

DOROTA CZYKIER-WIERZBA¹
 PAWEŁ WIERZBA²

WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI NA INTEGRACJĘ GOSPODARCZĄ I SPOŁECZNĄ W UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 1988–2008

Abstrakt. Polityka spójności ustanowiona została w 1988 roku. Celem jej było zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w krajach Wspólnoty oraz zmniejszenie zafocowania najsilniej upośledzonych obszarów, w tym również obszarów wiejskich. Przyjęto wówczas, że polityka ta będzie finansowana z funduszy strukturalnych, tj. Sekcji Orientacji funduszu FEOGA, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i od 1993 roku – Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa, a także Funduszu Spójności. Od 1988 roku polityka ta była kilkakrotnie modyfikowana (w latach 1994–1999, 2000–2006 i 2007–2013). W latach 1988–2006 głównymi beneficjentami pomocy z funduszy unijnych były najbiedniejsze kraje członkowskie UE – Hiszpania, Grecja, Portugalia i Irlandia. Kraje te przeznaczyły uzyskane środki na rozwój infrastruktury, czynnika ludzkiego i otoczenia produkcyjnego. Wykorzystanie w latach 1988–2006 środków z funduszy unijnych przyczyniło się do ograniczenia dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy wymienionymi krajami a pozostałymi krajami UE-15.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, polityka spójności, fundusze strukturalne, Fundusz Spójności, kraje członkowskie, efekty polityki spójności

WPROWADZENIE

Dnia 24 czerwca 1988 roku Rada ustaliła regulacje prawne, które zapoczątkowały funkcjonowanie na szczeblu EWG (obecnie UE) polityki spójności [Rozporządzenie Rady (EWG)... 1988]. Ustanowienie tej polityki wynikało z szeregu przyczyn. Jedną z nich były dysproporcje w poziomie rozwoju regionów, które znacznie pogłębiły się w wyniku kolejnych rozszerzeń, w tym zwłaszcza w wyniku przyjęcia do tej organizacji w 1981 roku Grecji i w 1986 roku Hisz-

¹ Autorka jest pracownikiem naukowym Uniwersytetu Gdańskiego (e-mail: dwierzba@wzr.pl).

² Autor jest pracownikiem naukowym Politechniki Gdańskiej.

panii i Portugalii. Ponadto ustanowienie polityki spójności wynikało z obaw, że przyjęcie programu budowy jednolitego rynku wewnętrznego spowoduje dalsze pogłębienie się tych dysproporcji. Utworzenie bowiem wielkiego rynku bez granic stwarzało możliwość uzyskania wielu dodatkowych korzyści, głównie obszarom najlepiej rozwiniętym. W przypadku regionów zacofanych groziło to pogłębieniem się dystansu w poziomie rozwoju w stosunku do tych pierwszych regionów [Kawecka-Wyrzykowska 2007, s. 254]. Uznano wówczas, że występowanie takiej sytuacji może hamować dalszy postęp procesów integracyjnych w tej organizacji. Nie można też pomijać faktu, że wpływ na ustanowienie tej polityki miało także przeświadczenie, że ciesząca się zaufaniem Komisja Europejska będzie właściwie nią kierować [*Spojrzenie na rok...* 2008, s. 35]. Celem polityki spójności jest zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w krajach Wspólnoty oraz zmniejszenie zacofania najsilniej upośledzonych obszarów, w tym również obszarów wiejskich.

Z powyższych rozważań wynika, że w 2008 roku minęło dwadzieścia lat od ustanowienia polityki spójności. Stąd warto się zastanowić, jaki był wpływ tej polityki na integrację gospodarczą i społeczną w UE. Udzielenie odpowiedzi na to pytanie jest istotne również dla Polski, która od 1 maja 2004 roku stała się pełnoprawnym członkiem UE. Przedstawienie funkcjonowania polityki spójności oraz jej efektów w latach 1988–2008, szczególnie w najbiedniejszych krajach „starej” Unii, pozwoliłoby bowiem określić, jakie zmiany społeczne i gospodarcze mogą nastąpić w następnych latach w Polsce w wyniku objęcia naszego kraju polityką spójności. Zwłaszcza że w latach 2007–2013 Polska będzie największym beneficjentem pomocy z funduszy unijnych.

Jednak ze względu na fakt, że polityka spójności od momentu jej ustanowienia była kilkakrotnie modyfikowana, a jej modyfikacje wywierały wpływ na zróżnicowanie gospodarcze i społeczne w UE, w poniższych rozważaniach uwzględnione zostaną podstawowe zmiany tej polityki dokonane w poszczególnych perspektywach finansowych (w latach 1989–1993, 1994–1999, 2000–2006 i 2007–2013), a także rezultaty tej polityki.

POLITYKA SPÓJNOŚCI W LATACH 1989–1993 I JEJ EFEKTY

Ustanawiając w 1988 roku politykę spójności ustalono, że polityka ta będzie finansowana z funduszy strukturalnych, tj. Sekcji Orientacji funduszu FEOGA, Europejskiego Funduszu Społecznego, Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Środki, będące w dyspozycji tych funduszy, zostaną przeznaczone na realizację następujących pięciu priorytetowych celów tej polityki: cel 1. „Pomoc regionom zacofanym”, cel 2. „Restrukturyzacja zacofanych regionów przemysłowych”, cel 3. „Likwidacja długotrwałego bezrobocia”, cel 4. „Wspieranie zatrudnienia ludzi młodych”, cel 5a – „Przyspieszenie dostosowania rolniczych struktur produkcyjnych”, oraz cel 5b – „Wspieranie rozwoju obszarów wiejskich”.

Jak wynika z danych zawartych w tabeli 1, w latach 1989–1993 na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności przeznaczono 73,1 mld ECU (25% ogółu wy-



datków budżetowych i 0,3% całkowitego PKB UE). Najwięcej środków z funduszy strukturalnych wykorzystano jednak na działania realizowane w ramach celu 1. – 43,8 mld euro (64% ogółu środków). W ramach tego celu wsparciem objęto regiony, w których PKB na 1 mieszkańca stanowił poniżej 75% średniej dla Unii. Regiony te zajmowały 38% terytorium Wspólnoty i były zamieszkałe przez 20% ludności. W latach 1989–1993 głównymi beneficjentami pomocy unijnej były: Hiszpania, Włochy, Portugalia, Grecja i Irlandia (tabela 1). Mniejsze kwoty przyznano Niemcom na modernizację wschodnich landów, Francji na inwestycje na Korsyce i we francuskich departamentach zamorskich oraz Wielkiej Brytanii na Irlandię Północną.

TABELA 1. Wsparcie ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności krajów członkowskich UE w latach 1989–2013

Kraje członkowskie	1989–1993 [mld ECU]	1994–1999 [mld ECU]	2000–2006 [mld euro]	2007–2013 [mld euro]
Austria	–	1,60	1,50	1,50
Belgia	1,10	1,90	1,80	2,30
Dania	0,40	0,80	0,70	0,60
Finlandia	–	1,70	1,80	1,70
Francja	7,40	12,90	14,60	14,30
Grecja	8,20	15,10	21,00	20,40
Hiszpania	15,00	33,20	43,10	35,20
Holandia	0,90	2,30	2,60	1,90
Irlandia	4,50	6,10	3,10	0,90
Luksemburg	0,08	0,10	0,08	0,06
Niemcy	7,00	20,90	28,20	26,30
Portugalia	8,50	15,00	19,00	21,50
Szwecja	–	1,40	1,90	1,90
Wielka Brytania	7,10	10,50	15,60	10,60
Włochy	12,10	20,90	28,50	28,80
Ogółem	73,10	144,40	183,50	167,96

Źródło: Pietrzyk [2000, s. 151] oraz *Polityka spójności...* [2007, s. 25].

W latach 1989–1993 w krajach objętych wsparciem w ramach celu 1. uzyskane z funduszy strukturalnych środki przeznaczone zostały na: infrastrukturę, głównie w dziedzinie transportu i środowiska (35,2% ogółu środków), środowisko produkcyjne (33,6% środków ogółu) oraz rozwój czynnika ludzkiego (29,6% ogółu środków) [*Od projektów...* 2008, s. 10].

Jeżeli chodzi o cel 2., to objęto nim zacofane regiony przemysłowe (uzależnione od rozwoju przemysłu stalowego, stoczniowego, włókienniczego, zbrojeniowego oraz węglowego). Regiony te zamieszkiwało 16% ludności Wspólnoty. Na realizację tego celu wydatkowano 6,1 mld ECU (9,7% ogółu środków przeznaczonych na programy strukturalne). W ramach tego celu pomoc uzyskało dziewięć krajów, w tym najwięcej środków wykorzystali: Wielka Brytania, Hiszpania i Francja. Kraje te otrzymały 78% ogólnej kwoty środków przeznaczonych z EFRR i EFS na realizację celu 2. W latach 1989–1994 w regionach objętych pomocą w ramach celu 2. środki z funduszy strukturalnych zostały wy-

korzystane na środowisko produkcyjne, w tym głównie wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw (33,6% ogólnej kwoty przeznaczanej na cel 2.), ochronę środowiska (23,9%), rozwój infrastruktury (21,5%) i rozwój czynnika ludzkiego (20,4%).

