

Spójność społeczno-gospodarcza Unii Europejskiej jako podstawowy cel polityki strukturalnej

Artur Bołtromiuk, Ewa Magrel*

Ewolucja polityki strukturalnej UE

Polityka strukturalna Unii Europejskiej (UE) zaczęła kształtować się w latach 60., kiedy pojawiły się raporty Komisji Europejskiej (KE) uzasadniające potrzebę harmonizowania na szczeblu Wspólnoty rozwoju regionalnego oraz zostały utworzone pierwsze fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Socjalny (*European Social Fund – ESF*) – 1960 r., Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej – Sekcja Orientacji (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund – EAGGF*) – 1964 r. Traktat Rzymski o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie poświęcał wiele miejsca problemowi dysproporcji rozwojowych. Wprawdzie w jego preambule znalazł się zapis o konieczności zmniejszenia zapóźnienia rozwoju regionów najmniej uprzywilejowanych oraz wspierania będących w złej kondycji ekonomicznej gałęzi gospodarki, ale w ramach przewidzianych środków do realizacji tych celów nie znalazła się jeszcze polityka strukturalna. Ważnym etapem formułowania omawianej polityki było powołanie w marcu 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (*European Regional Development Fund – ERDF*), najważniejszego i największego obecnie instrumentu finansowania polityki strukturalnej.

Dużą wagę do kwestii rozwoju regionalnego zaczęto przywiązywać od połowy lat 80. Głównymi przyczynami wzrostu znaczenia zagadnień regionalnych na szczeblu wspólnotowym były: zaawansowanie budowy jednolitego rynku europejskiego (1987 r.) oraz proces rozszerzania Wspólnoty o Grecję (1981 r.), Hiszpanię i Portugalię (1986 r.) – kraje, w których poziom rozwoju gospodarczego był znacznie niższy niż w pozostałych państwach członkowskich, a wyrównywanie tych dysproporcji przekraczało możliwości finansowe budżetów krajowych. Stąd też w 1986 r. istniejące fundusze strukturalne zostały połączone w ramach jednej polityki, która po kolejnych reformach z 1988 r. i 1992 r. oraz utworzeniu w 1993 r. Finansowego Instrumentu Wspierania Rybołówstwa (*Financial Instrument of Fisheries Guidance – FIFG*) oraz Funduszu Spójności (*Cohesion Fund – CS*) przyjęła kształt zbliżony do obecnie funkcjonującej polityki strukturalnej. Cel tej polityki jest określony jako wspieranie wszechstronnego i harmonijnego rozwoju oraz zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej UE (zmniejszenie dysproporcji w poziomie rozwoju poszczególnych regionów i w poziomie życia ich mieszkańców)

* Dr Artur Bołtromiuk, mgr Ewa Magrel, Uniwersytet w Białymstoku.

przez pomoc słabiej rozwiniętym regionom i sektorom gospodarek państw członkowskich w rozwiązaniu ich najważniejszych problemów ekonomicznych.

Komisja Europejska zobligowana jest do sporządzania okresowych sprawozdań na temat postępu osiągniętego w zakresie spójności gospodarczej i społecznej¹. Ich zawartość określa art. 45 Rozporządzenia Rady (WE) 1260/1999 [1], zgodnie z którym analizie podlegają przede wszystkim zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej regionów oraz bezpośrednie przepływy inwestycyjne i ich oddziaływanie na wspólnotowy rynek pracy, a także wpływ funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i innych instrumentów finansowych na poprawę spójności. Ponadto dokumenty te obejmują wszelkie propozycje działań i polityk wspólnotowych, służących zmniejszeniu różnic rozwojowych.

Pierwszy raport poświęcony spójności, opracowany przez KE w 1996 r., stał się podstawą zmian polityki strukturalnej UE, ujętych w formalnych ramach Agendy 2000. Zmiany dotyczyły kwestii modyfikacji niektórych zasad tej polityki oraz kalkulacji i rozdziału środków pomocowych. Zgodnie z ustaleniami przyjętymi w Agendzie 2000 w zakresie koncentracji środków, fundusze strukturalne w latach 2000–2006 posłużyły realizacji mniejszej liczby głównych celów w porównaniu z okresem 1994–1999 – w miejsce siedmiu celów (4 regionalnych i 3 horyzontalnych) sformułowano trzy (2 regionalne i 1 horyzontalny)². Zmniejszeniu uległa także liczba inicjatyw wspólnotowych (z 13 do 4). Reforma polityki strukturalnej miała umożliwić m.in. osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego, podniesienie konkurencyjności i innowacyjności gospodarki, wzrost zatrudnienia, wyrównanie szans mężczyzn i kobiet, a także utrzymanie solidarności finansowej w ramach UE i poprawę efektywności wydatkowanych środków pomocowych.

Drugi raport dotyczący spójności, opublikowany na początku 2001 r., zawiera analizę zmian, jakie zaszły w dziedzinie spójności gospodarczej i społecznej w UE–15 od 1999 r. W związku ze zbliżającym się rozszerzeniem UE analiza ta została wzbogacona o dane dotyczące państw kandydujących³. Zebrane materiały posłużyły do stworzenia projekcji rezultatów rozszerzenia UE po 2004 r. Stanowią także podstawę dyskusji na temat przyszłości polityki strukturalnej w rozszerzonej Unii. Wyzwania dla polityki strukturalnej związane ze zharmonizowaniem rozwoju regionów UE–27 wymagają bowiem dalszych przemyśleń kierunków tej polityki oraz instrumentów służących jej realizacji. Pogłębienie różnic społecznych i gospodarczych, które przyniesie rozszerzenie UE, będzie stanowić dodatkowe uzasadnienie interwencji UE w kierunku wzmocnienia spójności i główne uzasadnienie konieczności głębokiej reformy polityki strukturalnej, zaprojektowanej na potrzeby obecnych państw członkowskich.

