

Bogusław Fiedor

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

POMOC ZEWNĘTRZNA I ENDOGENIZACJA WZROSTU A POLITYKA SPÓJNOŚCI – ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM UNII EUROPEJSKIEJ. KILKA REFLEKSJI

Streszczenie: Artykuł rozpoczyna krótkie omówienie dwóch aspektów hipotezy konwergencji. Pierwszy z nich (teoretyczny) odnosi się do standardowej teorii wzrostu gospodarczego, drugi ma charakter normatywny i dotyczy aksjologicznych aspektów polityki społeczno-ekonomicznej, w tym polityki spójności Unii Europejskiej. Nie podejmując próby całościowej oceny polityki kohezji Unii Europejskiej z punktu widzenia jej rzeczywistego wpływu na tempo niwelowania różnic w poziomie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej w Unii Europejskiej, artykuł formułuje kilka refleksji, które koncentrują się na:

- próbie sformułowania interpretacji polityki spójności jako formy regulowanego kapitalizmu;
- potrzebie endogenizacji wzrostu jako celu, a zarazem warunku wzrostu skuteczności realizacji polityki spójności, przy znacznie jednak szerszym niż w Nowej Teorii Wzrostu pojmowaniu tej endogenizacji;
- związkach zachodzących między efektami dystrybucyjnymi i wzrostowymi w ramach polityki spójności.

Słowa kluczowe: hipoteza konwergencji, polityka spójności, endogeniczny wzrost gospodarczy, Unia Europejska.

1. Uwagi wstępne

Wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, zarówno między poszczególnymi krajami, jak i w skali regionalnej w ramach danego kraju, od lat stanowi jeden z głównych problemów teorii i polityki wzrostu (rozwoju). W przypadku Unii Europejskiej w ramach prowadzonej przez nią polityki regionalnej mamy do czynienia z dodatkowym wymiarem dyskusji wokół tego problemu, polegającym na dążeniu do konwergencji regionalnej w skali całego ugrupowania integracyjnego, a więc na niwelowaniu różnic w poziomie rozwoju społecznego i gospodarczego między regionami europejskimi¹. Ogólnie rzecz ujmując, można

¹ Szeroko na ten temat: W. Molle, *European Cohesion Policy. Regions and Cities*, Routledge, Regional Studies Association, London 2007.

mówić o dwóch aspektach tej dyskusji. Pierwszy zostanie nazwany pozytywnym (teoretycznym). Odnosi się on do szeroko rozumianej teorii wzrostu i rozwoju gospodarczego i jest związany z hipotezą konwergencji, w sposób logiczny wynikającą ze standardowej (neoklasycznej) teorii wzrostu. Hipoteza ta od lat była, i nadal jest, przedmiotem licznych, rozległych studiów i badań, w tym także prób jej empirycznego testowania (weryfikacji), zarówno w odniesieniu do wymiaru międzynarodowego, czyli dotyczącego porównań między różnymi krajami, jak i regionalnego². Drugi aspekt zostanie nazwany normatywnym. Wiąże się on przede wszystkim z polityką regionalną i społeczną, z dyskusją nad aksjologicznymi aspektami kategorii rozwoju czy z kontrowersjami wokół modeli polityki społecznej. W pewnym zakresie aspekty te mogą się oczywiście przenikać. To przenikanie związane jest przede wszystkim z ważnym pytaniem, czy i w jakim zakresie różnice w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego czy poziomie dobrobytu między poszczególnymi regionami oddziałują negatywnie na tempo rozwoju ekonomicznego. Za równie istotne można jednak uznać pytanie, czy i w jakim zakresie koszty prowadzenia polityki społecznej i/lub polityki spójności nie są kontrproduktywne z punktu widzenia dynamizacji wzrostu gospodarczego. Pytania te można także odnieść do polityki regionalnej i polityki spójności prowadzonej na poziomie Unii Europejskiej, a w jej ramach – w oparciu o środki z niej pozyskiwane – w poszczególnych krajach.

Przedstawiony artykuł nie jest oczywiście próbą sformułowania poszerzonej odpowiedzi na fundamentalne pytania implikowane powyższymi kwestiami. Nie jest też jego celem całościowa ocena polityki kohezji Unii Europejskiej z punktu widzenia jej rzeczywistego wpływu na tempo niwelowania różnic w poziomie spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej w Unii Europejskiej. Na powyżej zarysowanym tle ograniczymy się do kilku uwag i refleksji, które koncentrują się wokół:

- próby sformułowania interpretacji polityki spójności jako formy „regulowanego kapitalizmu”. Próba ta nawiązuje do teorii regulacji publicznej w gospodarce rynkowej i jako taka mieści się w tym, co zostało powyżej nazwane aspektem pozytywnym dyskusji wokół problemu spójności czy konwergencji;
- potrzeby endogenizacji wzrostu jako celu, a zarazem warunku wzrostu skuteczności realizacji polityki spójności, przy znacznie jednak szerszym niż w Nowej Teorii Wzrostu pojmowaniu tej endogenizacji;
- współzależności zachodzących między efektami dystrybucyjnymi i wzrostowymi polityki spójności.

Rozważania dotyczące współzależności: kohezja, efekty dystrybucyjne i wzrost, stanowią formę podsumowania artykułu.

