

II. KIERUNKI I WYZWANIA WSPÓŁCZESNEJ EKONOMII I GOSPODARKI

Jakub Piecuch

EUROPEJSKA POLITYKA STRUKTURALNA W HISZPANII

Od momentu przystąpienia do Unii Europejskiej Hiszpania stała się beneficjentem znaczącej części środków z funduszy wspólnotowych. Pomoc strukturalna, która trafia do tego kraju związana jest z czterema funduszami strukturalnymi. Należy do nich Europejski Fundusz Ukierunkowania i Gwarancji Rolnych – Sekcja Ukierunkowania (EFUGR-U), Europejski Fundusz Społeczny (EFS), Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) oraz Finansowy Instrument Ukierunkowania Rybołówstwa (FIUR). Hiszpania jest także beneficjentem środków funkcjonującego od 1993 roku Funduszu Spójności.

1. Rola europejskich funduszy strukturalnych w Hiszpanii w latach 1989–1993

Największą część środków strukturalnych przyznanych Hiszpanii w latach 1989–1993, stanowiły fundusze uzyskane z EFRR, które w badanych latach przekroczyły poziom 63% ogółu środków. Drugim źródłem środków finansowych stał się EFS (ponad 23%), natomiast środki z EFUGR – Sekcja Ukierunkowania stanowiły blisko 13% całości pomocy strukturalnej¹.

Zdecydowanie największa część środków pomocowych trafiła na realizację programów w regionach objętych celem nr 1, w których wskaźnik PKB *per capita*

¹ E. M. Ruba, *Aragon y los Fondos Europeos*, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragon, Zaragoza 2000, s. 42–45.

kształtował się poniżej 75% średniej dla całej Wspólnoty. Do regionów tych w latach 1989–1993 zaliczono dziewięć wspólnot autonomicznych: Andaluzję, Asturię, Kastylię i Leon, Kastylię La Mancha, Walencję, Ekstremadurę, Galicję, Murcję i Wyspy Kanaryjskie oraz dwa miasta autonomiczne Ceutę i Melillę. Obszar ten stanowił 80% terytorium Hiszpanii².

Udział Hiszpanii w wykorzystaniu środków przeznaczonych dla regionów objętych pomocą w ramach celu nr 2 był również wysoki i jedynie Wielka Brytania otrzymała większe wsparcie finansowe. Natomiast środki przeznaczone na cel nr 5b odegrały w przypadku hiszpańskich regionów znacznie mniejszą rolę niż we Francji, RFN czy we Włoszech.

Ostatecznie do Hiszpanii trafiło blisko 21% wszystkich środków finansowych (tabela 1). 71,5% funduszy trafiło do hiszpańskich wspólnot autonomicznych objętych celem nr 1, natomiast wszystkie regionalne cele priorytetowe (1, 2, 5b) uzyskały wsparcie finansowe w kwocie 11 942 mln ECU, co stanowiło blisko 84% ogółu uzyskanych środków.

Tabela 1. Rozkład środków z funduszy strukturalnych wg celów wsparcia w latach 1989–1993 (mln ECU)

Kraje	Cele					Inicjatywy Wspólnotowe	Ogółem	
	nr 1	nr 2	nr 3 i 4	nr 5a	nr 5b		mln ECU	w %
Hiszpania	10 171	1 506	837	321	265	1 129	14 229	20,85
Belgia	—	214	344	149	33	124	864	1,27
Dania	—	25	171	185	21	28	430	0,63
Francja	957	1 225	1 442	1 409	874	566	6 473	9,49
Grecja	7 528	—	—	—	—	712	8 240	12,08
Holandia	—	165	405	122	33	89	814	1,19
Irlandia	4 460	—	—	—	—	295	4 755	6,97
Luksemburg	—	12	11	29	3	22	77	0,11
Portugalia	8 450	—	—	—	—	724	9 174	13,44
Niemcy	2 955	581	1 054	914	511	416	6 431	9,42
Wielka Brytania	793	2 015	1 502	374	132	513	5 329	7,81
Włochy	8 504	387	903	599	360	667	11 420	16,74
OGÓŁEM UE12	43 818	6 130	6 669	4 102	2 232	5 285	68 236	100,00
%	69,6	9,7	10,6	6,5	3,6	—	100,0	—

Źródło: *Commission of the European Communities, European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 145 oraz obliczenia własne.

² I. Pietrzyk, *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Warszawa 2000, s. 98.

Uzyskane przez poszczególne kraje środki strukturalne trafiły na realizację określonych zadań w czterech najważniejszych obszarach interwencji w ujęciu regionalnym – infrastruktury, zasobów ludzkich, środowiska produkcyjnego oraz środowiska naturalnego. Procentowy rozkład środków w poszczególnych obszarach działania w Hiszpanii w ramach celów 1, 2 i 5b przedstawia tabela 2.

Tabela 2. Rozkład funduszy strukturalnych pomiędzy obszarami działania w ramach celów o wymiarze regionalnym 1, 2, 5b w Hiszpanii w latach 1989–1993 (w %)

Wyszczególnienie	Cel 1	Cel 2	Cel 5b
Infrastruktura	54,0	—	39,6
Zasoby ludzkie	24,2	26,5	14,8
Środowisko produkcyjne	21,5	55,5 ¹	28,7
Poprawa stanu środowiska naturalnego	—	18,0	16,9

¹ Zawiera wydatki na infrastrukturę ekonomiczną.

Źródło: *Commission of the European Communities, European Cohesion Report, Brussels/Luxembourg 1996, s. 147–149.*

W okresie planistycznym 1989–1993 podjęto także 16 Inicjatyw Wspólnotowych, na których wykonanie przeznaczonych zostało 5285 mln ECU³. Kwota ta stanowiła 7,75% wszystkich środków przeznaczonych na realizację celów strukturalnych w tym czasie. Hiszpania uzyskała środki pochodzące z Inicjatyw Wspólnotowych na łączną kwotę 1128,9 mln ECU, co stanowiło 21,4% wszystkich dostępnych środków (tabela 3).

