

Krzysztof LEWANDOWSKI*

OCENA POLITYKI REGIONALNEJ UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE BADAŃ EMPIRYCZNYCH

EVALUATION OF THE EU REGIONAL POLICY IN THE LIGHT OF EMPIRICAL RESEARCH

Abstract

This paper deals with controversial problem of evaluation of EU regional policy. The bulk of research concentrates on estimation how the regional policy fulfilled the most important objective of this policy - reducing the existing disparities between EU regions. That is why the most popular form of assessing the impact of regional policy became measuring the convergence.

This article consists of three parts. The first one deals with the empirical research on the convergence process within the EU. The second part presents the group of research which confirmed the positive impact of EU regional policy. The last part presents the examples of works which reached the quite opposite conclusions.

Słowa kluczowe: polityka regionalna, Unia Europejska, konwergencja

Numer klasyfikacji JEL: R11, O47

Wstęp

Konieczność oceny skuteczności polityki regionalnej wynika z kilku czynników, począwszy od rosnących środków przeznaczonych na nią oraz centralnej roli, którą Unia Europejska przejmuje stopniowo w polityce rozwoju regionalnego. Ocena polityki zawsze będzie miała charakter uogólniony, niemniej jednak Komisja Europejska przykładła do niej dużą wagę, wprowadzając szereg instrumentów dla wzmocnienia roli programowania i realizacji współfinansowanych działań.

Przy ocenie wyróżnia się skuteczność i efektywność prowadzonej polityki społeczno – gospodarczej UE. W pierwszym przypadku dokonuje się oceny efektów polityki z punktu widzenia założonych celów, w drugim zaś należy sprawdzić, czy efekty tej polityki zostały osiągnięte przy jak najmniejszych kosztach. Efekty polityki regionalnej mogą być mierzone za pomocą różnych wskaźników, których najważniejszymi są miary zmian dysproporcji w kategoriach PKB na 1 mieszkańca oraz miary obrazujące zmiany poziomu zatrudnienia i bezrobocia w regionach będących przedmiotem oddziaływania instrumentów tej polityki¹.

Dla oceny wspólnotowej polityki regionalnej konieczne jest wyjaśnienie kilku kwestii. Po pierwsze należy ustalić, czy w regionach UE zachodzi proces konwergencji. Po drugie należy

* dr, Instytut Ekonomii, Uniwersytet Łódzki

¹ Z. Wysokińska, J. Witkowska, *Integracja Europejska. Europeizacja polityki ekonomiczno – społecznej w Unii Europejskiej i umiędzynarodowienie rynków nowych krajów członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010, s. 181 – 182.

przeanalizować wpływ polityki wspólnotowej na taki proces, a także przedstawić stanowiska zwolenników i przeciwników takiej polityki.

1. Konwergencja regionów europejskich

Określenie „konwergencja” oznacza redukcję zróżnicowania poziomu produkcji na jednego zatrudnionego między państwami (lub ogólnego poziomu produktywności czynników, czy też poziomów płac realnych)². Wśród koncepcji teoretycznych wyróżnia się konwergencję sigma, oznaczającą zmniejszanie się w czasie zróżnicowania standardu życiowego pomiędzy krajami lub regionami (przynajmniej w ujęciu procentowym) oraz konwergencję beta, czyli ujemną zależność między początkowym poziomem dochodu a średnią stopą wzrostu *per capita*³.

Hipoteza konwergencji opiera się na założeniu, że jeżeli dwa kraje mają tę samą funkcję produkcji oraz tę samą stopę oszczędności, to na mocy prawa malejącej krańcowej produktywności kapitału kraj biedniejszy powinien wykazywać wyższe tempo wzrostu niż kraj bogatszy.⁴ Proces dościgania (*catching –up*) osiągany jest dzięki temu, że kraje biedniejsze zdobywają technologie i z upływem czasu uczą się je ekonomicznie wykorzystywać. Badania empiryczne nie potwierdzają występowania konwergencji bezwzględnej, czyli szybszego rozwoju krajów biedniejszych w skali całego świata, ale potwierdzają istnienie konwergencji warunkowej, czyli upodobniania się do siebie krajów lub regionów o podobnych cechach strukturalnych (poziomu technologicznego, systemu szkolnictwa, struktur demograficznych i społecznych itd).

W literaturze ekonomicznej dużą popularność zyskała koncepcja klubu konwergencji (*convergence club*) zaproponowana przez Williama Baumola i Edwarda Wolffa.⁵ Ekonomiści zauważyli, iż członkostwo w tym klubie nie jest stałe i koncentrowali się na analizie czynników, które powodują, iż niektóre gospodarki przyłączają się lub występują z tego klubu⁶.

W latach dziewięćdziesiątych przeprowadzone zostały liczne badania empiryczne dla stwierdzenia istnienia procesu konwergencji ekonomicznej, to jest zmniejszenia różnic w poziomie dochodów wewnątrz Unii Europejskiej i wykazania jej przyczyn. Dla uproszczenia można wyróżnić teorie neoklasyczne⁷ zakładające istnienie automatycznych mechanizmów wzrostu, które prowadzą do konwergencji dochodu na 1 mieszkańca, to znaczy przewidują wyższe stopy wzrostu dla regionów uboższych. Z drugiej strony powstały również teorie zakładające istnienie sił ekonomicznych, które mogą przyczynić się do dywergencji dzięki niedoskonałemu funkcjonowaniu rynków oraz występowaniu korzyści skali. Najbardziej znane z nich są modele wzrostu endogenicznego⁸ oraz nowa geografia ekonomiczna⁹.

² S. Dowrick, J.B. De Long, *Globalisation and Convergence*, NBER Working Papers No 9589 / 2001, s. 10.

³ J.G. Williamson, *Globalization, Convergence and History*, NBER Working Paper No 5259 / 1995, s. 1-2.

⁴ M. Burda, Ch. Wyplosz, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 200, s. 161.

