

ZAGADNIENIE AKTYWIZACJI GOSPODARCZEJ REGIONÓW NA PRZYKŁADZIE EWG

Nowoczesne społeczeństwa wymagają posiadania i dostępu do dużych, prężnych obszarów ekonomicznych (tak krajowych, jak i zagranicznych) o możliwie wyrównanym, wysokim poziomie rozwoju gospodarczego. Jest to m. in. cel, do którego dążą wszystkie ugrupowania integracyjne. Zagadnienia ściśle regionalne dotyczące tak dziedziny gospodarczej, socjalnej, jak i instytucjonalnej, urastają obecnie do rangi poważnych i jednocześnie trudnych problemów. Chodzi w szczególności o wydzwignięcie zacofanych lub mniej rozwiniętych regionów (zwłaszcza przygranicznych i peryferyjnych) z dotychczasowego marazmu gospodarczego i społecznego.

Zagadnienia te komplikują się tym bardziej, że na skutek zmiany oddziaływania czynników lokalizacyjnych oraz zmian dokonujących się pod wpływem obecnej rewolucji technicznej — następuje pogłębienie się różnic między poszczególnymi regionami krajów kapitalistycznych. Na zaostrenie tej tendencji wpływają same procesy integracyjne dokonujące się w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej. Wbrew oczywistym wysiłkom władz EWG oraz rządów krajów członkowskich dochodzi bowiem do kumulatywnego wzrostu regionów wysoko rozwiniętych i kumulatywnego regresu zacofanych. Grozi to powstawaniem napiętych sytuacji społeczno-ekonomicznych i prowadzi do wstrząsów socjalnych.

Co więcej, w skali EWG w dalszym ciągu napotyka się w dziedzinie włączania regionów słabo rozwiniętych do większego międzyregionalnego i międzynarodowego kompleksu terytorialnego na wyraźną supremację aspektów natury politycznej, krajowej. Podejmowano już konkretne próby ożywienia pewnych rejonów przygranicznych, np. między Francją i Belgią, a zatem między krajami pod wieloma względami bardzo do siebie zbliżonymi (tradycje, język, historia), ale — jak dotąd — bez większego powodzenia¹. Jedyne regiony, które już były wysoko rozwinięte skorzystały z intensyfikacji procesów integracyjnych EWG (zagłębnie Ruhry, Saary, Alzacja i Lotaryngia). Nie zdała również egzaminu polityka tzw. ujścia dla nadmiaru siły roboczej w jednym regionie lub kra-

¹ S. Groenman, *Les déséquilibres régionaux en Europe*. Paris 1968, s. 106.

ju i wykorzystania jej w innym regionie lub kraju. Takie rozwiązanie bowiem również na dłuższą metę dzieli i pogłębia różnice strukturalne regionów. Pewną natomiast pomoc dla regionów mniej rozwiniętych (zwłaszcza tzw. peryferyjnych) stanowią obniżki stawek transportowych, mające ułatwić im konkurencyjność na rynku krajowym i rynkach zagranicznych.

Celem poniższego opracowania jest analiza wielorakich aspektów tego zjawiska, przy czym zakres badań ograniczono do krajów EWG. Zamierzaniem autora było przedstawienie dotychczasowych badań i proponowanych rozwiązań. Mogą one być przydatne przy rozwiązywaniu podobnych trudności w krajach RWPG.

Jest nader charakterystyczne, że pojęcie regionu zacofanego lub nierozwiniętego jest na ogół jednoznaczne, tak w literaturze ekonomicznej krajów kapitalistycznych, jak i socjalistycznych. Jako terytorium zacofane lub nierozwinięte uważa się obszar, na którym poziom aktywności gospodarczej i standard życiowy ludności kształtuje się poniżej poziomu notowanego dla całego kraju. Miernikiem tym jest zazwyczaj dochód na 1 mieszkańca. Punktem wyjścia jest więc stopień zaspokojenia potrzeb ludności. Zacofanie gospodarcze jest pojęciem względnym. Istnieje prawdopodobieństwo, iż obszar określany jako zacofany, uważany byłby za rozwinięty, gdyby można go przenieść do innego kraju i odwrotnie, obszar traktowany jako pomyślnie rozwijający się wydawać się może zacofany w innym kontekście geopolitycznym.

Co zatem należy rozumieć pod pojęciem region nierozwinięty? Kryteria określenia jakiegoś obszaru jako nierozwiniętego są natury ilościowej, są więc one wymierzalne. Kryteria te w różnych krajach posiadają różną wagę. Wachlarz tych kryteriów nie jest zbyt szeroki, znajdują one zastosowanie do wszystkich krajów. Bezrobocie (tak jawne, jak i w formie ukrytej), dochód i poziom płac — są najistotniejszymi spośród nich, przy czym waga ich wzrasta w warunkach ekspansji ekonomicznej. Standard mieszkaniowy i procent slumsów wskazuje na poziom gospodarczy i dobrobytu. Wielorakość i jakość usług, w szerokim tego słowa znaczeniu, jest dalszym miernikiem rozwoju. Emigracja o charakterze stałym z reguły świadczy o zacofaniu gospodarczym regionu.

Zacofanie gospodarcze kojarzy się z możliwymi do zainicjowania procesami rozwoju, z istniejącym, a nie wykorzystanym, potencjałem (ludzkim, surowcowym itp.). Nic więc dziwnego, iż nie wykorzystane zasoby w wielu przypadkach uważane są za kryterium zacofania gospodarczego.

W tym kontekście rodzi się pytanie, w jaki sposób poszczególne regiony stają się obszarami zacofanymi? Można rozróżnić pierwotne i wtórne przyczyny zacofania. Wtórne przyczyny stają się widoczne z momentem, gdy tendencje w kierunku zacofania wzmacniają się. Zacofanie jest

zatem spowodowane już istniejącym zacofaniem. Niezależnie od tego, jakie są przyczyny pierwotnego zacofania, z chwilą kiedy region raz wykazuje symptomy tego rodzaju, będą one odtąd działały jako wtórne przyczyny progresywnego procesu zacofania.

