

Jadwiga Szymańska
Politechnika Warszawska

WPŁYW POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ NA ROZWÓJ W KRAJACH CZŁONKOWSKICH

Streszczenie

Wzmacnianie spójności społeczno-ekonomicznej przez zmniejszanie różnic między krajami i regionami to jeden z podstawowych celów UE, który jest realizowany przez politykę spójności. O znaczeniu tej polityki świadczy systematyczny wzrost środków finansowych przeznaczanych na jej realizację. W latach 2007–2013 jest to kwota równa jednej trzeciej budżetu UE (*Praca na rzecz regionów 2008*, s. 1).

Celem rozważań w artykule będącym przeglądem literatury jest odpowiedź na pytanie, jakie są efekty polityki spójności dla państw członkowskich. Uzyskanie odpowiedzi na to pytanie ma nie tylko walor poznawczy, ale także praktyczny. Pozwala bowiem ocenić skuteczność ważnych instrumentów finansowych UE, co jest podstawą do usprawnienia ich działania w kolejnych okresach. Dostarcza też argumentów w dyskusjach na temat efektywności tej polityki z krajami płatnikami netto wpłacającymi do budżetu UE więcej niż z niego otrzymują na zasadzie solidarności.

Ocena efektów polityki spójności jest niejednoznaczna. Waha się od ocen bardzo pozytywnych przez sceptyczne po negatywne.

Z wielu prowadzonych badań wynika, że procesowi konwergencji między krajami UE towarzyszą rosnące dysproporcje wewnątrzpaństwowe. W niektórych krajach mamy więc do czynienia z procesem dywergencji – zwiększaniem się różnicy między regionami najbogatszymi i najbiedniejszymi.

Według analiz przedstawianych przez Komisję Europejską, polityka spójności przynosi efekty pozytywne, gdyż następuje stopniowe wyrównywanie różnic w rozwoju na poziomie państw członkowskich. Najsłabsze gospodarczo kraje powoli zmniejszają dystans do średniej notowanej w całej Wspólnocie. Regiony najbiedniejsze rozwijają się bardzo szybko i uzyskują coraz wyższy PKB na mieszkańca w stosunku do średniej unijnej. Według Komisji, jest to dowodem na ogólną konwergencję regionów UE. Chociaż, co też jest odnotowane przez Komisję, w latach 1995–2007 różnice regionalne w poziomie PKB *per capita* w niektórych słabiej rozwiniętych państwach członkowskich pogłębiły się.

Metodologia zastosowana w artykule to analiza treści raportów, opracowań, literatury przedmiotu oraz danych statystycznych Eurostatu.

Słowa kluczowe: polityka spójności, konwergencja, rozwój, PKB, dysproporcje w poziomie rozwoju gospodarczego, regiony kohezyjne.

Kody JEL: O44, O47

Ewolucja polityki spójności Unii Europejskiej

Przekonanie o konieczności prowadzenia działań na rzecz zwiększania spójności społeczno-ekonomicznej Europy na poziomie międzynarodowym zarysowane zostało już w Traktatach Rzymskich z 1957 roku. Jednakże dopiero w połowie lat 70. XX w. Europejska Wspólnota Gospodarcza, poprzednik Unii Europejskiej, zaczęła aktywnie angażować się w politykę spójności. Kiedy w 1975 r. powołano Fundusz Rozwoju Regionalnego zwiększyły się możliwości realizacji polityki spójności. W miarę upływu czasu przyjmowanie do Wspólnoty kolejnych krajów o różnym poziomie rozwoju powodowało zwiększanie się rozpiętości między poszczególnymi regionami wchodzącymi w jej skład, co doprowadziło do intensyfikacji działań na rzecz zwiększania spójności na obszarze wspólnotowym. Zapoczątkowano bezpośrednią redystrybucję środków między lepiej i słabiej rozwiniętymi regionami Wspólnoty (*Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 2009*, s. 7).

Głównym celem polityki spójności (polityki regionalnej)¹ który zawsze przyświecał państwom członkowskim, jest niwelowanie różnic między regionami w Unii Europejskiej i równiejszy podział korzyści płynących ze wspólnego rynku na całym terytorium Unii Europejskiej – cel wyrównawczy (*Praca na rzecz regionów 2008*, s. 4).

Polityka regionalna szybko stała się drugą, po polityce rolnej, pod względem znaczenia i wydatkowanych środków, Rola wyrównawczej polityki regionalnej w EWG rosła wraz z przyjmowaniem krajów słabiej rozwiniętych: Irlandii, Grecji, Hiszpanii i Portugalii (Grosse 2009, s. 14).