Proces rozszerzenia nie jest jednak jedyną przesłanką zapowiadanych zmian. Omawiany raport precyzuje priorytety KE, które muszą być uwzględnione w dyskusji poświęconej solidarności i spójności w rozszerzonej UE. Dotyczą one: 1) zachowania wiarygodności polityki strukturalnej dzięki posiadaniu środków adekwatnych do pojawiają-

¹ Zgodnie z obowiązującym prawem unijnym KE powinna co trzy lata przedłożyć takie sprawozdanie Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, Komitetowi Ekonomicznemu i Społecznemu oraz Komitetowi Regionów. Raporty w sprawie spójności zastąpiły raporty okresowe, które KE wydawała od początku lat 80. Ostatni okresowy raport dotyczący sytuacji i rozwoju regionów wydany został w 1999 r.

² Cele regionalne obejmują działania skierowane do regionów UE spełniających odpowiednie kryteria, natomiast cele horyzontalne odnoszą się do finansowania pomocy realizowanej na obszarze całej Unii.

³ Przyjęta w omawianym raporcie hipoteza robocza przewiduje rozszerzenie UE do 27 krajów.

cych się wyzwiań; 2) spełniania oczekiwań 500 mln obywateli UE–27, którzy dzięki tej polityce mają poczuć się „u siebie w domu”; 3) realizacji polityki strukturalnej w ramach wyraźniejszej niż w przeszłości wizji różnorodności poszczególnych części Europy oraz jej zróżnicowanych potrzeb (Europa zjednoczone, ale nie jednolita). Przewiduje się, iż osiągnięcie i zachowanie spójności gospodarczej i społecznej UE, umiejętność skutecznego rozwiązywania najpoważniejszych problemów będzie wymagało ustalenia w ramach polityki strukturalnej zarówno nowych wymiarów, jak i kierunków. Drugi raport spójności ma zapewnić praktyczny i obiektywny wkład w rozpoczęcie szerokiej debaty na ten temat.

Wybrane wskaźniki poziomu rozwoju gospodarki regionalnej

Drugi raport spójności zawiera przegląd wskaźników służących do pomiaru kondycji gospodarki regionalnej w krajach UE. W dokumencie tym szczególną uwagę zwraca się na: produkt krajowy brutto w przeliczeniu na jednego mieszkańca (PKB *per capita*) według parytetu siły nabywczej, PKB *per capita* w cenach bieżących bez uwzględniania mechanizmu dostosowawczego w postaci parytetu siły nabywczej, produkt narodowy brutto (PNB) oraz tzw. zieloną statystykę gospodarki. W treści raportu do określenia regionów peryferyjnych w UE–15 zostały użyte dwa dodatkowe wskaźniki: wskaźnik zatrudnienia i wysokość PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. Nie zostały one jednak szczegółowo omówione w części raportu poświęconej instrumentom pomiaru.

Podstawowym narzędziem oceny poziomu rozwoju gospodarczego w poszczególnych regionach i nierówności w tym zakresie jest PKB *per capita*⁴. Przydatność tej kategorii wynika z tego, iż:

- dobrze odzwierciedla efektywność gospodarki regionalnej;
- umożliwia pomiar regionalnego dochodu przed dokonaniem transferów publicznych i prywatnych skierowanych do wewnątrz i na zewnątrz regionu, co jest istotne z punktu widzenia spójności (w regionalnym dochodzie uwzględnia się jedynie to, co jest wytwarzane lokalnie). Stąd też regiony charakteryzujące się niskim poziomem produkcji i dużą skalą transferów związanych np. z zabezpieczeniem społecznym (co skutkuje wyższym poziomem końcowego dochodu) pozostają nadal w grupie regionów słabiej rozwiniętych;
- jest statystycznie silną kategorią obliczaną na ogół na poziomie regionalnym w racjonalnym okresie czasu;
- pozwala na dokonywanie korekty rzeczywistej ilości towarów i usług dostępnych w zamian za określoną sumę pieniędzy w poszczególnych krajach (gdzie poziom cen jest dość zróżnicowany)⁵.

Alternatywnym do omówionego wyżej wskaźnika poziomu rozwoju jest PKB *per capita* w cenach bieżących bez uwzględniania mechanizmu dostosowawczego w postaci parytetu siły nabywczej, który odzwierciedla raczej wartość rynkową produkcji w każ-

⁴ Omawiana kategoria jest szeroko stosowana w charakterze jednolitego, najbardziej użytecznego miernika kondycji gospodarki przez liczne instytucje międzynarodowe (m.in. Bank Światowy, IMF, OECD), naukowo-badawcze, banki centralne oraz przedsiębiorstwa prywatne.

