10% ich całkowitego obrotu.

2.2. Drugi priorytet strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych

Według komunikatu Komisji Europejskiej z roku 2007 (*Strategia... 2007*, s. 5–7) drugi priorytet strategii rozwoju dla regionów najbardziej oddalonych dotyczy wzmacniania konkurencyjności gospodarczej. Obejmuje różnorodne działania z zakresu polityki spójności i polityki innowacyjnej. Ponadto w sposób szczególny odnosi się do poprawy świadczenia usług niezbędnych dla pobudzenia rozwoju gospodarczego, co oprócz działań redystrybucyjnych realizowanych m.in. w ramach polityki spójności obejmuje liczne regulacje odnoszące się do niektórych polityk sektorowych Unii. Istotnym założeniem dla rozwoju omawianego priorytetu jest zwiększanie stopnia implementacji strategii lizbońskiej w regionach ultraperyferyjnych (*Annex... 2007*, s. 9; *Strategia... 2007*, s. 5). Jest to związane z rosnącą tendencją do „lizbonizacji” polityk Wspólnoty (Szlachta, Zaleski 2008, s. 87–103). Przykładem instrumentu wprowadzającego w życie to zamierzenie jest inicjatywa *Regiony na rzecz zmian gospodarczych* (2006). Służy ona nawiązywaniu współpracy między różnymi regionami w celu wymiany najlepszych praktyk zmierzających do modernizacji gospodarczej i zwiększania konkurencyjności.

Jak wspomniano, cechą charakterystyczną polityki Unii wobec regionów ultraperyferyjnych jest podejście zintegrowane. Najbardziej widoczne jest to w przypadku instrumentów polityki spójności. Komisja (*Strategia... 2007*, s. 5–6) wskazuje, że działania tej polityki w okresie 2007–2013 w omawianych regionach mają na celu poprawę konkurencyjności miejscowych gospodarek. Obejmują one m.in. rozwój centrów doskonałości i konkurencyjności, wzmacnianie badań, rozwoju technologicznego i infrastruktury telekomunikacyjnej. Istotnym elementem tego typu działań jest wykorzystanie doświadczeń uzyskanych dzięki regionalnym strategiom innowacyjności, regionalnym inicjatywom w zakresie społeczeństwa informacyjnego (1994–1999) oraz regionalnym programom działań innowacyjnych (2000–2006), współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Programy te były realizowane w sześciu regionach najbardziej oddalonych i uwzględniały specyficzne uwarunkowania ekonomiczno-społeczne tych obszarów. Wcześniej zdobyte doświadczenia mają być kontynuowane w ramach polityki spójności w latach 2007–2013.

Ponadto w tym okresie budżetowym polityki spójności mają być realizowane zadania wzmacniające kapitał ludzki, m.in. poprzez wdrażanie reform systemów edukacyjnych, kształcenie ustawiczne i zawodowe, a także wykorzystanie potencjału ludzkiego dla rozwoju innowacji. Zintegrowane podejście polityki spójności nakłada obowiązek, aby programy kształcenia implementowane w omawianych regionach były spójne z działaniami zaplanowanymi w dziedzinie rolnictwa i środowiska, energii odnawialnej, transportu, telekomunikacji i turystyki. W praktyce oznacza to położenie nacisku na rozwój tradycyjnych dziedzin gospodarek

regionalnych, związanych głównie z rolnictwem, ochroną środowiska naturalnego i branżą turystyczną. Jest to więc wykorzystywanie i pogłębianie dotychczasowego potencjału regionów peryferyjnych, a nie na przykład zwiększanie możliwości dywersyfikacji lokalnych gospodarek lub poszukiwanie nowych specjalizacji rozwojowych. Przewidziano także różnorodne formy pomocy publicznej ułatwiającej dostęp do zatrudnienia i trwałe włączanie do rynku pracy osób bezrobotnych oraz wzmocnienie integracji społecznej osób, które znalazły się w niekorzystnej sytuacji ekonomicznej.

Istotnym priorytetem polityki spójności w regionach najbardziej oddalonych w latach 2007–2013 jest większe wykorzystanie odnawialnych źródeł energii, w tym m.in. biomasy (głównie odpadów komunalnych), energii geotermalnej, energii fal morskich, energii słonecznej i wiatrowej. Nacisk położony na kwestie energetyczne ma dwa istotne uwarunkowania. Po pierwsze dotyczy promocji zrównoważonego rozwoju (a więc chroniącego środowisko naturalne), po drugie ma na celu poprawę bilansu energetycznego regionów najbardziej oddalonych i zmniejszenie ich zależności od dostawców zewnętrznych. Jest to bardzo istotna tendencja w obecnej polityce spójności UE, widoczna również w przypadku innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Wiąże ona dwa istotne cele polityczne: ochronę przyrody i poprawę bezpieczeństwa energetycznego regionów.

Jak wcześniej wspomniano, istotnym celem polityki spójności wobec regionów najbardziej oddalonych jest wspieranie zrównoważonego rozwoju gospodarczego, w tym m.in. ochrona różnorodności biologicznej stanowiącej istotny atut tych regionów (m.in. w perspektywie rozwoju turystyki). Z tym wiążą się działania stymulujące rozwój małych i średnich przedsiębiorstw, np. w zakresie zarządzania środowiskowego, wprowadzania innowacji ekologicznych itp. Inne działania wspierające rozwój przedsiębiorczości obejmują m.in. modernizację i wzmocnianie lokalnej bazy produkcyjnej, np. poprzez wdrażanie systemów zarządzania jakością lub nowych technik marketingowych. Jest to również istotna droga wprowadzania innowacji do lokalnych przedsiębiorstw. Są one przede wszystkim związane z tzw. innowacjami nietechnologicznymi, a więc ukierunkowanymi na innowacje organizacyjne, marketingowe lub adaptację zewnętrznych wzorców i patentów. Należy zauważyć, że jest to dominujący model rozwoju innowacyjności, preferowany przez Komisję Europejską dla regionów najbardziej oddalonych. Inne formy wsparcia przedsiębiorczości obejmują m.in. dostosowanie kwalifikacji pracowników i przedsiębiorców, rozwój ducha przedsiębiorczości, tworzenie nowych firm. Liczne instrumenty wsparcia przewidziano dla przedsiębiorstw z sektora turystycznego.

Wśród innych działań polityki spójności warto wymienić wzmocnienie mechanizmów zarządzania finansowego i ułatwianie dostępu do źródeł finansowania dla małych i średnich przedsiębiorstw lub mikroprzedsiębiorstw. Podstawowymi formami wsparcia w regionach najbardziej oddalonych są tutaj dwie inicjatywy:

JEREMIE² oraz JESSICA³. Jest to również przykład rosnącego zainteresowania Komisji Europejskiej rozwojem nowych instrumentów finansowania przedsiębiorczości, w tym zwłaszcza przewidujących działania kredytowe, które powinny obejmować także regiony peryferyjne i słabiej rozwijające się. Ilustracją tej tendencji jest przyjęty pod koniec 2007 r. komunikat Komisji dotyczący inicjatywy na rzecz rozwoju mikrokredytów wspierających realizację odnowionej strategii lizbońskiej (*Europejska... 2007*).

Kolejnym obszarem działań polityki spójności w regionach najbardziej oddalonych, nawiązującym do wspomnianej inicjatywy JESSICA, jest wzmacnianie roli miast. Komisja podkreśla dwa główne cele w tym obszarze wsparcia (*Strategia... 2007*, s. 6). Pierwszym jest upowszechnianie zintegrowanej gospodarki regionalnej, która łączy kierunki rozwoju danego regionu z celami rozwojowymi jego głównych miast. Drugim jest rozwijanie zintegrowanego planowania rozwoju samych miast, m.in. spajającego różnorodne dziedziny działań publicznych obejmujących rozwój przemysłu, usług, kultury i rozrywki oraz turystyki.

