

Spójność społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej – pozycja Polski i jej regionów

Janina Witkowska

Celem artykułu jest analiza i ocena spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji Polski i jej regionów w pierwszym okresie członkostwa oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie europeizacja polityki spójności społeczno-gospodarczej wpływa na proces korzystania ze środków funduszy strukturalnych w nowych krajach członkowskich – na przykładzie Polski. Spójność społeczno-gospodarcza oznacza harmonijny rozwój i zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami i regionami, w zakresie poziomu PKB na 1 mieszkańca, stóp zatrudnienia i bezrobocia. Polska, w aspekcie poprawy spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE, ciągle nie należy do wiodącej grupy krajów członkowskich. W 2008 r. pod względem wielkości PKB na 1 mieszkańca znajdowała się na czwartej pozycji od końca w rankingu wszystkich krajów członkowskich (UE-27). Znalazła się również w grupie krajów o najniższym poziomie stopy zatrudnienia. Ograniczenie wielkości stopy bezrobocia do poziomu jednocyfrowego okazało się wynikiem trudnym do utrzymania w warunkach kryzysu.

1. Wstęp

Spójność oznacza harmonijny rozwój, zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami i regionami zintegrowanej Europy. Kwestia spójności społeczno-ekonomicznej rozpatrywana jest na różnych płaszczyznach, tj. na poziomie:

- krajów członkowskich,
- regionów UE,
- regionów wewnątrz poszczególnych krajów członkowskich UE.

Spójność ekonomiczną ocenia się na podstawie różnic w PKB na 1 mieszkańca, natomiast spójność społeczną na podstawie różnic w stopie zatrudnienia i bezrobocia oraz według podziału dochodów wewnątrz Unii. Dodatkowo mogą być stosowane bardziej szczegółowe miary, charakteryzujące spójność społeczno-gospodarczą w powyższych trzech płaszczyznach.

Celem niniejszego opracowania jest analiza i ocena spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE, ze szczególnym uwzględnieniem pozycji Polski i jej regionów w pierwszym okresie członkostwa oraz próba odpowiedzi na pytanie, w jakim zakresie europeizacja polityki spójności

społeczno-gospodarczej wpływa na proces korzystania z środków funduszy strukturalnych w nowych krajach członkowskich – na przykładzie Polski.

2. Spójność społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej – aspekty teoretyczne

Ocena długookresowego wpływu międzynarodowej integracji gospodarczej na konwergencję bądź dywergencję (zróznicowanie) integrujących się krajów i regionów jest przedmiotem dyskusji w literaturze ekonomicznej od co najmniej połowy lat 50. XX w. (Pelkmans 2006: 337–342). Wyniki dyskusji na ten temat zależą od teorii, na gruncie których przeprowadza się analizę. Neoklasyczne teorie wzrostu i handlu wykazują, że kraje w długim okresie powinny wykazywać konwergencję, natomiast argumenty na rzecz dywergencji znajdują się w teoriach wzrostu endogenicznego, nowej geografii ekonomicznej, uwzględniającej korzyści aglomeracji oraz w teoriach ekonomicznych zorientowanych na instytucje (uwzględniających kwestię kapitału społecznego) (Pelkmans 2006: 339–342).

Choć na wyniki analiz silnie oddziałują założenia przyjęte w wymienionych teoriach, to nie ulega raczej wątpliwości, że międzynarodowa integracja gospodarcza może uwalniać siły prowadzące do zwiększenia się ekonomicznych, społecznych i terytorialnych dysproporcji (Molle 2007). Potwierdzają to długookresowe obserwacje integracji europejskiej, w ramach której pewne kraje znalazły się na ścieżce prowadzącej do konwergencji, a inne – nie. W tym samym czasie, gdy niektóre kraje osiągnęły postęp w zakresie spójności, ich słabiej rozwinięte regiony odczuwały negatywne skutki dywergencji. Integracja może bowiem pogarszać sytuację tzw. regionów problemowych – opóźnionych w rozwoju gospodarczym, przeżywających trudności strukturalne bądź położonych peryferyjnie.

Uzasadnieniem dla prowadzenia polityki spójności społeczno-gospodarczej na szczeblu UE stały się zjawiska narastania dysproporcji regionalnych występujące w integrującym się obszarze. Celem polityki spójności jest więc powstrzymanie sił prowadzących do zróznicowania integrującego się obszaru i pobudzanie sił oddziałujących w kierunku konwergencji.

3. Ocena spójności rozszerzonej UE

Według oceny spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE dokonanej przez Komisję Europejską tuż po rozszerzeniu o 10 nowych krajów członkowskich (KOM 2006):

- mimo szybszego tempa wzrostu gospodarczego w nowych krajach członkowskich, perspektywa konwergencji jest wciąż odległa,
- do osiągnięcia docelowych 70% stopy zatrudnienia wymagane są 24 mln nowych miejsc pracy.

W dłuższym okresie, tj. w latach 1995–2005, obserwowano szybszy wzrost gospodarczy w trzynastu krajach objętych wsparciem z Funduszu Spójności niż w krajach UE-15. Roczna średnia stopa wzrostu PKB w tej pierwszej grupie krajów wynosiła 3,6%, przy średniej dla UE-15 na poziomie 2,2%. Mimo ówczesnego pozytywnego trendu oceniano, iż dysproporcje w PKB na 1 mieszkańca w ramach UE są jednak tak duże, że ich likwidacja będzie wymagała wielu lat.

Kolejne oceny spójności społeczno-gospodarczej UE, przedstawione w piątym i szóstym raporcie z lat 2008–2009, wskazywały na poprawę w zakresie konwergencji rozszerzonej UE (KOM 2008a; COM 2009). Świadczyły o tym dane dotyczące PKB na 1 mieszkańca, stopy zatrudnienia i stopy bezrobocia. Dotychczasowe prognozy zmniejszania rozbieżności muszą zostać jednak skorygowane *in minus* ze względu na załamanie gospodarcze wywołane globalnym kryzysem finansowym.