⁵ Regionalne różnice cenowe nie są tu brane pod uwagę, chociaż mogą być istotne szczególnie tam, gdzie występują znaczne różnice wysokości dochodu między poszczególnymi regionami. Na przykład koszty utrzymania na północy Włoch są o wiele wyższe niż na południu i w zasadzie powinno to znaleźć odzwierciedlenie w obliczaniu omawianego wskaźnika.

dym regionie niż poziom realnie osiąganego dochodu. Taka konstrukcja wskaźnika zwiększa skalę regionalnego zróżnicowania. Ponieważ poziomy cen są pozytywnie skorelowane w stosunku do zamożności danego regionu, niskie wartości PKB *per capita* w mniej zamożnych regionach wykazują tendencję do częściowej korekty w górę poprzez niskie koszty utrzymania. Najbardziej widoczna zmiana dotyczy regionów o wartości PKB *per capita* w znacznym stopniu odbiegającej od średniej unijnej. Na przykład w Portugalii PKB *per capita* według parytetu siły nabywczej wynosi 76% średniej UE, natomiast bez uwzględnienia parytetu – zaledwie 50%. Z kolei w Szwecji i w Danii, gdzie koszty utrzymania są bardzo wysokie, wartość omawianego wskaźnika obliczanego drugą metodą jest prawie o $\frac{1}{4}$ wyższa [3].

Rozszerzając porównanie obydwu wskaźników na państwa kandydackie, wysokość ich średniego PKB *per capita* ulega redukcji z 38% średniej dla grupy UE-15 z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej do 16% w przypadku wyrażenia wartości PKB w cenach bieżących. W stosunkowo najlepiej rozwiniętej gospodarczo Słowenii wysokość PKB *per capita* w cenach bieżących jest niewiele wyższa niż 45% średniej UE w porównaniu do prawie 71% przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej. Najniższy poziom obu wskaźników występuje we wschodnich obszarach krajów ingerujących się z Unią (tabela 1).

Tabela 1. Wartość PKB *per capita* w krajach UE-27 w 2000 r. (USD)

Kraje UE-15	PKB <i>per capita</i>		Kraje kandydujące (KK-12)	PKB <i>per capita</i>	
	w cenach bieżących	wg parytetu siły nabywczej		w cenach bieżących	wg parytetu siły nabywczej
Austria	23 330	27 001	Bulgaria	2 377	5 560
Belgia	22 125	26 169	Czechy	4 818	14 285
Dania	30 416	29 495	Cypr	b.d.	b.d.
Finlandia	23 534	25 260	Estonia	3 627*	9 340
Francja	21 814	24 215	Litwa	2 874	6 980
Grecja	10 564	16 817	Łotwa	2 942*	7 070
Hiszpania	13 966	20 124	Malta	b.d.	b.d.
Holandia	22 949	27 836	Polska	4 078	9 685
Irlandia	24 756	29 174	Rumunia	1 515	6 360
Luksemburg	42 986*	46 743	Słowacja	3 654	11 643
Niemcy	22 622	25 893	Słowenia	10 076	17 310
Portugalia	6 984	18 021	Węgry	4 569	12 435
Szwecja	26 822	24 843			
Wlk. Brytania	16 947	24 398			
Włochy	19 281	25 161			

* dane za 2001 r.

Źródło: [2].

Jak stwierdzono wcześniej, zaletą PKB jest nieuwzględnianie transferów dochodu, w związku z czym wskaźnik ten ściślej odnosi się do dochodu wytworzonego w ramach danej gospodarki. Transfery takie nie ograniczają się jednak do przeprowadzanych w celach redystrybucyjnych, lecz obejmują również przekazywane lub otrzymywane środki finansowe (zarówno osób fizycznych, jak i firm), mogące mieć znaczący wpływ na wysokość dochodów dostępnych w danej gospodarce w celu zakupu towarów i usług. Transfery od pracowników zatrudnionych poza miejscem zamieszkania stanowiły w przeszłości znaczące źródło dochodu wielu państw i regionów (np. południowych Włoch). Obecnie równie duże znaczenie dla wielu gospodarek świata ma transfer zysków przez przedsiębiorstwa stanowiące własność zagraniczną oraz napływ zysków osiągniętych za granicą.

Oba rodzaje przepływu dochodów (za granicę i zza granicy) są uwzględniane przy wyliczaniu PNB.

Niestety, dane dotyczące wysokości PNB w odniesieniu do poszczególnych regionów UE nie są dostępne, głównie z uwagi na trudności pomiaru przepływów dochodu na poziomie regionalnym. Niemniej dostępne są dane odnośnie do wysokości PNB na poziomie państw. Największe różnice wystąpiły w Irlandii, gdzie wysokość PKB *per capita* wynosiła ponad 13% więcej niż wysokość PNB odzwierciedlająca znaczenie zysków z transferów zewnętrznych. Dlatego w 1999 r. irlandzki PNB *per capita* według parytetu siły nabywczej znajdował się poniżej średniej unijnej, podczas gdy wysokość PKB *per capita* kształtował się znacznie powyżej tego poziomu. Z podobnych powodów PNB dla Luksemburga również był znacząco niższy – prawie o 10% – niż wartość PKB. Jednakże w odniesieniu do innych państw członkowskich poza Grecją, gdzie napływ transferów zagranicznych spowodował zwiększenie dochodu o prawie 3%, różnica między PKB a PNB wynosiła około 2% lub była jeszcze mniejsza.