Wśród przyczyn pierwotnych zacofania wyróżnić można peryferyjne położenie w stosunku do centrów życia gospodarczego i rynków zbytu. Waga tych elementów wzrasta na skutek trendów polityczno-instytucjonalnych takich, jak centralizm lub istniejące granice państwowe i celne umotywowane względami historyczno-politycznymi. Jest przy tym rzeczą charakterystyczną, iż liczne środki i sposoby przystosowania się do tych sytuacji, wypracowane w ubiegłych stuleciach — są obecnie niewygodne i krępujące. Rozwój w dziedzinie technologii, komunikacji, źródeł energii itp. spowodował, że stały się one wręcz anachroniczne.

Wspomniano o emigracji jako o skutku i przyczynie zacofania. Należy jednak pamiętać, iż niedostateczna ruchliwość siły roboczej prowadząca do stanu bezrobocia może stanowić dalszy element zacofania.

Jeśli w pewnym regionie poziom aktywności gospodarczej i dobrobytu społecznego może być uważany za zadowalający w stosunku do przeciętnego poziomu krajowego — a region ten nie wykazuje dostatecznego dynamizmu rozwojowego — wystąpią wówczas przesłanki uzasadniające przeklasyfikowanie go do kategorii regionu nierozwiniętego (w stosunku do ogólnego wyższego poziomu rozwoju osiągniętego przez cały kraj). Ta względna forma zacofania regionu jest nie tylko obiektywnym faktem, ale również będzie tak odczuwana przez jego mieszkańców, ponieważ ich aspiracje wzrastają wraz ze wzrostem standardu ogólnokrajowego. W wyniku coraz lepszych warunków komunikacyjnych ludność zamieszkująca nawet najbardziej odległe i zagubione regiony również wskazuje tendencje do podciągania się do ogólnokrajowego poziomu życia. Mieszkańcy tych regionów uważają, iż powinni mieć równe szanse z mieszkańcami innych regionów kraju. Nacisk takiego rozumowania jest szczególnie odczuwalny w nierozwiniętych regionach o charakterze rolniczym. W tym przypadku jedynie proces ekonomicznej intensyfikacji i przebudowy strukturalnej (mechanizacja rolnictwa, produkcja na wielką skalę, zainicjowanie procesów industrializacji) może przynieść ogólną poprawę sytuacji.

W niektórych wreszcie krajach problem różnic narodowościowych, wynikły w rezultacie określonych procesów historycznych, może być przyczyną niedorozwoju gospodarczego (np. w Belgii, Szwajcarii, Jugosławii).

Jeśli z kolei chodzi o cele, którymi kieruje się polityka rozwoju gospodarczego, to najogólniej można je określić jako dążenie do eksploatacji nie wykorzystanych dotąd zasobów regionu dla dobra gospodarki ca-

łego kraju. W konkretnym przypadku rola regionu jest tylko instrumentalna, gdyż w grę wchodzi przede wszystkim interesy ogólnonarodowe. Ogólnie mówiąc, głównym jednak celem programu rozwoju ekonomicznego jest dążenie do zniwelowania istniejących różnic w poziomie gospodarki i standardu życiowego ludności w skali całego kraju. Wspomniano już o wyczuleniu mieszkańców regionów zacofanych w dziedzinie możliwie rychłego osiągnięcia krajowego standardu życiowego. Należy w tym kontekście zaznaczyć, iż polityka niwelowania różnic poszczególnych regionów może doprowadzić do występowania nacisków inflacyjnych ze strony regionów zasobniejszych, a w konsekwencji — do przyhamowania tempa wzrostu gospodarczego kraju, co z kolei musi odbić się niekorzystnie na jego nierozwiniętych obszarach.

W pierwszym okresie po II wojnie światowej regionalna polityka rozwoju gospodarczego prowadzona była w oparciu o metodę próby i błędu. Naukowo opracowana strategia rozwoju datuje się dopiero od około dziesięciu lat. Teoria ustalenia ognisk wzrostu, do której obecnie zarówno w krajach kapitalistycznych, jak i socjalistycznych przywiązuje się dużą wagę, nie była w pierwszym okresie doceniana i powszechnie akceptowana.

Jest oczywiste, że strategia rozwoju nie może przybierać tej samej postaci w odniesieniu do krajów o małym i dużym terytorium. Wydawać by się mogło, iż różnice w wielkości obszarów nierozwiniętych winny znaleźć swoje odzwierciedlenie jedynie w aspektach ilościowych badanych procesów. Opracowanie precyzyjnych planów rozwoju dla bardzo małych jednostek, uzależnionych od wpływu wielu incydentalnych czynników jest bardzo trudne i ryzykowne. W małych regionach kreowanie ognisk wzrostu, uruchamiających efekty mnożnikowe nie jest łatwe do przeprowadzenia.

Pewną rolę w polityce rozwoju regionalnego odgrywa problematyka systemu gospodarczego opartego na zasadach centralizmu i decentralizmu. Nie należy jednak oczekiwać zbyt dużej różnicy w środkach polityki centralistycznej i decentralistycznej. W rzeczywistości bowiem każdy poważny program rozwoju regionu wymaga ujęcia go w kontekście ogólnokrajowym. Decentralizm będzie jedynie oznaczał względną autonomię dla regionu, w odniesieniu do centralnej administracji.

Jak już stwierdzono, od wielu lat kraje członkowskie EWG borykają się z trudnościami natury regionalnej. Literatura ekonomiczna, polityczna i socjalna problematyki regionalnej rozrasta się i pogłębia analizę zagadnienia (tak w skali poszczególnych państw członkowskich, jak i w skali całej EWG), pozwalając na wysunięcie konkretnych rozwiązań. Wiele z nich zdaje w pełni egzamin.

W obrębie Wspólnoty raporty specjalnie powołanej w tym celu Ko-

misji² przedstawione zostały w r. 1965 i w latach następnych. W latach 1966 - 1968 przygotowano na ich podstawie pierwszy średnioterminowy program polityki gospodarczej (na okres 5 lat). W programie tym znalazł się rozdział dotyczący polityki regionalnej, który podkreślał konieczność zsynchronizowania wieloletnich planów krajów członkowskich, uruchomienia w tej dziedzinie szeregu mechanizmów na szczeblu regionalnym, krajowym i całej Wspólnoty.

