

**Mirosława Klamut**

Akademia Ekonomiczna we Wrocławiu

## **PRZESŁANKI REALIZACJI NOWEJ POLITYKI SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2007-2013**

### **1. Spójność i konkurencyjność w Traktacie o Unii Europejskiej**

Zgodnie z Traktatem z Maastricht o Unii Europejskiej (1992) osiągnięcie korzyści każdego z jej członków stanowi podstawowy cel pogłębiania procesu integracji europejskiej. W art. 158 tego traktatu Wspólnota stwierdza, że „wspierając wszechstronny, harmonijny swój rozwój będzie rozwijać i kontynuować działania prowadzące do zwartości ekonomicznej i społecznej, a w szczególności będzie dążyć do zredukowania różnic w stopniach rozwoju poszczególnych regionów, jak również zmniejszenia zacofania najmniej uprzywilejowanych regionów...”<sup>1</sup>. Niewątpliwie są to cele bardzo ambitne, ale zarazem bardzo trudne do spełnienia. Promowanie postępu gospodarczego i społecznego oraz wysokiego poziomu zatrudnienia, a więc wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej Unii, jest wyrazem dążenia do budowy społeczeństwa europejskiego spełniającego coraz wyższe standardy i z równością szans. W kolejnym art. 159 traktatu Wspólnota stwierdza, że ważną rolę do odegrania mają w tym zakresie również państwa członkowskie. Powinny w tym celu prowadzić i **koordynować swoją politykę gospodarczą w taki sposób, by proces ten odbywał się na drodze osiągnięcia zrównoważonego i trwałego rozwoju, szczególnie przez stworzenie obszaru po-**

---

<sup>1</sup> *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, red. Z. Brodecki, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 362-366. Należy podkreślić, że postęp w osiągnięciu spójności w trzech wymiarach – spójności gospodarczej, społecznej i przestrzennej – ma obowiązek być monitorowany przez Komisję Europejską. W tym celu Komisja została traktatowo zobowiązana do składania sprawozdania Parlamentowi Europejskiemu, Radzie Europejskiej oraz Komitetowi Ekonomiczno-Społecznemu, jak również Komitetowi Regionów.

zbowionego granic wewnętrznych oraz ustanowienie unii gospodarczej i monetarnej docelowo z jedną walutą<sup>2</sup>. Dla polityki makroekonomicznej każdego członka UE obecnie oznacza to, że powinna ona być zdolna do spełnienia w bliskiej przyszłości wszystkich wymagań funkcjonowania unii walutowej, co oznacza, że powinna spełniać nominalne kryteria konwergencji (zbieżności) zdefiniowane w art. 121 TWE i w protokole do tego traktatu.

Nominalne kryteria zbieżności
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kraj ubiegający się o członkostwo w obszarze wspólnej waluty musi osiągnąć stabilny poziom cen. Stabilność ta musi mieć charakter trwały. Kryterium inflacyjne jest spełnione wtedy, gdy stopa inflacji nie przekracza średniej inflacji w trzech krajach członkowskich Unii Europejskiej o najbardziej stabilnych cenach więcej niż o 1,5 punktu procentowego. W warunkach funkcjonowania unii walutowej za takie kraje mogą być uznane te, których stopa inflacji jest najbliższa stabilności cen określonej przez Europejski Bank Centralny, tzn. jest poniżej 2%</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kryteria stabilności finansów sektora instytucji rządowych i samorządowych są spełnione, jeśli w czasie oceny kraj członkowski nie jest objęty procedurą nadmiernego deficytu zainicjowaną przez Komisję Europejską i zatwierdzoną przez Radę UE zgodnie z art. 1004 traktatu. Nadmierny deficyt występuje wówczas, gdy relacja planowanego lub faktycznego deficytu budżetowego do PKB przekracza 3% lub relacja zadłużenia publicznego do PKB przekracza 50%. W okresie wyjątkowo niekorzystnej koniunktury gospodarczej możliwe jest nieznaczne przekroczenie wartości referencyjnej relacji deficytu do PKB. Także „wystarczające tempo” spadku relacji długu w stosunku do PKB może prowadzić do zaniechania wszczęcia procedury, pomimo że relacja ta przekracza wartość referencyjną. Procedura nadmiernego deficytu została rozwinęta w Pakcie stabilności i wzrostu, obowiązującego (choć w różnym stopniu) wszystkie kraje członkowskie UE</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kraj członkowski musi respektować standardowe pasmo wahań kursu walutowego przewidziane w systemie ERM II, bez poważnych napięć przynajmniej w ciągu dwóch lat przed dokonaniem oceny. W szczególności państwo członkowskie nie może zdewaluować kursu swojej waluty wobec euro z własnej inicjatywy przez dwa lata. Uczestniczenie w europejskim systemie walutowym zobowiązuje do utrzymania kursu swojej waluty w granicach <math>\pm 15\%</math> od centralnego parytetu liczonego w stosunku do euro</li> </ul>

