

Joanna Furtak

EWOLUCJA POLITYKI REGIONALNEJ W WIELKIEJ BRYTANII¹ – INSTYTUCJE, CELE, INSTRUMENTY I ZAKRES

Artykuł przedstawia rozwój polityki regionalnej w Zjednoczonym Królestwie od jej genezy i podjęcia pierwszych kroków na rzecz zmniejszenia bezrobocia w niektórych regionach – datowanych na koniec lat 20. XX w., aż do początku XXI stulecia. Rozważania koncentrują się na przesłankach interwencji państwa w sferę rozwoju regionalnego, jej celach, zakresie i stosowanych instrumentach oraz instytucjach odgrywających najważniejszą rolę w tym obszarze. Ulegają one interesującym zmianom wraz z przejściem władzy przez kolejne rządy Partii Konserwatywnej lub Partii Pracy oraz w wyniku przyłączenia do Jednolitego Rynku. Na zakończenie autorka przedstawia najważniejsze wnioski, które swą puentę mają w przyszłości tej polityki.

1. Geneza i początki interwencji państwa w procesy rozwoju regionów

Zjednoczone Królestwo posiada najdłuższe tradycje oraz najszerszy zakres planowania i oddziaływania państwa na rzecz rozwoju regionalnego wśród krajów Europy Zachodniej. Główną przesłanką podjęcia interwencji państwa w sprawy rozwoju regionów jak również myślą przewodnią późniejszej polityki regionalnej było dążenie do redukcji dysproporcji regionalnych w poziomie bezrobocia. Choć między poszczególnymi częściami Zjednoczonego Królestwa zauważalne są różnice we wdrażaniu polityk i w systemach planowania, na co wpływają zarówno uwarunkowania historyczne, jak i postępujący proces decentralizacji, to polityka regionalna pozostaje nadal scentralizowana.

Dziewiętnastowieczna industrializacja w Wielkiej Brytanii prowadziła do koncentracji przemysłu i ludności w centralnej Szkocji, południowej Walii, południowym Lancashire, wschodnim i zachodnim Midlands, zachodnim Yorkshire i na północno-wschodnim wybrzeżu, które oprócz górnictwa węglowego specjalizowały się w wydobywaniu i produkcji żelaza i stali, przemyśle stoczniovym, przemyśle włókienniczym oraz w budownictwie przemysłowym. Rozwój tych obszarów miał równoważyć pozycję Londynu, który stanowił nie

¹ Powszechnie stosowana w naszym kraju nazwa obejmuje w istocie tylko część Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. W skład Wielkiej Brytanii wchodzi: Anglia, Szkocja i Walia. W artykule mowa jest o całym Zjednoczonym Królestwie.

tylko centrum życia politycznego, lecz także i gospodarczego. Pełniąc specyficzne funkcje jako stolica i będąc największym portem w kraju, stał się dominującym centrum przemysłowym i handlowym. Jednak bliskość i łatwość pozyskania surowców naturalnych zaczęły ustępować pola dostępności do chłonnych lub wyspecjalizowanych rynków zbytu oraz do dostawców dóbr i usług niezbędnych do coraz bardziej skomplikowanej produkcji. Dostępność ta jest zdeterminowana przez infrastrukturę transportową i nowe środki transportu, która to dziedzina zaczynała się wówczas dynamicznie rozwijać. Do ważnych czynników, decydujących o atrakcyjności regionu i lokalizacji dwudziestowiecznej produkcji przemysłowej, należy zaliczyć również istnienie odpowiednio wykwalifikowanych pracowników, różnorodność naturalnych udogodnień oraz rosnącą rolę innowacji i przedsiębiorczości. Zarówno udogodnienia transportowe, jak i inne z wyżej wymienionych, były skoncentrowane w południowej Anglii, a zwłaszcza na obszarze Wielkiego Londynu i Zachodniego Midlands. Przyczyniły się one do lokalizacji na tych obszarach nowoczesnych wówczas przemysłów (m.in. chemicznego, samochodowego, lotniczego czy inżynierii elektrycznej). Dzięki temu istniały tam lepsze możliwości zatrudnienia, co z kolei wpływało na rozmieszczenie ludności i jej migracje z obszarów zdominowanych przez tradycyjny przemysł do Londynu i Midlands (Manners i in. 1972, s. 5 i nast.).

Panująca w XIX i na początku XX w. doktryna nieinterwencji państwa w procesy gospodarcze opierała się na założeniu, że wzrost gospodarczy zostaje niejako automatycznie transmitowany poprzez gospodarkę zarówno w ujęciu sektorowym, jak i przestrzennym. Zgodnie z tym podejściem, rozwojowe przemysły przyciągają pracowników, którzy w poszukiwaniu lepszych warunków zatrudnienia migrują z obszarów schyłkowych. Jednak w praktyce w niektórych regionach następowała koncentracja niekorzystnych zjawisk. Pogłębiało się w szczególności bezrobocie i zróżnicowanie w przestrzennym rozwoju regionów. Przełomowym momentem dla podjęcia interwencji państwa w sferę gospodarki stał się Wielki Kryzys.

Narodziny polityki regionalnej w Wielkiej Brytanii wiążą się z działaniami państwa na rzecz ograniczania wysokiego bezrobocia, które pod koniec lat 20. XX w. dotknęło szczególnie te regiony, gdzie koncentrował się tradycyjny przemysł i gdzie nastąpiło załamanie dotychczas wiodących w eksporcie branż. Ministerstwo Pracy utworzyło w 1928 r. Biuro ds. Przemieszczania Pracowników Przemysłowych (Industrial Transference Board), którego celem było ułatwienie, głównie przez wsparcie finansowe, przenoszenia pracowników (w szczególności górników) z terenów, gdzie nie mogli znaleźć zatrudnienia². Jednak początkowe sukcesy tej instytucji, która udzielała wsparcia około 20 tys. pracowników rocznie (co oznaczało pomoc dla 200 tys. ludzi do 1938 r.), wobec ogromnej skali problemu, dotykającego w 1933 r. około 3 mln

² Niektórzy autorzy uważają ten fakt i rok 1928 za początek polityki regionalnej w Wielkiej Brytanii. Por. Armstrong, Taylor 2000, s. 214.

ludzi, nie wpłynęły zasadniczo na zmniejszenie regionalnych dysproporcji w poziomie bezrobocia (Armstrong, Taylor 2000, s. 214). Działalność Biura stanowi zatem preludeum do szerszej interwencji państwa w sprawy rozwoju regionów.

Najwyższe stopy bezrobocia odnotowano wówczas w Walii (w 1933 r. sięgała ona 37,8%), Szkocji (30,2%), Północnej Irlandii (28,9) i Północnej Anglii (North East – 29,8% i North West – 25,7%)³. Panujące w tych regionach niekorzystne warunki społeczne i gospodarcze, wywołane przez Wielki Kryzys, który przyjął tam postać strukturalną i chroniczną, nakłoniły rząd do wydania w 1934 r. i 1937 r. *Special Areas (Development and Improvement) Act* oraz wyznaczenia dwóch komisarzy sprawujących pieczę interwencją państwa na tych obszarach⁴. Ich zadaniem było kierowanie działalnością inwestycyjnej, głównie z obszarów południowej i środkowej Anglii, na wyznaczone *obszary specjalne*. Dysponowali oni jednak zbyt skromnymi środkami przeznaczonymi przez rząd na wsparcie przemysłu i niewielkimi możliwościami oddziaływania na inwestorów. Mimo utworzenia w 1936 r. Stowarzyszenia Rekonstrukcji Obszarów Specjalnych (Special Areas Reconstruction Association), którego zadaniem było przygotowanie terenów i pomoc finansowa na rzecz firm prywatnych podejmujących inwestycje na tych obszarach, a także mimo zwiększenia od 1937 r. pomocy finansowej oraz zapewnienia im udogodnień podatkowych i kredytowych, działalność komisarzy na obszarach specjalnych przyczyniła się do utworzenia jedynie 12 tys. nowych miejsc pracy i poddawana była wielostronnej krytyce (Winiarski 1976, s. 52–53).