Warto również zauważyć, że działania polityki spójności podejmowane w regionach najbardziej oddalonych – podobnie jak w innych wcześniej omówionych politykach europejskich – mają preferencyjne zasady wsparcia. Polegają one m.in. na zwiększeniu wartości finansowania projektów inwestycyjnych w tych regionach ze środków unijnych. Na przykład projekty realizowane w ramach celu konwergencji oraz konkurencyjności i zatrudnienia polityki spójności otrzymują zasadniczo dotację w wysokości 85% ich całkowitej wartości. Umożliwiono również dokonanie dodatkowej alokacji środków dla tych regionów na pokrycie kosztów wynikających ze specyficznych uwarunkowań geograficznych, które jednak mogą finansować do 50% wartości projektów. Podobny zakres finansowania (tj. 85% wartości projektów) wyznaczono dla zadań realizowanych z Europejskiego Funduszu Rolniczego Rozwoju Obszarów Wiejskich, m.in. w zakresie dywersyfikacji i restrukturyzacji małych gospodarstw rolnych, gospodarstw podwyższających wartość upraw lasów, a także tych produkujących towary rolne wysokiej jakości (por. *Annex... 2005*).

Kolejnym – oprócz polityki spójności – instrumentem unijnym realizującym drugi priorytet strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych jest polityka innowacyjna. Należy jednak zauważyć, że możliwości efektywnego wykorzystania instrumentów tej polityki przez regiony peryferyjne jest ograniczona pod względem finansowym, jak również zawężona najczęściej do innowacji wprowadzanych w tradycyjnych sektorach gospodarki (por. Grosse 2007, s. 165–180).

² JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* – wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw) jest wspólną inicjatywą Komisji, Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego i Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Jej celem jest poprawa dostępu małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) do finansowania.

³ JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* – wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich) jest wspólną inicjatywą Komisji, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz Banku Rozwoju Rady Europy. Celem jest połączenie dotacji w ramach programów na rzecz rozwoju i odnowy obszarów miejskich lub budownictwa socjalnego z kredytami i wiedzą specjalistyczną banków w tej dziedzinie.

W komunikacie Komisji Europejskiej z września 2007 r. (*Strategia... 2007*, s. 6–7) wskazano na potrzebę wykorzystania programu *Kooperacja* realizowanego w obrębie siódmego programu ramowego na lata 2007–2013 (*Seventh Framework Programme... 2006*). Pozwala on rozwijać powiązania między ośrodkami badawczymi i naukowymi z różnych państw Unii. Wśród tematów takiej współpracy dla regionów najbardziej oddalonych Komisja rekomenduje m.in. kwestię badań nad energetyką, bioróżnorodnością, ochroną zasobów morskich i akwakulturą, ochroną zdrowia, zagrożeniami naturalnymi związanymi ze zmianami klimatycznymi, rolnictwem i rybołówstwem w strefach subtropikalnych. Są to obszary tematyczne związane głównie z tradycyjną specjalizacją ekonomiczną tych regionów. Zaproponowany kierunek rozwoju innowacji ma więc na celu wykorzystywanie i pogłębianie dotychczasowego potencjału regionów peryferyjnych, a nie na przykład zwiększanie możliwości dywersyfikacji lokalnych gospodarek lub poszukiwanie nowych specjalizacji rozwojowych. Podobny kierunek działań innowacyjnych zaproponowano w ramach programu ramowego na rzecz konkurencyjności i innowacji (*Wniosek... 2005*). Zdaniem Komisji (*Strategia... 2007*, s. 7) regiony ultraperyferyjne mają w tym programie pewne możliwości finansowania, które powinny być wykorzystane m.in. w zakresie ekoinnowacji, upowszechniania odnawialnych źródeł energii oraz poprawiania efektywności energetycznej, a także szerszego zastosowania technologii informatycznych.

Realizacja obu programów ramowych jest również przykładem dążenia do zintegrowanego podejścia polityk unijnych. Dlatego programy szkoleniowe i oświatowe realizowane w regionach najbardziej oddalonych mają uwzględniać ukierunkowanie programowe polityki innowacyjnej w tych regionach, jak również inne (poza innowacją) dziedziny rozwoju przyjęte dla regionów ultraperyferyjnych (*Strategia... 2007*, s. 7). Jak wcześniej wspomniano, są one związane głównie z rozwojem tradycyjnych sektorów lokalnych gospodarek. Odnosi się to m.in. do programu uczenia się przez całe życie (Decyzja nr 1720/2006, s. 45) oraz inwestycji w zasoby ludzkie realizowanych w ramach unijnej polityki spójności.

Według Komisji Europejskiej (*Annex... 2007*, s. 10–11) w ramach siódmego programu ramowego istnieją „pewne możliwości” rozwoju potencjału badawczo-rozwojowego w regionach najbardziej oddalonych. Jest to związane głównie ze wzmocnieniem infrastruktury badawczej na tych obszarach oraz wykorzystaniem dwóch instrumentów: inicjatywy „Regiony wiedzy” oraz „Potencjał badawczy”. Jednak w projekcie budżetu dla siódmego programu ramowego przeznaczono na te inicjatywy jedynie około 1% wydatków. Około 0,25% budżetu programu skierowano na program „Regiony wiedzy” (*Regions of Knowledge*), który jest adresowany do dynamicznie rozwijających się klastrów regionalnych, zarówno w regionach celu konkurencyjności, jak i celu konwergencji polityki spójności. Chodzi głównie o wspieranie powstawania strategii regionalnych oraz rozwoju sieci kooperacyjnych składających się z uniwersytetów, władz publicznych, centrów badawczych, przedsiębiorstw i innych aktorów regionalnych. W prak-

tyce omawiany program będzie zapewne w niewielkim stopniu wykorzystywany w regionach słabiej rozwijających się i peryferyjnych.

Program „Potencjał badawczy” (*Research Potential*) ma natomiast na celu wsparcie potencjału badawczego i rozwojowego w regionach objętych celami konwergencji polityki spójności oraz najbardziej oddalonych. Jest ukierunkowany na pomoc dla wybranych ośrodków naukowo-badawczych o potencjał rozwojowy, a także transfer wiedzy z tych ośrodków do przedsiębiorstw. Wspomniana inicjatywa wspiera również nawiązywanie współpracy z najlepszymi europejskimi centrami rozwoju, finansuje dostęp do Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz powstawanie platform technologicznych i sieci kooperacyjnych z ośrodkami z Europy kontynentalnej. W ramach siódmego programu ramowego przeznaczono na ten cel jedynie około 0,75% całości środków, co czyni zeń jedynie instrument pomocniczy względem polityk krajowych i regionalnych.

Z wyjątkiem wyżej wymienionych inicjatyw regionalnych w siódmym programie ramowym nie ma instrumentów skierowanych do słabiej rozwijających się państw i regionów, w tym również regionów najbardziej oddalonych. Pewne szanse uczestnictwa daje jedynie program „Możliwości”, który jest poświęcony infrastrukturze naukowo-badawczej, badaniom naukowym dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz działaniom związanym ze współpracą międzynarodową. Podmioty z regionów najbardziej oddalonych mogą uczestniczyć w niemal każdym z działań programu ramowego (najważniejszym wyjątkiem są specjalne programy badawcze ustanawiane przez wybraną grupę państw). W projekcie decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej siódmy program ramowy w kilku miejscach wspomniano o potrzebie uwzględniania regionów peryferyjnych (tj. zaliczanych do celu konwergencji i oddalonych). Przykładem może być fragment odnoszący się do priorytetu infrastruktury badawczej (około 3,5% całości środków programu ramowego). Warto jednak pamiętać, że podstawowym celem siódmego programu ramowego jest osiągnięcie wyników naukowych najwyższej klasy i wyłanianie uczestników poszczególnych działań głównie na podstawie konkursów premiujących najlepsze ośrodki i kadre naukową. Takie cele i sposób organizowania programu ramowego będą – podobnie jak wcześniej – wyraźnie premiować regiony centralne oraz najsilniejsze narodowe systemy innowacji z Europy kontynentalnej.

