

Beata Skubiak*

Uniwersytet Szczeciński

REGIONALNE WSKAŹNIKI DYSPROPORCJI ROZWOJOWYCH W WYBRANYCH KRAJACH UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Identyfikacja i pomiar różnic regionalnych ma fundamentalne znaczenie dla programowania polityki służącej ograniczeniu nierówności społeczno-gospodarczych między poszczególnymi obszarami. W krajach UE funkcjonuje szereg podejść do identyfikacji obszarów, które wymagają właściwie ukierunkowanej przestrzennie polityki publicznej. Odzwierciedla to różne postrzeganie w Unii, ale nie tylko tego, co stanowi przestrzenny problem, który wymaga właściwie ukierunkowanych interwencji państwa. Różne podejścia do wyznaczania obszarów objętych interwencją publiczną są wynikiem różnych możliwości wyboru wskaźników do identyfikacji występowania problemu, identyfikacji priorytetów lub łączenia wyników takiej analizy. Pamiętać należy także, że interwencje publiczne są również wynikiem decyzji politycznych.

W artykule przeanalizowano wybrane problemy i trudności, które pojawiają się przy pomiarze różnic rozwojowych, a w szczególności:

- różnice będące przedmiotem zainteresowania interwencji publicznych,
- wskaźniki, które mogą być stosowane do pomiaru zidentyfikowanych różnic.

Słowa kluczowe: interwencje publiczne, obszary problemowe, wskaźniki identyfikacji problemów

* Adres e-mail: bskubiak@gmail.com.

Wprowadzenie

Identyfikacja i pomiar różnic regionalnych ma fundamentalne znaczenie dla programowania polityki służącej ograniczeniu nierówności społeczno-gospodarczych między poszczególnymi obszarami. W krajach UE funkcjonuje szereg podejść do identyfikacji obszarów, które wymagają właściwie ukierunkowanej przestrzennie polityki publicznej. Odzwierciedla to różne postrzeganie w UE, ale nie tylko tego, co stanowi przestrzenny problem, który wymaga właściwie ukierunkowanych interwencji państwa. Różne podejścia do wyznaczania obszarów objętych interwencją publiczną są wynikiem różnych możliwości wyboru wskaźników do identyfikacji występowania problemu, identyfikacji priorytetów lub łączenia wyników takiej analizy. Pamiętać również należy, że interwencje publiczne są także wynikiem decyzji politycznych.

Na poziomie europejskim trudne kwestie metodologiczne rozwiązywane w państwach członkowskich są potęgowane przez trudności techniczne związane z analizą porównawczą. Ponadto, analizy takie są ważne dla potrzeb podziału i dostępu do funduszy strukturalnych.

Ukierunkowanie polityk przestrzennych zależy w istotny sposób od możliwości identyfikacji problemów, a to z kolei od dostępności do informacji o obszarach i rozwoju odpowiednich mechanizmów interpretowania i analizowania tych informacji.

Celem artykułu jest analiza niektórych problemów i trudności, które pojawiają się w pomiarze różnic rozwojowych. Podjęto również próbę odpowiedzi na pytania:

- jakie różnice są przedmiotem zainteresowania interwencji publicznych,
- jakie wskaźniki mogą być stosowane do pomiaru zidentyfikowanych różnic.

1. Rodzaje nierówności regionalnych

U podstaw określenia rodzajów nierówności regionalnych leży konceptualizacja różnic regionalnych, które są przedmiotem zainteresowań polityki regionalnej. Istniejące różnice między regionami nie zawsze są postrzegane w ten sam sposób. Na przykład w niektórych krajach, szczególnie skandynawskich,

peryferyjność i niski poziom zaludnienia obszarów są uważane za upośledzenie, natomiast w innych krajach cechy te są traktowane jako atut danego obszaru.

Na poziomie UE państwa członkowskie wykazują szereg problemów, które odzwierciedlają ich bardzo różne warunki geograficzne, poziom rozwoju ekonomicznego i zakres problemów społecznych, a także inną skalę ich wewnętrznych dysproporcji regionalnych.

W oparciu o różne sposoby postrzegania problemów regionalnych państwa UE można podzielić na sześć grup. W przypadku grupy pierwszej, do której zaliczono Austrię, Danię, Luksemburg i Holandię, różnice między regionami uznano za niewielkie (zarówno w kontekście krajowym, jak i unijnym) i nieuzasadniająca podjęcia działań interwencyjnych na dużą skalę. W przypadku grupy drugiej, tzn. Belgii, Francji, Irlandii i Wielkiej Brytanii, różnice między regionami wydają się odzwierciedlać szereg problemów, co wymaga podjęcia precyzyjnie dostosowanych działań na poziomie regionalnym. W przypadku grupy trzeciej, tzn. Finlandii, Szwecji i Norwegii, w każdym z tych państw występują na północy regiony o niewielkim zaludnieniu, które stanowią obszary problemowe, ale w każdym z nich stosowana jest polityka obejmująca elementy pro wzrostowe w odniesieniu do całego regionu. W przypadku grupy czwartej, tzn. Niemiec i Włoch, w obydwu państwach występują poważne różnice między regionami, a zatem polityka regionalna koncentruje się na relacji między wschodnią i zachodnią częścią Niemiec oraz południem i północą w przypadku Włoch. W przypadku grupy piątej, tzn. Grecji, Portugalii i Hiszpanii, pomimo znacznych różnic wewnętrznych, państwa te są zainteresowane przede wszystkim podnoszeniem poziomu rozwoju w skali całego kraju. Ponadto, państwa UE-12 cechuje znaczne zróżnicowanie wewnętrzne (szczególnie między regionami stołecznymi i regionami zapóźnionymi w rozwoju, znajdującymi się często przy granicy wschodniej tych państw), dzieli je także luka rozwojowa w stosunku do pozostałej części Unii. W państwach tych polityka regionalna koncentruje się też na rozwoju całego kraju¹.