Program postulował w szczególności zintegrowanie planów regionalnych w dziedzinie ogólnej polityki gospodarczej i dopasowanie ich do wymogów polityki sektoralnej, przede wszystkim w sektorze przemysłowym i rolniczym. W programie wyrażono m. in. pogląd, iż jednym z głównych sposobów zapewnienia rozwoju regionów zacofanych i ich adaptacji do całego organizmu kraju i Wspólnoty jest wszechstronne doskonalenie infrastruktury (w szerokim tego słowa znaczeniu) i kreowanie ognisk rozwoju.

Baczną uwagę poświęcono sprawie utworzenia wielkich osi europejskiego transportu. W celu osiągnięcia możliwie najlepszych efektów, pomoc finansowa ograniczona w czasie powinna być przydzielana jedynie tym upośledzonym gospodarczo regionom, które posiadają najlepsze perspektywy rozwoju. Program kładł również nacisk na podniesienie na wyższy poziom statystyki regionalnej i metod regionalnego planowania.

Ten pierwszy średnioterminowy program regionalnej polityki ekonomicznej uzyskał aprobatę rządów państw członkowskich i stanowi podstawę dalszego działania w skali EWG.

Komisja stwierdza jednoznacznie, iż integracja celów i środków polityki regionalnej w całej EWG nie jest jeszcze zbyt zaawansowana. Być może sytuacja ta wynika z faktu, że problematyka regionalna w dziedzinie ekonomicznej i socjalnej zalega się ściśle z polityką wewnętrzną krajów członkowskich³. Tym niemniej problemy ekonomiczne i socjalne, które się wyłaniają przed rządami państw członkowskich muszą być w coraz większej mierze rozpatrywane jednocześnie zarówno z punktu widzenia interesów Wspólnego Rynku, jak i konkretnego regionu. Chodzi więc o właściwe ustalenie ram polityki regionalnej w perspektywie Wspólnoty.

Cechy regionów. Regiony Wspólnoty charakteryzują się dużą różnorodnością terenu, krajobrazu i działalności gospodarczej, dużym bogactwem głęboko zakorzenionych tradycji politycznych i kulturalnych, zróżnicowanym poziomem rozwoju gospodarczego oraz dużą rozpiętością

² *Une politique régionale pour la Communauté*. Commission des Communautés Européennes, 1965, 1968 i 1969.

³ A. Papandreou, *The political element in economic development*. Stockholm 1966.

w dochodach ludności. Z drugiej strony, wszystkie regiony cechuje na ogół duża gęstość zaludnienia, wysoki stopień podobieństwa w aspiracjach mieszkańców, identyczne problemy w odniesieniu do ewolucji technicznej i konkurencji ze strony krajów trzecich⁴.

Każdy region posiada własne specyficzne problemy. Są one tak liczne, jak liczne są różne typy regionów. Z punktu widzenia jednak całej Wspólnoty — regiony te i problemy, poddają się ogólnej systematyce. Wszystkie regiony znajdują się przede wszystkim w okresie mniej lub bardziej intensywnych przemian technicznych, ekonomicznych i społecznych.

Bardziej niż jakakolwiek dziedzina polityki gospodarczej, polityka regionalna jest nieomal wyłączną domeną władz publicznych państw członkowskich. Realizacja jej dotyczy bezpośrednio systemu politycznego, kulturalnego, administracyjnego, społecznego i budżetowego poszczególnych krajów — wywiera więc wpływ na strukturę organizacji państwa.

Niemniej, cechy geograficzne struktury Wspólnoty, jak i wspomniane transformacje natury technicznej, ekonomicznej i społecznej są rysem charakterystycznym, wspólnym dla wszystkich państw Wspólnoty i tym samym stanowią czynnik, który należy wziąć pod uwagę w procesach realizacji polityki regionalnej i polityki branżowo-sektorowej poszczególnych państw członkowskich.

Typy regionów w skali Wspólnoty. 1. Biorąc pod uwagę liczne czynniki, takie, jak: gęstość zaludnienia i struktura demograficzna, sytuacja geograficzna, dochód na głowę mieszkańca, rodzaj zatrudnienia, struktura zawodowa i stopień wykształcenia, dynamizm regionów i inne — pozwalające scharakteryzować poszczególne regiony — należy zauważyć, iż w skali Wspólnoty wszystkie one posiadają specyficzne aspekty ekonomiczne i społeczne.

Uproszczona typologia rozróżnia trzy typy regionów: regiony uprzemysłowione, regiony półuprzemysłowione i regiony rolnicze⁵. Już ten najbardziej ogólny podział daje pewne wyobrażenie o ogromie ważkich problemów, przed którymi staje Wspólnota w dziedzinie polityki regionalnej.

Regiony uprzemysłowione oznaczają się wysokim stopniem uprzemysłowienia, niskim udziałem ludności w sektorze rolniczym (poniżej 10%), rozwiniętą infrastrukturą i znacznym zaangażowaniem ludności w sektorze usługowym a także dużą gęstością zaludnienia (ponad 200

⁴ Na temat szczegółowej charakterystyki regionów EWG zob. L. Ciamaga, *Polityka przestrzennego zagospodarowania krajów Europy Zachodniej*, PWE, Warszawa 1972.

⁵ *Parlement Européen, Documents de séance, Doc. 99, décembre 1963.*

mieszkańców na km²). Regiony te stanowią około 16% terytorium Wspólnoty, obejmujące około 2/3 terytorium krajów Beneluxu, blisko 1/3 w NRF, ale w odniesieniu do Francji i Włoch wielkości te kształtują się już poniżej 10%; zamieszkałe są one łącznie przez około 75 mln mieszkańców, co stanowi nieco ponad 40% całej ludności krajów EWG. Proporcja ta jest najwyższa w krajach Beneluxu (około 90%), w NRF wynosi 60%, we Francji około 30% i we Włoszech poniżej 20%.

Regiony półprzemysłowione cechuje tendencja do wkraczania na tory pełnej industrializacji, z aktywną ludnością rolniczą w granicach około 15%, z dość rozwiniętą infrastrukturą i relatywnie, skromnym jeszcze, udziałem sektora usług. Gęstość zaludnienia wynosi w przybliżeniu około 150 mieszkańców na km². Regiony te obejmują mniej więcej 1/3 terytorium Wspólnoty, przy czym we Francji obejmują one około 20% obszaru kraju, we Włoszech i Holandii około 1/3 i blisko 2/3 w NRF. Na terytoriach tych mieszka około 55 mln mieszkańców, czyli 30% ogółu ludności Wspólnoty, przy czym procent ten jest wyższy we Włoszech i Niemczech (40%) a niższy np. we Francji (20%).

