

ABSTRACT

After the end of the Second World War Jean Monnet, who had many years of experience in international economic cooperation became the head of the General Planning Commission with a task to rebuild and modernize French economy. He was convinced that France could be rebuilt on condition that Europe was rebuilt, and that the solution of the German issue must be undertaken within the European framework. J. Monnet relied above all on the possibility of obtaining German coal by France which was necessary for rebuilding French economy. Following the establishment of the Federal Republic of Germany in 1949 the situation of Germany underwent a major change. Western allies expected France to prepare an initiative that would enable an integration of West Germany with the rest of Western Europe. J. Monnet then suggested to Robert Schuman, the French Minister of Foreign Affairs, that a European Coal and Steel Community could be created on a French-German foundation. The project was prepared by J. Monnet and his closest coworkers, and presented to the public on 9th May, 1950. It went down in history under the name of the Schuman plan.

REWITALIZACJA OKRĘGÓW PRZEMYSŁOWYCH Z FUNDUSZY STRUKTURALNYCH UE

REALIZACJA PROGRAMU RECHAR II W LIMBURGII (1994-1999)

Górnictwo węgla kamiennego, będąc *spiritus movens* industrializacji, przez lata odgrywało znaczącą rolę w strukturze wielu europejskich gospodarek, tym samym oddziałując na kierunek rozwoju społeczno-ekonomicznego. Większość kopalń usytuowana była w okręgach górniczych, w których – ze względu na możliwość obniżenia kosztów transportu – często lokalizowano inne zakłady przemysłowe¹. W ten sposób powstawały tradycyjne regiony przemysłowe, których cechą charakterystyczną była koncentracja branż przemysłu ciężkiego, powszechnie uważanego za symbol nowoczesności i wyznacznik siły gospodarki narodowej.

W drugiej połowie XX w. – pod wpływem m.in. postępu naukowo-technicznego – nastąpiło wiele zmian, na skutek których zmniejszyło się znaczenie przemysłu i produkcji masowej. W efekcie sytuacja społeczno-ekonomiczna w tradycyjnych regionach przemysłowych, a w szczególności w okręgach górniczych, uległa drastycznemu pogorszeniu. Restrukturyzacja i zamykanie nierentownych kopalń oznaczały zmniejszanie zatrudnienia i wzrost bezrobocia strukturalnego. Zanieczyszczenie środowiska naturalnego w połączeniu z krajobrazem przemysłowym (zdominowanym przez hałdy i niszczące zabudowania) wywierało negatywny wpływ na szeroko rozumianą jakość życia. Względnie niska jakość kapitału ludzkiego i nie najlepszy stan infrastruktury zniechęcały potencjalnych inwestorów.

Toteż okręgi węglowe szybko zaczęto kojarzyć z degradacją i nienowoczesnością, w konsekwencji postrzegając je jako nieatrakcyjne. To z kolei przekładało się

¹ Niemniej niektóre okręgi węglowe, zwłaszcza w Wielkiej Brytanii i Belgii, zachowały swój monosektorowy charakter i funkcjonujące tam kopalnie były niejednokrotnie jedynymi pracodawcami; zob. B. Fryer, *Trade Unionism in Crisis. The Miners' Strike and the Challenge to Union Democracy*, w: H. Beynon (red.), *Digging Deeper. Issues in the Miners' Strike*, Verso, London 1985, s. 69.

na spadek ich konkurencyjności. Pojawiła się zatem konieczność opracowania strategii w celu rewitalizacji obszarów górniczych i w efekcie podniesienia ich konkurencyjności, aby przyciągnąć inwestorów zewnętrznych (oraz zachęcić mieszkańców do większej aktywności na polu indywidualnej przedsiębiorczości). Zasadniczą przesłanką takich działań było zniwelowanie dysproporcji regionalnych, występujących pomiędzy takimi okręgami a innymi regionami.

Takie typowe okręgi górnicze (*mijnctés*) znajdowały się także w Limburgii², gdzie w latach 1994-1999 wdrażano projekty w ramach realizacji programu *RECHAR II*, finansowanego przez Komisję Europejską i mającego na celu wsparcie procesów rewitalizacyjnych w regionach dotkniętych upadkiem sektora węglowego. Niniejszy artykuł jest próbą odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób rewitalizacja tradycyjnego okręgu węglowego może stać się elementem budowania konkurencyjności regionalnej oraz jak władze lokalne, wykorzystując fundusze unijne, powinny wpisać działania rewitalizacyjne w strategię podnoszenia konkurencyjności, co wydaje się warunkiem *sine qua non* przewyciężenia niekorzystnych skutków schyłku górnictwa (i innych tradycyjnych gałęzi przemysłu) i zmniejszenia zróżnicowania regionalnego.

GENEZA TRADYCYJNYCH REGIONÓW PRZEMYSŁOWYCH

Węgiel kamienny odegrał kluczową rolę w rozwoju społeczno-ekonomicznym ludzkości. Wraz z przemysłem stalowym i włókienniczym, górnictwo stanowiło siłę napędową rewolucji przemysłowej³ i było nierozdzielnie związane z trzema głównymi falami innowacji, które przetoczyły się przez świat do lat 50. XX w. Pierwsza fala (lata 70. XVIII w. – lata 40. XIX w.) to era dominacji maszyny parowej; druga (lata 40. XIX w. – lata 90. XIX w.) to epoka ekspansji kolei; trzecia natomiast (lata 90. XIX w. – lata 50. XX w.) to czas upowszechnienia się elektryczności i samochodu.

W Anglii – kolebce rewolucji industrialnej – górnictwo węgla kamiennego okres swej świetności przeżyło w XVIII w. i XIX w.⁴ Wydobycie węgla, niezbędne do produkcji stali, poruszania lokomotyw i (w późniejszym okresie) generowania energii elektrycznej, wywarło ogromny wpływ na strukturę i funkcjonowanie gospodarki. Bez tego surowca nie byłoby zatem możliwe uprzemysłowienie, które z kolei stało się katalizatorem poważnych przemian społecznych. Naturalna potrzeba obniżania kosztów transportu sprawiła, iż zaczęto powszechnie lokalizować wielkie zakłady przemysłowe na jednym obszarze, z reguły obfitującym w zasoby naturalne, przede wszystkim węgiel i rudy żelaza⁵. W ten sposób

² Historyczna kraina Limburgia położona jest na terytorium Belgii i Holandii. Niniejszy artykuł dotyczy belgijskiej części prowincji, znajdującej się we wschodniej Flandrii.

³ Autorstwo terminu rewolucja przemysłowa przypisuje się angielskiemu ekonomście Arnoldowi Toynbeemu; H. Landreth, D. Colander, *Historia myśli ekonomicznej*, PWN, Warszawa 1998, s. 476.

⁴ W 1842 r. w Anglii wydobyto 30 milionów ton węgla, co stanowiło 75% ówczesnego światowego wydobycia; P. Johnson, *Historia Anglików*, Marabut, Gdańsk 1995, s. 295.

⁵ Według Alfreda Webera, koszty transportu były czynnikiem mającym decydujące znaczenie dla lokalizacji przemysłu. Weber jest twórcą pojęcia czynnik lokalizacji, przez który rozumiał korzyści (tj. oszczędności) wynikające z bliskości bazy surowcowej; zob. A. Weber, *Theory of the Location of Industries*, The University of Chicago Press, Chicago 1929.

powstawały tradycyjne regiony przemysłowe⁶, charakteryzujące się ponadprzeciętną koncentracją branż przemysłu ciężkiego.