Na programy realizowane w ramach celu 3. i 4. przeznaczono z EFS 6,67 mld ECU. Głównymi beneficjentami tych programów były: Wielka Brytania (1,5 mld ECU), Francja (1,44 mld ECU) i Niemcy (1,05 mld ECU). Na ostatni z wymienionych celów, to jest cel 5., przeznaczono 6,3 mld ECU, przy czym środki przeznaczone na cel 5a wykorzystano na inwestycje produkcyjne w rolnictwie, a na cel 5b wydano na inwestycje produkcyjne realizowane na obszarach wiejskich (47,2%), infrastrukturę i rozwój czynnika ludzkiego (po 20%) oraz ochronę środowiska (12,1%). Głównymi beneficjentami pomocy zrealizowanej w ramach celu 5. były: Francja (2,3 mld ECU), Niemcy (1,4 mld ECU) i Włochy (0,96 mld ECU) [Od projektów... 2008, s. 10–12].

Oprócz programów krajowych i regionalnych, prowadzonych w ramach wymienionych wyżej celów, Komisja zaproponowała uruchomienie 16 inicjatyw wspólnotowych, na które przeznaczono 5,3 mld ECU (7,8% ogółu wydatków przeznaczonych na politykę spójności). Ich celem było rozwiązywanie konkretnych problemów występujących w niektórych regionach lub sektorach gospodarki³.

W latach 1989–1993 głównymi beneficjentami środków z funduszy unijnych były, jak wynika z tabeli 1, kraje: Hiszpania, Włochy, Portugalia i Grecja.

W związku z tym, że od zakończenia perspektywy finansowej, obowiązującej w latach 1989–1993, upłynął już dostatecznie długi okres, możliwe było zbadanie rezultatów wykorzystania funduszy unijnych w krajach członkowskich, w tym szczególnie w regionach najbiedniejszych.

Z dostępnych danych wynika, że w regionach, które w latach 1989–1993 otrzymały największe wsparcie z funduszy unijnych, pomoc ta przyczyniła się do dodatkowego przyrostu PKB. Szacuje się, że bez wsparcia z tych funduszy regionów zacofanych tempo wzrostu PKB byłoby w latach 1989–1993 każdego roku niższe: o 0,7% w Portugalii, po 0,5% w Grecji i Irlandii oraz o 0,3% w Hiszpanii (w stosunku do poziomu, który byłby osiągnięty bez wykorzystania transferów z budżetu) [Pietrzyk 2000, s. 105]. W latach 1989–1993 roczny transfer środków z budżetu UE wynosił bowiem: w Grecji 2,65% PKB, w Irlandii 2,66% PKB, a w Portugalii 3,07% PKB.

Istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w krajach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego miało zwiększenie, w wyniku wykorzystania funduszy unijnych, nakładów inwestycyjnych. Szacuje się, że w latach 1989–1993 udział środków z tych funduszy w globalnych nakładach inwestycyjnych w regionach zacofanych, objętych wsparciem w ramach celu 1., był znaczny i wyniósł: 7,5% w Irlandii, 7,7% w Portugalii, 9,7% w Grecji i 2,9% w Hisz-

³ Przykładowo ze środków programu Interreg wspierana była współpraca transgraniczna pomiędzy sąsiadującymi regionami, a rewitalizacji obszarów przemysłowych służyły inicjatywy: Resider, Rechar, Retex, Renaval i Konver [Czykier-Wierzbka 2003, s. 59–65].



panii [*Die Strukturfonds...* 1996, s. 163]. Realizacja w regionach zacofanych inwestycji w przemyśle, budownictwie, szkolnictwie, usługach oraz w zakresie infrastruktury wpłynęła na utworzenie nowych miejsc pracy. Z badań wynika, że dzięki wykorzystaniu funduszy strukturalnych powstało w Grecji, Irlandii, Hiszpanii i Portugalii w sumie 600 tys. nowych miejsc pracy. W latach 1989–1993 otrzymało wsparcie z funduszy unijnych 470 tys. małych i średnich przedsiębiorstw funkcjonujących w regionach celu 2., a 917 tys. osób objętych zostało szkoleniami finansowanymi z EFS [*Od projektów...* 2008, s. 13]. Pomimo wzrostu w latach 1989–1993 liczby nowych miejsc pracy zwiększyła się w tych latach w krajach Unii stopa bezrobocia z 8,3% w 1989 roku do 10,7% w 1993 roku (tabela 2). Była ona bardzo wysoka w porównaniu ze stopą bezrobocia, wynoszącą w 1989 roku 5,3% w Stanach Zjednoczonych czy 2,3% w Japonii. Wśród krajów Unii najniższa stopa bezrobocia występowała w 1993 roku w Luksemburgu, Portugalii, Holandii i Niemczech, znacznie zaś powyżej średniej kształtowała się w Hiszpanii, Irlandii, Francji, Wielkiej Brytanii i we Włoszech. Najwyższe bezrobocie występowało w tych ostatnich krajach wśród ludzi młodych (w wieku do 25 lat). Przykładowo, przy średniej dla Unii wynoszącej w 1994 roku 21,7% stopa tego bezrobocia wynosiła w Grecji 28,8%, w Hiszpanii 45,4%, we Francji 27,2%, w Irlandii 24,1% i we Włoszech 31,8% [*Statistische...* 1995, s. 163].

TABELA 2. Stopa bezrobocia w krajach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1989–2006 [%]

Kraje UE	1989	1993	1999	2006
Austria	–	–	3,9	4,7
Belgia	7,5	8,9	8,5	8,2
Dania	7,4	10,1	5,2	3,9
Finlandia	–	–	10,2	7,7
Francja	9,3	11,7	10,5	9,5
Grecja	6,7	8,6	12,0	8,9
Hiszpania	17,2	22,8	12,5	8,5
Holandia	6,9	6,6	3,2	3,9
Irlandia	14,7	15,6	5,7	4,9
Luksemburg	1,8	2,7	2,4	4,7
Niemcy	5,6	7,9	8,2	9,8
Portugalia	4,9	5,7	4,5	7,7
Szwecja	–	–	6,7	7,1
Wielka Brytania	7,3	10,4	5,9	5,3
Włochy	10,0	10,3	10,9	6,8
Ogółem	8,3	10,7	9,1	8,2

Źródło: *European Economy* [1998, ss. 222 i 223] oraz *Europe in Figures* [2008, s. 260].

Brak spektakularnych efektów likwidacji bezrobocia w regionach objętych celem 1. i 2., a także na obszarach wiejskich objętych celem 5b spowodowany został wystąpieniem wielu przyczyn. Jedną z nich było zwolnienie, pod wpływem recesji mającej miejsce od 1992 do 1994 roku, tempa wzrostu gospodarczego w tych regionach. Spowodowane zostało ono ograniczeniem inwestycji



krajowych (finansowanych ze środków publicznych i prywatnych) oraz napływu kapitału zagranicznego. Niezależnie od tego konkurencja ze strony bardziej rozwiniętych krajów Unii skłoniła regiony objęte wsparciem w ramach celu 1., 2. i 5b do szybkiej modernizacji poszczególnych sektorów gospodarki. Zastosowanie nowoczesnych technologii spowodowało wprawdzie wzrost wydajności pracy, poprawę jakości wytwarzanych produktów, ale równocześnie wpłynęło na ograniczenie zatrudnienia w poszczególnych sektorach gospodarki. W związku z tym przyrost miejsc pracy, jaki nastąpił w wyniku wykorzystania funduszy unijnych, nie był w stanie zrównoważyć postępującego w wyniku recesji gospodarczej i modernizacji gospodarki spadku zatrudnienia.

W latach 1989–1993 w wyniku realizacji inwestycji w regionach zacofanych objętych wsparciem w ramach celu 1. zmienił się udział poszczególnych sektorów w tworzeniu PKB. Wyrazem tych zmian był spadek udziału rolnictwa i przemysłu w tworzeniu PKB, wzrósł natomiast udział w tym produkcie sektora usług⁴. Można więc stwierdzić, że zmiany zachodzące w regionach zacofanych przebiegały w kierunku modelu charakterystycznego dla krajów wysoko rozwiniętych.