Brak równowagi w strukturze przestrzennej gospodarki, przejawiający się w istnieniu regionów dotkniętych stagnacją, pogłębiały narastające problemy obszarów „przeinwestowanych”, głównie wielkich konurbacji przemysłowych. Komisja Królewska, badająca rozmieszczenie ludności zatrudnionej w przemyśle, w swoim opublikowanym w 1940 r. raporcie – znanym jako Raport Barlowa – wskazała na negatywne następstwa ekonomiczne i społeczne oraz strategiczne takiej koncentracji przemysłu. Postulowała zatem powołanie specjalnych władz państwowych ds. planowania, nie tylko w celu równoważenia międzyregionalnego rozmieszczenia przemysłu, lecz także podjęcia działań deglomeracyjnych i wewnątrzregionalnej dekoncentracji ludności i przemysłu z zatłoczonych i niesprawnych metropolii⁵.

³ Podane stopy bezrobocia stanowią procentowy udział liczby osób posiadających ubezpieczenie i nieubezpieczonych zarejestrowanych jako bezrobotne, w liczbie ubezpieczonych pracowników w wieku od 16 do 64 lat, co nie w pełni odzwierciedla problem bezrobocia w odniesieniu do całej siły roboczej. Zob. Armstrong, Taylor 2000, s. 215.

⁴ Wydanie tych dokumentów i nadanie interwencjonizmowi państwowemu wymiaru regionalnego uznaje się powszechnie za moment narodzin polityki regionalnej w Wielkiej Brytanii. Por. Winiarski 1976, s. 51–52.

⁵ Raport ten stał się inspiracją dla opracowania dwóch planów regionalnych: hrabstwa Londynu (1943 r.) i Londynu (1944 r.), które przyczyniły się do ograniczenia zniszczeń tego miasta w czasie II wojny światowej.

Zgodnie z zaleceniami Raportu Barlowa utworzono Ministerstwo Planowania Miast i Obszarów Wiejskich (Ministry of Town and Country Planning – 1943 r.), którego kompetencje zostały jednak ograniczone do planowania przestrzennego głównie w aspekcie zagospodarowania terenów i odbudowy miast. Natomiast Urząd ds. Handlu (Board of Trade) przejął w 1945 r. odpowiedzialność za lokalizację przemysłu, co prowadziło do dualizmu, który (w zmodyfikowanej formie) „prześladował” planowanie regionalne w Anglii do końca XX wieku (Balchin i in. 1989, s. 92–98).

2. Opozycyjne podejścia Partii Pracy i Partii Konserwatywnej do zakresu, celów i instrumentów polityki regionalnej

Powojenne ożywienie polityki regionalnej i wzrost interwencjonizmu państwowego w regionach wywołało opublikowanie, jeszcze w 1944 r., Białej Księgi dotyczącej polityki zatrudnienia (*Employment Policy*), która analizowała rozmieszczenie przemysłu i zasobów pracy oraz nakłaniała, w myśl poglądów Keynesa, do bezpośredniego zaangażowania rządu w tworzenie miejsc pracy w działalności produkcyjnej. Dzięki zabiegom ówczesnego rządu Partii Pracy wydano ustawę o rozmieszczeniu przemysłu (*Distribution of Industry Act* – 1945 r.), w której wprowadzono pojęcie *obszarów rozwojowych* (*development areas*) – rozszerzając terytorialny zasięg interwencji i wachlarz stosowanych instrumentów. Polityka regionalna lat 1945–1950 została zdominowana przez system kontroli państwa stosowany wobec lokalizacji inwestycji, a polegający na wydawaniu licencji budowlanych i przyznawaniu certyfikatów na rozwój działalności przemysłowej (*Industrial Development Certificate* – *IDC*). Miały one ograniczać budowę nowych fabryk w stosunkowo lepiej rozwiniętym Midlands i na Południowym Wschodzie, a z drugiej strony zachęcać do inwestowania i tworzenia nowych miejsc pracy na *obszarach rozwojowych*. Temu celowi służył także rządowy program budowy fabryk (*Government Advances Factories*) i rekultywacja zniszczonych terenów oraz kredyty i dotacje dla inwestorów. W 1947 r. wprowadzono ponadto kompleksowe prawodawstwo (*Town and Country Planning Act*) tworzące podstawowe zasady systemu planowania narodowego: planów rozwojowych i kontroli rozwoju oraz ich nadzoru przez rząd centralny, które zostały podtrzymane również w późniejszych aktach z 1968 i 1991 roku⁶.

Oslabienie w latach 1947–1950 aktywności polityki regionalnej – co przejawiało się w ograniczaniu wydatków rządowych na rzecz budownictwa przemysłowego – wiązało się z powstaniem napięć w bilansie płatniczym. Natomiast rok 1951 przyniósł zmianę gabinetu, na czele którego stanął Churchill – zagorzały przeciwnik interwencjonizmu państwowego i planowania na jakim-

⁶ Choć podstawy prawne planowania w Anglii mają długą historię, która sięga aktów prawnych wydanych w latach 1909, 1919 i 1932, jednak prawodawstwo to skupia się dotychczas na kontroli rozwoju tylko pewnych obszarów. Zob. Balchin i in. 1999, s. 89–90.

kolwiek poziomie przestrzennym. W polityce regionalnej nastąpił impas, który został przerwany w 1958 r. (paradoksalnie) recesją, najsilniej dotykającą tradycyjnie obszary o niekorzystnych uwarunkowaniach⁷.

Prawdziwy zwrot w polityce regionalnej nastąpił na początku lat 60., co zbiegało się ze wzrostem zainteresowania jej ekonomicznymi aspektami. Porównanie powojennego wzrostu gospodarczego w Wielkiej Brytanii z innymi uprzemysłowionymi państwami wypadło niezbyt korzystnie dla tej pierwszej. Utworzona w 1961 r. Narodowa Rada ds. Rozwoju Ekonomicznego (National Economic Development Council) zaproponowała zmianę podejścia do regionów uznawanych dotychczas za problemowe, określając je jako obszary skupiające zasoby i rezerwy, których uruchomienie przyczyniłoby się do wzrostu ogólnego zatrudnienia i wzrostu gospodarczego kraju. Tym samym polityka regionalna postrzegana dotychczas w kategoriach społecznych, jako sposób łagodzenia regionalnych dysproporcji w możliwościach zatrudnienia i dochodach ich mieszkańców, stała się pomocna w osiągnięciu celów makroekonomicznych. Dodatkowym impulsem dla ożywienia polityki regionalnej i planowania regionalnego był nadmierny wzrost konurbacji londyńskiej i związane z nim rosnące koszty zewnętrzne, które towarzyszyły tak dużej koncentracji ludności i przemysłu⁸.

Powrót w 1964 r. rządu laburzystów oznaczał ponowny wzrost interwencjonizmu państwowego w sprawy rozwoju regionalnego. Nastąpiło ożywienie w planowaniu regionalnym i narodowym. Zdefiniowano sześć regionów planowania gospodarczego, w których utworzono Regionalne Rady Planowania Gospodarczego (Regional Economic Planning Councils – REPCs) i Regionalne Urzędy Planowania Gospodarczego (Regional Economic Planning Boards – REPBs), pozostające pod kontrolą nowo powołanego resortu spraw gospodarczych (Department of Economic Affairs – DEAs). W skład Rad wchodziłi przedstawiciele biznesu i stowarzyszeń gospodarczych, nauki oraz władz lokalnych mianowani przez rząd. Pełniły one funkcje doradcze w zakresie planowania regionalnego i wdrażania w życie planów regionalnych. Biura tworzyli natomiast urzędnicy reprezentujący lokalną administrację, którzy współpracowali z REPCs w opracowywaniu planów regionalnych i oferowali doradztwo w zakresie regionalnych implikacji polityki gospodarczej prowadzonej w skali kraju. W 1965 r. opracowano również brytyjski plan narodowy,

