

TOMASZ DOROŻYŃSKI

Uniwersytet Łódzki

REGIONALNE NIERÓWNOŚCI GOSPODARCZE A POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych UE prowadzi politykę spójności. Do jej głównych instrumentów należą fundusze strukturalne. Głównym celem artykułu jest ocena roli unijnej polityki spójności w niwelowaniu dysproporcji gospodarczych. Ze względu na obszerność problematyki autor skoncentrował się na trzech zagadnieniach: przyczynach regionalnych nierówności gospodarczych, określeniu przesłanek i celów polityki spójności UE oraz jej ocenie.

Słowa kluczowe: region, polityka spójności, Unia Europejska

Wprowadzenie

W celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska prowadzi politykę spójności. W literaturze przedmiotu zazwyczaj znajduje ona uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Mechanizm polityki spójności opiera się na transferach, a zatem jej istotą jest redystrybucja dochodów w celu wspierania wybranych obszarów oraz grup społecznych.

Ocena polityki spójności z punktu widzenia doświadczeń poszczególnych państw członkowskich i Unii Europejskiej jest niejednoznaczna. Kontrowersje budzą zwłaszcza nieudane próby osiągnięcia głównego celu, czyli spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Nie oznacza to negacji wyników licznych badań, które potwierdzają pozytywny wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy.

Ilościowe metody badawcze potwierdzają bowiem, że fundusze strukturalne przyczyniają się do wzrostu PKB na mieszkańca i ograniczenia bezrobocia.

Głównym celem artykułu jest ocena roli polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych. Metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu. Podstawą prowadzonych badań były przede wszystkim publikacje naukowe oraz dokumenty Komisji Europejskiej.

1. Przyczyny regionalnych nierówności gospodarczych w świetle wybranych teorii

Celem pierwszej części artykułu jest próba wyjaśnienia przyczyn występowania dysproporcji w rozwoju regionów w świetle wybranych teorii. Przedstawione koncepcje znacznie różnią się od siebie. Jest to spowodowane ewolucją poglądów, wynikającą z chęci uwzględnienia nowych zjawisk, które w istotny sposób wpływają na przestrzeń ekonomiczną, procesy lokalizacji działalności gospodarczej oraz koncentrację lub dekoncentrację produkcji.

W literaturze można znaleźć wiele klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Na potrzeby artykułu przyjęto podział na trzy grupy. Pierwsza to teorie wyjaśniające pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni. Druga grupa obejmuje koncepcje opisujące procesy i czynniki, które spowodowały przyspieszenie rozwoju jednych obszarów i stagnację innych. Trzecia grupa teorii związana jest z poszukiwaniem przyczyn zróżnicowania w kontekście czynników wzrostu gospodarczego¹.

Teoria lokalizacji jest przede wszystkim geograficznym i ekonomicznym studium podejmującym zarówno historyczne, jak i współczesne problemy rozmieszczenia działalności. Pojęcie lokalizacja można rozumieć dwojako. Po pierwsze, statycznie, gdy opisuje się istniejące rozmieszczenie, gęstość, strukturę i powiązania podmiotów społeczno-gospodarczych w przestrzeni. Podejście dynamiczne dotyczy natomiast analizy rozwoju struktur i systemów przestrzennych, rozmieszczenia w przestrzeni nowych elementów oraz tworzenia i badania modeli służących do podejmowania decyzji o lokalizacji tych elementów².

¹ Szerzej zob. w: K. Gawlikowska-Hueckel, *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.

² Szerzej zob. w: K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 66.

Teorie lokalizacji skupiają się na wyjaśnianiu struktur przestrzennych. Ich celem jest wskazanie optymalnego miejsca do usytuowania działalności gospodarczej. W tym celu wypracowany został obszerny katalog czynników lokalizacji, który obejmuje między innymi czynniki warunkujące efektywność przedsiębiorstwa, decydujące o korzyściach z wydajności, czynniki aglomeracyjne oraz infrastrukturę. Szczytowy okres rozwoju teorii lokalizacji przypada na XIX wiek i pierwszą połowę XX wieku. Do głównych przedstawicieli klasycznych teorii lokalizacji należą J.H. von Thünen, A. Weber, W. Christaller i A. Lösch.