Koncepcja problemów regionalnych waha się w zależności od kraju, ale zasadniczo można wyróżnić trzy rodzaje nierówności, które są przedmiotem zainteresowania polityki regionalnej:

¹ *Rozwój regionalny w Europie*, RAPORTY EoRPA 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2008, s. 8.

- fizyczne różnice (związane z warunkami geograficznymi lub naturalnymi),
- ekonomiczne dysproporcje (dotyczą różnic w jakości lub poziomie rozwoju),
- różnice społeczne (dotyczą dochodów lub poziomu życia populacji).

Fizyczne środowisko UE jest bardzo zróżnicowane: od skrajności północnej tundry w Finlandii i Szwecji, po rozległe łańcuchy górskie w Austrii, Francji i Włoszech i obszary zarośli oraz roślinności stepowej w Grecji i Hiszpanii. Kraje członkowskie UE, w których warunki fizyczne i naturalne są najbardziej brane pod uwagę, należą do najbardziej peryferyjnych w Unii. W Finlandii i Norwegii peryferyjność państw i klimat są głównymi zmartwieniami polityki regionalnej. Gdzie indziej geograficzne zagadnienia mają znacznie mniejsze znaczenie, choć są one także brane pod uwagę, z wyjątkiem krajów Beneluksu. Do pewnego stopnia również Włochy mają problemy związane z peryferyjnością zarówno w kontekście krajowym, jak i w stosunku do reszty UE. We Francji i Niemczech czynniki geograficzne są identyfikowane za pomocą środków bliskości do infrastruktury, w Wielkiej Brytanii peryferyjność była używana jako cel do wyznaczania obszarów interwencji w poprzedniej perspektywie finansowej. W Austrii polityka regionalna odzwierciedla wady wynikające z peryferyjnego położenia na wschodzie i górskiego charakteru z zachodu.

Na poziomie europejskim fizyczne cechy regionu jako uzasadnienie dla interwencji publicznej były jednak najbardziej akcentowane w obu krajach skandynawskich (choć w ciągu ostatnich inicjatyw wspólnotowych były eksponowane również w niektórych regionach bardzo odległych), co zaowocowało nową typologią regionu problemowego oraz sformułowaniem nowego celu dla kierowania pomocy w obszary o bardzo niskiej gęstości zaludnienia (mniej niż 8 mieszkańców na km²). Równolegle wprowadzono przepisy szczegółowe, które zostały wykonane zgodnie z zasadami polityki konkurencji w celu umożliwienia organom krajowym kontynuowania kierowania pomocy do obszarów, na których gęstość zaludnienia wynosiła mniej niż 12,5 osoby na km².

Warto zauważyć, że różnice fizyczne mają charakter stały i nie zależą od człowieka tak jak w przypadku różnic ekonomicznych czy społecznych. Cechy fizyczne mają zatem bezpośredni wpływ na wizerunek polityki regionalnej. Może ona jedynie łagodzić pewne wady fizyczne obszaru, zmniejszać niektóre dodatkowe koszty związane z peryferyjnością lub wyspiarskim położeniem lub promować działania, dla których geografia jest mniej ważna. Nie może nato-

miast w żaden sposób zmienić podstawowych warunków naturalnych. Jest to ważne w kontekście unijnej polityki konkurencji, która w przeważającej części podkreśla, że wsparcie dla firm jest formą pomocy dotyczącej inwestycji początkowych lub tworzenia nowych miejsc pracy².

Regionalne różnice w rozwoju gospodarczym w UE są również znaczące (mapa 1). Wzrost gospodarczy, zwłaszcza w regionach UE-12, prowadzi do znacznego zmniejszania regionalnych dysproporcji w poziomie PKB *per capita* według standardu siły nabywczej (SSN) na obszarze Unii. Jednak wyraźne różnice pozostają przy poziomach niższych niż jedna trzecia średniej unijnej (tj. w 7 regionach rumuńskich i bułgarskich) oraz poziomach przekraczających unijną średnią o ponad 50% w 19 regionach, z których 11 stanowią regiony stołeczne (mapa 1). Współczynnik zmienności, popularny wskaźnik dysproporcji, obniżył się w UE z 42,7 w 1996 r. do 39,1 w 2007 r. Inne wskaźniki dysproporcji, takie jak współczynnik Giniego lub wskaźnik S80/20 (wskaźnik obejmujący od 20% regionów o najwyższych wartościach do 20% regionów o najniższych wartościach), wskazują na bardzo podobny spadek. Ogólne zmniejszenie się dysproporcji w UE nie zapobiegło pogłębieniu się różnic w wielu państwach członkowskich, w szczególności w krajach UE-12. Na przykład w Rumunii współczynnik zmienności wzrósł z 15 w 1995 r. do 44 w 2007 r., odzwierciedlając relatywną koncentrację wzrostu w jednym lub dwóch regionach, zwłaszcza w regionie stołecznym. Pogłębiające się dysproporcje wewnętrzne nie zapobiegły przybliżeniu poziomu PKB *per capita* w prawie wszystkich regionach krajów UE-12 do średniej unijnej. W latach 2000–2007 w zasadzie tylko 8 regionów z nowych państw członkowskich odnotowało niższą średnią stopę wzrostu niż średnia UE-27³.