Tabela 3. Rozplanowanie środków finansowych na poszczególne Inicjatywy wspólnotowe w Hiszpanii w latach 1989–1993

Inicjatywy wspólnotowe	Środki finansowe		Inicjatywy wspólnotowe	Środki finansowe	
	mln ECU	%		mln ECU	%
INTERREG	265,3	23,5	HORIZON	41,4	3,7
REGEN	—	—	ENVIREG	139,2	12,3
LEADER	120,0	10,6	KONVER	7,6	0,7
REGIS	78,4	6,9	RETEX	17,4	1,5
EUROFORM	65,7	5,8	PRISMA	32,2	2,9

³ Commission of the European Communities, *European Cohesion Report, Brussels/Luxembourg 1996, s. 152–154.*

Inicjatywy wspólnotowe	Środki finansowe		Inicjatywy wspólnotowe	Środki finansowe	
	mln ECU	%		mln ECU	%
NOW	34,4	3,0	STRIDE	155,9	13,8
RECHAR	25,3	2,2	TELEMATIQUE	75,5	6,9
RESIDER	52,4	4,6	RENAVAL	18,2	1,6
			Ogółem	1128,9	100,0

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 152–153 oraz obliczenia własne.

Trzydzieśc z nich realizowanych było w wybranych regionach. Były to: ENVI-REG, PRISMA, INTERREG, REGEN, RECHAR, RESIDER, RENAVAL, STRIDE, TELEMATIQUE, REGIS, RETEX, KONVER, LEADER. Natomiast trzy Inicjatywy o charakterze horyzontalnym – EUROFORM, NOW, HORIZON – dotyczyły poprawy warunków kształcenia, integracji osób niepełnosprawnych ze społeczeństwem oraz wyrównywania szans na rynku pracy. Łącznie na te trzy programy przeznaczono 764,1 mln ECU, z których Hiszpania otrzymała 141,5 mln (18,5%).

O ile jednak w wartościach całkowitych środki przyznane Hiszpanii zdecydowanie przewyższały swymi rozmiarami pomoc przyznaną regionom pozostałych państw członkowskich, o tyle głębsza analiza przynosi nieco odmienny obraz sytuacji. Okazuje się, że w latach 1989–1993 Hiszpania otrzymała mniej środków *per capita* aniżeli wynosiła średnia dla całej Wspólnoty. Sytuacja ta związana była przede wszystkim z relatywnie niewielkimi środkami na jednego mieszkańca przeznaczonymi na realizację celu nr 1. Podczas gdy w Irlandii środki finansowe, które trafiały do regionów objętych celem nr 1 osiągnęły poziom 253 ECU *per capita*, w Portugalii 171, w Grecji 150, we Francji 120 ECU, a średnia dla całej Wspólnoty wynosiła 123,3 ECU *per capita*, wartość tego wskaźnika w Hiszpanii jedynie nieznacznie przekroczyła 90 ECU⁴.

W ujęciu regionalnym rozkład środków pochodzących z europejskich funduszy strukturalnych przedstawia tabela 4. Największym beneficjentem pomocy europejskiej stała się Andaluzja, do której trafiła ponad 1/5 wszystkich środków wspólnotowych przewidzianych dla Hiszpanii. Na drugim miejscu, pod względem uzyskanej pomocy strukturalnej znalazła się Kastylija i Leon, która otrzymała o połowę mniej środków od Andaluzji (10,09% całej pomocy). Najmniejszą pomoc uzyskały wspólnoty autonomiczne południowej Hiszpanii – La Rioja (0,37%), Nawarra (0,99%) oraz Kantabria (1,07%).

⁴ Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, op.cit., s. 151.

Tabela 4. Rozkład środków pochodzących z europejskich funduszy strukturalnych w ujęciu regionalnym w Hiszpanii w latach 1989–1993 (w %)

Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych	Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych
Andaluzja	21,32	Katalonia	6,97
Aragonia	3,30	Kraj Basków	4,39
Asturia	4,34	La Rioja	0,37
Baleary	0,58	Madryt	3,41
Ekstremadura	5,43	Murcja	2,57
Galicja	8,45	Nawarra	0,99
Kantabria	1,07	Walencja	6,71
Kastylija-La Mancha	7,65	Wyspy Kanaryjskie	5,37
Kastylija i Leon	10,09	Różne regiony ¹	7,0

¹ środki uzyskane przez Ceutę i Melillę oraz te, których nie da się przypisać do konkretnej wspólnoty.

Źródło: E. M. Ruba, *Aragón y los Fondos Europeos*, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragón, Zaragoza 2000, s. 42–45.

Interesującym aspektem europejskiej pomocy strukturalnej w ujęciu regionalnym jest jej wielkość przypadająca na jednego mieszkańca w poszczególnych wspólnotach autonomicznych w Hiszpanii. Fundusze strukturalne były szczególnie istotne dla rozwoju najsłabszych wspólnot autonomicznych – Ekstremadury, Kastylii – La Mancha, Kastylii i Leon, czy też Galicji. Gdy uwzględniony zostanie dodatkowo wpływ środków z Funduszu Kompensacji Międzyterytorialnej (*Fondo de Compensación Interterritorial – FCI*)⁵ okaże się, że środki strukturalne uzyskane przez wspólnoty autonomiczne były istotnym elementem rozwoju regionalnego i w każdym wymienionym przypadku przekroczyły poziom 70 tys. peset *per capita* liczonych w cenach z 1980 roku. Dla porównania średnia wielkość rozporządzalnych dochodów osobistych w tych regionach wynosiła w 1990 roku około 330 tys. peset (w cenach z 1980 roku)⁶.

⁵ Na mocy konstytucji powołano w Hiszpanii specjalny fundusz kompensacyjny, przeznaczony na wydatki inwestycyjne w poszczególnych wspólnotach autonomicznych. O podziale środków w ramach FCI decyduje parlament. Podejmowane działania służą korygowaniu międzyterytorialnych dysproporcji gospodarczych i urzeczywistnianiu zasady solidarności. Od roku 1990 z zasobów tego funduszu mogą korzystać wyłącznie regiony najsłabiej rozwinięte.