Szacunkowe dane za rok 2008 na temat PKB na 1 mieszkańca w UE-27 (według parytetu siły nabywczej) wskazują, że różnice w poziomie PKB między krajami członkowskimi kształtują się jak 1:6, podczas gdy w 2005 r. proporcje te wynosiły jak 1:7,5¹. W najbogatszym kraju – Luksemburgu – PKB na 1 mieszkańca w 2008 r. stanowił 253% średniej dla całej UE, natomiast w Bułgarii 40%. Dane na temat kształtowania się tego wskaźnika we wszystkich krajach członkowskich przedstawia tabela 1. Dane potwierdzają utrzymujące się zróżnicowanie UE-27 pod względem wielkości PKB na 1 mieszkańca. W grupie krajów z PKB *per capita* mieszczącym się w przedziale (–10%, +10%) w stosunku do średniej unijnej znajdują się Francja,

Kraj członkowski UE	PKB na 1 mieszkańca	Kraj członkowski UE	PKB na 1 mieszkańca
Luksemburg	253	Cypr	95
Irlandia	140	Słowenia	90
Niderlandy	135	Czechy	80
Austria	123	Malta	76
Szwecja	121	Portugalia	75
Dania	119	Słowacja	72
Wielka Brytania	117	Estonia	67
Finlandia	116	Węgry	63
Niemcy	116	Litwa	61
Belgia	115	Polska	57
Francja	107	Łotwa	56
Hiszpania	104	Rumunia	46
Włochy	100	Bułgaria	40
Grecja	95	UE-27	100

Tab. 1. PKB na 1 mieszkańca według parytetu siły nabywczej w 2008 r. (UE-27 = 100). Źródło: Eurostat 2009. GDP per inhabitant varied by one to six across the UE-27 Member States. Eurostat Newsrelease, nr 94, 25.06.2009.

Hiszpania, Włochy, Grecja i Cypr. W przedziale od 10% do 30% powyżej średniej znalazło się 7 krajów członkowskich, tj. Austria, Szwecja, Dania, Wielka Brytania, Finlandia, Niemcy i Belgia. Najwyższe poziomy PKB *per capita*, znacznie powyżej średniej unijnej, odnotowały Luksemburg, Irlandia i Niderlandy.

Wśród nowych krajów członkowskich można wyróżnić trzy grupy według PKB *per capita* w stosunku do średniej UE, a mianowicie:

- Słowenia, Czechy, Malta, Portugalia i Słowacja – PKB w granicach 10–30% poniżej średniej dla UE-27,
- Estonia, Węgry, Litwa, Polska i Łotwa – PKB w granicach 30–50% poniżej średniej dla UE-27,
- Rumunia i Bułgaria – PKB w przedziale 50–60% poniżej średniej dla UE-27.

UE jako całość nie osiągnęła zakładanego w strategii lizbońskiej poziomu zatrudnienia. Wprawdzie w latach 1998–2004 w krajach UE-25 stworzono 10 mln miejsc pracy, ale nie było to wystarczające, aby osiągnąć wyznaczony cel, jakim jest średnia stopa zatrudnienia na poziomie 70%. W 2004 r. – roku rozszerzenia UE – średnia stopa zatrudnienia wyniosła 63,3%, przy czym w UE-15 kształtowała się poziomem 64,7%, a w 10 nowych krajach członkowskich wyniosła tylko 56%. Szacowano, że w celu osiągnięcia docelowych 70% zatrudnienia UE-27 potrzebowałaby utworzenia dalszych 24 mln miejsc pracy, tj. byłby to wzrost o 12% w stosunku do okresu, kiedy dokonywano szacunków. W 2007 r., przed ujawnieniem się kryzysu finansowego, średnia stopa zatrudnienia w UE-27 kształtowała się na poziomie 65,4%, a w 2008 r. – wzrosła do 65,9% (według Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>). Zmiany wskaźnika były więc niewielkie. Także w tym zakresie utrzymywały się różnice między starymi a nowymi krajami członkowskimi. Najwyższy wskaźnik zatrudnienia osiągnęła Dania, tj. 78,1% w 2008 r., a najniższy Malta – 55,2%. Dane dotyczące krajów, które osiągnęły poziom wskaźnika zatrudnienia wymagany postanowieniami strategii lizbońskiej, oraz krajów znajdujących się na drugim końcu skali zawiera tabela 2. Wśród krajów

Kraje członkowskie UE o najwyższej stopie zatrudnienia		Kraje członkowskie UE o najniższej stopie zatrudnienia	
	%		%
Dania	78,1	Malta	55,2
Niderlandy	77,2	Węgry	56,7
Szwecja	74,3	Włochy	58,7
Cypr	70,9	Rumunia	59,0
Niemcy	70,7	Polska	59,2
Austria	72,1		
Finlandia	71,1		
Wielka Brytania	71,5		

Tab. 2. Stopa zatrudnienia w wybranych krajach członkowskich UE w 2008 r. (w %). Źródło: opracowanie na podstawie danych Eurostat, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>.

o najwyższym poziomie wskaźnika, tj. powyżej 70%, znajduje się 8 krajów. Wszystkie, z wyjątkiem Cypru, to tzw. stare kraje członkowskie (UE-15). Natomiast w grupie krajów o najniższym poziomie stopy zatrudnienia, tj. poniżej 60%, znajdują się nowe kraje członkowskie (Malta, Węgry, Rumunia i Polska) oraz Włochy.