Kolejnym działaniem podejmowanym przez Unię w ramach priorytetu wzmocnienia konkurencyjności gospodarczej w regionach najbardziej oddalonych jest wspieranie rozwoju usług świadczonych w interesie ogólnym i w celu poprawy rozwoju gospodarczego (*Annex... 2007*, s. 11–13). Wspomniane zadania mają przede wszystkim charakter regulacyjny, w tym m.in. dotyczący preferencji w zakresie pomocy publicznej dla przedsiębiorstw realizujących wspomniane usługi, które w regionach najbardziej oddalonych (podobnie jak w innych regionach peryferyjnych) muszą ponosić wyższe koszty świadczenia tych usług. Pomoc dla rozwoju usług obejmuje także działania polityk krajowych i europejskich mających na celu rozwój infrastruktury technicznej, np. transportowej, energetycznej, telekomunikacyjnej, wodnej i kanalizacyjnej itp. Przykładem działań Unii

w omawianym zakresie są wytyczne dla rozwoju transeuropejskich sieci energetycznych (Decyzja nr 1364/2006). Jednym z celów tej regulacji jest zmniejszanie izolacji obszarów słabiej rozwijających się i regionów najbardziej oddalonych, wzmacnianie systemów energetycznych na wyspach (i między wyspami) oraz na innych obszarach peryferyjnych, dywersyfikacja źródeł energii na tych obszarach itp. Innym przykładem jest komunikat Komisji Europejskiej dotyczący niwelowania różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych (*Niwelowanie...* 2006, s. 9–11). Dokument zachęca państwa członkowskie m.in. do inwestycji w słabiej rozwijających się, wiejskich lub peryferyjnych obszarach Unii, w tym przy wykorzystaniu instrumentów dostępnej pomocy publicznej, działań polityki spójności oraz polityki rozwoju obszarów wiejskich.

Także w dokumentach poświęconych problematyce rozwoju usług w regionach najbardziej oddalonych widoczne są próby zintegrowanego podejścia różnych działań Unii Europejskiej. Przykładem może być dbałość o wspieranie takich usług, które służą rozwojowi regionów peryferyjnych, będą jednocześnie przyjazne środowisku naturalnemu. Dlatego działania regulacyjne, wytyczne programowe Komisji Europejskiej oraz programy finansowane z funduszy strukturalnych mają wspólne cele związane ze wspieraniem efektywności energetycznej, stosowaniem odnawialnych źródeł energii, wprowadzaniem tzw. czystych technologii i produkcji ekologicznej, a także implementowaniem innowacji organizacyjnych, m.in. w zakresie tworzenia systemów zarządzania środowiskowego. W rezultacie na przykład na Azorach lokalna konsumpcja energii w 35% jest pokrywana z odnawialnych źródeł energii (*Strategia...* 2007, s. 11).

2.3. Trzeci priorytet strategii rozwoju regionów najbardziej oddalonych

Wzmocnienie integracji terytorialnej regionów najbardziej oddalonych w ramach ich najbliższego otoczenia geograficznego jest nowością strategii z roku 2004 (*A Stronger Partnership...* 2004, s. 7–9). Służy temu tzw. *Plan działania na rzecz szerszego sąsiedztwa*, który po raz pierwszy został zaproponowany w trzecim raporcie kohezyjnym ogłoszonym w lutym 2004 r. (*A New Partnership...* 2004). Najważniejszymi instrumentami realizacji tego planu są: trzeci cel polityki spójności na lata 2007–2013 dotyczący europejskiej współpracy terytorialnej oraz programy wieloletnie finansowane z Europejskiego Funduszu Rozwoju. Jednak działania dotyczące integracji terytorialnej regionów ultraperyferyjnych obejmują także wiele innych instrumentów europejskich. Pokazuje to tendencję do osiągania integracji w dwóch równoległych wymiarach: zarówno merytorycznym (koordynacja różnych instrumentów unijnych), jak i terytorialnym (zacieśnianie współpracy w obrębie określonego regionu lub jego najbliższego otoczenia).

Polityka spójności UE od dawna stara się realizować oba wymiary zintegrowanego podejścia. Nowością wydaje się jednak rosnąca integracja różnych polityk sektorowych Unii i dążenie do ich wzajemnego koordynowania i kumulowania wspólnych efektów działań. Dodatkowo takie podejście zakłada zaangażowanie

różnych podmiotów we wspólne działania, zarówno lokalnych, publicznych oraz prywatnych, jak i z państw członkowskich, państw niebędących członkami Unii oraz Komisji Europejskiej. Najbardziej istotna dla regionów ultraperyferyjnych jest współpraca z państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku (AKP)⁴ oraz krajami i terytoriami zamorskimi stowarzyszonymi z Unią Europejską wymienionymi w załączniku nr 2 do Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską⁵.

Europejski Fundusz Rozwoju jest głównym instrumentem pomocy rozwojowej Unii dla państw AKP oraz krajów i terytoriów zamorskich. Utworzony został na podstawie Traktatu Rzymskiego (art. 131 i 136) w roku 1957. Oferuje głównie pomoc bezzwrotną (granty) przeznaczoną na finansowanie rozwoju w długim terminie. Kolejne Europejskie Fundusze Rozwoju są tworzone co pięć lat ze składek państw członkowskich pochodzących z ich budżetów narodowych. Ostatnie edycje tego funduszu powstały na podstawie protokołu finansowego będącego aneksem do umowy z Cotonou. Jest to umowa międzynarodowa zawarta w 2000 r. na okres 20 lat między Wspólnotą i jej państwami członkowskimi a zainteresowanymi krajami AKP oraz krajami i terytoriami zamorskimi. W grudniu 2005 r. Rada Europejska przesądziła o przyszłości Europejskiego Funduszu Rozwoju, pozostawiając go poza budżetem ogólnym UE. Tak zwana dziesiąta edycja omawianego funduszu na lata 2008–2013 przewiduje środki w wysokości 22,6 mld euro.

Podstawową trudnością przy realizacji trzeciego priorytetu dla regionów najbardziej oddalonych jest koordynacja poszczególnych instrumentów finansowych Unii (zwłaszcza Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Europejskiego Funduszu Rozwoju). Ponadto kłopoty sprawia synchronizacja celów rozwojowych między regionami ultraperyferyjnymi a krajami i regionami niebędącymi członkami Unii. Kolejną trudnością jest mobilizowanie funduszy na działania inwestycyjne po stronie państw i obszarów niebędących w Unii. Komisja Europejska podejmuje wiele starań, aby rozwiązywać te problemy, wprowadzając liczne udogodnienia dla regionów najbardziej oddalonych (szerzej na ten temat: *Annex...* 2007, s. 14). Przykładem jest regulacja umożliwiająca w ramach współpracy transgranicznej w regionach ultraperyferyjnych (głównie francuskich i hiszpańskich) finansowanie ze środków UE do 10% kosztów całego projektu na terenach niebędących terytorium Unii. Poprawiono również procedury projektowania wydatków funduszy w celu zwiększenia koordynacji między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Rozwoju. Chodzi zwłaszcza o klarowne identyfikowanie wspólnych priorytetów, mobilizowanie odpowiednich środków finansowych przez zainteresowane

⁴ Współpraca krajów Afryki, Karaibów i Pacyfiku obejmuje według danych Sekretariatu AKP blisko 80 państw i są to głównie kraje afrykańskie, wyspy Morza Karaibskiego i Oceanu Spokojnego, por. http://www.acp.int/en/acp_states.htm.

⁵ Przykładem takich krajów i terytoriów są m.in.: Grenlandia, Polinezja Francuska, Antyle Holenderskie, Nowa Kaledonia itp. W sumie wspomniany załącznik wymienia 21 obszarów. Por. *Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Tekst ujednolicony*, Urząd Komitetu Integracji Europejskiej, Warszawa 2005, s. 375.

podmioty, a także koordynowanie procedur związanych z wyborem projektów. Największym beneficjentem tych działań są Wyspy Kanaryjskie oraz terytoria Afryki Północnej będące pod jurysdykcją Maroka.