⁶ Garcia-Mila T., McGuire T. J., *Do interregional transfers improve the economic performance of poor regions? The case of Spain*, Social Science Research Network, Madryt 1996.

Warto podkreślić, że hiszpańskie wspólnoty autonomiczne otrzymują do dnia dzisiejszego środki strukturalne z dwóch źródeł, od rządu centralnego i z Unii Europejskiej. Fundusz Kompensacji Międzyregionalnej był więc w latach 1982–1993 istotnym elementem wspierania rozwoju regionalnego.

2. Rola europejskich funduszy strukturalnych w Hiszpanii w latach 1994–1999

Podpisanie Traktatu z Maastricht oraz przygotowania do unii monetarnej wpłynęły bezpośrednio na sposób podejścia do problemów rozwoju regionalnego i przyniosły w rezultacie zwiększenie nakładów na wyrównanie poziomu rozwoju regionów w Unii Europejskiej. Efektem nowego stanowiska było podwojenie środków wspierających rozwój ekonomiczny czterech najmniej rozwiniętych państw ugrupowania, tak aby mogły one sprostać kryteriom konwergencji. Zwiększenie środków strukturalnych było także warunkiem poparcia dla unii monetarnej, postawionym przez mniej rozwinięte kraje, w tym przede wszystkim Hiszpanię. Jednym z elementów nowej polityki regionalnej było ustanowienie Funduszu Spójności, którego celem było wsparcie rozbudowy europejskiej infrastruktury transportowej oraz działania w sferze ochrony środowiska naturalnego. Utworzony został także nowy fundusz nazwany Finansowym Instrumentem Ukierunkowania Rybołówstwa, który służyć miał restrukturyzacji tego sektora.

Podobnie jak w latach 1989–1993 głównym beneficjentem europejskich funduszy strukturalnych została Hiszpania. Uzyskała ona 22,6% wszystkich środków finansowych (tablica 5). Z ogólnej kwoty 34 449 mln ECU 76,3% trafiło do hiszpańskich wspólnot autonomicznych, które zostały objęte celem nr 1.

Tabela 5. Rozkład środków z funduszy strukturalnych wg celów wsparcia w latach 1994–1999 (mln ECU w cenach z 1994 roku)

Kraje	Cele							Inicjatywy Wspólnotowe	Ogółem	
	nr 1	nr 2	nr 3	nr 4	nr 5a	nr 5b	nr 6		mln ECU	w %
Hiszpania	26 300	2 415	1 474	369	446	664	—	2 781	34 449	22,6
Austria	162	99	329	60	388	403	—	144	1 585	1,0
Belgia	730	341	396	69	195	77	—	288	2 096	1,4
Dania	—	119	263	38	267	54	—	102	843	0,6

Kraje	Cele							Inicjatywy Wspólnotowe	Ogółem	
	nr 1	nr 2	nr 3	nr 4	nr 5a	nr 5b	nr 6		mln ECU	w %
Finlandia	—	179	254	83	354	190	450	151	1 661	1,1
Francja	2 190	3 769	2 562	641	1 936	2 236	—	1 605	14 939	9,8
Grecja	13 980	—	—	—	—	—	—	1 154	15 134	9,9
Holandia	150	650	923	156	165	150	—	422	2 616	1,7
Irlandia	5 620	—	—	—	—	—	—	484	6 104	4,0
Luksemburg	—	15	21	1	40	6	—	19	102	0,1
Portugalia	13 980	—	—	—	—	—	—	1 061	15 041	9,9
Niemcy	13 640	1 566	1 681	260	1 145	1 227	—	2 211	21 730	14,3
Szwecja	—	157	342	170	129	135	247	126	1 306	0,9
Wielka Brytania	2 360	4 580	3 377	—	275	817	—	1 573	12 982	8,5
Włochy	14 860	1 462	1 316	399	815	901	—	1 897	21 650	14,2
OGÓŁEM UE15	93 972	15 352	12 938	2 246	6 155	6 860	697	14 018	152 238	100,0
%	68,0	11,1	9,4	1,6	4,4	5,0	0,5	—	100	—

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 145 oraz obliczenia własne.

Do grupy regionów objętych wsparciem w poprzednim okresie planistycznym dołączono także Kantabrię. Największy udział w finansowaniu działań w ramach celu nr 1 w Hiszpanii miał Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (60,6%) oraz Europejski Fundusz Społeczny (23,0%)⁷.

Poziom 7% całości środków przyznanych Hiszpanii osiągnęła pomoc dla regionów objętych celem nr 2, a blisko 2% stanowiły fundusze przeznaczone na cel nr 5b. Na wszystkie regionalne cele priorytetowe w Hiszpanii (1, 2, 5b) trafiło łącznie 29 379 mln ECU, co stanowiło ponad 85% całości środków (wliczając w to Inicjatywy Wspólnotowe).

Podobnie jak w latach 1989–1993 środki strukturalne wspierające rozwój gospodarczy w poszczególnych regionach, trafiały na realizację działań w czterech najważniejszych obszarach interwencji w ujęciu regionalnym – infrastruktury, zasobów ludzkich, środowiska produkcyjnego oraz środowiska naturalnego. Pro-

⁷ J. V. Castro, (red.), *Las Comunidades Autónomas Españolas en la Unión Europea*, Comision de las Comunidades Europeas, Madryt 1999.

centowy rozkład środków w poszczególnych obszarach działania w Hiszpanii w ramach celów 1, 2 i 5b przedstawia tabela 6.

Tabela 6. Rozkład funduszy strukturalnych pomiędzy obszarami działania w ramach celów o wymiarze regionalnym 1, 2, 5b w Hiszpanii w latach 1994–1999 (w %)

Wyszczególnienie	Infrastruktura	Zasoby ludzkie	Środowisko produkcyjne	Poprawa stanu środowiska naturalnego
Cel 1	40,4	28,4	30,5	—
Cel 2	—	28,0	52,4 ¹	18,9
Cel 5b	10,3	10,2	13,4	66,1

¹ Zawiera wydatki na infrastrukturę ekonomiczną

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 147–149.