<sup>2</sup> Fundamenty unii gospodarczej i walutowej (*economic and monetary union* – EMU) stworzył raport przygotowany przez J. Delorsa w 1989 r. W raporcie podkreśla się, że obie części unii – gospodarcza i walutowa – muszą stanowić nierozdzielalną całość, ponieważ integracji walutowej, polegającej na osiągnięciu pełnej wymiwalności walut, liberalizacji przepływów kapitałowych, integracji europejskich rynków finansowych, eliminacji wahań kursowych i przyjęciu wspólnej waluty, musi sprzyjać integracja gospodarcza polegająca na poszanowaniu zasad jednolitego rynku wewnętrznego, wspólnej polityki konkurencji, zmniejszenia dysproporcji regionalnych oraz ściślej szej koordynacji polityki makroekonomicznej (ale nie jej scentralizowania) na poziomie wspólnotowym, zwłaszcza polityki fiskalnej.

- Nominalna długookresowa stopa procentowa nie może przekraczać średniej stopy procentowej trzech krajów członkowskich UE o najbardziej stabilnych cenach więcej niż o 2 punkty procentowe. Kryterium to jest oparte na rentowności długoterminowych obligacji państwowych (10-letnich) lub porównywalnych papierów wartościowych emitowanych przez Skarb Państwa. W celu uniknięcia nadmiernych wahań wartości referencyjnej wykorzystuje się średnią rentowność obligacji obserwowaną w ciągu roku (12-miesięczną średnią ruchomą) w trzech krajach UE o najniższych średniorocznych stopach inflacji HICP\*

\* HICP (*harmonised index of consumer prices*) – zharmonizowany indeks cen konsumpcyjnych, umożliwiający porównanie zmian cen w krajach UE. Zharmonizowane indeksy cen członków UE służą do obliczenia średniego ważonego wskaźnika cen w strefie euro oraz w Unii Europejskiej. Zasadnicza różnica między HICP a wskaźnikiem cen konsumpcyjnych CPJ polega na tym, że uwzględnia on wydatki ponoszone przez cudzoziemców na zakup dóbr i usług w Polsce, wydatki ponoszone przez osoby przebywające w szpitalach, więzieniach, domach spokojnej starości itp. oraz wydatki ponoszone na gry losowe. Koszyki cen indeksów HICP i CPJ różnią się strukturą, ale ostateczne różnice między tymi indeksami są niewielkie.

Zgodnie z zasadą równego traktowania wszystkich członków Unii można sądzić, że wobec krajów z Europy Środkowej i Wschodniej, które wstąpiły do niej w maju 2004 r., będą stosowane te same reguły oceny zdolności do uczestnictwa w Unii Walutowej, które stosowano wobec krajów UE 15. Obecnie sposobem dochodzenia tych krajów do zdolności trwałego realizowania kryteriów jest tzw. program konwergencji, wspólnie ustalony z Komisją Europejską. Krajom tym będzie bardzo trudno spełnić te warunki w sposób trwały, chociaż w ostatnich dziesięciu latach (począwszy od 1994 r.) dokonały one głębokich zmian przekształcających swoje gospodarki w gospodarki rynkowe. Niemniej pod wieloma względami są one różne od gospodarek krajów wchodzących już obecnie do strefy euro. Mają one znacznie niższe dochody na jednego mieszkańca, mimo iż proces ich wyrównywania w ciągu ostatnich pięciu lat przewyższa wskaźniki dynamiki osiągane w tej strefie. Również gospodarki tych krajów charakteryzują się zdecydowanie niższym poziomem wydajności pracy oraz niższymi stopami zwrotu z angażowanych nakładów kapitałowych.

Kolejny ważny obszar wrażliwości to względnie duże napływy kapitału oraz towarzyszące im znaczne deficyty na rachunku bieżącym. Mimo że znaczna część kapitału w postaci inwestycji bezpośrednich (FDI) wiąże się na dłuższy okres z ich gospodarkami, inwestycje portfelowe wyczulone na zmienność poziomu aktywności gospodarczej wciąż pozostają bardzo znaczne, co zwiększa ryzyko spekulacyjnych nacisków na poziom kursów walut. Oprócz tych różnic jest wiele obszarów o innej wrażliwości i o różnej naturze, np. wykazujących ogólnie wysokie deficyty budżetu państwa, niski poziom pośrednictwa bankowego zaangażowanego w rozwój przedsiębiorczości MŚP, nacisk banków na zwiększenie kredytów dla gospodarstw domowych, co wpływa na wzrost inflacji itd. Słabości te nie tylko wydłużają okres przygotowania nowych członków Unii do możliwie sprawnego funkcjonowania w strefie euro, ale również podnoszą jego koszt. Może on jednak być zwiększony do-