⁵ Zob. W.J. Baumol, E.N. Wolff, *Productivity Growth, Convergence and Welfare: Reply*, „American Economic Review”, No 78 (5) / 1988, s. 1155 – 1159.

⁶ Zob. m.in. S. Dowrick, D.-T. Nguyen, *OECD Comparative Economic Growth 1950 - 85; Catch – Up and Convergence*, „American Economic Review”, No 79 (5) / 1989/ s. 1010 – 1030; S. Dowrick, J.B. De Long, *Globalisation and Convergence*, op.cit., s. 6 – 23, J. Williamson, *Globalization, Convergence and History*, op.cit., s.1-5; M. Abramovitz, P.A.David, *Convergence and Deferred Catch-Up; Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, w: R. Landau, T. Taylor, G. Wright (red.), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford 1996, s. 21 – 62.

⁷ Zob. R.M. Solow, *A Contribution to the Theory of Economic Growth*, „Quarterly Journal of Economics”, No 70 (1) / 1956.

⁸ P. Romer, *Increasing Returns and Endogenous Growth*, „Journal of Political Economy” No 94 / 1986, P. Romer, *Endogenous Technical Change*, „Journal of Political Economy”, No 98 / 1990, G.M. Grossman, E. Helpman, *Comparative Advantage and Long-run Growth*, „American Economic Review”, No 80/ 1994.

⁹ P. Krugman, *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy”, No 99/1991, P. Krugman, A. Venables, *Globalisation and the Inequality of Nations*, „Quarterly Journal of Economics”, No 110/1995.

W modelach neoklasycznych polityka regionalna wydaje się być mało użyteczna, gdyż nie może wpłynąć na tempo wzrostu w długim okresie. To siły rynku gwarantują pełne wykorzystanie zasobów w każdym regionie i w konsekwencji wzrost gospodarczy. Należy więc przede wszystkim dbać o jak najlepsze funkcjonowanie rynków. W tym kontekście polityka regionalna może okazać się nawet szkodliwa, gdyż stanowi ingerencję w ich działalność.

W drugiej grupie modeli polityka regionalna może odgrywać znaczną rolę: wspieranie akumulacji kapitału, zarówno fizycznego, jak i ludzkiego, innowacji i rozpowszechniania nowoczesnych technologii może wpłynąć pozytywnie na stopę wzrostu w długim okresie. Polityka regionalna UE znajduje swój fundament teoretyczny właśnie w nowych teoriach wzrostu, które odrzucają neoklasyczne założenie o malejących przychodach oraz egzogenicznym postępie technicznym. Centralnym punktem tej teorii jest założenie o istnieniu pozytywnych efektów zewnętrznych, które są źródłem rosnących przychodów oraz korzyści aglomeracji.

Badania empiryczne, które miały na celu weryfikację procesu konwergencji przyniosły rezultaty różniące się od siebie: wynik końcowy zależał od doboru danych, liczby badanych regionów, okresu i konstrukcji modeli. Barro i Sala-i-Martin pokazali, że zachodzi proces konwergencji wewnątrz państw, jak również między nimi, chociaż w tempie umiarkowanym, co wymagałoby wiele czasu do zakończenia procesu¹⁰. Ponadto stwierdzili negatywną korelację między tempem wzrostu a początkowym poziomem PKB per capita, co stanowi potwierdzenie teorii neoklasycznej. W innym badaniu ci sami autorzy podjęli się wyjaśnienia, czy w niektórych państwach Unii Europejskiej zachodzi proces konwergencji między regionami w stosunku do średniej krajowej¹¹. Stwierdzono, iż w okresie 1950 – 1990 zjawisko zarówno konwergencji absolutnej, jak i warunkowej występowało we Francji, Wielkiej Brytanii, Niemczech Zachodnich i we Włoszech. W Hiszpanii konwergencję stwierdzono w okresie 1955 – 1987. Podobnie Neven i Gouyette stwierdzili występowanie umiarkowanej konwergencji absolutnej w okresie 1980 – 1989 między regionami europejskimi¹².

Krytyka metody zaproponowanej przez R. Barro i X. Sala-i-Martina została podjęta przez D. Quaha. Stwierdził on, że w przypadku regionów europejskich występuje tendencja do polaryzacji dochodów, to znaczy istnieją kluby regionów bogatych i biednych. Autor zaobserwował, iż lokalizacja i efekt rozlewania się (*spill-over*) mają większe znaczenie aniżeli czynniki krajowe i makroekonomiczne¹³ oraz dodał, iż rezultaty pokazują wyraźnie znaczenie efektu rozlewania się na szczeblu krajowym dla zrozumienia dynamiki regionalnej dystrybucji dochodów. Inni autorzy, wykorzystując odmienne techniki (np. dane panelowe) pokazali, iż zamiast powoli zbliżać się do średniego poziomu dochodu, gospodarki regionalne wykazują powolną zbieżność w kierunku różnych stanów stacjonarnych, co implikowałoby istnienie nierówności dochodowej¹⁴.

Potwierdzenie hipotezy konwergencji można również znaleźć w pochodzącym z 2002 roku studium holenderskich ekonomistów: Ederveena, Gortera, Mooij i Nahuisa.¹⁵ Wykazali oni, iż w okresie 1977 – 1996 można było zaobserwować wyraźny proces konwergencji na szczeblu państw członkowskich. Ten sam proces zanotowano na poziomie regionów europejskich w latach 1984 – 1996: szybszemu wzrostowi regionów i państw uboższych (konwergencja β) towarzyszyła redukcja zróżnicowania PKB *per capita* w czasie (konwergencja σ). Tempo konwergencji było jednakże relatywnie niskie.

¹⁰ R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Convergence across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, No 1/ 1991.

¹¹ R.J. Barro, X. Sala-i-Martin, *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill 1995.

¹² D. Neven, C. Gouyette, *Regional Convergence In the European Community*, "Journal of Common Market Studies", No 1 (33) / 1995.

