

analogicznego oznaczenia zgodnie ze wspólnotowymi przepisami).

W Grecji głównym instrumentem szczebla ogólnokrajowego, służącym propagowaniu spójności gospodarczej i społecznej, jest Program Inwestycji Publicznych, z którego finansowane są duże przedsięwzięcia infrastrukturalne w dziedzinie transportu, edukacji, zdrowia, kultury i innych sektorów o kluczowym znaczeniu dla gospodarki, na poziomie zarówno całego kraju, jak i regionów. Większa część środków alokowanych w ramach programu przekazywana jest za pośrednictwem III edycji Wspólnotowych Ram Wsparcia (CSF). Regiony uzyskujące największe kwoty transferów wspólnotowych w przeliczeniu na osobę na podstawie obecnego programu CSF (Dytiki Makedonia i Voreio Aigaio) otrzymują 5–6 razy więcej niż region Attyka. Także w Irlandii proporcjonalnie większe kwoty z budżetu narodowego przyznawane są regionom: Border, Midlands i West, w porównaniu z regionami Południowym i Wschodnim, co pozwala na osiągnięcie poziomu finansowania równego wymogom programów funduszy strukturalnych.

Polityka rozwoju regionalnego w Państwach Członkowskich

Polityka propagowania rozwoju gospodarczego praktykowana jest w Państwach Członkowskich przez wszystkie szczeble władz, z wykorzystaniem rozmaitych środków, i z ukierunkowaniem na zróżnicowane cele. Należą tu dla przykładu: wspomaganie technologii i innowacji; pomoc restrukturyzowanym sektorom przemysłu, napotykałym na określone trudności lub długotrwały spadek koniunktury lub też kurczenie się rynku; wspieranie MSP, czy tworzenie zachęt do realizowania inwestycji wewnętrznych. Niektóre z tych kierunków działań sklasyfikowane są wyraźnie jako „pomoc państwowa”, a zatem podlegają ograniczeniom natury prawnej nakładanej przez EU w celu uniknięcia nieuczciwej konkurencji. Powyższe jest rozstrzygane w cz. 3 niniejszego raportu.

Inne środki nie będące źródłem bezpośredniego finansowego wsparcia dla poszczególnych firm nie podlegają tego rodzaju kontroli. Dotacje wypłacane osobom lub organom publicznym, subsydia przeznaczenia ogólnego i pomoc świadczona przez jeden prywatny podmiot na rzecz innego, są wyłączone z zakresu tej definicji. Traktat pozwala dodatkowo na stosowanie pewnych form pomocy na rzecz prywatnych podmiotów, zwłaszcza jeśli chodzi o

usługi leżące w interesie ogółu i pobudzanie rozwoju regionów kwalifikujących się do tego rodzaju formy wspomagania.

Podejście do kwestii rozwoju terytorialnego różni się w zależności od Państwa Członkowskiego, co po części stanowi odzwierciedlenie czynników instytucjonalnych, w szczególności stopnia decentralizacji odpowiedzialności za rozwój gospodarczy, jak również zmieniających się poglądów dotyczących czynników stanowiących o tymże rozwoju.

Mimo iż decentralizacja i przekazywanie kompetencji na niższe szczeble była wspólnym tematem dyskutowanym w Unii, między poszczególnymi krajami zaznaczają się zasadnicze różnice co do zakresu autonomii przekazywanej niższemu poziomowi władz. W Austrii, Danii i Belgii, w sytuacji, gdy rząd centralny wykonuje określone funkcje nadzorujące, władze poziomu niższego odpowiadają za planowanie i finansowanie regionalnej polityki. W ten sposób wydatkowanie jest w głównej mierze powiązane z ogólną zdolnością każdego z samorządów prowincjonalnych w zakresie finansowania, tak że zmniejszanie różnic występujących między regionami (prowincjami, okręgami administracyjnymi lub gminami) niekoniecznie stanowi wyznaczony centralnie cel.

