



TOMASZ DOROŻYŃSKI

Rola polityki spójności Unii Europejskiej w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych



Wnioski dla Polski



WYDAWNICTWO
UNIwersytetu
ŁÓDZKIEGO

TOMASZ DOROŻYŃSKI

**Rola polityki spójności
Unii Europejskiej
w usuwaniu
regionalnych
nierówności
gospodarczych
Wnioski dla Polski**

 WYDAWNICTWO
UNIWERSYTETU
ŁÓDZKIEGO

ŁÓDŹ 2012

Tomasz Dorożyński – Katedra Wymiany Międzynarodowej, Wydział Ekonomiczno-Socjologiczny
Uniwersytet Łódzki, 90-255 Łódź, ul. POW 3/5

RECENZENT

Krystyna Gawlikowska-Hueckel

REDAKTOR WYDAWNICTWA UŁ

Danuta Bąk

SKŁAD I ŁAMANIE

AGENT PR – Piotr Mazur

OKŁADKĘ PROJEKTOWAŁA

Barbara Grzejszczak

Publikacja została sfinansowana z dotacji na zadania służące rozwojowi młodych naukowców i doktorantów oraz ze środków Dziekana Wydziału Ekonomiczno-Socjologicznego UŁ

© Copyright by Uniwersytet Łódzki, Łódź 2012

Wydane przez Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego Wydanie I.

6025/2012

ISBN (wersja drukowana) 978-83-7525-777-9

ISBN (ebook) 978-83-7969-234-7

Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego

90-131 Łódź, ul. Lindleya 8

www.wydawnictwo.uni.lodz.pl

e-mail: ksiegarnia@uni.lodz.pl

tel. (42) 665 58 63, faks (42) 665 58 62

Spis treści

Wstęp.....	7
Rozdział 1	
Wybrane aspekty rozwoju regionalnego.....	13
1.1. Klasyczne teorie lokalizacji.....	14
1.2. Efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji.....	21
1.3. Teorie neoklasyczne.....	26
1.4. Teorie rozwoju „od góry”.....	28
1.5. Teorie polaryzacji.....	32
1.6. Koncepcje rozwoju „od dołu”.....	37
1.7. Nowe teorie wzrostu.....	39
1.8. Konkurencyjność lokalizacji.....	43
1.9. Podsumowanie.....	48
Rozdział 2	
Wpływ integracji na nierówności regionalne.....	49
2.1. Liberalizacja obrotów handlowych w EWG.....	49
2.1.1. Krótkookresowe skutki integracji – teoria unii celnej.....	53
2.1.2. Dynamiczne efekty regionalnej liberalizacji handlu.....	56
2.1.3. Liberalizacja obrotów handlowych a dysproporcje gospodarcze.....	58
2.2. Wspólny rynek.....	61
2.2.1. Tworzenie jednolitego rynku wewnętrznego na obszarze WE.....	61
2.2.2. Program Europa 1992.....	64
2.2.3. Wpływ wspólnego rynku na dysproporcje gospodarcze.....	71
2.3. Unia gospodarcza i walutowa.....	74
2.3.1. Podstawy teoretyczne.....	74
2.3.2. Tworzenie unii gospodarczej i walutowej na obszarze WE.....	76
2.3.3. Opinia Komitetu Regionów w sprawie unii gospodarczej i walutowej.....	78
2.3.4. Wpływ integracji gospodarczej i walutowej na nierówności regionalne.....	80
2.4. Podsumowanie.....	85
Rozdział 3	
Ewolucja unijnej polityki spójności.....	87
3.1. Etap I – narodowa polityka regionalna (1958–1974).....	88
3.2. Etap II – początki wspólnej polityki regionalnej (1975–1988).....	91