¹³ D.T. Quah, *Regional Convergence Clusters across Europe*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 274/ 1995, s. 12.

¹⁴ Zob: F. Canova, A. Marcet, *The Poor Stay Poor: Non- convergence cross Countries and Regions*, CEPR Discussion Paper, No 1265 / 1995; F. Caselli, G. Esquivel, F. Lefort, *Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics*, "Journal of Economic Growth", No 1/ 1996.

¹⁵ S. Ederveen, J. Gorter, R. de Mooij, R. Nahujs, *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague 2002.

Abstrahując od różnych rezultatów badań, możliwe jest sformułowanie pewnych ogólnych spostrzeżeń dotyczących kształtowania się różnic między regionami w kategoriach PKB *per capita* oraz wyróżnić trzy różne okresy¹⁶. Pierwszy obejmujący okres od początku lat sześćdziesiątych do połowy lat siedemdziesiątych charakteryzował się występowaniem konwergencji wywołanej migracjami i transferami siły roboczej w uboższych regionach z sektorów mniej do bardziej produktywnych. Tempo konwergencji było jednakże powolne. Drugi okres, który zakończył się w połowie lat osiemdziesiątych, charakteryzował się zahamowaniem procesu konwergencji. W niektórych krajach zanotowano nawet proces dywergencji. Na odwrócenie tej tendencji wpłynął zapewne kryzys międzynarodowy i ograniczenie migracji wewnętrznych. Trzeci okres trwający do końca lat dziewięćdziesiątych charakteryzował się stabilizacją różnic regionalnych, choć występowały naprzemiennie tendencje odwrotne¹⁷. W pierwszej połowie lat dwutysięcznych można zaobserwować zmniejszenie zróżnicowania między państwami członkowskimi, ale w niektórych przypadkach zwiększyły się różnice rozwojowe wewnątrz państw¹⁸.

To uproszczone zestawienie znalazło również potwierdzenie w pracy Boldrina i Canovy¹⁹. Zgodnie z rezultatami otrzymanymi w ich analizie, obejmującej lata 1980 – 1996 w regionach europejskich nie odnotowano ani konwergencji, ani dywergencji w kategoriach PKB *per capita* (choć odnotowano niewielką konwergencję w kategoriach produktywności). Analiza ta sugeruje, abstrahując od niektórych przypadków sukcesów i kilku niepowodzeń, iż wiele regionów europejskich rozwija się w analogicznym tempie w okresie długim. Warunki wyjściowe nie wpływają na ich wyniki, gdyż regiony opóźnione przyspieszają rozwój w okresie ekspansji, ale spowalniają w okresach recesji. To oznacza, że nie należy oczekiwać, iż różnice ulegną zmniejszeniu.

Większość badań ogranicza się do analizy trendów globalnych i nie pozwala na odróżnienie sytuacji, w których regiony zachowują swoją relatywną pozycję, od sytuacji, w których ogólna dystrybucja dochodów zmienia się niewiele, ale za to położenie niektórych regionów zmienia się w sposób istotny. W tym przypadku, pojedyncze regiony mogą znacznie różnić się między sobą tempem rozwoju, nawet w okresach, w których nie stwierdzono występowania konwergencji. Metodą, która umożliwia weryfikację tych tendencji jest konstrukcja macierzy przejść, która śledzi zmiany w czasie relatywnej pozycji regionów. Diego Puga skonstruował macierz potencjalnych przejść (*transition probability matrix*) PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej, która analizowała zmiany położenia regionów pomiędzy 1987 i 1995 rokiem.

Tabela 1

Macierz potencjalnych przejść PKB *per capita* w odniesieniu do średniej unijnej

PKB <i>per capita</i> 1987	Liczba regionów (1987)	Przedział PKB <i>per capita</i> (średnia UE = 1)	PKB <i>per capita</i> 1995				
			0-0.6	0.6-0.75	0.75-1	1-1.3	1.3+
	30	0 - 0.6	0.83	0.17	0.00	0.00	0.00
	19	0.6 – 0.75	0.21	0.47	0.32	0.00	0.00
	50	0.75 - 1	0.00	0.18	0.68	0.14	0.00
	53	1-1.3	0.00	0.00	0.13	0.72	0.15
	18	1.3 +	0.00	0.00	0.00	0.17	0.83
Przedział PKB <i>per capita</i>			0 -0.6	0.6 – 0.75	0.75 - 1	1 – 1.3	1.3 +

¹⁶ J.R. Cuadrado – Roura, *Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to the Actual Trends*, "The Annals of Regional Science", No 35/ 2001.

¹⁷ P. Piacentini, G. Sulis, *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell'ambito regionale: tendenze recenti per le aree europee in ritardo di sviluppo*, „Rivista economica del Mezzogiorno”, No 1/ 2000.

¹⁸ G. Viesti, F. Prota, *Le nuove politiche regionali dell'Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007, s. 115.

¹⁹ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence In Europe's Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy”, IV/ 2001.

Źródło: D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767 / 2001, s.14.

Główna przekątna macierzy pokazuje udział regionów, które były w tym samym przedziale dochodowym zarówno w roku 1987, jak i 1995. Duża wartość liczb, świadczy o utrzymywaniu się względnych poziomów dochodu regionalnego. Czytając macierz od górnego wiersza można zaobserwować, iż spośród 30 regionów, które w 1987 roku nie osiągnęły 60% średniej unijnej, aż 83% pozostało w tej grupie, zaś 17 % przesunęło się do grupy regionów, których dochody per capita stanowiły 60 – 75% średniej wspólnotowej²⁰. Żaden z regionów nie znalazł się w wyższej grupie dochodowej. Pomimo dużej stabilności dochodowej można dostrzec również istotne zmiany, które świadczą o tym, iż pozycja poszczególnych regionów nie jest stała pomimo niskiej konwergencji²¹.