² W zakresie tym istnieje obszerna literatura przedmiotu, np. przegląd zawarty w: F. Rassekh, *The Convergence Hypothesis: History, Theory and Evidence*, „Open Economies Review” 1998, nr 9. W polskiej literaturze szczegółowe omówienie dyskusji na temat hipotezy konwergencji zawarte jest w pracy: W. Nowak, *Konwergencja w świetle teorii endogenicznego wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.

2. Polityka spójności jako forma „regulowanego kapitalizmu”

Podjmując próbę zdefiniowania polityki spójności jako formy „regulowanego kapitalizmu” czy też – mówiąc bardziej precyzyjnie – jako szeroko rozumianej metody regulacji publicznej w gospodarce rynkowej, musimy najpierw krótko wyjaśnić, co rozumiemy przez pojęcie regulacji publicznej oraz jaka jest jej relacja do pojęcia interwencjonizmu państwowego. W literaturze ekonomicznej nie ma powszechnie akceptowanej definicji regulacji publicznej³. Nie podejmując tutaj dyskusji na ten temat, przyjmujemy generalną przesłankę, że punktem wyjścia tej definicji jest akceptacja twierdzenia o powszechnym występowaniu w gospodarce rynkowej różnego rodzaju błędów (niedoskonałości) rynku, czyli niezdolność mechanizmu rynkowego do osiągnięcia stanu zgodnego z podstawowymi twierdzeniami modelu rynku doskonale konkurencyjnego:

- efektywność alokacyjna,
- efektywna równowaga,
- maksymalizacja możliwej do osiągnięcia nadwyżki ekonomicznej, czyli dobrobytu społecznego (optimum Pareto).

Regulacja publiczna służy usuwaniu bądź zmniejszaniu zakresu występowania niedoskonałości rynku, czy też minimalizowaniu niekorzystnych społecznie i ekonomicznie skutków ich występowania. Regulacja publiczna nie oznacza zatem zastępowania rynku, ale służy (powinna służyć) wzrostowi rzeczywistej sprawności mechanizmu alokacyjnego rynku.

Powyższe zdefiniowanie regulacji publicznej poprzez jej podstawowy cel – czyli to, czemu ma służyć – nie jest jednak wystarczające. Należy jeszcze określić, co jest jej istotą, co różni tę formę aktywności państwa w sferze gospodarki od innych form tej aktywności. Jak już stwierdzono, w literaturze ekonomicznej spotykamy wiele definicji regulacji publicznej, od bardzo wąskich do bardzo szerokich⁴. W tym artykule przyjmujemy definicję następującą:

Regulacja publiczna działalności gospodarczej to ogólne zasady lub specyficzne działania agend rządowych i innych podmiotów administracji publicznej, które oddziałują bezpośrednio na mechanizm alokacyjny rynku poprzez wpływ na decyzje producentów i konsumentów dotyczące podaży i popytu⁵.

³ Szeroko na ten temat: B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009 (zwłaszcza rozdziały 1 i 2); zob. także: M. Armstrong, D.E.M. Sappington, *Regulation, Competition and Liberalization*, „Journal of Economic Literature” 2006, vol. 44, nr 2; A.E. Kahn, *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1989.

⁴ Autor artykułu pisze o tym obszernie w: *Normatywne a pozytywne ujęcie regulacji publicznej w gospodarce rynkowej – z uwagi dotyczącym sektora elektroenergetycznego*, [w:] U. Zagóra-Jonszta (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006, s. 217-236.

⁵ Powyższa definicja została przez autora niniejszego artykułu zaproponowana w tekście przytoczonym w poprzednim odnośniku. Nawiązuje ona w sensie ogólnym do propozycji D. Spulbera zawartej w tegoż: *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1989.

Tak sformułowana definicja regulacji publicznej pozwala w szczególności na przeprowadzenie wyraźnej „linii demarkacyjnej” między regulacją publiczną a interwencjonizmem państwowym, czyli działaniami państwa służącymi promowaniu wzrostu gospodarczego, względnie pobudzaniu i hamowaniu koniunktury, prowadzonymi w ramach podstawowych polityk makroekonomicznych: monetarnej, fiskalnej i handlowej. Brak takiej demarkacji oznaczałby utożsamianie regulacji publicznej z wszelkimi formami interwencji państwa w sferze gospodarczej, konkretnie zaś skutkowałby nieodróżnianiem tych działań państwa, które w sposób bezpośredni (regulacja publiczna w rozumieniu tego artykułu) i pośredni (np. polityka monetarna czy podatkowa) wpływają na warunki funkcjonowania podmiotów gospodarczych. Podobnie, do publicznej regulacji ekonomicznej w gospodarce rynkowej nie należy zaliczać działań podejmowanych w ramach tzw. polityk sektorowych (przemysłowej, rolnej itd.), w tym zwłaszcza uprawianych w sposób selektywny⁶.

Przy zaproponowanym rozumieniu regulacji publicznej w gospodarce rynkowej możemy zdefiniować politykę spójności jako zespół działań i instrumentów służących korekcie rynkowego mechanizmu regulacji i alokacji, jako politykę usuwania (ograniczania zakresu występowania) błędów rynku, a także minimalizacji społecznie i ekonomicznie negatywnych skutków ich występowania, w odniesieniu do wymiaru przestrzennego i/lub regionalnego rynkowego mechanizmu alokacji i regulacji (w zgodności z normatywnym podejściem do regulacji publicznej w gospodarce rynkowej).