3.3. Etap III – reforma polityki regionalnej (1989–1993)	95
3.4. Etap IV – tworzenie unii gospodarczej i walutowej (1994–1999)	99
3.5. Etap V – polityka spójności w perspektywie rozszerzenia (2000–2006)	105
3.6. Etap VI – polityka spójności Unii Europejskiej (2007–2013)	115
3.7. Polityka spójności po 2013 r.	122
3.8. Podsumowanie	123
 Rozdział 4	
Zasady i instrumenty polityki spójności Unii Europejskiej	125
4.1. Zasady	125
4.2. Instrumenty	130
4.3. Podsumowanie	132
 Rozdział 5	
Efekty unijnej polityki spójności	135
5.1. Ocena polityki w latach 1989–1999	135
5.1.1. Główne obszary wykorzystania instrumentów w latach 1989–1993.....	137
5.1.2. Efekty polityki w latach 1989–1993.....	138
5.1.3. Główne obszary wykorzystania instrumentów w latach 1994–1999.....	144
5.1.4. Efekty polityki w latach 1994–1999.....	148
5.2. Doświadczenia wybranych państw członkowskich w realizacji polityki w latach 1989–1999	153
5.2.1. Hiszpania.....	153
5.2.2. Irlandia.....	159
5.2.3. Grecja.....	168
5.3. Efekty polityki spójności UE w latach 2000–2006	171
5.4. Wpływ funduszy strukturalnych na procesy konwergencji w Unii Europejskiej	172
5.5. Podsumowanie	180
 Rozdział 6	
Realizacja polityki spójności w Polsce	183
6.1. System programowania 2004–2006	183
6.2. Ocena systemu programowania 2004–2006	189
6.3. System instytucjonalny wykorzystania funduszy strukturalnych w Polsce w latach 2007–2013	193
6.4. Znaczenie funduszy strukturalnych UE dla sytuacji społeczno-gospodarczej polskich regionów	198
6.4.1. Ocena efektów makroekonomicznych.....	198
6.4.2. Zróżnicowanie regionalne.....	199
6.4.3. Infrastruktura transportowa i ochrony środowiska.....	203
6.4.4. Infrastruktura społeczna.....	205
6.4.5. Zasoby ludzkie i gospodarka oparta na wiedzy.....	205

6.5. Rola funduszy strukturalnych UE w promocji zatrudnienia	206
6.5.1. Ocena wpływu funduszy europejskich na polską gospodarkę w kontekście rynku pracy.....	207
6.5.2. Wpływ funduszy strukturalnych na krajowy rynek pracy.....	209
6.5.3. Wpływ projektów systemowych powiatowych urzędów pracy na rynek pracy w świetle badań ewaluacyjnych.....	210
6.6. Podsumowanie	214
Zakończenie	215
Bibliografia	223
Wykaz skrótów	241
OdRedakcji	243

Wstęp

Proces międzynarodowej integracji gospodarczej po II wojnie światowej odgrywał i nadal odgrywa bardzo istotną rolę w życiu ekonomicznym, społecznym i politycznym Europy¹. W procesie tym można zauważyć wzrost znaczenia regionów i społeczności lokalnych w różnych dziedzinach. Jednocześnie występują duże międzyregionalne dysproporcje w rozwoju społeczno-gospodarczym i terytorialnym. W celu ich usuwania Unia Europejska (UE) realizuje politykę spójności. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność, subsydiarność i spójność. W związku z tym potrzebna jest ocena polityki spójności, która jest jednym z najistotniejszych i najbardziej kosztownych dla wspólnego budżetu aspektów funkcjonowania UE. W Polsce system wdrażania polityki spójności znajduje się w fazie rozwoju i zdobywania doświadczeń. Polska jest jednym z jej największych beneficjentów. Konieczne jest zatem stworzenie efektywnego systemu realizacji polityki spójności, w czym pomocne mogą być doświadczenia innych państw członkowskich. Podjęcie tych działań jest szczególnie ważne w ramach nowej perspektywy budżetowej na lata 2014–2020.

Złożoność problematyki regionalnej wynika przede wszystkim z jej wielowymiarowości i interdyscyplinarności, przy tym mamy do czynienia z istnieniem wielu różnych definicji regionu². Na wielowymiarowość składa się m. in. aspekt polityczno-administracyjny, ekonomiczny, społeczno-kulturowy i przestrzenny³.

¹ Jak podaje F. Machlup (za: *Oxford English Dictionary*), słowo integracja w znaczeniu 'połączenia części w pewną całość' po raz pierwszy pojawiło się w piśmiennictwie w 1620 r. Szerzej o zastosowaniu tego terminu w ekonomii w: F. Machlup, *Integracja gospodarcza – narodziny i rozwój idei*, PWN, Warszawa 1986.