Innym użytecznym w pomiarze rozwoju gospodarki regionu wskaźnikiem jest wysokość średniej konsumpcji według parytetu siły nabywczej (wskaźnik stopy życiowej przeciętnego gospodarstwa domowego). Jej wartość oblicza się na podstawie badań ankietowych przeprowadzanych wśród gospodarstw domowych, przy czym nie jest ona miernikiem wartości dóbr wytworzonych w danej gospodarce, lecz raczej towarów i usług nabywanych przez gospodarstwa domowe. W przeciwieństwie do PKB wskaźnik ten uwzględnia import, pomijając eksport, który może mieć na poziomie regionalnym dosyć duże znaczenie. Pomija on również dochody transferowane za granicę, co jak wskazano wyżej jest czynnikiem istotnym np. w odniesieniu do Irlandii. Z uwagi na fakt, iż konsumpcja wykazuje tendencję do obniżania się znacznie poniżej poziomu spadku dochodów, w procesie osiągania zbieżności gospodarek zazwyczaj znajduje się ona na poziomie znacznie niższym niż wysokość wskaźnika PKB *per capita*.

Wartości średniej konsumpcji według parytetu siły nabywczej, podobnie jak PNB, nie są w UE dostępne na poziomie regionalnym. Tym niemniej interesujące są porównania tej kategorii na szczeblu państw. Najniższy poziom posiada Portugalia, w której typowa konsumpcja stanowi jedynie 58% średniej unijnej, głównie z uwagi na nierówność systemu dystrybucji dochodów. Kolejne dwa państwa objęte polityką spójności – Grecja i Hiszpania – mają bardzo podobny do pozostałych krajów UE-15 poziom średniej konsumpcji.

Do nowych koncepcji obliczania poziomu rozwoju gospodarki proponowanych przez KE należy tzw. zielona statystyka gospodarcza, stanowiąca próbę uwzględnienia w rachunku ekonomicznym kosztów i korzyści ekologicznych. Zasadniczym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem „zielonej rachunkowości” jest rozumowanie, iż w konstrukcji standardowych wskaźników (PKB, PNB) pomijana jest część kosztów wykorzystywania środowiska przyrodniczego w procesie produkcji (np. kwestie wyczerpywania się ograniczonych zasobów środowiskowych). Proponowane rozwiązania stanowią zatem próbę pomiaru rzeczywistych kosztów utraty ograniczonych zasobów oraz szkód wyrządzonych środowisku przez proces produkcji, a także włączenia wyraźnie sprecyzowanych obliczeń w tym zakresie (np. w postaci kosztu rozwijania alternatywnych zasobów lub uporządkowania środowiska) do kalkulacji wysokości PKB.

Kwestia pieniężnej wyceny wartości środowiskowych, które w dużym stopniu są niewymierne, jest jednak na tyle złożona, że jak dotąd nie powstały ogólnie uznawane metody kalkulacji „zielonego” PKB. Bardziej ograniczone podejście polega na sporządze-

niu wyceny zanieczyszczeń wytwarzanych w poszczególnych sektorach lub wyodrębnieniu nakładów mających związek ze środowiskiem przyrodniczym i włączenie ich do ogólnokrajowej statystyki gospodarczej w charakterze aneksu. Jednakże zastosowanie takiej metody oznaczałoby, iż dodatkowe dane postrzegane byłyby w dużej mierze jako substytut danych odnoszących się do tradycyjnie liczonego PKB. Komisja Europejska opowiedziała się za podejściem pośrednim, zakładającym sporządzanie dodatkowych wyliczeń dotyczących pewnej grupy aktywów, takich jak: lasy, złoża minerałów, zasoby wodne i jakość powietrza. Tam gdzie jest to możliwe, wartości pieniężne są obliczane w odniesieniu do pojedynczych aspektów każdego z tych dóbr (np. wartość lasów mierzona ilością produkowanego drewna czy wartością dostarczanego wyciecznika lub koszt oczyszczenia zasobów wodnych do określonego standardu). W innych przypadkach dokonywana jest kalkulacja fizycznych wartości (np. emisja CO₂).

Zróznicowanie regionalne UE w świetle drugiego raportu spójności [3]

Historycznie rzecz biorąc, zarówno aktywność gospodarcza, jak i kapitały oraz wykwalifikowana siła robocza były – z kilkoma wyjątkami – skoncentrowane w geograficznym centrum UE. Mimo prowadzonej od ponad 20 lat polityki strukturalnej nadal istnieją wyraźne różnice regionalne między krajami UE. Biorąc pod uwagę wartość PKB *per capita* mierzonego według parytetu siły nabywczej można podzielić państwa członkowskie na dwie grupy: 1) Hiszpanię, Grecję i Portugalię, gdzie wskaźnik ten wynosi zaledwie 67–82% średniej UE oraz 2) pozostałe kraje, gdzie jest on zbliżony lub wyższy od średniej. Sytuacja taka utrzymuje się pomimo znaczącego postępu spójności, uzyskanego przez regiony zlokalizowane na południowo-zachodnich peryferiach Unii w ciągu ostatniej dekady. Dynamika rozwoju tych regionów jest bowiem i prawdopodobnie w średniookresowej perspektywie czasowej będzie zbyt mała, by podważyć aktualność modelu centrum–peryferie, który w istocie zostanie wzmocniony wraz z akcesją państw Europy Środkowej. Wprawdzie w przyszłości można sobie wyobrazić trzy różne efekty rozszerzenia UE: 1) zwiększoną koncentrację działalności gospodarczej, 2) większe jej rozproszenie lub 3) niewielką zmianę istniejącego modelu gospodarczego, to na przestrzeni ubiegłych 20–30 lat model przestrzenny aktywności gospodarczej praktycznie się nie zmienił. W konsekwencji aktywność ekonomiczna w UE pozostaje w znacznym stopniu skoncentrowana na relatywnie niewielkim obszarze centralnym. Nie ma dowodów na to, iż wzrost kosztów występujący w rozwiniętych regionach, który wynika z większej gęstości zaludnienia i wyższych płac, samoistnie doprowadzi do korekty tej nierównowagi.