Regiony rolnicze charakteryzuje brak działalności przemysłowej; ludność aktywnie zatrudniona w sektorze rolniczym stanowi mniej więcej od 20 - 40%; infrastruktura tych regionów jest mało rozwinięta, sektor usługowy niekiedy nawet rozbudowany, lecz zdecydowanie nastawiony na rolnictwo, gęstość zaludnienia — relatywnie mała (poniżej 100 mieszkańców na km²). Obszar tych regionów wynosi ponad połowę terytorium Wspólnoty, tj. około 55% we Włoszech i około 70% we Francji; obejmują one około 50 mln mieszkańców, czyli nieco ponad 25% całości (we Francji i we Włoszech ponad 40%, w NRF natomiast tylko 6%).

Jest oczywiste, iż powyższa klasyfikacja ma charakter umowny. Wewnątrz wspomnianych 3 typów regionów występują nieraz duże różnice, w zależności od wagi poszczególnych, dominujących czynników. W każdym z trzech typów można wyodrębnić regiony schyłkowe lub stagnacyjne i regiony o wysokiej dynamice rozwoju.

Powyższa typizacja regionów Wspólnoty pozwala na wysunięcie tezy, iż nurtują je w zasadzie podobne lub nawet identyczne problemy (w mniejszym lub większym stopniu nasilenia), co więcej — granice narodowe poszczególnych krajów członkowskich przebiegają w wielu przypadkach przez regiony tego samego typu, co powoduje wyłanianie się podobnych zagadnień. To właśnie skłania do poszukiwania sposobów wspólnego ich rozwiązania.

Przystąpimy obecnie do krótkiego przedstawienia przemian technicznych, ekonomicznych i socjalnych w krajach Wspólnoty — co w podanej wyżej klasyfikacji regionów winno złągodzić jej zbyt statyczny charakter.

a. Ewolucja w okresie ostatnich 30 lat. Dane statystyczne krajów członkowskich wykazują spadek aktywnie zaangażowanej ludności rolniczej z około 34% do 13% całej aktywnie zatrudnionej ludności; udział sektora przemysłowego wzrósł z 34% do 47%, a sektora usługowego z 32% do 40%.

W skali regionów, wspomniane zmiany w strukturze zawodowej ludności zmanifestowały się z różną siłą, w zależności od ich struktury ekonomicznej, na ogół jednak we wszystkich krajach Wspólnoty występowały podobne tendencje.

W konsekwencji, regiony mające w 1950 r. najwięcej zatrudnionych w sektorze rolniczym, zarejestrowały z reguły największe ubytki i jednocześnie najslabszy wzrost zatrudnienia (dla całej aktywnie zatrudnionej ludności). W większości przypadków zmniejszeniu zatrudnienia towarzyszyły procesy emigracji i zestarzenia się ogółu ludności.

W tym samym czasie zaobserwować można silną tendencję do urbanizacji. Udział ludności zamieszkującej osiedla poniżej 5000 mieszkańców, dominujące w regionach rolniczych, w ogólnej liczbie ludności stale maleje. Dla osiedli liczących poniżej 1000 mieszkańców zanotowano nawet kurczenie się ich ludności w wielkościach absolutnych.

Wszystkie regiony uprzemysłowione Wspólnoty, których aktywność zależała dotąd od działalności pewnych tradycyjnych gałęzi wytwórczości, stanęły w obliczu ważkich procesów adaptacyjnych. Podtrzymywanie bowiem od dawna istniejącej struktury przemysłowej prowadziło najczęściej do pewnego osłabienia działalności gospodarczej, emigracji i zestarzenia się ludności.

Wreszcie w regionach o dużej aktywności sektora usług (głównie w skupiskach miejskich i uprzemysłowionych) również występują trudności, w szczególności dotyczące koordynacji tego sektora z działalnością ekonomiczną, bądź adaptacji ich infrastruktury. Ponadto występuje zjawisko wspólne wszystkim dużym aglomeracjom: ich dotychczasowe centra wykazują tendencję do wyludniania się, natomiast silny dynamizm demograficzny wykazują rejony stref podmiejskich.

b. Perspektywy. Ogólnie Komisja stwierdza, iż okres najbliższych 10-20 lat będzie charakteryzował się dalszym nieprzerwanym wzrostem gospodarczym. Proces ten jednak wymagać będzie dużych przemian, a mianowicie koncentracji przedsiębiorstw, pogłębiania kwalifikacji kadr pracowników wszystkich szczebli i przejścia na tory automatyzacji. Przewiduje się, iż do r. 1980 stopa wzrostu Wspólnoty oscylować będzie wokół 5% (tzn. utrzyma się mniej więcej na dotychczasowym poziomie), przy czym w obliczeniach tych uwzględniono już skrócenie czasu pracy. Szacuje się, że stopa przyrostu ludności Wspólnoty będzie kształtowała się w granicach 0,8-0,9% rocznie, a więc będzie

niewielko niższa niż dotychczasowa, pomimo przewidywanego przedłużenia przeciętnego okresu życia. Należy oczekiwać, iż ludność Wspólnoty przekroczy przed r. 1980 200 mln. Odsetek ludności aktywnie zatrudnionej w rolnictwie wykaże dalszy spadek — do około 6-7%. Sektor przemysłowy, który absorbuje obecnie prawie połowę całej aktywnie czynnej ludności — może — w wyniku postępujących procesów automatyzacji, wykazać mały ubytek kadr. Natomiast sektor usług, w którym trudno jest ustalić tempo wzrostu wydajności pracy, wykaże wzrost zatrudnienia, wchłaniając wolne rezerwy siły roboczej.