Kolejnym, ważnym momentem dla polityki spójności była reforma funduszy strukturalnych przeprowadzona w 1988 r. (Pastuszka 2012). Wówczas realizację celów podzielono na pięcioletnie a później sześcioletnie okresy, w ramach których przyznano konkretne fundusze na rozwój polityki regionalnej. Pierwszy okres rozpoczął się w 1989 roku (*Praca na rzecz regionów 2008*).

W latach 90. (Traktat z Maastricht, 1992) w ramach polityki spójności oprócz wspomaganie potrzebujących regionów położono również nacisk na wzmocnienie endogenicznego potencjału regionów i zmniejszenie bezrobocia. Wsparcie finansowe kierowano na podnoszenie kwalifikacji pracowników, tworzenie i rozwijanie instytucji edukacyjnych, podmiotów badawczo-rozwojowych oraz budowę infrastruktury technicznej. W Traktacie z Maastricht uznano spójność społeczno-ekonomiczną za jeden z najważniejszych celów UE (Pastuszka 2012, s. 121).

Przyjęcie strategii lizbońskiej w 2000 r. spowodowało dalszą modyfikację celów polityki spójności. Znaczenia bowiem nabrało wówczas wzmocnienie

¹ W literaturze przedmiotu często używa się zamiennie pojęć: „polityka regionalna”, „polityka strukturalna” i „polityka spójności”. Niektórzy autorzy stosują nawet nazwę – regionalna polityka strukturalna (Gębicka, Grewiński 2003, s. 32).

pozycji konkurencyjnej regionów UE w gospodarce światowej – cel efektywnościowy (Pastuszka 2012, s. 122).

Celem strategii lizbońskiej, przyjętej na szczycie przywódców UE w marcu 2000 r. oraz uzupełnionej na szczycie w Goeteborgu w czerwcu 2001 r. o wymiar środowiskowy, było uczynienie z Unii Europejskiej w ciągu 10 lat najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do zapewnienia zrównoważonego wzrostu, oferującej więcej lepszych miejsc pracy, większą spójność społeczną, jak również poszanowanie środowiska naturalnego².

Systematycznie, w omawianym okresie rosły środki przeznaczane na politykę spójności – z 3,7 mld ECU w 1985 r. do 18,3 mld ECU w 1992 r. i do 33 mld ECU w 1999 r. W latach 1994–1999 około 170 mld ECU przeznaczono z budżetu Wspólnoty na politykę spójności. Stanowiło to około 1/3 całkowitych wydatków Wspólnoty oraz 0,45% PKB Wspólnoty. W latach 1989–1999 wydatki Wspólnoty stanowiły już 6,5% rocznego PKB Wspólnoty. Porównanie z planem Marshalla pokazuje znaczenie tej polityki. Pomoc dla krajów Europy po II wojnie światowej w ramach tego planu wynosiła 1% rocznego PKB USA, a wartość skumulowana (w latach 1948–1951) – % PKB USA (*First cohesion report* 1996, s. 9).

W latach 2000–2006 na politykę spójności przeznaczono 252 mld euro. Ostatnio przyznane fundusze na lata 2007–2013 to 308 mld euro (*Praca na rzecz regionów*, 2008).

Ustalono, że w okresie 2007–2013 regiony, których PKB jest niższy od 75% średniej UE, mogą być objęte celem 1 „Konwergencja”, natomiast pozostałe regiony mogą uczestniczyć w realizacji celu „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”. W celu „Europejska Współpraca Terytorialna” mogą uczestniczyć regiony przygraniczne i regiony należące do obszarów współpracy ponadnarodowej.

W latach 2007–2013 Polska jest największym beneficjentem Unii Europejskiej, gdyż w ramach polityki spójności ponad 67 mld jest przeznaczonych dla naszego kraju. Wszystkie regiony polskie są objęte Celem 1 (*Praca na rzecz regionów* 2008).

Efekty polityki spójności – wpływ na rozwój krajów członkowskich

Ocena efektów polityki spójności jest niejednoznaczna. Waha się od ocen bardzo pozytywnych po negatywne. Sceptycy podkreślają tendencję do

² http://www.mmr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_2007_2013/Negocjacje/Strony/Strategia_Lizbonska_mozliwosci_realizacji_w_ramach_ps.aspx.html [dostęp: 09.04.2009].

przecenia wpływu europejskiej polityki spójności na rozwój krajów (Kozak 2011, s. 13). Natomiast oceny negatywne skupiają się na niskiej efektywności wykorzystania środków ich marnotrawieniu czy braku efektów synergii (Pastuszka 2011, s. 298, 299).