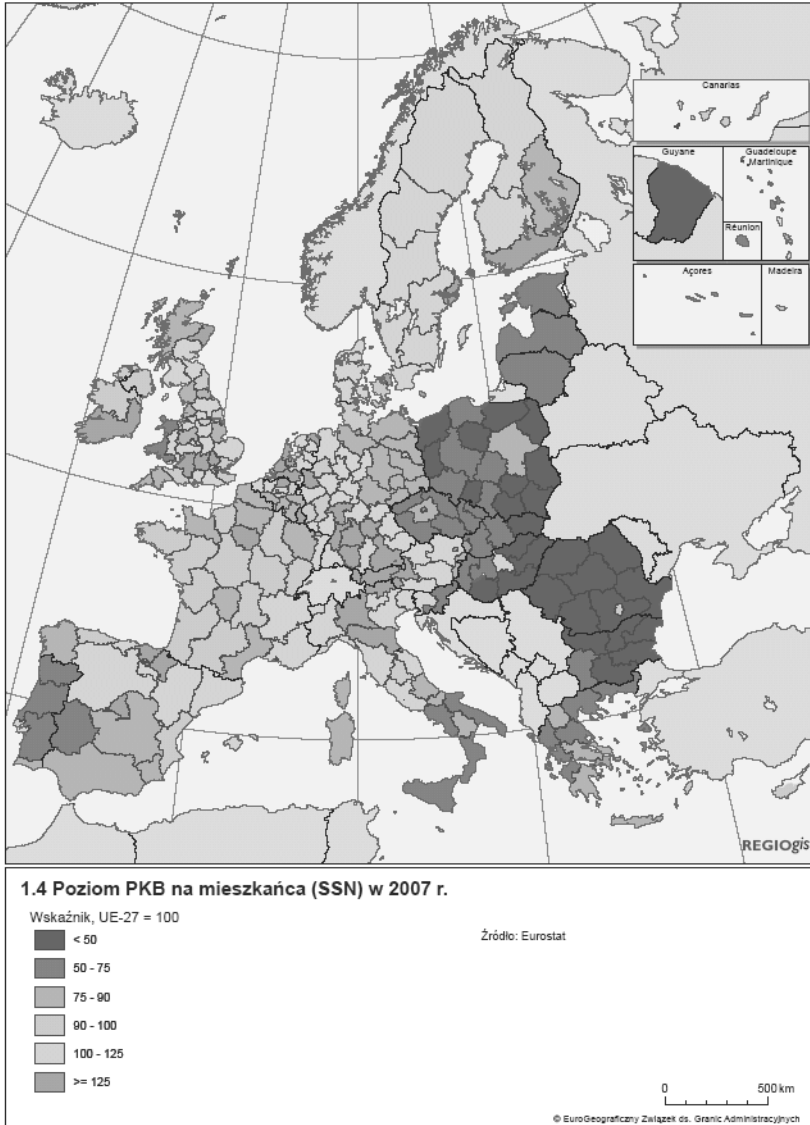
Dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego są szczególnie widoczne w Niemczech i Włoszech, gdzie zauważalną cechą geografii ekonomicznej tych krajów jest jasny podział między nowe i stare landy w Niemczech oraz północ i południe we Włoszech. W zakresie polityk UE poziom rozwoju gospodarczego (mierzony PKB *per capita*) w dużym stopniu określa dostęp do funduszy strukturalnych (przede wszystkim poprzez Cel 1) i jest kluczowym aspek-

² *Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, KE, Dykcja Generalna ds. Konkurencji, Bruksela 2008, http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm, (26.07.2012).

³ *Inwestowanie w przyszłość Europy*, KE, 2010, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm (26.07.2012).

tem przy podejmowaniu decyzji przez władze polityczne dotyczące tego, czy państwa członkowskie będą uprawnione do prowadzenia własnej regionalnej polityki pomocowej i w którym obszarze.

Mapa 1. Krajowe i regionalne różnice w PKB/SSN na jednego mieszkańca w 1993 r.



Źródło: *Inwestowanie w przyszłość Europy...*

Trzeci rodzaj rozbieżności dotyczy nierówności społecznych, a zwłaszcza różnic w warunkach życia i dochodach. W tym kontekście ważne jest, aby odróżnić dochody przypisane do regionu w pomiarach PKB od dobrobytu mieszkańców tego regionu. Nie ma natomiast bezpośredniego związku z międzyregionalnymi i międzyosobistymi różnicami w dochodach.