² Szersze omówienie pojęcia regionu znajdziemy m. in. w: T. Palmowski, *Rola regionów transgranicznych w procesie integracji europejskiej*, Wyd. UG, Gdańsk 2000; W. Kosiedowski, *Teoretyczne problemy rozwoju regionalnego*, [w:] *Zarządzanie rozwojem regionalnym i lokalnym. Problemy teorii i praktyki*, red. W. Kosiedowski, Wyd. TNOiK, Toruń 2001; Z. Silski, *Elementy ekonomiki regionalnej*, Wyd. Politechniki Koszalińskiej, Koszalin 1997; Cz. Bielecki, *Ekonomika i planowanie regionów*, PWE, Warszawa 1974; B. Winiarski, *Polityka regionalna*, PWE, Warszawa 1976 i in.

³ Próbę syntezy różnych definicji regionu ekonomicznego znajdziemy m. in. w pracy K. Kućńskiego, *Podstawy teorii rozwoju ekonomicznego*, PWN, Warszawa 1990.

Wielostronne postrzeganie problematyki rozwoju regionalnego prowadzi do zainteresowania nią i zaangażowania do jej analizy różnych dyscyplin naukowych. Z punktu widzenia polityczno-administracyjnego wchodzi ona w obszar zainteresowań m. in. historii myśli politycznej, politologii, prawa i administracji oraz geografii politycznej. Kontekst ekonomiczny bada historia myśli ekonomicznej, ekonomika regionalna i lokalna, demografia, finanse publiczne, gospodarka przestrzenna, makro- i mikroekonomia oraz teoria organizacji i zarządzania. W związku ze społeczno-kulturowym aspektem rozwoju regionalnego należy wspomnieć o socjologii, polityce społecznej, kulturoznawstwie, etnologii i etnografii oraz innych naukach humanistycznych. Wymiar przestrzenny rozwoju regionalnego czerpie z dorobku takich dziedzin naukowych, jak: ochrona środowiska, geografia fizyczna i gospodarcza, nauki rolnicze i przyrodnicze oraz techniczne (transport, infrastruktura)⁴.

Pojęcie „region” ma wielorakie znaczenie, wyznaczające różne ilościowo i jakościowo zbiory elementów oraz jednostek przestrzennych. W związku z tym wyróżnia się regiony: ekonomiczne, planistyczne, administracyjne, urbanistyczne, krajobrazowe, społeczne, demograficzne itd. Prowadzi to do formułowania różnorodnych definicji regionu oraz różnych klasyfikacji. Obecnie najczęściej region jest postrzegany jako podsystem strefowy o charakterze przestrzennym. Ogólnie można więc przyjąć, że region to zespół obszarów graniczących ze sobą, wyróżnionych pod względem podobnych kryteriów w stosunku do obszarów przyległych⁵. Z punktu widzenia roli i miejsca regionu w polityce regionalnej najważniejsze znaczenie mają cztery czynniki: charakter polityki regionalnej, typ regionu, model organizacji terytorialnej państwa oraz wpływ instytucji i organizacji regionalnych. Ze względu na temat i zakres pracy przyjmuje się, że pojęcie regionu jest jednoznaczne z ujednoliconą nomenklaturą jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – tzw. NUTS.

Z problematyką zróżnicowania międzyregionalnego związane jest pojęcie spójności. Spójność, wg Instytutu Badań Ekonomicznych i Społecznych w Londynie, to stopień nierówności pomiędzy regionami, który jest politycznie i społecznie akceptowalny. Można wyróżnić trzy aspekty spójności: ekonomiczny, społeczny i terytorialny.

Całością działań władz lokalnych, regionalnych i państwowych w zakresie świadomego oddziaływania na rozwój społeczno-gospodarczy regionów określany jest mianem polityki regionalnej. Mówimy zatem o polityce rozwoju gospodarczego realizowanej w wymiarze terytorialnym. Polityka regionalna zajmuje coraz ważniejsze miejsce w polityce ekonomicznej. Wynika to m. in.

⁴ D. Waldziński, *Polityka regionalna w Polsce w procesie przemian kulturowo-cywilizacyjnych. Zarys problemu*, Wyd. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego, Olsztyn 2005, s. 17–31.