Obserwacja kolejnego wskaźnika, jakim jest stopa bezrobocia, wskazywała, że do roku 2007 bezrobocie w UE zmniejszało się i następowała szybka konwergencja między krajami (COM 2009: 3). W grudniu 2008 r. średnia stopa bezrobocia kształtowała się jeszcze na umiarkowanym poziomie, wynosząc 7,6% dla UE-27 oraz 7,9% dla UE-15 (Eurostat). Wraz z pogłębianiem się kryzysu odnotowuje się gwałtowny wzrost stopy bezrobocia w takich krajach, jak: Hiszpania, kraje nadbałtyckie, Irlandia, Słowacja, Węgry. Stopa bezrobocia osiągnęła tam dwucyfrowy poziom, według danych z maja 2009 r. (Eurostat). Na przykład w Hiszpanii stopa bezrobocia wzrosła do 18,7%, w krajach nadbałtyckich mieściła się w granicach 14,3–16,3%, w Irlandii i Słowacji przekroczyła 11%. Ocenia się, że w 2009 r. stopa bezrobocia w tych krajach będzie dwukrotnie wyższa niż w 2007 r. Sytuacja w innych krajach członkowskich jest również poważna, zważywszy na wysoki stopień umiędzynarodowienia gospodarki krajów członkowskich i wzajemne powiązania handlowe.

Ocena spójności rozszerzonej UE na poziomie regionów uwzględnia trzy ich rodzaje, a mianowicie:

- regiony konwergencji objęte wsparciem w ramach celu 1 (*Konwergencja*),
- regiony w okresie przejściowym objęte wsparciem w ramach celu 1,
- regiony objęte wsparciem w ramach celu 2 (*Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie*).

Nowy cel 1 na lata 2007–2013 – *Konwergencja* – obejmuje 100 regionów, w których PKB na 1 mieszkańca jest niższy od 75% średniej w UE, oraz 16 kolejnych o statusie regionów objętych wygasającą pomocą przejściową. Ich łączny wkład w PKB UE-27 sięgał zaledwie 12,5% (2002 r.), a zamieszkiwało je 35% ogółu ludności. Jednocześnie ze środków w ramach celu 1 korzystają regiony objęte wygasającą pomocą, w których PKB na 1 mieszkańca przekracza 80% średniej UE-25. Kolejnym 13 regionom przyznano tzw. status „stopniowego wprowadzania” (KOM 2006: 5). Są to regiony obecnie objęte celem 1, ale niespełniające kryteriów wymaganych dla celu *Konwergencja*, nawet z pominięciem statystycznego efektu rozszerzenia. Zamieszkuje w nich 4% ludności UE. Regiony objęte celem 2 *Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie* to zasadniczo pozostałe regiony UE, tj. 155 regionów, które zamieszkuje 61% ogółu ludności.

Tabela 3 przedstawia wybrane wskaźniki charakteryzujące analizowane grupy regionów. Dane potwierdzają utrzymywanie się różnic w rozwoju na poziomie regionów UE. Pierwsza grupa regionów – regiony konwergencji – cechują się stosunkowo niskim poziomem PKB na 1 mieszkańca liczonym

Wskaźnik	Okres	Jednostka	Regiony		
			konwergencji	przejściowe	objęte celem 2
PKB <i>per capita</i> (według parytetu siły nabywczej)	2006	Indeks UE-27 = 100	59	95	122
PKB <i>per capita</i> (według parytetu siły nabywczej) – trend	2000–2006	Zmiana indeksu w pkt.	5,4	5,9	-4,4
Stopa zatrudnienia	2007	% populacji w wieku 15–64	59	64	69
Stopa zatrudnienia – trend	2000–2007	Zmiana w pkt. proc.	2,9	6,0	3,1
Stopa bezrobocia	2007	% ludności aktywnej zawodowo	9,2	8,4	6,1
Stopa bezrobocia – trend	2000–2007*	Zmiana w pkt. proc.	-4,6	-3,0	-0,5
Intensywność kapitału ludzkiego	2007	Indeks UE27=100	95	92	104
Trzeci stopień edukacji	2007	% populacji w wieku 15-64	17	25	26
Intensywność kapitału ludzkiego – trend	2000–2007	Zmiana w pkt. proc.	1	6	-1
Rdzeń (trzon) klasy twórczej	2006–2007	% populacji w wieku 15–64	5,4	6,9	8,3
Produktywność w przemyśle i usługach	2006	Indeks UE-27 = 100	63	90	113
Autorzy aplikacji patentowych w UE	2004–2005	Wynalazcy na 1 mln mieszkańców	30	78	397
Wydatki na B+R sektorze przedsiębiorstw	2006*	% PKB	0,36	0,42	1,36
Nowe firmy zagraniczne na 1 mln mieszkańców	2005–2007	Nowe firmy zagraniczne ogółem na 1 mln mieszkańców	268	62	225

* Z wyjątkiem Wielkiej Brytanii.

Tab. 3. Wybrane wskaźniki charakteryzujące regiony UE. Źródło: opracowanie na podstawie Commission Staff Working Document Accompanying the Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion 2009.

według parytetu siły nabywczej. Przy założeniu, że indeks dla UE-27 równa się 100, PKB *per capita* w tych regionach w 2006 r. wynosił 59. Dla porównania – w regionach objętych przejściową pomocą wskaźnik ten osiągał poziom 95, a w regionach objętych celem 2 przekraczał średnią dla UE i wynosił 122. Pozytywnym zjawiskiem obserwowanym w latach 2000–2006 był stosunkowo wysoki przyrost PKB na 1 mieszkańca w regionach konwergencji, porównywalny do występującego w regionach objętych pomocą przejściową. Zmiany indeksu w latach 2000–2006 wynosiły w tych regionach odpowiednio 5,4 i 5,9 pkt., podczas gdy w regionach objętych celem 2 zaobserwowano spadek indeksu o 4,4 pkt.