Podobne badanie przeprowadzone w odniesieniu do stóp bezrobocia wykazało odmienne rezultaty. Miedzy 1986 a 1996 rokiem istniała znaczna mobilność regionów ze średnimi stopami bezrobocia, co doprowadziło do ich polaryzacji między dwoma ekstremami rozkładu²².

Tabela 2

Macierz potencjalnych przejść dla stopy bezrobocia odniesionej do poziomu średniej unijnej

Stopa bezrobocia 1986	Liczba regionów (1986)	Przedziały stóp bezrobocia (średnia UE = 1)	Stopa bezrobocia 1996				
			0 - 0.6	0.6 - 0.75	0.75 - 1	1 - 1.3	1.3 +
	21	0 - 0.6	0.81	0.19	0.00	0.00	0.00
	23	0.6 - 0.75	0.52	0.26	0.09	0.09	0.04
	42	0.75 - 1	0.24	0.29	0.26	0.21	0.00
	32	1-1.3	0.06	0.22	0.34	0.19	0.19
	32	1.3 +	0.00	0.00	0.16	0.22	0.62
Przedział stóp bezrobocia			0 - 0.6	0.6 - 0.75	0.75 - 1	1 - 1.3	1.3 +

Źródło: D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767 / 2001, s.14.

Interpretacją kształtowania się nierówności regionalnych w trakcie procesu integracji europejskiej zajęła się również teoria lokalizacji. Modele szkoły „nowej geografii ekonomicznej” zakładają, że różnice dochodowe mogą pochodzić z koncentracji działalności gospodarczej, która z kolei jest wynikiem efektów aglomeracji. Modele te przewidują, iż relacja między integracją a aglomeracją przyjmuje kształt odwróconej litery U. Oznacza to, że w pierwszej fazie procesu integracji gospodarczej mogą towarzyszyć zjawiska specjalizacji regionalnej i zwiększenie różnic w dochodzie per capita między regionami bogatszymi a mniej rozwiniętymi²³. Pogłębienie procesu integracji może spowodować, iż regiony biedniejsze, wykazując niższe koszty pracy, będą nadrabiać zaległości.

Badania empiryczne nad lokalizacją przemysłu w Unii Europejskiej nie potwierdzają jednoznacznie, że proces integracji europejskiej miał istotne skutki regionalne odnośnie do

²⁰ D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767 / 2001, s.11.

²¹ Zob. m.in. K. Geppert, M. Happich, A. Stephan, *Regional Disparities in the European Union, Convergence and Agglomeration*, DIW Discussion Papers, No 525 / 2005, s. 2.

²² H. Overman, D. Puga, *Unemployment Clusters across Europe's Regions and Countries*, "Economic Policy", No 34/ 2002, s. 115 -43.

²³ D. Puga, A.J. Venables, *Preferential Trading Arrangements and Industrial Location*, „Journal of International Economics”, No 3-4 (43) / 1997, s.347 – 368.

specjalizacji i koncentracji²⁴. Niektórzy autorzy przyczyn tego stanu rzeczy upatrują w niewielkich wskaźnikach migracji wewnątrz Wspólnoty. Diego Puga zauważył, iż redukcja kosztów handlu i transportu, wpływając na równowagę sił dyspersji i aglomeracji, ma istotny wpływ na lokalizację działalności gospodarczej. Przy wysokich kosztach handlu oznacza ograniczenie się do rynku lokalnego i częste przenoszenie się firm do innych regionów. Przy spadku tych kosztów, bodźce do samowystarczalności zanikają, zaś efekty zewnętrzne powodują koncentrację działalności. Jednakże ceny lokalnych czynników produkcji i dostępność dóbr rosną w miarę pojawiania się efektów aglomeracji. Zatem, przy wystarczającej mobilności czynników produkcji, koszty handlowe spadają, natomiast rosnące ceny czynników wspierają aglomerację poprzez przyciąganie imigrantów. Jednakże, jeśli mobilność jest niska, to przy niskich kosztach handlowych, firmy mogą zmieniać lokalizację.

Autor uważa, iż w przypadku braku polityki regionalnej trudno jest ocenić, czy efekty aglomeracji byłyby większe, czy mniejsze. Dlatego trudno dawać jest konkretne wskazówki dla polityków²⁵.

2. Pozytywne aspekty polityki regionalnej

Pomimo trudności oszacowania wpływu polityki regionalnej na gospodarki krajów beneficjentów można zaobserwować wiele pozytywnych skutków tej działalności. W piątym raporcie o spójności UE porównano dynamikę wzrostu poziomu PKB regionów kohezyjnych krajów UE-15 z pozostałymi regionami w latach 1995 - 2006. W porównaniu z regionami znajdującymi poniżej granicy kwalifikowalności do otrzymania finansowania w ramach Celu 1 PKB regionów objętych Celem 1 wykazywał wzrost na poziomie 0.6 – 0.9 punktu procentowego, wyższy niż wzrost w przypadku podobnych regionów plasujących się powyżej takiej granicy. Sugeruje to, że poziom PKB regionów Celu 1 wzrósł w dwóch okresach programowania (1994 – 1999 oraz 2000 – 2006) mniej więcej o dodatkowe 10%²⁶.

Polityka regionalna ma na celu poprawę wyników gospodarczych regionów, przede wszystkim pod kątem poziomu PKB, zatrudnienia, produktywności, inwestycji i równowagi handlowej. Z uwagi na interakcje zachodzące między wyżej wymienionymi czynnikami na szczeblu regionalnym, krajowym i unijnym oraz szereg wewnętrznych i zewnętrznych czynników, które wywierają na nie wpływ, jedynym sposobem zbadania wpływu polityki spójności na powyższe czynniki było zastosowanie modeli makroekonomicznych.

Komisja Europejska wykorzystwała m.in. dwa różniące się od siebie modele: HERMIN i QUEST. Pierwszy z nich to model makroekonomiczny posiadający cechy neoklasyczne po stronie podażowej. Drugi z nich - QUEST to model równowagi ogólnej wzrostu endogenicznego opracowany w ramach nowej ekonomii keynesowskiej.