W niektórych krajach, np. Niemczech i Hiszpanii, istnieje wyraźne konstytucyjne zaangażowanie na rzecz wyrównywania poziomu życia. Gdzie indziej społeczne różnice mają dotyczyć przede wszystkim kwestii zatrudnienia. Jest to szczególnie widoczne w Wielkiej Brytanii, gdzie uzasadnieniem dla polityki regionalnej jest zmniejszenie dysproporcji w możliwościach podjęcia pracy.

Jednym z głównych problemów społecznych UE jest poziom bezrobocia, co z kolei ma wpływ na wybór obszarów objętych pomocą. Kraje takie jak Niemcy, Włochy i Hiszpania są interesujące, ponieważ występują na ich obszarze dualne problemy regionalne. Z jednej strony istnieją duże obszary kraju, które są zafowane gospodarczo – nowe landy, *Mezzogiorno* i wiele takich obszarów w Hiszpanii, które borykają się z wysokim bezrobociem, a z drugiej – są obszary, które mają problemy związane z deficytem siły roboczej. Dla europejskich celów polityki społeczne różnice są przede wszystkim rozpatrywane w odniesieniu do poziomu bezrobocia. To główne kryterium przy ustalaniu prawa do Celu 2. Ponadto, poziom bezrobocia został przyjęty jako próg, który pomaga określić, czy pomoc regionalna jest uzasadniona w kontekście polityki konkurencji.

2. Regionalne wskaźniki dysproporcji

Kluczowym elementem przy projektowaniu jakiegokolwiek przestrzennie ukierunkowanej polityki jest rozwój metodologii wyboru dziedzin, na które polityka powinna być ukierunkowana. Na poziomie państw członkowskich istnieje szerokie spektrum podejść do tego zadania. W tym kontekście należy podkreślić, że na każdą analizę dla celów polityki regionalnej wpływa znacząco liczba czynników branych pod uwagę, które mogą być bardzo różne i odnosić się do krajowych okoliczności lub tradycji. Należy również zauważyć, że podział wskaźników na fizyczne, ekonomiczne lub społeczne jest w pewnym sensie arbitralny. W praktyce nie jest możliwa klasyfikacja wskaźników w sposób, który nie byłby otwarty na debatę.

Jak już wspomniano, w dwóch państwach nordyckich różnice odnoszące się do środowiska fizycznego są kluczowym czynnikiem branym pod uwagę. Innym jest poziom wynagrodzenia, zwłaszcza w krajach Beneluksu. Na poziomie europejskim wpływ środowiska naturalnego został uznany także w kontekście zarówno funduszy strukturalnych, jak i stał się polem „walki” w debacie politycznej. Wskaźniki fizycznych różnic stosowane zarówno na poziomie państw członkowskich, jak i UE, zostały określone w tabeli 1. Pomiar niekorzyści związanych z fizycznym środowiskiem jest trudnym zadaniem. Peryferyjność ze swej natury jest względna, odległość od głównych ośrodków i klimat stopniowo zmieniają się, przesuując się przez terytorium. W dużej mierze wskaźniki użyte do pomiaru fizycznych różnic odzwierciedlają przede wszystkim ich skutki: gęstość zaludnienia i wzorce migracji. Co ciekawe, np. w Wielkiej Brytanii wskaźnik gęstości zaludnienia jest używany w odwrotnym znaczeniu, jako miara urbanizacji i towarzyszących jej problemom.

Tabela 1. Wskaźniki fizycznych dysproporcji

	Fi	Fr	Ge	P	SW	UK	DG4	DG16
Klimat	X				X			
Odległość do rynku /peryferyjność/dostępność		X	X	X	X	X		
Zaludnienie	X	X	X	X	X	X	X	X
Zmiany demograficzne	X	X		X	X			

Źródło: F. Wishlade, D. Yuill, *Measuring Disparities for Area Designation Purposes: Issues for the European Union*, Regional and Industrial Policy Research Paper Number 24, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow, June 1997.

W Niemczech dostępność infrastruktury jest głównym wskaźnikiem rozpatrywanym w ramach analizy oznaczenia obszaru. Uwzględnia on drogi, kolej, transport lotniczy i towarowy. Dla każdego z nich został obliczony czas dotarcia do pewnych określonych obszarów aglomeracji (lub najbliższej dużej aglomeracji w sąsiednim kraju w przypadku regionów przygranicznych). We Francji peryferyjność jest głównie postrzegana w kategoriach odległości od Paryża. W Wielkiej Brytanii średnia odległość do rynku lub stopień oddalenia od głównych ośrodków biznesowych zostały wyliczone na podstawie powiązań ludności czynnej zawodowo⁴.

⁴ Więcej: F. Wishlade, D. Yuill, *Measuring Disparities for Area Designation Purposes: Issues for the European Union*, Regional and Industrial Policy Research Paper Number 24, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow, June 1997.

Wskaźniki wykorzystywane przez niektóre kraje oraz KE dla zobrazowania różnic ekonomicznych zilustrowano w tabeli 2. Wynika z niej, że Belgia, Finlandia i Holandia w pomiarze regionalnego dobrobytu wykorzystują PKB *per capita*. W Danii miarą regionalnego dobrobytu jest dochód podatkowy, który jest stosowany jako substytut w przypadku braku odpowiednich danych dotyczących PKB. Natomiast w przypadku KE PKB *per capita* stanowi najważniejsze regionalne kryterium przy ustalaniu występowania różnic regionalnych.