Inny wskaźnik, jakim jest stopa zatrudnienia, również jest wyraźnie niższy w regionach konwergencji. W 2007 r. stopa zatrudnienia w regionach konwergencji wynosiła 59% i była niższa odpowiednio o 5 i 10 pkt. proc. w porównaniu z regionami objętymi pomocą przejściową i tymi objętymi pomocą w ramach celu 2. Jednocześnie regiony konwergencji charakteryzowały się wyższą stopą bezrobocia (9,2% w 2007 r.) w porównaniu z pozostałymi dwiema grupami regionów (odpowiednio 8,4 i 6,1% w tym samym roku). Jako pozytywne zjawisko należy odnotować fakt większego spadku stopy bezrobocia w okresie 2000–2007 w regionach konwergencji niż w pozostałych regionach.

Regiony konwergencji mają wysoki potencjał tkwiący w kapitale ludzkim, co obrazuje indeks intensywności kapitału ludzkiego². Przy założeniu, że UE-27 równa się 100, regiony konwergencji osiągały poziom 95 w 2007 r., podczas gdy regiony objęte pomocą przejściową tylko 92. Regiony objęte pomocą w ramach celu 2 osiągały poziom wyższy od przeciętnego dla całej UE, tj. 104. Inne wskaźniki charakteryzujące m.in. trzeci stopień edukacji oraz istnienie tzw. rdzenia klasy twórczej są już mniej korzystne dla regionów konwergencji. Na przykład w regionach tych trzecim stopniem edukacji objęte było 17% populacji w wieku lat 25–64 (dane dla 2007 r.), podczas gdy w pozostałych regionach ponad ¼ ludności uczestniczyła w edukacji trzeciego stopnia. Rdzeń klasy twórczej szacowany był w latach 2006–2007 na 5,5% populacji w wieku 15–64 lata w regionach konwergencji, podczas gdy w pozostałych regionach wskaźnik ten kształtował się odpowiednio na poziomie 6,9 i 8,3%³.

Wyraźny dystans między regionami konwergencji a pozostałymi regionami ujawnia się w zakresie wskaźników charakteryzujących produktywność i innowacyjność poszczególnych typów regionów. Produktywność w przemyśle i usługach w 2006 r. była znacznie niższa w regionach konwergencji niż w dwóch pozostałych typach regionów. Przyjmując indeks dla UE-27 jako 100, w regionach konwergencji wskaźnik ten kształtował się na poziomie 63, w regionach objętych przejściową pomocą 90, a 113 w regionach objętych celem 2. Jeszcze większe rozbieżności widoczne są we wskaźnikach określających stopień innowacyjności regionów. Na przykład liczba wynalazców przypadająca na 1 mln ludności wynosiła 30 w regionach konwer-

gencji w latach 2004–2005 i była ponad 13-krotnie niższa niż w regionach objętych pomocą w ramach celu 2, gdzie wyniosła aż 397. Te słabe wyniki w zakresie produktywności i wynalazczości w regionach konwergencji wiążą się m.in. z małymi wydatkami na działalność B+R w sektorze przedsiębiorstw. Wydatki te stanowiły tylko 0,36 % PKB w regionach konwergencji, podczas gdy w regionach objętych pomocą przejściową 0,42 % PKB, a w regionach objętych pomocą w ramach celu 2 aż 1,36% PKB, tj. prawie czterokrotnie więcej niż w regionach konwergencji.

W odnowionej strategii lizbońskiej wskazuje się m.in. na priorytetowe znaczenie zwiększania inwestycji w wiedzę i innowacje w krajach członkowskich. Również w tym zakresie występuje duże zróżnicowanie w układzie regionalnym. Szacunkowe dane dotyczące nakładów na B+R w regionach UE wskazują, że tylko 35 regionów ponosiło wyższe nakłady na ten cel niż wyznaczony w strategii poziom 3% PKB. Z kolei na drugim końcu skali znajduje się 47 regionów z wydatkami na B+R poniżej 0,5% PKB.

W tabeli 3 zwraca uwagę jeszcze jeden wskaźnik, który charakteryzuje pośrednio dynamikę gospodarczą regionów, dotyczący liczby nowych firm zagranicznych zakładanych w poszczególnych typach regionów w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców. Regiony konwergencji osiągnęły w tym przypadku najlepszy wynik, świadczący o dużej atrakcyjności tych regionów dla kapitału zagranicznego. W latach 2005–2007 aż 268 nowych firm zagranicznych było tworzonych w tych regionach w przeliczeniu na 1 mln mieszkańców. Natomiast znacząco gorsze wyniki osiągały regiony objęte pomocą przejściową – tylko 62 nowe firmy zagraniczne na 1 mln mieszkańców. Regiony objęte pomocą w ramach celu 2 były wprawdzie także atrakcyjne dla inwestorów zagranicznych (225 firm na 1 mln mieszkańców), ale był to wynik gorszy niż w przypadku regionów konwergencji.

Należy przy tym pamiętać, że analizowane grupy regionów są wewnętrznie zróżnicowane. W grupie regionów konwergencji mieszczą się np. regiony o poziomie PKB na 1 mieszkańca poniżej 25% średniej dla UE, wszystkie położone w Rumunii i Bułgarii. Tylko dwa regiony w tej grupie osiągnęły wymagany poziom zatrudnienia 70%, tj. Kornwalia w Wielkiej Brytanii i Centro w Portugalii. Podobnie wygląda sytuacja w regionach objętych pomocą w ramach celu 2. Cechuje je wprawdzie stosunkowo wysoki poziom PKB, ale są to regiony zróżnicowane.

Przedstawiona powyżej analiza różnic między poszczególnymi typami regionów pokazuje, że proces konwergencji, jakkolwiek postępuje, jest procesem długotrwałym, wymagającym zarówno wsparcia ze strony UE, jak i działań ze strony poszczególnych krajów członkowskich. Nowe kraje członkowskie potrzebują niewątpliwie wsparcia na rzecz wyrównywania różnic rozwojowych, ale również w starych krajach członkowskich są regiony cechujące się niższym poziomem rozwoju od średniej unijnej.