Pozytywny wpływ polityki spójności wykazują raporty, ewaluacje i analizy ekonometryczne wykonywane na zlecenie Komisji Europejskiej, która systematycznie bada efekty polityki spójności publikując kolejne raporty kohezyjne. Pokazują one, że zmniejszała się luka dochodowa między krajami Unii. Z danych statystycznych zawartych w opracowaniach Komisji Europejskiej wynika, że chociaż nierównomiernie, to jednak w krajach i regionach kohezyjnych wzrost gospodarczy zatrudnienie i produktywność wzrastały najszybciej (Pastuszka 2011, s. 292).

Nie można jednak w sposób jednoznaczny stwierdzić, iż osiągnięcie danego efektu było możliwe jedynie dzięki wykorzystaniu instrumentów finansowych, które stosuje UE. Szybszy wzrost PKB w krajach i regionach kohezyjnych (objętych Celem 1) był bowiem efektem współdziałania różnorodnych czynników: globalnej koniunktury, polityki wewnętrznej państw UE czy napływu unijnych oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych (Pastuszka 2011, s. 292).

Na ten fakt zwraca uwagę także Komisja Europejska podkreślając, że wpływ polityki spójności jest trudny do oszacowania, ponieważ stanowi ona zaledwie jeden z wielu czynników. Wpływ na rozwój wywierają również przemiany gospodarcze, zmiany technologiczne, polityka makroekonomiczna i podobne czynniki, jak również zachowanie indywidualnych osób i przedsiębiorstw (*Inwestowanie w przyszłość* 2010, s. 204).

Wpływ polityki spójności na rozwój krajów i regionów przejawia się w różnych obszarach:

- polityka spójności jest czynnikiem wzrostu konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, budowy społeczeństwa informacyjnego oraz wzmocnienia sfery B+R – wdrażanie przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności – strategii lizbońskiej;
- w ujęciu makroekonomicznym polityka ta oddziałuje na wzrost poziomu PKB na mieszkańca, wzrost poziomu zatrudnienia, spadek stopy bezrobocia, wzrost wydatków inwestycyjnych w strukturze budżetu państwa i JST;
- jest ona także nośnikiem zmian najważniejszych struktur społeczno-gospodarczych (struktura zatrudnienia, struktura PKB, struktura wydatków publicznych) i przestrzennych (*Efekty polityki spójności* 2009, s. 4).

Z drugiej strony, polityka spójności UE przyczynia się do zmian instytucjonalnych i systemowych (konwergencji instytucjonalnej), ze szczególnym uwzględnieniem:

- sprawności i jakości funkcjonowania administracji;

- kształtowania kultury administracyjnej związanej z zarządzaniem środkami publicznymi (programowanie strategiczne, wieloletnie zarządzanie strategiczne i finansowe);
- wzrostu znaczenia poziomu regionalnego (decentralizacja) (*Efekty polityki spójności 2009*, s. 4).

Pozytywne efekty polityki spójności występują we wszystkich okresach programowania.

Według raportów spójności przedstawianych przez Komisję Europejską, następuje stopniowe wyrównywanie się różnic w rozwoju na poziomie państw członkowskich Unii. Najślabsze gospodarczo kraje (objęte Celem I) powoli zmniejszają dystans do średniej notowanej w całej Wspólnocie. Kraje kohezyjne łącznie w 1983 r. osiągnęły dochód na mieszkańca na poziomie 661% średniej unijnej. Poziom ten utrzymały do roku 1986, czyli akcesji Hiszpanii i Portugalii. Od tego czasu następował wolny, ale trwały proces konwergencji. W roku 1995 średni dochód wzrósł do ponad 73% średniej unijnej, a w 2006 osiągnął 105,7% średniej liczonej dla wszystkich 27 krajów UE (Murzyn 2010, s. 146).

Modelowym przypadkiem właściwego wykorzystania środków Unii Europejskiej na rozwój regionalny jest Irlandia. W ciągu zaledwie 15 lat Irlandia przesunęła się z dolnej grupy czterech najbiedniejszych krajów UE do grupy czterech najbogatszych (według PKB *per capita*). Bezrobocie spadło z 17% w 1987 roku do 4% w 2003 roku, zaś dług państwa zmniejszył się w tym samym czasie ze 112% PKB do 33%. Roczny wzrost PKB na przestrzeni lat 90. wyniósł 6,9%. Dotacje unijne odegrały pewną rolę we wspieraniu strategii konkurencyjności. Pod tym względem fundusze europejskie były najbardziej istotne w latach 80. i na początku lat 90., jednak później ich znaczenie zmniejszyło się gwałtownie (*Przeglądy terytorialne 2008*, s. 100).

Obok korzystnych warunków międzynarodowych, do sukcesu Irlandii w latach 90. XX wieku i pierwszym dziesięcioleciu XXI wieku przyczyniło się wiele różnych czynników; wśród nich najważniejsze były: właściwie opracowany *policy mix* służący rozwojowi kapitału ludzkiego, restrukturyzacja telekomunikacji oraz niskie podatki od zysków przedsiębiorstw, przy czym wszystkie te uwarunkowania przyczyniły się do znacznego wzrostu bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) (*Przeglądy terytorialne 2008*, s. 100).