Jednocześnie systematyczny wzrost zapotrzebowania na siłę roboczą spowodował masowy napływ ludności wiejskiej, która w wielkich ośrodkach przemysłowych szukała zatrudnienia i szansy na zmianę swego położenia, stając się tym samym zarodkiem klasy robotniczej⁷. W rezultacie społeczeństwo agrarne stopniowo zaczęło przekształcać się w mobilne społeczeństwo miejsko-przemysłowe⁸, zorganizowane wokół instytucji rynku i masowej produkcji w wyspecjalizowanych fabrykach oraz coraz bardziej zależne od postępu technologicznego i odkryć naukowych⁹.

Wszędzie tam w Europie Zachodniej, gdzie znajdowały się złoża węgla kamiennego, nastąpił okres intensywnej industrializacji, pociągający za sobą analogiczne przemiany. W związku z tym, przez ponad 100 lat górnictwo stanowiło ważną gałąź przemysłu nie tylko w Anglii, ale także w Belgii, Francji czy Niemczech. Wydobycie węgla odbywało się w okręgach położonych w takich regionach, jak North East, Limburgia czy Zagłębie Saary, które nie tylko funkcjonowały jako tzw. bieguny wzrostu¹⁰, ale również zdecydowanie różniły się od innych części kraju.

Jednak w drugiej połowie XX w. nasiliły się procesy deindustrializacyjne, sygnalizując schyłek górnictwa¹¹ i innych tradycyjnych gałęzi przemysłu. Zmniejsz-

⁶ W polskiej literaturze przedmiotu określenie stary region przemysłowy odnosi się do okręgu zdominowanego przez wydobycie węgla, produkcję stali i włókiennictwo; zob. I. Lipowicz (red.), *Dylematy społeczne i gospodarcze starego okręgu przemysłowego. Wnioski dla Parlamentu*, Wydawnictwo Sejmowe, Warszawa 1996, s. 5.

⁷ W tym kontekście należy zaznaczyć, iż w Anglii przed 1620 r. odnotowano 151 klęsk głodowych, a w 1563 r. zdarzały się przypadki kanibalizmu. To właśnie dzięki kapitalizmowi i industrializacji udało się przekształcić masy ubogich (i pozbawionych perspektyw) mieszkańców obszarów wiejskich w robotników, będących w stanie utrzymać swoje rodziny z wynagrodzeń otrzymywanych za wykonywaną pracę. Przedindustrialny system społeczno-ekonomiczny nie generował odpowiedniej liczby miejsc pracy, co zmniejszało szanse na zmianę warunków życia i dyskryminowało część społeczeństwa. Epoka przemysłowa natomiast, oferowała każdemu – wystarczająco zdeterminowanemu, by poprzez pracę polepszyć swoją sytuację bytową. W tym sensie przyrost demograficzny nie oznaczał kolejnych (zbędnych) „żołądków” do wyżywienia, ale dodatkowe (i przydatne) „ręce” do pracy. Zob.: L. von Mises, *Human Action: A Treatise on Economics*, Yale University Press, New Haven 1949, s. 835-836.

⁸ W latach 80. XIX w. w Wielkiej Brytanii 50% osób aktywnych zawodowo pracowało w przemyśle, zaś we Francji i Niemczech – odpowiednio 40% i 27%; w 1880 r. 26% Brytyjczyków mieszkało w miastach, 50% Niemców i 20% Francuzów; wszystkie dane za: B. R. Mitchell, *International historical statistics: Europe 1750-1988*, Stockton Press, New York 1992.

⁹ A. Toffler, *Trzecia fala*, PIW, Warszawa 1985, s. 113.

¹⁰ F. Perroux, *Note sur la notion de pôle de croissance*, „Economie appliquée”, no 1-2, janvier – juin 1955, s. 307-20.

¹¹ Pomimo wzrostu cen węgla na rynkach światowych (w wyniku dynamicznego rozwoju gospodarki chińskiej) oraz pojawienia się ekologicznie czystych, nowoczesnych metod spalania czy prób pozyskiwania benzyny zmodyfikowaną metodą Fischera-Tropscha, nie ulega wątpliwości, że górnictwo nie będzie już zajmować tak poczesnego miejsca w strukturach wysokorozwiniętych gospodarek jak w XIX i XX w.; por. World Coal Institute, *The Coal Resource: A Comprehensive Overview of Coal*, London 2005, s. 27-37; World Coal Institute, *Clean Coal Building a Future through Technology*, London 2005, s. 2-19. Warto jednocześnie pamiętać, iż rynkiem surowców naturalnych – a zwłaszcza węgla

szanie się energochłonności zachodnioeuropejskich gospodarek (dzięki nowoczesnym technologiom) oraz zastosowanie alternatywnych metod generowania energii przełożył się na trwały spadek popytu na węgiel. Równocześnie dostępność wysokojakościowego węgla z Indii czy Australii podważyła – biorąc pod uwagę wysokie koszty pracy i niekorzystne warunki geologiczne – ekonomiczny sens wydobywania tego surowca w rozwiniętych krajach Europy Zachodniej.

Wkrótce branżę węglową, wraz z innymi gałęziami przemysłu ciężkiego, zaczęto uważać za sektor schyłkowy¹². Rozwój technologii informatycznych¹³ oraz intensyfikacja procesów globalizacyjnych pod koniec ubiegłego stulecia zdynamizowały ekspansję sektora usług, który – generując *gros* nowych miejsc pracy – stał się fundamentem nowoczesnych systemów ekonomicznych. Wszystkie te czynniki przyczyniły się do wykształcenia się paradygmatu gospodarki opartej na wiedzy¹⁴, w którym postęp techniczny jest kluczowym czynnikiem determinującym wzrost gospodarczy, a innowacyjność i *par extensio* jakość kapitału ludzkiego decyduje o przewadze konkurencyjnej przedsiębiorstw, regionów i krajów¹⁵.

Dlatego też w całej Europie Zachodniej tradycyjne regiony przemysłowe zaczęły przeżywać podobne trudności. Oprócz degradacji środowiska naturalnego i pogarszających się warunków życia, na pierwszy plan wysunęło się zagadnienie **bezrobocia strukturalnego**. Zwalniani górnicy czy hutnicy, żyjący w tradycyjnych regionach konstatawali, że ich kwalifikacje są przestarzałe i bezużyteczne. Wspomniany rozwój sektora usług sprawił, iż pojawiło się zapotrzebowanie na zupełnie inny rodzaj kwalifikacji i praktycznych umiejętności. Wynikające stąd niedopasowanie pomiędzy zgłaszanym popytem a podażą siły roboczej na rynku pracy doprowadziło do dramatycznego wzrostu bezrobocia w tych okręgach.

Restrukturyzacja a rekonwersja i rewitalizacja: rozbieżności terminologiczne

Poważne problemy, które zaczęły trapić regiony przemysłowe, uwydatniły konieczność podjęcia działań, mających na celu minimalizację negatywnych skutków schyłku przemysłu ciężkiego i odwrócenie negatywnych tendencji, które mogły prowadzić do pogłębienia się dysproporcji regionalnych. To właśnie w latach 70. XX w. pojawiły się po raz pierwszy w opracowaniach ekonomicznych takie terminy, jak restrukturyzacja czy rekonwersja.