datkowo kosztami rezygnacji z prowadzenia własnej polityki pieniężnej jako narzędzia stabilizacji makroekonomicznej oraz kosztami ryzyka niesynchronizowania polityki pieniężnej strefy euro z potrzebami stabilizacyjnymi nowo przyjętych członków Unii<sup>3</sup>. Chociaż w literaturze ekonomicznej przedstawia się dowody, że koszty te mogą być neutralizowane korzyściami wcześniejszego wejścia do unii walutowej (ponieważ uruchamia ono procesy, które korzystnie zmieniają strukturę gospodarki, czyniąc ją mniej podatną na asymetryczne wstrząsy i bardziej zdolną do przystosowania się do nich), nie ma wśród ekonomistów jednoznacznej opinii dotyczącej tej kwestii<sup>4</sup>. Są również dowody empiryczne, że gdy stopień integracji ekonomicznej rośnie, wówczas zaangażowanie krajów staje się coraz bardziej wyspecjalizowane, w związku z czym raczej w większym stopniu będą one narażone na szoki asymetryczne<sup>5</sup>. Jeśli ten spór pozostanie nie rozstrzygnięty, to uznaje się, że według kryteriów teorii optymalnych obszarów walutowych (*theory of optimum currency areas*) niektóre z krajów Europy Środkowej i Wschodniej (w tym Polska) są przynajmniej tak samo przygotowane do unii walutowej jak obecne peryferyjne kraje członkowskie strefy euro. Oznacza to, że jeżeli nowi członkowie Unii przyjmą politykę strukturalną i fiskalną nakierowaną silnie na minimalizację zmienności makroekonomicznej, a więc w sposób zdyscyplinowany będą spełniać wymagania określone kryteriami z Maastricht, to jest szansa, że przyjęcie wspólnej waluty przyspieszy realną konwergencję oraz osiągnięcie korzyści z silniejszej integracji w strefie euro.

Kolejną ważną przesłanką determinującą realizację polityki spójności w najbliższych latach jest poszanowanie zasad polityki konkurencji Unii Europejskiej. W Traktacie z Maastricht w rozdziale „Zasady konkurencji” stwierdza się wyraźnie, że konkurencja jest uważana za siłę pobudzającą inwestycje oraz innowacje, jest więc postrzegana jako fundamentalna zasada rządząca gospodarką unijną<sup>6</sup>. Konkurencję należy więc traktować jako szansę, a nie ograniczenie. W traktacie stwierdza się również, że w okresie trudności strukturalnych i problemów z dostosowaniem gospodarki do nowych wymagań niezbędne jest poprawienie warunków do efektywnej konkurencji. Ponadto w unijnym prawie ochrony konkurencji uznaje się, że konkurencja jest mechanizmem, którego poszanowanie pozwala osiągnąć gospodarce oraz podmiotom gospodarczym, a także konsumentom coraz większe korzyści<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Brak własnej polityki pieniężnej powoduje, że głównymi instrumentami antycyklicznymi staje się polityka fiskalna oraz elastyczność cen i płac.

<sup>4</sup> J. Frankel, A. Rose, *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, NBER Discussion Paper nr 5700, 1996. Obaj autorzy doszli do wniosku, że związki handlowe między dwoma krajami są tym silniejsze, im większy jest stopień korelacji działalności i struktury gospodarczej krajów, co oczywiście znacznie zwiększa korzyści z integracji.

<sup>5</sup> P. Krugman, *Geography and Trade*, MJT Press, Cambridge (Massachusetts) 1991.

<sup>6</sup> *Traktat o Unii Europejskiej...*, s. 245-265.

<sup>7</sup> J. Maliszewska-Nienartowicz, *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. Dom Organizatora TNOIK, Toruń 2004, s. 147-150.

---

Efektywna konkurencja we Wspólnocie ma zatem ożywiać ducha przedsiębiorczości, ale jednocześnie nie dopuszczać do nadużywania władzy rynkowej. Tak rozumiana konkurencyjność była i jest chroniona od czasu Traktatu rzymskiego (1957) odpowiednimi regulacjami. Z biegiem czasu to podejście do konkurencji doprowadziło do wykształcenia jednolitego rynku europejskiego, który stał się gwarantem osiągnięć procesu pogłębiania i rozszerzenia Unii. Obecnie stanowi również fundament unii monetarnej i gospodarczej Wspólnoty, mający łączyć gospodarki uczestniczących w nim państw w jednolity organizm gospodarczy. Nie wątpiłby proces ten przynosi korzyści gospodarkom i społeczeństwom członków Unii – zwiększenie skali produkcji, inwestycji i konsumpcji oraz dyfuzji postępu technologicznego i socjalnego – chociaż nie są one do końca satysfakcjonujące, ponieważ pogłębianie integracji w ramach jednolitego rynku wymaga także ponoszenia kosztów dostosowawczych w mało konkurencyjnych dziedzinach produkcji. Branże nie wykorzystujące korzyści komparatywnych muszą się liczyć nie tylko z koniecznością ograniczeń, ale również z koniecznością upadku. Dla dobra gospodarek krajów członkowskich jest ważne, aby jednolity rynek europejski funkcjonował na obszarze całej Unii na podstawie jednakowych lub bardzo podobnych reguł oraz aby cały jego obszar charakteryzował się zbliżonym poziomem rozwoju we wszystkich trzech układach – gospodarczym, społecznym oraz terytorialnym.