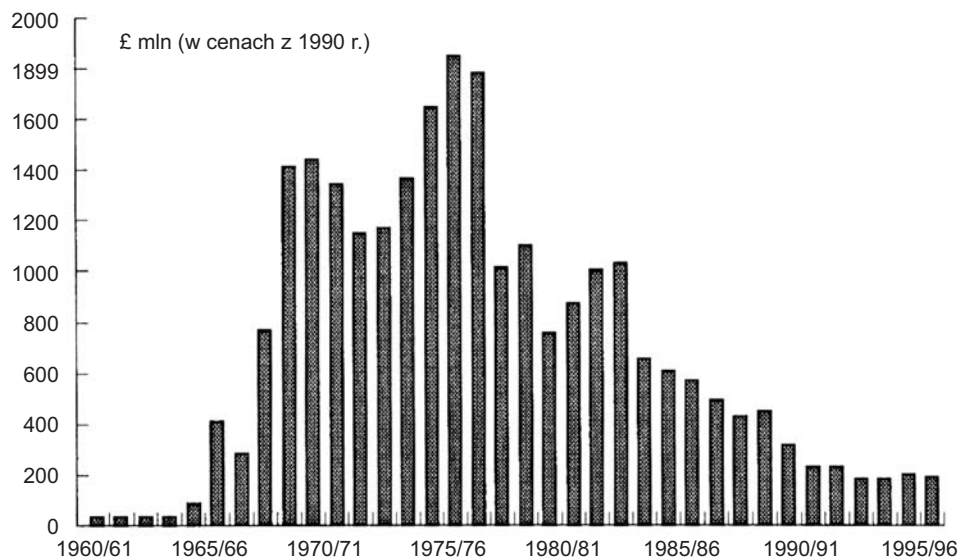
⁷ W związku z narastającym tam bezrobociem wydano wówczas nowe ustawy: o rozmieszczeniu przemysłu (*Distribution of Industry – Industrial Finance – Act* z 1958 r.) i o zatrudnieniu miejscowym (*Local Employment Act* z 1960 r.). Za: Winiarski 1976, s. 55–56.

⁸ Wielki Londyn obejmował wówczas obszar o powierzchni 620 mil² i był zamieszkały przez blisko 8 mln ludzi. Nie posiadał jednak wybieralnych władz odpowiedzialnych m.in. za jego rozwój. Dlatego na mocy *London Government Act* z 1963 r. utworzono Radę Wielkiego Londynu (Greater London Council), która posiadała uprawnienia podatkowe, planistyczne oraz w zakresie tworzenia prawa miejscowego, transportu publicznego, budownictwa mieszkaniowego, pogotowia i straży pożarnej. Na podstawie opracowanych przez Radę planów strategicznych nowo powołane 32 okręgi wyborcze Londynu przygotowywały własne plany lokalne i dostarczały inne usługi lokalne.

który nie odegrał jednak poważniejszej roli (Winiarski 1976, s. 58). Na początku lat 70. zniesiono DEAs i REPBs oraz ograniczono funkcje REPCs, powierzając odpowiedzialność za Rady resortowi środowiska. Tymczasem sprawy rozwoju regionalnego pozostawały w gestii Ministerstwa Handlu i Przemysłu (Department of Trade and Industry – przekształconego nieco w porównaniu z powstałym na początku lat 60. resortem przemysłu, handlu i rozwoju regionalnego), co nie przyczyniło się do integracji planowania przestrzennego i regionalnego.

Wydatki rządowe na politykę regionalną podlegają fluktuacjom, czego najlepszym odzwierciedleniem jest pomoc dla regionów przemysłowych (por. ryc. 1).

Począwszy od połowy lat 60., aż do późnych lat 70. nastąpił ich znaczny wzrost. W latach 60. ograniczono stosowanie certyfikatów IDC, co zostało uzupełnione przez hojne dotacje na rozbudowę oraz zróżnicowane regionalnie rozmaite zachęty inwestycyjne, które początkowo przybrały formę głównie ulg podatkowych, a następnie dotacji inwestycyjnych.



Ryc. 1. Wydatki rządowe na wsparcie regionów przemysłowych w Wielkiej Brytanii, w latach 1960/61 oraz 1995/96

Źródło: Taylor, Wren 1997, s. 841.

W 1966 r. nastąpiło geograficzne rozszerzenie *obszarów rozwojowych* (obejmujących około 20% ludności pracującej), a w roku następnym wyróżnienie w ich ramach *specjalnych obszarów rozwojowych* (*special development areas*) o szczególnie wysokim poziomie bezrobocia. Zmianom tym towarzyszyło wprowadzenie subsydiowania zatrudnienia (w postaci *Regional Employment Premium*). Chociaż objęcie steru rządzenia w 1970 r. przez konserwatystów ograniczyło nieco aktywność polityki regionalnej oraz – jak wcześniej już

wspomniano – przyczyniło się do rozwiązania niektórych instytucji planistycznych, to jednak recesja i towarzyszący jej gwałtowny wzrost bezrobocia wymogły oddziaływanie władz publicznych w kierunku pobudzania inwestycji i koniunktury. Wraz z przejściem władzy (w 1974 r.) przez Partię Pracy ponownie zaczęła się umacniać polityka regionalna oraz planowanie regionalne i lokalne.

W latach 70. zwiększono powierzchnię obszarów wymagających wsparcia o nowe regiony o średnim poziomie rozwoju (*intermediate areas*), obejmując nimi łącznie około 50% pracującej ludności Zjednoczonego Królestwa. Obok dalszego subsydiowania zatrudnienia wprowadzono także dotacje na rozwój regionalny (*Regional Development Grants* – RDGs) i selektywną pomoc dla regionów (*Regional Selective Assistance* – RSA), których głównym celem było przyciąganie na obszary problemowe inwestycji zagranicznych i krajowych. Równocześnie przystąpienie do Wspólnego Rynku oznaczało zakwalifikowanie obszarów rozwojowych jako uprawnionych do otrzymania pomocy finansowej ze wspólnotowych instrumentów finansowych⁹.

Wówczas odżyły również dążenia do decentralizacji¹⁰ i w 1976 r. utworzono pierwsze agencje na rzecz rozwoju na poziomie regionalnym, a mianowicie Szkocką Agencję Rozwoju i Walijską Agencję Rozwoju. Wspierały one m.in. rozwój lokalnej przedsiębiorczości, rekultywację obszarów odplywowych, ochronę środowiska czy przekształcenia w przemyśle oraz rozbudowę i administrację dzielnic przemysłowych (w przypadku Szkockiej Agencji Rozwoju). Rok później utworzono również Biuro na rzecz rolniczej Walii (Board for Rural Wales – BRW), które działało na wzór szkockiego biura rozwoju obszarów górskich i wyspiarskich (Highlands and Islands Development Board – HIDB), utworzonego w 1965 r. i będącego pionierem wielu późniejszych agencji (szerzej: Hughes 1998, s. 615–626). Zadaniem BRW było zdywersyfikowanie bazy ekonomicznej na obszarach rolniczych i turystycznych.

W 1979 r. powrócił rząd konserwatystów na czele z M. Thatcher, która była zagorzałą zwolenniczką wolnego rynku i równie wielką przeciwniczką planowania. Natychmiast też zniesiono regionalne rady planowania gospodarczego (REPCs) oraz zredukowano ograniczenia w lokalizacji przemysłu, a tym samym bariery rozwoju Południowego Wschodu i Midlands. Jednak wzrost zainteresowania w latach 80. dysproporcjami wewnątrzregionalnymi, ochroną środowiska naturalnego, rozluźnienie kontroli nad rozwojem budownictwa na

⁹ Wielka Brytania stała się już w 1974 r. odbiorcą około 1/3 alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego; jej obszary wiejskie otrzymały wsparcie w ramach Sekcji Orientacji Funduszu Rolnego, a regiony uzależnione od węgla i stali – z Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali; od 1973 r. uruchomiono również dla niej pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a następnie utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego.