Głównym dokumentem programowym polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy rozwojowej jest rozporządzenie ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju (Rozporządzenie... 2006). Obejmuje ono szeroką listę przedmiotów możliwej współpracy oraz listę krajów rozwijających się, wobec których Unia podejmuje działania pomocowe. Są to w większości inne państwa niż te, z którymi najczęściej współpracują regiony najbardziej oddalone (choć instrument ten finansuje również nieliczne kraje AKP, np. Kuba). We wspomnianym rozporządzeniu znajduje się jednak przepis (ibidem, art. 18, ust. 3, s. 41) zezwalający Komisji na uruchomienie specjalnych środków finansowych na programy pomocowe mające na celu wsparcie kooperacji między regionami najbardziej oddalonymi i ich sąsiadującymi państwami i regionami. Na tej podstawie Komisja zapowiada zwiększenie koordynacji programów współpracy terytorialnej dla Gujany Francuskiej oraz programu geograficznego „Brazylia” finansowanego przez instrument współpracy w zakresie rozwoju (*Strategia...* 2007, s. 8). Także inne dokumenty Komisji zapowiadają silniejszą współpracę rozwojową między regionami ultraperyferyjnymi Unii Europejskiej a państwami Ameryki Łacińskiej (por. *Wzmocnione partnerstwo...* 2005) i Karaibów (*Partnerstwo...* 2006).

Kolejnym instrumentem współpracy są umowy o partnerstwie gospodarczym zawierane między państwami Afryki, Karaibów i Pacyfiku a Unią Europejską. Komisja Europejska zachęca państwa członkowskie do przedstawiania postulatów handlowych i innych priorytetów gospodarczych istotnych dla rozwoju relacji gospodarczych między regionami najbardziej oddalonymi a krajami AKP (*Annex...* 2007, s. 16–17). Chodzi o takie kształtowanie tych umów międzynarodowych, aby były one najbardziej korzystne dla rozwoju regionów ultraperyferyjnych (choć muszą uwzględniać inne regulacje międzynarodowe, w tym zasady WTO). Bardzo duże znaczenie ma jak najwcześniejsze zgłaszanie postulatów państw członkowskich przy kształtowaniu regulacji handlowych Unii Europejskiej z państwami AKP.

W kontekście relacji handlowych regionów najbardziej oddalonych z ich sąsiadami niebędącymi członkami UE na uwagę zasługują dwa kolejne działania Unii. Pierwszym jest regulacja Rady (Council Regulation No 247/2006... art. 4, 7, s. 5–6) określająca specjalne środki dla rozwoju rolnictwa w tych regionach, w tym liczne preferencje dotyczące lokalnej produkcji rolnej (m.in. cukru i mleka). Rozporządzenie przewiduje też ułatwienia wymiany handlowej z najbliższymi państwami spoza Unii, jak również z obszarem Wspólnoty. Drugim działaniem jest wspólnotowy generalny system preferencji w zakresie handlu międzynarodowego z krajami rozwijającymi się. Obecnie obowiązujący system został określony na lata 2006–2015. Komisja monitoruje skutki liberalizacji taryf handlowych z tymi krajami dla rozwoju regionów peryferyjnych, zwłaszcza wpływ importu cukru z krajów rozwijających się do francuskich departamentów

zamorskich (*Annex...* 2007, s. 17). Wynikiem wspólnych działań rządu francuskiego i Komisji Europejskiej było wprowadzenie regulacji (Council Regulation No 980/2005) ograniczających import cukru do francuskich regionów zamorskich od producentów mających preferencyjne stawki handlowe z Unią.

Kolejnym przykładem zintegrowanego podejścia Unii do integracji terytorialnej regionów najbardziej oddalonych jest wspólna polityka transportowa. Zarówno wytyczne wspólnoty w zakresie rozwoju transportu lotniczego z roku 2005 (*Wytyczne...* 2005), jak i komunikat Komisji Europejskiej z czerwca 2006 r. dotyczący średniookresowego przeglądu polityki transportowej Unii (*Utrzymać Europę...* 2006) uwzględniają sytuację regionów ultraperyferyjnych. Zalecają liczne środki zwiększające mobilność między tymi regionami a państwami ościennymi w celu zmniejszenia izolacji tych regionów. Wśród nich wymienić należy preferencyjne zasady udzielania pomocy publicznej przy uruchamianiu usług transportowych między tymi regionami i państwami trzecimi (zarówno morskich, jak i lotniczych). Także ostatnio przyjęty komunikat Komisji (*Wydłużenie...* 2007, s. 7) w sprawie wydłużenia głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących uwzględnia problemy hiszpańskich i portugalskich regionów najbardziej oddalonych (chodzi o Wyspy Kanaryjskie, Azory i Maderę). Zaleca włączenie ich do morskich osi komunikacyjnych z sąsiednimi krajami.

Inną sferą współpracy regionów najbardziej oddalonych z krajami sąsiadującymi jest polityka innowacyjna Unii. Komisja Europejska stara się włączać te regiony do sieci współpracy badawczo-rozwojowej między Unią Europejską (zwłaszcza Hiszpanią i Portugalią) a krajami Ameryki Łacińskiej. Jest to przede wszystkim sieć CLARA (*Latin American Cooperation of Advanced Networks*) rozwijana od roku 2002. Jej sztandarowym projektem jest ALICE (*América Latina Interconectada Con Europa – Latin America Interconnected with Europe*), której głównym celem jest kreowanie infrastruktury dla rozwoju sieci badawczej między krajami Ameryki Łacińskiej a partnerami europejskimi. Komisja (*Strategia...* 2007, s. 8) zapowiada intensyfikację wysiłków zmierzających do włączenia niektórych regionów ultraperyferyjnych do tych działań. Chodzi zwłaszcza o wzmocnienie powiązań między Gwadelupą, Gujaną i Martyniką a krajami karaibskimi, w tym rozbudowę łączy telekomunikacyjnych o dużej przepustowości, a także powiązanie tych obszarów z Europą kontynentalną. Ponadto Komisja zamierza zachęcić regiony najbardziej oddalone oraz państwa AKP do realizowania wspólnych projektów w ramach siódmego programu ramowego (zwłaszcza w komponencie „Potencjał badawczy”), programu ramowego dotyczącego innowacji i konkurencyjności oraz programu edukacyjnego promującego uczenie się przez całe życie. Wśród preferowanych obszarów współpracy znajdują się m.in. rozwijanie infrastruktury i technologii informacyjno-komunikacyjnych, ich szersze wykorzystanie przez obywateli, władze publiczne i sektor prywatny, zwłaszcza małe i średnie przedsiębiorstwa. Współpraca regionów ultraperyferyjnych z ich otoczeniem regionalnym jest więc w szczególności ukierunkowana na rozwój infrastruktury telekomunikacyjnej i jej szersze wykorzystanie do usług publicz-

nych i gospodarczych. Warto więc zauważyć, że zarówno zakres merytoryczny, jak i finansowy omawianej współpracy w odniesieniu do unijnej polityki innowacyjnej jest bardzo ograniczony. Dlatego trudno zaliczyć ten obszar polityczny do głównego nurtu współdziałania regionów ultraperyferyjnych i państw AKP.