Niestety, tworzony od lipca 1987 r. jednolity rynek europejski dotychczas nie usunął różnorodnych dysproporcji, na które cierpiała i cierpi Unia Europejska, chociaż celem jego było i jest doprowadzenie do takich zmian strukturalnych w gospodarkach krajów członkowskich, które zapewnią zdolność do konkurowania na coraz wyższym poziomie oraz do osiągania coraz wyższego stopnia rozwoju ekonomiczno-społecznego Unii i wzrostu zatrudnienia.

Obecnie problem ten nabiera znacznie większej wagi niż w przeszłości. Wynika to z tego, że w Unii Europejskiej funkcjonuje od stycznia 1999 r. obszar euro, a kraje wchodzące w jego skład ostatecznie zrezygnowały z prawa do emisji pieniądza narodowego oraz z prawa do prowadzenia autonomicznej polityki monetarnej, uznając, że wspólny pieniądz i wspólna polityka monetarna mają stanowić istotny czynnik przyspieszenia rozwoju handlu, usług i wydajności pracy, a w rezultacie również przyspieszenia postępu w zakresie spójności Unii. Aby w tej sytuacji obszar euro oraz pozostałe terytorium Unii funkcjonowały efektywnie, powinny charakteryzować się podobnymi warunkami przebiegu procesu produkcji, a to oznacza, że Unia ze szczególną uwagą powinna zabiegać o osiągnięcie spójności ekonomicznej, społecznej oraz terytorialnej, jako swych traktatowych fundamentów<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Spójność społeczną Unia rozumie jako zmniejszenie zróżnicowania w wykorzystaniu zasobów ludzkich na obszarze swego terytorium, spójność gospodarczą – jako zmniejszenie zróżnicowania w poziomie rozwoju gospodarczego między regionami bogatymi i biednymi, spójność przestrzenną – jako usuwanie barier dostępności regionów peryferyjnych poprzez ulepszenie ich więzi z obszarami centralnymi.

## 2. Spójność w ujęciu regionalnym

Kolejne raporty z 1999 oraz z 2001 r. dokumentują<sup>9</sup>, że postępuje zmniejszenie różnicowań w zakresie PKB na 1 mieszkańca w układzie regionalnym Unii, a także między piętnastoma członkami Wspólnoty. W latach 1988-1999 PKB w trzech najbiedniejszych krajach kohezyjnych zwiększył się z 68 do 79% średniej unijnej. Niemniej skala rozpiętości pomiędzy regionami najbogatszymi (10% ludności Unii) i regionami najbiedniejszymi (10% ludności Unii) wciąż pozostawała bardzo duża – wynosiła aż 250%.

Również pod względem poziomu bezrobocia skala rozpiętości między regionami wyraźnie się nie zmniejszyła, chociaż w tym okresie nastąpił wzrost zatrudnienia o 2 mln osób, co umożliwiło spadek przeciętnej stopy bezrobocia w Unii do 9% w 1999 r. W układzie zaś regionalnym rozpiętości w wysokości stopy bezrobocia między regionami znajdującymi się w najgorszej sytuacji (10% ludności Unii) oraz regionami będącymi w najlepszej sytuacji (10% ludności Unii) wciąż utrzymywały się na tym samym poziomie. W pierwszych z nich stopa bezrobocia wynosiła 23%, a w drugich 3%. Oba raporty stwierdzają jednocześnie, że nie postępuje pokonywanie rozwarstwienia w rozwoju społecznym Unii oraz że od dłuższego czasu Unia nie jest w stanie przełamać tej niebezpiecznej stagnacji.

Oba raporty alarmują, że rozpiętości między biednymi i bogatymi regionami są znacznie większe w rozwoju technologicznym<sup>10</sup>. Odnosi się to nie tylko do generowania osiągnięć naukowo-badawczych, ale przede wszystkim do możliwości absorpcji innowacji przez regiony biedne. Oba raporty stwierdzają, że Unię Europejską charakteryzuje bardzo silna koncentracja aktywności gospodarczej na obszarach centralnych, co znacznie utrudnia podnoszenie poziomu spójności terytorialnej i wymaga dalszego intensywnego zaangażowania Unii w realizację transeuropejskich sieci infrastrukturalnych, poprawiających dostępność regionów i państw peryferyjnych.

