Ida MUSIAŁKOWSKA
Katedra Europeistyki
Akademia Ekonomiczna w Poznaniu

ROLA POLITYKI REGIONALNEJ W ZMNIEJSZANIU ZRÓŻNICOWANIA REGIONALNEGO W UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka regionalna Unii Europejskiej jest zagadnieniem niezwykle często poruszanym przez wielu autorów ze względu na swe znaczenie. Od początku swego istnienia miała na celu wyrównywanie poziomu rozwoju regionów i niwelowanie istniejących różnic, czyli osiąganie spójności. Można zatem postawić pytanie, jaką rolę odgrywają obecnie w Unii regiony i dlaczego właśnie one są uważane za kluczowe w osiąganiu spójności.

Definiując region, najczęściej bierze się pod uwagę dwie podstawowe cechy:

- naturalną, geograficzną odrębność regionu, rozumianego jako wydzielony obszar powierzchni ziemskiej,
- administracyjną odrębność regionu, rozumianego jako administracyjnie wydzielona część danego terytorium[1].

„Unia Europejska (UE) jako organizacja integracyjna wykształciła własne pojęcie regionu w oparciu o podział regionalny państw członkowskich. Opracowana została nomenklatura statystycznych jednostek terytorialnych (NUTS) i kierując się wymogami i potrzebami unijnej polityki regionalnej, dokonano podziału jednostek terytorialnych państw członkowskich, przyjmując za podstawę administracyjny podział jednostek, obowiązujący w państwach UE"[2]. Większość analiz prowadzonych jest na poziomie NUTS-2, czyli jednostek administracyjnych odpowiadających np. niemieckim landom czy w przypadku Polski województwom.

Nowe teorie regionalistyczne podkreślają zmieniające się relacje terytorium i jego funkcji oraz budowę społeczną regionalnych systemów produkcji. Polityka rozwoju regionalnego opiera się obecnie na podejściu decentralistycznym

[1] M. Rudnicki, *Polityka regionalna Unii Europejskiej,* Wyd. WSB, Poznań 2000, s. 19.
[2] Ibidem.

i wzroście endogenicznym regionu. W zagadnieniach badanych ostatnio pojawia się także pojęcia kapitału społecznego. Wiele regionów ma silne tradycje historyczne, kulturowe, etniczne, które stanowią o tożsamości jego mieszkańców i wpływają na ich identyfikację z regionem macierzystym. Jak pokazują różnorakie badania ankietowe, większość mieszkańców państw Unii utożsamia się przede wszystkim z miejscowością i swoim regionem, a dopiero na dalszych miejscach z krajem i kontynentem[3]. Instytucje UE, świadome silnego przywiązania mieszkańców do regionu, starają się podkreślić tzw. regionalny wymiar integracji.

Nowe podejścia do rozwoju regionalnego wynikają z umiejscowienia regionów w procesie europeizacji oraz globalizacji. Globalizacja oznacza tu efekty powstające w wyniku natężenia wolnego handlu, mobilności kapitału i rozrostu korporacji transnarodowych. Powoduje ona zmniejszenie zdolności rządów do zarządzania gospodarką przestrzenną, w sytuacji gdy inwestorzy, którym zabroni się inwestycji w wybranym przez nich regionie, mogą z łatwością przenieść kapitał poza terytorium całego kraju. Funkcjonowanie europejskiego jednolitego rynku wzmacnia te efekty, powodując konkurowanie regionów między sobą o inwestycje, technologie i rynki. Ponadto europejska polityka konkurencji ściśle wyznacza i limituje subsydia dla inwestorów, co hamuje swobodne kształtowanie polityki regionalnej. Wraz z reformą funduszy strukturalnych w 1988 r. polityka regionalna państw członkowskich w dużej mierze została „zeuropeizowana", czyli w pewnym sensie ujednolicona. Państwa kierują się wytycznymi Unii Europejskiej, dotyczącymi programów i planów rozwoju regionów. Natomiast regiony same w sobie stają się bardziej aktywne[4].

Różnice regionalne w Unii Europejskiej

Rozwój społeczno-gospodarczy regionów charakteryzuje występowanie nierówności. Ich przyczyny są następujące:

- niska mobilność siły roboczej,
- niska mobilność kapitału,
- trudne warunki geograficzne,
- bariery instytucjonalne,
- brak właściwej infrastruktury technicznej (zwłaszcza komunikacyjnej)[5].