Jak wynika z analizy spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE, Polska nie osiągnęła dotychczas znaczącej poprawy swojej pozycji wśród

krajów objętych wsparciem w ramach polityki spójności społeczno-gospodarczej UE. W 2008 r. pod względem wielkości PKB na 1 mieszkańca znajdowała się na czwartej pozycji od końca w rankingu wszystkich krajów członkowskich (UE-27). Znalazła się również w grupie krajów o najniższym poziomie stopy zatrudnienia UE. Ograniczenie wielkości stopy bezrobocia do poziomu jednocyfrowego okazuje się wynikiem trudnym do utrzymania w warunkach kryzysu. Stopa bezrobocia rejestrowanego ponownie rośnie w Polsce, osiągając na koniec II kwartału 2009 r. poziom 10,7%, a we wrześniu 2009 r. 10,9% (GUS 2009).

Kraj	Regiony o największych zmianach	Zmiana w %*
Wielka Brytania	Kornwalia i Wyspy Scilly	3,9
Słowenia	Zachodnia Słowenia	3,4
Grecja	Thessalia	2,7
Niemcy	Trier	2,7
Polska	Mazowieckie	2,7
Hiszpania	Pais Vasco	2,5
Luksemburg	Luxembourg (Grand-Duche)	2,5
Grecja	Ipeiros	2,5
Polska	Śląskie	2,4
Grecja	Attiki	2,4

* Brak danych na narodowym poziomie dla Rumunii, Francji i Danii.

Tab. 4. 10 regionów o największych zmianach w tzw. rdzeniu klasy twórczej (w %). Źródło: Commission Staff Working Document Accompanying the Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion 2009.

Jednocześnie ocena przeprowadzana na poziomie regionów wskazuje, że zmienia się pozycja niektórych polskich regionów na tle sytuacji innych regionów unijnych. Na przykład województwa mazowieckie i śląskie znalazły się w pierwszej dziesiątce regionów UE, w których nastąpiły największe procentowo zmiany tzw. rdzenia klasy twórczej. W najlepszym pod tym względem regionie (Kornwalia i Wyspy Scilly) udział populacji w wieku 15–64 lat w zawodach wymagających twórczego myślenia wzrósł w okresie 2000/2001 i 2006/2007 o 3,9 pkt. proc. W tym samym okresie w woj. mazowieckim udział ten wzrósł o 2,7 pkt. proc., a w woj. śląskim o 2,4 pkt. proc. (tabela 4). Należy jednak podkreślić, że wymienione regiony nadal nie należą do regionów o najwyższym wskaźniku klasy twórczej. Należy także odnotować, że dwa inne polskie regiony znalazły się wśród 10 regionów UE-27, w których nastąpiły największe redukcje stopy bezrobocia w latach 2000–2007. Są to województwa: warmińsko-podlaskie i lubuskie, w których stopa bezrobocia zmniejszyła się odpowiednio o 13,1 i 10,9 pkt. proc. (tabela 5). Województwo warmińsko-podlaskie uplasowało się tuż za najlepszym pod tym względem regionem Kalabrii (–14,8 pkt. proc.).

Kraj	Regiony o największych zmianach	Zmiana w %
Włochy	Kalabria	-14,8
Polska	Warmińsko-Mazurskie	-13,1
Włochy	Kampania	-12,5
Litwa	Lietuva	11,6
Hiszpania	Andaluzja	-11,3
Włochy	Sycylia	-11,0
Francja	Corse	-10,9
Polska	Lubuskie	-10,9
Włochy	Sardynia	-10,7
Hiszpania	Extremadura	-10,5

Tab. 5. 10 regionów o największych zmianach w stopie bezrobocia w latach 2000–2007 (w %). Źródło: Commission Staff Working Document accompanying the Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion 2009.

4. Ocena efektów polityki spójności społeczno-gospodarczej UE

Kwestia oceny efektów polityki spójności społeczno-gospodarczej, a w węższym zakresie wykorzystania środków funduszy strukturalnych, budzi liczne kontrowersje, bowiem różne badania przynoszą całkowicie odmienne rezultaty (Molle 2007: 229 i nast.; Pelkmans 2006: 343 i nast.). Rozróżnia się przy tym skuteczność i efektywność polityki spójności społeczno-gospodarczej UE. W pierwszym przypadku oceniane są efekty polityki z punktu widzenia założonych celów, w drugim próbuje się odpowiedzieć na pytanie, czy efekty tej polityki zostały osiągnięte przy jak najmniejszych kosztach. Efekty polityki społeczno-gospodarczej mogą być mierzone za pomocą różnych wskaźników, z których najważniejszymi są miary zmian dysproporcji w zakresie dobrobytu (zmiany PKB na 1 mieszkańca) i miary obrazujące zmiany poziomu zatrudnienia i bezrobocia w regionach będących przedmiotem oddziaływania instrumentów tej polityki. Pozytywne efekty polityki spójności społeczno-gospodarczej ujawnią się wówczas, kiedy dysproporcje te zmniejszą się.

Jak już podkreślano, oceny skuteczności polityki spójności społeczno-gospodarczej UE napotykają trudności, gdyż pojawiają się tu metodologiczne bariery związane z oszacowaniem rzeczywistego wpływu stosowania jej instrumentów na rozwój krajów i regionów będących celem oddziaływania tej polityki.