Pojęcie restrukturyzacji stało się popularne po upadku komunizmu w Europie Środkowej i Wschodniej w kontekście inicjatyw dążących do zreformowania

– rządzi systematycznie potwierdzająca się zasada: zwiększenie popytu (obecnie na skutek boomu w Chinach) pociąga za sobą wzrost cen; to z kolei sprawia, iż producenci zwiększają wydobycie i tym samym podaż, co po pewnym czasie powoduje spadek cen.

¹² M. Porter, *Strategia konkurencji. Metody analizy sektorów i konkurentów*, PWE, Warszawa 1992, s. 250.

¹³ Zob. P. Woodall, *The New Economy*, „The Economist” nr 8193, 23 IX 2000, s. 5-18.

¹⁴ Por. European Commission, *Innovation policy in a knowledge based economy*, Directorate-General Enterprise, Brussels 2000, s. 11.

¹⁵ Wynika stąd również, iż jakość edukacji, poziom wykształcenia oraz wielkość nakładów na badania i rozwój – od których w dużej mierze zależy postęp naukowo-techniczny i potencjał innowacyjny – są nieodzownymi determinantami wzrostu PKB. Por. P. Romer, *Increasing Returns and Long-Run Growth*, „Journal of Political Economy” vol. 94, 1986, nr 5.

nieefektywnych gospodarek centralnie planowanych. Definicje restrukturyzacji, często niepozbawione odmiennych odcieni znaczeniowych, różnią się w niektórych aspektach. Niemniej, generalnie, restrukturyzacja oznacza program działań, którego celem jest dokonanie takich zmian strukturalnych, aby system gospodarczy, branża czy przedsiębiorstwo były w stanie funkcjonować samodzielnie w warunkach wolnego rynku.

W literaturze przedmiotu można napotkać termin polityka restrukturyzacyjna, rozumiany jako prowadzony przez państwo proces realokacji zasobów od deficytowych, schyłkowych sektorów do bardziej zaawansowanych, konkurencyjnych branż¹⁶. Jednocześnie używa się też określenia restrukturyzacja w odniesieniu do regionu. W tym sensie restrukturyzacja „pociąga za sobą wypracowanie strategii, polityki lub programu głębokich zmian strukturalnych, które winny być wdrożone w [...] regionie dotkniętym poważnymi problemami ekonomicznymi celem poprawy sytuacji”¹⁷.

Również w publikacjach anglojęzycznych, restrukturyzacja występuje w znaczeniu regionalnym i dotyczy przede wszystkim okręgów dotkniętych schyłkiem tradycyjnych gałęzi przemysłu i w konsekwencji brakiem alternatywnych miejsc pracy. W związku z tym, podkreśla się konieczność dywersyfikacji działalności gospodarczej, usuwanie szkód przemysłowych i regenerację środowiska naturalnego, aby wesprzeć lokalną przedsiębiorczość i przyciągnąć inwestorów z zewnątrz (idealnie z zagranicy)¹⁸.

Z tego punktu widzenia restrukturyzacja zbliża się do rekonwersji, która z kolei jest definiowana jako proces zastąpienia nieefektywnych i deficytowych sektorów zlokalizowanych w danym regionie nowymi i efektywnymi branżami lub jako przekształcenie lokalnej gospodarki¹⁹. Synonimem tak pojmowanej rekonwersji jest re-industrializacja²⁰. Dlatego czasami dokonuje się wyraźnego rozróżnienia na restrukturyzację skierowaną do branży (polityka przemysłowa) i rekonwersję skoncentrowaną na regionie (polityka regionalna)²¹.

Ponadto, zwłaszcza w anglosaskiej literaturze przedmiotu, można zetknąć się z terminem rewitalizacja, który oznacza – jak wskazuje łacińskie pochodzenie słowa – obdarzenie nowym życiem i akcentuje szeroko rozumianą poprawę jakości życia mieszkańców regionu przemysłowego. Tak więc poprzez rewitalizację, czyli

¹⁶ A. Karpiński, *Zakres interwencji państwa we współczesnych gospodarkach rynkowych*, Wydawnictwo PAN, Wrocław 1992, s. 154.

¹⁷ F. Kuźnik, *Regionalna struktura, skala i specyfika procesów restrukturyzacji przemysłu z określeniem obszarów problemowych z punktu widzenia strategii rozwoju regionalnego 2000-2006*, w: J. Szlachta (red.), *Narodowa strategia rozwoju regionalnego*, Biuletyn KPZK PAN, zeszyt 191, PWN, Warszawa 2000, s. 299.

¹⁸ D. Wadly, *Restructuring the Regions. Analysis, Policy, Model and Prognosis*, OECD, Paris 1986, s. 37-39; T. Kudłacz, *Rozwój regionalny Polski lat 90. – ocena dominujących procesów oraz spodziewanych tendencji*, w: J. Szomburg (red.), *Polityka regionalna państwa pośród uwikłań instytucjonalno-regulacyjnych*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2001, s.17-23.

¹⁹ J. Pieńkos, *Leksykon francusko-polski. Prawo – Ekonomia – Handel*, Zakamycze, Warszawa 1995, s. 836.

²⁰ W języku angielskim słowo *industry* oznacza nie tylko przemysł, ale również branżę (np. *film industry*).

²¹ I. Pietrzyk, *Rekonwersja gospodarki regionalnej w świetle nowych koncepcji rozwoju regionalnego*, w: *Rozwój i restrukturyzacja gospodarki regionalnej*. Materiały z konferencji, AE, Kraków 1996.

dosłownie dążenie do „wskrzeszenia obumierających” okręgów, rozumie się renowację budynków, adaptację kopalń i fabryk, regenerację zniszczonego środowiska naturalnego, odzyskiwanie skażonego terenu, usuwanie pozostałości industrialnych oraz unowocześnienie istniejącej infrastruktury (budowa nowych dróg, ścieżek rowerowych i terenów rekreacyjnych).

KONKURENCYJNOŚĆ REGIONALNA

Wszystkie powyższe pojęcia – mimo iż kładą nacisk na nieco inne aspekty działań wspierających zmiany w regionach – w rzeczywistości mają jeden wspólny mianownik: problem **konkurencyjności regionalnej**. Jak już zauważono we wstępie, tradycyjne obszary przemysłowe zaczęto postrzegać jako nienowoczesne i nieatrakcyjne, co w efekcie przyczyniło się do spadku ich konkurencyjności. Również to określenie jest różnie definiowane w literaturze przedmiotu i oficjalnych dokumentach unijnych.

W najszerszym znaczeniu konkurencyjność regionu to zestaw cech, dzięki którym możliwe jest utrzymanie stabilnego rozwoju społeczno-gospodarczego albo zdolność do zapewnienia – w warunkach międzynarodowej konkurencji – wysokiego poziomu dochodów i zatrudnienia. Równocześnie podkreśla się, iż konkurencyjność regionalna w praktyce powinna oznaczać uzyskiwanie wzajemnych korzyści i nie może być „grą o sumie zerowej”, czyli poprawianiem położenia jednych regionów kosztem innych²².