[3] Wykład R. Munz, „Migration within the European Union", Innsbruck, 19.09.2001.

[4] M. Keating, *Rethinking the Region. Culture, Institutions and Economic Development in Catalonia and Galicia*, „European Urban and Regional Studies" vol. 8(3), 2001, s. 217-234.

[5] N. Vanhove, *Regional Policy: A European Approach*, Oxford University Press, Oxford 1999, s. 2-7.

Pierwsze zapisy dotyczące problemu występowania nierówności umieszczone zostały w traktacie rzymskim, ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG). Postulują one dążenie do osiągania harmonijnego, zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego oraz zmniejszania dysproporcji występujących pomiędzy regionami. Ich istnienie oraz wola osiągnięcia celu wyrażonego w traktacie stały się jednym z przyczynków do kształtowania wspólnotowej polityki regionalnej.

Analizy gospodarcze nie przynoszą jednoznacznej odpowiedzi na pytanie, jaki wpływ ma integracja gospodarcza na rozwój regionalny. Czy faktycznie jednolity rynek wewnętrzny powoduje wyrównywanie poziomu rozwoju regionów? Czy zachodzą zatem zjawiska konwergencji (spójności) czy raczej przeważa dywergencja? Zarówno zwolennicy, jak i przeciwnicy obu koncepcji posługują się konkretnymi argumentami, potwierdzającymi występowanie tych zjawisk.

Teorie konwergencji/ dywergencji regionalnej

Najogólniej teorie konwergencji regionalnej mówią o tym, że w wyniku procesu zachodzenia spójności następuje wyrównywanie różnic pomiędzy regionami. Wśród teorii konwergencji można wyróżnić dwie grupy:

- teorie potwierdzające zachodzenie konwergencji:
  - neoklasyczne ujęcie wzrostu i konwergencji (model Solowa),
  - mechanizmy dostosowawcze i teoria wyrównywania cen czynników (model handlu międzynarodowego Heckschera-Ohlina-Samuelsona)[6],
- teorie zakładające występowanie dywergencji:
  - teoria różnic technologicznych między lokalizacjami (rdzeń-peryferie),
  - teoria czynników skali i efektów zewnętrznych (neoklasyczna teoria stałych przychodów skali),
  - nowa teoria wzrostu,
  - teoria lokalizacji (teoria geografii ekonomicznej),
  - teoria konkurencji lokalizacyjnej i interwencji rządowych[7].

Zwolennicy konwergencji podają argumenty przemawiające za zachodzeniem procesu spójności, powołując się na neoklasyczną teorię ekonomii. W teorii tej główne mechanizmy wyrównywania różnic to:

- migracja siły roboczej i kapitału – regiony o niższym poziomie dochodu na mieszkańca automatycznie tracą siłę roboczą poprzez odpływ ludności i zara-

[6] A. Hildebrandt, *Zróżnicowanie regionalne w Unii Europejskiej – wnioski dla Polski*, www.siedlce.um.gov.pl/ue/ue_info4.htm.

[7] Ibidem.

zem stają się atrakcyjniejsze i będą przyciągać kapitał, który napłynie w poszukiwaniu wyższych zwrotów z kapitału, dostępnych w regionach o niższych kosztach siły roboczej; migracja taka trwa do czasu wyrównania przychodów z kapitału i siły roboczej,

- dyfuzja technologii – wiedza rozprzestrzenia się szybko z regionów przodujących w rozwoju do regionów zacofanych,
- akumulacja kapitału – regiony o wyższej produktywności i wyższym poziomie dochodu na mieszkańca mają trudności z dalszym wzrostem, ponieważ akumulacja kapitału prowadzi do malejących przychodów z kapitału, natomiast regiony o niższej produktywności nie są dotknięte tym problemem i w efekcie rozwijają się szybciej; proces ten jest uznawany za kluczowy w równoważeniu różnic według neoklasycznej teorii wzrostu,
- wolny handel – pomaga regionom koncentrować się na tych dobrach i usługach, w których mają one przewagę komparatywną; przykładowo, gdy region ma nadwyżkę siły roboczej, wówczas koncentrować się będzie na produkcji tych dóbr, które intensywnie wykorzystują dostępną siłę roboczą[8].