Z punktu widzenia formowania się i przekształcania ładu przestrzennego interesująca jest tak zwana koncepcja samoorganizacji. Początkowo sformułowana na gruncie termodynamiki, z czasem rozprzestrzeniła się na inne dziedziny, w tym na nauki społeczne. Wzrost popularności zawdzięcza przede wszystkim pracom I. Prigoginea. Idea przestrzennej samoorganizacji przedstawia sposób przechodzenia złożonych systemów od jednej struktury do innej. Impulsem do przekształcenia się systemu jest zwykle perturbacja (szok), która przerywa okres względnie ustabilizowanego rozwoju. Zakłócenie może wywołać zmiana ekonomiczna, społeczna, demograficzna lub polityczna. W rozwoju regionu może być to na przykład wielka inwestycja przemysłowa. Zmiany te są szczególnie silne w czasie trwania określonych inwestycji i projektów. Po zakończeniu obszar wchodzi w kolejny okres ustabilizowanego rozwoju, jednak jego struktura jest już inna (przekształcona). Procesy przestrzennej samoorganizacji mogą prowadzić do zmian zgodnych z oczekiwaniami społecznymi lub im przeciwnych. Zmiany negatywne mogą spowodować obniżenie efektywności gospodarki, pogorszyć stan środowiska naturalnego czy obniżyć poziom życia ludności. Procesy przestrzennej samoorganizacji mogą zatem wymagać zewnętrznego sterowania za pomocą przejrzystych regulacji prawno-administracyjnych oraz ekonomiczno-finansowych³.

Na strukturę przestrzenną regionów wpływają również efekty aglomeracyjne oraz proces urbanizacji. Z badań przeprowadzonych przez G. Maiera i F. Tödtlinga⁴ wynika, że koncentracja w jednym regionie podmiotów gospodarczych o zbliżonym przedmiocie działalności umożliwia uzyskanie dodatkowych korzyści. Wyni-

³ R. Domański, *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2005, s. 122–126.

⁴ G. Maier, F. Tödtling, *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, w: *International Economic Restructuring and the Regional Community*, red. H. Muegge, W.B. Stöhr, International Institute for Urban and Regional Studies, UNIDO 1987.

kają one ze specjalizacji, koncentracji na danym terenie wysokospecjalistycznych usług, z rozwoju instytucji otoczenia biznesu oraz wzajemnych kontaktów między pracodawcami i pracownikami. Skoncentrowana struktura przestrzenna produkcji sprzyja także rozwojowi infrastruktury na danym obszarze. G. Maier i F. Tödtling słusznie podkreślają, że jednoczesne występowanie wymienionych czynników może spowodować swoistą „reakcję łańcuchową” i tym samym wpływać na decyzje lokalizacyjne kolejnych podmiotów gospodarczych. W dłuższym okresie proces ten wpływa na szybszy rozwój danego terytorium. Wśród głównych impulsów przestrzennej koncentracji aktywności gospodarczej, badacze ci wymienili między innymi określony popyt oraz pierwotne powiązania pewnych przedsięwzięć gospodarczych i infrastrukturalnych. Jednym z najważniejszych aspektów koncentracji przestrzennej aktywności gospodarczej są efekty aglomeracyjne.

Problematykę regionalnych nierówności gospodarczych podejmują również teorie wywodzące się ze szkoły A. Smitha. W teoriach neoklasycznych założono, że rynek w sposób naturalny dąży do równowagi. Rozważając zatem problem zróżnicowania międzyregionalnego w sytuacji konkurencji doskonałej oraz doskonałej mobilności czynników produkcji, można stwierdzić, że czynniki będą skupiać się tam, gdzie osiągną największą użyteczność krańcową. Ich migracje, a tym samym różnice w rozwoju społeczno-gospodarczym między poszczególnymi obszarami, będą trwać dopóty, dopóki nie ulegnie wyrównaniu krańcowa użyteczność w obrębie całego obszaru⁵.

Mechanizm wyrównywania dysproporcji w rozwoju między poszczególnymi regionami wynika z założenia o malejących przychodach od zastosowanego kapitału oraz z rosnącej akumulacji kapitału w biedniejszych regionach. Na obszarach bogatszych, które dysponują znaczącym zasobem kapitału, wzrost produkcji następuje w tempie mniej niż proporcjonalnym w stosunku do przyrostu kapitału. Zależność ta powoduje zmniejszenie skłonności do oszczędzania, a tym samym do podejmowania inwestycji. Bezpośrednim rezultatem jest spowolnienie tempa wzrostu gospodarczego. W biedniejszych regionach zwiększenie akumulacji kapitału powoduje dynamiczny wzrost produkcji i tym samym przyspieszenie tempa rozwoju gospodarczego w stosunku do regionów lepiej rozwiniętych. W efekcie następuje niwelowanie zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym określonych obszarów. Prawidłowość ta dotyczy w jednakowym stopniu państw i regionów⁶.