W przeciwieństwie do tego w Wielkiej Brytanii i Francji sposób alokacji środków po większej części określa się na poziomie centralnym, chociaż wdrażanie określonej polityki stanowi w coraz większym stopniu zadanie gremiów regionalnych: agencji rozwoju regionalnego w Anglii oraz organom, którym przekazano stosowne kompetencje w Szkocji, Walii i Irlandii Północnej, oraz regionom francuskim.

Nie zawsze zachodzi dobra wzajemna zależność między oznaczeniami „terytoriów” według danego zainteresowanego kraju i koncepcji unijnej, pod kątem wspomaganie rozwoju gospodarczego w wydaniu regionalnym i w innych jego formach. We Francji np. regiony faworyzowane w ramach polityki wewnętrznej kraju są w dużym stopniu różne od tych, które odnoszą korzyści na podstawie polityki wspólnotowej; z kolei w Niemczech ta zależność jest bliska. W Hiszpanii, podobnie jak w innych krajach kohezyjnych ramy, w jakich zawierają się fundusze strukturalne, są w znacznym stopniu przyjęte dla potrzeb polityki państwowej. Lecz w Wielkiej Brytanii i Holandii szczególnie obszary miejskie są wyznaczone na podstawie innych kryteriów niż te służące realizacji wspólnotowej polityki.

Ponadto w Holandii zagadnienia związane z rozwojem regionów rozwiązuje się na podstawie postrzeganych potrzeb kraju jako całości. Wydatki na cele polityki regionalnej jako takiej są w takim przypadku umiarkowane, przy czym nacisk kładzie się tu na małe obszary, na których występują szczególnego rodzaju problemy gospodarcze (głównie obszary miejskie o wysokim stopniu bezrobocia).

Wspieranie rozwiązań nowatorskich i nowych technologii stało się w ostatnich latach na wielu obszarach pierwszorzędnym instrumentem. Region flamandzki w Belgii szczególnie się w tym względzie wyróżnił, podobnie zresztą jak landy austriackie; wysiłki koncentrowano tam w coraz większym stopniu na innowacjach, jako na środku służącym pobudzaniu „endogennego” rozwoju regionalnego, wraz z federalną pomocą na rzecz badań i rozwoju. Częstokroć strategię takie są w pierwszym rzędzie ukierunkowane na MSP, obejmując poziome elementy polityki, takie jak popieranie współpracy instytutów badawczych i sektora przedsiębiorstw — na niekorzyść bezpośrednich dotacji.

Skupienie uwagi na tworzeniu miejsc pracy i przyciąganiu dużych przedsięwzięć inwestycyjnych zaczęło stanowić cechę charakterystyczną szeregu regionów, w których bezrobocie jest wysokie. Dobry przykład stanowi tutaj Walonia; z kolei Irlandia przez długi czas intensywnie się skupiała na wykorzystywaniu bezpośrednich inwestycji zagranicznych do wspierania rozwoju gospodarczego.

Tworzenie grup stanowi pewien wyróżnik polityki stosowanej w wielu krajach. W austriackim Steiermark lokalny samorząd dokonał w roku 1996 naprawy swojej strategii regionalnej, tworząc taką grupową sieć łączącą różne elementy przemysłu samochodowego, co okazało się skutecznym posunięciem. Region Górnej Austrii podążył za tym przykładem, opracowując całościową strategię lokalną z elementem przyrostowego zwiększania kwot dotacji na technologie i tworzenie podobnych struktur o charakterze sieciowym.

W Szwecji z kolei polityka rządowa uległa w ostatnim okresie przesunięciu ku wspieraniu rozwoju biegunów wzrostu i skupisk w różnych regionach, przy czym wcześniej skupiała się ona wokół utrzymywania wysokiego poziomu aktywności sektora publicznego w północnych, słabo zaludnionych regionach, co miało służyć zwalczaniu migracji na zewnątrz.