Koncepcje, że proces wzrostu jest kumulatywny i powoduje dywergencję, mają swe źródło w:

- modelu kumulatywnego wzrostu Myrdala i Hirschmana – obrazuje on zróżnicowanie sił, powodujących dywergencję (*backwash effects*) bądź konwergencję (*spread effects* lub *trickle-down effects*); jeśli dominują siły pierwszego typu, w rezultacie dojdzie do wzrostu kumulatywnego i różnice w regionach pogłębią się – w Unii Europejskiej do takiej sytuacji może dojść, gdy regiony centralne (mające początkową przewagę w postaci niższych kosztów koncentracji i dystrybucji oraz dostępu do najbogatszych rynków) budują swą przewagę przez wykorzystanie korzyści skali firm, korzyści zewnętrznych i aglomeracyjnych (np. wykwalifikowana siła robocza, ułatwienia transportowe i biznesowe), następnie efekty te są pogłębiane przez napływ najmłodszej i najlepiej wykwalifikowanej siły roboczej z regionów peryferyjnych,
- teorii biegunów wzrostu (*growth pole theory*) Perrouxa – teoria ta podkreśla rolę kluczowych gałęzi przemysłu: pociągają one w swoim kierunku inne formy działalności poprzez kombinację powiązań nakład–wynik, a lokalne efekty mnożnikowe popytu nasilają ten proces,
- współczesnych, nowoczesnych teoriach wzrostu kumulatywnego Kaldora, Dixona i Thirlwalla, podkreślających rolę prawa Verdoorna – regiony, mające na starcie przewagę dodatkowej produktywności, zyskują przez korzyści skali i specjalizację produkcji; ekonomia nowego wzrostu wskazuje również na zmiany technologiczne oraz nabywanie umiejętności i wiedzy jako kluczowe czynniki wzrostu kumulatywnego (Crafts)[9].

[8] Ibidem.
[9] Ibidem.

Czynniki powodujące zróżnicowanie regionalne

Decydującym czynnikiem, wpływającym na zróżnicowanie regionów Unii Europejskiej, jest **struktura gospodarki regionalnej**. Na podstawie struktury zatrudnienia w poszczególnych sektorach można zauważyć, że:

- najwyższy odsetek zatrudnionych w usługach występuje w wysoko zurbanizowanych regionach centralnych Unii, o dużej gęstości zaludnienia, wysokim PKB na mieszkańca i niskiej stopie bezrobocia – należą do nich regiony belgijskie (Bruksela, Brabant, Wallon), angielskie (Great London, Surrey, East-West Sussex), francuskie (Ile de France, Provence-Alpes-Cote D'Azur, Korsyka), austriackie (Wien); odsetek zatrudnionych w usługach sięga w nich od 77 do ponad 90%, PKB na głowę oscyluje wokół średniej UE lub przekracza ją nawet o dwie trzecie,
- najwyższy odsetek zatrudnionych w rolnictwie występuje w regionach peryferyjnych, o niskiej gęstości zaludnienia i niskim PKB na mieszkańca[10] – są to głównie regiony greckie, gdzie udział zatrudnienia w rolnictwie waha się od 24 do prawie 40%, średnia gęstość zaludnienia to około 500 tys. mieszkańców, stopa bezrobocia natomiast pod koniec lat dziewięćdziesiątych wynosiła średnio około 7%[11].

Czynnikami dodatkowo wpływającymi na zróżnicowanie regionalne są:

- poziom wykształcenia siły roboczej,
- nakłady na działalność badawczo-rozwojową.

Regiony peryferyjne charakteryzowały się wyższym od średniej w Unii udziałem pracowników o niższym poziomie edukacji. Wysoki odsetek osób ze średnim wykształceniem powinien stymulować w tych regionach rozwój. W przypadku działalności badawczo-rozwojowej można zauważyć, że najbardziej oddziałuje ona na dalszy wzrost w regionach rdzenia.

Analizy głównych wskaźników zróżnicowania regionalnego potwierdzają, iż trudno jest odpowiedzieć na pytanie o jednoznaczny wpływ procesów integracji na niwelowanie różnic.