Poza dysproporcjami w odniesieniu do całego obszaru UE należy podkreślić istnienie wielu różnic regionalnych wewnątrz poszczególnych państw członkowskich. Szczególnie niejednolite regionalnie są gospodarki Włoch i Niemiec. Kontrast między poziomem rozwoju najbogatszych i najbiedniejszych 10% regionów jest bardzo wyraźny. Te pierwsze (stolice północnych państw członkowskich, zamożne regiony południowych Niemiec i północnych Włoch) posiadają średnią wartość PKB *per capita* wyższą o 60% od średniego poziomu UE, podczas gdy te drugie (Grecja, francuskie departamenty zamorskie oraz część regionów Portugalii, Hiszpanii i południowych Włoch) – wartość PKB prawie 40% niższą od średniej unijnej. Innymi słowy: w grupie 10% najzamożniejszych regionów PKB *per capita* jest około 2,5-krotnie wyższy niż w grupie 10% regionów najbiedniejszych. Analogicznie grupa 25% zamożnych regionów osiąga PKB na poziomie dwu-

krotnie przewyższającym PKB 25% regionów zapóźnionych oraz wytwarza $\frac{1}{3}$ globalnego PKB UE w porównaniu do $\frac{1}{6}$ wytwarzanej w drugiej grupie regionów.

W celu nadania koncepcji centrum–peryferie praktycznej treści, opracowany został tzw. wskaźnik dostępności, umożliwiający – w odniesieniu dla każdego regionu – oszacowanie czasu niezbędnego do dotarcia do innych regionów, z uwzględnieniem ich znaczenia gospodarczego. Według tego wskaźnika regiony UE można podzielić na trzy grupy: 1) centralne – wskaźnik dostępności powyżej 150% średniej UE–27; 2) peryferyjne – poniżej 40% średniej; 3) pośrednie – 40–150%. W tak wyznaczonych regionach centralnych, stanowiących 14% unijnego terytorium, widoczna jest bardzo duża koncentracja działalności gospodarczej (47% PKB) i ludności (33%). Gęstość zaludnienia w tych regionach jest 3,7 razy wyższa niż w regionach peryferyjnych. W 77 z 88 centralnych regionów (poziom NUTS 2) wysokość PKB *per capita* kształtowała się w 1998 r. powyżej średniej unijnej, natomiast w 88 ze 111 peryferyjnych regionów poziom ten był niższy od średniej. Średnia wysokość PKB *per capita* w centralnych regionach dwukrotnie przewyższała poziom regionów położonych na peryferiach, a wydajność była na tych obszarach 2,4 razy wyższa.

Regiony centralne cechuje silna koncentracja działalności badawczo-rozwojowej – w 1997 r. nakłady na badania naukowe i rozwój kształtowały się tu na poziomie 2,1% PKB, podczas gdy w regionach peryferyjnych – 0,9%. Należy dodać, iż struktura kosztów produkcji w firmach w ostatnich latach uległa znacznym zmianom, przy czym stałe koszty badań i nakładów rozwojowych wzrosły, a koszty związane z transportem zmalały. Ponieważ badania rozwojowe oraz inne strategiczne rodzaje działalności o wysokich parametrach wartości dodanej są skoncentrowane w regionach centralnych, gdzie usytuowana jest niezbędna specjalistyczna infrastruktura oraz *know-how*, sytuacja taka stanowi czynnik sprzyjający rosnącej polaryzacji w obrębie UE oraz koncentracji działalności o niskich parametrach wartości dodanej na obszarach peryferyjnych.

W regionach centralnych jest również bardziej rozwinięty układ komunikacyjny. Nasylenie autostradami jest tu cztery razy większe niż na obszarach peryferyjnych; zlokalizowanych jest o 40% więcej linii kolejowych, a jeśli chodzi o długość linii dwutorowych – jest ona dwukrotnie większa. Istnieją jednak oznaki relatywnych zmian, zwłaszcza na tych obszarach peryferyjnych, które posiadają najlepiej rozwiniętą sieć dróg i gdzie jest ona nadal rozbudowywana. Regiony Lizbony i Andaluzji w Hiszpanii czy Attyki w Grecji mają w niedalekiej przyszłości szansę znacznego podniesienia wskaźnika dostępności.

Sektorowy model zatrudnienia w regionach centralnych jest również odmienny od peryferyjnego – siedmiokrotnie niższy jest udział zatrudnionych w rolnictwie, podczas gdy w usługach stanowi 69% (w regionach peryferyjnych – 53%). Bardzo zbliżone jest natomiast zatrudnienie w przemyśle (po około 30%). Sytuacja taka odzwierciedla istniejący poziom konkurencyjności regionalnych gospodarek, co pozwala zrozumieć dlaczego wskaźnik zatrudnienia w centralnych regionach wynosi ponad 67%, natomiast w peryferyjnych około 59%.

Koncentracja aktywności gospodarczej i zaludnienia na ograniczonym obszarze wywiera niekorzystne skutki nie tylko na regiony peryferyjne, lecz także na centralne, w których jest odpowiedzialna głównie za zagęszczenie ruchu i dużą presję na środowisko naturalne. O ile wąskie gardła transportowe i korki uliczne na obszarach peryferyjnych są rezultatem niskiego standardu infrastruktury i braków połączeń, w centralnych regionach wynikają one z ograniczeń przepustowości i nadmiernego ruchu. Negatywne konsekwencje

przeludnienia i koncentracji produkcji przejawiają się tu np. w wyższym – 2,3 razy w relacji z regionami peryferyjnymi – poziomie toksycznych emisji do atmosfery.