Takie podejście wydaje się być dyskusyjne, gdyż konkurencyjność regionu jest także często definiowana jako **przewaga** nad innymi regionami, będąca wypadkową wielu czynników. Przewaga regionu może zatem wynikać m.in. z niższych kosztów pracy, położenia geograficznego (niskie koszty transportu do rynków zbytu), możliwości realizacji korzyści skali, istnienia nowoczesnej infrastruktury materialnej oraz instytucjonalnej, dostępności wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (wysoka jakość kapitału ludzkiego).

W tym sensie wyznacznikiem konkurencyjności regionu jest jego „atrakcyjność” dla inwestorów zewnętrznych, co w epoce postępującej globalizacji niejednokrotnie oznacza napływ kapitału zagranicznego. Innymi słowy, region o wysokiej konkurencyjności to taki, który posiada atrybuty (atuty), dzięki którym jest w stanie „przyciągnąć” bezpośrednie inwestycje zagraniczne (a zatem konkurować z innymi regionami). Współcześnie o zwiększeniu tak postrzeganej konkurencyjności decyduje:

- rozbudowana infrastruktura transportowa i komunikacyjna, umożliwiająca przedsiębiorstwom zastosowanie rozwiązań *just in time*;
- obecność instytucji wspierających przepływ innowacji i wspomagających transfer nowoczesnych technologii;
- wysoki poziom kapitału ludzkiego (wysoko wykwalifikowana siła robocza);
- różnicowanie lokalnej gospodarki ułatwiające tworzenie bezpośrednich powiązań kooperacyjnych (m.in. poprzez *outsourcing*) oraz ponadprzeciętna jakość usług dla biznesu;
- dobre warunki życia (bezpieczeństwo, możliwości wypoczynkowo-rekreacyjne, szeroka oferta kulturalna, atmosfera), które są jednym z głównych

²² Zob. European Commission (2003), *European Competitiveness Report 2003*, Brussels.

czynników wpływających na decyzje najwyższej klasy managerów o zamieszaniu w danym miejscu²³;

- sprawny, przyjazny rozwojowi przedsiębiorczości, aparat administracyjny oraz aktywne, rozumiejące potrzeby inwestorów władze samorządowe²⁴.

Warto nadmienić, iż lokalizacja działalności gospodarczej w danym regionie przez przedsiębiorstwa zagraniczne oznacza nie tylko tworzenie (bardzo potrzebnych) nowych miejsc pracy, ale przede wszystkim wprowadzenie najnowszych technologii i nowoczesnych technik zarządzania, na skutek czego wzrasta wydajność pracy (i w konsekwencji wynagrodzenia zatrudnionych) oraz potencjał produkcyjny. Możliwość wytwarzania towarów (z reguły o względnie wysokiej wartości dodanej), na które istnieje popyt zagranicą, oznacza – przy rosnącej wydajności – zwiększenie regionalnego potencjału eksportowego i w rezultacie konkurencyjności regionu²⁵. To z kolei przekłada się na wzrost PKB *per capita* w regionie, co jest dodatnio skorelowane ze wzrostem dobrobytu miejscowej ludności.

W tym kontekście nasuwa się oczywiście pytanie o rolę polityki gospodarczej prowadzonej przez rząd na szczeblu narodowym. Jeśli kraj postrzegany jest jako atrakcyjny dla działalności gospodarczej i zajmuje wysokie miejsce w rankingach konkurencyjności corocznie sporządzanych przez instytucje międzynarodowe, to przynajmniej część jego regionów uzyskuje przewagę nad innymi obszarami znajdującymi się na terytorium państw, uważanych za mało atrakcyjne²⁶.

Jest to zagadnienie, które wykracza poza ramy niniejszego artykułu, niemniej warto na nie zwrócić uwagę co najmniej z dwóch powodów. Po pierwsze, nie można pomijać wpływu ogólnonarodowego klimatu inwestycyjnego (wysokość podatków, elastyczność rynku pracy, siła związków zawodowych, *etc.*) na sytuację w regionach. Po drugie, kwestia ta wpisuje się w tematykę debaty nad znaczeniem **zasady subsydiarności**, co obecnie wydaje się być ważnym problemem badawczym, analizowanym przez ekonomistów zajmujących się integracją europejską²⁷. I nie chodzi tu tylko o zagadnienie podziału kompetencji między instytucjami unijnymi, a państwami członkowskimi, ale również między władzami centralnymi a regionami. Wysuwa się hipotezy, iż im większy stopień centralizacji i mniejszy zakres kompetencji przekazywany regionom (jak to ma miejsce w Polsce), tym mniejsze

²³ Uważa się, że np. Frankfurt nad Menem, pomimo świetnej infrastruktury transportowej, nie posiada dobrze rozwiniętej oferty rekreacyjno-rozrywkowej. W rezultacie postrzegany jest przez managerów jako miejsce pozbawione – w przeciwieństwie do Paryża czy Londynu – swoistej atmosfery, która staje się coraz ważniejszym elementem decydującym o jakości życia w danym miejscu.

²⁴ Por. G. Gorzelak, *Bieda i zamożność regionów. Założenia, hipotezy, przykłady*, „Studia Regionalne i Lokalne” nr 1, Centrum Europejskich Studiów Regionalnych i Lokalnych UW, Warszawa 1998, A. Kukliński, *Rola regionów w Federalnej Europie w XXI w.*, w: *Jaka Europa? Regionalizacja a integracja*, Wydawnictwo Wyższej Szkoły Bankowej, Poznań 1998.

²⁵ K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003, s. 65.

²⁶ Wiele polskich regionów przegrywa w konkurencji z rejonami położonymi np. na Słowacji ze względu na fakt, iż działające tam związki zawodowe nie są radykalne i nastawione jedynie roszczeniowo.

²⁷ Zasada subsydiarności powinna być utożsamiana nie tylko z przekazywaniem kompetencji na niższe szczeble procesu decyzyjnego, ale przede wszystkim z określaniem optymalnego poziomu, na którym decyzje powinny być podejmowane; zob. S. Ederveen, J. Pelkmans, *The Principle of Subsidiarity*, s. 9, [dostęp: 20 czerwca 2006]. Dostępne na <http://www.cpb.nl/eng/activ/subsidiarity/>.

możliwości zwiększania konkurencyjność i silniejsze tendencje do utrwalania się dysproporcji regionalnych.

Tradycyjne regiony przemysłowe, a zwłaszcza typowe okręgi górnicze, w dziedzinie tak rozumianej konkurencyjności stały na straconej pozycji. Dominacja schyłkowych gałęzi przemysłu, niski potencjał innowacyjny (wynikający w dużej mierze z nienajlepszej jakości kapitału ludzkiego) oraz względnie mało atrakcyjne warunki życia zdecydowanie obniżały konkurencyjność tych regionów, co przyczyniło się do rozwoju unijnej polityki regionalnej.

ZARYS EWOLUCJI UNIJNEJ POLITYKI REGIONALNEJ

Polityka regionalna była od samego początku istotnym obszarem aktywności Wspólnot Europejskich. Przyczyną tego były znaczne różnice pomiędzy regionami i ich niekorzystny wpływ na tworzenie wspólnego rynku. We wszystkich państwach założycielskich, z wyjątkiem Luksemburga, istniały ubogie, niedostatecznie rozwinięte obszary lub stare regiony przemysłowe dotknięte schyłkiem tradycyjnych branż. Dysproporcje te mogły negatywnie oddziaływać na proces integracji i wzmacniać różnice w poziomie życia obywateli krajów członkowskich²⁸.