¹⁰ Wiązały się one z kolejnymi raportami Komisji Królewskiej z 1969 r. i 1973 r. postulującymi powołanie rad regionalnych w Anglii czy utworzenie Zgromadzenia Szkocji, odpowiedzialnych m.in. za planowanie regionalne i strategiczne kwestie. Zostały one jednak odrzucone przez rząd konserwatystów, który zamiast tego dokonał zmian w systemie władz lokalnych (*Local Government Act* z 1972 r.).

obszarach wiejskich na Południowym Wschodzie i wzrost zatłoczenia konurbacji londyńskiej, a ponadto wpływ tunelu La Manche oraz Jednolitego Rynku spowodowały, że planowanie regionalne stało się polityczną koniecznością (Balchin i in. 1999, s. 95).

Zerwano z popieranym przez laburzystów modelem państwa opiekuńczego i gospodarki opartej na znaczącym udziale sektora państwowego. Ograniczono wydatki publiczne, konsekwentnie prowadzono politykę deflacyjną i podjęto szeroko zakrojony proces modernizacji i restrukturyzacji przemysłu, co stanowiło podstawy dla późniejszego szybkiego wzrostu gospodarczego. Tym samym odrzucono pogląd, iż za pośrednictwem polityki regionalnej nastąpi wzrost zatrudnienia i dochodów. Była ona postrzegana raczej jako „gra o sumie zerowej” (w której miejsca pracy tworzone na obszarach wymagających wsparcia zastępowały nowe miejsca w innych regionach) lub nawet jako „gra o wyniku ujemnym” (nakłaniając firmy do niekorzystnej lokalizacji; Taylor, Wren 1997, s. 838). Odzwierciedleniem tego było znaczne ograniczenie przestrzennego zasięgu pomocy¹¹ i jej wielkości (por. ryc. 1) oraz stosowanie instrumentów mających na celu poprawę efektywności jakiegokolwiek pomocy. Dotychczasowe przyczyny niepowodzeń w pobudzaniu rozwoju upatrywano w niskiej aktywności gospodarczej na obszarach problemowych. Biała Księga opublikowana w 1988 r. (*The Department for Enterprise*) postulowała przede wszystkim podniesienie ich konkurencyjności i zniesienie wszelkich barier (zarówno lokalizacyjnych, jak i biurokratycznych) dla rozwoju przedsiębiorczości, w szczególności sektora lokalnych przedsiębiorstw, oraz pobudzanie samopomocy i oddolnego rozwoju. W praktyce nastąpiła zmiana charakteru przyznanej pomocy – z automatycznych na wyselekcjonowane dotacje inwestycyjne. W ten sposób początkowo zredukowano, a następnie ostatecznie zniesiono dotacje na rozwój regionalny¹², zaś pomoc regionalna została ograniczona do kontynuacji rządowego programu tworzenia nowoczesnych fabryk (GAFs), zabezpieczenia selektywnej pomocy dla regionów w ramach RSA oraz dotacji na rozwój przedsiębiorczości regionalnej (*Regional Enterprise Grants – REGs*)¹³, a także przybrała postać doradztwa skierowanego przede wszystkim do małych firm (*Business Consultancy Initiatives*). Ponadto, w ramach

¹¹ W latach 1979–1982 powierzchnia obszarów wymagających wsparcia zmniejszyła się z około 50% do 26% pracującej populacji. Zasięg *obszarów rozwojowych* uległ dalszemu ograniczeniu w 1984 r. wraz ze zniesieniem *obszarów specjalnych* – do 15% pracującej ludności skoncentrowanej w starych konurbacjach. Równocześnie powiększono obszary o średnim poziomie rozwoju do 20% pracującej ludności.

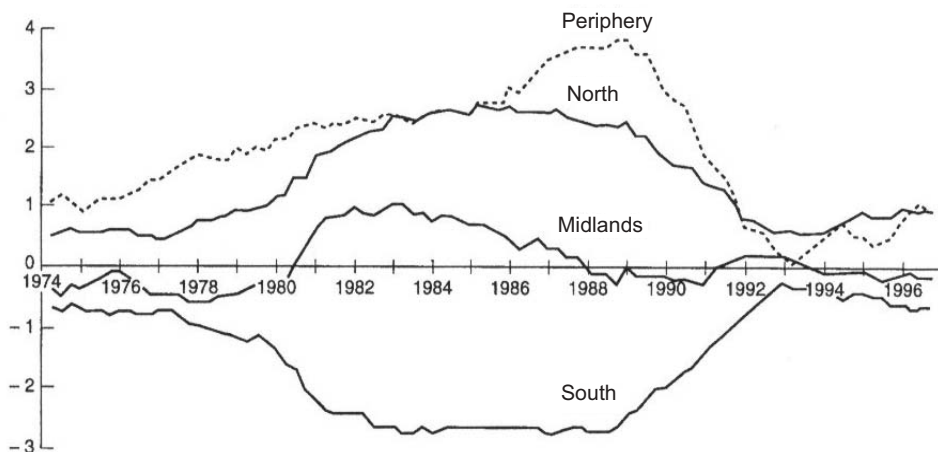
¹² RDGs zostały oficjalnie zniesione w 1988 r., jednak wynikające z nich zobowiązania były podejmowane również w następnych latach. Ich udział w wydatkach na pomoc regionalną dla przemysłu Wielkiej Brytanii w latach 1989–1994 był nadal znaczny i stanowił 20,3%.

¹³ REGs są skierowane do małych firm i zawierają dwa komponenty: 1) dotacje na działalność innowacyjną (*Regional Innovation Grants*), które pokrywają 50% kosztów projektu, lecz nie więcej niż 25 tys. funtów; 2) dotacje na działalność inwestycyjną (*Regional Investment Grants*), które pokrywają 15% ustalonych nakładów, lecz nie więcej niż 15 tys. funtów. REGs były administrowane przez resort środowiska i w latach 1989–1994 stanowiły 2,4% wydatków na pomoc regionalną dla przemysłu Wielkiej Brytanii.

wydatków skierowanych na pomoc regionalną dla przemysłu (w latach 1989–1994 wynoszących ogółem 1,53 mld funtów) znaczącą rolę odgrywały środki różnego typu agencji (w tym Scottish Enterprise i Welsh Development Agency) przeznaczane na odnowę i zagospodarowanie gruntów i budynków. Natomiast rozwój obszarów wiejskich był wspierany przez dwie agencje, tj. Highlands and Islands Enterprise w Szkocji i Mid-Wales Development w Walii.

Problematyka rozwoju regionalnego zniknęła z prac resortu handlu i przemysłu oraz ministerstw ds. Walii i Szkocji. Osłabienie aktywności rządu w zakresie rozwoju regionów łagodziła – mająca coraz większe znaczenie – wspólnotowa polityka regionalna i jej instrumenty.

Przez całe lata 80. systematycznie zmniejszono wydatki rządowe na cele rozwoju regionalnego (por. ryc. 1), co kontrastowało z równoczesnym wzrostem wydatków na politykę urbanizacji. Upadek nierentownych zakładów prowadził do znacznego wzrostu bezrobocia (por. ryc. 2) oraz wielu problemów społecznych i gospodarczych, które koncentrowały się w największych miastach i doprowadziły do powstawania tam napięć społecznych (np. rozruchy w Londynie, Bristolu i Liverpoolu). Konsekwentna polityka „żelaznej Damy” i jej następcy J. Majora prowadziła jednak ku ożywieniu gospodarczemu, które przyczyniło się również do powstania nowych miejsc pracy.



Ryc. 2. Dysproporcje regionalne w stopie bezrobocia w Wielkiej Brytanii w latach 1974–1996
Źródło: Taylor, Wren 1997, s. 835.

W następstwie opublikowania Białej Księgi z 1988 r. i kolejnych z lat 1994–1996 polityka regionalna stała się komponentem narodowej polityki przemysłowej i została zaangażowana w poprawę konkurencyjności brytyjskiego przemysłu na rynkach międzynarodowych. W działaniach regionalnych cele społeczne zostały zdominowane przez takie aspekty ekonomiczne, jak: konkurencyjność, stymulowanie przedsiębiorczości, kreowanie nowoczesnych technologii itp. Postrzegano je jako szansę odnowy nie tylko obszarów mniej

uprzywilejowanych, lecz także całej gospodarki. Jednocześnie w 1993 r. ponownie zrewidowano mapę obszarów wymagających wsparcia, jednak ogólna liczba objętej nim ludności zmalała nieznacznie z 35% do 34% pracującej populacji.