Po akcesji dwunastu krajów kandydackich Unia obejmować będzie o wiele więcej obszarów, gdzie poziom rozwoju znacznie odbiega od średniej (tabela 2). Do istniejącej południowej peryferii morskiej dodana zostanie nowa – wschodnia peryferia kontynentalna. W efekcie aktywność gospodarcza będzie w jeszcze większym stopniu skoncentrowana. W obrębie UE–27 z punktu widzenia wysokości PKB *per capita* można, w miejsce obecnego podziału na dwie grupy, wyodrębnić trzy grupy państw. Obecne państwa członkowskie UE z wyjątkiem Hiszpanii, Grecji i Portugalii stanowią pierwszą grupę krajów charakteryzującą się poziomem PKB *per capita* przeciętnie o 20% przewyższającym nową hipotetyczną średnią unijną. Wymienione trzy państwa wraz z Cyprem, Republiką Czeską, Słowenią i Malcią składają się na drugą grupę o PKB *per capita* na poziomie około 80% średniej UE–27, podczas gdy pozostała ósemka państw kandydackich stanowi trzecią grupę z wysokością PKB *per capita* znacznie poniżej tej średniej (przeciętny poziom PKB *per capita* – 40%).

Tabela 2. Wybrane wskaźniki zróżnicowania poziomu rozwoju krajów UE–27

Kraj	PKB <i>per capita</i> w 1997 r.			Stopa bezrobocia w 1998 r.	Struktura zatrudnienia w 1999 r.		
	euro	UE–15 = 100	UE–27 = 100		rolnictwo	przemysł	usługi
Austria	21 443	111,9	129,6	4,8	6,5	29,6	64,0
Belgia	21 343	111,4	129,0	9,3	2,2	27,2	70,5
Dania	23 047	120,3	139,3	5,4	3,7	26,4	69,7
Finlandia	19 095	99,6	115,4	12,7	7,1	28,2	64,5
Francja	18 981	99,1	114,7	11,4	4,4	26,4	69,2
Grecja	12 629	65,9	76,3	9,8	17,8	23,0	59,2
Hiszpania	15 299	79,8	92,5	19,1	7,9	30,4	61,7
Holandia	21 609	112,8	130,6	4,0	3,3	21,7	70,3
Irlandia	19 565	102,1	118,3	7,9	9,0	28,7	61,7
Luksemburg	33 353	174,0	201,6	2,8	2,9	21,5	75,2
Niemcy	20 769	108,4	125,6	9,8	2,8	34,4	62,8
Portugalia	14 030	73,2	84,8	4,7	13,7	35,8	50,5
Szwecja	19 539	102,0	118,1	8,9	3,1	25,9	71,0
Wlk. Brytania	19 534	101,9	118,1	6,2	1,7	26,6	71,4
Włochy	19 493	101,7	117,8	12,3	5,8	32,7	61,5
UE–15	19 163	100,0	115,8	10,1	4,7	29,6	65,5
Bułgaria	4 336	22,6	26,2	16,0	24,4	32,6	43,0
Czechy	12 106	63,2	73,2	5,9	5,6	41,5	52,9
Cypr	15 009	78,3	90,7	3,3	10,2	23,2	66,6
Estonia	6 898	36,0	41,7	9,6	9,5	33,2	57,4
Litwa	5 748	30,0	34,7	12,5	20,7	18,7	60,6
Łotwa	5 155	26,9	31,2	14,5	20,6	26,8	52,6
Malta	b.d.	b.d.	b.d.	5,1	b.d.	b.d.	b.d.
Polska	6 781	35,4	41,0	9,9	18,1	31,4	50,5
Rumunia	5 820	30,4	35,2	5,6	42,0	28,8	29,3
Słowacja	8 692	45,4	52,5	14,4	8,1	39,4	52,4
Słowenia	12 907	67,4	78,0	7,4	12,7	40,0	47,3
Węgry	9 108	47,5	55,1	8,9	7,3	34,8	57,9
KK–12	7 298	38,1	44,1	b.d.	20,9	32,0	47,1
UE–27	16 542	86,3	100,0	b.d.	8,1	30,0	61,6

Źródło: [3].

Rozszerzenie stanowić będzie wyzwanie dla polityki spójności głównie w dwóch wymiarach. Po pierwsze, doprowadzi ono do ponad dwukrotnego zwiększenia liczby ludności mieszkającej w regionach o poziomie PKB *per capita* poniżej 75% obecnej średniej UE-15 – z 19% ogólnej liczby mieszkańców w UE-15 (71 mln osób) do 36% w UE-27 (174 mln)⁶. Po drugie, nastąpi wzrost skali istniejących dysproporcji. W 1998 r. poziom PKB *per capita* w najslabiej rozwiniętych regionach UE stanowił przeciętnie 66% obecnej średniej unijnej. W najslabszych regionach państw kandydackich analogiczne wartości były znacznie niższe – około 37% średniej UE-15, natomiast łącznie dwie grupy regionów słabiej rozwiniętych w UE-27 posiadałyby PKB *per capita* na poziomie 48% średniej unijnej.