Wprawdzie w związku z recesją gospodarczą nastąpiło spowolnienie wzrostu gospodarczego w krajach Unii, w tym również w najbardziej niekorzystnych krajach, lecz jednak PKB na jednego mieszkańca wzrastał. W 1989 roku najniższy poziom PKB na mieszkańca występował, jak wynika z tabeli 3, w Grecji, Portugalii, Irlandii i Hiszpanii. Z przytoczonych w tabeli danych wynika także, że w 1989 roku, w porównaniu z 1993 rokiem, PKB na mieszkańca wzrósł: w Grecji o 4,2 p.proc., w Hiszpanii o 4,1 p.proc., w Irlandii o 13,5 p.proc. oraz Portugalii o 7,9 p.proc. Liczby te wskazują, że w latach 1989–1993 z tytułu wsparcia z budżetu Unii największe korzyści, mierzone wzrostem PKB na mieszkańca, uzyskały Irlandia i Portugalia. Z danych dotyczących PKB na mieszkańca wynika także, że wydatkowanie środków z funduszy unijnych na prowadzenie polityki spójności nie spowodowało likwidacji w krajach Unii dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. Nastąpiło jedynie ograniczenie tych dysproporcji. Szacuje się, że w latach 1988–1993 zmniejszyły się w regionach objętych celem 1. różnice w PKB na mieszkańca (w porównaniu ze średnią unijną) o 3 p.proc. [*Od projektów...* 2008, s. 13].

POLITYKA SPÓJNOŚCI W LATACH 1994–1999

Niezadowolające efekty polityki spójności w latach 1989–1993 i rosnące koszty prowadzenia tej polityki stały się przesłanką jej modyfikacji w 1993 roku. W wyniku reformy dotychczasowe cele zmieniły się niewiele. Natomiast w związku z przystąpieniem do UE Austrii, Finlandii i Szwecji uruchomiony został cel 6.

⁴ Przykładowo w latach 1989–1994 udział w tworzeniu PKB sektora usług wzrósł: w Grecji z 55,3 do 60,5%, w Hiszpanii z 60,2 do 63%, w Irlandii z 53,3 do 58,2% i w Portugalii z 55,7 do 61,3% [*Facts through...* 1996, s. 10–11].



TABELA 3. PKB na mieszkańca w UE w latach 1989–2006 (EU 15 = 100%)

Kraje UE	1989	1993	1999	2006
Austria	–		111,2	129,1
Belgia	104,1	113,6	106,5	122,4
Dania	108,4	113,1	119,4	126,6
Finlandia	–	–	101,0	113,9
Francja	107,8	106,7	99,7	113,0
Grecja	59,9	64,1	68,3	88,6
Hiszpania	75,4	79,5	82,1	102,1
Holandia	102,4	106,0	114,4	130,8
Irlandia	70,0	83,5	112,3	143,9
Luksemburg	150,0	173,5	187,2	278,9
Niemcy	113,2	108,5	106,4	113,1
Portugalia	60,2	68,1	72,0	74,7
Szwecja	–	–	101,3	120,7
W. Brytania	102,3	99,2	100,6	119,0
Włochy	102,8	102,3	103,4	103,8
Ogółem	100,0	100,0	100,0	100,0

Źródło: *European Economy* [2002, s. 286–287] oraz *Key Figures...* [2008, s. 15].

– specjalna pomoc dla obszarów zagrożonych wyludnieniem. Ponadto obok dotychczas funkcjonujących funduszy strukturalnych utworzono dwa nowe fundusze – Europejski Fundusz Wspierania Rybołówstwa i Fundusz Spójności.

W latach 1994–1999 na finansowanie polityki spójności przeznaczono z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności 144,4 mld ECU (tabela 1). Stanowiło to około 30% ogółu wydatków budżetowych i 0,4% całkowitego PKB UE. Najwięcej środków przeznaczono w tych latach na realizację celu 1. (94 mld ECU z funduszy strukturalnych i 14,45 mld ECU z Funduszu Spójności). Jeżeli chodzi o kierunki wykorzystania tych środków, to 31,2% zostało przeznaczonych na rozwój infrastruktury, w tym ponad połowę na transport, 28,5% na rozwój czynnika ludzkiego i 38,1% na rozwój otoczenia produkcyjnego.

Regiony objęte celem 2. otrzymały wsparcie z EFRR i EFS w wysokości 9,4 mld ECU. Z tej kwoty 55,1% wydano na dywersyfikację działalności gospodarczej, 20,9% na rozwój zasobów ludzkich i 23,9% przeznaczono na rewitalizację dawnych obszarów przemysłowych. Całkowita suma pomocy realizowanej z EFS w ramach celu 3. i 4. wyniosła około 15,2 mld ECU i została przeznaczona na działania dotyczące rynku pracy i integracji społecznej. Środki przeznaczone na cel 5. wyniosły 13 mld ECU i były przeznaczone na nowe inicjatywy ekonomiczne w rybołówstwie i rolnictwie (47,2%), rozwój infrastruktury i zasobów ludzkich (po 20%) oraz ochronę środowiska (12,1%). W ramach celu 6. wsparcie z funduszy strukturalnych w wysokości 712 mln ECU otrzymały regiony znajdujące się na terenie Finlandii i Szwecji (leżące powyżej 62 równoleżnika) [*Konsolidacja...* 2008, s. 16]. Środki te zostały przeznaczone m.in. na rozwój przetwórstwa drewna, elektroniki, wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, kształcanie bezrobotnych.



Niezależnie od programów realizowanych w ramach wymienionych wyżej celów środki z funduszy strukturalnych w wysokości 11,9 mld ECU zostały przeznaczone, podobnie jak w latach 1989–1993, na finansowanie 13 inicjatyw wspólnotowych.

W latach 1994–1999 głównymi beneficjentami pomocy z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności były, jak wynika z tabeli 1, kraje: Hiszpania (43,1 mld ECU, tj. 23,5% ogólnej kwoty wydatków na finansowanie polityki spójności), Niemcy (21,8 mld ECU, tj. 15,3%), Włochy (21,7 mld ECU, tj. 15,5%), Portugalia (18,2 mld ECU, tj. 10,4%), Grecja (17,7 mld ECU, tj. 11,4%). W przypadku zaś Funduszu Spójności wsparciem z tego Funduszu objęte zostały cztery najbiedniejsze kraje Unii, to jest Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia.

Jeżeli chodzi o efekty polityki spójności w latach 1994–1999, to przeprowadzone przez Komisję Europejską badania wskazują na pozytywny wpływ funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności na osiągnięte w krajach beneficjentów wskaźniki makroekonomiczne. Z dostępnych danych wynika, że w regionach, które w latach 1994–1999 uzyskały największe wsparcie z funduszy strukturalnych, pomoc ta przyczyniła się do dodatkowego przyrostu PKB. W latach tych bowiem łączny przyrost PKB w wyniku wykorzystania funduszy strukturalnych wyniósł: 5,1 p.proc. w Hiszpanii, 4,8 p.proc. w Grecji, 4,4 p.proc., w Portugalii, 3,8 p.proc. w Irlandii, 3,2 p.proc. w nowych landach Niemiec i 2 p.proc. w południowych Włoszech (w stosunku do poziomu, który byłby osiągnięty bez wykorzystania transferów z budżetu Unii). W latach 1994–1999 roczny transfer środków z budżetu UE wynosił: 3,2% PKB w Portugalii, 3,4% PKB w Grecji, 2,1% PKB w Irlandii i 1,1% PKB w Hiszpanii. Z porównania zamieszczonych wyżej danych wynika, że w stosunku do uzyskanych z budżetu UE transferów dodatkowy wzrost PKB był znacznie wyższy w Hiszpanii i Irlandii aniżeli w Grecji i Portugalii [*Die Strukturfonds...* 1999, s. 121].

Istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w krajach o niskim poziomie rozwoju gospodarczego miało zwiększenie, dzięki środkom z funduszy strukturalnych, nakładów inwestycyjnych oraz stopy zatrudnienia. Szacuje się, że udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych w globalnych nakładach inwestycyjnych w krajach objętych wsparciem w ramach celu 1. wyniósł średnio 4,7%, w tym: w Grecji 11,9%, w Portugalii 8,3%, w Irlandii 7,1% oraz w Hiszpanii 6,4% [*Die Strukturfonds...* 1999, s. 123–124].

Podkreślić należy, że realizacja inwestycji w regionach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego wpłynęła nie tylko na rozszerzenie, lecz także unowocześnienie funkcjonującego w poszczególnych sektorach gospodarki potencjału produkcyjnego, poprawę jakości wytwarzanych produktów, a także utworzenie nowych miejsc pracy. Spowodowało to wzrost ich konkurencyjności zarówno na rynkach pozostałych krajów Unii, jak i państw trzecich. Realizacja na tych obszarach inwestycji przyczyniła się również do poprawy stanu infrastruktury technicznej i społecznej.