Z tego punktu widzenia zupełnie innym obszarem tematycznym jest współpraca w zakresie polityki migracyjnej. Bez wątplenia jest to obecnie jedna z najważniejszych polityk publicznych, w ramach której Unia aktywnie wspiera rozwój kooperacji między regionami najbardziej oddalonymi a sąsiednimi krajami i terytoriami. Jest to związane z głównym problemem, jakim jest nielegalna imigracja do regionów peryferyjnych spoza Unii. Wystarczy przytoczyć dane dotyczące tylko Wysp Kanaryjskich. W roku 2005 rząd hiszpański odnotował ponad 4,7 tys. przypadków przybycia nielegalnych imigrantów do tego regionu. W roku 2006 takich przypadków było już ponad 31,2 tys., a więc ponad sześć razy więcej (*Strategia...* 2007, s. 11). Komisja Europejska prowadzi od wielu lat dialog z krajami AKP na temat powstrzymania emigracji, a także zawiera umowy dotyczące readmisji nielegalnych imigrantów (m.in. na podstawie wcześniej wspomnianej umowy z Cotonou z 2000 r.). Podejmowane są wspólne projekty w regionach ultraperyferyjnych i krajach sąsiednich (m.in. w ramach pomocy rozwojowej dla krajów AKP) w celu wspierania zrównoważonego rozwoju na tych obszarach i powstrzymania fali emigrantów. Ponadto promowane są zróżnicowane działania mające poprawić sytuację w zakresie kontroli nad imigracją w regionach najbardziej oddalonych. Chodzi m.in. o wykorzystanie funduszy będących w dyspozycji agencji FRONTEX, mających na celu ukierunkowanie przepływów imigrantów lub ich integrację w omawianych regionach peryferyjnych. Z pomocy tej agencji mogą skorzystać jedynie regiony należące do obszaru Schengen, a więc Azory, Madera i Wyspy Kanaryjskie. Agencja FRONTEX wspiera również działania dotyczące powrotu imigrantów, a także rozwój infrastruktury i kompetencji służb odpowiedzialnych za ochronę granic (wprowadzenie nowoczesnych technologii nadzoru, szkoleń dla straży granicznej, rozwój infrastruktury na przejściach granicznych itp.). Na przykład w hiszpańskich regionach ultraperyferyjnych szeroko rozbudowano kontrolę granic morskich u wybrzeży zachodniej Afryki, m.in. z Mauretanią, Senegalem, Gambią i Wyspami Zielonego Przylądka (*Annex...* 2007, s. 16). Wspierane są również badania wpływu zjawiska migracji na gospodarczą, społeczną i terytorialną spójność regionów najbardziej oddalonych. Warto zauważyć, że zagadnienia związane z migracją należą do priorytetów Komisji Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych w nadchodzącej przyszłości. Są również stawiane jako główne wyzwania dla polityki spójności UE po roku 2013 (Grosse 2008).

3. Najważniejsze plany Komisji Europejskiej na przyszłość

Komisja Europejska zaznacza (*Strategia...* 2007, s. 10), że regiony najbardziej oddalone w dalszym ciągu cierpią z powodu stałego oddziaływania kumulujących się czynników ograniczających ich rozwój. Uznaje zatem za niezbędne

kontynuowanie wysiłków mających na celu adaptację poszczególnych polityk wspólnotowych do uwarunkowań w regionach ultraperyferyjnych. Komisja widzi nawet potrzebę opracowania długookresowej strategii rozwoju tych regionów, zaleca pogłębienie prac analitycznych nad efektywnością wdrażania strategii z roku 2004, a także proponuje wzmocnienie realizacji tej strategii poprzez wprowadzenie nowych środków, które można przyjąć w stosunkowo krótkim terminie (ibidem, s. 3). Wśród najważniejszych celów wsparcia Unii w przyszłości wymieniono cztery kierunki interwencji: (1) wyzwania związane ze zmianą klimatu, (2) skutki zmian demograficznych i migracji, (3) rozwój rolnictwa, (4) rozwój polityki morskiej w omawianych regionach (ibidem, s. 4).

Choć w komunikacie Komisji Europejskiej pojawiają się również odwołania do wcześniejszych priorytetów strategicznych rozwoju regionów najbardziej oddalonych (tj. zwiększania dostępności, poprawy konkurencyjności oraz integracji regionalnej) – są one stawiane w sposób drugoplanowy, a na pierwsze miejsce wybijają się wyżej wymienione cele interwencji polityk wspólnotowych (ibidem). Warto zauważyć, że cztery wspomniane zagadnienia były już wcześniej obecne w działaniach Unii wobec regionów najbardziej oddalonych. Nie są więc propozycjami nowymi, jednak na uwagę zasługują ich wyodrębnienie jako najważniejszych celów interwencji UE w przyszłości, a także chęć zogniskowania wsparcia europejskiego na tych właśnie priorytetach.

Warto zauważyć, że są one związane z głównymi problemami tych regionów, do jakich należy zaliczyć zagrożenia wynikające ze zmian klimatycznych i wzrost nielegalnej imigracji. Co więcej, wagę tych problemów zwiększa to, że dotyczą one również krajów kontynentalnej Europy. Na przykład nielegalna imigracja staje się – za sprawą swobody przemieszczania się po obszarze Unii – kłopotem całej Europy, zwłaszcza krajów najbogatszych. Ponadto wymienione priorytety dotyczą tradycyjnych sektorów lokalnej gospodarki, w tym rolnictwa, rybołówstwa i turystyki. Komisja Europejska, projektując cele polityk wspólnotowych po roku 2013, nie wspomina o potrzebie realizowania strategii lizbońskiej ani rozwoju innowacyjnej gospodarki w regionach peryferyjnych. Odnosi się raczej do konwencjonalnych specjalizacji gospodarczych tych obszarów i rozwiązywania najbardziej palących problemów. W stosunku do pierwotnej strategii z roku 2004 widoczne jest więc przesunięcie akcentów planowanej interwencji europejskiej, z rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych i społecznych oraz stymulowania rozwoju tradycyjnych dziedzin lokalnych gospodarek, bez potrzeby dywersyfikacji specjalizacji regionalnej lub wprowadzania bardziej innowacyjnych działań rozwojowych. Takie podejście zawęża szanse rozwojowe regionów peryferyjnych, a także może wskazywać na trendy myślenia o przyszłości polityk europejskich również w innych peryferyjnych lub słabiej rozwijających się regionach Wspólnoty.

Na pierwszym miejscu planowanych celów pomocy unijnej dla regionów najbardziej oddalonych znajduje się walka ze zmianami klimatycznymi. Jest to obecnie jeden z najbardziej popularnych tematów dyskusji w instytucjach europejskich na temat przyszłości polityk europejskich. Występuje również w debacie

na temat polityki spójności po roku 2013. Według niedawnego sondażu opinii publicznej przeprowadzonego na terenie Unii przez instytut Gallupa (*Citizens'...* 2008, s. 14) najwięcej respondentów (85%) wskazuje na to, że polityka regionalna UE powinna w przyszłości przeciwdziałać zmianom klimatycznym. Odpowiedź na wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi jest więc istotnym celem politycznym we współczesnej Europie, wzmacnianym przez poglądy większości obywateli Unii i ich proekologiczne nastawienie. W przypadku regionów najbardziej oddalonych zagrożenie potęguje m.in. podnoszenie się poziomu morza. Wpływa to niekorzystnie na rozwój rolnictwa, ogranicza zasoby słodkiej wody, zaburza lokalne ekosystemy itp. Innym zagrożeniem na tych terenach jest ryzyko wystąpienia ekstremalnych zjawisk pogodowych takich jak huragany, cyklony, susze i powodzie. Dlatego Komisja proponuje (*Strategia...* 2007, s. 11) różnorodne sposoby przeciwdziałania wspomnianym zjawiskom, a wśród nich ograniczanie emisji gazów cieplarnianych i innych zanieczyszczeń środowiska naturalnego. Planowane jest również większe wykorzystanie alternatywnych źródeł energii, np. geotermalnej, biomasy, w tym rozbudowa infrastruktury produkującej energię odnawialną. Duże znaczenie mają działania zwiększające oszczędność energii i poprawę zarządzania dostępnymi zasobami energetycznymi, zwłaszcza we współpracy z sąsiadującymi państwami trzecimi. Dalsze wspieranie współpracy regionalnej ma na celu również opracowanie mechanizmów monitorowania naturalnych zagrożeń i ograniczania ich skutków.