⁵ K. Głębicka, M. Grewiński, *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003, s. 21.

⁶ K. Gawlikowska-Hueckel, *op.cit.*, s. 71.

Teorie klasyczne i neoklasyczne odnoszące się do problematyki rozwoju regionalnego opierały się na założeniu, że układ przestrzennie współzależny dąży do stanu równowagi. W latach 50. XX wieku wielu ekonomistów dostrzegło, że rozwój regionalny nie prowadzi do stanu równowagi. Przeciwnie, pogłębiają się zróżnicowania w rozwoju społeczno-gospodarczym. Próbą opisu tego zjawiska były teorie polaryzacji.

Za twórcę teorii polaryzacji regionalnej uważa się G. Myrdala. Twierdził on, że wszystkie cyklicznie skumulowane i odpowiednio intensywne procesy rozwoju lub kryzysy, spowodowane na przykład zmianą popytu, dochodów, inwestycji czy produkcji, prowadzą do wykształcenia się ośrodków wzrostu i obszarów słabiej rozwiniętych. Efekt polaryzacji potęguje się wtedy, gdy szybciej rozwijające się bieguny wzrostu absorbują czynniki produkcji z regionów peryferyjnych. Wówczas dochodzi do ruchów migracyjnych, skumulowania inwestycji w ośrodkach wzrostu oraz ich zaniechania na peryferiach⁷.

Są liczne przykłady obszarów, na których rozwój społeczno-gospodarczy nie następował zgodnie z przyjętym i opisanym schematem centrum–peryferie, w którym dominują duże ośrodki centralne (aglomeracje). Historia badań regionalnych dostarcza dowodów na to, że możliwy jest proces rozwoju i unowocześnienia obszarów peryferyjnych. Ich mechanizm nie wynika jednak z działania sił zewnętrznych. Przeciwnie, stymulatorem rozwoju są czynniki wewnętrzne (endogeniczne).

Zasadniczym czynnikiem, który bezpośrednio wpływa na procesy konwergencji i polaryzacji regionalnej, jest wzrost gospodarczy. Jego tempo i dynamika decydują o poziomie rozwoju poszczególnych obszarów, a tym samym o pogłębianiu lub niwelowaniu dysproporcji społeczno-gospodarczych w regionach i państwach.

Do początków lat 80. ubiegłego wieku dominowała teoria wzrostu oparta na neoklasycznym modelu funkcjonowania gospodarki, z którego wynikała tendencja do konwergencji ekonomicznej i zmniejszania się dystansu w rozwoju pomiędzy krajami bogatymi i biednymi. W ekonomii neoklasycznej zakładano, że swobodnie działający rynek na skalę lokalną, regionalną, narodową i międzynarodową prowadzi do efektywnej alokacji i wykorzystania czynników produkcji, a więc zapewnia wzrost gospodarczy i podnoszenie się poziomu dobrobytu oraz sprzyja konwergencji. Rozwój każdego kraju ma tendencję do zbieżności

⁷ Szerzej zob. w: G. Myrdal, *Economic Theory and Under-Developed Regions*, University Paperbacks, London 1963.

ze ścieżką wzrostu zrównoważonego, a stopa przychodu z kapitału jest wyższa w krajach biedniejszych, co powinno przyciągać kapitał do tych krajów i powodować zmniejszenie dystansu rozwojowego⁸. Teoria ta uspokajała ekonomistów i utwierdzała wiarę w pozytywne skutki działania „niewidzialnej ręki rynku”.