Wobec ciągłego zbyt słabego postępu w zwiększaniu spójności społecznej i gospodarczej w ujęciu regionalnym Unia tradycyjnie zwraca uwagę na decydujące znaczenie rozwoju nowoczesnej przedsiębiorczości na obszarach słabiej rozwiniętych. W regionach tych dynamiczny rozwój małych i średnich przedsiębiorstw powinien być podstawowym czynnikiem tworzenia miejsc pracy i rozwoju gospodar-

<sup>9</sup> *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Bruxelles-Luxembourg 1999; *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, vol. 1, styczeń 2001.

<sup>10</sup> Szerzej na ten temat autorka wypowiadała się w opracowaniu: M. Klamut, *Polityka gospodarcza a nadrabianie rozwojowego zapóźnienia przez regiony Europy oraz Polski, [w:] Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998, s. 77-85.

ki. Duże znaczenie mają w związku z tym rozwój struktury sektorowej oraz branżowej przedsiębiorstw, a także ich wzajemne powiązania sieciowe oraz powiązania z dużymi firmami. Na podstawie badań oba raporty stwierdzają, że wszystkie regiony słabo rozwinięte w Unii stają przed potrzebą głębokiej restrukturyzacji społeczno-ekonomicznej. Proces ten powinien obejmować nie tylko obszary o zacofanym przemyśle, usługach i rybołówstwie; powinien być również dynamicznie realizowany na obszarach wiejskich i wysoko zurbanizowanych, dotkniętych regresem społeczno-ekonomicznym oraz przeżywających problemy z dostosowaniem się do nowego sposobu gospodarowania, opartego na wykorzystaniu wiedzy i tworzeniu wysokiej konkurencyjności.

Obydwa przytoczone raporty Unii Europejskiej wskazują, że w podnoszeniu spójności w dłuższej perspektywie czasowej są widoczne pozytywne rezultaty. Odnoszą się one jednak przede wszystkim do spójności mierzonej na poziomie krajów członkowskich starej Unii Europejskiej, liczącej 15 członków. Kraje „kohezyjne” Unii Europejskiej – Hiszpania, Grecja, Portugalia – przyspieszyły proces doganiania lepiej rozwiniętych członków Unii. Najbardziej spektakularnym przykładem tej tendencji jest Irlandia, której PKB na 1 mieszkańca wzrósł z poziomu 64% średniej unijnej w 1988 r. do 123% w 2001 r. W odniesieniu zaś do układu regionalnego należy podkreślić, że wzrost dochód na jednego mieszkańca w regionach uznanych za naj słabiej rozwinięte, tzn. tych, które są objęte pomocą w ramach celu 1 polityki spójności Unii. W latach 1995-2001 luka w dochodach zmniejszyła się mniej więcej o 1,5% między nimi a przeciętną w całej Unii. Niestety, według oceny zaprezentowanej przez Komisję Europejską wzrosły dysproporcje wewnątrz krajów członkowskich<sup>11</sup>.

Spójność społeczna oceniana w dłuższym okresie, podobnie jak spójność ekonomiczna, wykazuje powolną poprawę. W Unii w latach 1996-2001 utworzono 10 mln nowych miejsc pracy. Przeciętnie przed rozszerzeniem w całej UE było zatrudnionych 64% mieszkańców aktywnych zawodowo. W poszczególnych krajach wskaźnik ten był zróżnicowany: w Danii, Holandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii oraz Portugalii był wysoki – przekraczał 70%, we Włoszech zaś i w Grecji charakteryzował się poziomem poniżej 60%. Oczywiście znaczne były również różnice w stopniu bezrobocia między krajami.

Zamieszczone tab. 1 i 2 charakteryzują dysparytety w układzie regionalnym w rozwoju gospodarczym i społecznym między państwami Unii Europejskiej oraz ich regionami. Choć nie obejmują wszystkich krajów nowej Unii, jednoznacznie wskazują, że po ostatnim rozszerzeniu Unii dysparytety te zwiększają się w sposób dotąd niespotykany. Odnoszą się one zarówno do poziomu rozwoju gospodarczego,

<sup>11</sup> *Communication from the Commission, Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, COM 2003/34, oraz Third Report on Economic...*

Tabela 1. Wybrane regiony UE o niskiej stopie zatrudnienia w 2001 r.  
(dotyczącego osób w wieku 15-64 lat)