Przypadek Irlandii pokazuje, że najlepsze efekty osiąga kraj, który wykorzystuje środki unijne jako jedno ze źródeł finansowania polityki rozwoju. Polityka ta nie jest podporządkowana wyłącznie pomocy unijnej, a jest wobec niej nadrzędna. Wsparcie zewnętrzne zaś nie zastępuje, a uzupełnia inne środki kraju przeznaczone na rozwój.

Z badań wynika, że często oddziaływanie programów unijnych jest spowodowane przez tzw. keynesowskie efekty mnożnikowe wydatków. Po zakończeniu realizacji programów oddziaływanie zanika, chociaż poprawa w zakresie

infrastruktury komunalnej, badawczo-rozwojowej oraz podniesienie jakości kapitału ludzkiego przynosi korzyści związane z podażą w postaci większej produkcji i wyższej wydajności (Pastuszka 2011, s. 294).

Według piątego raportu kohezyjnego fundusze przyznane w ramach polityki spójności w latach 2000–2006 przyczyniły się do utworzenia około 1 miliona miejsc pracy w przedsiębiorstwach unijnych oraz prawdopodobnie aż 10% wzrostu PKB w regionach objętych Celem 1 i w UE-15. Jak wynika z różnych badań, wpłynęło to na wzrost handlu i eksportu krajów dokonujących nakładów, co pomaga w równoważeniu ich wkładu w finansowanie tej polityki. Symulacje modeli makroekonomicznych wykazują, że polityka spójności przynosi efekty netto w postaci wzrostu poziomu PKB w UE jako całości. (*Inwestowanie w przyszłość 2010*, s. 256).

Zgodnie z modelem HERMIN, szacuje się, że polityka spójności przyczyniła się do podniesienia poziomu PKB w państwach członkowskich będących głównymi beneficjentami średnio o 1,2% każdego roku w trakcie okresu wydatkowania. Należy podkreślić, że efekty te kumulują się, tak więc do 2009 r. poziom PKB w tych krajach powinien być o około 11% wyższy, niż gdyby miało to miejsce w wyniku polityki spójności. (*Inwestowanie w przyszłość 2010*, s. 250).

W ostatnich latach także Polska skróciła swój dystans do pozostałych 26 krajów UE, podnosząc dochód na jednego mieszkańca z 49% średniej dla 27 krajów UE w 2003 r. do 54,6% w 2007 r. (*Efekty polityki spójności 2009*, s. 16).

Również w kolejnych latach, mimo spowolnienia w 2008 r. i 2009 r. tempa wzrostu gospodarczego na skutek kryzysu dochód na jednego mieszkańca w Polsce rósł z 56% w 2008 r. do 60,9% w 2009 r. W 2010 r. wskaźnik ten kształtował się na poziomie 62% średniego w UE-27, co oznaczało wzrost o 10,1 pp. w stosunku do 2006 r. Niemniej pod względem wysokości omawianego wskaźnika Polska zajmowała w Unii nadal odległe miejsce, wyprzedzając jedynie Bułgarię, Rumunię, Łotwę i Litwę (*Strategia rozwoju kraju do 2020 2012*, s. 230).

Efekty polityki spójności – wpływ na rozwój regionów

Efekty konwergencji regionów kształtują się inaczej niż efekty osiągnęte przez poszczególne kraje. Chociaż między 1986 a 1996 rokiem PKB na 1 mieszkańca w 10 najbiedniejszych regionach Unii Europejskiej wzrósł z 41% do 50% średniej unijnej, a w 25 najbiedniejszych regionach z 52% do 59% (*Przeglądy terytorialne 2008*, s. 100) to był to wzrost o wiele niższy niż osiągnięty przez poszczególne kraje.

Raporty Komisji Europejskiej pokazują, że efekty polityki spójności są w znacznym stopniu zróżnicowane w zależności od kraju. Ustalono, że polityka ta wpłynęła pozytywnie na regiony Szwecji czy Finlandii, które w latach

2000–2006 były objęte pierwszym celem. Natomiast, zaobserwowano brak wystarczających efektów działania funduszy w regionach takich krajów UE, jak Hiszpania, Włochy czy wschodnie Niemcy (*Przeglądy terytorialne* 2008, s. 100).