Szacuje się, że w wyniku realizacji w latach 1994–1999 dofinansowanych z funduszy strukturalnych inwestycji w przemyśle, budownictwie, usługach, szkolnictwie oraz w zakresie infrastruktury dodatkowy przyrost miejsc pracy wyniósł (w p.proc.):



w Portugalii 3,7, w Irlandii 3,2, w Grecji 2,9, w Hiszpanii 2,4, w Niemczech 1,5 i we Włoszech 1,0 [*Die Strukturfonds...* 1999, s. 121]. W sumie w regionach objętych wsparciem w ramach celu 1. utworzono 700 tys. nowych miejsc pracy, a w regionach objętych celem 2. – 567 tys. [*Konsolidacja i podwojenie...* 2008, s. 17]. Warto dodać, że od połowy lat dziewięćdziesiątych nowe miejsca pracy powstawały w UE w tempie nienotowanym od trzydziestu lat. Pozwoliło to na ograniczenie tylko w latach 1997–1999, liczby bezrobotnych o ponad 4 mln.

W wyniku tych procesów nastąpiło ograniczenie stopy bezrobocia. W latach 1993–2000 stopa bezrobocia w krajach UE spadła z 10,7 do 8,3% (tabela 2). Pomimo jednak znacznego spadku w krajach Wspólnoty była w dalszym ciągu bardzo wysoka, w porównaniu ze stopą wynoszącą 4,3% w Stanach Zjednoczonych czy 4,8% w Japonii. W 2000 roku najniższa stopa bezrobocia występowała: w Luksemburgu (2,2%), w Holandii (2,6%), w Austrii (3,3%), w Portugalii (4,4%), w Irlandii (4,5%) i w Danii (4,8%). Wśród krajów Unii najbardziej spektakularny postęp w zakresie ograniczania stopy bezrobocia dokonał się w latach 1993–2000 w Irlandii i Hiszpanii. W tej pierwszej stopa bezrobocia zmalała z 15,6 do 4,5%, w Hiszpanii zaś z 22,8 do 14,1%. Pod tym względem Hiszpania w dalszym ciągu sytuowała się na pierwszym miejscu w Unii [*Konsolidacja i podwojenie...* 2008, s. 17].

Ocenia się, że w latach 1994–1999, oprócz zrealizowanych inwestycji, na ograniczenie bezrobocia wpłynął w krajach Unii wzrost poziomu wykształcenia siły roboczej oraz wspieranie rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw. Znaczne zwiększenie środków przeznaczonych na rozwój czynnika ludzkiego przyczyniło się do wzrostu liczby studiujących w szkołach wyższych. Z dostępnych danych wynika, że wprawdzie w latach 1989–1997 liczba studentów w krajach Unii wzrosła średnio o 52%, to jednak najszybszy jej wzrost następował w regionach zacofanych. Przykładowo w Portugalii liczba studentów zwiększyła się w tym okresie 2,2 razy, w Grecji o 93%, w Irlandii o 66,7% i w Hiszpanii o 66% [*Europa im Blick...* 2000, s. 118]. Objęcie nauką w szkołach wyższych coraz większej liczby osób przyczyniło się do wzrostu poziomu wykształcenia zatrudnionych w krajach Unii. Wyrazem tego był wysoki odsetek osób z wyższym wykształceniem zatrudnionych w gospodarce tych krajów. W 1999 roku wynosił on 21% i był zróżnicowany w poszczególnych krajach. Przykładowo, w Finlandii wynosił on 33%, w Szwecji 30%, w Belgii, Danii i Wielkiej Brytanii po 28%, a w Portugalii tylko 10% [*Unity, solidarity...* 2001, s. 66–74].

Kolejnym czynnikiem, który wywarł wpływ na ograniczenie w krajach Unii bezrobocia, był rozwój małych i średnich przedsiębiorstw (MSP). Badania wykazują bowiem, że jednostki te tworzą w regionach zacofanych, w związku ze stosowaniem z reguły pracochłonnych technik, najwięcej miejsc pracy i efektywnie wykorzystują posiadany kapitał. Relatywnie niski jest w tych jednostkach koszt utworzenia jednego stanowiska pracy. Szacuje się, że w latach 1994–1999 wsparciem z funduszy strukturalnych objęto w krajach Unii 800 tys. tych przedsiębiorstw [*Konsolidacja i podwojenie...* 2008, s. 17]. Wsparcie to obejmowało m.in.: doradztwo dla przedsiębiorstw, dokształcanie pracowników, dofinansowanie badań rynku, zwiększenie podaży usług specjalistycznych.



Utworzenie lub utrzymanie w wyniku wykorzystania funduszy unijnych nowych miejsc pracy przyczyniło się nie tylko do ograniczenia stopy bezrobocia, lecz także do wzrostu stopy zatrudnienia. W latach 1993–1999 stopa zatrudnienia wzrosła w UE z 55,1 do 62,4% (o 7,3 p.proc.). Podkreślić należy, że w tych latach wzrost stopy zatrudnienia nastąpił we wszystkich krajach członkowskich Unii, szczególnie wysoki miał miejsce w Holandii. W konsekwencji w czterech krajach UE, to jest w Danii, Szwecji, Wielkiej Brytanii i Holandii, stopa zatrudnienia ukształtowała się w 1999 roku na poziomie wyższym od ustalonego w Unii w strategii lizbońskiej na 2010 rok i wynoszącego 70% [Czykier-Wierzba... 2005, s. 45].

W związku z realizacją dofinansowywanych z funduszy unijnych inwestycji w krajach objętych pomocą w ramach celu 1. nastąpił wzrost popytu na dobra inwestycyjne. Produkcja tych dóbr była jednak tam znacznie niższa od popytu na te dobra. W wyniku wykorzystania na cele inwestycyjne środków z funduszy unijnych nastąpił wzrost importu dóbr inwestycyjnych, zarówno z krajów członkowskich UE, jak i krajów trzecich. Szacuje się, że w 1999 roku import z tego tytułu z krajów Unii do krajów objętych pomocą w ramach celu 1. wzrósł średnio o 16%, w tym: do Portugalii o 25%, do Grecji o 18,8%, do Hiszpanii o 23,8% i do wschodnich landów Niemiec o 29,4%, a z krajów trzecich o 8,8% [Die Strukturfonds... 1996, s. 16–18].

W konsekwencji wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych wpłynęło na zmianę struktury gospodarek w regionach zacofanych. Wyrazem tych zmian był spadek udziału rolnictwa (z 5,2% w 1994 roku do 4,2% w 1999 roku) i przemysłu (z 19,1% w 1994 roku do 18,9% w 1999 roku) w wytwarzanym w tych krajach PKB. Wzrósł natomiast udział usług prywatnych (z 41% w 1994 roku do 42,8% w 1999 roku) i budownictwa (z 9,1% w 1994 roku do 9,6% w 1999 roku) [Die Strukturfonds... 1996, s. 17]. Podkreślić należy, że zmiany strukturalne w regionach zacofanych były zbieżne z dokonującymi się w krajach wysoko rozwiniętych.

Niezależnie od tego szacuje się, że w latach 1994–1999 pomoc strukturalna przyczyniła się do zmniejszenia rozpiętości dochodów na jednego mieszkańca między krajami członkowskimi UE o 4,5% [Kawecka-Wyrzykowska... 2000, s. 90]. Ponadto w latach 1987–1996 zdecydowanej większości regionów korzystających z funduszy unijnych udało się zbliżyć pod względem poziomu PKB na 1 mieszkańca do średniej dla Unii. I tak w przypadku dziesięciu najbiedniejszych regionów poziom PKB wzrósł w tych latach z 41% średniej dla Unii do 50%, a w 25 najuboższych regionach wskaźnik ten zwiększył się z 52 do 59% [Radzymińska 1999]. Z przytoczonych danych wynika, że w latach 1994–1999 następowało w UE wyrównywanie się dochodów pomiędzy poszczególnymi regionami. Świadczy to o zmniejszaniu się dysproporcji w poziomie rozwoju regionów w Unii. Pomimo jednak pewnej poprawy dysproporcje w poziomie rozwoju regionów były w dalszym ciągu znaczne. Z publikowanych danych wynikało bowiem, że najbogatszymi regionami w Unii były m.in.: centralny Londyn (PKB na jednego mieszkańca 222% średniej dla Unii), Hamburg (194%), Darmstadt (173%), Bruksela (172%), Luksemburg (170%) i Wiedeń (165%). Do naj-



biedniejszych regionów zaliczały się m.in.: grecki Ipeiros (PKB 43% średniej dla Unii), portugalskie wyspy Azory (50%), portugalska Madera (54%), hiszpańska Extremadura (55%) i Andaluzja (57%) oraz Kalabria we Włoszech (59%) [Bielecki 1999].

W sumie ocenia się, że w latach 1994–1999 polityka spójności stała się znacznie skuteczniejsza aniżeli w latach 1989–1993. Poprawiła się także efektywność wykorzystania środków z funduszy strukturalnych. W konsekwencji wykorzystanie funduszy strukturalnych w latach 1994–1999 w znacznie większym stopniu aniżeli w poprzednich latach sprzyjało realizacji podstawowego celu polityki spójności, to jest pogłębieniu społecznej i gospodarczej spójności regionów o niższym poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego oraz podnoszeniu ich zdolności konkurencyjnej, a także ograniczeniu bezrobocia.