Odmienne punkty widzenia na czynniki wzrostu gospodarczego mają zwolennicy tak zwanych nowych teorii wzrostu, które pojawiły się w latach 80. XX wieku. R. Barro, X. Sala-i-Martin, R. Lucas, P. Romer główną rolę przypisali akumulacji wiedzy i postępowi technologicznemu o charakterze endogenicznym. Tym samym uznali, że oba czynniki nie podlegają prawu malejących przychodów. Dodatkową korzyścią z endogenicznego postępu technologicznego jest zjawisko *spillover*. Nakłady na badania i rozwój oraz inwestycje w kapitał trwałe i ludzki mogą zapewnić regionowi szybszy rozwój gospodarczy. Wniosek ten nie powinien być obojętny dla instytucji odpowiedzialnych za długookresowe programowanie działań w zakresie polityki regionalnej.

2. Polityka spójności Unii Europejskiej

Druga część artykułu poświęcona jest unijnej polityce spójności, która stanowi jeden z najbardziej kosztownych obszarów funkcjonowania UE. Są to działania władz publicznych zorientowane na pobudzanie rozwoju społeczno-gospodarczego w regionach. Jej głównym celem jest ograniczanie ekonomicznych, społecznych i terytorialnych dysproporcji, zapewnienie trwałego i zrównoważonego wzrostu oraz podnoszenie konkurencyjności i innowacyjności wszystkich regionów⁹. Do jej najważniejszych przesłanek należą efektywność i równość¹⁰.

Efektywność jest argumentem o charakterze ekonomicznym. Regionalne nierówności gospodarcze przyczyniają się do niewłaściwego wykorzystania czynników produkcji. Instrumenty polityki spójności, poprzez mechanizm redys-

⁸ J. Wilkin, *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogenicznego, instytucjonalizm)*, w: *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtromiuk, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003, s. 48.

⁹ M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1999, s. 135.

¹⁰ J. Pelkmans, *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 255–256.

trybucji, przyczyniają się do usuwania barier w rozwoju. Równość jest przesłanką natury społecznej. W koncepcji integracji europejskiej zakłada się między innymi solidarność i spójność społeczną, zgodnie z którymi dysproporcje nie są akceptowane. Obszary słabiej rozwinięte otrzymują dodatkowe wsparcie poprzez mechanizm redystrybucji dochodów¹¹.

Obecny kształt unijnej polityki spójności jest sumą doświadczeń zebranych podczas poprzednich okresów programowania. Całość zaproponowana na lata 2007–2013 została zgrupowana w trzech celach priorytetowych¹²:

- cel 1 – „konwergencja”,
- cel 2 – „konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”,
- cel 3 – „europejska współpraca terytorialna”.

Analizując przemiany wspólnotowej polityki spójności w procesie usuwania regionalnych nierówności gospodarczych można stwierdzić, że:

- a) polityka ta została wprowadzona jako główny instrument mający zapewnić spójność społeczno-gospodarczą państw i regionów UE;
- b) wiele podjętych działań sprzyjało budowie efektywnego systemu pomocy regionalnej, na przykład wprowadzenie zasad koncentracji i dodatkowości, zwiększenie kompetencji regionów oraz priorytetowe podejście do tak zwanych nowych dziedzin wsparcia (m.in. innowacyjność, nowe technologie, przedsiębiorczość, badania i rozwój, nauka i edukacja);
- c) system programowania pomocy nadal jest zbyt skomplikowany i kosztowny, a zasady zarządzania projektami, rozliczania i monitorowania działań obniżają jego efektywność i tym samym ograniczają wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszanie dysproporcji w rozwoju regionów w UE;
- d) zmiany w polityce spójności w latach 2007–2013 świadczą o stopniowym odejściu od tradycyjnych działań o charakterze wyrównawczym, wzmocnieniu priorytetów zorientowanych na poprawę konkurencyjności regionów, wsparciu trzech wymiarów: gospodarczego, społecznego i terytorialnego oraz podniesieniu rangi współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.

¹¹ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 442–443; *Integracja europejska*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004, s. 226–227.

¹² Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie 1260/1999.

Oczekuje się jednak kolejnych zmian w kontekście nowego okresu budżetowego. Debatę nad kształtem polityki spójności w latach 2014–2020 zainicjował raport F. Barca *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy*¹³. Wskazano w nim na konieczność zmiany koncepcji polityki spójności.