Dlatego też w preambule do Traktatu o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej przyjęto zapis, że państwa członkowskie chcą wzmocnienia jedności swych gospodarek i zapewnienia harmonijnego ich rozwoju poprzez redukcję różnicowań, istniejących między regionami oraz zmniejszanie poziomu zacofania regionów mniej uprzywilejowanych.

W rezultacie w 1967 r. powołano w ramach Komisji Europejskiej Dyрекcyję Generalną ds. Polityki Regionalnej (wcześniej DG XVI), której zadaniem było opracowanie polityki rozwoju regionalnego ówczesnych Wspólnot. Dało to początek próbom koordynacji polityk krajowych poprzez kontrolę przyznawanej przez poszczególne państwa pomocy na rzecz rozwoju regionalnego²⁹. Dopiero jednak w 1972 r. jasno sformułowano cele polityki rozwoju regionalnego i przedsięwzięto pierwsze kroki na poziomie całej organizacji w dziedzinie rozwoju regionalnego. Było to bezpośrednio związane z tym, iż w końcu lat 60. XX w. zaprezentowano konkretne propozycje dotyczące dalszej integracji ekonomicznej, z unią monetarną włącznie. W opinii ich autorów, dysproporcje regionalne mogły spowolnić procesy integracyjne. Drugą przyczyną zainicjowania aktywnej polityki rozwoju regionalnego, było przyjęcie w 1973 r. Danii, Irlandii i Wielkiej Brytanii. Akcesja tego ostatniego kraju przesądziła także o utworzeniu w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*EFFR*), który stał się głównym elementem finansowym tej polityki.

²⁸ Z badań empirycznych wynika, iż do 2004 r. dysproporcje pomiędzy regionami europejskimi nie były niwelowane tak szybko, jak pomiędzy państwami członkowskimi; por. European Commission (2000), *The Regions in the New Economy – Guidelines for Innovative Measures under the ERDF in the Period 2000-2006*, Draft Communication from the Commission to the Member States, Brussels 11 VII 2000.

²⁹ Niemniej należy pamiętać, że przez długi czas to Dyrekcja Generalna ds. Polityki Konkurencji – początkowo DG IV – miała o wiele większy wpływ na kształt polityki regionalnej na poziomie państw członkowskich.

Wraz z przyjęciem Grecji, Portugalii i Hiszpanii w latach 80. XX w. dysproporcje regionalne znacznie się zwiększyły. Skala problemów przyczyniła się do radykalnej zmiany polityki regionalnej. W 1988 r. zainicjowano szeroko zakrojoną reformę, która – określając kierunki rozwoju regionalnego przez całe lata 90. XX w. – podkreśliła konieczność budowania **konkurencyjności regionów**³⁰. W wyniku przełomowych zmian zwiększono środki przeznaczone z budżetu Wspólnoty i wprowadzono tzw. zintegrowane programowanie wszystkich funduszy strukturalnych.

Dodatkowo określono trzy typy obszarów problemowych ze względu na politykę rozwoju regionalnego: 1) Celu 1 – opóźnione w rozwoju; 2) **Celu 2 – dotknięte schyłkiem tradycyjnych branż i wymagające rekonwersji przemysłu**; 3) Celu 5b – w przeważającym stopniu zależne od rolnictwa. W tym samym czasie ustanowiono nową kategorię przedsięwzięć tzw. **Inicjatyw Wspólnoty (Community Initiatives)**. Wcześniej ich zapowiedzią były inicjowane przez Komisję Europejską i finansowane z części pozakwotowej EFRR (5%) specyficzne akcje w regionach nie objętych pomocą państw członkowskich.

Wraz z upływem czasu, gdy biedniejsze państwa członkowskie korzystały w coraz większym stopniu z pomocy unijnej, mechanizm i instrumenty polityki rozwoju regionalnego stawały się coraz bardziej złożone i skomplikowane. Ogólnie rzecz ujmując, UE dysponowała następującymi finansowymi instrumentami rozwoju regionalnego: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Socjalny (którego celem było zwiększenie mobilności siły roboczej)³¹, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolniczych – które w literaturze przedmiotu definiowane są jako fundusze strukturalne *sensu stricto* – oraz Fundusz Spójności i Instrument Finansowy dla Rybołówstwa – utożsamiane z funduszami strukturalnymi *sensu largo*³². Poza tym istniała możliwość korzystania z pożyczek Europejskiego Banku Inwestycyjnego.

RECHAR II NA TLE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH

RECHAR II, który – będąc kontynuacją programu *RECHAR I* (1988-1994) – został ustanowiony jako Inicjatywa Wspólnoty w ramach Celu 2, by wesprzeć rekonwersję i rewitalizację regionów dotkniętych schyłkiem górnictwa węgla kamiennego. Funkcjonowanie funduszy strukturalnych opierało się na czterech podstawowych filarach: 1) koncentracja (na celach); 2) programowanie (etapy implementacji); 3) partnerstwo (współpraca pomiędzy Komisją Europejską i lokalnymi władzami); 4) *additionality* (finansowanie z funduszu Wspólnoty nie mogło zastąpić krajowej pomocy strukturalnej)³³. W latach 1988-1993 środki finansowe wydatkowane w ramach funduszy strukturalnych wyniosły 70,3 mld *ECU*, zaś w latach 1994-1999 – 141,5 mld *ECU*. Stanowiło to około 33% całkowitych

³⁰ Zob. European Commission, *Communication on the Method for Application of Articles 92 (3) (a) and (c) to Regional Aid*, „Official Journal of the European Communities” nr C212, Brussels 1988.

³¹ D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 1998, s. 30.

³² C. Zacker, S. Wernicke, *Prawo europejskie w pytaniach i odpowiedziach*, Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Warszawa 2000, s. 67.

³³ European Commission, *Ninth Annual Report on the Structural Funds*, Brussels 1997, s. 52.

wydatków Wspólnoty i 0,45% wspólnotowego PKB. W latach 1988-1999 wydatki równały się 6,5% rocznego PKB Wspólnoty³⁴.

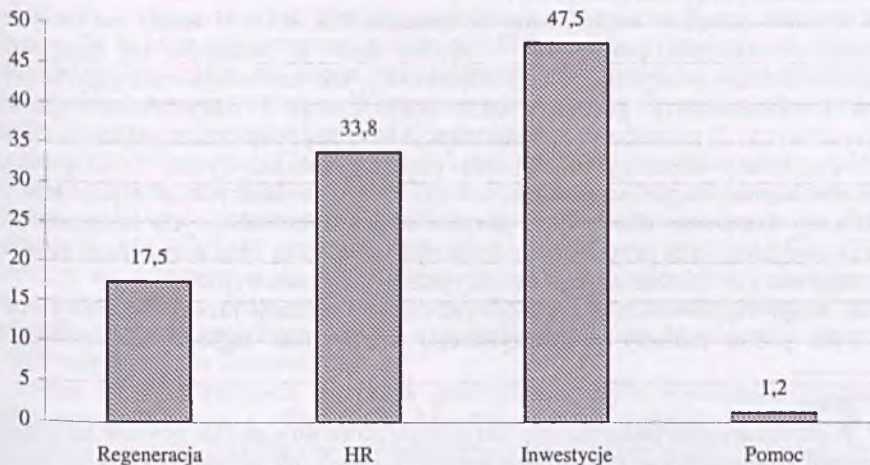
Przeznaczone na finansowanie pomocy strukturalnej, której realizacja przyjmowała trzy podstawowe formy: 1) pomoc podejmowana z inicjatywy państwa członkowskiego (90% całości); 2) **pomoc podejmowana z inicjatywy Wspólnoty** (9% całości); 3) środki przeznaczone na pobudzenie innowacyjności (1% całości).