Analizy danych **PKB na mieszkańca** w latach 1950-1990 sugerują, że „nastąpił proces bardzo powolnej konwergencji różnic regionalnych w czasie. Badania przeprowadzone przez Barro i Sala-i-Martin mówią, że luka nierówności regionalnych w Unii Europejskiej zmniejszała się o około 2% rocznie. Przy prognozowanym tempie wzrostu 2% PKB rocznie i braku interwencji państwa, obaj

[10] Ibidem.

[11] Eurostat, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the EU*, European Commission, Brussels 1998.

autorzy doszli do wniosku, że np. Niemcy Wschodnie potrzebować będą 35 lat, by wyrównać różnice w dochodzie na głowę, dzielące je od Niemiec Zachodnich"[12].

Z pierwszego raportu kohezji (*First Report on Economic and Social Cohesion*) Komisji Europejskiej wynika, że tendencje pogłębiania się różnic regionalnych PKB na mieszkańca utrzymały się w większości krajów członkowskich, ale w niektórych państwach zaobserwowano ich zmniejszenie. Owe redukcje, jak się uważa, mogą być cykliczne, gdyż regiony zacofane zmierzają do większej konwergencji w okresach wzrostu niż recesji. Znaczące różnice regionalne pozostają wciąż w krajach słabiej rozwijających się.

Najbardziej przodujące regiony – według raportów Komisji Europejskiej – to regiony rdzenia (z Niemiec, Wielkiej Brytanii, Belgii, Luksemburga, Francji), a najsłabiej rozwijające się – to regiony peryferyjne (Hiszpania, Portugalia, zamorskie terytoria Francji). W drugim raporcie kohezji stwierdzono, że na grupę 10% regionów o najwyższym PKB na mieszkańca składają się głównie północne miasta-stolice oraz najlepiej prosperujące obszary południowych Niemiec i północne regiony Włoch. Z kolei do grupy najsłabszych gospodarczo regionów zaliczają się regiony greckie, francuskie terytoria zamorskie (DOMs) oraz niektóre regiony Portugalii, Hiszpanii i południowych Włoch. Regiony przodujące notują średni PKB na mieszkańca od 45 do 60% powyżej średniej unijnej, podczas gdy w regionach najbiedniejszych wynosi on prawie 40% poniżej średniej[13].

Znacząca konwergencja zaszła we wskazanych regionach w latach 1988--1998. W grupie regionów najbiedniejszych PKB na mieszkańca wzrósł z 55% średniej unijnej do 60%. Pokazuje to, że konwergencja jest procesem długotrwałym, gdyż luka rozwojowa zmniejsza się o kilka punktów procentowych w okresie około 10 lat.

Innym wskaźnikiem, ukazującym poziom zróżnicowania regionalnego, jest **stopa bezrobocia**[14]. Chociaż nie zawsze niska stopa bezrobocia odzwierciedla wysoki poziom PKB na mieszkańca (regiony greckie i portugalskie), na podstawie obserwacji można stwierdzić, że istnieje następująca prawidłowość: „regiony o najniższym bezrobociu przed 10 laty to te same regiony, w których stopa bezrobocia była niska pod koniec lat 90."[15] Podobna sytuacja jest w przypadku regionów o najwyższej stopie bezrobocia. Wraz ze spadkiem bezrobocia notuje się niedostatki kwalifikowanej siły roboczej w tych regionach, co stanowi barierę dalszego wzrostu.

---

[12] Ibidem.

[13] *First and Second Periodic Report on the Social and Economic Cohesion*, European Commission, Brussels 1996, 2001.

[14] A. Hildebrandt, op. cit.

[15] Ibidem.

PNB na mieszkańca w najbogatszych i najbiedniejszych regionach UE w 1996 r. (UE 15=100)

Regiony najbogatsze	PNB/ /mieszkańca	Regiony najbiedniejsze	PNB/ /mieszkańca
Hamburg (N)	192	Guadeloupe (F)	40
Region Bruksela – stolica (B)	173	Ipeiros (H)	44
Darmstadt (N)	171	Reunion (F)	46
Luxembourg (Grand-Duche) (L)	169	Guyane (F)	48
Wien (A)	167	Agores (P)	50
Ile de France (F)	160	Voreio Aigaio (H)	52
Oberbayern (N)	156	Martinique (F)	54
Bremen (N)	149	Madeira (P)	54
Great London (WB)	140	Extremadura (H)	55
Antwerpen (B)	137	Dessau (N)	55

Źródło: Eurostat, *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the EU*, European Commission, Brussels 1998.