POLITYKA SPÓJNOŚCI W LATACH 2000–2006

W 1997 roku Komisja Europejska przygotowała dokument zatytułowany „Agenda 2000”, który zawierał projekt reformy wspólnej polityki rolnej oraz wykorzystania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w latach 2000–2006. Przesłanką przygotowania reformy była potrzeba zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej Unii oraz konkurencyjności jej gospodarki, a także konieczność zapewnienia dyscypliny budżetowej w związku z realizacją unii gospodarczej i walutowej oraz spodziewane skutki rozszerzenia tego ugrupowania o kraje Europy Środkowej i Wschodniej.

W ramach reformy polityki spójności zmniejszono liczbę priorytetowych celów tej polityki do trzech, w tym dwóch regionalnych (cel 1. „Pomoc regionom zacofanym” i cel 2. „Pomoc regionom wymagającym społecznej i gospodarczej przebudowy”) i jednego horyzontalnego (cel 3. „Wspieranie dostosowania i modernizacji polityki i systemów w dziedzinie oświaty, szkoleń i zatrudnienia”). Ograniczona została także liczba inicjatyw wspólnotowych z 13 do 4 (INTERREG III, LEADER, URBAN i EQUAL). Przewidziana została także pomoc dla nowych krajów członkowskich i to zarówno w okresie przedakcesyjnym, jak i po uzyskaniu członkostwa.

W latach 2000–2006 na realizację polityki spójności przeznaczono 213 mld euro dla „starych” krajów UE i 21,7 mld euro dla „nowych” krajów⁵. Stanowiło to około 1/3 wydatków z budżetu Unii i około 0,4 całkowitego PKB tej organizacji. Najwięcej środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przeznaczono na wspieranie regionów zaliczonych do celu 1. (71,6%). W ramach tego celu wspierane były regiony opóźnione, w tym szczególnie obszary o niskich dochodach, wysokim bezrobociu, niskim poziomie infrastruktury oraz najbardziej oddalone od centrum gospodarczego. Do tego celu włączone zostały również regiony objęte w latach 1994–1999 wsparciem w ramach celu 6. Głównym kryterium zaliczania regionu do grupy korzystających z pomocy w ramach celu 1.

⁵ Ze względu na krótki okres objęcia polityką spójności oraz brak danych dotyczących efektów tej polityki w rozważaniach pominięte zostały kraje członkowskie, które weszły do UE od 2004 roku.



był, podobnie jak w latach poprzednich, poziom PKB na 1 mieszkańca niższy niż 75% średniej dla Unii. Kraje korzystające w latach 2000–2006 z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach celu 1. przeznaczyły około 41% ogólnej kwoty środków na rozwój infrastruktury, z czego nieco mniej niż połowę na transport i około jedną trzecią na środowisko, natomiast 33,8% wykorzystano na stworzenie optymalnego środowiska dla przedsiębiorstw, a 24,5% na rozwój zasobów ludzkich [*Nowe partnerstwo...* 2004, s. 182].

Pomocą w ramach celu 2. objęte zostały regiony o upadającym przemyśle, obszary wiejskie przeżywające kryzys, obszary zależne od rozwoju rybołówstwa oraz trudne strefy zurbanizowane. Celem polityki spójności w tych regionach była ich restrukturyzacja, która pozwoliłaby stworzyć miejsca pracy w nowych sektorach gospodarki. Na realizację celu 2. przeznaczono z EFRR i EFS 22,5 mld euro (9,6% ogółu środków). Z tej kwoty 55,1% środków wykorzystano w krajach objętych celem 2. na rozwój środowiska produkcyjnego, wspierającego w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa, 23,9% na rewitalizację dawnych terenów przemysłowych i 20,9% na rozwój zasobów ludzkich [*Aby rozszerzenie...* 2008, s. 20].

Programy realizowane w ramach celu 3. dotyczyły całego terytorium Unii i były zatwierdzane na poziomie krajowym. Na programy te przeznaczono z EFS 24,1 mld euro (10,3% ogółu środków). Na realizowane w latach 2000–2006 inicjatywy wspólnotowe (INTERREG III, LEADER +, URBAN II i EQUAL) oraz innowacyjne działania przeznaczono 11,5 mld euro (5,35% z funduszy strukturalnych). Z tej kwoty najwięcej środków przeznaczono na program INTERREG (4,9 mld euro) i EQUAL 2,8 mld euro [Czykier-Wierzba 2003, s. 140–147].

W latach 2000–2006 głównymi beneficjentami środków z funduszy unijnych były, jak wynika z tabeli 1, kraje: Hiszpania (43,1 mld euro), Niemcy (28,2 mld euro), Włochy (28,5 mld euro), Grecja (21,0 mld euro) i Portugalia (19,0 mld euro).

W przypadku polityki spójności realizowanej w latach 2000–2006 jest obecnie rzeczą trudną ustalenie jej całkowitych efektów. W związku bowiem z zasadą $n + 2$ część inwestycji rozpoczętych w 2006 roku może być realizowana do końca 2008 roku. Stąd dopiero po 2008 roku można będzie dokonać kompleksowej oceny rezultatów polityki spójności realizowanej w latach 2000–2006.

Obecnie można jedynie wykorzystać do tego celu wyniki badań symulacyjnych dotyczących regionów, które w latach 2000–2006 uzyskały największe wsparcie z funduszy strukturalnych. Przeprowadzone badania symulacyjne wskazują na jednoznacznie pozytywny wpływ wykorzystania w latach 2000–2006 środków z funduszy strukturalnych na wskaźniki makroekonomiczne osiągnięte w krajach beneficjentach [Beutel 2002, s. 43]. Z dostępnych danych wynika, że w regionach, które w latach 2000–2006 otrzymały największe wsparcie z funduszy strukturalnych, pomoc ta przyczyni się do dodatkowego wzrostu PKB. Szacuje się bowiem, że w latach tych przyrost PKB w wyniku wykorzystania funduszy strukturalnych wyniesie: 1,6% we wschodnich landach Niemiec, 2,4% w Grecji, 0,4% w Irlandii, 1,7% we Włoszech, 3,5% w Portugalii



oraz 1,1% w Hiszpanii (w stosunku do poziomu, który byłby osiągnięty bez wykorzystania transferów z budżetu Wspólnoty) [*Objective 1...* 2002, s. 2].

Istotny wpływ na stopę wzrostu gospodarczego w krajach o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego będzie miało zwiększenie w nich, dzięki środkom z funduszy unijnych, nakładów inwestycyjnych. Szacuje się, że w latach 2000–2006 udział środków pochodzących z funduszy strukturalnych w globalnych nakładach inwestycyjnych wyniósł w krajach objętych największym wsparciem średnio 4,7%, w tym: w Portugalii 8,9%, w Grecji 8,1%, we Włoszech 6,6%, we wschodnich landach Niemiec 4,2%, w Hiszpanii 3,2%, a w Irlandii 1,2%. Z przytoczonych wyżej danych wynika, że średni udział środków z funduszy unijnych w globalnych nakładach inwestycyjnych w regionach zacofanych będzie w latach 2000–2006 podobny jak w okresie 1994–1999.

Z badań symulacyjnych wynika także, że wykorzystanie środków z funduszy unijnych umożliwi w regionach zacofanych zwiększenie w latach 2000–2006 stopy inwestycji. Według szacunków, stopa inwestycji w regionach objętych największym wsparciem z tych funduszy wzrośnie średnio z 23,7% w 1999 roku do 26,4% w 2006 roku, podczas gdy w 15 krajach Unii powiększyła się z 21,1% w 1999 roku do 22,3% w 2006 roku. Z przytoczonych liczb wynika, że w latach 1999–2006 stopa inwestycji będzie kształtowała się na wyższym poziomie w regionach zacofanych niż w 15 krajach Unii. Warto podkreślić, że wśród krajów objętych wsparciem w ramach celu 1. największy poziom osiągnie stopa inwestycji w krajach o najniższym PKB na 1 mieszkańca, to jest w Grecji (30,5%), we wschodnich landach Niemiec (31,3%) i w Portugalii (29,0%), co należy ocenić pozytywnie [Beutel 2002, s. 43]. Ocenia się, że w wyniku realizacji inwestycji w latach 2000–2006 w regionach UE o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego nastąpi nie tylko rozszerzenie, lecz także unowocześnienie funkcjonującego w poszczególnych sektorach gospodarki majątku, poprawa jakości wytwarzanych produktów, a także utworzone zostaną nowe miejsca pracy.