Zgodnie z modelem HERMIN, w okresie 2000 – 2006 polityka spójności przyczyniła się do podniesienia poziomu PKB w państwach członkowskich będących głównymi beneficjentami o 1.2% każdego roku w trakcie okresu wydatkowania. Efekty te kumulują się, więc w 2009 roku, w którym kończył się okres implementacji, poziom PKB w tych krajach miał być o 11% wyższy niż w przypadku braku polityki spójności²⁷. W modelu QUEST szacuje się, że stymulacja popytu jest mniejsza niż w modelu HERMIN, ponieważ wydatki na spójność prowadzą do rzeczywistego wzrostu

²⁴ R. Forslid, J.I. Haaland, K.H. Midelfart –Knarvik, *A U-Shaped Europe? A simulation study of industrial location*, "Journal of International Economics", No 57 / 2002, s. 294.

²⁵ D. Puga, *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767 / 2001, s.28 -29.

²⁶ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela, listopad 2010, s.205.

²⁷ *Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela, listopad 2010, s.250.

stóp procentowych (w krajach nienależących do strefy euro) i tym samym wypierają część inwestycji prywatnych.

Również wcześniejsze raporty Komisji dotyczące spójności i sytuacji w regionach potwierdzały sens prowadzenia polityki regionalnej. Na przykład Drugi Raport o Spójności Gospodarczej i Społecznej UE stwierdzał, iż następuje stopniowe wyrównanie różnic w rozwoju liczonemu na poziomie państw członkowskich Unii. Niestety o wiele słabsze wyniki spójności były uzyskiwane na poziomie regionalnym, gdzie różnice utrzymywały się, a w niektórych krajach nawet się pogłębiły.

Trzeci raport kohezyjny analizujący politykę spójności w latach 1994 – 2001 zawierał bardziej optymistyczne wnioski, pomimo iż w tym okresie nasiliła się krytyka tej polityki. W tym okresie dysproporcje rozwoju do średniej w UE mierzone poziomem dochodu i bezrobocia zmniejszały się w państwach kohezyjnych. Konwergencja postępowała również na poziomie regionalnym, co oznacza, że wzrost gospodarczy w regionach najsłabszych był średnio o 1 procent większy aniżeli w pozostałych częściach UE. Jedynym wyjątkiem w badanym okresie były wschodnioniemieckie landy i włoskie Mezzogiorno.

Ustalenia Komisji Europejskiej potwierdza również tzw. Raport Sapira. Analizując spójność gospodarczą w latach 1980 – 2000 autorzy raportu zauważyli, iż większość (68%) środków przypadło sześciu makroregionom (Grecja, Hiszpania, Irlandia, Portugalia, sześć landów wschodnioniemieckich, włoskie Mezzogiorno). Zaobserwowano w nim zarówno zjawisko konwergencji β , jak i σ , gdyż regiony te rozwijały się szybciej niż pozostałe regiony unijne.

Tabela 3

Stopa wzrostu PKB w makroregionach europejskich

Wyszczególnienie	1980 - 1990	1991 - 2000	1991 - 1995	1995 - 2000
6 makroregionów	2.6	3.3.	2.8	3.7
Reszta Europy	2.3	1.9	1.3	2.4
EU - 15	2.4	2.1	1.5	2.6

Źródło: A. Sapir (red.), An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High – Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels 2003, s. 70.

Tabela 4

Indeksy PKB na 1 mieszkańca (PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej)

Wyszczególnienie	1980 - 1990	1991 - 2000	1991 - 1995	1995 - 2000
6 makroregionów	69.3	70.7	73.5	76.8
Reszta UE	109.5	109.1	109.9	108.7
EU - 15	100	100	100	100

Źródło: A. Sapir (red.), An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High – Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission, Brussels 2003, s. 70.

Konwergencja wśród 6 obszarów kohezyjnych wykazywała silne zróżnicowanie. Włoskie Mezzogiorno nie wykazywało żadnych oznak konwergencji, zaś Hiszpania, Portugalia i Grecja rozwijały się w tempie nieco szybszym niż średnia unijna. Natomiast Irlandia i Niemcy wschodnie znacznie poprawiły statystyki dla 6 regionów. Najbardziej imponujący wynik zanotowała Irlandia,

która w ciągu 15 lat z uboższego kraju wspólnotowego stała się jednym z najbogatszych państw Unii (w kategoriach PKB *per capita*)²⁸.

Z rozważań wynika konkluzja, iż konwergencję można zaobserwować na poziomie państw członkowskich i makroregionów, natomiast na poziomie regionów wyniki są różne.

Pozytywne skutki działań w ramach polityki regionalnej dostrzegalne są również w modelach opracowanych przez Jörga Beutela²⁹. Beutel zaprezentował prognozę zmian podstawowych wielkości makroekonomicznych (PKB, zatrudnienie, zasób kapitału) wywołanych napływem funduszy strukturalnych w ramach Celu 1 w prostym modelu input – output dla gospodarek krajowych (Grecja, Irlandia, Portugalia, Hiszpania) oraz dużych regionów (wschodnie landy niemieckie, południe Włoch). Autor zauważył, iż kraje otrzymujące pomoc regionalną rosną w tempie szybszym niż pozostałe kraje. Według tego modelu żaden z krajów kohezyjnych nie mógłby osiągnąć wzrostu powyżej średniej wspólnotowej opierając się wyłącznie na własnych zasobach.

Pozytywne oddziaływanie środków wspólnotowych zostało potwierdzone również w pracy holenderskich ekonomistów Maaïke Beugelsdijka i Sylvestera C.W. Eijffingera³⁰. Stwierdzili oni empirycznie pozytywny wpływ transferów ze środków wspólnotowych na tempo wzrostu gospodarczego krajów mniej zamożnych. Jednocześnie autorzy badali zjawisko ryzyka moralnego i efektu substytucji. Efekty te miały rzekomo występować w przypadku nieefektywnego wykorzystania środków. Ponieważ hipoteza o osiągnięciu słabszych wyników przez tzw. kraje korupcyjne przy wykorzystaniu środków polityki regionalnej nie potwierdziła się, autorzy pozytywnie ocenili przyznanie dużej puli środków na tę politykę dla nowych krajów członkowskich.