W ostatnim raporcie kohezyjnym stwierdza się, że wzrost gospodarczy, zwłaszcza w regionach UE-12, prowadzi do znacznego zmniejszania regionalnych dysproporcji w poziomie PKB *per capita* według SSN na obszarze Unii. Niemniej jednak, jak podkreślają autorzy raportu, pozostają wyraźne różnice przy poziomach niższych niż jedna trzecia średniej unijnej w 7 regionach rumuńskich i bułgarskich oraz poziomach przekraczających unijną średnią o ponad 50% w 19 regionach, z których 11 stanowią regiony stołeczne. Współczynnik zmienności, popularny wskaźnik dysproporcji, obniżył się w UE z 42,7 w 1996 r. do 39,1 w 2007 r. Inne wskaźniki dysproporcji, takie jak współczynnik Giniego lub wskaźnik S80/20 (wskaźnik obejmujący od 20% regionów o najwyższych wartościach do 20% regionów o najniższych wartościach) wskazują na bardzo podobny spadek (*Inwestowanie w przyszłość* 2010, s. 11).

Kolejnym wnioskiem raportu jest stwierdzenie, że ogólne zmniejszenie się dysproporcji w UE nie zapobiegło pogłębieniu różnic w wielu państwach członkowskich, w szczególności w krajach UE-12. Na przykład w Rumunii współczynnik zmienności wzrósł z 15 w 1995 r. do 44 w 2007 r., odzwierciedlając relatywną koncentrację wzrostu w jednym lub dwóch regionach, zwłaszcza w regionie stołecznym. Jednakże pogłębiające się dysproporcje wewnętrzne nie zapobiegły przybliżeniu poziomu PKB *per capita* w prawie wszystkich regionach krajów UE-12 do średniej unijnej. W latach 2000–2007 w zasadzie tylko 8 regionów z nowych państw członkowskich odnotowało niższą średnią stopę wzrostu niż średnia UE-27 (*Inwestowanie w przyszłość* 2010, s. 14).

W najbardziejniejszych regionach UE obserwuje się pozytywne zmiany. Na przykład 11 regionów należących do grupy regionów z PKB *per capita* poniżej 50% średniej unijnej przeskoczyło do grupy regionów, gdzie ta sama wartość wynosiła od 50% do 75 proc. Należą do nich trzy kraje bałtyckie, Jugozapaden (Bułgaria), Közép-Dunántúl (Węgry), cztery regiony polskie i dwa słowackie. Bukareszt-Ilfov (Rumunia) wyróżnia się spośród nich tym, że jego poziom PKB *per capita* w stosunku do średniej unijnej wzrósł z poniżej 50% do ponad 75% w nieco ponad 10 lat. Motorem konwergencji jest proces nadrabiania zaległości, ponieważ słabiej rozwinięte regiony UE rozwijają się szybciej niż regiony wysoko rozwinięte. W latach 1995–2007 różnice regionalne w poziomie PKB *per capita* w niektórych słabiej rozwiniętych państwach członkowskich pogłębiły się. Niemniej praktycznie wszystkie regiony w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich zbliżyły się do średniej UE-27 (*Inwestowanie w przyszłość* 2010, s. 14). Według Komisji Europejskiej, jest to dowód na ogólną konwergencję regionów UE. W latach 1995–2004 liczba regionów o PKB na jednego mieszkańca niższym niż 75% średniej UE (regionów Celu 1) spadła z 78 do 70, podczas gdy

liczba regionów, w których wskaźnik ten kształtował się poniżej 50% średniej UE, spadła z 39 do 32 (Murzyn 2010, s. 148).

Niemniej jednak istnieją także dowody na to, że postęp w zmniejszaniu dysproporcji wewnątrz krajowych między regionami nie jest duży. W niektórych krajach mamy do czynienia z procesem dywergencji – zwiększaniem się różnicy między regionami najbogatszymi i najbiedniejszymi. Mimo że regiony najbiedniejsze rozwijają się bardzo szybko i charakteryzują coraz wyższym PKB na mieszkańca w stosunku do średniej unijnej, to i tak nie są w stanie zlikwidować dystansu do regionów najbogatszych w analizowanych okresach programowania.

I tak, w roku 1983 średnia wartość PKB *per capita* 10% najzamożniejszych regionów kształtowała się na poziomie 154% średniej unijnej i była 3,6 razy większa od średniego wskaźnika PKB *per capita* 10% najbiedniejszych regionów, który wynosił 44%. W grupie najbiedniejszych regionów średnia wartość PKB *per capita* wzrosła nieznacznie do 48% w 1993 r., natomiast w grupie 25% najbiedniejszych regionów na przestrzeni 10 lat nastąpił wzrost tego wskaźnika jedynie z 53% do 55%. Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej różnice te jeszcze się pogłębiły (Murzyn 2010, s. 148).

Różnice między europejskimi regionami są nadal bardzo znaczące. W 2003 roku 10 najzamożniejszych regionów UE wyróżniało się średnim poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, przewyższającym o 90% średni poziom Unii, podczas gdy grupa 10 najbiedniejszych regionów notowała PKB na mieszkańca na poziomie o prawie 60% niższym niż średnia unijna. Między najbogatszymi i najbiedniejszymi regionami różnica była pięciokrotna (Murzyn 2010, s. 148).