Mimo obserwowanych trudności metodologicznych oraz problemów z dostępem do danych statystycznych, bardziej generalne wnioski z prowadzonych badań co do skuteczności i efektywności polityki spójności społeczno-gospodarczej UE są następujące (Molle 2007: 253):

- trafność doboru środków/instrumentów zastosowanych w tej polityce jest oceniana jako satysfakcjonująca; oznacza to, że środki/instrumenty są dobrze przystosowane do założonych celów tej polityki;

- skuteczność polityki jest przedmiotem znacznych kontrowersji; choć większość analiz wskazuje na pozytywne efekty z tytułu prowadzonej polityki, to jednak są również analizy wykazujące na jej bardzo ograniczone, a nawet negatywne efekty; te kontrowersje wynikają częściowo z ograniczeń zastosowanych metod badawczych; można wnioskować więc ostrożnie, że prawdopodobnie polityka spójności społeczno-gospodarczej UE jest skuteczna, choć nie ma ciągle jeszcze twardych dowodów na poparcie tej tezy;
- w odniesieniu do oceny efektywności polityki spójności społeczno-gospodarczej UE panuje niemal jednomyślność poglądów; większość badań wskazuje, że prowadzenie tej polityki jest wysoce kosztowne; ma to miejsce zwłaszcza w przypadku programów i projektów w dziedzinie społecznej;
- ocena polityki spójności społeczno-gospodarczej UE z punktu widzenia osiągnięcia jej dodatkowych/pobocznych celów jest pozytywna; polityka ta pozwoliła UE przejść do wyższej fazy integracji, co miało pozytywne efekty w zakresie dobrobytu.

Należy jednocześnie podkreślić, że spójność społeczno-gospodarcza UE zależna jest nie tylko od polityki spójności, ale także od innych polityk prowadzonych na szczeblu UE (Molle 2007: 254–274). Wiele polityk UE (np. rolna, monetarna) wywiera uboczny wpływ na spójność ugrupowania. Ten wpływ może być pozytywny, negatywny bądź neutralny. W przeszłości część polityk prowadzonych na szczeblu UE miała negatywny wpływ na spójność (np. wyraźnie negatywny wpływ obserwowany był w przypadku wspólnej polityki rolnej). Wraz z doświadczeniami zebranymi w trakcie prowadzenia polityk były one redefiniowane, aby minimalizować ich potencjalnie negatywny wpływ na spójność. Obecnie wpływ innych polityk na spójność wydaje się neutralny.

5. Polityka spójności społeczno-gospodarczej UE a nowe kraje członkowskie – przykład Polski

Nowe kraje członkowskie, w tym Polska, zostały objęte polityką spójności społeczno-gospodarczej UE bez okresów przejściowych. W trakcie negocjacji akcesyjnych kraje te wynegocjowały zakres finansowego wsparcia na pierwszy okres członkostwa, tj. na lata 2004–2006. Natomiast cele i zasady polityki spójności społeczno-gospodarczej były zdefiniowane wcześniej i obejmowały perspektywę finansową 2000–2006. Kraje kandydujące musiały ten fakt zaakceptować.

W kolejnej, bieżącej perspektywie obejmującej lata 2007–2013 nowe kraje członkowskie mogły już wpływać na kształtowanie celów, zasad i instrumentów finansowych polityki spójności społeczno-gospodarczej UE. W Komunikacie Komisji z 2008 r. podkreśla się, że (KOM 2008b): „Wartość dodana procesu negocjacyjnego wykracza daleko poza środki finansowe. Dyskusje

z państwami członkowskimi, regionami, partnerami i podmiotami lokalnymi pokazały, że polityka ta jest katalizatorem zmian. Dała ona podstawy do opracowania skutecznych regionalnych i sektorowych strategii mających na celu wzmocnienie wzrostu gospodarczego i stworzenie lepszych i liczniejszych miejsc pracy. Przyczyniła się również do powstania mechanizmów zapewniających osiągnięcie długofalowych skutków oraz do lepszego wykorzystania środków publicznych. W rezultacie procesu negocjacyjnego poprawiła się znacząco jakość programów, a ich zakres zbliżył się zasadniczo do głównych priorytetów Wspólnoty”.

Proces europeizacji polityki spójności społeczno-gospodarczej oznacza jednak, że poszczególne kraje członkowskie, korzystając ze wsparcia z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, muszą jednocześnie uwzględniać wymogi sformułowane na szczeblu wspólnym. W odniesieniu do lat 2007–2013 takie wymogi znalazły wyraz w strategicznych wytycznych Wspólnoty z października 2006 r., w których przedstawiono ogólne priorytety nowego okresu programowania polityki spójności. Kraje członkowskie, uczestnicząc w procedurze programowania polityki spójności, zobowiązane są do przygotowania narodowych strategicznych ram odniesienia (NSRO), w których definiują priorytety odpowiednio do określonych na szczeblu UE. Zgodnie z postulatami Rady Europejskiej z grudnia 2007 r. programowanie polityki spójności, szczególnie w nowych krajach członkowskich, powinno uwzględniać regionalne podejście w większym stopniu niż w latach 2000–2006. Oznacza to, że UE wymusza prowadzenie polityki spójności opartej na wielopoziomowym systemie rządów i decentralizacji odpowiedzialności oraz zwiększaniu roli podmiotów usytuowanych na najniższym poziomie.

Kraj członkowski musi posiadać wizję swojego rozwoju społeczno-gospodarczego. Na przykład Polska opracowała **Strategię Rozwoju Kraju 2007–2015**, przyjętą przez Radę Ministrów w 2006 r. (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006). Horyzont czasowy Strategii Rozwoju Kraju pokrywa się z okresem nowej perspektywy finansowej UE na lata 2007–2013, wraz z zastosowaniem reguły wydatkowania środków $n + 2$ (tj. w ciągu dwóch kolejnych lat). Jest to nadrzędny, wieloletni dokument strategiczny, określający cele i priorytety rozwoju społeczno-gospodarczego Polski oraz warunki, które powinny ten rozwój zapewnić. Stanowi podstawę dla innych dokumentów rządowych i przyszłych działań. Priorytety zostały zdefiniowane w strategii następująco:

- *Priorytet 1.* Wzrost konkurencyjności i innowacyjności gospodarki,
- *Priorytet 2.* Poprawa stanu infrastruktury technicznej i społecznej,
- *Priorytet 3.* Wzrost zatrudnienia i podniesienie jego jakości,
- *Priorytet 4.* Budowa zintegrowanej wspólnoty społecznej i jej bezpieczeństwa,
- *Priorytet 5.* Rozwój obszarów wiejskich,
- *Priorytet 6.* Rozwój regionalny i podniesienie spójności terytorialnej.