Pozytywny wpływ polityki regionalnej na proces konwergencji, w szczególności w hiszpańskich regionach Celu 1 znaleźć można również w pracach hiszpańskiego ekonomisty Angela de la Fuente³¹. Autor zdając sobie sprawę z niedoskonałości danych empirycznych dotyczących przede wszystkim transferów z UE, stwierdził, iż w biedniejszych regionach hiszpańskich proces konwergencji jest zauważalny. Jeśli chodzi o efektywność inwestycji dokonywanych z funduszy wspólnotowych, to wartość parametru charakteryzującego tę efektywność była nieokreślona, co oznacza iż efektywność inwestycji finansowanych z budżetu UE była podobna do tych finansowanych bez tego wsparcia³². Autor uważa, iż jest to wypadkową dwóch czynników: po pierwsze inwestycje z funduszy wspólnotowych mogą być mniej efektywne, gdyż kryteria selekcji i procedury kontroli są rozluźnione, gdy znaczna część kosztów jest ponoszona przez drugą stronę. Po drugie, inwestycje te mogą być bardziej efektywne, gdyż projekty współfinansowane przez UE oznaczają, iż zaangażowanie Komisji pomaga poprawić procedury selekcji i kontroli, zaś rządy krajowe są zainteresowane wyborem najlepszych projektów, którym uda się „przejsć przez filtry” unijne.

²⁸ A. Sapir (red.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High – Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels 2003, s. 70.

²⁹ J. Beutel, *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 – 2006*, Final Report to the Directorate General for Regional Policies, European Commission, May 2002.

³⁰ M. Beugelsdijk, S.C.W. Eijffinger, *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU- 15 in 1995 – 2001*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 43, No 1/ 2005, s.37-51.

³¹ Zob. m.in. A. de la Fuente, X. Vives, *Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain*, „Economic Policy”, No 20/ 1995, s.11-54., A. de la Fuente, *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994 – 99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Paper No 3673/ 2002, A. de la Fuente, R. Doménech, *Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas*, „Moneda y Crédito”, No 222/ 2006, s. 13- 56.

³² A. de la Fuente, *Testing, not Modelling, the Impact of Cohesion Support: A Theoretical Framework and some Preliminary Results for the Spanish Regions*, CESifo Working Paper No 2918, January 2010, s.6-7.

3. Krytyka wspólnotowej polityki spójności

Utrzymywanie się bardzo dużych różnic regionalnych mogłoby wskazywać, iż dotychczas realizowana polityka nie jest w stanie ich zmniejszyć. Do takiego wniosku prowadzi wiele badań ekonometrycznych, których zadaniem był pomiar znaczenia polityki wspólnotowej. Jednym z najbardziej znanych jest model autorstwa M. Boldrin i F. Canovy, w którym autorzy stwierdzili, że zmniejszenie różnic regionalnych wskutek prowadzenia polityki regionalnej nie znajduje potwierdzenia, a głównym skutkiem działania funduszy strukturalnych była redystrybucja środków³³. Działania w ramach tej polityki były motywowane czynnikami politycznymi, a nie ekonomicznymi, co powoduje konieczność całkowitej jej reformy. Autorzy ci uważali, że jeśli fundusze strukturalne miałyby być efektywne w zmniejszaniu różnic regionalnych, wówczas ich napływ powinien być dodatnio skorelowany z produktywnością. W rzeczywistości pomimo znacznych funduszy przeznaczonych na politykę spójności, zmniejszenie różnic w produktywności zachodzi bardzo powoli. Na poparcie swojej tezy Boldrin i Canova podają, iż zmniejszenie nierówności między regionami i państwami europejskimi, którą zanotowano w okresie 1950 – 1973, wydarzyła się w okresie braku wspólnotowej polityki regionalnej. Po tym okresie proces konwergencji został zahamowany.

Tezy sformułowane przez Boldrin i Canovę wydają się jednak mało przekonujące. Po pierwsze są one wynikiem przyjętej struktury analitycznej modelu, a po drugie przedstawione wyniki nie uprawniają do tak silnej krytyki. Wynika to z kilku powodów: autorzy przypisują osiągnięcia regionów efektom polityki regionalnej, a rzeczywistości efekty te są rezultatami działań w różnych obszarach polityki gospodarczej, po drugie: nie biorą pod uwagę różnych uwarunkowań regionów, które korzystają z pomocy strukturalnej; po trzecie nie przedstawiają analizy, jaki wpływ na konwergencję miałby brak polityki regionalnej.

Krytyczne uwagi pod adresem wspólnotowej polityki regionalnej można znaleźć w pracy Midelfart – Knarvik i Overmana³⁴. Zarzucają jej przede wszystkim to, że nie była ona w stanie zapobiec zjawiskom polaryzacji na poziomie regionalnym, a wręcz przeciwnie przyczyniła się do spowolnienia procesu specjalizacji, ponieważ nie uruchomiła mechanizmów, które przyczyniłyby się do zwiększenia przewag komparatywnych różnych regionów. Fundusze strukturalne miałyby zatem przeszkadzać w efektywnej lokalizacji działalności gospodarczej i opóźniać osiąganie korzyści wynikających z procesu integracji.