Przyłączenie dwunastu krajów kandydackich pozostanie praktycznie bez wpływu na tożsamość regionów Unii posiadających najwyższy poziom PKB *per capita*, lecz całkowicie zmieni skład i relatywny poziom dochodu regionów o najniższych wartościach PKB. W następstwie rozszerzenia 27 słabo rozwiniętych regionów obecnej Unii z 49 mln mieszkańców znajdzie się powyżej granicy 75% średniej obliczonej dla UE-27⁷. Sytuacja taka świadczy jedynie o relatywnej poprawie wewnątrzunijnej pozycji tych regionów, nie oznacza zaś automatycznego rozwiązania ich problemów rozwojowych. Grupa 10% najslabiej rozwiniętych regionów (biorąc pod uwagę liczbę ludności) w powiększonej Unii składać się będzie całkowicie z regionów położonych we wschodniej Polsce, Bułgarii i Rumunii, a także na Litwie i Łotwie. Grupa 25% regionów o najniższych wartościach PKB *per capita* obejmie prawie wszystkie regiony w państwach kandydackich oraz bardzo nieliczne rejony dzisiejszych państw członkowskich UE: większość regionów Grecji, Wyspy Azorskie i Maderę w Portugalii oraz Andaluzję i Extremadurę w Hiszpanii. Należy też zwrócić uwagę na skalę redukcji wysokości PKB *per capita* na obszarze 10% najslabiej rozwiniętych regionów – z 61% średniej UE-15 do 31% średniej UE-27.

Badania potencjalnych skutków zbliżającego się rozszerzenia dla regionalnej równowagi w UE wskazały na potrzebę podejmowania odpowiednich działań na szczeblu Unii i poszczególnych państw członkowskich w celu zapobieżenia możliwemu zwiększeniu dysproporcji rozwojowych. Konkluzja ta opiera się na stwierdzeniu, iż pozostawienie problemu zrównoważenia rozwoju gospodarczego w UE-27 wyłącznie siłom rynku nie przyniesie oczekiwanych w tym zakresie rezultatów. Koncentracja aktywności ekonomicznej w silniejszych gospodarczo regionach może prowadzić do zwiększenia efektywności produkcji w UE jako całości w krótszej perspektywie, ale możliwe, że będzie to odbywać się kosztem długofalowej konkurencyjności unijnej gospodarki, zwłaszcza iż sytuacja taka może zaszkodzić potencjałowi produkcyjnemu słabszych regionów i skutkować obniżeniem ich zdolności do wykorzystywania posiadanych względnych atutów.

Skalę wyzwań dla spójności ekonomicznej w grupie państw UE-27 można ocenić jako podwójną w porównaniu z UE-15. Rozpiętość wskaźnika PKB *per capita* w regionach o najwyższych i najniższych dochodach w rozszerzonej Unii będzie dwa razy większa od dysproporcji notowanych obecnie (podobnie jak w przypadku różnic między państwami). Przy tym średni poziom PKB *per capita* grupy 25% najbogatszych regio-

⁶ Po naturalnym zmniejszeniu się średniego poziomu PKB *per capita* w UE-27 w regionach o niższym od średniej wskaźniku PKB *per capita* mieszkałoby 26% ogólnej liczby ludności.

⁷ Na przykład o ile w chwili obecnej jedynie region Ipeiros w Grecji charakteryzuje się dochodem na poziomie niższym niż 50% średniej unijnej, w rozszerzonej UE około 79 mln ludzi zamieszkiwałoby regiony o PKB *per capita* niższym niż notowane w regionie Ipeiros.

nów UE-27 będzie 3,3 razy wyższy niż w grupie 25% najbiedniejszych regionów w porównaniu do obecnie notowanego stosunku w wysokości 1,9; natomiast grupa 10% najzamożniejszych regionów po poszerzeniu dysponowałaby wysokością tego wskaźnika przewyższającą 5,3 razy poziom grupy 10% regionów najmniej zamożnych wobec wskaźnika 2,4 notowanego w UE-15.

Ponadto wydaje się, że wyzwania stojące przed polityką strukturalną będą aktualne przez długi czas. Jeśli kraje kandydackie utrzymałyby tempo wzrostu zbliżone do państw objętych polityką spójności w okresie minionych 10 lat, ich obecny poziom PKB *per capita* implikuje okres osiągania spójności odpowiadający długości życia przynajmniej dwóch pokoleń. Nawet przy założeniu tempa wzrostu jaki był udziałem Irlandii w okresie ostatniej dekady osiągnięcie poziomu równego 90% PKB *per capita* UE-15 zajęłoby jej nowym członkom 20 lat.

Implikacje dla Polski

Polska jest największym krajem kandydującym do członkostwa w UE, charakteryzującym się przy tym znaczącymi dysproporcjami regionalnymi (tabela 3). Najbogatszym województwem jest mazowieckie, gdzie w 1997 r. PKB *per capita* wynosił 10 193 €, a to głównie dzięki pozycji miasta stołecznego Warszawy, która kumuluje inwestycje i generuje relatywnie wysoką wartość PKB *per capita* równą 250% średniej krajowej (około 115% średniej UE-15). Najbiedniejszymi regionami są: województwo świętokrzyskie oraz województwa śląskie i pomorskie, które w 1997 r. posiadały wartość PKB w przedziale 70–75% średniej krajowej oraz 25–28% średniej unijnej.