Powstaje jednak zasadnicze pytanie, o jakie błędy rynku chodzi. Ogólnie rzecz biorąc, w teorii regulacji publicznej można wyróżnić dwie (niecałkowicie rozłączne) grupy takich błędów: związane z naruszaniem prywatnych praw własności (np. w związku z występowaniem dóbr publicznych i bezpośrednich efektów zewnętrznych) oraz związane ze zniekształcaniem warunków doskonałej konkurencji (np. w związku z występowaniem sytuacji monopolu naturalnego). Czy istnienie przestrzenno-regionalnych nierówności pod względem poziomu rozwoju ekonomicznego i społecznego dobrobytu to błąd rynku czy też – odwrotnie – przejaw efektywności rynkowego mechanizmu regulacji i alokacji w sytuacji istnienia różnic przestrzennych w zakresie wyposażenia w tradycyjne i nowoczesne czynniki wzrostu? Na ten problem zwracał już uwagę A. Marshall, pisząc o naturalnej – w jego ujęciu – tendencji do powstawania „dystryktów przemysłowych”, do koncentracji przestrzennej określonych dziedzin wytwórczości przemysłowej celem osiągania korzyści skali związanych ze specjalizacją wewnątrzgałęziową, kosztami transportu, dystrybucji itp.⁷ Czy za przejaw błędów rynku można uznać powszechne dziś zjawisko kon-

⁶ O różnych poziomach ekonomicznej aktywności państwa w gospodarce rynkowej autor artykułu pisze obszernie w: *Państwo jako podmiot gospodarzący: ujęcie neoklasyczne. Istota, krytyka i rozwinięcie w kierunku eklektycznym*, [w:] K. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomisci myślą o przyszłości*, Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009, s. 27-48.

⁷ Szerzej na ten temat: J.E. Malecki, *Networks, Knowledge and Capital: The Role of Hard and Soft Networks in Regional Development*, [w:] M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman (red.), *Europe*

centracji przestrzennej w postaci klastrów (gron) i parków przemysłowych, parków badawczych, naukowo-technologicznych itp.

Na powyższym tle można sformułować tezę, że ogólnej racjonalności i zarazem celu polityki spójności nie należy postrzegać w kategoriach minimalizowania błędów rynku, ale przede wszystkim, choć na pewno nie wyłącznie, w ten sposób, że polityka spójności to zespół działań (międzynarodowych, narodowych) polegających na dostarczaniu dóbr publicznych ułatwiających szeroko rozumianą wymianę między regionami (bądź społecznościami lokalnymi w ramach regionu) i w ten sposób sprzyjających dynamizacji i endogenizacji wzrostu w regionach biedniejszych czy słabiej rozwiniętych (ale także bogatszych czy wyżej rozwiniętych)⁸.

Jeśli przyjąć powyższą definicję, to należy oczywiście określić te kategorie (grupy) dóbr publicznych, których dostarczanie powinno być przedmiotem polityki spójności. Są to dobra związane z następującymi dziedzinami aktywności społeczno-ekonomicznej państwa:

- infrastruktura transportowa i sieci przesyłu szeroko rozumianej energii,
- infrastruktura telekomunikacyjna, a w tym sieci informacyjne,
- system edukacji,
- badania i rozwój.

Zauważmy, że zaproponowane powyżej rozumienie polityki spójności w pewnym zakresie nawiązuje do klasycznego ujęcia regulacji publicznej (tak jak zostało zaprezentowane wcześniej). Paralela polega na tym, że dziedziny, w których obrębie państwo powinno dostarczać dobra publiczne celem ułatwienia wymiany między regionami (społecznościami lokalnymi w ramach regionów), to obszary, w których na szeroką skalę występują niesprawności rynku. Przykładowo, w przypadku gałęzi sieciowo-infrastrukturalnych na szeroką skalę mamy do czynienia z występowaniem sytuacji monopolu naturalnego⁹, a w przypadku sfery edukacji

– *Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, REUPUS, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2007, s. 142-152; por. także: H.J. Kujath, S. Zillmer, *Knowledge economy and regional development*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Żuber (red.), *The Future of European Regions*, REDEFO oraz Ministry of Regional Development, Warsaw 2007, s. 316-326. Klasyyczną pracą w tym obszarze jest tekst M.E. Portera, *Clusters and competition: new agendas for companies, governments and institutions*, [w:] E.M. Porter, *Competition*, Harvard Business School Press, Boston 1998, s. 197-287.

⁸ Zob. E. Mariate, *The Reform of Cohesion Policy: Old and New Challenges*, [w:] M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman (red.), *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, REUPUS, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2007, s. 38-44.

⁹ Wychodząc poza zakres przedmiotowy artykułu, warto przypomnieć, że w przypadku Unii Europejskiej jako całości tzw. sieci transeuropejskie w zakresie energii, transportu i telekomunikacji bywają często traktowane jako materialne „brakujące ogniwo integracji”, a więc czynnik ograniczający w praktyce realizację zasady „czterech wolności ekonomicznych” (wolności przepływu ludzi, dóbr, usług i kapitału) w ramach wspólnego rynku UE. W odniesieniu do rynku energetycznego problem ten szeroko omawiają: A. Dobroczyńska, L. Juchniewicz, *Transeuropejskie sieci energetyczne elementem*

oraz badań i rozwoju sytuacją typową jest duży zakres występowania efektów zewnętrznych i dóbr publicznych.