Wewnątrz każdego z sektorów przejście z jednej dziedziny działalności do drugiej będzie ułatwione, co można przewidzieć biorąc pod uwagę wysoki stopień technizacji procesu produkcji. Szczegółowe prognozowanie owych zmian i fluktuacji jest sprawą trudną, tym niemniej konieczną, gdy chce się przystąpić do kreowania nowych stanowisk pracy i ich terytorialnego rozmieszczenia. Ponadto, drogą ekstrapolacji trendów w różnych gałęziach wytwórczości przemysłowej można dojść do wniosku, iż niektóre z nich, a w szczególności dziedzina elektryczności, aeronautyki, przemysłu kosmonautycznego i nuklearnego, plastycznego, chemicznego — będą wykazywały wzrost stopy zatrudnienia, tym bardziej, że są one na razie przeważnie mało rozwinięte w gospodarce Wspólnoty. Z drugiej strony należy oczekiwać obniżenia poziomu zatrudnienia i to nie tylko w sektorach przeżywających regres (np. przemysł wydobywczy), ale nawet w sektorach, które obecnie znajdują się w rozwoju (radio, telewizja, samochody). Wzrost ekonomiczny nie będzie więc przebiegał w sposób linearny; przeciwnie, różne dziedziny działalności, w szczególności te z nich, które wymagają wysokich nakładów kapitałowych mogą wykazać szybkie tempo wzrostu, zwłaszcza jeśli okaże się, że potrafią wytwarzać nowe produkty i kreować na nie odpowiedni popyt na rynku.

c. Konieczność znalezienia wspólnych rozwiązań. Identyczne lub podobne procesy przemian technicznych, ekonomicznych i socjologicznych, które występują w krajach Wspólnoty, a w szczególności w ich gospodarce regionalnej, wymagają wspólnego, jednolitego rozwiązania.

Tak np. zarysowała się w krajach Wspólnoty ogólna tendencja do przemieszczenia się niektórych gałęzi przemysłu z przyczyn ekonomicznych, takich jak względy transportowe, w szczególności względy transportu morskiego zarówno w eksporcie, jak i imporcie. Podobne skutki wywierają przyczyny techniczne, np. potrzeba wielkich ilości wody. Ogromne zapotrzebowanie na wodę zgłasza w szczególności przemysł hutniczy, chemiczny i nuklearny.

Ponadto, wzrastająca zależność Wspólnoty od dostaw surowcowych z krajów trzecich oraz stale powiększający się wolumen towarów ekspor-

towanych, zwłaszcza towarów wymagających wysokiego stopnia specjalizacji — wszystko to skłania przemysł do osiedlania się w strefach morskich.

Wspomniane przemiany wymagają planów koordynacyjnych w skali Wspólnoty oraz uwzględnienia w nich aspektów regionalnych.

Niedostatek tej polityki koordynacyjnej występuje szczególnie jaskrawo w braku ciągłości infrastruktury transportowej na styku granic państwowych krajów Wspólnoty (różne systemy trakcji, różnice w napięciach itp.). Zaznacza się on również w tendencjach do koncentrowania działalności przemysłowej w rejonach wysoko uprzemysłowionych, o dużej ekspansji gospodarczej i w braku entuzjazmu ze strony wielkiego kapitału do inwestowania w rejonach słabo rozwiniętych, mimo wielu zachęt i systemu bodźców ze strony rządów państw EWG⁶.

W tym względzie lepsza koordynacja regionalnej polityki gospodarczej leżałaby w interesie nie tylko jednego kraju członkowskiego, ale i również pozostałych krajów Wspólnoty.

Powyższa teza stanowić będzie kanwę dla dalszych rozważań. Zanim jednak do nich przejdziemy, należy ściśle sprecyzować ramy tych rozważań, a w szczególności ustalić przedmiot polityki regionalnej.

Przedmiotem polityki regionalnej są warunki lokalizacji działalności ludzkiej, uwzględniające wymogi techniki i ekonomiki. Powinny one odpowiadać potrzebom i aspiracjom ludności oraz specyficznym właściwościom rejonów.

W przeszłości, czynnikiem wyznaczającym i ograniczającym lokalizację działalności gospodarczej (głównie rolniczej) i w ogóle — ludzkiej, były: natura i rzeźba terenu, klimat, woda. W działalności przemysłowej, poza wspomnianymi czynnikami, działały jeszcze dodatkowo, takie jak: źródła energii, zasoby surowcowe, drogi wodne, dogodne porty itp.

Te różnorodne czynniki były wyznacznikami geografii gospodarczej i zadecydowały o takiej a nie innej strukturze administracyjnej i gospodarczej współczesnych nam państw.

Sytuacja uległa jednak w ostatnich latach zmianie. Wspomniane wyżej wymogi lokalizacyjne straciły na znaczeniu — dotyczy to zarówno tradycyjnych dziedzin, jak i zwłaszcza nowych gałęzi produkcji. Na ten stan rzeczy wpłynęła wzrastająca mobilność czynników produkcji i ewolucja w dziedzinie transportu, stwarzająca nowe, lepsze warunki zaopatrzenia w żywność, surowce i materiały oraz poszerzająca ramy rynków zbytu.

Można więc wysunąć tezę, iż coraz bardziej działalność ekonomiczna człowieka wyzwala się spod dominujących dotąd ograniczeń, dyktowa-

⁶ *Le facteur régional dans le développement économique. Politiques suivies dans quinze pays industrialisés de l'OCDE.* Paris 1970.

nych względami geografii fizycznej. Co więcej, niektóre z nich, jak np. bliskość morza czy właściwości klimatu, przestają ją kępować, a nawet przeciwnie — oznaczają pewne naturalne awantaże, mające wpływ na podjęcie decyzji lokalizacyjnych (np. Kalifornia, Floryda, Riwiera itp.). Lokalizacja działalności ekonomicznej staje się więc coraz bardziej woltarystyczna. Coraz większą rolę odgrywają w szczególności aspekty infrastrukturalne, przy czym infrastrukturę należy rozumieć szeroko. Poza klasyczną infrastrukturą pojmowaną jako środki i drogi transportu, komunikacji, telekomunikacji, wchodzi tu w rachubę: warunki mieszkaniowe, lokalowe i inne, pozwalające na sprawne funkcjonowanie wielkich aglomeracji miejskich (np. dystrybucja wody, elektryczności i gazu, szkoły, wyższe uczelnie, laboratoria naukowe, sieć zbiorowego żywienia, hotele, teatrów, kin itp.).