Pewnym modyfikacjom w okresie planistycznym 1994–1999 uległy Inicjatywy Wspólnotowe. Do realizacji zatwierdzono w latach 1994–1999 13 programów, na których wykonanie przeznaczono jednak dwukrotnie więcej środków niż w okresie wcześniejszym – 14 mld ECU⁸. Kwota ta stanowiła ponad 9% wszystkich środków przeznaczonych na realizację celów strukturalnych w tych latach i jej większość trafiła do regionów objętych pomocą w ramach celu nr 1 i 6. Hiszpania, wśród wszystkich państw, uzyskiwała najwięcej środków, gdyż łączna kwota osiągnęła poziom 2782 mln ECU, co stanowiło blisko 20% wszystkich środków przeznaczonych na Inicjatywy (tabela 7). Z kwoty tej 81,8% środków, czyli 2276 mln ECU trafiło do hiszpańskich regionów objętych pomocą w ramach celu nr 1.

Tabela 7. Rozplanowanie środków finansowych na poszczególne Inicjatywy Wspólnotowe w Hiszpanii w latach 1994–1999

Inicjatywy Wspólnotowe	Środki finansowe		Inicjatywy Wspólnotowe	Środki finansowe	
	mln ECU	%		mln ECU	%
INTERREG®EN	679	24,4	RETEX	104	3,7
LEADER	397	14,4	KONVER	23	0,8
REGIS	214	7,7	PME	248	8,9

⁸ Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, op.cit., s. 152–153; I. Pietrzyk, op.cit, s. 100.

Inicjatywy Wspólnotowe	Środki finansowe		Inicjatywy Wspólnotowe	Środki finansowe	
	mln ECU	%		mln ECU	%
EMPLOI	441	15,9	URBAN	237	8,5
ADAPT	287	10,3	PESCA	45	1,6
RECHAR	34	1,2	PEACE	—	—
RESIDER	73	2,6	Ogółem	2 782	100

Źródło: Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 152–153 oraz obliczenia własne.

Jak wspomniano suma środków, które uzyskała Hiszpania w latach 1994–1999 wyniosła blisko 35 mld ECU. Była to kwota olbrzymia i po raz kolejny Hiszpania stała się głównym beneficjentem wśród krajów członkowskich. Nie należy jednak zapominać, że Hiszpania jest krajem o znacznym terytorium oraz populacji i w rezultacie pomoc uzyskana z funduszy unijnych, w ujęciu *per capita*, pomimo że przekroczyła średnią dla całej Unii, to nadal w przypadku najważniejszego celu nr 1 była mniejsza niż w Irlandii, Portugalii czy Grecji. W badanym okresie środki finansowe wspierające rozwój regionów celu nr 1 w Irlandii sięgnęły poziomu 262 ECU *per capita*, w Portugalii 232 ECU, a w Grecji 225 ECU, podczas gdy w Hiszpanii jedynie 188 ECU *per capita*⁹.

Największym beneficjentem pomocy europejskiej ponownie była Andaluzja, do której trafiło blisko 25% wszystkich środków wspólnotowych przewidzianych dla Hiszpanii (tabela 8). Na drugim miejscu pod względem uzyskanej pomocy strukturalnej znalazła się Galicja, która otrzymała ponad dwukrotnie mniej środków od Andaluzji (11,25%). Najmniejszą pomoc uzyskały: Baleary (0,20%), Nawarra (0,28%) oraz Madryt (0,61%).

Tabela 8. Rozkład środków pochodzących z europejskich funduszy strukturalnych w ujęciu regionalnym w Hiszpanii w latach 1994–1999 (w %)

Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych	Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych
Andaluzja	24,21	Katalonia	2,12
Aragonia	1,22	Kraj Basków	1,19
Asturia	3,95	La Rioja	1,58
Baleary	0,20	Madryt	0,61
Ekstremadura	6,47	Murcja	3,53

⁹ Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, op.cit., s. 151.

Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych	Wspólnota autonomiczna	Udział w środkach wspólnotowych
Galicja	11,52	Nawarra	0,28
Kantabria	1,93	Walencja	9,42
Kastylija-La Mancha	6,72	Wyspy Kanaryjskie	5,72
Kastylija i Leon	10,09	Różne regiony ¹	9,22

¹ Środki uzyskane przez Ceutę i Melillę oraz te, których nie da się przypisać do konkretnej wspólnoty.

Źródło: E. M. Ruba, *Aragon y los Fondos Europeos*, Caja de Ahorros de la Inmaculada de Aragon, Zaragoza 2000, s. 46–49.

3. Fundusz Spójności w latach 1993–1999

Perspektywa unii gospodarczo-walutowej i konieczność spełnienia kryteriów konwergencji przez najsłabszych członków ugrupowania – Hiszpanię, Portugalię, Grecję oraz Irlandię – uwydatniła konieczność zwiększenia wysiłków na rzecz pomocy tym czterem krajom. Jednym z jej elementów były inwestycje w rozbudowę infrastruktury transportowej oraz zwiększenie nakładów na respektowanie ograniczeń, jakie nakładała konieczność ochrony środowiska wobec ekspansji technologicznej człowieka. Aby osiągnąć powyższe cele utworzono Fundusz Spójności, który następnie został zatwierdzony w 1993 roku w trakcie trwania szczytu w Maastricht. Został on w latach 1993–1999 wyposażony w 15 150 mln ECU (w cenach z 1992 roku). Środki te trafiły do tych państw Unii Europejskiej, w których wskaźnik PKB *per capita* kształtował się poniżej 90% średniej dla wszystkich krajów członkowskich. Kwotą, którą dysponował Fundusz rozdysponowano stosując górny i dolny pułap procentowy dla każdego z beneficjentów. Największa część została przydzielona Hiszpanii 52–58% ogółu środków. Portugalia i Grecja partycypowały w 16–20%, a Irlandii przydzielono jedynie 7–10% całej kwoty Funduszu Spójności. Ostatecznie w latach 1993–1999 procentowy udział Hiszpanii w środkach Funduszu Spójności ukształtował się na poziomie nieco przekraczającym 55% (tabela 10).