Odpowiedzią na problemy UE ma być polityka ukierunkowana terytorialnie (*place-based policy*). F. Barca definiuje ją jako długoterminową strategię nakierowaną na przezwyciężenie niewykorzystanego potencjału i ograniczenie wykluczenia społecznego w regionach przez zewnętrzne interwencje i wielopoziomowe zarządzanie. Ponadto podkreśla potrzebę wyraźnego podziału między działaniami wspierającymi wzrost dochodu i rozwój (*efficiency*), a mającymi na celu zmniejszenie nierówności (*social inclusion*). Polityka spójności ma zatem przyczyniać się do ograniczenia nieefektywności (niepełnego wykorzystania zasobów) oraz przeciwdziałania trwałemu wykluczeniu społecznemu.

F. Barca twierdzi, że mechanizm redystrybucji, na którym opiera się polityka spójności, nie gwarantuje zmniejszenia dysproporcji. Jego zdaniem polityka spójności musi stymulować zmiany instytucjonalne i niedoskonałości związane z wykluczeniem społecznym i brakiem efektywności przez dostarczanie dóbr i usług publicznych. Polityka spójności nie może zatem sprowadzać się jedynie do redystrybucji finansowej między krajami „bogatymi” i „biednymi”. Ponadto, wsparcie powinno być skierowane zarówno do regionów „ubogich”, jak i „bogactych”. Uważa bowiem, że w każdym regionie mogą wystąpić problemy, a interwencja z zewnątrz ułatwi ich rozwiązanie. Jako przykład podaje bogate regiony miejskie, które borykają się z problemem ubóstwa i wykluczenia społecznego. F. Barca podkreśla zatem, że głównym celem polityki spójności nie może być konwergencja, zwłaszcza mierzona dochodem na mieszkańca. Nie jest bowiem gwarancją wzrostu gospodarczego oraz rozwoju państw i regionów. Głównymi celami polityki spójności powinny być efektywne wykorzystanie zasobów i włączenie społeczne.

Polityka spójności, zdaniem F. Barca, ma słabe strony, które uzasadniają konieczność jej zreformowania. Do najważniejszych zalicza niedoskonałości planowania strategicznego, niedostateczną koncentrację na wybranych priorytetach (rozdrobienie celów), a także zróżnicowania działań na rzecz wzrostu efektywności i włączenia społecznego, brak odpowiednich rozwiązań proceduralnych umożliwiających rozliczanie rezultatów i debaty publicznej na temat roli polityki

¹³ F. Barca, *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report, April 2009.

spójności w rozwoju UE (koncentrowanie uwagi na procedurach i problemach z absorpcją).

3. Ocena

Zgodnie z neoklasycznym modelem wzrostu i wynikającej z niego konwergencji można uznać, że system finansowego wsparcia regionów stworzony przez UE jest niepotrzebny. Znajduje on jednak uzasadnienie na gruncie teorii wzrostu endogenicznego, ponieważ siły rynkowe nie prowadzą do zmniejszania dysproporcji międzyregionalnych, potwierdzając tym samym konieczność funkcjonowania systemu wsparcia słabiej rozwiniętych obszarów. Dotychczasowe badania empiryczne nie pozwalają jednak na jednoznaczną ocenę wpływu instrumentów polityki regionalnej na zmniejszanie zróżnicowania w poziomie rozwoju państw i regionów w UE. Większość opracowań odnosi się do pozytywnych, krótkookresowych efektów interwencji lub do administracyjnych form rozliczenia dotacji (badania ewaluacyjne). Nieco inaczej przedstawiają się wyniki badań ilościowych, zwłaszcza w długim okresie.

M. Boldrin i F. Canova, wykorzystując model regresji, przeprowadzili badanie 185 regionów NUTS II w latach 1980–1996. Wyniki nie pozwoliły na stwierdzenie, że maleją dysproporcje w rozwoju między regionami. Co więcej, autorzy podkreślają, że ich badanie wskazuje na bardzo niewielki wpływ polityki regionalnej na wzrost gospodarczy w państwach członkowskich. Wyniki modelu dla Grecji i Hiszpanii, a zatem dla jednych z głównych beneficjentów funduszy strukturalnych, nie potwierdzają pozytywnego wpływu interwencji na tempo wzrostu gospodarczego w najbiedniejszych regionach. M. Boldrin i F. Canova konkludują, że wspólnotowa polityka spójności odgrywa głównie rolę redystrybucyjną i opiera się przede wszystkim na przesłankach politycznych, a nie ekonomicznych. Ponadto formułują jeszcze jeden interesujący wniosek. Z ich analizy wynika bowiem, że w latach 1950–1973, kiedy trudno mówić o wspólnej polityce regionalnej, można było zaobserwować zmniejszanie się różnic nie tylko między państwami członkowskimi, ale również między regionami. W kolejnych dekadach, wraz z rozwojem polityki spójności, procesy konwergencji, zadaniem autorów, zostały zahamowane. Warto jednak podkreślić, że badanie przeprowadzone przez M. Boldrina i F. Canovę obejmuje lata 1980–1996, czyli okres istotnych

zmian we wspólnotowej polityce regionalnej, których pierwsze efekty pojawiły się dopiero w drugiej połowie lat 90. ubiegłego wieku.