Z ankiet rozesłanych do wielkich przedsiębiorstw, banków i urzędów administracji publicznej wynika, iż decyzje lokalizacyjne w coraz większym stopniu uzależnione są właśnie od momentów natury infrastrukturalnej — odgrywają one dziś większą rolę, aniżeli inne, ekonomicznie bardziej wymieralne, czynniki, takie jak wysokość obciążenia fiskalnego, lokalna pomoc finansowa w dziedzinie inwestycji, bonifikaty od procentów itp.

d. Ewolucja potrzeb i aspiracji ludności. Nowe wymogi polityki lokalizacyjnej wysuwają na pierwszy plan, jako najważniejszy czynnik rozwoju gospodarczego, liczbę ludności (rezerwy siły roboczej) i kwalifikacje ludności zawodowo czynnej. W przeszłości, przez długie okresy historii gospodarczej decydujące były zasoby naturalne — one stanowiły ten magnes, który przyciągał ludność. Obecnie, dostęp do dużej liczby wysoko kwalifikowanej ludności, zdolnej do podjęcia produkcji na wielką skalę i przyswojenia najbardziej zaawansowanej techniki jest czynnikiem najistotniejszym. Kraje Wspólnego Rynku posiadają liczne regiony dość gęsto zaludnione, które nie zawsze odznaczają się wysoką wydajnością pracy. Dlatego też, w celu przekształcenia struktury gospodarki regionu, najważniejszą sprawą będzie podniesienie na możliwie najwyższy poziom kwalifikacji zawodowych i skupienie ludności w ośrodkach o dużym potencjale produkcyjnym.

Obok tych wymogów związanych z ewolucją ekonomiczną, rosną potrzeby zaopatrzenia ludności w dobra nowoczesnej cywilizacji. Wzrasta zapotrzebowanie na rozliczne świadczenia usługowe. Rzecz jasna, że tylko takie regiony, które wychodzą naprzeciw tym wymogom, potrzebom i aspiracjom ludności mają szansę przyciągnięcia jej na swoje tereny i tym samym — tylko one mają perspektywy rozwoju.

e. Ewolucja cech ekonomicznych terytoriów. Jak wspomniano, tereny nadmorskie, porty, zagłębła surowcowe były daw-

niej uprzywilejowane. Obecnie, postęp w transporcie morskim, lądowym, lotniczym, nowe możliwości kolejnictwa, rozwój sieci energetycznej — dają nowe atuty tym regionom Wspólnoty, których krajobraz lub klimat stanowią dużą siłę atrakcyjną.

Różnorodność regionów na stosunkowo ograniczonej powierzchni, między morzami, masywami górskimi i żyznymi obszarami rolniczymi, bogatych w tradycję cywilizacyjną — stwarza terytorium Wspólnoty wyjątkowo dużą szansę dla dalszego, szybkiego rozwoju i postępu gospodarczego.

f. Stały charakter ewolucji polityki regionalnej. Przemiany stały się stałą cechą współczesnych społeczeństw. Dokonują się one pod wpływem coraz to bardziej różnorodnych i rosnących potrzeb ludności, innowacji technicznych i konkurencji ekonomicznej.

Cel i zamierzenia polityki regionalnej nie są więc zjawiskiem o charakterze niezmiennym. Mogą one być statyczne tylko w wyniku pewnej inercji ze strony lokalnych władz i mieszkańców. Dzisiaj problematyka gospodarcza regionów jest czymś stale żywym. Nie ma bowiem żadnego regionu — nawet wśród tych, które już osiągnęły bardzo wysoki stopień rozwoju — który byłby wolny od problemów transformacji i adaptacji do ciągle nowych, zmieniających się warunków techniki i ekonomiki. Dotyczy to nawet tak ogromnie rozwiniętego obszaru, jakim jest np. Zagłębie Ruhry. Do II wojny światowej Niemcy określali je jako „żelazne serce” kraju — przez kilka generacji to pulsujące wysoką aktywnością gospodarczą zagłębie dostarczało surowców i materiałów, które przekształciły Niemcy w potęgę ekonomiczną i militarną. Obecnie, w NRF to źródło siły i prężności gospodarczej zaczyna wyraźnie niedomagać. Kopalnie węgla — porzucone, hutnictwo w niebezpieczeństwie, a tysiące młodych ludzi opuszcza swoje rodzinne strony w poszukiwaniu zatrudnienia i nowego życia ⁷.

Wszelkie zahamowania, nawet krótkoterminowe mogą dać w przyszłości skutki trudne do odrobienia.

g. Rosnąca odpowiedzialność władz publicznych. W miarę jak nowe wymogi lokalizacji działalności gospodarczej wypierają dawne (oparte na warunkach naturalnych) funkcje ekonomiczne i socjalne władz publicznych rozrastają się i nabierają nowych aspektów. Dawniej chodziło głównie o sprawne działanie zakorzenionego systemu ekonomicznego i socjalnego oraz korygowanie pewnych niekorzystnych objawów i tendencji w nim występujących.

Obecnie, polityka aktywnej integracji regionów w całość ekonomicznego systemu państwa a nawet całej Wspólnoty, prowadzi do powstawa-

⁷ Por. „Newsweek” z 4 VI 1973, s. 40 (*The faltering Ruhr*).

nia wielkich terytorialnych jednostek operacyjnych. Osiągnięcie tego celu zależy aktualnie bardziej od inicjatywy i prężnej działalności władz publicznych wszystkich szczebli, aniżeli od tradycyjnych czynników i historycznego układu.

Region nie jest więc obecnie tylko i jedynie tworem historii — jego oblicze jest rezultatem inicjatywy lokalnej, oddolnej, umiejętnie wspomagananej przez władze publiczne wyższego szczebla.

h. Cele polityki regionalnej. Jako część integralna ogólnej polityki ekonomicznej i socjalnej państwa, polityka regionalna — rzecz jasna — przejmuję ich cele, takie jak: optimum ekonomiczne, dobrobyt mieszkańców i zapewnienie im najkorzystniejszych możliwości rozwoju w szerokim tego słowa znaczeniu. Opiera się ona na analizie prognoz i analizie socjologicznej; dla realizacji celów tej polityki wciąga się całą ludność regionu.