Szacuje się, że do końca okresu 2000–2006 w wyniku realizacji inwestycji dofinansowywanych z funduszy unijnych w ramach celu 1. utworzonych zostanie w regionach objętych wsparciem 570 tys. nowych miejsc pracy. W przypadku zaś celu 2. przeprowadzone w przedsiębiorstwach badania wskazują, że powstało tam do końca 2006 roku około 730 tys. miejsc pracy [Aby rozszerzenie... 2008, s. 21]. Utworzenie nowych miejsc pracy wpłynęło na ograniczenie bezrobocia.

Niezależnie od badań dotyczących wpływu wykorzystania pomocy z budżetu Unii w regionach zacofanych na tworzenie nowych miejsc pracy, przeprowadzone zostały symulacje, pozwalające określić efektywność wydatkowania funduszy strukturalnych w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy w tych regionach. Wynika z nich, że najwyższa efektywność w tym zakresie zostanie osiągnięta w Portugalii. W kraju tym bowiem wydatkowanie z funduszy strukturalnych 1 mln euro umożliwiło utworzenie w 2006 roku 64 miejsc pracy. W pozostałych krajach efektem wydatkowania 1 mln euro będzie powstanie: w Hiszpanii 34 miejsc pracy, we wschodnich landach Niemiec 30, w Grecji i na południu Włoch po 23 miejsca pracy, a w Irlandii 14 miejsc pracy [Beutel 2002, s. 46].



Unowocześnienie w regionach zacofanych majątku, w wyniku realizacji w latach 2000–2006 inwestycji dofinansowywanych z funduszy unijnych, spowoduje wzrost produktywności pracy. Szacuje się, że w latach 2000–2006 średnioroczna stopa wzrostu produktywności w regionach uzyskujących największe wsparcie z budżetu UE wyniesie 1,67%. Na znacznie wyższym poziomie od średniej ukształtuje się średnioroczna stopa wzrostu produktywności pracy w Irlandii (4,28%), Grecji (3,59%), we wschodnich landach Niemiec (2,01%), a na niższym poziomie w Portugalii (1,56%), na południu Włoch (0,99) oraz w Hiszpanii (0,93%) [Beutel 2002, s. 49]. Warto podkreślić, że wzrost produktywności pracy był w latach 2000–2006 jednym z istotnych czynników wpływających na wzrost PKB w tych regionach.

W związku z realizacją w latach 2000–2006 inwestycji dofinansowywanych w regionach zacofanych z funduszy unijnych nastąpił w tych regionach, podobnie jak w latach 1994–1999, wzrost popytu na dobra inwestycyjne. Z badań wynika, że zaspokojenie tego popytu produkcją wytwarzaną w tych krajach nie było możliwe. W tej sytuacji wykorzystanie na cele inwestycyjne środków z funduszy strukturalnych pobudzało wzrost importu dóbr inwestycyjnych zarówno z innych krajów Unii, jak i krajów trzecich. Szacuje się, że w latach 2000–2006 import z tego tytułu z pozostałych krajów Unii do krajów objętych pomocą w ramach celu 1. wzrósł średnio o 24,2%, w tym: do Grecji o 42,6%, do Portugalii o 35,2%, do Irlandii 26,7%, do wschodnich landów Niemiec o 18,9%, do Włoch o 17,4% i do Hiszpanii o 14,7%. Wzrost importu z krajów trzecich był niższy średnio o 9,1%, w tym: do Hiszpanii o 13,2%, Irlandii o 11,1%, do wschodnich landów Niemiec o 9,4%, do Włoch o 8,6%, do Portugalii o 6,7% i do Grecji o 3,8% [Nowe partnerstwo... 2004, s. 184]. Z przytoczonych liczb wynika, że w latach 2000–2006, podobnie jak w latach 1994–1999, tempo wzrostu importu dóbr inwestycyjnych do regionów zacofanych było szybsze z innych krajów członkowskich Unii niż z krajów trzecich. Liczby te wskazują, że z pomocy udzielonej regionom zacofanym z budżetu Unii pośrednio skorzystały także bogate kraje Unii.

Import dóbr z zagranicy, w tym zwłaszcza dóbr inwestycyjnych, spowodował, jak wspomniano, unowocześnienie w regionach zacofanych potencjału produkcyjnego funkcjonującego w poszczególnych sektorach gospodarki, poprawę jakości i konkurencyjności wytwarzanych produktów, co zwiększyło możliwości ich zbytu zarówno na rynkach pozostałych krajów Unii, jak i krajów trzecich. W konsekwencji w latach 2000–2006 wzrost eksportu z regionów objętych największym wsparciem z funduszy unijnych wywarł wpływ, obok wzrostu produktywności pracy, na wzrost PKB w tych regionach.

Niezależnie od tego wykorzystanie w latach 2000–2006 środków z funduszy unijnych wpłynie na zmianę struktury gospodarek w regionach zacofanych. Z szacunków wynika, że w regionach objętych największym wsparciem z funduszy unijnych następuje spadek udziału rolnictwa w PKB, w tym największy w Hiszpanii. Jednocześnie we wschodnich landach Niemiec, w Grecji i Hiszpanii zmniejsza się udział przemysłu w tworzeniu PKB. Wzrasta natomiast udział



w tym produkcie usług prywatnych, zwłaszcza w Grecji i Hiszpanii [Beutel 2002, s. 18]. Wynika stąd, że w regionach objętych największym wsparciem z funduszy unijnych zmiany strukturalne są zbieżne z dokonującymi się w krajach wysoko rozwiniętych.

Ponadto oczekuje się, że wykorzystanie w zacofanych regionach funduszy unijnych przyczyni się do ograniczenia dysparytetów pomiędzy tymi regionami a pozostałymi m.in. w poziomie kwalifikacji siły roboczej, wydajności pracy, technologiach produkcji stosowanych w przedsiębiorstwach, wysokości kosztów produkcji, jakości wytwarzanych produktów. Wydatkowanie w latach 2000–2006 znacznych środków na prowadzenie polityki spójności nie spowoduje jednak, jak wynika z powyższych rozważań, likwidacji dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów. Nastąpi jedynie, podobnie jak w poprzednich latach, pewne ograniczenie tych dysproporcji.

POLITYKA SPÓJNOŚCI W LATACH 2007–2013

Jedną z głównych przesłanek przygotowania ostatniej reformy polityki spójności była potrzeba zwiększenia spójności gospodarczej i społecznej Unii oraz konkurencyjności jej gospodarki. W ramach reformy polityki spójności na lata 2007–2013 ograniczono liczbę funduszy z sześciu do trzech, to jest EFRR, FES i Funduszu Spójności⁶. Przyjęto, że zgodnie z zasadą dodatkowości środki z funduszy unijnych będą przeznaczone jedynie na dofinansowanie określonych przedsięwzięć realizowanych w krajach członkowskich z funduszy publicznych lub prywatnych. Zrezygnowano z kontynuacji inicjatyw wspólnotowych (programów INTERREG, URBAN, LEADER i EQUAL) oraz działań innowacyjnych i włączono je do priorytetów programów operacyjnych krajów członkowskich lub regionów. W celu zmniejszenia w latach 2007–2013 kwot przeznaczonych na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności w miejsce dotychczasowego poziomu pomocy dla poszczególnych krajów członkowskich w wysokości 4% PKB wprowadzono zróżnicowane pułapy z tych funduszy uzależnione od poziomu PKB przypadającego na 1 mieszkańca kraju [Rozporządzenie Rady (WE) 1083/2006].

W latach 2007–2013 na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności przeznaczy się 347 mld euro, to jest 35,7% ogółu wydatków z budżetu i 0,38% całkowitego PKB UE. Środki z funduszy unijnych zostaną wykorzystane na realizację trzech nowo sformułowanych celów polityki spójności, tzn. celu 1. „Konwergencja”, celu 2. „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” i celu 3. „Europejska współpraca terytorialna”.

Na cel „Konwergencja” przeznaczy się 81,5% środków z funduszy unijnych. Celem tym zostaną objęte 84 regiony w 17 krajach członkowskich, które zamieszkuje 170 mln ludności [Wzrost i zatrudnienie... 2008, s. 23]. Wykorzystanie tych środków ma przyczynić się do przyspieszenia konwergencji najsłabiej

⁶ Z polityki spójności wyłączone działania związane z rolnictwem, rozwojem obszarów wiejskich i rybołówstwem, aby ich nie „dublować” w ramach polityki spójności i wspólnej polityki rolnej.

rozwiniętych krajów członkowskich i regionów, w których PKB na mieszkańca wynosi mniej niż 75% średniej dla UE.

Jeżeli chodzi o cel 2., to na jego realizację przeznaczony się około 16% środków z funduszy unijnych. Wsparcie otrzyma 168 regionów w 19 krajach członkowskich, które zamieszkuje 314 mln obywateli. Pomoc z funduszy unijnych ma zapewnić poprawę konkurencyjności tych regionów, zwiększyć ich atrakcyjność dla inwestorów oraz zapewnić wzrost zatrudnienia.