Tabela 2. Wskaźniki nierówności gospodarczych

	B	D	Fi	Fr	Ge	N	P	Sw	UK	DG4	DG16
PKB <i>per capita</i>	X		X			X				X	X
Podatek dochodowy		X									
Uprzemysłowienie/aktywność/struktura	X	X	X	X			X	X	X		X
Infrastruktura/udogodnienie					X		X				
Perspektywy ekonomiczne				X	X				X		
Trendy demograficzne	X		X	X				X	X		X

Źródło: F. Wishlade, D. Yuill, *Measuring Disparities...*

Dla celów polityki konkurencji UE PKB *per capita* jest jedynym wskaźnikiem używanym w zatwierdzaniu obszarów słabo rozwiniętych, które kwalifikują się do otrzymania pomocy publicznej. Kryteria stosowane przez Komisję w trakcie oceny zgodności krajowej pomocy regionalnej z zasadami wspólnego rynku na podstawie art. 92 ust. 3 lit. a) oraz art. 92 ust. 3 lit. c) Traktatu o Wspólnocie Europejskiej zostały określone w szeregu różnorodnych dokumentów przedkładanych do wiadomości państw członkowskich i innych zainteresowanych stron⁵.

W świetle zasady wyrażonej we wprowadzeniu do wytycznych w sprawie krajowej pomocy regionalnej⁶ KE bierze przede wszystkim pod uwagę, że łączny zasięg wspólnotowych regionów, które otrzymują pomoc, musi pozostać mniejszy od regionów, które pomocy takiej nie dostają. W praktyce oraz przy zastosowaniu najpowszechniejszej jednostki miary pomocy (% objętej nią ludności) oznacza to, że łączny zakres pomocy regionalnej we Wspólnocie musi

⁵ Por. *Prawo konkurencji we Wspólnotach Europejskich*, t. IIA: *Zasady stosowane wobec pomocy państwa*, Komisja Wspólnot Europejskich, Bruksela–Luksemburg 1995, s. 187 i nn.

⁶ *Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej*, 98/C 74/06 (tekst mający znaczenie dla EOG).

być mniejszy od 50% ludności Wspólnoty. Ponieważ te dwa odstępstwa dotyczą problemów regionalnych różnej natury i intensywności, to w granicach łącznego zasięgu pomocy, o których mowa w ust. 3.2, priorytet należy przyznać regionom dotkniętym najbardziej ostrymi problemami⁷. Demarkacja regionów kwalifikujących się do pomocy musi w związku z powyższym prowadzić do przestrzennej koncentracji pomocy zgodnie z zasadami wymienionymi w pkt 3.2 i 3.3.

Artykuł 92 ust. 3 lit. a) stanowi, że pomoc mająca na celu promowanie rozwoju gospodarczego obszarów, gdzie standard życia jest nienormalnie niski bądź też w których istnieje poważne bezrobocie, może zostać uznana za zgodną ze wspólnym rynkiem. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich: „użycie w zawartym w art. 92 ust. 3 lit. a) wyłączeniu wyrazów «nienormalnie» oraz «poważne» wskazuje, że dotyczy ono wyłącznie obszarów, na których sytuacja gospodarcza jest wyjątkowo niekorzystna na tle Wspólnoty jako całości”⁸. Stosownie do tego na podstawie przetestowanego podejścia Komisja stoi na stanowisku, że określone warunki są spełnione, jeżeli region sklasyfikowany jako jednostka geograficzna II poziomu NUTS⁹ posiada dochód wewnętrzny brutto (PKB) mierzony według standardu siły nabywczej mniejszy niż 75% średniej wspólnotowej¹⁰. Używane w analizie wskaźniki PKB/SSN każdego regionu oraz średnia wspólnotowa muszą odnosić się do średniej z trzech ostatnich lat, za które dostępne są statystyki. Wielkości te są liczone na podstawie danych dostarczonych przez Urząd Statystyczny Wspólnot Europejskich.

W przeciwieństwie do postanowień art. 92 ust. 3 lit. a), gdzie dana sytuacja jest określona w dokładny i formalny sposób, art. 92 ust. 3 lit. c) dopuszcza większą swobodę definiowania przeżywanych przez region trudności, które można złagodzić dzięki środkom pomocowym. Dlatego też właściwe wskaźniki niekoniecznie sprowadzają się w tym przypadku do standardów życia oraz bezrobocia. W każdym przypadku właściwych ram dla oceny tych trudności może

⁷ Regiony kwalifikujące się do odstępstwa, o którym mowa w lit. a), liczą obecnie 22,7% populacji Wspólnoty, natomiast regiony kwalifikujące się do odstępstwa określonego w lit. c) – 24%.

⁸ Sprawa 248/84, Niemcy przeciwko Komisji [1987] ECR 4013, § 19.

⁹ NUTS – Nomenklatura Statystycznych Jednostek Terytorialnych.