W tym samym roku nastąpiła również istotna zmiana w strukturze organizacyjnej rządu i powołanie regionalnych biur rządowych (Government Office for Regions – GORs)¹⁴. Współtworzyły je i w związku z tym musiały ze sobą współpracować różne resorty centralne (początkowo handlu i przemysłu, środowiska, edukacji i zatrudnienia, transportu i in.), obejmując swym zainteresowaniem także politykę regionalną. Integracja działalności różnych resortów jest pozytywnie oceniana z punktu widzenia zróżnicowania i szerokiego zakresu problematyki obejmującej rozwój regionalny, a także poprawy jakości świadczonych usług czy lepszej koordynacji prac przy programowaniu i wdrażaniu funduszy strukturalnych (Taylor, Wren 1997, s. 842).

Po 18 latach nieprzerwanych rządów konserwatyści ustępują w 1997 r. na rzecz Partii Pracy kierowanej przez T. Blaira. Za jego kadencji laburzyści dalej promują gospodarkę wolnorynkową i redukcję funkcji państwa opiekuńczego oraz integrację europejską, a także szerszy dostęp do edukacji i informacji. Polityka regionalna nadal jest postrzegana jako wsparcie dążenia do wzrostu konkurencyjności gospodarki, odgrywając istotną rolę w zakresie: rozwoju strategicznego planowania, uwzględnienia potrzeb regionalnych i lokalnych w działaniach o skali krajowej oraz w rozwoju skupisk (*clusters*), sieci (*networks*) i innych form partnerstwa (Biała Księga *Our Competitive Future* z 1998 r.). Uwydatnia się także jej rolę w szeroko rozumianej polityce przemysłowej rządu przez zagwarantowanie wszystkim regionom i społecznościom środków na budowanie odrębnych kultur, *know-how* i przewagi konkurencyjnej (Biała Księga *Enterprise, Skills and Innovation* z 2001 r.). Jednak jej środek ciężkości stopniowo przesuwają się ponownie w stronę celów o charakterze społecznym. Szczególny nacisk kładzie się obecnie na problem tzw. wykluczenia społecznego, który wiąże się zarówno ze wzrostem dysproporcji w rozkładzie dochodów, jak i rozszerzaniem różnorodnych form ubóstwa (Armstrong, Taylor 2000, s. 220–225, 230).

Popierając rozwój świadomości narodowej i prawa do decydowania o sobie dla narodów tworzących Zjednoczone Królestwo, rząd równocześnie postawił sobie za cel przywrócenie „poczucia wspólnoty” obywatelom Wielkiej Brytanii. W tym duchu utworzono w 1998 r. Szkocki Parlament, Zgromadzenie Narodowe Walii oraz Irlandii Północnej¹⁵. Nowe wybieralne władze uzyskały

¹⁴ W 1994 r. rozpoczęło działalność 10 biur rządowych, ale wskutek połączenia w 1998 r. GORs dla North West i Merseyside to ostatnie już nie funkcjonuje.

¹⁵ W następstwie referendum z 11 września 1997 r. Westminster utworzył Szkocki Parlament (*nota bene* poprzedni szkocki parlament funkcjonował od 1640 do 1707 r.) i egzekutywę (na podstawie *Scotland Act* z 1998 r.) z siedzibą w Edynburgu. Po opublikowaniu Białej Księgi zatytułowanej *A Voice for Wales*, przedstawiającej propozycje decentralizacji Walii, które zostały poparte w referendum 18 września 1997 r., w roku następnym powołano Zgromadzenie Narodowe Walii (*Government of Wales Act* z 1998 r.) w Cardiff. Na podstawie wielostronnych

samodzielność w prowadzeniu polityk w zakresie m.in. rozwoju gospodarczego, planowania miejskiego i na obszarach wiejskich czy administrowania funduszami europejskimi¹⁶.

Kolejnym krokiem w kierunku decentralizacji i wzmocnienia szczebla regionalnego było powołanie w 1998 r. (na wzór agencji działających w Szkocji i Walii) agencji rozwoju regionalnego (Regional Development Agencies – RDAs), które formalnie rozpoczęły działalność w kwietniu 1999 r., w ośmiu regionach angielskich, a rok później w Londynie, w następstwie tworzenia tam nowych władz¹⁷. Intencją rządu było powołanie instytucji koncentrujących zasoby publiczne i odpowiedzialnych za rozwój gospodarczy poszczególnych regionów. Podstawowe funkcje RDAs polegają na: wspieraniu rozwoju gospodarczego i regeneracji, promowaniu efektywnych przedsięwzięć, inwestycji i konkurencyjności, dążeniu do wzrostu zatrudnienia oraz podnoszenia kwalifikacji siły roboczej, a także na przyczynianiu się do zrównoważonego rozwoju (*Regional Development Agencies Bill* z 1997 r.). Jednym z pierwszych zadań agencji było nakreślenie regionalnych strategii gospodarczych i przewodników na temat przygotowania i wdrażania tychże strategii. Działalność RDAs analizują i w pewnym stopniu nadzorują izby regionalne (Regional Chambers, będące swego rodzaju Zgromadzeniami), które zostały wprowadzone na początku kadencji nowego rządu w ośmiu regionach angielskich (poza Londynem). Tworzą je władze lokalne, reprezentanci różnych partii oraz istotnych dla regionu instytucji i środowisk, którzy budując partnerski układ i reprezentując interesy poszczególnych regionów, biorą udział w tworzeniu i monitorowaniu regionalnych strategii gospodarczych. Ich rola polega na integrowaniu polityk publicznych w regionie. Ważną instytucją centralną pozostają w nim biura rządowe (GORs), które inkorporują uprawnienia kolejnych resortów (obok wcześniej wymienionych także z zakresu środowiska, żywności i rolnictwa czy kultury, mediów i sportu). Ich działalność nadzoruje – powołana w 2001 r., w ramach rządu – jednostka koordynująca regiony (Regional Co-ordination Unit – RCU). Ponadto jej rola polega na wspieraniu finansowym i kadrowym biur. Odpowiedzialność za politykę regionalną na szczeblu centralnym w czasie pierwszej kadencji rządu laburzystów przyznano Ministerstwu

negocjacji zakończonych podpisaniem w kwietniu 1998 r. tzw. porozumienia z Belfastu, powołano również Zgromadzenie Północnej Irlandii oraz władzę wykonawczą. Miały one stanowić punkt zwrotny w trudnej drodze do osiągnięcia pokoju w Irlandii Północnej. Jednak działalność ich została zawieszona o północy 14 października 2002 r., zaś kompetencje przejęło Ministerstwo ds. Irlandii Północnej (Secretary of State for Northern Ireland).

¹⁶ Zarówno Szkocja, jak i Walia pozostają częścią terytorium Zjednoczonego Królestwa, a ministrowie ds. Szkocji i ds. Walii oraz parlamentarzyści pochodzący z tych regionów nadal zasiadają w Westminsterze, reprezentując swoje interesy w rządzie i parlamencie Zjednoczonego Królestwa. Natomiast zapowiadane w połowie 2003 r. zmiany organizacyjne mają na celu włączenie Biur Szkocji i Walii do Ministerstwa Spraw Konstytucyjnych (Department for Constitutional Affairs).

¹⁷ Szerzej na temat formowania władz Wielkiego Londynu w: Travers 2002, s. 779–788.