Z kolei czynniki wymienione poniżej obrazują zróżnicowanie występujące na **poziomie krajów**. Przedstawione one zostaną w celu uzupełnienia obrazu czynników przyczyniających się do powstawania dysproporcji w świetle zaprezentowanych wcześniej teorii. Są to:

1. Czynniki determinujące przychód i zatrudnienie.
2. Rzeczywiste jednostkowe koszty pracy.
3. Stopa wzrostu eksportu.
4. Stopa wzrostu produkcji przemysłowej.

Ad 1. Czynniki determinujące przychód i zatrudnienie

Dla wyrównania poziomów rozwoju regionalnego poziom inwestycji w gospodarkach słabiej rozwiniętych powinien wzrosnąć. W czterech państwach objętych pomocą z Funduszu Spójności poziom inwestycji w latach 1980-1990 zaczął przekraczać średnią unijną. Grecja i Hiszpania zanotowały napływ nieco przekraczający wartość średnią, Portugalia – trochę poniżej, a Irlandia prawie równą średniej. Najsilniej na poprawę sytuacji oddziałały bezpośrednie inwestycje zagraniczne oraz wspieranie przez rząd dostosowań sektora publicznego (Hiszpania) i polityka uelastycznienia prawa pracy. Barierami natomiast były obciążenia podatkowe i podwyższenie jednostkowych kosztów pracy (Grecja).

Ad 2. Rzeczywiste jednostkowe koszty pracy

Kapitał finansowy ulokowany na dogodnych warunkach (jakość siły roboczej, infrastruktura) nawet w gospodarkach peryferyjnych jest sam w sobie ważnym czynnikiem udanego procesu doganiania gospodarek rdzenia. Najefektywniej do poprawy konkurencyjności swej gospodarki wykorzystała spadek relatywnych kosztów pracy Portugalia. Od połowy lat osiemdziesiątych Irlandia i Hiszpania obniżyły również te koszty (przekraczające uprzednio średnią w państwach UE) i obecnie zbliżają się one lub nawet znajdują nieco poniżej średniej unijnej.

Ad 3. Stopa wzrostu eksportu

Teoria Heckschera-Ohlina mówi, że handel międzynarodowy może wyrównać różnice międzynarodowe w proporcjach stosunku czynnika kapitału i pracy oraz przychodach z tych czynników. W wyniku integracji gospodarczej następuje efekt kreacji handlu i eksport państw przyłączających się do Wspólnoty Europejskiej powinien wzrosnąć. Irlandia i Portugalia osiągnęły wzrost przekraczający średnie wartości UE (w przypadku tej pierwszej nawet przekraczający wzrost eksportu krajów położonych centralnie, ale małych – Belgii). Wynikało to także z dywersyfikacji struktury eksportu, podczas gdy dla porównania eksport grecki był zdominowany przez produkcję rolną i przemysłową o niskiej wartości dodanej. Niezależnie jednak od położenia, dla wszystkich państw należących do Unii Europejskiej największe znaczenia ma handel wewnątrz Unii. Stanowi on minimum 50% eksportu dóbr i około 70% eksportu usług na rynki UE. Jest on stymulatorem wzrostu gospodarczego i przykładowo dla krajów objętych pomocą z Funduszu Spójności wzrósł o cztery punkty procentowe w latach 1987-1997.

Ad 4. Stopa produkcji przemysłowej

Irlandia charakteryzowała się relatywną stopą produkcji przemysłowej, przewyższającą średni poziom UE. Eksport w Portugalii stał się również źródłem wzrostu produkcji przemysłu. Stopa produkcji w Hiszpanii znajdowała się na poziomie średniej UE: jedne sektory doświadczały rozwoju i modernizacji, inne natomiast upadały po zaprzestaniu ochrony państwa.

W niniejszym artykule nacisk położony został jednak na zróżnicowanie regionalne na poziomie jednostek podziału terytorialnego NUTS-2, a w mniejszym stopniu dotyczy on rozbieżności między samymi państwami. W dalszej części przedstawione zostaną przesłanki stosowania i umocowania prawne polityki regionalnej (czy też inaczej polityki rozwoju regionalnego), która jako czynnik zewnętrzny może stymulować rozwój gospodarczy i przyczynić się do zmniejszenia różnic między regionami.