Strategia Rozwoju Kraju stała się podstawą dla opracowania **Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia (Narodowej Strategii Spójności)**, dokumentu wymaganego przez UE. Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia realizowane są za pomocą programów operacyjnych – krajowych i regionalnych – będących przedmiotem negocjacji z UE. W latach 2007–2013 Polska wdraża 6 krajowych i 16 regionalnych programów operacyjnych, na które przeznaczone są środki uzyskane z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, krajowych środków publicznych i środki zaangażowane przez podmioty prywatne. Łączne środki przeznaczone na realizację programów wynoszą 85,56 mld EUR. Z tej sumy 67,3 mld EUR pochodzić będzie ze środków UE, 11,86 mld EUR z krajowych środków publicznych, a pozostałe 6,4 mld EUR zostanie zaangażowanych przez podmioty prywatne.

Programy operacyjne i środki przeznaczone na ich realizację są następujące⁵:

- Program Operacyjny **Infrastruktura i Środowisko**. Środki ogółem 37,6 mld EUR, w tym wkład unijny wynosić będzie 27,9 mld EUR, wkład krajowy zaś 9,7 mld EUR.
- 16 **Regionalnych Programów Operacyjnych**. 15,9 mld EUR środków UE i odpowiedni wkład każdego województwa.
- Program Operacyjny **Kapitał Ludzki**. 11,5 mld EUR, w tym wkład finansowy Europejskiego Funduszu Społecznego – ponad 9,7 mld EUR.
- Program Operacyjny **Innowacyjna Gospodarka**. Środki ogółem 9,7 mld EUR, w tym środki z UE 8,3 mld EUR – cała kwota pochodzi z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.
- Program Operacyjny **Rozwój Polski Wschodniej**. Pula środków przeznaczonych na Program z EFRR obejmuje kwotę około 2,27 mld EUR, w tym około 992 mln EUR specjalnych środków przeznaczonych decyzją Rady Europejskiej dla najbardziej niebezpiecznych regionów Unii Europejskiej (UE-25). Pozostała kwota, tj. około 1,3 mld EUR została przyznana przez polski rząd z ogólnej puli środków z EFRR przyznanych dla Polski.
- Program Operacyjny **Pomoc Techniczna**. 0,5 mld EUR pochodzi z środków UE i 0,1 mld EUR z środków krajowych.
- Program Operacyjny **Europejskiej Współpracy Terytorialnej**. Polska alokacja na realizację programów w ramach tego programu wyniesie 557,8 mln EUR. Dodatkowe 173,3 mln EUR zostanie przeznaczone przez Polskę na współpracę transgraniczną z państwami nie należącymi do Unii Europejskiej w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i Partnerstwa (EISP).

Wymienione programy są we wstępnej fazie realizacji. Dostępne są natomiast dane na temat wykorzystania środków przez Polskę w latach 2004–2006. Z końcem czerwca 2009 r. zakończył się bowiem okres kwalifikowania wydatków w programach operacyjnych realizowanych w pierwszym

okresie członkostwa w UE finansowanych z funduszy strukturalnych⁶. W przypadku Funduszu Spójności okres ten upływa z końcem roku 2010. Według informacji Ministerstwa Rozwoju Regionalnego (Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009) w ramach wszystkich programów operacyjnych oraz Inicjatyw Wspólnotowych zawarto umowy o dofinansowanie, dla których łączna wartość wkładu UE wynosi ponad 35,6 mld PLN i stanowi około 108% środków przeznaczonych dla Polski w latach 2004–2006. Beneficjenci ponieśli w ramach realizowanych przez siebie projektów wydatki kwalifikujące się do refundacji w wysokości odpowiadającej 101,7% alokacji UE. Natomiast łączna wartość wniosków o płatność z Funduszu Spójności przekazanych przez stronę polską do Komisji wyniosła 3,7 mld EUR, tj. 66,1% dostępnych dla Polski środków na lata 2004–2006. Całkowita kwota płatności otrzymanych przez Polskę z tego Funduszu wyniosła w lipcu 2009 r. 3,5 mld EUR, co stanowiło 62,4% dostępnej alokacji.

Dane MRR wskazują, że środki udostępnione Polsce do wykorzystania w ramach programów operacyjnych i inicjatyw wspólnotowych w latach 2004–2006 zostały spożytkowane na założone cele. Zakontraktowanie środków ponad dostępny limit wynika z zastosowania mechanizmu nadkontraktacji. Stopniowo realizowane są również projekty w ramach Funduszu Spójności. Rzeczywisty wpływ realizowanych projektów na polską gospodarkę i społeczeństwo, ich skutki dla rozwoju społeczno-gospodarczego Polski i w szerszym wymiarze – dla spójności społeczno-gospodarczej Unii Europejskiej – wymagają jednak kompleksowych badań w dłuższej perspektywie.

6. Podsumowanie

Punktem wyjścia do dyskusji o spójności społeczno-gospodarczej integrującego się obszaru jest stwierdzenie, iż międzynarodowa integracja gospodarcza może uwalniać siły prowadzące do zwiększenia się ekonomicznych, społecznych i terytorialnych dysproporcji. Środkiem zaradczym jest prowadzenie na szczeblu ugrupowania polityki wspierającej spójność społeczno-gospodarczą krajów członkowskich i ich regionów.

Spójność społeczno-gospodarcza oznacza harmonijny rozwój i zmniejszanie różnic pomiędzy poszczególnymi obszarami i regionami, w zakresie poziomu PKB na 1 mieszkańca, stóp zatrudnienia oraz bezrobocia.