¹⁰ Podstawą jest tutaj założenie, że wskaźnik PKB może syntetycznie odzwierciedlać obydwa wymienione zjawiska.

dostarczyć nie tylko Wspólnota jako całość, ale w szczególności dane państwo członkowskie.

Trybunał Sprawiedliwości w sprawie nr 248/84 wyraził swój pogląd na te dwie kwestie (zakres problemów oraz ramy referencyjne dla analizy) w następujący sposób: „Określone w art. 92 ust. 3 lit. c) wyłączenie posiada z drugiej strony o tyle szerszy zakres, że dopuszcza rozwój pewnych obszarów bez ograniczania go przez warunki ekonomiczne określone w art. 92 ust. 3 lit. a) pod warunkiem, że pomoc taka «nie wpływa negatywnie na warunki handlu w stopniu sprzecznym ze wspólnym interesem». Postanowienie to uprawnia Komisję do zatwierdzenia pomocy mającej na celu dalszy rozwój ekonomiczny obszarów państw członkowskich, które są w niekorzystnej sytuacji na tle średniej krajowej”.

Pomoc regionalna objęta odstępstwem określonym w lit. c) musi jednak stanowić część spójnej polityki regionalnej państwa członkowskiego i odpowiadać wspomnianej powyżej zasadzie koncentracji geograficznej. Jeżeli jest ona przeznaczona dla regionów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji w mniejszym stopniu niż regiony, których dotyczą postanowienia lit. a), to w znacznie większym zakresie nosi ona wyjątkowy charakter i jest dopuszczalna wyłącznie w bardzo ograniczonym stopniu. Przy czym może to nastąpić tylko wtedy, gdy jedynie niewielka część terytorium państwa członkowskiego kwalifikuje się *prima facie* do otrzymania tej pomocy. Z tego właśnie powodu liczba ludności w regionach objętych postanowieniami art. 92 ust. 3 lit. c) nie może przekraczać 50% ludności danego kraju nieobjętej odstępstwem na podstawie art. 92 ust. 3 lit. a)¹¹. Fakt, że charakter tego rodzaju pomocy umożliwia uwzględnienie specyficznych cech danego państwa członkowskiego, nie znosi konieczności jej przeanalizowania pod kątem wspólnotowych interesów. Określenie regionów kwalifikujących się do pomocy w każdym państwie członkowskim musi więc mieścić się w ramach gwarantujących ogólną spójność na szczeblu Wspólnoty¹².

Tak więc, aby umożliwić władzom krajowym wystarczający zakres swobody przy wyborze regionów kwalifikujących się do pomocy bez zagrożenia dla skuteczności systemu prowadzonych przez Komisję kontroli tego rodzaju

¹¹ Uniemożliwiającej przejściowe wyjątki wynikające ze stosowania punktu 8 Załącznika III do niniejszych wytycznych.

¹² Por. w związku z tym orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości w sprawach nr 730/79 Philip Morris, § 26, oraz nr 310/85 Deufil [1987] ECR 901, § 18.

pomocy oraz równego traktowania wszystkich państw członkowskich, określenie regionów kwalifikujących się w ramach danego odstępstwa składa się z dwóch części:

- ustalenia przez Komisję dla każdego kraju pułapu zasięgu tej pomocy,
- wyboru regionów kwalifikujących się do przyznania pomocy.

Druga część podlega przejrzystym zasadom, ale jest również wystarczająco elastyczna, aby uwzględniać różnorodność sytuacji potencjalnie uzasadniających zastosowanie odstępstwa. Pułap zasięgu pomocy ma sprzyjać wyżej wspomnianej elastyczności przy wyborze regionów, a równocześnie zapewniać jednolite traktowanie, którego wymaga akceptacja tego rodzaju pomocy przez Wspólnotę.

Aby zagwarantować efektywną kontrolę nad pomocą regionalną, a równocześnie przyczyniać się do realizacji celów określonych w art. 3 Traktatu, w szczególności w lit. g) i j), Komisja ustala ogólny pułap zasięgu pomocy regionalnej na obszarze Wspólnoty w kategoriach liczby ludności. Ogólny zasięg obejmuje wszystkie regiony kwalifikujące się do przyznania pomocy na podstawie odstępstwa określonego w art. 92 ust. 3 lit. c) i art. 92 ust. 3 lit. a). Ponieważ regiony kwalifikujące się do otrzymania pomocy regionalnej na podstawie odstępstwa, o którym mowa w art. 92 ust. 3 lit. a), oraz ich globalny zasięg we Wspólnocie są określone w sposób zewnętrzny i automatyczny poprzez zastosowanie kryterium 73% PKB/SSN na jednego mieszkańca, to wynika z tego, że decyzja Komisji o ogólnym pułapie definiuje równocześnie na szczeblu wspólnotowym pułap zasięgu w ramach zwolnienia określonego w art. 92 ust. 3 lit. c). Pułap w ramach art. 92 ust. 3 lit. c) jest wyliczany poprzez odjęcie od pułapu ogólnej liczby ludności w regionach kwalifikujących się do otrzymania pomocy na podstawie odstępstwa w art. 92 ust. 3 lit. a). Następnie jest on rozdzielany między poszczególne państwa członkowskie w świetle relatywnej sytuacji społeczno-gospodarczej regionów każdego państwa ocenianej we wspólnotowym kontekście.