Kolejnym wyzwaniem dla pomocy europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych w nadchodzącej przyszłości są zmiany demograficzne i migracja. Chodzi zwłaszcza o zapobieganie nagłemu wzrostowi liczby imigrantów z sąsiadujących państw, którzy przybywają do regionów peryferyjnych przede wszystkim drogą morską. Problem nielegalnych imigrantów potęgują duża liczba osób małoletnich pozbawionych opieki i trudności dokonywania readmisji, a także powolny proces integracji imigrantów do lokalnych społeczności. Działania Unii Europejskiej są ograniczone m.in. przez to, że kompetencje w zakresie polityki migracyjnej są w dużym stopniu pozostawione państwu członkowskiemu. Ponadto rządy narodowe mają poważne trudności z uzgodnieniem na szczeblu unijnym wspólnych instrumentów w zakresie ochrony granic i przeciwdziałania imigracji. Napływ imigrantów powoduje wiele kłopotów dla miejscowych systemów edukacyjnych, opieki socjalnej, usług użyteczności publicznej, planowania przestrzennego i rynku pracy. Dodatkowo niesie zagrożenia dla krajów macierzystych (i innych krajów Unii), związane z przepływem imigrantów do Europy kontynentalnej. Właśnie z tego względu przeciwdziałanie omawianym problemom w regionach peryferyjnych zyskuje coraz większe znaczenie polityczne w instytucjach unijnych i rozważane jest szersze wykorzystanie instrumentów europejskiej polityki spójności do przeciwdziałania tym negatywnym zjawiskom.

Wśród odpowiednich propozycji Komisji Europejskiej (*Strategia...* 2007, s. 12) znajduje się m.in. wywieranie silniejszej presji na readmisję imigrantów do krajów macierzystych, a także zwiększanie tzw. emigracji wahadłowej, tj. okre-

sowego pobytu na terenie Unii i konieczności powrotu do kraju macierzystego po upływie tego czasu. Proponowane jest także wzmocnienie działań poprawiających warunki bytowe ludności i możliwości rozwoju gospodarczego w krajach sąsiadujących z regionami peryferyjnymi. Wreszcie sugerowane są takie inwestycje w regionach ultraperyferyjnych, które przyspieszą integrację imigrantów z miejscowymi społeczeństwami i będą służyły ich zatrzymaniu na tych terenach (a więc będą przeciwdziałały przelewaniu się fali imigracji do Europy kontynentalnej).

Kolejne wyzwanie dla polityki europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych dotyczy rozwoju rolnictwa, a więc jest związane z najstarszym instrumentem wsparcia UE dla rozwoju tych regionów (tj. programem POSEI). Komunikat Komisji podkreśla potrzebę zwiększenia wydajności produkcji rolnej, a zwłaszcza zapewnienia możliwości zaspokajania lokalnych potrzeb żywnościowych przez miejscowe gospodarki. Oznacza to, że planowane wsparcie dla rozwoju gospodarczego w omawianych regionach peryferyjnych dotyczy działań w tradycyjnym sektorze regionalnych gospodarek, a także wiąże się głównie z zaspokajaniem lokalnych potrzeb, w mniejszym stopniu zaś z budowaniem konkurencyjności gospodarczej na rynkach zewnętrznych (na przykład w Europie kontynentalnej). Według Komisji Europejskiej działania Unii w zakresie rozwoju rolnictwa powinny być również bardziej zintegrowane z europejską polityką rozwoju obszarów wiejskich (ibidem).

Wreszcie ostatnim wyzwaniem dla przyszłych działań Unii Europejskiej wobec regionów najbardziej oddalonych jest wypracowanie wspólnej polityki morskiej, a także zapewnienie odpowiedniego miejsca w realizacji tej polityki dla regionów ultraperyferyjnych. W omawianym komunikacie Komisji Europejskiej (*Strategia... 2007*, s. 12–13) jedynie zarysowano ten kierunek interwencji. Komisja łączy go z licznymi pokrewnymi działaniami Unii, podkreślając potrzebę zwiększenia integracji różnych polityk europejskich. Zaproponowano więc jedynie kierunki dalszej dyskusji o przyszłej polityce morskiej UE, mając na względzie m.in. poprawę koordynacji polityki rybackiej na różnych akwenach (w tym kontrolę nielegalnych połowów), ochronę środowiska naturalnego mórz i oceanów, poprawę transportu morskiego, zwłaszcza między regionami peryferyjnymi i Europą kontynentalną. Zaproponowano również powiązanie polityki morskiej z działaniami na rzecz rozwoju regionów nadmorskich i poprawą zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną (Rekomendacja... 2002; *Ocena... 2007*). W szczególności chodzi o pobudzanie rozwoju turystyki i wykorzystanie odnawialnych źródeł energii na tych terenach. Ponadto Komisja proponuje wsparcie regionalnych programów badawczych dotyczących tropikalnej bioróżnorodności obszarów morskich, a także zwiększenie wymiany informacji między ośrodkami z regionów najbardziej oddalonych i innymi europejskimi instytucjami badawczymi.

4. Podsumowanie

Analiza polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazuje na istotne zasady funkcjonowania Unii Europejskiej. Podstawowe znaczenie dla

efektywnego kształtowania polityk unijnych ma aktywność krajów członkowskich (i ich regionów), a także formułowanie własnych postulatów i włączanie ich do negocjacji prowadzonych na szczeblu unijnym na jak najwcześniejszym etapie wypracowywania rozwiązań europejskich.

Ponadto ważną rolę odgrywa także prezentowanie lokalnych interesów, aby ich realizacja poprzez instrumenty unijne służyła rozwiązywaniu problemów europejskich, a więc tworzyła „wartość dodaną” z punktu widzenia całej zjednoczonej Europy. Klasycznym przykładem są problemy regionów ultraperyferyjnych dotyczące nadmiernej imigracji spoza obszaru Unii. Wspomniane trudności, choć są obecnie jednym z największych problemów tych regionów – okazują się również istotne dla innych obszarów Unii, a zakłócenia obserwowane w regionach najbardziej oddalonych mają swoje negatywne reperkusje dla kontynentalnej części Europy. Dlatego ich skuteczne rozwiązywanie w omawianych regionach ma także znaczenie dla całej Unii i uzyskuje silne wsparcie polityk europejskich. W podobny sposób można przedstawiać problemy rozwojowe innych regionów peryferyjnych lub słabiej rozwijających się. Propozycje ich pokonywania dzięki wykorzystaniu instrumentów unijnych powinny poprawiać możliwości rozwoju całej Unii i być użyteczne dla wielu krajów członkowskich. Kluczowe znaczenie ma zbudowanie odpowiedniej argumentacji w negocjacjach europejskich, a także poszukiwanie sojuszników, którzy ze względu na własne interesy rozwojowe mogą być zainteresowani tym, aby lokalne problemy poszczególnych regionów stały się problemem całej Unii.

Doświadczenia polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazują na wysokie umiejętności politycznego działania na forum europejskim przez władze publiczne reprezentujące wspomniane regiony. Jest to umiejętność wprowadzenia osobnej kategorii regionalnej do traktatu europejskiego, która zapewniła wieloletnią pomoc finansową ze strony polityk europejskich, a także umożliwiła przyjęcie licznych preferencji dla tych regionów w porównaniu z innymi obszarami Unii. Pomimo że niektóre regiony najbardziej oddalone przestały się kwalifikować do kategorii najbiedniejszych regionów w rozszerzonej UE – nadal pozostają one ważnym obszarem interwencji europejskiej.

Istotnym pytaniem, jakie należy postawić w kontekście dotychczasowej analizy, jest to, czy Polska powinna postulować wprowadzenie specjalnej kategorii regionalnej, która odzwierciedlałaby potrzeby rozwojowe niektórych jej regionów oraz gwarantowała długoletnie wsparcie ze strony polityk europejskich. Warto w tym miejscu zwrócić uwagę, że Unia dokonuje dość szerokiej kategoryzacji regionów, wyróżniając w swoich regulacjach i dokumentach programowych poza regionami najbardziej oddalonymi także regiony i obszary nadmorskie, metropolitalne, regiony słabiej rozwijające się (zaliczane do celu konwergencji polityki spójności), regiony problemowe, przemysłowe, regiony przygraniczne i transgraniczne, górskie itp. W przypadku Polski taką kategorią mogłyby być regiony peryferyjne, które charakteryzują się oddaleniem od centrów europejskich, niskim poziomem rozwoju społeczno-ekonomicznego, zależnością gospodarki od tradycyjnych sektorów (głównie powiązanych z rolnictwem), położeniem

przygranicznym itp. Warto zauważyć, że niektóre cechy regionów peryferyjnych mają charakterystykę zbliżoną do opisu uwarunkowań regionów najbardziej oddalonych (np. oddalenie, zależność ekonomiczna od niewielu produktów, a także wysokie bezrobocie, niewielki lokalny rynek). Można też uznać, że polski rząd podjął już wstępne kroki polityczne w celu wyodrębnienia regionów peryferyjnych, czego wyrazem jest utworzenie osobnego *Programu Operacyjnego Rozwoju Wschodniej Polski 2007–2013* (Program... 2006), a także podjęcie prac nad *Strategią Rozwoju Społeczno-Gospodarczego Polski Wschodniej do 2020 roku* (Szlachta, Zaleski, Dziemianowicz 2006).