Jak już zauważono, *RECHAR II* został ustanowiony w ramach Celu 2. W 1999 r. obowiązywało – wraz z Celem 2 – łącznie sześć Celów. Na obszary Celów 1, 2, 5b i 6 przeznaczono 85% całości środków (szczegółowa alokacja znajduje się poniżej), zaś obszary Celów 3, 4 i 5a, które nie miały ograniczeń geograficznych i stosowano je w całej Unii, otrzymały 15% środków (przedstawione bez wyszczególnienia):

- 1) Cel 1 – regiony zacofane, 70%;
- 2) **Cel 2 – regiony dotknięte schyłkiem tradycyjnych gałęzi przemysłu, 11%;**
- 3) Cel 5b – dostosowanie strukturalne regionów wiejskich, 4%;
- 4) Cel 6 – dostosowanie regionów o niskiej gęstości zaludnienia, 0,5%;
- 5) Cel 3 – bezrobocie długookresowe i bezrobocie wśród młodzieży;
- 6) Cel 4 – przystosowanie pracowników do zmian strukturalnych;
- 7) Cel 5a – dostosowanie w regionach rolniczych i zależnych od rybołówstwa.

Wykres 1

Alokacja środków Celu 2 wg obszarów problemowych w latach 1997-1999



Źródło: opracowanie własne na podstawie: European Commission, *Eleventh Annual Report on the Structural Funds*, Brussels 1999.

Ze względu na tematykę niniejszego artykułu warto zwrócić szczególną uwagę na obszary Celu 2. Generalnie w latach 1997-1999 9,4 mld ECU (w cenach

³⁴ Zob. European Commission, *Eleventh Annual Report on the Structural Funds*, Brussels 1999. Na marginesie warto porównać te wielkości z Planem Marshalla; w latach 1948-1952 łączna wartość pomocy Stanów Zjednoczonych dla powojennej Europy wyniosła 45,9 mld dolarów, z czego Wielka Brytania otrzymała 3,4 mld, Francja – 2,8 mld, zaś RFN – 1,4 mld.

z 1997 r.) zostało przeznaczonych na programy Celu 2,³⁵ które skoncentrowane były na czterech głównych obszarach problemowych: regeneracja środowiska naturalnego, zasoby ludzkie, inwestycje produkcyjne, pomoc techniczna (wykres 1).

Ponadto, istniała możliwość ubiegania się o pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego i z Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali³⁶. Ze środków finansowych RECHAR II mogli także korzystać przedsiębiorcy z branży tekstylnej, obuwniczej, skórzanej i meblarskiej z danego regionu. Każdy kraj członkowski był zobowiązany wyznaczyć osoby pracujące w administracji lokalnej odpowiedzialne za nadzór nad realizacją projektów.

REALIZACJA PROJEKTÓW RECHAR II W LIMBURGII

Belgijska Limurgia, to tradycyjny region przemysłowy, na obszarze którego znajduje się wiele okręgów górniczych (*mijnctés*). W prowincji tej – o powierzchni 2 414 km² – w 2005 r. mieszkały 809 942 osoby. W 1999 r. nie funkcjonowały już żadne kopalnie (pomimo wysiłków restrukturyzacyjnych w latach 90. nie zdołano przywrócić rentowności branży), stopa bezrobocia wynosiła około 11%, a wskaźniki zanieczyszczenia środowiska naturalnego (zwłaszcza skażenia gruntu i powietrza) znacznie przekraczały dopuszczalne normy. Ponadto, w Limburgii mieszka wielu imigrantów arabskiego pochodzenia, często – na skutek nieznamomości niderlandzkiego i związanych z tym trudności z integracją – zupełnie nie radzących sobie na lokalnym rynku pracy.

Wszystkie projekty realizowane w ramach RECHAR II miały na celu rozwiązanie powyższych problemów³⁷. Można było je podzielić na następujące kategorie (obszary priorytetowe): 1) odbudowa i/lub renowacja istniejących zabudowań i infrastruktury górniczej oraz oczyszczanie i odzyskiwanie gruntów przemysłowych; 2) rozbudowa i modernizacja lokalnej infrastruktury (drogi, ścieżki rowerowe, tereny rekreacyjne) w celu poprawy jakości życia; 3) aktywizacja samozatrudnienia, organizacja kursów i szkoleń ułatwiających zdobycie nowych kwalifikacji (zarówno dla byłych górników, jak i bezrobotnych imigrantów)³⁸. Podstawową ideą, jaka przyświecała lokalnym władzom, była holistyczna rewitalizacja regionu i zwiększenie jego atrakcyjności (konkurencyjności).

Nie ulega wątpliwości, iż nadrzędnym celem realizacji projektów priorytetu 1) i 2) była próba zmiany niekorzystnego wizerunku regionu. Na inicjatywy

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Warto na marginesie podkreślić rolę, jaką odegrało górnictwo w procesie powstawania Wspólnot Europejskich. Po drugiej wojnie światowej – ze względu na konieczność odbudowy Europy ze zniszczeń, jak również niewrażliwe znaczenie dla przemysłu zbrojeniowego – sektor węglowy zajmował szczególną pozycję w strukturze ówczesnych gospodarek. Europejska Wspólnota Węgla i Stali (EWWiS), którą powołano na mocy traktatu paryskiego w 1952 r., była nie tylko próbą stworzenia wspólnego, pozbawionego cel i innych barier handlowych, rynku węgla i stali, ale przede wszystkim przedsięwzięciem *stricte* politycznym, którego zasadniczą racją bytu było włączenie Niemiec w orbitę demokratycznych państw Europy Zachodniej. W 1949 r. Robert Schuman zaznaczył, iż EWWiS, nie będąc celem samym w sobie, położy podwaliny przyszłej unii politycznej. zob. C. Zacker, S. Wernicke, *op. cit.*, s. 4.

³⁷ Na podstawie badań własnych oraz European Commission, *Communautaire Initiative RECHAR II – Limburg*, Brussels 1998.

³⁸ *Ibidem*, s. 10.

wdrażane w ramach powyższych kategorii przeznaczono, odpowiednio, 700 mln franków belgijskich (*BFR*) i 550 mln *BFR*. Działania te wpisywały się pośrednio – poprzez tworzenie proinwestycyjnego klimatu – w strategię walki z bezrobociem (na tyle, ile było to możliwe na szczeblu regionalnym: większość czynników, które, jak już wspomniano, decydują o atrakcyjności danego kraju leży w gestii władz centralnych).