Natomiast we Włoszech polityka terytorialna została ostatnio poddana znaczącym reformom. Politykę tą

administruje i finansuje rząd centralny, przy czym obecnie skupia się ona zasadniczo na budowaniu potencjału poprzez inwestycje o charakterze publicznym — zamiast dostarczania motywacji firmom, jak to się działo w przeszłości. Chociaż zachęty kierowane w regionach ku firmom w dalszym ciągu w nieproporcjonalnie dużym zakresie ukierunkowane są ku południu, programy inwestycji publicznych częstokroć sprzyjają regionom z północy, powodując powstawanie potencjalnych konfliktów między polityką krajową a unijną polityką spójności.

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie

Polityka zmierzająca do przyciągania zagranicznych inwestycji bezpośrednich stanowi zazwyczaj istotny element strategii rozwoju regionalnego. Znaczącym elementem wsparcia regionalnego jest właśnie zwiększenie atrakcyjności regionów problemowych z punktu widzenia inwestorów zagranicznych. Inwestycje bezpośrednie są dla regionów nie tylko źródłem dochodów i miejsc pracy, lecz w wielu przypadkach stanowią również mechanizm przekazywania technologii i wiedzy know-how. Za sprawą efektu rozprzestrzeniania się może to potencjalnie wywrzeć znaczący wpływ na wydajność i konkurencyjność przedsiębiorstw działających na miejscu, w danym regionie. Znacząca część zagranicznych inwestycji bezpośrednich przybiera zatem postać inwestowania w regionie przez międzynarodowe koncerny albo poprzez zakupienie istniejącej firmy i jej zakładów produkcyjnych, albo też za sprawą założenia nowych zakładów. Niezależnie od sposobu koncerny międzynarodowe, szczególnie inwestując w regiony mniej rozwinięte, przywożą ze sobą najnowsze techniki produkcji i metody pracy.

Mimo że korzyści związane z zagranicznymi bezpośrednimi inwestycjami są przeważnie największe w regionach najmniej faworyzowanych, stosunkowe korzyści płynące dla międzynarodowych koncernów z inwestowania w tego rodzaju regionach nie zawsze są dostatecznie wysokie, aby przyciągnąć je do ulokowania tam swojej działalności. Jeśli chodzi o sam koncern, wiele zależy w tym względzie od podstawowej przyczyny dokonania inwestycji — czy idzie tu o zaopatrywanie rynku lokalnego lub regionalnego, jakkolwiek szeroko zostałby on zdefiniowany (czy jest ograniczony do jakiegoś małego obszaru, czy też obszaru całej UE, by przywołać przeciwne ekstremum), czy też o wykorzystanie szczególnego rodzaju czynników produkcyjnych, jakie oferuje dany rejon, takich jak niskie koszty pracy, szczególnego rodzaju umiejętności bądź też określone zasoby naturalne.

O ile przyczyna inwestowania wiąże się z zaopatrzeniem względnie dużego rynku w rozumieniu geograficznym, koncern międzynarodowy mógłby być otwarty na możliwość przekonania go, w jakim mianowicie miejscu w danym kraju lub większym regionie geograficznym zdecydowałby o zlokalizowaniu miejsca prowadzenia swej działalności. W takiej sytuacji władze danego kraju nie miałyby wielkich trudności w przekonaniu przedstawicieli koncernu do usytuowania się w regionie mniej preferowanym. Jeśli jednak analogiczny powód łączy się z jakimś konkretnym elementem przyciągającym lokalizację w danym miejscu, to często przekonanie odpowiedniego koncernu międzynarodowego, aby zainstalował się gdzie indziej, może się okazać bardzo trudnym zadaniem, jeżeli dane miejsce wyłamuje się z całościowej polityki rozwoju regionalnego. W takim przypadku rodzi się ewentualne ryzyko odstręczenia takiego koncernu od dokonania jakichkolwiek inwestycji na terenie danego kraju. Szczególnym dylematem dla rządów w krajach kohezyjnych, a w większym jeszcze stopniu — dla krajów kandydujących jest, gdzie występuje potencjalny kompromis między pragnieniem, aby inwestycje kierowały się ku regionom mniej rozwiniętym, aby dać im bodziec i pomoc w dopasowaniu do poziomu innych regionów, a okolicznością, że inwestycje w naturalny sposób przyciągane są ku regionom wykazującym się największą dynamiką.