Przedsiębiorczości, Transportu i Regionów (Department of Enterprise, Transport and Regions pod przewodnictwem wicepremiera J. Prescottta). Finansowało ono agencje rozwoju regionalnego (RDAs), izby regionalne, politykę planowania oraz inne instytucje, które są obecne w regionach. Po ponownej elekcji w 2001 r. utworzono początkowo resort transportu oraz władz lokalnych i regionów (Department for Transport, Local Government and Regions), a następnie wyodrębniono resort transportu, zaś sprawy regionalne i lokalne włączono do urzędu wicepremiera (Office of the Deputy Prime Minister – ODPM). Przy urzędzie tym działa szereg komitetów, w tym Komitet Narodów i Regionów (Committee of the Nations nad Regions). Podlega mu również jednostka koordynująca regiony (RCU) i regionalne biura rządowe (GORs). Ponadto ODPM koordynuje prace innych resortów wpływających na politykę regionalną, spośród których warto wymienić chociażby resort środowiska, żywności i rolnictwa (w zakresie rozwoju obszarów wiejskich i obszarów chronionych, a także odpowiedzialności za zrównoważony rozwój) oraz resort handlu i przemysłu (odpowiedzialny za agencje rozwoju regionalnego – RDAs).

Opublikowanie 9 maja 2002 r. Białej Księgi *Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions* wskazuje na istnienie możliwości wyboru między dwiema drogami dalszej decentralizacji. Pierwsza z nich polegałaby na wzmocnieniu istniejących instytucji we wszystkich regionach, w drodze zwiększenia ich środków i zadań, a także ich elastyczności. Główną rolę odgrywałyby agencje rozwoju regionalnego (RDAs). Natomiast druga droga dotyczy niektórych regionów, w których zostałyby powołane wybieralne rady (zgromadzenia) regionalne, przejmując odpowiedzialność za dziesięć dziedzin, w tym rozwój gospodarczy, planowanie i połączenie takich instytucji, jak agencje (RDAs), izby regionalne i biura rządowe (GORs; por. Jeffery, Mawson 2002, s. 715–720). Biała Księga stanowi zapowiedź nowej ery polityki regionalnej w kierunku wzmocnienia władz regionalnych i pozycji regionów. Wychodząc naprzeciw propozycjom utworzenia regionalnych zgromadzeń i ich rządów w Anglii, ODPM ogłosił (na podstawie ustawy z 2003 r. *The Regional Assemblies Preparation*), że w regionach: North East, North West, Yorkshire i Humber odbędzie się jesienią 2004 r. referendum w tej sprawie. Nowo powstałym Zgromadzeniom zostaną powierzone takie sprawy, jak: zatrudnienie, kształcenie, planowanie, mieszkalnictwo, środowisko naturalne, kultura, sztuka i sport, z którymi wiąże się dodatkowe środki finansowe – zagwarantowane w postaci pakietu dotacji na cele regionalne (*block of grants*). Przejmą one również bezpośrednią odpowiedzialność za RDAs (w tym ich finansowanie) i przygotowane przez nie regionalne strategie gospodarcze. Ponadto rząd zapowiada wzmocnienie roli regionalnych biur rządowych (GOs) oraz izb regionalnych (*regional chambers*). W pierwszym przypadku chodzi o przekazanie kolejnych uprawnień ze szczebla centralnego. Natomiast izbom regionalnym przyznane zostaną uprawnienia dotyczące koordynacji i integracji regionalnych strategii gospodarczych oraz funkcje instytucji planowania regionalnego, a w związku z tym, zapewnienie lepszej współpracy z innymi agendami rządowymi i lokalnymi.

3. Wpływ członkostwa we Wspólnotach Europejskich na politykę regionalną Wielkiej Brytanii – wybrane aspekty

Wielka Brytania przystąpiła do Wspólnego Rynku w 1973 r., zatem od początku uczestniczy we wspólnotowej polityce regionalnej (datowanej od 1975 r., czyli od utworzenia Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), a nawet jest jednym z jej głównych inicjatorów (por. Pietrzyk 2001, s. 77). Od początku stała się również znaczącym beneficjentem pomocy regionalnej¹⁸. Tym samym ma już spore doświadczenie we wdrażaniu funduszy strukturalnych¹⁹.

Wraz z kolejnymi reformami funduszy strukturalnych, które miały miejsce w latach 90. XX w., instytucje i instrumenty Unii Europejskiej odgrywają bardzo ważną rolę w polityce regionalnej Wielkiej Brytanii. W kolejnych latach 1989–2001 wydatki publiczne na cele regionalne rosły, przy czym była to zasługa głównie środków pochodzących ze wspólnotowego budżetu, nakłady pochodzące z budżetu państwa charakteryzuje bowiem słabnąca dynamika wzrostu. Porównanie wydatków rządowych i alokacji funduszy strukturalnych w analogicznych okresach, powiązanych z okresami programowania wspólnotowej polityki regionalnej przedstawia tab. 1.

Tab. 1. Wydatki rządowe na wsparcie regionów przemysłowych i alokacje w ramach Funduszy Strukturalnych na rzecz obszarów wymagających wsparcia w Wielkiej Brytanii w latach 1989–2001

| Lata | Wydatki rządowe na wsparcie regionów przemysłowych (£ m w cenach bieżących) | Lata | Alokacja Funduszy Strukturalnych (£ m w cenach bieżących) |
|-------------------|---|-----------|---|
| 1989/90–1993/94 | 2843 | 1989–1993 | 3370 |
| 1994/95–1999/2000 | 3086 | 1994–1999 | 6458** |
| 2000/01–2001/02 | 1004 | 2000–2001 | 2412 |

* Średnioroczne alokacje w danym przedziale czasowym w Celach: 1,2 i 5b oraz w (Nowych) Celach 1 i 2 w latach 2000–2001.

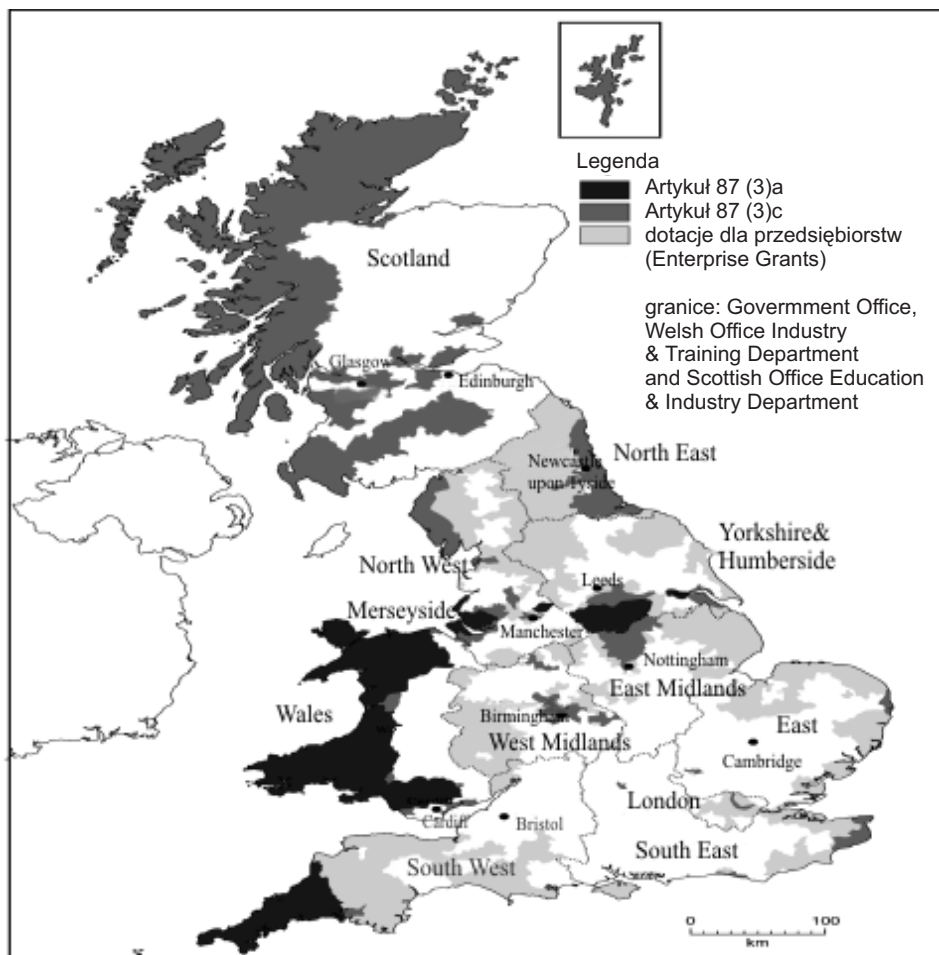
** Za lata 1996 i 1997 wykorzystano dane szacunkowe.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Regional Trends*, t. 35–38, The Office for National Statistics, London 2000–2004, dostępne również na stronie internetowej: <http://www.statistics.gov.uk>.