⁵ S. Korenik, *Dysproporcje w rozwoju regionów Polski – wybrane aspekty*, Wydawnictwo AE im. O. Langego we Wrocławiu, Wrocław 2003, s. 50.

z rosnącego znaczenia regionów (regionalizacja gospodarek narodowych), zachodzących procesów globalizacji i regionalizacji gospodarki światowej, rozwoju technologii informacyjnych i komunikacyjnych, zagrożeń środowiskowych oraz upowszechnienia wiedzy nt. dysproporcji rozwojowych i dążenia do spójności. W związku z procesem decentralizacji oraz wykorzystaniem endogenicznego potencjału regionów wzrasta znaczenie polityki intraregionalnej. Nie oznacza to oczywiście marginalizacji koordynacji interregionalnej, której zadaniem jest równoważenie rozwoju w skali całego państwa⁶.

Z pojęciem polityki regionalnej jest związany szerszy termin – polityki strukturalnej, obejmującej działania mające na celu przebudowę struktur gospodarczych, a tym samym ich modernizację ekonomiczną oraz optymalizację wykorzystania zasobów. Zatem polityka regionalna stanowi część polityki strukturalnej państwa lub ugrupowania integracyjnego.

Jednym z celów restrukturyzacji i modernizacji gospodarki jest zwiększanie spójności między poszczególnymi obszarami. Polityka spójności 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 regionów⁷. Jak już wspomniano, w celu usuwania regionalnych nierówności gospodarczych Unia Europejska realizuje politykę spójności. Do jej najważniejszych przesłanek należą efektywność i równość⁸.

Efektywność jest argumentem o charakterze ekonomicznym. Regionalne nierówności gospodarcze przyczyniają się do niewłaściwego wykorzystania czynników produkcji. Instrumenty polityki spójności, poprzez mechanizm redystrybucji, przyczyniają się do usuwania barier w rozwoju. Wówczas zasoby, które były niewykorzystane lub źle wykorzystane, mogą ponownie lub lepiej uczestniczyć w procesie produkcji. W ten sposób polityka spójności przyczynia się do efektywniejszej alokacji zasobów, a tym samym do wzrostu dobrobytu.

Równość jest przesłanką natury społecznej. Koncepcja integracji europejskiej zakłada m. in. solidarność i spójność społeczną, zgodnie z którymi dysproporcje nie są akceptowane. Można zatem przyjąć pewne minimalne, równe standardy dostępu do dóbr publicznych. Obszary, które nie są w stanie ich osiągnąć, otrzymują dodatkowe wsparcie poprzez mechanizm redystrybucji dochodów. Środki te mają przyczynić się do poprawy warunków życia oraz wyrównywania szans.

⁶ *Polityka gospodarcza*, red. B. Winiarski, PWN, Warszawa 2006, s. 278–288.

⁷ M. Greta, W. Kasperkiewicz, *Podstawy integracji europejskiej – od Traktatu Rzymskiego do Amsterdamskiego*, Wydawnictwo Absolwent, Łódź 1999, s. 135.

⁸ J. Pelkmans, *European Integration. Methods and Economic Analysis*, Longman 1997, s. 255–256.

W ten sposób uzasadnia się wydatki na realizację działań w celu usuwania nierówności pomiędzy grupami społecznymi, regionami i państwami⁹.

Polityka spójności znajduje zatem uzasadnienie ekonomiczne i społeczne. Jest to jednak uwarunkowane akceptacją dla aktywnej roli Unii Europejskiej i państw członkowskich w gospodarce, a tym samym zgodą na ponadnarodowy interwencjonizm. Mechanizm polityki spójności opiera się głównie na transferach, a zatem istotą polityki spójności jest redystrybucja dochodów w celu wspierania wybranych obszarów oraz defaworyzowanych grup społecznych.

Tematem do dyskusji pozostaje równowaga (*right balance*) pomiędzy równością a efektywnością. Kluczową kwestią jest odpowiedź na pytania: kogo i w jaki sposób wspierać, czy pomoc powinna być kierowana do obszarów, które gwarantują największą wartość dodaną, czy też priorytetem powinno być wyrównywanie szans i wspieranie najuboższych. Obecnie polityka spójności stara się łączyć oba cele. Jednak przy ograniczonych środkach i rosnących dysproporcjach społecznych, gospodarczych i terytorialnych działania te są nieskuteczne. Dodatkowym problemem wymagającym rozwiązania pozostaje coraz częstsze wykorzystywanie instrumentów polityki spójności do załatwiania spraw bieżących i wyřęczanie w ten sposób budżetu i polityk krajowych.