W 2004 r. średnia wartość PKB *per capita* 10% najzamożniejszych regionów wynosiła 201% średniej unijnej (UE 27=100) oraz 28% 10% najbiedniejszych regionów. Te same wskaźniki wynosiły w 2008 r. odpowiednio: 206% i 34% – różnica siedmiokrotna. Natomiast w roku 2010: 206% i 34% – różnica sześciokrotna³.

Specyfika procesu konwergencji regionów UE polega także na tym, że większość regionów, które odnotowały najwyższy wzrost gospodarczy, jest skupionych wokół stolic krajów – są to regiony metropolitalne. Regiony te, będąc liderami wzrostu, z biegiem czasu są coraz bogatsze. Utrzymanie się tej tendencji może spowodować w przyszłości narastanie dysproporcji nie tylko między regionami, ale także w ich obrębie (Pastuszka 2011, s. 293).

Według badań Komisji Europejskiej, w większości krajów UE-12 wzrost w regionach metropolitalnych był znacznie większy niż w pozostałych. Dotychczas zaznaczające się różnice między regionami stołecznymi a pozostałymi

³ „Eurostat newsletter” 2011, 2013, europa.eu/rapid/press-release_stat-07-03-23_e./htm [dostęp: 19.02.2007].

regionami państw w 2000 r. pogłębiły się. W krajach UE-15 różnica w poziomie PKB *per capita* między regionem stołecznym a pozostałymi regionami państwa była znacznie mniejsza w 2000 r., a w większości przypadków zmniejszyła się w latach 2000-2007. W krajach UE-15 różnica między regionem stołecznym a drugim w kolejności regionem metropolitalnym jest zazwyczaj niewielka. W 9 państwach członkowskich w regionie z drugim co do wielkości miastem, poziom PKB *per capita* jest wyższy niż w stolicy (*Inwestowanie w przyszłość 2010*, s. 15).

W krajach UE-12 sytuacja przedstawia się bardziej skrajnie, a różnice między regionem stołecznym a innymi regionami metropolitalnymi są znacznie większe. Różnice te są częściowo wywołane mniej sprzyjającym otoczeniem biznesowym poza regionem stołecznym. Dostępność, wykorzystanie technologii informacyjnych, infrastruktura transportowa oraz poziom edukacji poza regionem stołecznym są zazwyczaj na znacznie niższym poziomie. Również stopy zatrudnienia w regionie stołecznym są na ogół znacznie wyższe niż w pozostałych regionach. Tak duże rozbieżności ograniczają możliwość szybkiego rozprzestrzenienia wzrostu gospodarczego, co w rezultacie może prowadzić do zmniejszenia całkowitego wzrostu gospodarczego. Przyczynia się do tego występująca w krajach UE-12 tendencja do koncentracji inwestycji publicznych w regionach stołecznych (*Inwestowanie w przyszłość 2010*, s. 16).

Specyfika procesu konwergencji regionów UE jest analizowana przez wielu autorów. Poszukują oni między innymi przyczyn, dla których procesowi konwergencji między krajami unijnymi towarzyszą rosnące dysproporcje wewnątrzpaństwowe. Wśród przyczyn nierówności w dochodach wymienia się liberalizację handlu, finansów, zmiany technologiczne, zróżnicowanie konkurencyjności firm, wzrost zróżnicowania wykształcenia, zwiększoną elastyczność płac i zatrudniania, obniżenie najwyższych progów w systemie podatkowym. Różna intensyfikacja nagromadzonego kapitału prowadziła do koncentracji geograficznej wzrostu, a przez to do rozbieżności między regionami i między społecznościami w obrębie krajów członkowskich (Pastuszka 2011, s. 268).

Nietrudno zauważyć, że liderami wzrostu są regiony gęsto i umiarkowanie zaludnione, dobrze skomunikowane z dużymi miastami za pomocą dróg szybkiego ruchu, linii kolejowych, połączeń lotniczych oraz cyfrowej sieci szerokopasmowej posiadające na swoim terenie aktywne jednostki badawczo-rozwojowe, przyjazne dla przedsiębiorczości instytucje otoczenia biznesu. W zamożniejszych regionach koncentrowały się inwestycje prywatne i publiczne, tam były generowane nowoczesne technologie, gromadziły się najlepiej wykształcone kadry. Regiony te z biegiem czasu stawały się coraz bogatsze. Z kolei słabsze regiony, ze względu na niską jakość infrastruktury transportowej, teleinformatycznej, słabość instytucji otoczenia biznesu i relatywnie duże zatrudnienie w rolnictwie, mimo napływu funduszy z UE rozwijały się wolniej.