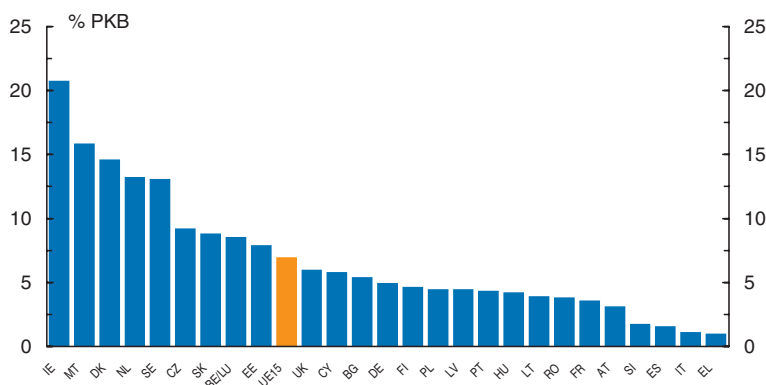
Chociaż dane dotyczące regionalnego umiejscowienia wewnętrznych inwestycji, kierowanych ku obszarowi UE, nie są kompletne, wskazują one jednak, że napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich przejawia tendencję do kierowania się w nieproporcjonalnie dużym stopniu ku regionom silniejszym, zarówno w obrębie poszczególnych krajów, jak i na terenie całej Unii. Pewien niejako wyjątek stanowi tu Irlandia, której udało się przyciągnąć napływ inwestycji na dużą skalę przez całą dekadę lat 90-tych, pomimo względnie niskiego poziomu PKB na mieszkańca, występującego w tym kraju przynajmniej w początkowym okresie, choć i w tym wypadku napływające inwestycje były w nieproporcjonalnie dużych ilościach kierowane ku wschodniej części kraju — w stronę Dublina i jego okolicznych terenów. Po zwiększeniu się swojego PKB Irlandia pozostała jednym z głównych kierunków napływu inwestycji.

W okresie trzylecia: 1999–2001 bezpośrednie inwestycje zagraniczne w EU-15 osiągnęły średnią wartość wynoszącą w przybliżeniu 7% PKB, jeśli wliczyć w to środki wpływające z innych części UE (lub: 2% PKB — z wyłączeniem tego ostatniego elementu). Jednakże w Irlandii w okresie tychże trzech lat kwota wewnętrznych inwestycji osiągnęła średnią wielkość 20% PKB (wykres 2.6). Kolejne najwyższe poziomy inwestycji zagranicznych bezpośrednich, wynoszące ponad 13% PKB, odnotowano w Danii, Holandii i Szwecji, przy czym w pierwszych dwóch z tych krajów poziom PKB na mieszkańca był odpowiednio trzeci i czwarty co do wielkości w całej Unii — poza Irlandią i Luksemburgiem, które wraz z Belgią również osiągnęły poziom inwestycji omawianego typu znacznie przekraczający unijną średnią w relacji do PKB.

W krajach kohezyjnych — poza Irlandią — bezpośrednie inwestycje zagraniczne osiągnęły poziom znacznie niższy — tj. średnio niewiele ponad 4% PKB w przypadku Portugalii w rzeczonym okresie, przy zaledwie 1,5% PKB w przypadku Hiszpanii i tylko 1% PKB w przypadku Grecji, co stanowiło, obok przypadku Włoch, najniższy poziom w całej Unii.