Region	Populacja (w tys.)	Stopa zatrudnienia (w %)	Stopa bezrobocia (w %)	PKB <i>per capita</i> (EU 25 = 100)
	2000	2001	2001	2000
Réunion (Francja)	722,2	38,5	33,3	55,6
Campania (Włochy)	5 774,0	40,7	22,4	72,0
Calabria (Włochy)	2 040,4	41,1	24,8	68,5
Guyane (Francja)	164,0	41,6	20,5	59,2
Sicilia (Włochy)	5 069,5	41,8	20,8	59,2
Guadeloupe (Francja)	427,9	42,2	29,0	63,5
Corse (Francja)	261,1	42,4	12,5	83,8
Pugli (Włochy)	4 080,8	44,3	14,3	74,0
Basilicata (Włochy)	603,9	44,3	15,7	80,9
Sardegana (Włochy)	1 645,7	45,2	19,1	83,2
Martinique (Francja)	384,0	45,4	26,3	74,3
Ceuta Melilla (Hiszpania)	140,0	49,6	21,9	75,1
Andalucia (Hiszpania)	7 237,5	49,9	22,3	67,4
Sterea Ellada (Grecja)	663,8	51,6	13,3	84,2
Voreio Aigaio (Grecja)	183,2	52,1	6,1	72,3
Hainaut (Belgia)	1 279,0	52,3	12,8	78,0
Extremadura (Hiszpania)	1 073,9	52,4	22,1	58,4
Molise (Włochy)	326,7	52,7	13,1	86,8
Ipeiros (Grecja)	376,1	52,7	11,9	51,9
Principado de Asturias (Hiszpania)	1 053,1	53,0	14,4	78,1
Lazio (Włochy)	5 294,8	53,7	10,3	124,4
Dytiki Makedonia (Grecja)	304,3	53,7	15,8	73,9
Reg. Bruxelles (Belgia)	961,4	53,9	11,0	239,9
Nord-Pas-de-Calais (Francja)	4 009,2	54,0	12,6	88,9
Kentriki Makedonia (Grecja)	1 809,1	54,5	10,8	74,9
<b>Średnia z 25 regionów</b>	<b>1 835,4</b>	<b>48,1</b>	<b>17,5</b>	<b>81,1</b>
Wśród regionów o stopie zatrudnienia w 2001 r. poniżej 60% oprócz wymienionych w tabeli znalazły się: 5 regionów z Grecji i Hiszpanii, po 3 z Włoch, Belgii i Niemiec (Halle – 57,1%, Dessau – 58,2%, Maclenburg-Vorpommern – 59,8%) oraz 2 z Francji				

Źródło: A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, Brussels 2004 (Com/2004/107).

jak i do poziomu rozwoju społecznego. Oznacza to, że z punktu widzenia spójności mierzonej na poziomie krajowym (obejmującej wszystkich członków UE) można wyróżnić co najmniej trzy grupy krajów, które wewnątrznie są znacząco zróżnicowane. Pierwsza z nich obejmuje osiem krajów Europy Środkowej i Wschodniej łącznie z Maltą (21% ludności UE w 2001 r.). Są to kraje o najniższym poziomie PKB na 1 mieszkańca: od 30% do prawie 62% średniej unijnej. Druga grupa to kraje zamieszkałe przez 13% populacji UE. Mieszczą się w niej kraje charaktery-



zujące się PKB na 1 mieszkańca od 71%, jak Grecja, aż do 92%, jak Hiszpania. Do grupy tej należy zaliczyć także Portugalię, Cypr i Słowację. Trzecia grupa krajów obejmuje najlepiej rozwiniętych członków Unii. W tej grupie PKB na 1 mieszkańca kształtuje się znacznie powyżej średniej unijnej co najmniej o 10%. Kraje te skupiają najliczniejszą grupę ludności UE, liczącą powyżej 65% jej populacji.

Tabela 2. Wybrane regiony o wysokiej stopie zatrudnienia w 2001 r. w UE (dotyczącego osób w wieku 15-64 lat)