Jeszcze inne argumenty krytyczne można znaleźć w pracach Philippa Martina³⁵, który utrzymuje, iż istnieje substytucyjność (*trade-off*) między zagregowanym wzrostem a równością regionalną. Z tego powodu polityka regionalna skierowana na relokalizację przedsiębiorstw w kierunku słabiej rozwiniętych może zmniejszyć efektywność całej gospodarki krajowej. Poza tym, polityka ta może przyczynić się do powstania efektów odwrotnych do zamierzonych. Na przykład budowa nowej infrastruktury przyczyniając się do wzrostu handlu między regionami może spowodować, iż przedsiębiorstwa i pracownicy będą przenosić się do regionów bogatszych. Po usunięciu przeszkód w handlu między regionami przedsiębiorstwa będą miały bodziec do lokalizacji w pobliżu dużego rynku (w bogatszym regionie), aby osiągnąć korzyści lokalizacji i „eksportować” własne produkty do regionów biedniejszych. Martin utrzymuje, że środki polityki regionalnej mogłyby być efektywne, gdyby działania obniżały koszty innowacji w regionach słabszych, gdyż w ten sposób można przewyciężyć substytucyjność między wzrostem gospodarczym a równością³⁶.

³³ M. Boldrin, F. Canova, *Inequality and Convergence In Europe`s Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy”, Vol. 16, No 32 / 2001, s. 205 – 253.

³⁴ K.H. Midelfart – Knarvik, H.G. Overman, *Delocation and European Integration. Is Structural Spending Justified?*, „Economic Policy”, Vol 17 (35) /2002, s. 321 – 359.

³⁵ Zob. m.in. Ph. Martin, *The geography of inequalities in Europe*, „Swedish Economic Policy Review”, vol. 12 / 2005, s. 83 108; Ph. Martin, V. Dupont, *Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic*, „Journal of Economic Geography” April; 6 / 2006, s. 223 – 240.

³⁶ Ph. Martin, *Public Policies, Regional Inequalities and Growth*, „Journal of Public Economics”, No 73 / 1999, s.85 – 105.

Inny model opracowany przez Ederveena, de Groota i Nahuisa pokazał, iż europejskie fundusze nie przyczyniły się do wzrostu gospodarczego krajów beneficjentów. Analizując znaczenie różnych zmiennych autorzy uznali, iż sukces polityki regionalnej uzależniony jest od stopnia otwartości gospodarki oraz systemu instytucjonalnego. Autorzy w obliczu zbliżającego się poszerzenia o kraje Europy Środkowo – Wschodniej uznali, iż fundusze powinny być w pierwszym rzędzie przeznaczone na budowę i doskonalenie instytucji w tych krajach³⁷.

Wnioski

Polityka spójności jest podstawowym instrumentem UE stosowanym w dążeniu do harmonijnego rozwoju na całym obszarze Unii. Jej podstawą jest szeroka perspektywa, która uwzględnia nie tylko rozwój gospodarczy opóźnionych regionów i pomoc dla grup społecznych znajdujących się w niekorzystnym położeniu, ale również trwałość środowiska naturalnego oraz szacunek dla cech terytorialnych i kulturowych poszczególnych obszarów UE.

Kraje Wspólnoty uczestniczą w stałym procesie doskonalenia tej polityki. Początkowo wykazywały zainteresowanie głównie absorpcją środków, to jest wydatkowaniem środków pieniężnych, niż rzeczywistymi celami do osiągnięcia w ramach danego programu. Podczas gdy pierwszy aspekt stanowi oczywisty warunek wstępny sukcesu, drugi jest tym, co rzeczywiście się liczy. Na przykład systemy monitorowania koncentrują się bardziej na wydatkach (liczba uczestników szkoleń lub kilometrów wybudowanych dróg), a w mniejszym stopniu na rezultatach (liczba osób, które zdobyły zatrudnienie lub ilość zaoszczędzonego czasu podróży). Istotną rolę mogłaby odegrać tutaj ocena oddziaływania (wpływ lepiej wykształconej siły roboczej lub nowocześniejszych sieci transportowych na rozwój regionalny).

Polityka spójności musi kłaść nacisk na wyniki. Dlatego bardzo ważne jest odwołanie się do rygorystycznych metod oceniania, w tym przeprowadzania hipotetycznej oceny wpływu, oceny kosztów i korzyści, a także różnorodnych modeli ekonometrycznych.

Podstawowy cel polityki regionalnej, sformułowany jeszcze w traktatach rzymskich, czyli wzmocnienie jedności gospodarek i zapewnienie ich harmonijnego rozwoju, poprzez zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych, nie został w pełni zrealizowany. Choć wiele badań potwierdza występowanie procesu konwergencji w krajach Wspólnoty, to jednak jest on stosunkowo powolny. Ponadto proces ten odnotowano głównie na poziomie państw, natomiast w ramach państw członkowskich różnice te utrzymują się, a nawet powiększają.

Przedstawione powyżej wyniki badań empirycznych, które analizowały wpływ polityki regionalnej na proces konwergencji dały skrajnie różne rezultaty, co było wynikiem odmiennego doboru danych, próby regionów, czasu badania i samej konstrukcji modeli. Umiarkowane wyniki badania nie mogą jednak przesądzać o celowości dalszego prowadzenia polityki regionalnej, gdyż oprócz efektów mierzalnych, istnieją również obszary działalności, które są istotne dla dobrobytu społeczeństwa, ale trudno mierzalne (ochrona środowiska, opieka zdrowotna, równouprawnienie itp.)

³⁷ S. Ederveen, H.L.F. de Groot, R. Nahuis, *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, ERS Conference Papers, 03p538 / 2003, s. 21. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/538.pdf>.