Polityka regionalna

Polityka regionalna jest polityką interwencji publicznej i opiera się na dwóch podstawowych założeniach: efektywności oraz równości (sprawiedliwości). W zależności od nacisku położonego na dane założenie nieco odmiennie kształtują się jej cele. Przy wyznaczaniu celów i priorytetów polityki regionalnej należy zwrócić uwagę na warunki panujące w poszczególnych regionach państw, a także przeanalizować efekty, jakie może przynieść realizacja tej polityki. Aby odpowiednio ją skonstruować, trzeba rozważyć złożoność efektów, które wystąpią (np. efekty popytowe i podażowe), a także aspekty polityczne, m.in. uwzględnić cykl wyborczy i zachowania społeczeństwa. Polityka regionalna w Unii Europejskiej ma swoje umocowanie prawne i zasady, których nieprzestrzeganie może zaważyć na rozwoju danego regionu. Ze względu na wielość opracowań, podających zarówno zasady, jak i cele oraz budżet przeznaczony na politykę regionalną w UE, w niniejszym artykule zostaną one pominięte.

Definicja i umocowanie prawne

Politykę regionalną można definiować na wiele sposobów. M. Rudnicki podaje, najpełniejszą jego zdaniem, definicję W. Łączkowskiego: „[...] polityka regionalna UE jest tematycznie uporządkowanym, wytyczanym przez ośrodek decyzji, działaniem, mającym na celu, przy pomocy zespołu instrumentów prawnych i finansowych, usunięcie dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym regionów w UE oraz zapewnienie zrównoważonego wzrostu wszystkich jej obszarów z zachowaniem jej wewnętrznej spójności ekonomicznej i społecznej”[16]. Stanowi ona część procesu integracyjnego, zachodzącego w organizacji integracyjnej, jaką jest Unia Europejska. Chociaż nie istnieje legalny termin „polityka regionalna” w żadnym z traktatów założycielskich Wspólnot Europejskich, Jednolitym Akcie Europejskim (JAE), Traktacie o Unii Europejskiej ani Traktacie amsterdamskim, analiza ich treści pozwala na dokonanie interpretacji jej traktatowego określenia.

Jak wskazuje M. Rudnicki, nieodłącznie związane są ze sobą dwa pojęcia: rozwój gospodarczy i równowaga rozwoju. Pierwsze z nich precyzuje cel działań integracyjnych, drugie natomiast stanowi warunek konieczny osiągnięcia tego celu i pociąga za sobą warunek konieczny przebiegu procesów integracyjnych, jakim jest zachowanie równowagi[17]. Równowaga jest możliwa do uzyskania tylko na drodze niwelowania różnic. Jak wynika to z treści preambuły Trak-

[16] M. Rudnicki, op. cit., s. 30.
[17] Ibidem, s. 43.

tatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej, dąży się do niwelowania istniejących różnic nie tylko pomiędzy państwami członkowskimi, ale i pomiędzy regionami. Regiony zostają uznane za pierwszoplanowe podmioty osiągania zrównoważonego wzrostu gospodarczego. Dzięki wyrównywaniu różnic pomiędzy regionami zachodzi też wyrównywanie różnic w skali poszczególnych krajów[18]. Zdarza się jednakże, iż niektórzy badacze twierdzą, że mimo osiągania zbieżności pomiędzy regionami należącymi do różnych krajów, utrzymują się wciąż dysproporcje regionalne wewnątrz tych państw. One też są przyczyną spowolnienia w dążeniu do osiągnięcia zbieżności[19].

Analiza kolejnych artykułów Traktatu o ustanowieniu Wspólnoty Europejskiej pozwala na określenie „podstaw traktatowych regulacji istoty polityki regionalnej"[20]: art. 130a mówi, że „w szczególności Wspólnota dąży do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów i zmniejszenia zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych, w tym terenów wiejskich", natomiast art. 130b zaznacza, że „Wspólnota wspomaga też osiąganie tych celów działaniami podejmowanymi przez fundusze strukturalne"[21]. Podstawowym instrumentem osiągania spójności ekonomicznej i społecznej we Wspólnocie jest zatem realizowanie wspólnotowej polityki regionalnej. Osiąganie harmonijnego, zrównoważonego i trwałego wzrostu (rozwoju) gospodarczego w całej Unii, zbieżności funkcjonowania gospodarek oraz spójności ekonomicznej i społecznej jest możliwe tylko dzięki skoordynowanym, zaplanowanym działaniom gospodarczym – polityce gospodarczej Unii Europejskiej. Założeniom tej ostatniej muszą być podporządkowane założenia polityki regionalnej[22].