Region	Populacja (w tys.)	Stopa zatrudnienia (w %)	Stopa bezrobocia (w %)	PKB <i>per capita</i> (EU 25 = 100)
	2000	2001	2001	2000
Aland (Finlandia)	25,7	80,7	1,3	153,4
Berkshire, Bucks Oxfordshire (Anglia)	2 125,8	80,1	1,6	143,9
Stocholm (Szwecja)	1 820,8	79,3	2,7	162,1
Gloucestershire, Wiltshire (Anglia)	2 191,4	78,0	2,7	115,8
East Anglia (Anglia)	2 205,6	77,8	3,1	120,4
Surrey, East&West Sussex (Anglia)	2 604,3	77,2	2,0	116,1
North Eastern Scotland (Anglia)	502,8	77,1	3,4	135,6
Herefordstern Scotland (Anglia)	1 222,7	77,0	2,9	107,2
Utrecht (Holandia)	1 112,7	77,0	1,2	154,7
North Yorkshire (Anglia)	752,0	76,8	3,1	103,9
Bed Fordshire, Hertfordshire (Anglia)	1 612,3	76,7	2,3	118,0
Hampshire Sisle of Wight (Anglia)	1 790,3	76,6	2,4	120,5
Noord-Holland (Holandia)	2 525,9	76,0	2,0	143,5
Danmark (Dania)	5 338,0	75,9	4,4	130,7
Leicestershire, Rutland&Northants (Anglia)	1 563,3	75,8	3,8	113,1
Småland Med. Öarna (Szwecja)	796,1	75,8	3,9	107,1
Essex (Anglia)	1 624,8	75,8	2,9	103,2
Uusimaa Suuralue (Finlandia)	1 386,9	75,8	5,2	157,8
Dorset & Somerset (Anglia)	1 192,0	75,7	2,6	95,8
Flevoland (Holandia)	3 230,0	75,6	1,9	88,1
Västsverige (Holandia)	1 767,3	75,2	5,3	111,7
Gelderland (Holandia)	1 926,3	75,2	2,2	106,5
Kent (Anglia)	1 593,3	75,1	3,4	103,3
Zuid-Holland (Holandia)	3 408,5	75,6	2,1	127,6
Illes Balears (Hiszpania)	789,8	75,0	6,6	108,4
<b>Średnia z 25 regionów</b>	<b>1 804,3</b>	<b>76,7</b>	<b>3,0</b>	<b>121,9</b>
Wśród regionów o stopie zatrudnienia w 2001 r. powyżej 70% oprócz wymienionych w tabeli znalazły się: po 8 regionów z Holandii i Anglii, po 5 z Niemiec i Szwecji, 2 z Austrii i 1 z Hiszpanii				

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*

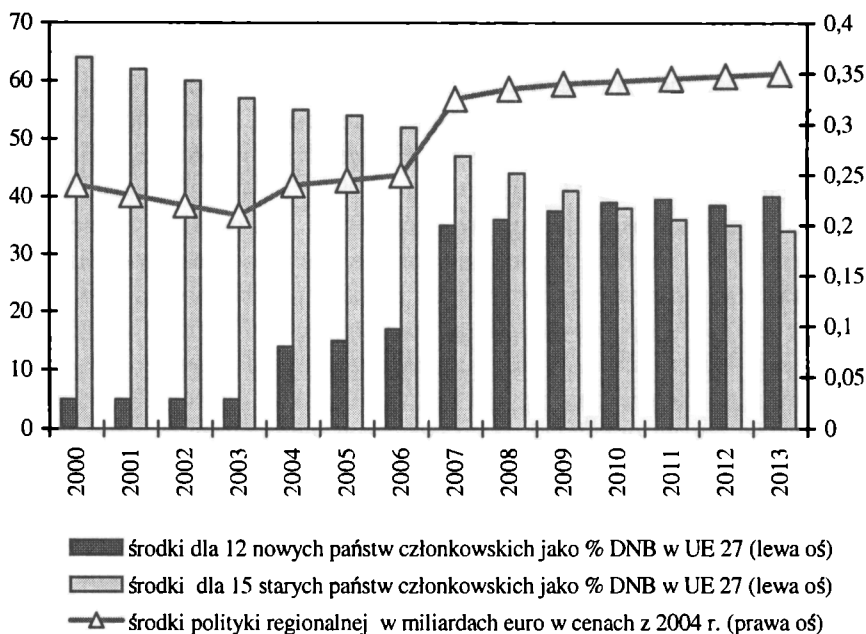
Wobec przytoczonych tendencji należy stwierdzić, że przyjęcie do Wspólnoty w 2004 r. nowych członków z krajów Europy Środkowej i Wschodniej: Czech, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski, Słowacji, Słowenii, Węgier, a następnie przygotowy-