Cel 3. „Europejska współpraca terytorialna” dotyczy współpracy na rzecz rozwoju przestrzennego. Przy jego ustanowieniu wzięte zostały pod uwagę pozytywne doświadczenia zgromadzone w trakcie realizacji wspólnotowej inicjatywy INTERREG. Na ten cel przeznaczony się 2,5% środków z funduszy unijnych, w tym 6,44 mld euro na współpracę transgraniczną, 1,83 mld euro na współpracę ponadnarodową i 445 mln euro na współpracę międzyregionalną. W latach 2007–2013 głównymi beneficjentami środków z funduszy unijnych będą: Polska (67,3 mld euro), Hiszpania (35,2 mld euro), Włochy (28,8 mld euro), Czechy (26,7 mld euro), Niemcy (26,3 mld euro), Węgry (25,3 mld euro), Portugalia (21,5 mld euro) i Grecja (20,4 mld euro) [*Wzrost i zatrudnienie 2008*, s. 25].

Zakłada się, że wsparcie udzielane w latach 2007–2013 z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności krajom członkowskim i regionom, w tym szczególnie opóźnionym w rozwoju, doprowadzi do poprawy stanu rozwoju infrastruktury, jakości czynnika ludzkiego oraz wzrostu potencjału innowacyjnego. W konsekwencji nastąpi nie tylko wzrost konkurencyjności poszczególnych krajów członkowskich UE oraz regionów, lecz także zwiększy się ich atrakcyjność dla inwestorów zagranicznych.

PODSUMOWANIE

W powyższych rozważaniach przedstawiony został rozwój polityki spójności w latach 1988–2008. W ciągu ostatnich dwudziestu lat polityka ta była kilkakrotnie modyfikowana. W wyniku tych modyfikacji została ona znacznie rozbudowana. Niezależnie od tego powiększyła się w Unii liczba członków z 12 w 1988 roku do 15 w 1994 roku, 25 w 2004 roku oraz 27 w 2007 roku.

Środki przeznaczone z budżetu UE na politykę spójności w czterech okresach finansowych (1989–1993, 1994–1999, 2000–2006 i 2007–2013) wzrastały (tabela 1). Wzrósł także udział funduszy unijnych w PKB tej organizacji (z 0,3% w 1988 roku do 0,4% w 2006 roku). Największymi beneficjentami pomocy unijnej w tych latach były najbiedniejsze kraje Unii, to jest Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia (tabela 1). Warto podkreślić, że kraje te korzystały, podobnie jak pozostałe państwa członkowskie, ze środków pochodzących z funduszy strukturalnych oraz dodatkowo ze środków Funduszu Spójności. W sumie w latach 1988–2006 wymienione cztery kraje otrzymywały z budżetu Unii około połowy funduszy przeznaczonych na politykę spójności (tabela 1). W krajach członkowskich Unii środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności przeznaczone zostały, jak wynika z powyższych rozważań, głównie na rozwój



infrastruktury, czynnika ludzkiego i otoczenia produkcyjnego przedsiębiorstw. W latach 2000–2008 dodatkowo skierowano środki na innowację, kulturę i rozwój terenów miejskich [1989–2013... 2008, s. 36]. Wykorzystanie środków unijnych umożliwiło najbiedniejszym krajom uzyskanie wielu korzyści, m.in. poprawę w wyniku dokonanych z tych środków inwestycji, jakości czynnika ludzkiego i kapitału rzeczowego, stanu środowiska naturalnego, rozwój infrastruktury technicznej oraz społecznej, modernizację przedsiębiorstw, zwiększenie liczby miejsc pracy i zatrudnienia oraz eksportu i w konsekwencji przyspieszenie tempa wzrostu gospodarczego. Badając korzyści z tytułu wykorzystania środków z funduszy unijnych w krajach UE, można posłużyć się zmianami, jakie dokonały się od 1988 roku w poziomie PKB na mieszkańca w krajach członkowskich Unii, szczególnie w krajach najbiedniejszych. Z przytoczonych w tabeli 3 danych wynika, że w latach 1988–2006 nastąpiło zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy krajami Unii. Świadczyć o tym mogą następujące liczby: w latach 1988–2006 PKB na mieszkańca wzrósł w Grecji z 59,9 do 88,6% średniej unijnej. Oznacza to, że Grecja zmniejszyła lukę w poziomie rozwoju w stosunku do pozostałych „starych” krajów Unii o 27,7 p.proc. W tym samym czasie PKB na mieszkańca wzrósł w Hiszpanii z 75,4 do 102,1% średniej unijnej (czyli o 26,7 p.proc.), a w Irlandii z 70 do 143,9% średniej unijnej (czyli o 73,9 p.proc.), w Portugalii zaś z 60,2 do 74,7% średniej unijnej (czyli o 14,5 p.proc.). Liczby te wskazują, że w latach 1988–2006 nastąpiło w najbiedniejszych krajach Unii nie tylko zbliżenie, ale także, w przypadku Hiszpanii i Irlandii, przekroczenie średniego poziomu PKB na mieszkańca osiąganego w tej organizacji, przy czym najwyższy poziom osiągnęło ono w Irlandii. Powszechnie uważa się, że w przypadku Grecji efekty polityki regionalnej byłyby znacznie większe, gdyby kraj ten, podobnie jak Irlandia, przeprowadził reformy i nie przeznaczal pomocy unijnej na bieżące wydatki.

Należy jednak ostrożnie interpretować przytoczone dane. Obecnie bowiem żaden ze stosowanych w literaturze wskaźników nie pozwala na wyodrębnienie „czystego” efektu wsparcia z funduszy unijnych. Stąd do końca nie wiadomo, jakie było w wymienionych krajach oddziaływanie na ten pozytywny wynik innych czynników, na przykład koniunktury gospodarczej. Przykładowo, w przypadku Irlandii istotną rolę odegrał fakt, że kraj ten w celu przyciągnięcia inwestycji zagranicznych stworzył sprzyjające warunki dla rozwoju sektora przedsiębiorstw. Wyrazem tych działań jest m.in. obniżenie stawki podatku dochodowego od firm do 12,5%. Jest ona obecnie najniższa (z wyjątkiem Cypru, gdzie wynosi 10%) ze wszystkich krajów UE-27⁷.

Podobnie korzystne zmiany w zakresie konwergencji dokonały się w Unii między 1995 a 2005 rokiem na poziomie regionalnym. W wyniku bowiem silnego wzrostu gospodarczego spadła w Unii liczba regionów, w których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej unijnej (z 78 do 70), liczba zaś regionów posiadających PKB na mieszkańca poniżej 50% średniej unijnej zmniejszy-

⁷ Przykładowo, w Niemczech stawka podatku dochodowego od firm wynosi 38%, we Włoszech 37%, w Hiszpanii i na Malcie po 35%, a w Polsce 19% [Wach 2006, s. 51].



ła się z 39 do 32 [*Rozwijające się...* 2007, ss. 7 i 9]. Można oczekiwać, że w przyszłości również w nowych krajach członkowskich, w tym i w Polsce, wykorzystanie funduszy unijnych umożliwi osiągnięcie podobnych, jak w najbiedniejszych krajach Unii 15, rezultatów⁸. Biorąc pod uwagę zamieszczone powyżej dane, można zgodzić się z poglądem Danuty Hübner, że: „W istocie od 1988 roku Unia Europejska osiągnęła imponującą zbieżność ekonomiczną i społeczną” [Hübner 2008, s. 3]. Podobne stanowisko reprezentuje Komisja Europejska. W czwartym raporcie stwierdza się bowiem, że konwergencja wewnątrz Unii zachodzi i ma charakter trwały. Stwierdza się tam także, że pomimo prowadzenia polityki regionalnej wzrasta zróżnicowanie regionalne wewnątrz krajów członkowskich [*Rozwijające się...* 2007, ss. 3, 4 i 10]. Oceniając politykę spójności w latach 1988–2008 Danuta Hübner stwierdziła: „Sądzę, że największą zaletą [polityki spójności – podkr. D.C.W.] jest wielopoziomowy system zarządzania oparty na odpowiedzialności i partnerstwie. To system, który z jednej strony stymuluje wydajność i rozwój gospodarczy poprzez współpracę pomiędzy podmiotami na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, a z drugiej strony silnie zakorzenia politykę na terenach UE i w umysłach jej obywateli” [*Wzrost i zatrudnienie* 2008, s. 23]. Krytycy tej polityki uważają natomiast, że jej prowadzenie powoduje przesunięcie zasobów do regionów, w których są one wykorzystywane mniej efektywnie, a to nie sprzyja przyspieszeniu tempa wzrostu PKB [Zientara 2008, s. 24].