Jeśli chodzi o wszystkie te kraje, to podobnie jak na obszarze całej Unii dostępne oznaki i dowody wskazują, że inwestycje wewnętrzne kierowane były w sposób nieproporcjonalny ku regionom bardziej zamożnym, podczas gdy do regionów zapóźnionych wędrowały inwestycje stosunkowo niewielkie. I chociaż dane dla regionów nie są idealne, jako że wpływające środki częstokroć klasyfikuje się według regionu, w którym zlokalizowana jest główna siedziba danej spółki — nie zaś miejsca, do którego w istocie rzeczy trafiają inwestycje, to jednak występujące dowody są

2.6 Wpływ z bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI) do państw członkowskich i krajów akcesyjnych, średnia 1999-2001



BE/LU: dane podano za rok 1998, Dk dane są za 1999-2000, E: dane są za lata 1998-1999, HU i SK - dane są za lata 2000-2001, RO: dane są za lata 1997-1999

Źródło: Eurostat, statystyka bilansu płatniczego

uderzające. I tak w Niemczech inwestycje skupiły się na ograniczonej liczbie landów, przy czym na Nadrenię-Westfalię, Hesję i Badenię-Wirtembergię przypadło w latach 1998–2000 łącznie 71% całości środków wpływających z tytułu wewnętrznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, tymczasem kolejne 17% stało się udziałem Bawarii i Hamburga (tabela A2.8). W odróżnieniu od tego — z pięcioma regionami Celu 1, zlokalizowanymi na wschodzie kraju, wiązało się zaledwie niewiele ponad 2% całości środków wpływających z tytułu inwestycji, na te obszary przypadających.

Z kolei w przypadku Hiszpanii ok. 70% wpływów związanych z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi dokonanych w latach 1999–2001 skierowano ku rejonowi Madrytu; tymczasem kolejne 14% przeznaczono dla Katalonii, podczas gdy regiony Celu 1 złożyły się na kwotę wynoszącą znacznie poniżej 10% inwestycji na nie przeznaczonych (przy czym w ogóle w rejonach poza Walencją i W-mi Kanaryjskimi poziom ten był bardzo niski). Podobnie we Włoszech, gdzie dane odnoszą się nie tyle do kwot wpływających z tytułu zagranicznych inwestycji bezpośrednich, ile do sytuacji w zakresie zatrudnienia w przedsiębiorstwach stanowiących obcą własność, koncerny międzynarodowe skupione są na północy kraju, przy czym mniej niż 4% stanu zatrudnienia w firmach stanowiących obcą własność skupiało się w roku 2000 w południowych regionach Celu 1.

Zagraniczne inwestycje bezpośrednie w krajach wstępujących do Unii

Tendencja w znacznej mierze identyczna jak w UE widoczna jest w krajach akcesyjnych, co dotyczy przynajmniej regionów zlokalizowanych w obrębie tych krajów, chociaż rozkład inwestycji wśród poszczególnych krajów różni się w znaczniejszym stopniu w odniesieniu do poziomu PKB na mieszkańca niż w przypadku Unii, mimo oznak mogących powodować powstanie wrażenia, że jest przeciwnie. Zgodnie z najnowszymi danymi niemal 70% wpływów inwestycyjnych kierowanych do tych krajów przybywa do zaledwie trzech z nich: Polski, która sama w sobie składa się na 35% całkowitej kwoty, Czech i Węgier (tabela A2.9). (Podana liczba 70% zawiera w sobie wielkość szacunkową dla Rumunii, dla którego to kraju brak jest danych za okres począwszy od roku 1999.)