Przesłanki stosowania polityki regionalnej

Uzasadnieniem stosowania polityki publicznej mogą być efektywność oraz równość (sprawiedliwość). Założenie efektywności opiera się na przeświadczeniu o występowaniu niedoskonałości funkcjonowania mechanizmu rynkowego i konieczności poprawy jego działania. Równość natomiast wskazuje na gorsze po-

[18] Ibidem.

[19] P. Martin, *The Role of Public Policy in the Process of Regional Convergence*, EIB Papers, vol. 5, 2002, no. 2.

[20] R. H. Folsom, *European Community Law in a Nutshell*, West Publishing Co., St. Paul 1992, w: M. Rudnicki, op. cit.

[21] Fundusze strukturalne stanowią instrumenty finansowe polityki regionalnej. Są to Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnych, Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa oraz najmłodszy – Fundusz Spójności, przeznaczony dla czterech najsłabiej rozwijających się państw UE: Grecji, Portugalii, Hiszpanii oraz Irlandii.

[22] M. Rudnicki, op. cit., s. 45.

łożenie niektórych grup społecznych lub regionów, a także na występowanie czynników, powodujących istnienie różnic między regionami (wymieniono je w części poświęconej zróżnicowaniu regionalnemu)[23].

Pierwsze z założeń implikuje włączenie do polityki regionalnej środków zbliżonych do stosowanych w polityce społecznej, np. nakłady na edukację, wyrównywanie szans zawodowych różnych grup społecznych, czyli nakłady na kapitał ludzki. Druga z przesłanek zakłada zmiany w prawodawstwie kraju, ułatwiające przepływ kapitału i wpływ na występowanie kosztów transakcyjnych. Dotyczy redystrybucji kapitału i środków z funduszy, wiąże się też z efektami lokalizowania przemysłu w konkretnym regionie. Przykładowo, jeśli przemysł nowych technologii zostanie zlokalizowany w regionie lepiej rozwiniętym (o wyższym dochodzie na mieszkańca), nastąpi koncentracja innych form działalności wokół tego przemysłu, wzrośnie dochód regionalny i przez redystrybucję środków z tego wyższego dochodu skorzystają na tym regiony mniej rozwinięte. Nie zawsze bardziej korzystne z punktu widzenia regionów gorzej rozwiniętych jest nakłanianie przedsiębiorstw do inwestowania w nich.

Polityka regionalna w Europie kształtuje się w zależności od stawianych jej celów:

- wzrostu dobrobytu i przyrostu dochodu na mieszkańca – zakłada się wówczas spadek kosztów transakcyjnych i wzrost mobilności kapitału,
- wyrównywania różnic międzyregionalnych – wtedy przeznacza się środki na kapitał ludzki (głównie na edukację).

Przy kształtowaniu polityki regionalnej należy rozważyć również efekty popytowe i podażowe. Ogólnie można stwierdzić, że:

- popytowe efekty finansowania inwestycji infrastukturalnych są przeważnie krótkotrwałe, nie utrzymują się stale i po jakimś czasie ulegają odwróceniu – Komisja Europejska przy użyciu ekonometrycznego modelu keynesowskiego oszacowała wpływ transferu środków z funduszy strukturalnych na stopę wzrostu gospodarczego (w latach 1994-1999 nastąpił wzrost o 1% w Portugalii i Grecji, a w Hiszpanii o 0,3%),
- efekty podażowe powinny być długoterminowe lub przynajmniej średniookresowe, choć mogą powodować skutki odwrotne do efektów popytowych[24].

Kształtujący politykę regionalną muszą jednakże pamiętać o znaczeniu efektu popytowego (wpływającego przede wszystkim na dochód) oraz krótkim hory-

[23] P. Martin, op. cit.; A. Mairate, R. Hall, *Structural Policies*, w: *Competitiveness and Cohesion in EU Policies*, eds R. Hall, A. Smith, L. Tsoukalis, Oxford University Press, Oxford 2001.