W przypadku Funduszu Spójności, podobnie jak w przypadku funduszy strukturalnych, suma środków, które przewidziane zostały dla Hiszpanii, jest duża zarówno w wartościach pieniężnych, jak i w ujęciu procentowym. Tym niemniej analiza środków przypadających na jednego mieszkańca jest zdecydowanie mniej korzystna dla Hiszpanii niż dla mieszkańców pozostałych krajów kohezji. Ilość środków *per capita* w Hiszpanii wyniosła w latach 1993–1994 ok. 20 ECU, podczas

gdy w tym samym czasie osiągnęła poziom 25 ECU w Grecji, 26 ECU w Portugalii i wreszcie 36 ECU *per capita* w Irlandii¹⁰.

Tabela 10. Udział krajów kohezji w środkach Funduszu Spójności w latach 1993–1999 (w %)

Kraje	Lata							
	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	1993–1999
HISZPANIA	54,9	54,9	55,0	54,9	55,1	54,9	56,2	55,1
Grecja	17,9	17,9	18,0	17,9	18,0	18,0	17,6	17,9
Irlandia	9,1	9,1	8,8	9,1	8,9	9,0	8,7	8,97
Portugalia	18,1	18,0	18,0	18,0	17,9	18,1	17,6	17,98
Pomoc techniczna	0,02	0,03	0,09	0,09	0,07	0,06	0,0	0,05

Źródło: Commission of the European Communities, Commission Report. *Annual Report of the Cohesion Fund 1999*, Brussels 11.01.2001, s. 19.

Szczegółowe informacje dotyczące rozdysponowania środków na poszczególne cele w ramach Funduszu Spójności pokazują, że największa część środków przyznanych Hiszpanii – 2609 mln euro (28,2%) – przeznaczona została na stworzenie infrastruktury drogowej (tabela 11). Na kolejnych miejscach znalazły się środki skierowane na potrzeby budowy systemu kanalizacji i oczyszczalni ścieków (2068 mln euro; 22,4%) oraz na budowę sieci kolejowej (1860,3 mln Euro; 20,1%).

Tabela 11. Podział środków Funduszu Spójności na poszczególne zadania w Hiszpanii w latach 1993–1999

Cele	Lata					
	1993–1998		1999		Ogółem w latach 1993–1999	
	mln Euro	%	mln Euro	%	mln euro	%
	Ochrona środowiska					
Woda pitna	951,6	12,7	259,4	14,8	1 211,0	13,1
Ścieki	1 500,1	20,0	567,9	32,2	2 068,0	22,4
Odpady stałe	419,7	5,6	61,3	3,5	481,0	5,2

¹⁰ Por. J. M. Marquez, *Hiszpania*, [w:] *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, pod red. I. Pietrzyka, Kraków 1998, s. 85.

Cele	Lata					
	1993–1998		1999		Ogółem w latach 1993–1999	
	mln Euro	%	mln Euro	%	mln euro	%
Erozja i zalesianie	529,6	7,1	35,4	2,0	565,0	6,1
Pozostałe	328,1	4,4	1,1	0,1	239,2	3,5
Ogółem	3 729,1	49,8	925,1	52,6	4 654,2	50,3
	Infrastruktura transportowa					
Sieć drogowa	2 531,8	33,8	79,2	4,5	2 609,0	28,2
Sieć kolejowa	1 134,1	15,1	725,1	41,3	1 860,3	20,1
Lotniska	73,2	1,0	0,0	0,0	73,2	0,8
Porty morskie	25,3	0,2	28,2	1,6	25,3	0,3
Pozostałe	29,1	0,2	0,0	0,0	29,1	0,3
Ogółem	3 764,4	50,2	832,5	47,4	4 596,9	49,7
Pełne subwencje	7 493,5	100,0	1 757,6	100,0	9 251,1	100,0

Źródło: Commission of the European Communities, *Annual Report of the Cohesion Fund 1999*, Brussels 11.01.2001, s. 8.

4. Rola europejskich środków strukturalnych w Hiszpanii w latach 2000–2006

Druga reforma funduszy strukturalnych, będąca następstwem podpisania Traktatu z Maastricht, przyniosła podwojenie środków przyznanych czterem najuboższym krajom Unii. Zwiększona pomoc miała przyspieszyć proces dostosowania się tych krajów do kryteriów konwergencji, była także warunkiem poparcia idei unii monetarnej przez te państwa. Zwiększenie zaangażowania finansowego wywołało jednak ostrą reakcję krajów zamożnych. Wzrost kontrybucji nastąpił bowiem w momencie spowolnienia rozwoju gospodarczego Europy Zachodniej. Ograniczenia budżetowe oraz świadomość istniejących wad w polityce regionalnej przyspieszyły prace nad poprawą systemu. Efekty podjętych działań stały się widoczne w opublikowanym w listopadzie 1997 roku dokumencie *Agenda 2000. For a Stronger and Wider Union*. W dokumencie tym Komisja przedstawiła perspektywy rozwoju UE w pierwszych latach XXI wieku. Część zasad polityki regionalnej uległa modyfikacji, zmiany dotyczyły także rozmiarów pomocy strukturalnej przeznaczonej dla krajów członkowskich w latach 2000–2006.