Szacunkowe dane wskazują, że stopniowo zmniejszają się różnice w poziomie PKB na 1 mieszkańca między krajami członkowskimi. W okresie przedkryzysowym wrosła również średnia stopa zatrudnienia w całej UE-27, choć zmiany były mniejsze, niż wynikałoby z potrzeby realizacji celów odnowionej strategii lizbońskiej. Podobnie stopa bezrobocia zmniejszyła się do roku 2007 i następowała konwergencja między krajami. Kryzys gospodarczy będzie skutkował pogorszeniem się tych wskaźników.

Polska ciągle nie należy do wiodącej grupy krajów członkowskich w aspekcie poprawy spójności społeczno-gospodarczej rozszerzonej UE. W 2008 r.

pod względem wielkości PKB na 1 mieszkańca znajdowała się na czwartej pozycji od końca w rankingu wszystkich krajów członkowskich (UE-27). Znalazła się również w grupie krajów o najniższym poziomie stopy zatrudnienia UE. Ograniczenie wielkości stopy bezrobocia do poziomu jednocyfrowego okazało się wynikiem trudnym do utrzymania w warunkach kryzysu.

Ocena przeprowadzana na poziomie regionów wskazuje, że zmienia się na korzyść pozycja niektórych polskich regionów na tle sytuacji innych regionów unijnych. Na przykład województwa mazowieckie i śląskie znalazły się w pierwszej dziesiątce regionów UE, w których nastąpiły największe procentowo zmiany tzw. rdzenia klasy twórczej. Dwa inne polskie regiony, tj. województwa warmińsko-podlaskie i lubuskie, znalazły się wśród 10 regionów UE-27, w których nastąpiły największe redukcje stopy bezrobocia w latach 2000–2007.

Informacje o autorce

Prof. dr hab. Janina Witkowska – Uniwersytet Łódzki.

E-mail: janwit@uni.lodz.pl.

Przypisy

- ¹ Obliczeń tych dokonałam na podstawie (Eurostat 2009) oraz danych ze strony internetowej <http://europa.eu> (*Europa. Key facts and figures about Europe and the European*).
- ² Wskaźnik intensywności kapitału ludzkiego został obliczony przez Eurostat jako suma udziału populacji w wieku lat 25–64 ze średnim poziomem kwalifikacji i udziału populacji w wieku 25–64 lat z wyższym poziomem kwalifikacji, pomnożonym przez dwa. Wskaźnik ten jest następnie dzielony przez średnią dla UE-27 i mnożony przez 100.
- ³ Rdzeń klasy twórczej (*core creative class*) jest definiowany jako udział w populacji w wieku 15–64 lat takich zawodów, które wymagają tworzenia znacząco nowych form. Pojęcie i sposób pomiaru zostały zaczerpnięte z książki (Florida 2002).
- ⁴ *Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) – podstawowe informacje*. 2007, <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>.
- ⁵ Program Infrastruktura i Środowisko, 30.01.2009; Program Operacyjny Kapitał Ludzki na lata 2007–2013, 20.01.2009; Program Innowacyjna Gospodarka na lata 2007–2013, 18.09.2008; Program Operacyjny Rozwój Polski Wschodniej, 4.08.2008; Podział środków w ramach Programu Operacyjnego Rozwój Polski Wschodniej, 5.10.2007; Współpraca Terytorialna w latach 2007–2013, 11.02.2008; O programie Pomoc Techniczna na lata 2007–2013, 28.07.2008; Regionalne Programy Operacyjne w ramach funduszy strukturalnych na lata 2007–2013 (wszystkie programy operacyjne dostępne na stronie: <http://www.fundusze-strukturalne.gov.pl>).
- ⁶ Wyjątek stanowią trzy programy INTERREG IIIa, dla których ostateczny termin kwalifikowania wydatków przypada 31 grudnia 2009 r.

Bibliografia

COM 2009. *Report from the Commission to the European Parliament and the Council. Sixth Progress report on economic and social cohesion*, 295 final, Brussels, 25.06.2009.

- Commission Staff Working Document Accompanying the Sixth Progress Report on Economic and Social Cohesion*. 2009.
- Eurostat 2009. GDP per inhabitant varied by one to six across the UE-27 Member States. *Eurostat Newsrelease*, nr 94, 25.06.2009.
- Florida, R. 2002, *The Rise of the Creative Class*, Basic Books.
- GUS 2009. *Bezrobocie rejestrowane I–II kwartał 2009 r.*, Warszawa: GUS.
- KOM 2006. *Komunikat Komisji. Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności*, 281 wersja ostateczna, Bruksela, 12.06.2006.
- KOM 2008a. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Piąte sprawozdanie w sprawie postępów w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej. Rozwijające się regiony, wzrost gospodarczy w Europie*, 371 wersja ostateczna, Bruksela, 19.06.2008;
- KOM 2008b. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie wyników negocjacji dotyczących strategii i programów w ramach polityki spójności w okresie programowania 2007–2013*, 301 wersja ostateczna, Bruksela, 14.05.2008.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2006. *Strategia Rozwoju Kraju 2007–2015*, Warszawa, <http://www.ukie.gov.pl>.
- Ministerstwo Rozwoju Regionalnego 2009. *Wykorzystanie środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w ramach Narodowego Planu Rozwoju 2004–2006 oraz Narodowych Strategicznych Ram Odniesienia 2007–2013*, Warszawa.
- Molle, W. 2007. *European Cohesion Policy*, London and New York: Routledge.
- Narodowa Strategia Spójności (Narodowe Strategiczne Ramy Odniesienia) – podstawowe informacje*. 2007, <http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl>.
- Pelkmans, J. 2006. *European Integration: Methods and Economic Analysis*, wyd. III, Harlow: Pearson Education.