Utrzymanie tej tendencji w przyszłości spowoduje narastanie polaryzacji międzyregionalnych (Pastuszka 2011, s. 300).

Finansowanie w ramach polityki spójności Unii Europejskiej jest silnie związane z zasadą solidarności między zamożniejszymi i mniej zamożnymi państwami członkowskimi. Pomoc uboższym regionom Europy w zniwelowaniu różnic oznacza, że bogatsi muszą wpłacać do budżetu UE więcej niż z niego otrzymują. Z drugiej strony, solidarność jest obustronna. Nowoczesna infrastruktura i produkcja, zrównoważone korzystanie z zasobów oraz lepsze wykształcenie i przygotowanie zawodowe mieszkańców uboższych regionów przynoszą korzyści również mieszkańcom i gospodarce krajów bogatszych (*Praca na rzecz regionów* 2008, s. 4).

Polityka spójności przynosi także korzyści płatnikom netto. Świadczą o tym badania Ministerstwa Rozwoju Regionalnego. Pokazują one, że fundusze europejskie inwestowane w Polsce trafiają z powrotem do państw starej Unii w postaci kontraktów dla zagranicznych firm na wykonanie określonych prac przy realizowanych w Polsce projektach oraz jako efekt zwiększonego zapotrzebowania polskiej gospodarki na import towarów i usług. Szacuje się, że w latach 2004–2008 do tych krajów wróciło około 11,48 mld zł (ceny stałe z 2008 r.) czyli 3,2 mld euro (ceny stałe z 2008 r.), co stanowiło 18,5% łącznej wartości środków przepływających do Polski w ramach polityki spójności. Korzyści będą zwiększały się wraz z upływem czasu. Wynika to z faktu, że ilość środków przeznaczona na politykę spójności w latach 2004–2006 była znacznie mniejsza niż w latach 2007–2013. Ponadto na skutek inwestycji w ramach polityki spójności polska gospodarka modernizuje się i zwiększa się jej potencjał produkcyjny (*Ocena korzyści* 2010, s. 5).

W konsekwencji rośnie także popyt na różnego rodzaju dobra i usługi. Szacuje się, że w okresie 2004–2015 z każdego euro wpłaconego w Polsce do budżetu wspólnotowego na rzecz realizacji polityki spójności Austria, w postaci dodatkowego eksportu do Polski, otrzyma 89 centów, a z każdego euro netto – 97 centów. Gospodarka Niemiec otrzyma natomiast z powrotem 51 centów z każdego euro brutto i 32 centy z każdego euro netto. Oznacza to, że realne obciążenie gospodarek płatników netto jest znacznie niższe, niż wynika to z prostych rachunków na poziomie wpłat i wypłat z budżetu wspólnotowego (*Ocena korzyści*, broszura 2009, s. 8).

Podsumowanie

Na podstawie zaprezentowanych badań efektów polityki spójności można powiedzieć, że o ile przynosi ona pozytywne zmiany dla poszczególnych krajów – zmniejszenie dysproporcji rozwojowych na poziomie PKB *per capita* – to postęp w zmniejszaniu dysproporcji wewnątrz krajowych między regionami

nie jest duży. W niektórych krajach występuje wręcz proces dywergencji – zwiększanie się różnicy między regionami najbogatszymi i najbiedniejszymi.

Jak zauważają niektórzy autorzy, wnioski z badań, które stawiają za cel ocenę skuteczności pomocy unijnej, nie są jednoznacznie negatywne. Niemniej jednak zwracają uwagę na znaczącą nieefektywność, a niekiedy wręcz niemoc polityki regionalnej w niektórych przypadkach. Odpowiedzi, dlaczego nie prowadzi ona w sposób bezsporny do osiągnięcia założonych celów, zwykle upatruje się w niskiej zdolności do absorpcji środków unijnych (ekonomicznej, finansowej, instytucjonalnej) (Pronobis 2011, s. 54).

Zjawisko trwałego niedorozwoju społeczno-gospodarczego wybranych regionów (najczęściej peryferyjnych) jest powszechnie znane jako efekt Mezzogiorno. Właśnie ten region południowych Włoch, to jaskrawy przykład zakorzenionego uzależnienia wynikającego ze struktur społeczno-gospodarczych, historii i kultury tego obszaru. Podobne znamiona można zauważyć we wschodnich landach w Niemczech i w Polsce Wschodniej (Pronobis 2011, s. 56).

Badania Komisji Europejskiej pokazują, że często obserwuje się większe zainteresowanie absorpcją, czyli wydatkowaniem środków pieniężnych niż rzeczywistymi celami do osiągnięcia w ramach danego programu. Podczas gdy pierwszy aspekt stanowi oczywisty warunek wstępny sukcesu, drugi jest tym, co rzeczywiście się liczy (*Inwestowanie w przyszłość 2010*, s. XXII).