Podstawowymi miernikami oceny poziomu rozwoju regionów oraz spójności społeczno-gospodarczej są: PKB na mieszkańca, stopa bezrobocia, wskaźnik zatrudnienia, poziom nakładów na B + R w relacji do PKB, mierniki jakości kapitału ludzkiego oraz poziom rozwoju infrastruktury podstawowej.

Głównym celem pracy jest ocena skuteczności unijnej polityki spójności z punktu widzenia eliminowania regionalnych nierówności gospodarczych, a w szczególności:

- identyfikacja przyczyn dysproporcji w rozwoju regionów w świetle wybranych teorii;
- ocena wpływu integracji na nierówności gospodarcze na obszarze UE;
- ocena wpływu zasad i instrumentów polityki spójności na funkcjonowanie systemu wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności;
- ocena efektów polityki spójności na obszarze UE, a w szczególności w państwach kohezyjnych i regionach objętych celem nr 1;
- ocena realizacji polityki spójności w Polsce.

Metodą badawczą jest analiza literatury przedmiotu. Podstawą prowadzonych badań były pierwotne materiały źródłowe, takie jak: plany rozwoju, dokumenty programowe, raporty, badania oraz źródła wtórne prezentowane w różnych opracowaniach. Ponadto w pracy zostały wykorzystane akty prawne UE, w szczególności rozporządzenia Rady Unii Europejskiej oraz Parlamentu Europejskiego, a także polskie ustawodawstwo.

⁹ W. Molle, *Ekonomika integracji europejskiej. Teoria, praktyka, polityka*, Fundacja Gospodarcza, Gdańsk 2000, s. 442–443; *Integracja europejska. Podręcznik akademicki*, red. A. Marszałek, PWE, Warszawa 2004, s. 226–227.

Ze względu na obszerność problematyki uwaga została skoncentrowana na teoretycznym wyjaśnieniu przyczyn występowania regionalnych nierówności gospodarczych, analizie wpływu integracji na nierówności regionalne, ewolucji unijnej polityki spójności, analizie zasad i instrumentów tej polityki oraz ocenie efektów jej wdrażania. Istotną częścią pracy jest analiza systemu wykorzystania polityki spójności w usuwaniu regionalnych nierówności gospodarczych w Polsce.

Badanie obejmuje okres od powstania polityki regionalnej w 1958 r. Tak długi horyzont czasowy jest uzasadniony utworzeniem pierwszych funduszy strukturalnych na mocy Traktatu Rzymskiego. W ewolucji polityki spójności na szczególną uwagę zasługuje rok 1989, kiedy wprowadzono najważniejsze reformy w zakresie instrumentów, celów priorytetowych i zasad funkcjonowania. W wymiarze przestrzennym badanie zostało ograniczone do państw kohezyjnych oraz regionów objętych celem 1. polityki regionalnej. Wynika to z faktu, że wymienione obszary są lub były beneficjentami tych samych instrumentów, z których korzystają obecnie wszystkie regiony w Polsce. Analiza dotycząca polskiego systemu wdrażania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności obejmuje lata 2004–2013. Ze względu na trwający okres programowania 2007–2013 odniesiono się jedynie częściowo do jego efektów. Stan prawny dotyczący zasad i instrumentów polityki spójności obejmuje lata 2000–2006 oraz 2007–2013.

Praca ma charakter teoretyczno-poznawczy, zachowując jednak charakter aplikacyjny. Wyniki badań mogą być pewnym wkładem w proces tworzenia dokumentów programowych, które określają obszary wsparcia oraz sposób wdrażania instrumentów polityki spójności. Wnioski mogą być również wykorzystane w procesie rozwoju systemu instytucjonalnego związanego z realizacją projektów w Polsce.

Struktura pracy wynika z postawionych celów oraz założeń badawczych. Praca składa się z sześciu rozdziałów.

Celem rozdziału 1 jest prezentacja teorii, próbujących wyjaśnić przyczyny występowania dysproporcji w rozwoju regionów. 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 bez trudu odnaleźć wiele klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Na potrzeby tej pracy 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 gospodarczego.