W odniesieniu do PKB, ta uwidaczniająca się, pozorna koncentracja nie jest już w tej chwili tak oczywista. Dlatego też w Polsce poziom zagranicznych inwestycji

bezpośrednich zamknął się średnią wielkością 4,5% PKB w okresie trzech lat 1999–2001, na Węgrzech zaś odpowiednia wartość wyniosła niewiele powyżej 4%, to jest mniej niż w większości pozostałych krajów. Chociaż w Czechach poziom tych inwestycji okazał się większy niż gdziekolwiek indziej w odniesieniu do PKB (wynosząc ponad 9%) w przypadku Malty (16%) — był on również relatywnie wysoki w krajach takich jak Estonia czy Bułgaria, charakteryzujących się względnie niskimi poziomami PKB na mieszkańca — nawet biorąc pod uwagę teren odnośnego do nich regionu. Równocześnie omawiany poziom był względnie niski w Słowenii, gdzie wartość PKB na mieszkańca jest skądinąd relatywnie wysoka.

Jeśli jednak chodzi o wszystkie kraje, jakie mamy tutaj na uwadze, dostępne dane wskazują na występowanie względnie wysokiego poziomu koncentracji zagranicznych inwestycji bezpośrednich w stolicach państw i w ich okolicach, jak dzieje się to w krajach kohezyjnych. Dlatego też na Węgrzech ponad 2/3 inwestycji wewnętrznych w roku 2001 skierowano do regionu, w którym usytuowany jest Budapeszt; w Czechach 60% ukierunkowano w tymże roku w stronę Pragi i jej okolicznego regionu (Středni Čechy), na Słowacji zaś około 63% skierowano do Bratysławy (tabela 2.10). Z drugiej strony, w Polsce, jako kraju, w którym występuje szereg dużych miast oprócz Warszawy, napływ zagranicznych inwestycji bezpośrednich przybiera mniej skoncentrowaną postać. Jednak region stolicy (woj. mazowieckie) złożył się na około czwartą część całkowitej wartości napływających inwestycji (w 1998 r.), zaś z dwoma innymi regionami — woj. łódzkim i wielkopolskim, w których występują duże miasta (odpowiednio — Łódź i Poznań), wiązała się kolejna ćwierć wielkości, o której mowa.

- 1 Winniśmy tu jednak zauważyć, że w krajach południowych zapewnienie minimalnego poziomu dochodów jest zazwyczaj zadaniem czynników regionalnych, przy czym dostęp do takiej możliwości różni się w zależności od regionu.
- 2 Ponadto liczby dla Włoch odnoszą się do mniejszych regionów sklasyfikowanych wg NUTS I, tak jak w W. Brytanii, co samo w sobie wiązałoby się bardziej z powiększeniem niż pomniejszeniem występującej różnicy.
- 3 W przeciwieństwie do Włoch nie występuje jakaś systematyczna tendencja wskazująca, aby względna liczba osób w wieku powyżej emerytalnego miała być większa w regionach zamożniejszych niż w tych mniej zamożnych, lub też zgoła na odwrót.
- 4 Powyższe nie uwzględnia, rzecz jasna, korzyści, jakie mogłyby wypływać z lokalnego nałożenia podatków na okoliczność zapewnienia środków na miejscowe inwestycje, w kategoriach stworzenia zachęty do zwiększonej odpowiedzialności fiskalnej i skuteczniejszego „rozmieszczenia” wydatkowanych kwot.
- 5 W praktyce składki na cele socjalne w krajach, w których pułap maksymalnej kwoty należnej jest stały, przybierają postać regresywną powyżej poziomu odnośnych zarobków, które to zjawisko zazwyczaj rekompensuje progresywny harmonogram stawek podatku dochodowego.
- 6 Równocześnie wypada zauważyć, że szeroko występująca tendencja odchodzenia od opodatkowania naliczanego od dochodu ku podatkom zależnym od kwot wydatkowanych wywiera ogólny skutek w postaci zmniejszania progresywnego charakteru systemu podatkowego jako całości.
- 7 W bliskiej przyszłości system występujący w Danii ma się zmienić, z uwzględnieniem elementu możliwie dużych zmian zarówno co do struktury sektora publicznego, jak i podziału obowiązków na różnych poziomach instytucji rządzących (władz).