W UE trwa dyskusja na temat perspektyw polityki spójności po 2013 roku⁹. W ramach dyskusji zaproponowano ograniczenie wydatków z budżetu Unii na tę politykę. Niezależnie od tego z dostępnych publikacji wynika, że w dyskusji nad przyszłym kształtem polityki spójności pojawiły się jeszcze dalej idące propozycje, a mianowicie całkowitej renacjonalizacji tej polityki. Pośrednie stanowisko zajęła w tej dyskusji Wielka Brytania. Zaproponowała ona, aby z budżetu ogólnego Unii wspierana była polityka spójności jedynie w nowych krajach członkowskich. Pozostałe kraje „starej” Unii same byłyby odpowiedzialne za rozwój swych słabszych regionów [Bujnowski 2009, s. 99]. Propozycje te wynikają z dążenia bogatych krajów Unii do obniżenia wpłat do budżetu ogólnego Unii. Nie ulega wątpliwości, że przyjęcie którejkolwiek z dwóch wymienionych wyżej propozycji byłoby niekorzystne dla Polski i pozostałych nowych krajów członkowskich. W Polsce, podobnie jak w pozostałych nowych krajach członkowskich, PKB na 1 mieszkańca kształtuje się poniżej średniej dla Unii. W konsekwencji możliwości finansowania z budżetu polityki spójności są znacznie skromniejsze w nowych krajach aniżeli w bogatych krajach „starej” Unii. Stąd zaakceptowanie którejkolwiek z tych dwóch propozycji mogłoby doprowadzić

⁸ Szacuje się, że do 2015 roku wpływ polityki spójności na PKB na 1 mieszkańca będzie największy w nowych krajach członkowskich UE. Dzięki funduszom unijnym w 2015 roku PKB na 1 mieszkańca będzie w tych krajach o 5–10% wyższy niż w przypadku braku pomocy z budżetu UE [*Rozwijające się regiony...* 2007, s. 96].

⁹ Od września 2007 roku do lutego 2008 roku Komisja Europejska otrzymała ponad 100 opinii od osób zarządzających polityką spójności w krajach członkowskich, przedstawiciele władz lokalnych, stowarzyszeń regionalnych, instytucji naukowych i badawczych oraz obywateli [*Growing Regions...* 2008, ss. 5 i 6].



w przyszłości do zwiększenia dysproporcji w poziomie rozwoju pomiędzy tymi dwoma grupami krajów i w konsekwencji zahamować dalszą integrację krajów członkowskich oraz harmonijny rozwój ugrupowania jako całości. Podobne skutki mogłoby spowodować przyjęcie modelu polityki spójności zaproponowanego przez Wielką Brytanię. Propozycja Wielkiej Brytanii na pierwszy rzut oka wydaje się korzystna dla Polski i pozostałych nowych krajów. Wprawdzie jej wprowadzenie w życie spowodowałoby wyeliminowanie konkurencji o fundusze unijne ze strony „starych” krajów Unii, ale w dłuższym okresie mogłoby doprowadzić do marginalizacji polityki spójności w Unii. Nowe kraje członkowskie nie byłyby bowiem w stanie zbudować odpowiednio silnej koalicji politycznej na rzecz utrzymania w dalszej przyszłości dotychczasowego zakresu finansowania tej polityki [Bujnowski 2009, s. 99]. Dlatego też Polska i pozostałe, nowe kraje członkowskie są przeciwne wprowadzeniu w życie którejkolwiek z wymienionych wyżej propozycji, dotyczącej zmiany modelu polityki spójności w następnej perspektywie finansowej.

BIBLIOGRAFIA

- 1989–2013: wydatki polityki spójności, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Aby rozszerzenie stało się sukcesem, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Beutel J., 2002: *The Economic Impact of Objective 1 Interventions for the period 2000–2006*. Final Report to the Directorate General for Regional Policies European Commission.
- Bielecki J., 1999: *Polska jak grecki Ipeiros*. „Rzeczpospolita” z dnia 4 lutego.
- Bielecki J., 2000: *Największa poprawa od lat*. „Rzeczpospolita” z dnia 12 września.
- Bujnowski M., 2009: *Polityka spójności UE i jej realizacja w Polsce*. W: *Polityki gospodarcze Unii Europejskiej*. Red. E. Kawecka-Wyrzykowska. Szkoła Główna Handlowa w Warszawie, Warszawa.
- Czykier-Wierzba D., 2003: *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*. Twigger, Warszawa.
- Czykier-Wierzba D., 2005: *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych Unii Europejskiej w regionach objętych celem 2 w latach 1994–1999*. „Bank i Kredyt” 1.
- Die Strukturfonds in 1994. Sechster Jahresbericht*, 1996. Europäische Kommission, Luxemburg.
- Die Strukturfonds in 1998. Zehnter Jahresbericht*, 1999. Europäische Kommission, Luxemburg.
- Europa im Blick der Statistik*, 2000. Eurostat Yearbook 2000, Luksemburg.
- European Economy*, 1998. European Commission, Convergence Report.
- European Economy*, 2002. European Commission, Luxembourg.
- Europe in Figures*, 2008. Eurostat Yearbook 2008, Luxembourg.
- Facts through Figures. A statistical portrait of the European Union*, 1996. Eurostat Yearbook 1996, Luxembourg.
- Growing Regions, Growing Europe*, 2008. Fifth progress report on economic and social cohesion. European Commission, Luxembourg.
- Hübner D., 2008: *Regiony są ważne*. „inforegio panorama” 26.
- Kawecka-Wyrzykowska E., 2000: *Znaczenie funduszy pomocowych dla Polski jako członka Unii*. W: *Znaczenie funduszy pomocowych Unii Europejskiej dla Polski*. Szkoła Główna Handlowa, Warszawa.
- Kawecka-Wyrzykowska E., 2007: *Cele i zasady polityki spójności w Unii Europejskiej*. W: J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda: *Integracja europejska*. Oficyna a Wolters Kluwer business, Warszawa.
- Key Figures on Europe*, 2008. Eurostat Yearbook 2007/2008, Luxembourg.



- Konsolidacja i podwojenie wysiłków*, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Nowe partnerstwo dla spójności: konwergencja, konkurencyjność, współpraca*, 2004. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, Luksemburg.
- Objective 1 assistance indirectly benefits non-objective 1 areas*, 2002. „Inforegio news” European Union 101.
- Od projektów do programów*, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Pietrzyk I., 2000: *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*. Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Polityka spójności 2007–2013*, 2007. Komentarze i teksty oficjalne. Luksemburg.
- Radzyńska T., 1999: *Integracyjna solidarność*. „Nowe Życie Gospodarcze” 9.
- Rozporządzenie Rady (EWG) nr 2052/88 z dnia 24 czerwca 1988 (Dz.Urz. WE L 185 z dnia 15.7.1988).
- Rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 ustanawiające ogólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności i uchylające Rozporządzenie (WE) nr 1260/1999 (Dz.Urz. UE L 210/25 z 31.07.2006).
- Rozwijające się regiony – rozwijająca się Europa*, 2007. Czwarty raport na temat spójności gospodarczej i społecznej. Komisja Europejska, Luksemburg.
- Spojrzenie na rok 1988*, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Statistische Grundzahlen der Europäischen Union*, 1995. Eurostat Jahrbuch 1995, Luksemburg.
- Unity, solidarity, diversity for Europe, its people and its territory*, 2001. Second report on Economic and Social Cohesion, Luxembourg.
- Wach K., 2006: *Systemy podatkowe krajów Unii Europejskiej*. Oficyna Ekonomiczna, Kraków.
- Wzrost i zatrudnienie*, 2008. „inforegio panorama” 26.
- Zientara P., 2008: *Europejska polityka spójności: kontrowersje i wątpliwości*. „Wspólnoty Europejskie” 4.

THE IMPACT OF COHESION POLICY ON ECONOMIC AND SOCIAL INTEGRATION OF EU IN 1988–2008

Abstract. The cohesion policy was adopted in 1988 with the purpose of reducing disproportions in the level of development of various regions of the Community’s countries, and eliminating the backwardness of the underprivileged areas, rural areas included. In accordance with decisions taken at the time the cohesion policy was to be financed from structural funds, i. e. from the Orientation Section of FEOGA (the European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), the European Regional Development Fund, the European Social Fund and – from 1993 – the Financial Instrument for Fisheries Guidance and, also, the Cohesion Fund. Since 1988 the cohesion policy has been modified several times (in 1994–1999, 2000–2006 and 2007–2013). In the 1988–2006 period the main beneficiaries of assistance available from the EU funds were the poorest member-states of the European Union – Spain, Greece, Portugal and Ireland. These countries allocated the obtained means to the development of infrastructure, human resources and production environment. The use of means obtained from the EU funds in 1988–2006 helped reduce the difference in the level of development of the named countries and the remaining countries of EU-15.

Key words: European Union, cohesion policy, structural funds, Cohesion Fund, member-states, effects of cohesion policy