Państwa członkowskie notyfikują Komisji na podstawie postanowień art. 92 ust. 3 metodologię oraz wskaźniki ilościowe, które pragną zastosować w celu określenia regionów kwalifikujących się do uzyskania pomocy, a także listę regionów proponowanych do objęcia odstępstwem zawartym w lit. c) i relatywną intensywność pomocy¹³. Procent ludności danych regionów nie

¹³ Por. pkt 4.8 i 4.9.

może przekraczać wspomnianego pułapu zasięgu określonego dla odstępstwa zawartego w art. 92 ust. 3 lit. c).

Metodologia musi spełniać następujące warunki:

- być obiektywna,
- umożliwiać pomiar nierównowagi warunków społeczno-gospodarczych danych regionów w zainteresowanym państwie członkowskim podkreślający znaczące różnice,
- być przedstawiona w jasny i szczegółowy sposób, aby umożliwić Komisji jej merytoryczną ocenę.

Wskaźniki muszą spełniać następujące warunki:

- ich liczba łącznie ze wskaźnikami prostymi, jak i kombinacjami wskaźników nie może przekraczać pięciu,
- muszą być obiektywne i dotyczyć analizy warunków społeczno-gospodarczych regionów,
- muszą bazować na szeregach statystycznych dotyczących wskaźników stosowanych przez okres co najmniej trzech lat przed złożeniem notyfikacji bądź też wynikać z ostatniego dokonanego badania, jeżeli odnośne statystyki nie są dostępne w ujęciu rocznym,
- muszą być opracowane na podstawie wiarygodnych źródeł statystycznych.

Tak więc regiony w Danii i Niemczech (które należą do bardziej zamożnych krajów UE) odbiegają od średniej krajowej w większym stopniu niż regiony we Włoszech i Wielkiej Brytanii. Znaczenie wykorzystania PKB *per capita* jako wskaźnika dla regionu problemowego dla potrzeb polityki konkurencji polega na tym, że jeśli PKB *per capita* nie figuruje na liście wskaźników stosowanych przez krajowe polityki do wyznaczania obszarów uprawnionych do pomocy publicznej, to wciąż można kierować pomoc do tych obszarów w państwach członkowskich. Wynika to z faktu, że w ramach krajowego obszaru stosunkowo mały nacisk kładzie się na pomiar PKB *per capita* na poziomie regionalnym. Niemniej większość krajów UE, nawet te, które nie stosują ilościowego podejścia do pomiaru różnic, jest zmuszona do monitorowania poziomów PKB *per capita* w celu dostosowania się do wymogów UE w zakresie polityki konkurencji. Także na poziomie europejskim średni PKB *per capita* w dużej mierze określa status, który daje uprawnienia do Celu 1 w ramach funduszy strukturalnych.

Częstość korzystania z PKB *per capita* jako wskaźnika regionu problemowego przez UE można w dużej mierze przypisać dostępności danych na niższych szczeblach UE.

Porównania PKB *per capita* w całej UE dla potrzeb europejskiej polityki w celu określenia zmian w kosztach utrzymania są zazwyczaj podawane z wykorzystaniem standardów siły nabywczej (PPS). Poleganie na PPS, a nie ECU kursów walut sprawia, że znacznie zmniejsza się dysproporcje w PKB *per capita* między regionami.

Trudności, które wynikają z korzystania z PKB *per capita*, i jego interpretacja sprawiają, że krajowi decydenci wydają się wykazywać większe zainteresowanie przemysłową strukturą regionalnej gospodarki. We Francji przybrało to formę oceny działania potencjału rozwoju sektora usług. Podobnie w Danii, w której decydenci za wskaźnik rozwoju biorą udział produkcji i zatrudnienia w sektorze usług w ogólnej populacji aktywnej zawodowo. W Portugalii dla potrzeb analizy struktury przemysłowej regionów bierze się pod uwagę nie tylko liczbę pracowników zatrudnionych w sektorach, ale również trendy w wartości dodanej sektorów. Szwedzka polityka regionalna mierzy liczbę pracowników sektora publicznego w ludności aktywnej zawodowo.

Na poziomie europejskim polityka konkurencji zdecydowanie nie uwzględnia struktur przemysłowych w uzasadnieniach rozważających możliwość skorzystania z pomocy publicznej, jednak tzw. drugi etap analizy z 1988 r.¹⁴ odnosi się do struktury działalności gospodarczej (w szczególności znaczenie upadających sektorów). Natomiast europejska polityka regionalna w ramowym rozporządzeniu dotyczącym funduszy strukturalnych¹⁵ dość wyraźnie opisuje kryteria, które określają obszary zagrożone upadkiem przemysłu, i obszary wiejskie, do których może być skierowana pomoc publiczna.

Ostatnio w wielu krajach dla określenia potencjału problemów regionalnych, jak również potencjału rozwoju regionalnego, uwzględnienia się trendy demograficzne (np. przepływy migracyjne i struktury wieku).

¹⁴ Komunikat w sprawie sposobu stosowania art 92 ust 3) lit a) i c) do pomocy regionalnej, DzU WE C 212, 12.08.1998.

¹⁵ Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 z 20 lipca 1993 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań z funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań pomiędzy nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.