To z kolei związane było z projektami priorytetu 3), które miały ułatwić bezrobotnym górnikom i imigrantom odnalezienie się w nowej rzeczywistości oraz poprawić ich rozumienie determinant, kształtujących strukturę lokalnego rynku pracy. Budżet kategorii 3) wyniósł 300 mln *BFR*. Aby opracowywać i koordynować wszystkie projekty oraz na bieżąco oceniać rezultaty działań, w Hasselt, stolicy regionu, powołano do życia specjalny komitet, składający się z lokalnych ekspertów, biznesmenów i samorządowców.

Jeśli chodzi o inicjatywy priorytetu 1), jeszcze w 1996 r. w Zolder zrealizowano projekt o wartości 62 mln *BFR*, którego celem było wyburzenie budynków należących do przedsiębiorstwa górniczego NV Mijnen. W Beringen wydano 44 mln *BFR* na rozbiórkę infrastruktury przemysłowej (należącej do tej samej firmy) i uprzątniecie przyległego terenu. Warto zauważyć, iż w operacji tej wykorzystano specjalny, nowo wynaleziony płyn zapobiegający skażeniu gleby. Dwa podobne projekty wdrożono w Waterschei i Houthalen (w tym ostatnim mieście usunięto azbest z zamkniętej elektrowni). W Zolder, Beringen, Houthalen, Winterslag, Waterschei i Eisden, przeprowadzono wiele działań mających za zadanie regenerację i odzyskanie terenów przemysłowych (tzw. *ground reclaiming*), w których wykryto metale ciężkie, substancje toksyczne i wycieki trujących kwasów. W Eisden zrealizowano projekt oddzielenia i zasypania nieck zawierających kopalniany szlam. W Zolder zainstalowano nowoczesny system monitorowania skażenia wody, natomiast w Winterslag przywrócono do użytku zdewastowane tereny górnicze, przygotowując je pod zabudowę.

Na skutek interwencji Flamandzkiej Agencji Środowiska Naturalnego (*OVAM*) w innych prowincjach Flandrii zdecydowano również zainstalować systemy monitorujące stan wód gruntowych, podobne do tego funkcjonującego w Zolder. Z budżetu *RECHAR II* przeznaczono na tę inicjatywę 14 mln *BFR*. *OVAM*, odnosząc się sceptycznie do skuteczności projektu w Eisden, nalegała także, aby zamiast oddzielać i pokrywać niecki ze szlamem i odpadami warstwą gruntu, budować specjalne betonowe zapory, uniemożliwiające przedostawanie się szkodliwych substancji do środowiska.

Jedną z najciekawszych inicjatyw priorytetu 2) było wydobycie i usunięcie zniszczonych maszyn i elementów konstrukcyjnych kopalni w Genk w celu stworzenia centrum szkoleniowo-treningowego dla lokalnej straży pożarnej. W tym samym mieście odnowiono i rozbudowano – kosztem 28 mln *BFR* – sieć ścieżek rowerowych i przejść dla pieszych. W Beringen 27 mln *BFR* zostało przeznaczone na renowację zabudowań należących do miejscowej kopalni i przekształcenie ich w muzeum na świeżym powietrzu otoczone parkiem w stylu angielskim. Zarówno przy odbudowie, jak i obsłudze atrakcji turystycznej (ukończonej w 2000 r.) pracę znalazło 200 osób.

W Maasmechelen wyremontowano stary i niewydajny system kanalizacyjny oraz gruntownie zmodernizowano dwie główne drogi *Kruindersweg* i *Oude Baan*, aby ułatwić dojazd do centrum. We wspomnianym już Beringen zbudowano kilkanaście kilometrów ścieżek spacerowo-rowerowych oraz park rekreacyjny (przy budowie znaleźli zatrudnienie bezrobotni imigranci). W Heusden-Zolder, gdzie już

wcześniej skorzystano ze środków finansowych *RECHAR I*, zdecydowano się na całkowitą renowację istniejącej infrastruktury oraz zbudowanie parków publicznych.

Na końcu warto omówić najważniejsze projekty priorytetu 3). W październiku 1996 r. w całej Limburgii zainicjowano program mający na celu promocję samozatrudnienia i pomoc imigrantom przy zakładaniu własnych małych firm. W ramach programu 100 bezrobotnych uczestniczyło w serii kursów i szkoleń zorganizowanych przy współudziale miejscowych przedsiębiorstw. Co więcej, lokalne władze postanowiły przyznać z funduszy *RECHAR II* niskoprocentowane pożyczki dla wszystkich gotowych stworzyć sobie miejsce pracy.

W Genk-Zuid w 1997 r. wykorzystano pomoc finansową *RECHAR II* do realizacji projektu – swego rodzaju studium preliminarnego – dotyczącego możliwości budowy fabryki półprzewodników (których produkcja wymaga dużych ilości czystej wody, brakującej w regionie). Rezultat analizy warunków geologicznych dokonanej przez profesora de Keersmaekera okazał się pozytywny, co umożliwiło władzom przejście do drugiej fazy projektu – przygotowania i uzbrojenia pogórniczego terenu. Po zakończeniu prac zatrudnienie, bezpośrednio i pośrednio (tj. u kooperantów i poddostawców), znalazło blisko 1 tys. osób.

Na specjalną uwagę zasługuje również inna inicjatywa wdrażana w Genk przez Flamandzką Agencję Pracy (*VDAB*), która polegała na przeprowadzeniu szkoleń zawodowych dla imigrantek. Jej celem było nie tylko zwiększenie szans tych kobiet na rynku pracy, ale przede wszystkim zmniejszenie dystansu pomiędzy nimi a ludnością miejscową. Uczestnictwo w zajęciach było dla wielu imigrantek okazją, by poszerzyć swoją wiedzę na temat belgijskiej rzeczywistości i poczuć się częścią lokalnej społeczności.

Jak wynika z powyższej analizy, w działaniach władz lokalnych można dostrzec konsekwentne dążenie do zwiększenia konkurencyjności Limburgii. Starano się poprzez holistyczną strategię rewitalizacyjną oddziaływać na większość aspektów decydujących o atrakcyjności regionu: poprawę stanu infrastruktury (remont i modernizacja dróg), dywersyfikację lokalnej bazy ekonomicznej i wspieranie innowacyjności (fabryka półprzewodników) oraz podnoszenie jakości kapitału ludzkiego (szkolenia dla bezrobotnych i imigrantów). Większość środków finansowych została przeznaczona na regenerację środowiska naturalnego, usuwanie szkód górniczych i poprawienie szeroko rozumianych warunków życia.

Nie bez przyczyny zdecydowano się bardzo szczegółowo opisać konkretne – czasami wydawałoby się blade – inicjatywy. Dla mieszkańców regionów dotkniętych sychłkiem branży węglowej są to jednak rzeczywiste problemy, z którymi stykają się na co dzień. Hałdy górnicze, nieestetyczne fasady budynków, brak parków rozrywki, czystej wody czy ścieżek rowerowych to nie są abstrakcyjne pojęcia, ale „małe-wielkie” sprawy, od których zależy jednocześnie jakość codziennego życia i (w pewnym stopniu) konkurencyjność regionu.