Bibliografia

Książki i artykuły

- Abramovitz M., David P.A., *Convergence and Deferred Catch-Up; Productivity Leadership and the Waning of American Exceptionalism*, w: R. Landau, T. Taylor, G. Wright (red.), *The Mosaic of Economic Growth*, Stanford University Press, Stanford 1996.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., *Convergence across States and Regions*, Brookings Papers on Economic Activity, No 1/ 1991.
- Barro R.J. , .Sala-i-Martin X., *Economic Growth*, New York, McGraw-Hill 1995.
- Baumol W.J., Wolff E.N., *Productivity Growth, Convergence and Welfare: Reply*, „American Economic Review”, No 78 (5) / 1988.
- Beugelsdijk M, Eijffinger S.C.W., *The Effectiveness of Structural Policy in the European Union: An Empirical Analysis for the EU- 15 in 1995 – 2001*, „Journal of Common Market Studies”, Vol. 43, No 1/ 2005.
- Boldrin M., Canova F., *Inequality and Convergence In Europe`s Regions: Reconsidering European Regional Policies*, „Economic Policy”, Vol. 16, No 32 / 2001.
- Burda M., Wyplosz Ch, *Makroekonomia. Podręcznik europejski*, PWE, Warszawa 2000.
- Canova F., Marcet A., *The Poor Stay Poor: Non- convergence cross Countries and Regions*, CEPR Discussion Paper, No 1265 / 1995.
- Caselli F., Esquivel G., Lefort F., *Reopening the Convergence Debate: A New Look at Cross-Country Growth Empirics*, „Journal of Economic Growth”, No 1/ 1996.
- Cuadrado – Roura J.R., *Regional Convergence in the European Union: From Hypothesis to the Actual Trends*, „The Annals of Regional Science”, No 35/ 2001.
- Dowrick S., De Long J.B., *Globalisation and Convergence*, NBER Working Papers No 9589 / 2001.
- Dowrick S., Nguyen D-T., *OECD Comparative Economic Growth 1950 - 85; Catch – Up and Convergence*, „American Economic Review”, No 79 (5) / 1989.
- de la Fuente A., *The Effect of Structural Fund Spending on the Spanish regions: an assessment of the 1994 – 99 Objective 1 CSF*, CEPR Discussion Paper No 3673/ 2002
- de la Fuente A., *Testing, not Modelling, the Impact of Cohesion Support: A Theoretical Framework and some Preliminary Results for the Spanish Regions*, CESifo Working Paper No 2918, January 2010.
- de la Fuente A., Doménech R., *Capital humano, crecimiento y desigualdad en las regiones españolas*, „Moneda y Crédito”, No 222/ 2006.
- de la Fuente A., Vives X., *Infrastructure and Education as Instruments of Regional Policy: Evidence from Spain*, „Economic Policy”, No 20/ 1995.
- Ederveen S., Gorter J, de Mooij R., Nahuis R., *Funds and Games. The Economics of European Cohesion Policy*, Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague 2002.
- Ederveen S., de Groot H.L.F., Nahuis R., *Fertile soil for Structural Funds? A panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy*, ERSa Conference Papers, 03p538 / 2003, s. 21. <http://www-sre.wu-wien.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa03/cdrom/papers/538.pdf>
- Forslid R., Haaland J.I., Midelfart –Knarvik K.H., *A U-Shaped Europe? A simulation study of industrial location*, „Journal of International Economics”, No 57 / 2002.
- Geppert K., Happich M, Stephan A., *Regional Disparities in the European Union, Convergence and Agglomeration*, DIW Discussion Papers, No 525 / 2005.
- Grossman G.M., Helpman E., *Comparative Advantage and Long-run Growth*, „American Economic Review”, No 80/ 1994.
- Krugman P., *Increasing Returns and Economic Geography*, „Journal of Political Economy”, No 99/1991.
- Krugman, A. Venables, *Globalisation and the Inequality of Nations*, „Quarterly Journal of Economics”, No 110/1995.

- Martin Ph., *Public Policies, Regional Inequalities and Growth*, „Journal of Public Economics”, No 73 / 1999.
- Martin Ph., *The geography of inequalities in Europe*, “Swedish Economic Policy Review”, vol. 12 / 2005.
- Martin Ph., Dupont V., *Subsidies to Poor Regions and Inequalities: Some Unpleasant Arithmetic*, “Journal of Economic Geography” April; 6 / 2006
- Midelfart – Knarvik K.H., H.G. Overman, *Delocation and European Integration. Is Structural Spending Justified?*, “Economic Policy”, Vol 17 (35) /2002.
- Neven D., Gouyette C., *Regional Convergence In the European Community*, “Journal of Common Market Studies”, No 1 (33) / 1995.
- Overman H., Puga D., *Unemployment Clusters across Europe`s Regions and Countries*, “Economic Policy”, No 34/ 2002.
- Piacentini P., Sulis G., *Crescita virtuosa e crescita neodualistica nell`ambito regionale: tendenze recenti per le aree europee in ritardo di sviluppo*, „Rivista economica del Mezzogiorno”, No 1/ 2000.
- Puga D., *European Regional Policies in Light of Recent Location Theories*, CEPR, Discussion Paper Series, No 2767 / 2001.
- D. Puga, Venables A.J., *Preferential Trading Arrangements and Industrial Location*, „Journal of International Economics”, No 3-4 (43) / 1997.
- Quah D.T., *Regional Convergence Clusters across Europe*, Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 274/ 1995.
- Romer P., *Increasing Returns and Endogenous Growth*, “Journal of Political Economy” No 94 / 1986.
- Viesti G., Prota F., *Le nuove politiche regionali dell`Unione Europea*, Il Mulino, Bologna 2007.
- Williamson J.G., *Globalization, Convergence and History*, NBER Working Paper No 5259 / 1995.
- Wysokińska Z., Witkowska J., *Integracja Europejska. Europeizacja polityki ekonomiczno – społecznej w Unii Europejskiej i umiędzynarodowienie rynków Nowych Krajów Członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2010.

Dokumenty

- Beutel J., *The economic impact of objective 1 interventions for the period 2000 – 2006*, Final Report to the Directorate General for Regional Policies, European Commission, May 2002.
- Inwestowanie w przyszłość Europy. Piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej*, Komisja Europejska, Bruksela, listopad 2010.
- Sapir A. (red.), *An Agenda for a Growing Europe. Making the EU Economic System Deliver. Report of an Independent High – Level Study Group established on the initiative of the President of the European Commission*, Brussels 2003.