Celem rozdziału 2 jest analiza wpływu międzynarodowej integracji na nierówności regionalne w krajach członkowskich, w oparciu o doświadczenia Unii Europejskiej. Szczególne znaczenie mają tu zagadnienia związane z budową unii celnej, wspólnego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej.

W rozdziale 3 przedstawiono ewolucję wspólnotowej polityki spójności – od powstania Wspólnot Europejskich aż po obecnie realizowany budżet na lata 2007–2013. Jest to pierwszy okres programowania, w którym w pełni uczestniczą nowe kraje członkowskie Unii Europejskiej, współdecydując jednocześnie o jego kształcie programowym i wymiarze finansowym.

Celem rozdziału 4 jest ocena czynników wpływających na kształt i efektywność polityki spójności. Zdaniem autora, najważniejsze znaczenie mają zasady i instrumenty tej polityki, bo to one określają dziedziny, do których będzie kierowana pomoc, i sposób realizacji projektów. Zasady polityki spójności stanowią jednocześnie podstawowe wytyczne dla państw członkowskich i ich regionów – beneficjentów pomocy strukturalnej. Do głównych instrumentów polityki spójności należą fundusze strukturalne.

Rozdział 5 zawiera ocenę efektów wdrażania instrumentów wspólnotowej polityki spójności w świetle badań empirycznych. Autor skoncentrował się na trzech okresach programowania, tj. latach 1989–1993, 1994–1999 oraz 2000–2006. Ważnym elementem tej części pracy jest próba oceny procesów realnej konwergencji w Unii Europejskiej oraz wpływu polityki spójności i funduszy strukturalnych na zróżnicowanie rozwoju społeczno-gospodarczego regionów.

Rozdział 6 ma charakter aplikacyjny. Jego celem jest sformułowanie wniosków odnośnie do systemu wdrażania instrumentów polityki spójności w Polsce. Krótki okres badawczy nie pozwala na kompleksową ocenę efektów jego funkcjonowania, umożliwia jednak wyciągnięcie wniosków, które mogą być istotne w perspektywie tworzenia nowych dokumentów programowania na lata 2014–2020. Pracę kończy podsumowanie zawierające wnioski i rekomendacje.

Na zakończenie chciałbym podziękować Panu Profesorowi Januszowi Świerkockiemu za wsparcie merytoryczne przy pracy doktorskiej oraz we wszystkich projektach naukowych, które dotychczas wspólnie zrealizowaliśmy w Katedrze Wymiany Międzynarodowej UŁ. Dziękuję również Recenzentom – Pani Profesor Krystynie Gawlikowskiej-Hueckel i Pani Profesor Aleksandrze Jewtuchowicz za niezwykle cenne uwagi i wskazówki.

Rozdział 1

Wybrane aspekty rozwoju regionalnego

Celem rozdziału 1 jest prezentacja teorii, próbujących wyjaśnić przyczyny występowania dysproporcji w rozwoju regionów. W literaturze przedmiotu można bez trudu odnaleźć wiele różnych klasyfikacji teorii rozwoju regionalnego. Syntetyczny ich podział prezentuje m. in. K. Gawlikowska-Hueckel¹:

– pierwsza grupa teorii wyjaśnia pierwotne przyczyny działalności gospodarczej w przestrzeni; należą do nich m. in. teorie lokalizacji oraz teorie opisujące efekty aglomeracyjne i proces urbanizacji;

– druga grupa teorii opisuje procesy i czynniki, które spowodowały przyspieszenie rozwoju jednych obszarów i stagnację innych; należą do nich teorie polaryzacji, w tym m. in. polaryzacji sektorowej (F. Perroux), polaryzacji regionalnej (G. Myrdal) oraz model centrum–peryferie (R. Prebisch i J. Friedmann);

– trzecia grupa teorii związana jest z poszukiwaniem przyczyn zróżnicowania w kontekście wzrostu gospodarczego; należą do nich m. in. neoklasyczny model wzrostu i tzw. nowe teorie wzrostu.

Powyższy podział wykorzystano też w niniejszym rozdziale.