Polityka regionalna bierze pod uwagę przyszłe okresy rozpatrywane możliwie na długą metę, uwzględniając maximum elementów ewolucji technicznej i ekonomicznej, z drugiej strony zaś — najbardziej zasadnicze przesłanki związane z typem społeczeństwa, które zamierza się kreować. Okres 20-to letni wydaje się być najwłaściwszy.

Cele polityki regionalnej w tym ujęciu są więc zdeterminowane w szerokiej mierze przez wyniki badań futurologii i socjologii.

O ile polityka ekonomiczna typu klasycznego pozwala oprzeć się na mechanizmach pozwalających przewidzieć dość szczegółowo konsekwencje wyboru takiej czy innej alternatywy, o tyle ta część polityki, którą określamy jako politykę regionalną, obejmuje domenę mniej znaną, ponieważ efekty mechaniczne są tu trudniejsze do uchwycenia i oceny. Wynika to m. in. stąd, że elementy i warianty ściśle polityczne odgrywają w niej istotną rolę.

Biorąc z kolei pod uwagę momenty zależne od jakości zasobów ludzkich trzeba stwierdzić, iż poszczególne regiony są nie tylko różnie przygotowane, ale i w niejednakowym stopniu zdolne do podjęcia procesów adaptacyjnych.

i. Wpływ polityki regionalnej na realizację zamierzeń Wspólnego Rynku. Polityka regionalna zastosowana do globalnych problemów Wspólnego Rynku ma za zadanie doprowadzić do lepszej harmonii jego struktur regionalnych. Chodzi tu przede wszystkim o przeciwstawienie się efektom mechanicznym, które na skutek otwarcia wewnętrznych granic państw członkowskich, zostały silnie zdynamizowane. Po wtóre, chodzi o zainicjowanie racjonalnej, wspólnej polityki w tym zakresie i w konsekwencji o doprowadzenie do maksymalnego rozwoju ekonomiki otwartej na zewnątrz dla każdego z regionów. Dąży się więc głównie do tego, aby wyrwać je z dotychczasowego maraz-

mu gospodarczego wywołanego samowystarczalnością, charakteryzującą się niskim poziomem produkcji, wymiany i przeciętnego dochodu w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Jak już wspomniano, bezpośrednią konsekwencją otwarcia granic jest zaakcentowanie tendencji do koncentracji geograficznej (przykładem takiej ewolucji są np. regiony Nadrenii i Westfalii, Saary i Lotaryngii, okręg paryski, Lombardia i inne). W celu osiągnięcia najlepszych warunków konkurencyjnych przedsiębiorstwa lokalizują i rozwijają swe zakłady produkcyjne w regionach już wysoko rozwiniętych, z dobrą infrastrukturą, zamieszkałych przez ludność o wysokich kwalifikacjach.

W tym sensie, progresywne realizowanie programu Wspólnego Rynku ma w niektórych przypadkach tendencje do dalszego jeszcze pogłębienia różnic w poziomie rozwoju gospodarczego — różnic, które władze Wspólnoty starają się jak najusilniej zniwelować.

Władze EWG dążą w tej sytuacji do przyhamowania wymienionych, „niezdrowych” tendencji, m. in. poprzez lepszą repartycję geograficzną ośrodków działalności gospodarczej, biorąc pod uwagę efekty wywołane przez zniesienie wewnętrznych barier celnych państw członkowskich. Odnosi się to w szczególności do działalności sektora pierwszego i trzeciego (przemysłowy i usługowy), co stawia na porządku sprawę zagadnień związanych z urbanizacją w skali krajowej (a nawet wspólnorynkowej), kompleks zagadnień związanych z szeroko pojętą komunikacją, portami, lotniskami itd.

Jeśli polityka regionalna w skali EWG nie uwzględniałaby tych zagadnień, rozwój działalności gospodarczej odbywałby się w sposób mechaniczny, jako funkcja stosunku sił między regionami nierównomiernie i niejednakowo wyposażonymi i zarządzanymi, które to elementy zostały jeszcze silniej wyeksponowane na skutek otwarcia rynków. Polityce takiej nie mogłoby przyświecać osiągnięcie optimum ekonomicznego i dobrobytu mieszkańców w skali kraju i EWG.

Zagadnienie to wykracza oczywiście poza problematykę regionów przygranicznych, mimo iż one właśnie są tutaj najwięcej zainteresowane jako terytoria, które przez likwidację barier celnych najbardziej odczuwają skutki polityki otwartych granic. Specyficznej sytuacji w jakiej znajdują się regiony przygraniczne nie należy jednak wyolbrzymiać, gdyż szybki rozwój środków komunikacji i transportu wciąga do walki konkurencyjnej wszystkie regiony Wspólnoty.

Z drugiej strony byłby pozbawiony podstaw wniosek, iż ogólny wzrost gospodarczy Wspólnoty pozwoli automatycznie rozwiązać problemy regionów niedostatecznie rozwiniętych, a to tym bardziej, że sukcesywne postępy polityki integracyjnej Wspólnoty dają im nową wagę i odślaniają nowe ich aspekty. Jeśli jednak nie uda się poprzez właściwą

politykę regionalną stopniowo zlikwidować zacofania gospodarczego tych regionów w ramach Wspólnoty i przez to rozwiązać problemy zatrudnienia, wówczas przez dłuższy czas będą one stanowiły poważny hamulec ogólnego wzrostu ekonomicznego.

Władze EWG dążą więc do rozwiązania problemów, które piętrzą się przed władzami regionalnymi i krajowymi w taki sposób, aby był on zbieżny z polityką ogólnego wzrostu gospodarczego całej Wspólnoty i aby przyczynił się do wzrostu konkurencyjności towarów EWG na rynku światowym.

Wspólna polityka regionalna i koordynacja polityki ekonomicznej przewidziana traktatem rzymskim napotyka na przeszkody wynikłe z różnorodności struktur regionalnych krajów EWG.

Jest ogólnie wiadome, iż wspólna polityka sektoralna w ramach Wspólnoty jest tym łatwiejsza do zainicjowania i wprowadzenia w życie, im dziedzina do której się ona odnosi jest bardziej jednorodna. Podobnie, wspólna polityka lub koordynacja polityki rynkowej jest tym łatwiejsza do uzgodnienia i zrealizowania, im bardziej struktury regionalne, do których ma być ona zastosowana są do siebie podobne.