Propozycje zawarte w Agendzie 2000 zostały ostatecznie przyjęte przez Komisję w marcu 1998 roku i musiały być następnie zaakceptowane przez Radę Europejską. Niezbędna okazała się zmiana dotychczasowych reguł rządzących polity-

kami wspólnotowymi. Rewizji musiały zostać poddane przede wszystkim zasady polityki rolnej i regionalnej, gdyż to one właśnie stanowiły największe obciążenie dla unijnego budżetu. Próby przeprowadzenia tych reform wywołały olbrzymie kontrowersje i dyskusje pomiędzy krajami członkowskimi, które przez długi okres czasu uniemożliwiały uzyskanie kompromisu. Porozumienie zostało ostatecznie zawarte dopiero w marcu 1999 roku w trakcie trwania szczytu europejskiego w Berlinie. Górny poziom pułapu zasobów własnych wyznaczono na poziomie 1,27% PKB Unii Europejskiej. Wysokość wydatków na politykę strukturalną w latach 2000–2006 ustalono na poziomie 213 mld euro, z czego 18 mld przypadło na Fundusz Spójności. Opracowano także specjalne programy pomocy dla regionów, które stopniowo zostaną pozbawione wypłat z funduszy strukturalnych. Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii przyznano dodatkowe środki, tak aby w okresie 2000–2006 utrzymać średni poziom pomocy na jednego mieszkańca z roku 1999. Utrzymano na dotychczasowych zasadach wypłaty z Funduszu Spójności, z zastrzeżeniem kontroli jego realizacji w połowie okresu planistycznego pod kątem spełniania kryterium uprawniającego do korzystania z pomocy, czyli poziomu PKB na 1 mieszkańca nieprzekraczającego 90% średniej unijnej. Przyjęte ramy finansowe na lata 2000–2006 przyniosły ograniczenie unijnych wydatków na politykę regionalną z poziomu 36% budżetu Unii do około 26%. Pomoc przewidziana dla krajów kandydujących ustalona została na wysokości blisko 80 mld euro, w tym 20 mld euro miało trafić do przyszłych członków Unii jeszcze w okresie przedakcesyjnym.

Pewne zmiany nastąpiły także w przypadku repartycji środków funduszu pomiędzy państwa członkowskie. Udział Hiszpanii, największego beneficjenta, ustalony został w przedziale 61–63,5% Funduszu Spójności, Grecji i Portugalii 16–18% oraz Irlandii 2–6% środków funduszu.

W lipcu 1999 roku Komisja przedstawiła listę regionów celu nr 1 na lata 2000–2006. W porównaniu z okresem planistycznym 1994–1999 jedynym regionem w Hiszpanii, który utracił status regionu objętego pomocą w ramach celu nr 1 była Kantabria. Określony został także podział środków funduszy strukturalnych pomiędzy kraje członkowskie oraz pomiędzy poszczególne Inicjatywy Wspólnotowe. Pełna kwota przeznaczona do podziału pomiędzy państwa w latach 2000–2006, wynosi 183,6 mld euro. Największa jej część – 74,1% środków – przypadnie regionom celu nr 1 (69,5% plus 4,6% z tytułu wsparcia przejściowego). 12,2% środków przyznanych zostało na działania w ramach celu nr 2 (10,7% plus 1,5% wsparcia przejściowego), natomiast na realizację projektów celu nr 3 przeznaczono 13%.

Tabela 12. Rozdział środków funduszy strukturalnych pomiędzy kraje członkowskie UE w latach 2000–20061 (mln euro w cenach z roku 1999)

Państwa	Cel nr 1		Cel nr 2		Cel nr 3	FIUR (bez celu nr 1)	Ogółem	
	Ogółem	W tym wsparcie przejściowe b. celu nr 1	Ogółem	W tym wsparcie przejściowe b. celu nr 2 i 5b			Mln euro	%
Hiszpania	38 096	352	2 651	98	2 140	200	43 087	23,5
Austria	261	0	680	102	528	4	1 473	0,8
Belgia	625	625	433	65	737	34	1 829	1,0
Dania	0	0	183	27	365	197	745	0,4
Finlandia	913	0	489	30	403	31	1 836	1,0
Francja	3 805	551	6 050	613	4 714	225	14 794	8,1
Grecja	20 961	0	0	0	0	0	20 961	11,4
Holandia	123	123	795	119	1 686	31	2 635	1,4
Irlandia ²	3 088	1 773	0	0	0	0	3 088	1,7
Luksemburg	0	0	40	6	38	0	78	0,0
Niemcy	19 958	729	3 510	526	4 581	107	28 156	15,3
Portugalia	19 029	2 905	0	0	0	0	19 029	10,4
Szwecja ³	722	0	406	52	720	60	1 908	1,0
Wielka Brytania ²	6 251	1 166	4 695	706	4 568	121	15 635	8,5
Włochy	22 122	187	2 522	377	3 744	96	28 484	15,5
UE15	135 954	8 411	22 454	2 721	24 224	1106	18 3738	100,0

¹ Bez Inicjatyw Wspólnotowych oraz akcji innowacyjnych.

² Wraz z programem PEACE w latach 2000–2004 (500 mln euro).

³ Wraz ze specjalnym programem dla szwedzkich stref nadbrzeżnych.

Źródło: Commission of the European Communities, Twelfth annual report on the Structural Funds (2000), Bruksela 2001, s. 14, obliczenia własne.

Podobnie jak w poprzednich latach Hiszpania jest tym krajem członkowskim UE, który otrzymuje największą procentowo pomoc w ramach funduszy strukturalnych. W okresie planistycznym 1989–1993 udział Hiszpanii wyniósł 20,85%, w następnym okresie 1994–1999 wzrósł do poziomu 22,6%, by w okresie bieżącym osiągnąć pułap 23,5% wszystkich środków (tabela 12).

W lipcu 1999 roku określone zostały także górne pułapy liczby ludności objętej wsparciem w ramach celu nr 2 (tabela 13). O wielkości przydzielonych środków dla

poszczególnych regionów decydowały kryteria związane z ustaloną liczbą ludności objętej celami regionalnymi, poziomem zamożności regionów i całego państwa, rozmiarami problemów strukturalnych oraz poziomem stopy bezrobocia¹¹.

Tabela 13. Ludność objęta pomocą strukturalną w latach 1994–2006 w ramach celu nr 2

Państwo	Ludność objęta pomocą 1994–1999 ¹		Ludność objęta pomocą 2000–2006		Wielkość funduszy per capita (euro) w latach 2000–2006
	w tys.	w %	w tys.	w %	
Austria	2 906	36,2	1 995	25	340,8
Belgia	1 848	18,5	1 269	12	341,2
Dania	800	15,8	538	10	340,1
Finlandia	1 897	37,3	1 582	31	309,1
Francja	24 359	43,2	18 768	31	322,4
Hiszpania	9 631	24,7	8 809	22	300,9
Holandia	3 400	22,7	2 333	15	340,8
Luksemburg	160	42,0	118	28	339,0
Niemcy	14 725	18,4	10 296	13	340,9
Szwecja	1 817	20,7	1 223	14	332,0
Wielka Brytania	20 541	35,9	13 836	24	339,3
Włochy	11 127 ²	19,2	7 402	13	340,7
UE15	93 748	25,2	68 170	18	329,4

¹ Obejmuje ludność objętą pomocą w ramach celu nr 2 i 5b.