W tym kontekście należy rozważyć zarówno zalety, jak i niebezpieczeństwa przyjęcia europejskiej kategorii regionów peryferyjnych. Z jednej strony gwarantuje ona wsparcie polityczne i finansowe dla rozwoju tych obszarów w dłuższej perspektywie. Ułatwia także wyodrębnienie określonych instrumentów pomocowych Unii. Z drugiej jednak strony kategoryzacja regionów wiąże się z ryzykiem zbyt jednostronnego doboru działań UE. Jak dowodzi przykład regionów najbardziej oddalonych, wsparcie Unii może ewoluować w stronę tradycyjnych sektorów gospodarczych powiązanych głównie z rolnictwem, rybołówstwem lub turystyką. Innym przykładem podobnej tendencji jest kategoria obszarów wiejskich. Duże znaczenie ma więc odpowiednie wyprofilowanie instrumentów europejskich, co w przypadku regionów peryferyjnych może być trudne.

Doświadczenia polityki UE wobec regionów najbardziej oddalonych wskazują również na rosnącą tendencję do osiągania integracji polityk europejskich w dwóch wymiarach: po pierwsze merytorycznym, poprzez zwiększanie koordynacji różnych instrumentów polityk unijnych, po drugie w wymiarze terytorialnym, poprzez zacieśnianie współpracy w obrębie określonego regionu lub jego najbliższego otoczenia. Polityka regionalna jest najlepszym przykładem udanego połączenia obu wymiarów integracyjnych. W naturalny sposób może bowiem integrować różnorodne działania sektorowe na określonym terytorium, a obszar i specyfika rozwojowa określonych regionów są bardzo dobrym odniesieniem dla efektywnego planowania i koordynacji różnych działań europejskich. Jest to wielka zaleta polityki regionalnej, która może zostać wykorzystana w trakcie dyskusji na temat przyszłości polityki spójności po roku 2013, tym bardziej że dotychczasowe doświadczenia polityki spójności wyraźnie wskazują na jej duże możliwości w praktycznej realizacji zintegrowanego podejścia. Należy jedynie zwiększyć liczbę instrumentów takiej koordynacji, zwłaszcza po stronie działań regulacyjnych Unii (m.in. w politykach sektorowych), a także przez synchronizację instrumentów innych polityk redystrybucyjnych z polityką spójności. Analiza doświadczeń polityk europejskich – zwłaszcza największych barier występujących obecnie przy ich realizacji – może być istotnym czynnikiem silniejszej ich integracji po roku 2013.

Należy mieć również na uwadze to, że nie wszystkie polityki europejskie mają odpowiedni potencjał do realizacji zintegrowanego podejścia. Przykładem są próby zwiększenia koordynacji między wspólną polityką rolną a działaniami służącymi rozwojowi obszarów wiejskich. Włączenie tych działań do polityki rolnej

w okresie 2007–2013 doprowadziło do ich podporządkowania celom polityki sektorowej, przez co utraciły wymiar integracji obszarów merytorycznych niepowiązanych z rolnictwem i uwzględniania różnorodnych aspektów rozwoju terenów wiejskich. Wspomniane doświadczenie może wskazywać na to, że skuteczna integracja polityk europejskich nie może odbywać się w ramach polityki sektorowej. Powinna być dokonywana przede wszystkim na bazie polityki regionalnej, co stanowi poważny argument wzmacniający znaczenie polityki spójności.

W analizowanych dokumentach europejskich nie ma informacji na temat efektywności dotychczasowych działań publicznych wobec regionów najbardziej oddalonych. O skuteczności polityk unijnych można jedynie wnioskować w sposób pośredni na podstawie dostępnych danych statystycznych. W latach 1995–2003 wspomniane regiony uzyskiwały zróżnicowane tempo wzrostu gospodarczego, sięgające średniorocznie od poziomu 4,2% PKB na Wyspach Kanaryjskich do 0,7% w Gujanie Francuskiej. Poważnym problemem jest w dalszym ciągu wysoki poziom bezrobocia (np. na wyspie Reunion przekraczający 30% siły roboczej). Niski jest poziom wydatków na badania rozwojowe (sięgający od 0,6% PKB na Wyspach Kanaryjskich do około 0,2 na Maderze, w pozostałych regionach brakuje odpowiednich danych). Wskazuje to na dominację tradycyjnych, nisko innowacyjnych sektorów gospodarczych. Polityki europejskie generalnie nie przyczyniają się do zmiany tej sytuacji, choć zdarzają się wyjątki dotyczące niektórych regionów⁶.

Dotychczasowe zmiany tych polityk wobec regionów najbardziej oddalonych – poczynając od strategii z roku 2004, a kończąc na zapowiedziach prowadzenia dalszych działań w komunikacie Komisji z listopada 2007 r. (*Strategia... 2007*) – wskazują na tendencję przesuwania akcentów z działań bardziej innowacyjnych na tradycyjne i wyrównawcze. Coraz słabiej akcentowana jest chęć realizowania celów strategii lizbońskiej oraz budowania podstaw dla rozwoju konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki. Zamiast tego coraz większy nacisk kładzie się na rozwój tradycyjnych dziedzin gospodarek regionalnych, związanych głównie z rolnictwem, ochroną środowiska naturalnego i branżą turystyczną. Służy to wykorzystaniu i pogłębieniu dotychczasowego potencjału regionów peryferyjnych, ale nie zwiększa możliwości dywersyfikacji lokalnych gospodarek lub znalezienia nowych specjalizacji rozwojowych. Proponowane działania innowacyjne odnoszą się przede wszystkim do tradycyjnych sektorów lokalnych gospodarek, a także są w większości związane z tzw. innowacjami nietechnologicznymi, a więc ukierunkowanymi na wprowadzanie nowych rozwiązań organizacyjnych, marketingowych lub adaptację zewnętrznych wzorców i patentów. Dlatego trudno oczekiwać, aby polityki europejskie w najbliższej przyszłości wsparły budo-

⁶ Na przykład w ramach polityki spójności na Wyspach Kanaryjskich realizowany jest projekt badawczy dotyczący odnawialnych źródeł energii, który stał się jednym z głównych mechanizmów rozwoju lokalnego klastra działań innowacyjnych, w tym powstania lokalnego Instytutu Technologii i Odnawialnej Energii. Por. Hübner 2008, s. 4.

wę nowego potencjału endogenicznego dla rozwoju gospodarki opartej na wiedzy w tych regionach⁷.

Polityka Unii wobec regionów najbardziej oddalonych może być również przykładem stopniowego wprowadzania nowych tematów do polityk europejskich, w tym polityki spójności. Chodzi m.in. o wyzwania związane ze zmianami klimatycznymi, demograficznymi i imigracją. Przykładowo w komunikacie do czwartego raportu kohezyjnego Komisja Europejska wśród kilku pytań strategicznych dotyczących przyszłości polityki spójności umieszcza również wspomniane kwestie (*Czwarte Sprawozdanie...* 2007, s. 15–16). W przypadku regionów najbardziej oddalonych propozycje przesunięcia działań Unii w kierunku tych priorytetów wiążą się ze zmianą akcentów planowanej interwencji europejskiej w stosunku do wcześniejszej struktury celów strategicznych – z rozwoju konkurencyjnej i innowacyjnej gospodarki na rzecz rozwiązywania problemów ekologicznych i społecznych oraz stymulowania rozwoju tradycyjnych sektorów miejscowych gospodarek, bez potrzeby dywersyfikacji specjalizacji regionalnej lub wprowadzania bardziej innowacyjnych działań rozwojowych. Ponadto planowane wsparcie dla rozwoju gospodarczego w omawianych regionach peryferyjnych wiąże się głównie z zaspokajaniem lokalnych potrzeb, a w mniejszym stopniu z budowaniem konkurencyjności gospodarczej na rynkach zewnętrznych (na przykład w Europie kontynentalnej).