Warto zaznaczyć również, iż w latach 1988-1999 Komisja Europejska zarzuciła władzom samorządowym wielu regionów w Europie Zachodniej niewłaściwe wykorzystanie funduszy unijnych, a nawet ich marnotrawstwo (np. na skutek chybionych przedsięwzięć inwestycyjnych lub sztucznego zawyżania kosztów). Lokalnie decydenci mieli trudności z opracowaniem i wdrażaniem spójnych strategii, co niejednokrotnie prowadziło do nieefektywnego gospodarowania przyznawanymi środkami. Z tego punktu widzenia władze Limburgii nie popełniły poważnych błędów, wykazując się zarówno zrozumieniem istoty wyzwań, stoją-

cych przed regionem przemysłowym skonfrontowanym z koniecznością podniesienia swej konkurencyjności, jak i praktyczną umiejętnością wdrażania projektów w życie.

ZAKOŃCZENIE

Chociaż w wielu krajach Europy Zachodniej ostatnie kopalnie zamknięto kilka lat temu³⁹, a pozostałe zakłady produkcyjne są coraz częściej przenoszone do krajów o niższych kosztach pracy (co tym samy intensyfikuje procesy deindustrializacyjne), wiele tradycyjnych regionów przemysłowych jeszcze przez lata będzie odczuwać negatywne skutki industrializacji. Co więcej, ze względu na postępującą integrację europejską i przyjmowanie nowych członków z Europy Środkowej i Wschodniej, ich pozycja konkurencyjna będzie się – przynajmniej jeśli chodzi o koszty pracy – systematycznie pogarszać. Już obecnie trudno jest im konkurować o inwestycje zagraniczne z regionami polskimi czy słowackimi, oferującymi czterokrotnie tańszą siłę roboczą.

Dlatego tak wielkie znaczenie ma jednocześnie inwestowanie w kapitał ludzki i podnoszenie innowacyjności (wspieranie tzw. edukacji przez całe życie, inicjatyw umożliwiających zdobywanie nowych kwalifikacji, kooperacji między instytucjami naukowo-badawczymi a przedsiębiorstwami) oraz stałe polepszanie warunków życia. Generalnie, jak wskazuje rachunek ekonomiczny, w starej Unii opłacać się będzie jedynie produkcja dóbr o wysokiej wartości dodanej, tj. wymagających bardzo dobrze wykształconej i wysokowykwalifikowanej siły roboczej. Z tego powodu regiony – aby przyciągnąć (lub zatrzymać) takich pracowników – będą musiały zaoferować im bardzo dobre warunki życia. Kwestia ta nabiera zatem szczególnego znaczenia dla regionów przemysłowych, wciąż jeszcze postrzeganych jako zaniedbane, mało atrakcyjne i nienowoczesne.

I właśnie tak pojmowane zwiększanie konkurencyjności powinno stać się priorytetem zachodnioeuropejskich władz lokalnych, w których gestii leży (w zależności od konkretnych rozwiązań administracyjnych obowiązujących w danych krajach) część kompetencji mających bezpośredni wpływ na poprawę sytuacji w regionach (dlatego ważna jest także ogólnonarodowa polityka gospodarcza, która w Belgii czy Francji nie sprzyja, pomimo przyjęcia Strategii Lizbońskiej, wzrostowi konkurencyjności tak na poziomie kraju, jak i regionu).

Po rozszerzeniu Unii w maju 2004 r. charakter unijnej polityki regionalnej – ze zrozumiałych względów – uległ poważnej modyfikacji. Bardzo duże dysproporcje pomiędzy regionami starej i nowej Unii sprawiły, iż większość zachodnioeuropejskich regionów (zwłaszcza w najbogatszych państwach członkowskich) przestała spełniać kryteria, a *gros* środków finansowych zaczęto kierować do Europy Środkowej i Wschodniej. Właściwie *RECHAR II* był jedną z ostatnich możliwości uzyskania tak znacznego wsparcia. Wydaje się, iż szansa ta została dobrze wykorzystana. Niemniej niwelacja negatywnych następstw schyłku działalności przemysłowej i zwiększanie konkurencyjności regionu będzie długotrwałym i niełatwym procesem.

PIOTR ZIENTARA
Gdańsk

³⁹ Np. w kwietniu 2004 r. zamknięto ostatnią kopalnię węgla kamiennego we Francji.

ABSTRACT

The genesis of traditional industrial regions is inextricably intertwined with the industrial revolution. The need to reduce transport costs spurred concentration of heavy industry, which was seen as an engine of economic growth. Yet in the second half of the 20th century, dramatic structural changes – due, among other things, to technological progress – diminished the significance of coal mining and heavy industry. As a result, the situation in traditional industrial districts worsened. Plagued with numerous problems, they began to be regarded as declining and unattractive, which in turn led to a fall in their competitiveness. Hence, within the framework of EU regional policy, programmes were devised with a view to supporting re-conversion and revitalisation efforts as well as to preventing regional disparities from growing. One of such programmes was RECHAR II addressed to regions affected by the decline of coal mining. The present article shows – with the help of analysis of the implementation of RECHAR II projects in the Limburg province – how to use revitalisation initiatives as a vehicle for enhancing regional competitiveness. That is why special emphasis is laid on the question of competitiveness and its determinants which – as the article argues – at the time of progressing globalisation, seems to be the key to attracting much-needed foreign direct investment and thereby raising living standards.

DYREKTYWA BOLKESTEINA – UWOLNIENIE RYNKU USŁUG?

Parlament Europejski przyjął 15 listopada 2006 r. w drugim czytaniu tzw. dyrektywę Bolkesteina, czyli akt normatywny pochodnego prawa wspólnotowego, którego celem jest liberalizacja rynku usług w Unii Europejskiej¹. Mimo iż już Traktat Rzymski z 25 marca 1957 r. zakładał swobodę przepływu osób, kapitału, produktów i usług, kolejne pięćdziesiąt lat procesu integracyjnego nie przyniosło faktycznego poddania rynku usług presji konkurencyjnej Jednolitego Rynku.

Pierwotna wersja tekstu dyrektywy usługowej – zaproponowana przez ówczesnego komisarza ds. rynku wewnętrznego, Holendra z pochodzenia, liberała z wyboru, Fritsa Bolkesteina – przewidywała usunięcie wszelkiego rodzaju ograniczeń, co pozwoliłoby na nieograniczone świadczenie usług między innymi przez polskie firmy na rynkach unijnych². Prace nad dyrektywą przeciągały się przez długie lata, aż doczekały się finalizacji w 2006 r., kiedy to nowym komisarzem kompetentnym w sprawach rynku wewnętrznego był już Charlie McCreedy. Oto jak o dyrektywie wypowiadał się komisarz w przeddzień decydującego głosowania na posiedzeniu plenarnym Parlamentu Europejskiego: „Będę szczęśliwy, kiedy pozbędę się dyrektywy usługowej z mojego biurka. Trzymam kciuki za jutrzejsze głosowanie. Po nim będę spał lepiej”³.

Mimo że gospodarki krajów członkowskich są w mniejszym lub większym stopniu gospodarkami wolnorynkowymi, w relacjach międzynarodowych wewnątrz Unii nie przejawiały chęci zniesienia barier w swobodnym przepływie usług.

¹ Dyrektywa 2006/123/WE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY, z dnia 12 XII 2006 r. dotycząca usług na rynku wewnętrznym, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej”, L 376/36, 27 XII 2006.

² R. Hlavaty, *Liberalisation in Service*, „the Sooner, the Better” 11-12 VII 2004.

³ Wypowiedź cytowana za PAP, 14 XI 2006.