² Wraz z regionem Abruzzo objętych wsparciem od 1997 roku.

Źródło: Comisión Europea, *Info-regio Panorama*, nr 1, Octubre 2000, s. 4; Comisión Europea, *Info-regio News*, Nota Informativa nr 1, Febrero de 1994, s. 1; Commission of the European Communities, *European Cohesion Report*, Brussels/Luxembourg 1996, s. 151, obliczenia własne.

Lista regionów objętych pomocą w ramach celu nr 2 proponowana jest wstępnie przez kraje członkowskie. Decyzje opierają się na wyznaczonych przez Komisję górnych pułapach liczby ludności, mogącej zostać objętą pomocą. W porównaniu do okresu planistycznego 1994–1999 liczba ta została zredukowana o ponad 27%. W przypadku Hiszpanii ludność objęta pomocą w ramach celu nr 2 wyniosła 8,8 mln, co oznacza redukcję o blisko 3 punkty procentowe w porównaniu z poprzednim okresem planistycznym.

¹¹ I. Pietrzyk, op.cit., s. 148–149.

5. Wpływ środków strukturalnych UE na rozwój Hiszpanii

Fundusze strukturalne oraz Fundusz Kohezji od momentu ich utworzenia stały się podstawowymi instrumentami społecznej i ekonomicznej polityki spójności, zmierzającej do zmniejszenia dysproporcji w rozwoju regionów i całych krajów Unii Europejskiej. Służą one wzmocnieniu tych czynników strukturalnych, które decydują o konkurencyjności i rosnącym potencjale mniej rozwiniętych i często pozbawionych znaczących atutów regionów.

Europejskie środki finansowe uzyskane przez Hiszpanię w ramach funduszy strukturalnych stały się jednym z najważniejszych instrumentów rozwoju gospodarczego całego kraju jak i poszczególnych wspólnot autonomicznych. W wartościach procentowych w latach 1989–1999 Hiszpania uzyskała blisko 30% subwencji przeznaczonych dla regionów objętych celami 1, 2 oraz 5b w ramach funduszy strukturalnych, Inicjatyw Wspólnotowych oraz Funduszu Spójności, a pełna pomoc unijna w roku 1993 stanowiła 1,5% ich PKB¹².

Zmiany, które dokonały się w regionach objętych unijną pomocą mogą być ocenione poprzez zastosowanie makroekonomicznych modeli przedstawionych w Szóstym Periodycznym Raporcie Dyrekcji Generalnej XVI nt. Sytuacji i rozwoju regionów w Unii Europejskiej. Modele BEUTEL, HERMIN i QUEST mają zastosowanie jedynie do tych państw, których wszystkie lub prawie wszystkie regiony zostały zakwalifikowane do celu nr 1 i które otrzymywały subwencje w ramach Funduszu Spójności.

Ekonomiczne efekty unijnych subwencji są ogólnie przyjmując dwóch rodzajów. Po pierwsze transfery finansowe poprzez zwiększenie globalnego dochodu w analizowanych regionach wywołują efekt popytowy, gdyż dodatkowe dochody wpływają na wzrost wydatków na dobra i usługi. Po drugie zwiększają możliwości produkcyjne poprzez udoskonalanie infrastruktury transportowej i technicznej, zwiększanie kwalifikacji pracowników, czy wzmocnienie pozycji małych i średnich przedsiębiorstw w regionie. Druga grupa korzyści płynących z unijnej pomocy strukturalnej jest znacznie trudniejsza do oszacowania ze względu na swój długofalowy charakter. Model BEUTEL skupia się na popytowych efektach unijnej pomocy, natomiast modele HERMIN i QUEST dotyczą zarówno efektów popytowych jak i aktywizacji produkcji dzięki unijnej pomocy strukturalnej (tabela 14).

¹² J. M. M., Márquez, op.cit., s. 88.

Tabela 14. Symulacyjne rezultaty wpływu funduszy strukturalnych na wzrost PKB krajów kohezji w latach 1989–1999 (w %)

Kraje kohezji	Modele makroekonomiczne					
	BEUTEL zmiana średnioroczna		HERMIN4 ogółem (tylko efekty popytowe)		QUEST II zmiana średnioroczna	
	1989–1993	1994–1999	1994	1999	1989–1993	1994–1999
HISZPANIA	0,3	0,5	1,9 (1,9)	4,3 (2,9)	0,1	0,1
Grecja	0,8	1,0	1,2 (1,1)	9,4 (4,8)	0,3	0,1
Irlandia	0,9	0,6	6,2 (6,2)	9,3 (5,9)	0,3	0,3
Portugalia	0,9	1,1	7,0 (7,0)	9,2 (8,1)	0,3	0,3

Źródło: Commission of the European Communities, *Sixth periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union*, Brussels/Luxembourg 1998, s. 229.

Model BEUTEL dotyczy prób wyróżnienia tej części wzrostu gospodarczego w badanych regionach, który dokonał się dzięki Podstawom Wsparcia Wspólnoty (Community Support Frameworks) oraz unijnym subwencjom¹³. Zgodnie z wyliczeniami dokonany w ramach tego modelu w okresach 1989–1993 oraz 1994–1999 roczny wzrost PKB w Hiszpanii, będący efektem pomocy strukturalnej, wyniósł odpowiednio 0,3% i 0,5% i był najniższy ze wszystkich krajów kohezji. Jeżeli jednak wartość wzrostu PKB zostałaaby porównana z rozmiarami uzyskanych środków jako części PKB kraju, okazałoby się, że w przypadku Hiszpanii (roczne transfery środków stanowiły około 1,1% PKB) sytuacja była korzystniejsza niż w Grecji (3,4% PKB), czy Portugalii (3,2% PKB) i podobna do sytuacji Irlandii.