Podobne badanie F. Canova i A. Marcet, obejmujące 144 regiony NUTS II w latach 1980–1992, nie pozwoliło bezsprzecznie potwierdzić tezy o konwergencji. Autorzy podkreślają jednak, że nie ma jednoznacznych dowodów na to, że brak polityki regionalnej mógłby spowodować dalsze pogłębianie się dysproporcji w rozwoju społeczno-gospodarczym między regionami państw członkowskich¹⁴.

W.M. Orłowski podkreśla ograniczoną rolę transferów strukturalnych w rozwoju gospodarczym, zwracając uwagę na aspekt absorpcji. Uważa bowiem, że istnieją wyraźne granice zdolności absorpcji przez gospodarkę funduszy strukturalnych. Przekroczenie tej granicy prowadzi do obniżania się krańcowej efektywności inwestycji. W.M. Orłowski twierdzi, że nie jest prawdziwa opinia, iż uzyskanie maksymalnej skali wsparcia z funduszy strukturalnych jest najlepszą formą zdyskontowania członkostwa w UE¹⁵.

R. Barro i X. Sala-I-Martin opublikowali w 1995 roku wyniki badań 90 regionów w latach 1950–1990. Wynika z nich, że w długim okresie można zaobserwować proces konwergencji między regionami. Podobne rezultaty otrzymali C. Brasili i L. Gutierrez. Są zatem potwierdzeniem tezy, że regiony peryferyjne i ubogie mogą w długim okresie zbliżyć się do średniego poziomu PKB na mieszkańca w WE¹⁶.

J. Bosca, R. Domenech i D. Taguas (1999 r.) stwierdzili, że wspólnotowa polityka spójności sprzyja niwelowaniu dysproporcji międzyregionalnych¹⁷. Podobnie Komisja Europejska, analizując alokacje funduszy strukturalnych i ich wpływ na regiony objęte wsparciem, wskazała, że polityka strukturalna ma wpływ na spójność społeczno-gospodarczą na obszarze UE¹⁸. Komisja Europejska w *Szóstym okresowym raporcie nt. sytuacji społeczno-gospodarczej i rozwoju regionów WE* przedstawiła wnioski z badań przeprowadzonych za pomocą modeli makro-

¹⁴ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, April, No. 32.

¹⁵ W.M. Orłowski, *Droga do Europy*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998, s. 141.

¹⁶ C. Brasili, L. Gutierrez, *Regional Convergence Across European Union*, <http://europa.eu.int>, 2004, s. 2–8 (marzec 2013).

¹⁷ J. Bosca, R. Domenech, D. Taguas, *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, „Moneda y Crédito” 1999 (206), s. 267–324.

¹⁸ *The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99*, European Commission, Brussels 1997.

ekonomicznych i metod statystycznych¹⁹. Potwierdziły one pozytywny wpływ pomocy strukturalnej na wzrost PKB w państwach kohezyjnych i w regionach objętych celem 1. Podobne, korzystne wyniki (dla KE) powtarzały się w kolejnych raportach kohezyjnych (1997–2010). Komisja Europejska, analizując alokacje funduszy strukturalnych i ich wpływ na regiony objęte wsparciem, wykazała, że istnieje pozytywny wpływ polityki regionalnej na spójność społeczno-gospodarczą na obszarze UE²⁰.

Analizując wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w UE, warto zwrócić uwagę na badanie przeprowadzone przez J.G. Solanesa i R. Maria-Dolores²¹. Jest ono szczególnie istotne, ponieważ autorzy koncentrują się na wpływie funduszy strukturalnych na procesy konwergencji na poziomie krajowym i regionalnym. Co więcej, badanie obejmuje lata 1989–1999, czyli dwa zakończone dotychczas okresy programowania po wprowadzeniu reformy wspólnotowej polityki spójności. Głównym celem badania była weryfikacja hipotezy o wpływie głównych instrumentów polityki spójności, to jest funduszy strukturalnych na procesy konwergencji.