Jeśli wspólna polityka została natomiast oparta na strukturach zróżnicowanych, częściowo już przestarzałych zapewnia ona wówczas — przynajmniej na krótką metę — awantaż struktur najbardziej zaawansowanych, które w ten sposób korzystają z tzw. renty okolicznościowej. Na dłuższą metę powoduje ona jednak spiętrzenie się trudności w ramach Wspólnoty jako całości i pogłębianie się różnic międzyregionalnych — co z kolei jest i musi być sprzeczne z celami, które przyświecają EWG.

Koszty wspólnej polityki, które obciążają budżety krajów członkowskich odczuwają szczególnie te państwa, w których występują liczne regiony o charakterze gospodarczo zacofanym. W stosunkowo krótkim czasie prowadzi to do zwichnięcia równowagi gospodarczej tych państw, co musi wywrzeć niekorzystny wpływ na ich system ekonomiczny, tzn. na wartość i stabilność ich pieniądza, a w ostatecznym rachunku na równowagę gospodarczą całej Wspólnoty we wszelkich dziedzinach jej działalności.

Dlatego też aspekty strukturalne polityk sektorowych winny być pomyślane i zastosowane w praktyce, ażeby uwzględniały potrzebę możliwie największej harmonii struktur regionalnych.

j. Cele polityki regionalnej w odniesieniu do regionów różnych typów. Polityka regionalna, której ogólne zadania, służące m. in. rozwojowi Wspólnego Rynku zostały wyżej narysowane, powinna być — przynajmniej częściowo — finansowana z własnych, wewnętrznych źródeł i w coraz to mniejszym stopniu opierać się na pomocy udzielanej z zewnątrz.

Najczęściej regiony o charakterze monoprodukcyjnym lub nawet monosektorowym (głównie o charakterze rolniczym) nie dysponują w tym względzie dostatecznymi środkami ani doświadczeniem. Konieczne jest osiągnięcie przez nie pewnego stopnia dywersyfikacji produkcji, która zresztą nie wyklucza specjalizacji, ale ta ostatnia nie powinna dotyczyć tylko jednego sektora. Wspomniana dywersyfikacja leży nie tylko w interesie regionu, ale stwarza jednocześnie warunki większej harmonii regionalnych struktur.

W celu sprecyzowania celów polityki regionalnej dla regionów różnego typu (o których była mowa) trzeba wziąć pod uwagę ewolucję, która rysuje się w udziale poszczególnych sektorów w działalności gospodarczej, a w szczególności ewolucję, którą wykazuje ekonomika transportu oraz ewolucję w dziedzinie zatrudnienia w aspekcie geograficznym, która znajduje swoje odzwierciedlenie w tendencjach urbanizacyjnych.

W poszczególnych sektorach działalności obserwuje się duże zmiany w sferze zatrudnienia⁸. Postępująca mechanizacja i automatyzacja procesów produkcji, wymiany i administracji w sektorze pierwszym i drugim zwiększają fizyczną wydajność pracy w przeliczeniu na jednego zatrudnionego w szybszym tempie, aniżeli wzrastają wymogi produkcji. W ten sposób, zmniejsza się zapotrzebowanie na siłę roboczą i powstają pewne rezerwy na rynku pracy. Tendencja ta występuje bardzo silnie w sektorze rolniczym, ale w coraz większym stopniu zaznacza się również w wielu gałęziach przemysłu.

Odwrotnie przedstawia się sytuacja w sektorze trzecim (usługi) i w czwartym (w szczególności w dziale naukowo-badawczym, który podtrzymuje postęp we wszystkich sektorach), których perspektywy rozwojowe, w tym również w dziedzinie zatrudnienia, kształtują się zupełnie odmiennie. Chodzi tu głównie o turystykę, usługi socjalne, opiekę zdrowotną, szkolnictwo i oświatę, prace naukowo-badawcze (zwłaszcza w tych regionach, gdzie można je powiązać z konkretnymi doświadczeniami i praktyką), kulturę, sztukę itd. Potrzeby sektora trzeciego i czwartego stają się nie tylko coraz większe, ale i coraz różnorodniejsze.

Przemiany, które dotyczą transportu międzykontynentalnego, a w szczególności morskiego, zmniejszyły poważnie — w sensie ekonomicznym — dystanse, które dzielą kontynenty. Nawet wewnątrz Wspólnoty „dziewięciu”, pod względem kosztów, pewne dystanse są „droższe” od tych które oddzielają EWG od niektórych wielkich uprzemysłowionych krajów zamorskich.

Cele polityki regionalnej biorą tę sytuację pod uwagę, co uzewnętrznia się w dążeniu do transformacji potencjału ekonomicznego regionów

⁸ *Commissions des Communautés Européennes*, Com. (69) 950 (Annexes) Bruxelles, le 15 octobre 1969.

peryferyjnych, a w szczególności morskich (np. FOS, Calabria). Mają one wykazywać wyższy poziom aktywności gospodarczej aniżeli przeciętny poziom aktywności w całej Wspólnocie — przy czym aktywność ta ma dotyczyć nie tylko działalności na zewnątrz (eksport, import) ale winna posiadać także silne powiązania z ekonomiką regionów wewnętrznych. Transformacja taka będzie najczęściej oznaczała poważne procesy adaptacji w ich strukturach ekonomicznych, ale również w mentalności ludności i metodach działalności gospodarczej.

Wreszcie — występuje powszechna tendencja ludności do opuszczania środowisk wiejskich i małomiasteczkowych i osiedlania się w dużych skupiskach miejskich. To zjawisko wiąże się ściśle z rozwojem sektora trzeciego i czwartego i musi być uwzględnione w koncepcjach urbanizacyjnych. Chodzi przede wszystkim o to, aby procesy urbanizacji wewnątrz każdego regionu przebiegały w ten sposób, aby — z jednej strony — uniknąć nadmiernej koncentracji, która może okazać się szkodliwa z punktu widzenia ekonomicznego i socjalnego, a z drugiej — aby aglomeracje te rozmieszczone były w poszczególnych regionach w sposób właściwy, uwzględniający ich możliwości ekonomiczne i różnego rodzaju usługi, które winny świadczyć duże skupiska miejskie.