Kolejny analizowany model HERMIN łączy w sobie zarówno efekty popytowe jak i podażowe unijnej interwencji. Zgodnie z nim wzrost popytu ma jedynie chwilowy wpływ na wzrost PKB i zanika relatywnie szybko. Trwałe efekty subwencji unijnych są rezultatem udoskonaleń w jakości i opłacalności produkcji, które związane są bezpośrednio ze wzrostem produktywności i konkurencyjności przedsiębiorstw. Wpływ funduszy strukturalnych na wzrost PKB Hiszpanii był relatyw-

¹³ W trakcie przeprowadzonych w 1988 roku reform funduszy strukturalnych wprowadzono do procedury programowania dokument pod nazwą Community Support Frameworks (CSF), które były formą kontraktu sporządzanego przez Komisję i państwo członkowskie na podstawie krajowych planów regionalnych.

nie mniejszy niż w przypadku pozostałych krajów kohezji, co spowodowane było mniejszymi transferami dokonanymi na rzecz Hiszpanii.

Ostatni, trzeci model także dotyczy efektów podaźowych i popytowych transferów unijnych. Bierze także pod uwagę niektóre zmienne pieniężne (np. inflację, czy stopę procentową). W modelu QUEST II została założona ekspansywna polityka fiskalna, która powoduje wytlumienie wzrostu gospodarczego poprzez wyższą stopę procentową i efekt wypierania wydatków prywatnych. W efekcie założeń przyjętych w tym modelu, wpływ polityk strukturalnych na wzrost gospodarczy w czterech najsłabiej rozwiniętych krajach Unii jest najniższy ze wszystkich analizowanych modeli. Efekt pomocy strukturalnej w Hiszpanii nie przekroczył według analizowanego modelu poziomu 0,1% PKB rocznie zarówno w latach 1989–1993 jak i w okresie 1994–1999¹⁴.

Rola europejskich funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności w nakładach inwestycyjnych w najsłabiej rozwiniętych krajach Unii w latach 1989–1999 była silniej zaznaczona niż wskaźnik wzrostu. W latach 1989–1993 stanowiła w Hiszpanii 3% globalnych nakładów inwestycyjnych, natomiast w okresie 1994–1999 udział ten wzrósł do blisko 7% (tabela 15). Pomimo tego, że w Grecji, Irlandii oraz Portugalii udział ten był wyższy to jednak bez wsparcia ze strony Unii Europejskiej, wzrost gospodarczy w Hiszpanii byłby niewątpliwie wolniejszy.

Tabela 15. Nakłady brutto środków trwałych w krajach kohezji w latach 1989–1999 będące efektem środków unijnych (% globalnych nakładów)

Kraj	Lata	
	1989–1993	1994–1999
HISZPANIA	2,9	6,7
Grecja	11,8	14,6
Irlandia	15,0	9,6
Portugalia	12,4	14,2
Ogółem EU4	5,5	8,9

Źródło: Commission of the European Communities, *Second report on economic and social cohesion*, Brussels/Luxembourg 2001, s. 122.

¹⁴ Commission of the European Communities, *Sixth periodic Report on the Social and Economic Situation and Development Regions in the European Union*, Brussels/Luxembourg 1998, s. 155–157.

Efekty europejskiej pomocy strukturalnej można także dostrzec w trakcie analizy rynku pracy¹⁵. Szacunki wskazują na znaczący wpływ funduszy unijnych na zmniejszenie bezrobocia w badanych państwach. W latach 1989–1993 ilość miejsc pracy w Hiszpanii, w regionach objętych celami nr 1 i 2 zwiększyła się o ponad 180 tys. osób, natomiast w latach 1994–1999 wzrosła o kolejne 140 tys. osób. Dzięki dynamicznemu rozwojowi ekonomicznemu znacząco wzrosło zatrudnienie w Hiszpanii. W latach 1996–2002 odsetek osób będących w wieku produkcyjnym i posiadających zatrudnienie wzrósł o blisko 11 punktów procentowych, rosła jednocześnie wydajność pracy¹⁶.

Dzięki funduszom strukturalnym zostały także wprowadzone istotne zmiany do infrastruktury transportowej krajów kohezji. W znacznym stopniu rozbudowana została sieć transportu drogowego w Hiszpanii¹⁷. Do 1999 roku wybudowanych zostało 1329 km nowych dróg, co stanowiło 80% zakładanych celów, a kolejne 2326 km dróg zostało rozbudowanych i uzyskało wyższy standard. Hiszpania rozbudowała i ulepszyła także 1844 km torów kolejowych. Znaczna część środków strukturalnych skierowana została na modernizację 5 portów morskich oraz 3 portów lotniczych.

¹⁵ D. Czykier-Wierzba, *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Gdańsk 1998, s. 127.

¹⁶ Commission of the European Communities, *Third report on economic and social cohesion: A new partnership for cohesion. Convergence, competitiveness, cooperation*, Luxembourg, 2004, s. 3.

¹⁷ Commission of the European Communities, *Second report...*, s. 131–132.

Summary

European Structural Policy of Spain

Spain has been participating in the significant part of community funds since its accession to the EU. The structural aid which was allocated to Spain, is related to four structural funds – European Agricultural Guidance and Guarantee Fund (EAGGF), European Social Fund (ESF), European Regional Development Fund (ERDF) and Financial Instrument for Fisheries Guidance (FIFG). Since in 1993 Spain has become also the beneficiary of the Cohesion Fund.

Among all EU members, it is Spain which benefits from structural funds in the widest range, both in previous years as well as during present planning period.

In period 1989–1993 Spanish participation reached the level of 20,85 %, in next planning period increased to 22,6% and finally during the present period equals 23,5% of all structural funds.

European means obtained by Spain within the framework of structural funds and Cohesion Fund have played the role of the most important instrument which determined economic development of Spain and particular Autonomous Communities. The European aid resulted in raised economic development rate, increase of investment scale in infrastructure and, what is even more important, caused considerable unemployment reduction.