Omawiając wskaźniki różnic społecznych w kontekście polityki regionalnej (tabela 3), z reguły znaczny nacisk kładzie się na poziom bezrobocia. Jest ono ściśle powiązane i często stanowi objaw dobrobytu gospodarczego regionu. Ponadto, wskaźniki związane z zatrudnieniem odzwierciedlają sytuację ekonomiczną osób i w tym kontekście wydają się być użyteczne w kontekście miar różnic społecznych.

Tabela 3. Wskaźniki różnic społecznych

	B	D	Fi	Fr	Ge	N	P	Sw	UK	DG4	DG16
Bezrobocie	X	X	X	X	X	X			X	X	X
Struktura bezrobocia					X				X		
Tendencje w zakresie zatrudnienia			X		X				X		X
Przyszłość pracy					X				X		
Ludność aktywna		X						X	X		
Kwalifikacje/struktura zatrudnienia							X	X	X		
Dochód					X			X			
Warunki bytowe					X		X				
Trendy demograficzne	X		X	X			X	X			

Źródło: F. Wishlade, D. Yuill, *Measuring Disparities...*

Spośród krajów UE jedynie Szwecja i Portugalia nie uważają poziomu bezrobocia za wskaźnik różnic społecznych. W Portugalii brak wskaźnika bezrobocia był związany z charakterem regionalnym problemu, uważa się bowiem, że bezrobocie jest wynikiem niskiego poziomu rozwoju gospodarczego i przemysłowego oraz zatrudnienia. Podobnie jest w Grecji (która nie ma ilościowego podejścia do wyznaczania obszaru). W pozostałych krajach z rozległymi obszarami Celu 1 (Irlandia, Włochy i Hiszpania) poziom bezrobocia pozostaje wskaźnikiem poziomu rozwoju gospodarczego.

Podsumowanie

W krajach UE funkcjonuje szereg podejść do identyfikacji obszarów dla potrzeb przestrzennie ukierunkowanej polityki regionalnej. Na podstawie przeprowadzonej analizy można stwierdzić, że przedmiotem zainteresowania interwencji publicznych są różnice fizyczne, ekonomiczne i społeczne. Jednak charakter problemów regionalnych w UE znacznie się różni między państwami

członkowskimi, a to z kolei powoduje, że systemy pomiaru dysproporcji do wyznaczenia obszaru interwencji różnią się między krajami. Odzwierciedla to różne postrzeganie tego, co stanowi przestrzenny problem, różne podejścia do identyfikowania obszarów dla potrzeb właściwie ukierunkowanej polityki publicznej, różne możliwości wyboru wskaźnika do identyfikacji występujących problemów społeczno-gospodarczych oraz różne podejścia do priorytetów rozwojowych.

Literatura

- Inwestowanie w przyszłość Europy*, KE, 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_pl.cfm.
- Komisja Wspólnot Europejskich, *Prawo konkurencji we Wspólnotach Europejskich*, t. IIA: *Zasady stosowane wobec pomocy państwa*, Bruksela–Luksemburg 1995.
- Komunikat w sprawie sposobu stosowania art 92 ust 3) lit a) i c) do pomocy regionalnej, DzU WE C 212, 12.08.1998.
- Orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości w sprawach nr 730/79 Philip Morris, § 26, oraz nr 310/85 Deufil [1987] ECR 901, § 18.
- Rozwój regionalny w Europie*, RAPORTY EoRPA 2007, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa, czerwiec 2008.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2081/93 z 20 lipca 1993 r. zmieniające rozporządzenie (EWG) nr 2052/88 w sprawie zadań z funduszy strukturalnych i ich skuteczności oraz w sprawie koordynacji działań pomiędzy nimi oraz z operacjami Europejskiego Banku Inwestycyjnego i innymi istniejącymi instrumentami finansowymi.
- Vademecum. Prawo wspólnotowe w dziedzinie pomocy państwa*, KE, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, Bruksela 2008 r., http://ec.europa.eu/competition/state_aid/studies_reports/studies_reports.cfm.
- Wishlade F., Yuill D., *Measuring Disparities for Area Designation Purposes: Issues for the European Union*, Regional and Industrial Policy Research Paper Number 24, European Policies Research Centre University of Strathclyde, Glasgow, June 1997.
- Wytyczne w sprawie krajowej pomocy regionalnej*, 98/C 74/06.

REGIONAL DISPARITIES INDICATORS IN SELECTED COUNTRIES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

Identification and measurement of regional differences is fundamental for the programming of the policy which reduces the socio-economic disparities between areas. There is a number of approaches in the European Union which function to identify specific areas that need the properly oriented public policy. This reflects the different views in the European Union and not only about a distance problem that requires targeted interventions of the state. Different approaches for determining the areas under the public intervention is the result of different selections of indicators to identify the problem, priorities, or joining the results of this analyze. It should be also mentioned that public interventions are also the result of political decisions.

In this article the author examines some problems and difficulties that arise in measuring the disparities in development, in particular:

- what the differences are of the interest of public intervention?
- what indicators can be used to measure the identified disparities?

Keywords: public intervention, problem areas, indicators to identify problems

JEL Code: R58

Translated by Beata Skubiak