Po drugie, zaproponowane rozumienie polityki spójności wydaje się mieć pewne związki z horyzontalnie pojmowaną polityką przemysłową. Wynika to z faktu, że jednym z wiodących motywów horyzontalnie uprawianej polityki przemysłowej jest – obok wspierania procesów innowacyjnych i dążenia do trwałego i ekologicznie zrównoważonego rozwoju – wzmacnianie konkurencyjności poszczególnych regionów oraz wyrównywanie różnic w poziomie ich rozwoju. Powinno to następować nie metodą bezpośredniego wskazywania „zwycięzców i przegranych” (*catching up winners and losers policy*), jak to ma miejsce w polityce typu selektywnego, lecz wskutek rozwoju rynków poprzez usuwanie czy osłabianie występujących na nich barier wejścia i wyjścia, albo poprzez rozwój nowoczesnej infrastruktury technicznej niezbędnej do właściwego funkcjonowania poszczególnych rynków, a także poprzez dynamizację wzrostu zasobów kapitału ludzkiego w poszczególnych regionach. Zauważmy, że koresponduje to ściśle z obszarami dostarczania dóbr publicznych w ramach polityki spójności, zdefiniowanymi powyżej.

Podsumowując dotychczasowe wywody na temat ujęcia polityki spójności jako szeroko rozumianej formy „regulowanego kapitalizmu”, zdefiniujemy syntetycznie tę politykę następująco. Polityka spójności polega na:

1. Pobudzaniu rozwoju regionów biedniejszych i/lub słabiej rozwiniętych poprzez budowanie potencjału ich **trwałego** (samopodtrzymującego; *sustainable*) i w możliwie największym stopniu **endogenicznego** wzrostu;
2. Wspieraniu budowy (powiększaniu zasobu) **kapitału ludzkiego i społecznego** w skali regionu (i/lub społeczności lokalnych).

Dotychczasowe rozważania na temat polityki spójności w kontekście teorii regulacji publicznej nawiązywały *implicite* do tzw. normatywnego ujęcia tej regulacji. Wychodzi ona z przesłanki, że jeśli równowaga rynkowa jest wskutek występowania niedoskonałości rynku nieefektywna, czy też nieoptymalna w sensie Pareto, to mamy do czynienia z określonymi stratami w poziomie dobrobytu społecznego (możliwego do osiągnięcia przy danym wyposażeniu gospodarki w czynniki produkcji). Podstawowe twierdzenie tzw. normatywnej teorii regulacji jest w związku z tym następujące: jeśli ta nieefektywność jest relatywnie duża, to znaczy implikuje koszty i straty społeczne znacznie przewyższające koszty potencjalnej regulacji, to państwo powinno regulować rynek, żeby maksymalizować dobrobyt społeczny czy – innymi słowy – zmniejszyć straty w poziomie tego dobrobytu występujące w sytuacji przedregulacyjnej.

Abstrahując od szczegółów zaproponowanego sposobu rozumienia polityki spójności jako formy regulowanego kapitalizmu, można powiedzieć, że w pełni uprawnione w odniesieniu do niej jest również ujęcie wychodzące z tzw. ekono-

micznej teorii regulacji, właściwe zwłaszcza dla Nowej Ekonomii Politycznej. Ujmując rzecz w znacznym uproszczeniu¹⁰, ujęcie ekonomiczne regulacji publicznej podkreśla, że regulacja ta w gospodarce rynkowej może być traktowana jako swoisty towar, że zatem o jej adresatach i metodach realizacji mogą decydować preferencje (funkcje celu) interesariuszy związanych zarówno z podażą regulacji (politycy jako legislatorzy tworzący odpowiednie rozwiązania prawne i instytucjonalne oraz wąsko rozumiani „regulatorzy”, czyli przedstawiciele urzędów i instytucji wdrażających regulacje), jak i z popytem na nią (regulowane podmioty gospodarcze, samorządy terytorialne, gospodarstwa domowe). Byłoby rzeczą absolutnie zbędną dowodzić, że w praktyce realizacyjnej europejskiej polityki spójności, zarówno w skali Wspólnoty jako całości, jak i w skali międzyregionalnej oraz intraregionalnej w obrębie poszczególnych krajów członkowskich, tak rozumiane ekonomiczne podejście do tej polityki – pojmowanej cały czas jako forma regulowanego kapitalizmu – nierzadko ma miejsce.

3. Endogenizacja wzrostu jako cel i warunek skutecznej realizacji CP

Treścią tego punktu artykułu jest krótkie rozwinięcie i uszczegółowienie konkluzji sformułowanej w końcowej części punktu poprzedniego, że celem polityki spójności jest, czy też powinno być, wspieranie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych i/lub biedniejszych (przez analogię odnosi się to do wspierania rozwoju lokalnego w ramach poszczególnych regionów) poprzez budowanie potencjału ich wzrostu endogenicznego. Endogenizację wzrostu w wymiarze regionalnym traktujemy zarazem jako działanie sprzyjające trwałości czy też „samopodtrzymywalności” (*sustainability*) tego wzrostu.