[24] P. Martin, op. cit.

zoncie politycznym, wyborczym. Zgodnie z teorią rozwoju endogenicznego polityka regionalna uważana jest za czynnik egzogeniczny, który dzięki stymulowaniu rozwoju powoduje przesunięcie regionu do nowego punktu równowagi. Cele i środki muszą uwzględniać złożoność efektów, które są jej wynikiem.

Podsumowując, w Unii Europejskiej zauważalna jest długotrwała konwergencja gospodarcza, wynikająca z postępującej integracji gospodarek narodowych. Fakt ten jest zgodny z neoklasycznymi teoriami ekonomii. Obserwuje się spójność osiągniętą przez poszczególne kraje: Hiszpanię, Portugalię i Grecję, zwłaszcza w ostatniej dekadzie. Luka między tymi państwami zmniejszyła się o 9-10% między Hiszpanią i Grecją, a w przypadku Portugalii o 17%. PKB na mieszkańca w grupie tych państw wzrósł z 68% średniej UE w 1988 r. do 79% w 1999 r.

Zjawisko konwergencji występuje w okresie szybszego wzrostu gospodarczego UE. Zróżnicowania regionalne ulegają zmniejszeniu, gdy gospodarki narodowe w całości doświadczają wzrostu i odwrotnie. Następuje ona szybciej w krajach biedniejszych. Utrzymujące się zróżnicowanie regionalne jest rezultatem cech o charakterze długookresowym, takich jak:

- poziom wykształcenia,
- szkolenia,
- struktura komunikacyjna,
- badania i rozwój.

Ich eliminacja możliwa jest tylko w długim okresie. Stanowią one również wskazania dla priorytetów programowych polityki regionalnej UE. Naturalna konwergencja zachodzi wolno. Aktywna polityka regionalna jest kluczowym narzędziem wspierania regionów słabo rozwiniętych, jakkolwiek każdy region, pomimo ogólnych tendencji ciążenia ku poziomowi średniemu wskaźników w UE, ma własną specyfikę rozwoju. Obserwacje te potwierdzają liczne badania empiryczne, przeprowadzone m.in. przez: Barro i Sala-i-Martina, Nevena i Gouyette'a[25]. Najwolniej osiągały zbieżność regiony wiejskie, o upadającym przemyśle i peryferyjne. Chociaż te ostatnie, dzięki specjalizacji, strukturze zatrudnienia (np. dominująca część populacji zatrudniona w usługach) czy nastawieniu na innowacje, mogą rozwijać się równie dynamicznie, jak regiony korzystniej położone (regiony rdzenia).

Polityka regionalna UE stanowi swoistego rodzaju środek przyspieszania procesu wyrównywania różnic. Jest ona jednak efektywna tylko wówczas, gdy wpływa na determinanty poziomu dochodów w długim okresie. Od czasu reformy funduszy obejmuje ona szersze spektrum priorytetów, łącznie z obszarem

[25] A. Mairate, R. Hall, op. cit.

związanym z kapitałem ludzkim i zatrudnieniem (jak wskazywał w teorii wzrostu Lucas)[26], ochroną środowiska i wyrównywaniem szans. Szansą dla naszego kraju pozostaje skorzystanie z przeznaczonych na rozwój regionalny środków pomocowych i włączenie się w nurt osiągania spójności z pozostałymi państwami obszaru zintegrowanej Europy.

THE ROLE OF REGIONAL POLICY IN REDUCING THE REGIONAL DISPARITIES IN THE EUROPEAN UNION

Summary

The paper is devoted to the notion of regional divergence and convergence and the regional policy perceived as the exogenous factor of the regional development. As we know the disparities between the EU regions still persist. Many economists have been analysing the processes of integration that take place in Europe and tried to answer the question how those processes influence reduction of regional differences. Conclusions, however, are not so obvious. One can assume that even these differences are still present, the convergence has continued. It is long-term phenomenon, which enables regions to diminish existing differences and develop. With implementation of the EU regional policy and use of the Structural Funds the regions can improve their situation and faster both economic and social cohesion.

[26] Ibidem.