Mankamenty polityki spójności nie przekreślają jednakże faktu, że dla większości biednych regionów UE polityka spójności jest unikalną szansą na rozwój.

Bibliografia

- Efekty polityki spójności UE w Polsce. Dokument problemowy* (2009), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- „Eurostat newsletter” (2011), No. 28.
- „Eurostat newsletter” (2013), No. 46.
- Gołębicka K., Grewiński M., (2005), *Polityka spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej*, wyd.1, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- Gołębicka K., Grewiński M. (2003), *Europejska polityka regionalna*, wyd. 1, Dom Wydawniczy Elipsa, Warszawa.
- First cohesion report* (1996), EU, Bruksela.
- Grosse T.G. (2009), *Cele i zasady polityki regionalnej państwa*, Ekspertyza dla Ministerstwa Rozwoju Regionalnego na temat Krajowej Strategii Rozwoju Regionalnego, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Inwestowanie w przyszłość Europy, piąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej* (2010), Eric von Breska, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Luksemburg.

- Kozak M. (2011), *Polska polityka spójności – wyzwania*, (w:) Pancer-Cybulska E., Szostak E. (red.) (2011), *Polityka spójności w okresie 2014-2020 a rozwój regionów Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Murzyn D. (2010), *Polityka spójności Unii Europejskiej a proces zmniejszania dysproporcji w rozwoju gospodarczym Polski*, C.H. Beck, Warszawa.
- Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE -15, w wyniku realizacji polityki spójności w Polsce*, broszura (2009), Instytut Badań Strukturalnych, MRR, Warszawa.
- Pastuszka S. (2012), *Polityka regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa.
- Praca na rzecz regionów. Polityka regionalna Unii Europejskiej na lata 2007–2013* (2008), Ana-Paula Laissy, Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej.
- Pronobis M. (2011), *Polityka Regionalna Unii Europejskiej: źródła nieefektywności*, (w:) Pancer-Cybulska E., Szostak E. (red.) (2011), *Polityka spójności w okresie 2014–2020 a rozwój regionów Europy*, Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu, Wrocław.
- Przeglądy terytorialne OECD, Polska* (2008), OECD, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
- Strategia rozwoju kraju do 2020* (2012), Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa.
[http://europa.eu/rapid/press-release_stat-07-03-23_e./htm](http://europa.eu/rapid/press-release_stat-07-03-23_e.htm) [dostęp: 19.02.2007].
http://www.mmr.gov.pl/rozwoj_regionalny/Polityka_spojnosci/Polityka_spojnosci_2007_2013/Negocjacje/Strony/Strategia_Lizbonska_mozliwosci_realizacji_w_ramach_ps.aspx.html [dostęp: 09.04.2009].

Impact of the European Union Cohesion Policy on Development in the Member States

Summary

Strengthening the socioeconomic cohesion through reduction of differences between countries and regions is one of the essential objectives of the EU, which is implemented by the cohesion policy. The importance of this policy is evidenced by a systematic growth of financial means assigned for implementation thereof. In 2007-2013, this is the amount equal to one third of the EU budget (Praca na rzecz regionów 2008, p. 1).

An aim of considerations in the article being a review of the literature is to answer the question of the effects of the cohesion policy for the member states. Receiving an answer to this question has not only the cognitive value but also practical as it allows assessment of efficacy of important EU financial instruments what is the basis for improvement of their action in further periods. It also provides arguments in discussions on this policy's effectiveness

with countries who are net contributors paying to the EU budget more than they receive from it on the solidarity principle.

Evaluation of the cohesion policy's effects is ambiguous. It oscillates from very positive evaluations, through sceptical, to negative ones.

Numerous surveys carried out show that the process of convergence between the EU countries is accompanied by ever growing intrastate disproportions. In some countries, therefore, we deal with the process of divergence – an increasing of the disparity between the richest and the poorest regions.

According to the analyses presented by the European Commission, the cohesion policy yields positive effects as there takes place a gradual equalising of differences in development at the level of member states. The economically weakest countries slowly reduce the distance to the average noted in the entire Community. The poorest regions are developing very quickly and acquire the higher and higher per capita GDP related to the EU average. In the Commission's opinion, this is a proof of the overall convergence of EU regions. Although, what is also reported by the Commission, in the years 1995-2007, the regional differences in the per capita GDP level in some less developed member states deepened.

The methodology applied in the article is an analysis of the contents of reports, studies, subject literature, and Eurostat's statistical data.

Key words: cohesion policy, convergence, development, GDP, disproportions in the level of economic development, cohesion regions.

JEL codes: O44, O47