Wzrost endogeniczny regionu to po pierwsze wzrost oparty na mechanizmach i czynnikach opisywanych przez Nową Teorię Wzrostu (teorię wzrostu endogenicznego): wzrost zasobów kapitału ludzkiego i powiększanie produktywności tradycyjnych czynników wzrostu poprzez edukację, B+R, innowacje i ich dyfuzję, a także dodatnie *spillovers* związane z transferem technologii i kapitału. To także wzrost, który opiera się na powiększaniu zasobów kapitału intelektualnego i społecznego w regionie poprzez wzmacnianie instytucji otoczenia biznesu zorientowanych na kreowanie przedsiębiorczości i innowacyjności oraz tworzenie sieci powiązań między gospodarką a sferą edukacji oraz nauki i badań. Służyć temu będzie powstawanie instytucji finansowych (np. funduszy poręczeniowych i gwarancyjnych, zarówno prywatnych, jak i publicznych), służących komercjalizacji wyni-

¹⁰ O ekonomicznej teorii regulacji publicznej, czy – w szerszym ujęciu – tzw. teoriach alternatywnych (w stosunku do teorii normatywnej) autor tego artykułu pisze szerzej w: *Normatywne a pozytywne ujęcie regulacji publicznej...*, dz. cyt.; obszernie na ten temat zob. także: B. Borkowska, *Regulacja monopolu naturalnego...*, dz. cyt., rozdział 3.

ków badań naukowych (np. w ramach firm typu *spin-out* i *spin-off*) i zwiększaniu innowacyjności regionalnej gospodarki. W związku z tym wsparcie publiczne, np. w postaci preferencji podatkowych, może i powinno objąć także fundusze typu *venture capital* i *private equity*, jako szczególnie ważne z punktu widzenia finansowania badań i innowacyjnych technologii w dziedzinach, które współcześnie są strategiczne dla budowania przewagi konkurencyjnej gospodarki regionu: technologie informacyjne i komunikacyjne, bio- i nanotechnologie, ochrona środowiska czy energia odnawialna.

Mając pełną świadomość znaczenia tych czynników, których rola dla wzrostu gospodarki regionalnej wynika z Nowej Teorii Wzrostu, w artykule proponuje się jednak, aby endogeniczny wzrost gospodarki regionu pojmować znacznie szerzej niż tylko w korespondencji do twierdzeń NTW. Tak więc, nie odrzucając rozumienia endogeniczności wzrostu w rozumieniu rozpatrywanej teorii, endogenizację wzrostu gospodarczego w ujęciu regionalnym rozumiemy ponadto jako:

1. Wzrost, który oznacza zwiększone wytwarzanie wartości dodanej w regionie dzięki rosnącemu stopniowi przetwarzania w ramach regionu, z wykorzystaniem rodzimej pracy i kapitału ludzkiego, lokalnych zasobów naturalnych i kapitału fizycznego.

2. Wzrost charakteryzujący się zwiększonym „zamykaniem obiegu” wartości dodanej, zwłaszcza poprzez wzrost stopnia przetworzenia produktów rolnych i surowców pozyskiwanych w regionie oraz rozwój sektora szeroko rozumianych usług, w tym edukacji oraz badań i rozwoju, służących wzrostowi tego przetworzenia w ramach regionu.

3. Wzrost, w którym podstawowe znacznie ma wewnętrzny (intra regionalny) transfer dochodów i wartości dodanej, a nie zewnętrzna pomoc kapitałowo-finansowa i zewnętrzne transfery socjalne finansowane w ramach polityki redystrybucyjnej państwa z wykorzystaniem źródeł krajowych (budżet centralny) i zagranicznych, w tym środków pochodzących z unijnych funduszy strukturalnych i funduszu spójności.

4. Wzrost, w którym szuka się przewagi konkurencyjnej w wykorzystaniu cech specyficznych regionu, dotyczących zarówno tradycyjnych zasobów ekonomicznych, zwłaszcza naturalnych, jak i jego kultury, historii itp.

Powtórzmy jeszcze raz. W powyżej zaproponowanym rozumieniu endogenizacji wzrostu gospodarczego regionu nie chodzi w żadnym stopniu o dezawuowanie znaczenia czynników i źródeł wzrostu eksponowanych w Nowej Teorii Wzrostu, które stanowią podstawy budowy w skali regionalnej gospodarki i społeczeństwa opartego na wiedzy i są kluczowe z punktu widzenia budowy przewagi konkurencyjnej regionu. Endogenizacja powinna być jednak ujmowana szerzej, to znaczy z ujęciem również z jednej strony tzw. tradycyjnych, z drugiej zaś specyficznych dla danego regionu czynników i zasobów ekonomicznych. Kryterium kluczowym jest tutaj stopień przetworzenia i wykorzystania wszelkich zasobów w obrębie regionu, czyli w efekcie maksymalizacja regionalnej wartości dodanej. Po wtóre, postulat tak rozumianej endogenizacji jest równoznaczny z działaniami na rzecz długookresowej trwałości (*sustainability*) wzrostu gospodarczego regionu. Po trzecie wreszcie,

potrzeba zwiększonego zamykania obiegu wartości dodanej w ramach regionu nie powinna być rozumiana jako dążenie do autarkizacji tego rozwoju, lecz jedynie do maksymalnie dużego wykorzystania potencjalnej przewagi konkurencyjnej związanej z wyposażeniem w tradycyjne i nowoczesne (nauka, edukacja, technologia, kapitał społeczny) czynniki wzrostu i zwiększania dzięki temu wymiany z innymi regionami (krajami).