Tabela 3. Regionalne zróżnicowanie PKB *per capita* wg parytetu siły nabywczej w Polsce w 1997 r. (poziom NUTS 2)

Województwo	PKB <i>per capita</i> (€)	PKB <i>per capita</i> (Polska = 100)	PKB <i>per capita</i> (UE-15 = 100)	PKB <i>per capita</i> (UE-27 = 100)
Dolnośląskie	6 404	94,4	33,4	38,7
Kujawsko-pomorskie	5 700	84,1	29,7	34,5
Lubelskie	4 964	73,2	25,9	30,0
Lubuskie	5 808	85,7	30,3	35,1
Łódzkie	6 381	94,1	33,3	38,6
Małopolskie	6 046	89,2	31,6	36,5
Mazowieckie	10 193	150,3	53,2	61,6
Opolskie	5 835	86,0	30,4	35,3
Podkarpackie	5 107	75,3	26,7	30,9
Podlaskie	4 918	72,5	25,7	29,7
Pomorskie	6 768	99,8	35,3	40,9
Śląskie	7 815	115,2	40,8	47,2
Świętokrzyskie	4 761	70,2	24,8	28,8
Warmińsko-mazurskie	5 226	77,1	27,3	31,6
Wielkopolskie	7 323	108,0	38,2	44,3
Zachodniopomorskie	6 532	96,3	34,1	39,5
Polska	6 781	100,0	35,4	41,0

Źródło: [3].

Polska od pięciu lat pozostaje na podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, nie zmniejszając dystansu dzielącego ją od krajów UE. Z danych KE wynika, że w latach 1998–2002 wskaźnik PNB *per capita* w Polsce oscylował w granicach 38–40% średniej

UE-15 (tabela 4). W tym czasie dogoniła nas Litwa, a Łotwa zmniejszyła dystans do naszego kraju z 10 do 4 punktów procentowych. Ponieważ łotewska gospodarka rozwija się w tempie 5,5–6,0%, zdaniem KE również w tym kraju poziom rozwoju w momencie poszerzenia Unii będzie wyższy niż w Polsce. Pozostałe kraje Europy Środkowej osiągnęły znacznie wyższy poziom rozwoju niż Polska. Od 1998 r. Węgry nadrobiły aż 9 punktów procentowych, osiągając 57% średniej unijnej. Dla Czech wskaźnik jest jeszcze wyższy (60%), choć od lat pozostaje na zbliżonym poziomie. Wśród państw UE-15 najbiedniejsza jest Grecja, ale i tu poziom zamożności (68%) jest prawie dwa razy wyższy niż w Polsce.

Tabela 4. PNB *per capita* według parytetu siły nabywczej w krajach przystępujących do UE w latach 1998–2002 (UE-15 = 100)

Kraj	1998	1999	2000	2001	2002
Czechy	63	59	56	59	60
Cypr	78	82	75	73	72
Estonia	40	38	40	40	42
Litwa	32	34	35	38	39
Łotwa	28	28	31	34	35
Malta	54	55	b.d.	b.d.	b.d.
Polska	38	39	40	40	39
Słowacja	50	49	46	47	47
Słowenia	69	68	70	72	74
Węgry	48	49	50	53	57

Źródło: Komisja Europejska.

Poważnym problemem Polski jest słaba wydajność w rolnictwie, które wytwarza jedynie 3,1% dochodu narodowego, choć zatrudnia prawie $\frac{1}{5}$ siły roboczej. Przeciętny producent rolny jest więc siedem razy mniej wydajny niż pracujący w działach pozarolniczych. Niepokojący jest też spadek udziału osób w wieku produkcyjnym, które rzeczywiście pracują. Obecnie stanowią oni zaledwie 51,5% tej grupy wiekowej, podczas gdy w 1998 r. – 59,0%. Co prawda wydajność zatrudnionych szybko rośnie, jednak jest to przede wszystkim efekt dużych zwolnień. Z tego powodu Polska w UE-25 będzie krajem o najwyższym poziomie bezrobocia⁸. Do przyczyn strukturalnych zahamowania rozwoju dochodzi niemal zupełne zaniechanie prywatyzacji oraz zniechęcenie zachodniego kapitału do inwestycji w Polsce. Narastającym problemem pozostaje też stan finansów publicznych.

Polska stając się państwem członkowskim UE w całości będzie traktowana jako region zapóźniony w rozwoju. Dlatego też należy dokonać szczegółowego przeglądu priorytetów i obszarów wsparcia, tak by rozwój regionalny przebiegał w harmonijny sposób. Europejska polityka regionalna wraz z jej instrumentami stanowi ważne ogniwo działań dla polskich władz centralnych i samorządowych, które często muszą przeorientowywać swój tradycyjny sposób myślenia o polityce regionalnej. Należy jednak pamiętać, że unijne wsparcie nie zastąpi działań na szczeblu krajowym i regionalnym, może być jedynie uzupełniające, choć przy tym bardzo ważne źródło dla dynamizacji rozwoju regionalnego. Z punktu widzenia polityki strukturalnej UE nasz kraj stanowi największe wyzwanie. Zapóźnienie Polski bowiem może bardzo utrudnić pierwsze lata członkostwa.

⁸ W grudniu 2002 r. stopa bezrobocia w Polsce wynosiła 18,1% (wzrost od grudnia 1998 r. o 7,6 punktu procentowego).

Literatura

1. Council Regulation (EC) No 1260/1999 of 21 June 1999 laying down general provisions on the Structural Funds, "Official Journal of the European Communities" 1999, L 161.
2. Roczniki statystyczne RP, 2001, 2002, GUS, Warszawa 2001, 2002.
3. *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory – Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Luxembourg 2001.