Literatura

- A New Partnership for Cohesion, Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg: European Commission, luty 2004.
- A Stronger Partnership for the Outermost Regions*, 2004, Communication from the Commission, Commission of the European Communities, COM(2004) 343 final, Bruksela, 26 maja 2004 r.
- Annex to Council Regulation (EC) No 1698/2005 of 20 September 2005 on support for rural development by the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD)*.
- Annex to the Commission Communication, Strategy for the Outermost Regions: Achievements and Future Prospects*, 2007, Commission Working Document, Commission of the European Communities, SEC(2007) 1112, Bruksela, 12 września 2007 r.
- Citizens' Perceptions of EU Regional Policy, Summary*, Flash Eurobarometer 234, The Gallup Organization, European Commission, luty 2008, s. 14.
- Communication from the Commission on a Stronger Partnership Strengthened for the Outermost Regions: Assessment and Prospects*, 2004, Commission of the

⁷ Por. rozróżnienie między dwiema strategiami wprowadzania innowacji w regionach peryferyjnych: (1) unowocześnieniem endogenicznych zasobów regionalnych oraz (2) budowaniem nowego zasobu endogenicznego. Szerzej: Grosse 2007, s. 57–59.

- European Communities, COM (2004) 543 final, SEC(2004)1030, Bruksela, 6 sierpnia 2004 r.
- Community framework for State aid for research and development and innovation*, Official Journal of the European Union, C 323, 30.12.2006.
- Council Regulation (EC) No 247/2006 of 30 January 2006 laying down specific measures for agriculture in the outermost regions of the Union, Official Journal of the European Union, L 42, 14.2.2006.
- Council Regulation (EC) No 318/2006 of 20 February 2006 on the common organisation of the markets in the sugar sector, Official Journal of the European Union, L 58, 28.2.2006.
- Council Regulation (EC) No 980/2005 of 27 June 2005 applying a scheme of generalised tariff preferences, Official Journal of the European Union, L 169/1, 30.6.2005.
- Czwarte sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 273 wersja ostateczna, SEK(2007) 694, Bruksela, 30 maja 2007 r.
- Decyzja nr 1364/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 6 września 2006 r. ustanawiająca wytyczne dla transeuropejskich sieci energetycznych oraz uchylająca decyzję 96/391/WE i decyzję nr 1229/2003/WE, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 262/1, 22.9.2006.
- Decyzja nr 1720/2006/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 listopada 2006 r. ustanawiająca program działań w zakresie uczenia się przez całe życie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 327, 24.11.2006.
- Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wspierania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia*, 2007, Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 708 wersja ostateczna, Bruksela, 13 listopada 2007 r.
- Grosse T.G., 2007, *Innowacyjna gospodarka na peryferiach?*, Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, s. 165–180.
- Grosse T.G., 2008, „Polska wobec debaty o przyszłość polityki spójności”, *Międzynarodowy Przegląd Polityczny*, nr 21.
- Hübner D., 2008, *Reflections on future of cohesion policy*, Maribor, 7 kwietnia, Speech/08/174.
- Keep Europe Moving – Sustainable Mobility for Our Continent*, COM(2006) 314 final.
- Niwelowanie różnic w dostępie do łączy szerokopasmowych*, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 129 wersja ostateczna, SEK(2006) 354, SEK(2006) 355, Bruksela, 20 marca 2006 r.
- Ocena zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną w Europie*, Komunikat Komisji, Sprawozdanie dla Parlamentu Europejskiego i Rady, KOM(2007) 308, Bruksela, 7 czerwca 2007 r.

- Partnerstwo UE–Karaiby na rzecz wzrostu, stabilności i rozwoju*, Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 86 wersja ostateczna, SEC(2006) 268, Bruksela, 2 marca 2006 r.
- POSEI: The Preferred Option for Bananas*, 2006, MEMO/06/336, Bruksela, 20 września 2006 r.
- Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej 2007–2013*, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, <http://www.mrr.gov.pl/ProgramyOperacyjne+2007–2013/Rozwoj+Polski+Wschodniej/>.
- Regiony na rzecz zmian gospodarczych*, 2006, Komunikat Komisji, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 675 wersja ostateczna, SEK(2006) 1432, Bruksela, 8 listopada 2006 r.
- Rekomendacja Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 30 maja 2002 r. dotycząca wdrożenia zintegrowanego zarządzania strefą przybrzeżną, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 148/24.
- Rozporządzenie (WE) nr 1905/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 18 grudnia 2006 r. ustanawiające instrument finansowania współpracy na rzecz rozwoju, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 378, 27.12.2006.
- Seventh Framework Programme, 2006, *Amended proposal for a Decision of the European Parliament and the Council concerning the 7th Framework Programme of the European Community for research, technological development and demonstration activities (2007–2013)*, COM(2006) 364 final, 2005/0043(COD), 2005/0044(CNS), Bruksela, 28 czerwca 2006 r.
- Strategia w sprawie regionów najbardziej oddalonych: osiągnięcia i plany na przyszłość*, 2007, Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 507 wersja ostateczna, SEK(2007) 1112, Bruksela, 12 września 2007 r.
- Szlachta J., Zaleski J., 2008, „Dylematy polityki strukturalnej Unii Europejskiej po roku 2013”, *Gospodarka Narodowa*, nr 3, s. 87–103.
- Szlachta J., Zaleski J., Dziemianowicz W., 2006, *Strategia rozwoju społeczno-gospodarczego Polski Wschodniej do roku 2020*, projekt, Warszawa: Ministerstwo Rozwoju Regionalnego.
- Utrzymać Europę w ruchu – zrównoważona mobilność dla naszego kontynentu. Przegląd średniookresowy Białej Księgi Komisji Europejskiej dotyczącej transportu z 2001 r.*, Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2006) 314 wersja ostateczna, SEC(2006) 768, Bruksela, 22 czerwca 2006 r.
- Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji (2007–2013)*, KOM(2005) 121 końcowy, 2005/0050(COD), Bruksela, 6 kwietnia 2005 r.
- Wydłużenie głównych transeuropejskich osi transportowych do krajów sąsiadujących. Wytyczne w zakresie transportu w Europie oraz regionach sąsiadujących*, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja

Wspólnot Europejskich, KOM(2007) 32 wersja ostateczna, SEK(2007) 98, Bruksela, 31 stycznia 2007 r.

Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej na lata 2007–2013, 2006, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej (2006/C 54/08), C 54, 4.3.2006.

Wytyczne wspólnotowe dotyczące finansowania portów lotniczych i pomocy państwa na rozpoczęcie działalności dla przedsiębiorstw lotniczych oferujących przeloty z regionalnych portów lotniczych, Komunikat Komisji, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, C 312/1, 9.12.2005.

Wzmocnione partnerstwo między Unią Europejską i Ameryką Łacińską, Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego, Komisja Wspólnot Europejskich, KOM(2005) 636 wersja ostateczna, SEC(2005) 1590, SEC(2005) 1613, Bruksela, 8 grudnia 2005 r.

EU POLICY TOWARDS ITS OUTERMOST REGIONS

The article describes EU policy towards its outermost regions. The regions are an example of integration of various streams of EU policies on the territorial level, as well as a playing field for EU pilot measures and innovative modes of governance. The European approach provides special privileges for peripheral regions in EU policies and the meaning of these regions in European public debates is increasing. The author examines the development of EU policy towards its outermost regions since 2004 in relation to two basic contemporary European debates: about territorial cohesion and the future of EU cohesion policy after 2013. At the end of the article, some conclusions are given for Polish decision-makers.