4. Polityka spójności: efekty dystrybucyjne, kohezja a wzrost

W tym punkcie artykułu, stanowiącym formę jego podsumowania, wychodzę od postawienia trzech ważnych pytań:

1. Czy spójność społeczna i wzrost to cele konkurencyjne czy wzajemnie się wzmacniające?

2. Dlaczego – podobnie, a nawet w większym stopniu niż na poziomie międzynarodowym – teoria konwergencji zawodzi, jeśli chodzi o objaśnianie faktycznych mechanizmów i ścieżek wzrostu na poziomie regionalnym (jak pokazuje np. raport Sapira dla UE, 2004)¹¹. Dlaczego zatem hipoteza konwergencji regionalnej nie sprawdza się także w przypadku UE, pomimo prowadzenia od ponad 20 lat aktywnej polityki spójności, a także polityki regionalnej.

3. Czy i w jakim zakresie wyrównywanie różnic w poziomie rozwoju regionalnego jest zasadne w świetle kontrowersji: równość *versus* efektywność.

Z pytaniami tymi wiąże się obszerna dyskusja, zarówno ściśle teoretyczna, jak i implikowana praktyką polityki spójności i polityki regionalnej Unii Europejskiej¹². Jej omawianie daleko wykroczyłoby poza ograniczone ramy tego artykułu. Poniżej sformułowane próby odpowiedzi na te pytania mają charakter wstępny i powinny być traktowane raczej jako hipotezy, które nawiązują do obszernej dyskusji, jaka się wokół odpowiedzi na te pytania toczy w literaturze ekonomicznej i polityce gospodarczej.

1. Podobnie jak w skali globalnej, czyli tzw. triady¹³, kształtują się regionalne kluby konwergencji, w ramach których pozytywne *spillovers* związane z transfe-

¹¹ Sapir Report, An Agenda for a Growing Europe, Oxford University Press, Oxford 2004.

¹² Zob. np.: R. Braddley, *Evaluating the impact of European Union. Cohesion policy in less developed countries and regions*, „Regional Studies” 2002, vol. 40, nr 2; A. Prusek, *Polityka spójności a efektywność społeczno-ekonomiczna*, [w:] A. Karteczek, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2009; J. Kudelko, *Rola europejskiej polityki spójności w krajowej i regionalnej polityce rozwoju*, [w:] *Jaka polityka spójności...*, dz. cyt.; A. Mairate, *The reform of cohesion policy: old and new challenges*, [w:] *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, dz. cyt., s. 38-45; M. Klamut, *Postrzeganie rozwoju regionu przez politykę spójności Unii Europejskiej*, [w:] *Jaka polityka spójności...*, dz. cyt., s. 13-30; *Wzrost czy równość*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.

¹³ Wysoko rozwinięte kraje europejskie, USA z Kanadą, Japonia i pozostałe wysoko rozwinięte kraje azjatyckie.

rem i dyfuzją wiedzy i technologii oraz inwestycjami bezpośrednimi rekompensują spadek rentowności kapitału związany z jego koncentracją w poszczególnych regionach. Innymi słowy, wskazane powyżej pozytywne efekty zewnętrzne stają się czynnikiem rekompensującym z nadwyżką malejące przychody od kapitału. Proces ten wydaje się szczególnie ważny dla wyjaśnienia istoty powstawania gron (klastrów) przemysłowych opartych na technologiach informacyjno-komunikacyjnych i innych dziedzinach zaawansowanej technologii (nano- i biotechnologia, mechatronika i inne). Za regionalne kluby konwergencji można też uznać swoiste wspólnoty wiedzy i innowacji, które powstają jako efekt „obrastania” uczelni (ośrodków akademickich), w których na dużą skalę prowadzi się prace badawcze o charakterze podstawowym, firmami typu *spin-out* i *spin-off*, tworzonymi w celu komercjalizacji wyników tych badań, a następnie rozwijającymi się w duże organizacje biznesowe bądź podlegającymi procesowi akwizycji przez duże, już istniejące przedsiębiorstwa z przemysłami *high tech* (spektakularne przykłady to Oksford, Barcelona czy Monachium).