Modele rozwoju regionalnego posiadają wymiar praktyczny. Mogą służyć wspieraniu procesów rozwoju oraz usprawnieniu organizacji działań na rzecz kształtowania przestrzeni, struktury i funkcjonowania terytorialnego systemu gospodarczo-społecznego². Jedne teorie wyraźnie akcentują czynniki rozwoju, inne uznają za naj-

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

² Prezentowanych poniżej teorii rozwoju regionalnego nie należy mylić z teoriami regionalizmu, które opisują przede wszystkim procesy kształtowania międzypaństwowej współpracy politycznej i gospodarczej. Wśród teorii regionalizmu można wymienić: regionalizm konserwatywny, progresywny, technokratyczny, populistyczny, separatystyczny oraz inne teorie politologiczne, m. in. federalizm, funkcjonalizm i neofunkcjonalizm. Szerzej w: T. G. Grosse, *Polityka regionalna Unii Europejskiej – przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa 2004, s. 10–11.

ważniejsze problemy organizacji i zarządzania, a jeszcze inne skupiają swoją uwagę na ekologii oraz otoczeniu gospodarczym i społecznym. Warto podkreślić, że dorobek teoretyczny w zakresie rozwoju regionalnego jest podstawą prac przy konstruowaniu strategii rozwoju gospodarczego, wyjaśnianiu lokalnych i regionalnych dysproporcji w rozwoju, genezy ich powstawania oraz możliwości zmniejszania różnic³.

1.1. Klasyczne teorie lokalizacji

Teoria lokalizacji jest przede wszystkim geograficznym i ekonomicznym studium podejmującym zarówno historyczne, jak i współczesne problemy rozmieszczenia działalności. Pojęcie lokalizacji można rozumieć dwojako. Po pierwsze, statycznie, gdy opisujemy 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 podejmowaniu decyzji o lokalizacji tych elementów⁴.

Teorie lokalizacji skupiają się na wyjaśnianiu struktur przestrzennych. Celem teorii lokalizacji jest wskazanie optymalnego miejsca do usytuowania działalności gospodarczej. W tym celu wypracowany został obszerny katalog czynników lokalizacji, który obejmuje m. in.: czynniki warunkujące efektywność przedsiębiorstwa, decydujące o korzyściach z wydajności, czynniki aglomeracyjne oraz infrastrukturę.

Elementy teorii lokalizacji można już odnaleźć w pracach twórców ekonomii klasycznej – A. Smitha i D. Ricardo. Zagadnienie to podejmowali także fizjokraci, Ch. de Montesquieu oraz F. Quesnay. Korzyści wynikające z bliskiego położenia przedsiębiorstw dostrzegł również A. Marshall⁵. W sposób szczególny podkreślał on wpływ lokalizacji na postęp techniczny, podział pracy, tworzenie firm kooperujących i usługowych w stosunku do istniejących podmiotów, rozwój oferty asortymentowej przedsiębiorstw oraz kształtowanie się wyspecjalizowanego rynku pracy.

Szczytowy okres rozwoju teorii lokalizacji przypada na wiek XIX i 1. połowę wieku XX. Do głównych przedstawicieli klasycznych teorii lokalizacji należą: Johann Heinrich von Thünen, Alfred Weber, Walter Christaller i August Lösch.

Prekursorem teorii lokalizacji był von Thünen, który w 1826 r. stworzył koncepcję produktywności państwa w oparciu o model lokalizacji struktur. Przyjął w niej następujące założenia⁶:

³ B. Filipiak, M. Kogut, A. Szewczuk, M. Ziolo, *Rozwój lokalny i regionalny. Uwarunkowania, finanse, procedury*, Fundacja na Rzecz Uniwersytetu Szczecińskiego, Szczecin 2005, s. 35–36.

⁴ Szerzej w: K. Kuciński, *Geografia ekonomiczna. Zarys teoretyczny*, Szkoła Główna Handlowa, Warszawa 1997, s. 66.

⁵ A. Marshall, *Zasady ekonomiki*, Warszawa 1925.

⁶ K. von Stackelberg, U. Hahne, *Teorie rozwoju regionalnego*, [w:] *Rozwój ekonomiczny regionów. Rynek pracy. Procesy migracyjne – Polska, Czechy, Niemcy*, red. S. Golinowska, Raport Instytutu Pracy i Spraw Socjalnych, Warszawa 1998, s. 36.