Z badania parametrów absolutnej β -konwergencji dla państw UE-12 i ich regionów jednoznacznie wynika, że następuje proces stopniowej konwergencji na obszarze WE. Jednocześnie istotną rolę w tym procesie odgrywają fundusze strukturalne, ponieważ stopniowo modyfikują parametry strukturalne poszczególnych gospodarek, które określają długookresowy poziom równowagi mierzony wielkością PKB na mieszkańca. Wpływają tym samym na produktywność przez rozwój infrastruktury, wsparcie zasobów ludzkich oraz przedsiębiorczości i biznesu.

Badanie warunkowej β -konwergencji i wykorzystanie w równaniu regresji zmiennych określających wartość dofinansowania z funduszy strukturalnych na

¹⁹ *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, European Commission, Brussels 1999.

²⁰ Por. *The impact...; Sixth Periodic Report...; Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, Second Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2001; *A new partnership for cohesion – convergence, competitiveness, cooperation*, Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2004; *Growing Regions – growing Europe*, Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Luxembourg 2007; *Investing in Europe's Future*, Fifth Report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg 2010.

²¹ Opracowanie na podstawie J.G. Solanes, R. Maria-Dolores, *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, www.celpe.unisa.it (marzec 2013).

mieszkańca również dało pozytywny i poprawny statystycznie wynik. Wskazuje on na znaczny wpływ instrumentów polityki spójności na procesy konwergencji na obszarze WE oraz tempo wzrostu gospodarczego. Warto również pamiętać, że otrzymane wyniki odnoszą się do stosunkowo krótkiego okresu (10 lat dla państw i 7 lat dla regionów). Podstawowe zasady polityki spójności (np. zasada $N + 2$, zasada trwałości) uzasadniają stwierdzenie, że długookresowe efekty prowadzonych interwencji strukturalnych mogą być silniejsze, niż otrzymane wyniki estymacji przedstawionych równań modelu regresji.

Analizując aktualne dane Eurostatu²², z całą pewnością można stwierdzić, że nadal nie udało się osiągnąć głównego celu, czyli spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Nie oznacza to jednak, że nie ma żadnych sukcesów, w tym także w Polsce, która jest obecnie największym beneficjentem unijnej polityki spójności.

Z jednej strony można wymienić wiele dobrych projektów, związanych między innymi z unowocześnieniem przedsiębiorstw, edukacją, nauką i ograniczaniem bezrobocia. Potwierdzają to liczne badania, ekspertyzy i publikacje. Z drugiej strony, system ma wady, które ograniczają jego efekty i wspierają argumenty przeciwników regionalnych programów pomocowych.

Z punktu widzenia interesów Polski niezwykle ważne jest, aby polityka spójności była istotną częścią pakietu finansowego na lata 2014–2020, jednocześnie umożliwiając w większym stopniu współfinansowanie projektów prorozwojowych w miejsce działań wyrównawczych i kompensacyjnych. Przeznaczenie znacznych środków finansowych na poprawę konkurencyjności regionów jest korzystne dla Polski, ponieważ słabością jej przestrzeni ekonomicznej jest nie tylko zróżnicowanie dochodowe, ale także niska konkurencyjność. Warto dodać, że żaden z polskich regionów (NUTS 2) nie należy do grupy najlepiej rozwiniętych (powyżej 125% PKB p.c. UE-27 = 100), natomiast aż 15 z 16 zaliczono do najuboższych (poniżej 75% PKB p.c.), w tym pięć do dwudziestu najsłabiej rozwiniętych obszarów w UE²³.

²² Por. *Regional GDP Per Capita in the EU in 2010: Eight Capital Regions in the Ten First Places*, Eurostat (21.03.2013).

²³ Por. *ibidem*.

Podsumowanie

Głównym celem artykułu była ocena unijnej polityki spójności z punktu widzenia eliminowania regionalnych nierówności gospodarczych. Większość badań i analiz wskazuje na pozytywny wpływ programów polityki spójności na wzrost gospodarczy, sytuację na rynku pracy oraz na inne wskaźniki ekonomiczne. Polityka ta ma jednak wiele niedoskonałości.