¹⁸ Już w pierwszym roku członkostwa Wielka Brytania była odbiorcą około 1/3 alokacji z Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS); jej obszary wiejskie otrzymały wsparcie w ramach Sekcji Orientacji Funduszu Rolnego (EFOiGR-O), a regiony uzależnione od węgla i stali – z Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali; od 1973 r. uruchomiono dla niej również pożyczki z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, a następnie wsparcie z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Obecnie zajmuje szóste miejsce wśród krajów piętnastki, pod względem wielkości alokacji z Funduszy Strukturalnych; w latach 2000–2006 uczestniczy w EFRR, EFS, EFOiGR-O i Finansowym Instrumencie Orientacji Rybołówstwa oraz we wszystkich Inicjatywach Wspólnoty.

¹⁹ Doświadczenia Wielkiej Brytanii w zakresie stosowania Funduszy Strukturalnych przedstawia m.in. Taylor 1998, s. 140–179.

Zmiany regulacji polityki konkurencji spowodowały rewizję mapy obszarów wsparcia²⁰, które dostosowano do celów wspólnotowych. Wpłynęło to na zmniejszenie zasięgu przyznawanej pomocy do obszarów oznaczonych jako Art. 87 (3) (a) (dawniej *development areas*) i 87 (3) (c) (wcześniej *intermediate areas*), które są uprawnione do zakwalifikowania ich do RSA oraz odpowiednio do Celu 1 i niższego pułapu pomocy (por. ryc. 3).



Ryc. 3. Obszary wsparcia w Wielkiej Brytanii (*assisted areas*)

Źródło: *Review of the Assisted Areas Map*, Department of Trade and Industry, London 2000, <http://www.dti.gov.uk/regional/assistedareas/index.htm>.

²⁰ W poprzednich okresach programowania wspólnotowej polityki regionalnej *gros* pomocy strukturalnej otrzymanej przez Wielką Brytanię kierowano do regionów Celu 2 (dotkniętych poważnym spadkiem produkcji i zatrudnienia w przemyśle). O ile obszary interwencji w ramach Celu 1 zostały zdefiniowane przez Komisję Europejską, to obszary zaliczane do Celu 2 były wyznaczane samodzielnie przez państwa członkowskie. W praktyce pokrywały się one w większości z *assisted areas*.

Zmiany te wprowadzono w związku z rozszerzeniem Unii o kraje, spośród których większość regionów kwalifikuje się do pomocy w ramach Celu 1 z funduszy strukturalnych. Kolejne zmiany w zasięgu obszarów wsparcia w Wielkiej Brytanii nastąpią w roku 2006 w perspektywie dalszego rozszerzenia o jeszcze biedniejszą Bułgarię i Rumunię. Z drugiej strony ograniczenia wspólnotowego budżetu powodują wzrost roli wewnętrznych akcji regionalnych. Ponadto wymogi wynikające z zasady dodatkowości narzucają konieczność zapewnienia przez państwo członkowskie odpowiedniego poziomu współfinansowania (tzw. *matching funding*) działań realizowanych przy udziale środków wspólnotowych. Chociaż w Wielkiej Brytanii wyróżnić można wiele sposobów pozyskania środków z różnych źródeł, w praktyce najważniejszą rolę odgrywają transfery finansowe (w formie bezpośredniej lub pośredniej) pochodzące z Ministerstwa Skarbu. Ten fakt ponownie potwierdza znaczącą rolę rządu centralnego w brytyjskiej polityce regionalnej. Władze centralne podejmują także samodzielnie inne akcje regionalne i wykorzystują własne instrumenty. Kontynuuje się stosowanie selektywnej pomocy dla regionów (*Regional Selective Assistance*), która pozostaje najważniejszym instrumentem krajowym i obok funduszy strukturalnych stanowi trzon brytyjskiej polityki regionalnej (Armstrong 2001, s. 247–257). RSA stanowi jedną z niewielu form pomocy dla dużych firm dopuszczaną przez Komisję Europejską, co daje przewagę w walce o pozyskanie znaczących inwestorów zewnętrznych. Do najważniejszych pozycji corocznego budżetu na rzecz rozwoju regionalnego w ostatnich latach należą²¹: alokacje agencji rozwoju regionalnego (RDAs) (w ramach Single Pot w latach 2002–2003 wynoszą 1709,03 mln funtów), fundusz odnowy sąsiedztwa (*Neighbourhood Renewal Fund* w 2001–2004 około 899,95 mln funtów), program przeciwdziałania bezrobociu, szczególnie wśród ludzi młodych – *New Deal for Communities* (od 2000–2001 do 2010–2011 około 202,14 mln funtów), RSA (2001–2002 około 78,94 mln funtów) i fundusze strukturalne (w 2000–2006 średniorocznie 943,49 mln funtów). Chociaż rząd nie zamierza w najbliższych latach zwiększać wydatków na regiony, jednak rządowe programy wspierające przede wszystkim przedsiębiorczość, kształcenie i poprawę jakości zasobów ludzkich, zapowiadane reformy podatkowe, a także wzrost wydatków na badania i rozwój oraz na naukę rodzą szereg regionalnych implikacji²². Ponadto, w ramach formowania regionalnego partnerstwa wzrasta udział aktorów regionalnych, tj. władz regionalnych – rządu Szkocji i Zgromadzenia Narodowego Walii oraz biur rządowych w Anglii i lokalnych agencji rozwoju regionalnego, a także różnego typu organizacji.

²¹ Na podstawie raportu rządu na temat redukowania dysproporcji regionalnych w zakresie prosperity, prezentowanego na posiedzeniu parlamentu we wrześniu 2003 r., www.odpm.gov.uk/documents/page/odpm_regions_023826pdf.

²² Ibidem.

Podsumowanie

Polityka regionalna Wielkiej Brytanii przeżywa upadki i wzloty wraz z przejęciem władzy przez kolejne rządy partii konserwatywnej lub partii pracy. Ich programy stanowią odzwierciedlenie przeciwstawnych podejść do kwestii rozwoju regionalnego: podejścia opartego na mechanizmach rynkowych i podejścia wskazującego na niedoskonałości tegoż mechanizmu, co wiąże się ze wzrostem interwencjonizmu państwowego w sprawy rozwoju regionalnego. Jednak nawet w „chudych latach” polityki regionalnej jej prowadzenie staje się zarówno polityczną, jak też społeczną i ekonomiczną koniecznością. Zmieniają się natomiast jej cele, a w związku z tym zakres i sposoby jej wdrażania. Najogólniej można stwierdzić, że cele te balansują między dążeniem do równości i efektywności, co oznacza wzrost znaczenia bądź przesłanek społecznych, bądź też przesłanek ekonomicznych w działaniach na rzecz rozwoju regionów. Zmianie ulegają również definicje obszarów wsparcia oraz ich zasięg przestrzenny. Obecnie uznaje się konieczność włączenia wszystkich regionów w budowanie przewagi konkurencyjnej całej gospodarki. Na wsparcie mogą zatem liczyć nie tylko te najuboższe i o najwyższych stopach bezrobocia, lecz przede wszystkim tzw. regiony inteligentne. Oznacza to koncentrację różnych form pomocy i jej bardziej selektywny charakter.