2. Jeśli hipoteza o regionalnych klubach konwergencji jest prawdziwa, to wówczas – niezależnie od wcześniejszych argumentów na rzecz potrzeby szeroko rozumianej endogenizacji wzrostu – należy dążyć do tego, aby pomoc zewnętrzną (w ramach polityki spójności i polityki regionalnej) koncentrować na pomnażaniu zasobów kapitału ludzkiego i tworzeniu innych warunków sprzyjających transferowi wiedzy, technologii i innowacji do regionów słabiej rozwiniętych. Z tego punktu widzenia należy pozytywnie oceniać obecnie obserwowane i zapowiadane (po 2013 r.) kierunki ewolucji zarówno polityki spójności, jak i polityki regionalnej Unii Europejskiej, a zwłaszcza zapowiadane w nowej strategii rozwoju UE do 2020 r. *A Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*¹⁴ zasadnicze zwiększenie środków na finansowanie nauki, edukacji i innowacji w polityce spójności. Mając jednak świadomość występowania zjawiska *path dependence* w rozwoju poszczególnych regionów oraz znacznej koncentracji przestrzennej potencjału Nowej Gospodarki (gospodarki opartej na edukacji, wiedzy i nowoczesnych technologiach) w niektórych regionach europejskich, nie powinno się dążyć do szybkiego i nadmiernego wyrównywania różnic w tym zakresie poprzez politykę *path creation*. Wydaje się, że istnieje duży, ale mało wykorzystywany i słabo doceniany w polityce spójności i polityce regionalnej potencjał działań służących wyrównywaniu różnic w poziomie rozwoju ekonomicznego i dobrobytu społecznego, związany z zaproponowanym w tym artykule szerokim ujęciem procesu endogenizacji wzrostu regionalnego. Chodzi zwłaszcza o przyspieszanie tego wzrostu, a więc także niwelowanie różnic w poziomie dobrobytu, poprzez intensywne wykorzystywanie przewagi konkurencyjnej i szans rozwojowych regionów, wynikających z ich zasobów naturalnych, stanu środowiska i bogactwa bioróżnorodności, dziedzictwa historycznego i odrębności kulturowych.

¹⁴ *Communiqué of the Commission: Europe 2020*, European Commission, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.03.2010.

3. W kontekście pytania o *trade-off* między wzrostem i kohezją, potencjalnie ważnego argumentu na rzecz wsparcia zewnętrznego dla regionów słabiej rozwiniętych można doszukiwać się w Nowej Ekonomii Politycznej. Badania empiryczne prowadzone z jej perspektywy dowodzą zwłaszcza, że efektem dodatnim redystrybucji fiskalnej i wynikających z niej transferów na rzecz grup czy regionów biedniejszych jest często bardziej stabilny klimat społeczno-polityczny. To z kolei może skutkować wzrostem skłonności do oszczędzania i inwestowania, a więc i przyspieszania endogenicznego wzrostu gospodarczego w regionach z owych transferów korzystających. Powstaje przy tym dodatnie sprzężenie zwrotne: wzrost dobrobytu związany z przyspieszeniem wzrostu w regionie będzie akcelerował endogeniczny (intraregionalny) mechanizm oszczędności i oszczędności, a więc działał na rzecz trwałości wzrostu w dłuższej perspektywie.

4. Z perspektywy Nowej Ekonomii Politycznej można też wskazać pewien paradoks wzrostowy związany z realizacją polityki spójności. Chodzi o fakt, że sama polityka wzrostu może się stać barierą dla zwiększania stopnia spójności w układzie regionalnym czy terytorialnym. Paradoks ten jest prosty do wytłumaczenia. Presja na polityków, aby osiągać (utrzymywać) wysoką stopę wzrostu, rodzi naturalną tendencję do koncentrowania inwestycji publicznych oraz wsparcia publicznego dla inwestorów prywatnych, zwłaszcza zagranicznych, w istniejących biegunach wzrostu czy – jak to określono poprzednio – w regionalnych klubach konwergencji. Będzie to dodatkowym czynnikiem wzmacniającym występowanie zjawiska *path dependence* we wzroście regionów, nie prowadząc jednocześnie do większego stopnia spójności społecznej i ekonomicznej. Oczywiście, można też sobie wyobrazić sytuację, że politycy – kierując się kryterium maksymalizacji poparcia politycznego (liczby głosów w wyborach) – będą, nie licząc się z krótko- i średniookresowym spadkiem efektywności ekonomicznej środków wydatkowanych na wsparcie regionów w ramach polityki spójności, stosować politykę *path creation*, czyli tworzenia nowych biegunów wzrostu.

5. Niezależnie od potencjalnych i rzeczywistych skutków kierowania się opcjami *path dependence* i *path creation* w polityce spójności, w polityce tej ważne jest również rozróżnienie między kryterium efektywności i kryterium równości (sprawiedliwości). Zaproponowany w artykule sposób rozumienia tej polityki implikuje w sposób jednoznaczny, że – biorąc po uwagę zwłaszcza ograniczoną w skali każdego kraju wielkość środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności – priorytetowo powinno być traktowane kryterium efektywności w dystrybucji tych środków. Winny one być zatem koncentrowane na realizacji zadań służących wzrostowi przewagi konkurencyjnej i długookresowej trwałości rozwoju drogą budowania potencjału jego – szeroko rozumianego – endogenicznego wzrostu. Nawiazując znowu do argumentów Nowej Ekonomii Politycznej, trzeba jednak być świadomym, że wymaga to dużej dojrzałości klasy politycznej. Łatwiej bowiem w perspektywie krótko- i średniookresowej osiągać wzrost poparcia politycznego, kierując się głównie kryterium równości przy dystrybucji środków, jakimi dysponuje się w skali kraju

czy regionu dla realizacji celów polityki spójności. Klasyczną ilustracją jest tutaj przypadek wsparcia rozwoju rolnictwa i obszarów wiejskich z wykorzystaniem funduszy unijnych¹⁵. Kryterium efektywności implikuje potrzebę koncentracji środków na inwestycjach infrastrukturalnych oraz inwestycjach w kapitał ludzki, podczas gdy kryterium równości – na bezpośrednich opłatach obszarowych czy tzw. rentach strukturalnych dla rolników.