Zmiany wprowadzone do polityki spójności w 2005 roku nie przyniosły spodziewanych efektów. W obecnym kształcie nie może ona rozwiązać najważniejszych problemów, przed którymi stoją regiony europejskie. Priorytety polityki spójności wymagają zmian w kontekście globalizacji, problemów społeczno-gospodarczych, klimatycznych i demograficznych.

Do rozwiązania pozostaje kwestia poprawy efektów działań oraz zdefiniowania funkcji polityki spójności. Czy ma ona mieć charakter redystrybucyjny, czy wspierać długookresowy wzrost i rozwój gospodarczy Unii i regionów? Próbę odpowiedzi na te pytania podjęto w debacie na temat kształtu polityki spójności po 2013 roku. Obecnie, przygotowując szczegółowe założenia nowego budżetu, należy zintensyfikować dyskusję na ten temat.

Literatura

- Barca F., *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*, Independent Report 2009.
- Boldrin M., Canova F., *Inequality and Convergence in Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy” 2001, April, No. 32, Research 2001.
- Brasili C., Gutierrez L., *Regional Convergence Across European Union*, <http://europa.eu.int>, 2004.
- Bosca J., Domenech R., Taguas D., *La Política Fiscal en la Unión Económica y Monetaria*, „Moneda y Crédito” 1999 (206).
- Domański R., *Zasady geografii społeczno-ekonomicznej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa–Poznań 2005.
- Gawlikowska-Hueckel K., *Procesy rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej. Konwergencja czy polaryzacja?*, Wydawnictwo Uniwersytetu Gdańskiego, Gdańsk 2003.
- Głąbicka K., Grewiński M., *Europejska polityka regionalna*, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa 2003.

- Greta M., Kasperkiewicz W., *Podstawy integracji europejskiej*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1999.
- Integracja europejska*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004.
- Kuciński K., *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997.
- Maier G., Tödtling F., *International Division of Labour and Industrial Change in Austrian Regions*, w: *International Economic Restructuring and the Regional Community*, red. H. Muegge, W.B. Stöhr, International Institute for Urban and Regional Studies, UNIDO 1987.
- Molle W., *Ekonomika integracji europejskiej*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000.
- Myrdal G., *Economic Theory and Under-Developed Regions*, University Paperbacks, London 1963.
- Orłowski W.M., *Droga do Europy*, Instytut Europejski w Łodzi, Łódź 1998.
- Pelkmans J., *European Integration, Methods and Economic Analysis*, Longman 1997.
- Regional GDP Per Capita in the EU in 2010: Eight Capital Regions in the ten First Places*, Eurostat.
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 z dnia 11 lipca 2006 r., ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie 1260/1999.
- Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the Community*, European Commission, Brussels 1999.
- Solanes J.G., Maria-Dolores R., *The Impact of European Structural Funds on Economic Convergence in European Countries and Regions*, www.celpe.unisa.il.
- The impact of Structural Policies on Economic and Social Cohesion in the Union 1989–99*, European Commission, Brussels 1997.
- Wilkin J., *Peryferyjność i marginalizacja w świetle nowych teorii rozwoju (nowa geografia ekonomiczna, teoria wzrostu endogennego, instytucjonalizm)*, w: *Regiony peryferyjne w perspektywie polityki strukturalnej Unii Europejskiej*, red. A. Bołtromiuk, Wydawnictwo Uniwersytetu w Białymstoku, Białystok 2003.

REGIONAL ECONOMIC DISPARITIES AND EU COHESION POLICY

Summary

In order to remove regional economic disparities, the EU realizes a cohesion policy. Such policy is justified economically and socially. The mechanism of the cohesion policy is based mainly on transfers and thus the essence of the cohesion policy is a redistribution of revenues in order to support the selected areas as well as unfavoured social groups. The evaluation of the cohesion policy from the point of view of experiences of individual member states and the EU is not explicit. What is especially controversial here are unsuccessful attempts to reach the main goal, which is social, economic and territorial cohesion. It does not mean the negation of outcomes of numerous researches which confirm a positive influence of the cohesion policy on the economic growth. Those and other research methods confirm however that the structural funds contribute to the increase of GDP per capita as well as to the reduction of unemployment. The main aim of the article is an evaluation of the role of the EU cohesion policy in removing regional economic disparities.

Keywords: region, cohesion policy, European Union