Pomimo postępującego procesu decentralizacji oraz różnic we wdrażaniu polityk i w systemach planowania między poszczególnymi częściami Zjednoczonego Królestwa polityka regionalna pozostaje tam stosunkowo scentralizowana. Istotny wpływ na jej budżet, zasięg i instrumenty wywiera wspólnotowa polityka regionalna i zachodzące w niej zmiany.

W ciągu ostatnich lat (od 1999 r.) stopa bezrobocia w Wielkiej Brytanii kształtuje się poniżej 6% w skali roku i stale spada²³. Po recesji na początku lat 90., która dotknęła zwłaszcza południowe regiony, dysproporcje w poziomie bezrobocia między północą a południem zanikają. Jednak przy wyższym stopniu dezagregacji widać z całą wyrazistością ich wewnątrzregionalny charakter (Taylor, Wren 1997, s. 835). Chociaż wpływ różnych form wsparcia na tworzenie trwałych miejsc pracy w regionach problemowych jest przedmiotem wielu studiów w Wielkiej Brytanii, to trudno o jednoznaczną ocenę w tym względzie. Wskazuje się, że koszty towarzyszące utworzeniu i utrzymaniu przez rok miejsca pracy w ramach RSA są znacząco mniejsze niż koszty związane z bezrobociem; struktura zatrudnienia na obszarach wsparcia upodabnia się do struktury istniejącej w gospodarce narodowej; selektywne wsparcie jest efektywniej wykorzystywane niż pomoc przyznawana automatycznie; podobnie lepiej ocenia się wsparcie małych i średnich firm w porównaniu

²³ Stopa bezrobocia w 2002 r. osiągnęła poziom 5,1%, przy czym najwyższy był on w North-East (6,8%), Londynie (6,7), Szkocji (6,5%) i Irlandii Północnej (5,8%); natomiast najniższe wskaźniki miały: South-East, South-West i East (3,7%). Por. *Regional Trends*.

z dużymi, zwłaszcza pod kątem niższych kosztów pracy; wreszcie stopa likwidacji małych i średnich firm wypada lepiej tam, gdzie korzystały one ze wsparcia. Z drugiej strony wzrost zatrudnienia w *assisted areas* nie jest znaczący w porównaniu z poziomem bezrobocia, nierzadko odnotowuje się marnotrawienie pomocy (*deadweight spending*) czy tworzenie miejsc pracy kosztem innych firm, które nie otrzymują wsparcia (*displacement effects*).

Najbliższa przyszłość polityki regionalnej uwarunkowana jest takimi procesami, jak postępująca decentralizacja, a jednocześnie próby podtrzymywania jedności Zjednoczonego Królestwa oraz integracja europejska i wspólnotowe reguły konkurencji. Kluczową kwestią dla przyszłości polityki regionalnej może być wreszcie wzrost wpływów konserwatywnych i wynik kolejnych wyborów.

Literatura

- Armstrong H., 2001, „Regional selective assistance: Is the spend enough and is it targeting the right places?”, *Regional Studies*, t. 35.3.
- Armstrong H., Taylor J., 2000, „The case for regional policy: British experience” (w:) *Regional Economics and Policy*, wyd. III, Oxford: Blackwell Publishers.
- Bache I., 1999, „The extended gatekeeper: Central government and the implementation of EC regional policy in the UK”, *Journal of European Public Policy*, marzec, nr 1 (6).
- Bachtler J., Yuill D., 2001, „Policies and strategies for regional development: A shift in paradigm?”, *Regional and Industrial Policy Research Paper*, nr 46.
- Balchin P., Sykora L., Bull G., 1999, *Regional Policy and Planning in Europe*, London: Routledge.
- Burch M., Gomez R., 2000, „The English regions and the European Union”, *Regional Studies*, t. 36.7.
- First Cohesion Report, 1996, Brussels: European Commission, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/repco_en.htm.
- Enterprise, skills and innovation*, 2001, London: Department of Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/opportunityforall/pages/contents.html>.
- Government Activity in the English Regions*, Office of The Deputy Prime Minister, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_regions/documents/pdf/odpm_regions_pdf_607889.pdf.
- Government Response to ODPM Select Committee Report on Reducing Regional Disparities in Prosperity*, Office of The Deputy Prime Minister, http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_regions/documents/page/odpm_regions_023826.pdf.
- Heald D., Short J., 2002, „Regional dimension of public expenditure in England”, *Regional Studies*, t. 36.7.

- Hughes J., 1998, „The role of development agencies in regional policy: An academic and practitioner approach”, *Urban Studies*, t. 35, nr 4.
- Jeffery Ch., Mawson J., 2002, „Introduction: Beyond the White Paper on the English regions”, *Regional Studies*, t. 36.7.
- Lynch P., 1999, „New Labour and the English Regional Development Agencies: Devolution as evolution”, *Regional Studies*, t. 33.1.
- Manners G., Keeble D., Rodgers B., Warren K., 1972, *Regional Development in Britain*, London: John Wiley & Sons.
- A New Partnership for Cohesion Convergence Competitiveness Cooperation*, 2004, Third report on economic and social cohesion, European Commission, Brussels, luty, http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion3/cohesion3_en.htm.
- Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy*, 1998, London: Department of Trade and Industry, http://www.dti.gov.uk/cluster/map/executive_summary.html.
- Pietrzyk I., 2001, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe PWN.
- Prestwich R., Taylor P., 1990, *Introduction to Regional and Urban Policy in the United Kingdom*, London–New York: Longman.
- Regional Development Agencies Act 1998*, 1998, London: The Stationery Office, <http://www.hms.o.gov.uk/acts/acts1998/19980045.htm>.
- Regional Trends*, 2004, t. 38, London: The Office for National Statistics, <http://www.statistics.gov.uk>.
- Review of the Assisted Area Map*, 2000, London: Department of Trade and Industry, <http://www.dti.gov.uk/regional/assistedareas/index.htm>.
- Strengthening the English Regions*, Office of The Deputy Prime Minister. http://www.odpm.gov.uk/stellent/groups/odpm_regions/documents/page/odpm_regions_607893.hcsp
- Taylor J., Wren C., 1997, „UK regional policy: An evaluation”, *Regional Studies*, t. 31.9.
- Taylor S., 1998, „Wielka Brytania” (w:) I. Pietrzyk (red.), *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej.
- Tomaney J., 2002, „The evolution of regionalism in England”, *Regional Studies*, t. 36.7.
- Travers T., 2002, „Decentralization London style: The GLA and London governance”, *Regional Studies*, t. 36.7.
- Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory*, 2003, Second Progress Report on economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels, styczeń, [http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/com\(2003\)34_en.pdf](http://www.europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/interim2/com(2003)34_en.pdf).
- Winiarski B., 1976, *Polityka regionalna*, Warszawa: PWE.
- Wren C., 2001, „The industrial policy of competitiveness: A review of recent developments in the UK”, *Regional Studies*, t. 35.9.

Your Region, Your Choice: Revitalising the English Regions, 2002, Cabinet Office/Department of Transport, Local Government and the Regions (DTLR), London: The Stationery Office, http://opdm.gov.uk/stellent/groups/odpm_regions/documents/page/odpm_regions_pdf_607900.hcsp.

Joanna Furtak

**EVOLUTION OF THE REGIONAL POLICY IN THE
UK – ITS INSTITUTIONS, OBJECTIVES,
INSTRUMENTS AND SCOPE**

The article deals with the evolution of the regional policy in the UK whose traditions in this respect are the richest among West European countries. Its genesis is linked with attempts to reduce unemployment in industrialised regions. It is commonly agreed that state interventionism in regional development began with the publication of the *Special Areas Development and Improvement Act* of 1934 which covered Wales, Scotland, Northern Ireland, and northern England.

The article focuses on the assumptions behind the regional policy, its objectives, scope, instruments used, and institutions responsible for its implementation indicating changes made by subsequent Conservative and Labour governments. While the former restricted the scope and volume of support in aid of *assisted areas*, the latter did the opposite. The regional policy defined and modified by the European Community plays a significant role in determining its shape as much as deregulation, reinforcement of the regional tier itself, predominance of social matters over economic ones as well affective and selective nature of support.