Literatura

- Armstrong M., Sappington D.E.M., *Regulation, Competition and Liberalization*, „Journal of Economic Literature” 2006, vol. 44, nr 2.
- Borkowska B., *Regulacja monopolu naturalnego w teorii i praktyce*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2009.
- Braddley R., *Evaluating the impact of European Union. Cohesion policy in less developed countries and regions*, „Regional Studies” 2002, vol. 40, nr 2.
- Communiqué of the Commission: Europe 2020*, European Commission, COM (2010) 2020 final, Brussels, 3.03.2010.
- Dobroczyńska A., Juchniewicz L., *Transeuropejskie sieci energetyczne elementem infrastruktury spójności europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Fiedor B., *Normatywne a pozytywne ujęcie regulacji publicznej w gospodarce rynkowej – z uwagi dotyczącym sektora elektroenergetycznego*, [w:] U. Zagóra-Jonszta (red.), *Dokonania współczesnej myśli ekonomicznej. Ekonomia instytucjonalna – teoria i praktyka*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Katowicach, Katowice 2006.
- Fiedor B., *Państwo jako podmiot gospodarujący: ujęcie neoklasyczne. Istota, krytyka i rozwinięcie w kierunku eklektycznym*, [w:] K. Kleer, E. Mączyńska, A. Wierzbicki (red.), *Co ekonomia myśli o przyszłości. Polska Akademia Nauk, Komitet Prognoz „Polska 2000 Plus”*, Polskie Towarzystwo Ekonomiczne, Warszawa 2009.
- Kahn A.E., *The Economics of Regulation. Principles and Institutions*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1989.
- Klamut M., *Postrzeganie rozwoju regionu przez politykę spójności Unii Europejskiej*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Kudełko J., *Rola europejskiej polityki spójności w krajowej i regionalnej polityce rozwoju*, [w:] M. Klamut, E. Szostak (red.), *Jaka polityka spójności po roku 2013*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław 2010.
- Kujath H.J., Zillmer S., *Knowledge economy and regional development*, [w:] P. Jakubowska, A. Kukliński, P. Zuber (red.), *The Future of European Regions*, REDEFO oraz Ministry of Regional Development, Warsaw 2007.
- Mairate A., *The reform of cohesion policy: old and new challenges*, [w:] M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman (red.), *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, REUPUS, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2007.

¹⁵ Szeroko na ten temat: K. Zawalińska, *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.

- Malecki J.E., *Networks, Knowledge and Capital: The Role of Hard and Soft Networks in Regional Development*, [w:] M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman (red.), *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, REUPUS, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2007.
- Mariate E., *The Reform of Cohesion Policy: Old and New Challenges*, [w:] M. Landabaso, A. Kukliński, C. Roman (red.), *Europe – Reflections on Social Capital, Innovation and Regional Development*, REUPUS, Wyższa Szkoła Biznesu – National Louis University, Nowy Sącz 2007.
- Molle W., *European Cohesion Policy. Regions and Cities*, Routledge, Regional Studies Association, London 2007.
- Nowak W., *Konwergencja w świetle teorii endogenicznego wzrostu gospodarczego*, Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2007.
- Porter M.E., *Clusters and competition: new agendas for companies, governments and institutions*, [w:] E.M. Porter, *Competition*, Harvard Business School Press, Boston 1998.
- Prusek A., *Polityka spójności a efektywność społeczno-ekonomiczna*, [w:] A. Karteczek, A. Lorek, A. Rączaszek (red.), *Polityka gospodarcza w Polsce i Unii Europejskiej na początku XX wieku*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego w Katowicach, Katowice 2009.
- Rassekh F., *The Convergence Hypothesis: History, Theory and Evidence*, „Open Economies Review” 1998, nr 9.
- Sapir Report*, An Agenda for a Growing Europe, Oxford University Press, Oxford 2004.
- Spulber D., *Regulation and Markets*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts 1989.
- Wzrost czy równość*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2008.
- Zawalińska K., *Instrumenty i efekty wsparcia Unii Europejskiej dla regionalnego rozwoju obszarów wiejskich w Polsce*, Instytut Rozwoju Wsi i Rolnictwa Polskiej Akademii Nauk, Warszawa 2009.

SELECTED REFLECTIONS ON EXTERNAL SUPPORT AND ENDOGENIZATION OF GROWTH IN THE LIGHT OF COHESION POLICY – WITH SPECIAL CONSIDERATION FOR THE EUROPEAN UNION

Summary: The paper starts with a brief discussion of two aspects of convergence hypothesis. The first one (theoretical) refers to standard growth theory, the second is of normative character and pertains to axiological aspects of socio-economic policy, also including the EU cohesion policy. Not aiming to provide any comprehensive evaluation of that policy from the viewpoint of actual effect on elimination of differences in social and economic development between the European regions, the paper provides selected reflections concentrated on:

- the attempt at formulation of viable interpretation of cohesion policy (CP) as a form of ‘regulated capitalism’;
 - the need for endogenization of growth as the main objective (and main condition) of effective implementation of cohesion policy, provided that the definition of such endogenization is broader than that employed in the new growth theory,
- correlations between the effects of distribution and growth within the scope of cohesion policy.

Keywords: convergence hypothesis, cohesion policy, endogenous economic growth European Union.