wane na rok 2007 przyjęcie jeszcze dwóch państw z tego regionu – Rumuni i Bułgarii – stanowi dla niej ważne wyzwanie. Te dwa rozszerzenia zwiększają liczbę ludności w Unii w przybliżeniu o jedną trzecią stanu z roku 2004 oraz obniżają produkt krajowy brutto na jednego mieszkańca mniej więcej o 18%. Przyłączone kraje będą w całości lub prawie w całości obszarami słabo rozwiniętymi lub problemowymi rozszerzonej Unii. Dysproporcje w relacjach, które przytoczono wyżej, zwiększą się zasadniczo. Relacja PKB na 1 mieszkańca mierzona liczbą ludności 10 najbogatszych regionów (według stanu z 1998 r.) Unii do ludności 10% najbiedniejszych regionów osiągnie poziom około 500%. Oczywiście oznacza to, że po rozszerzeniu Unii Europejską będzie charakteryzowało znaczne obniżenie poziomu spójności gospodarczej i terytorialnej. Będzie ono obejmować 36% ludności Unii, tj. prawie 175 mln jej obywateli zamieszkujących 97 regionów. Oznacza to, że jedna trzecia mieszkańców Unii osiągnie poziom PKB poniżej 75% średniej unijnej z końca lat dziewięćdziesiątych. Liczby te są miarą wysiłku, któremu musi podołać Unia, jej budżet oraz każdy z jej słabszych regionów w procesie osiągania spójności terytorialnej. Niestety, do dużej grupy najslabiej rozwiniętych regionów Unii należą również regiony Polski. Z szacunków Eurostatu, odnoszących się do poziomu PKB na 1 mieszkańca (1999 r.), wynika, że poziom rozwoju najsilniejszego gospodarczo w Polsce województwa mazowieckiego (55% średniej unijnej) odpowiada w przybliżeniu poziomowi najbiedniejszych regionów Grecji – Ipeiros (51,3%), Dytiki Ellada (53%), Hiszpanii – Extremadura (51,8%) oraz Portugalii – Acores (52,8%)<sup>12</sup>, a województwa lubelskie, podlaskie, podkarpackie, świętokrzyskie i warmińsko-mazurskie oraz wschodnia i północna część województwa mazowieckiego (PKB na 1 mieszkańca od 27 do 30% średniej unijnej) były w porównaniu z regionami Unii Europejskiej obszarami najslabiej rozwiniętymi gospodarczo.

W kontekście scharakteryzowanych zróżnicowań w poziomie rozwoju regionów unijnych przed rozszerzeniem oraz po rozszerzeniu wyraźnie rysuje się potrzeba jak najszybszego zreformowania polityki spójności terytorialnej Unii Europejskiej. Powinna ona uznać za bezwzględny priorytet dokonanie znacznego postępu w podnoszeniu poziomu rozwoju regionów najslabiej rozwiniętych. Przyjęcie takiego priorytetu stwarzałoby nowe możliwości rozwoju nie tylko polskim regionom, ale również pozostałym spośród 97 regionów nowej, rozszerzonej po 2007 r. Unii. Należy mieć nadzieję, że tocząca się od dłuższego czasu dyskusja w Komisji Europejskiej oraz Parlamencie Europejskim wykreują zreformowaną w tym zakresie politykę regionalną Unii Europejskiej mającą obowiązywać w latach 2007-2013, uznawaną za podstawowy instrument polityki spójności. Już obecnie proponuje się, że powinna ona być przede wszystkim zorientowana na pokonanie strukturalnych barier rozwoju – gospodarczych oraz społecznych – w celu zwiększenia konkuren-

<sup>12</sup> *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego Polski 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 11.

cyjności gospodarczej regionów i tym samym znacznego podniesienia poziomu ich spójności z lepiej rozwiniętymi obszarami UE 15.



Rys. 1. Proponowany podział środków polityki regionalnej pomiędzy stare i nowe kraje członkowskie w latach 2000-2013

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*

W trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej, zaprezentowanym przez Komisję Europejską w lutym 2004 r., przewiduje się, że w latach 2007-2013 wydatki na politykę spójności mogą stanowić najwyżej 0,41%<sup>13</sup> dochodu narodowego brutto (tj. 336 mld euro). Przewiduje się również, że jednym z trzech głównych jej celów będzie właśnie podnoszenie konkurencyjności gospodarek regionalnych oraz poziomu zatrudnienia w regionach<sup>14</sup>. Dwa pozostałe cele to niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym najslabiej rozwiniętych regionów i państw członkowskich z resztą obszaru Unii Europejskiej oraz wzmocnienie

<sup>13</sup> 0,41% dochodu narodowego brutto (DNB) Unii poszerzonej o 12 państw jest wyjściową propozycją Komisji Europejskiej dotyczącą okresu programowania 2007-2013. Uwzględnienie wydatków Unii na rozwój obszarów wiejskich, które w latach 2007-2013 będą finansowane poza polityką spójności oznacza, że łączna wielkość środków przeznaczonych na politykę spójności wyniesie 0,46% DNB UE 27. Ten udział wskazuje, że Unia dostrzega potrzebę zwiększenia nakładów na cele strukturalne ponad 0,45% PKB UE.

<sup>14</sup> *A New Partnership for Cohesion...*

współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej w celu zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii. Cele te Unia zamierza osiągnąć przede wszystkim przez wspieranie modernizacji i dywersyfikacji gospodarczej regionów i krajów, ze szczególnym uwzględnieniem potrzeby wdrażania innowacji oraz rozwoju przedsiębiorstw.

W tym celu Unia ma zamiar wydatnie popierać tworzenie ścisłych związków między sferą naukowo-badawczą a przemysłem, upowszechnienie technologii telekomunikacyjnych, ułatwienie dostępu do *know-how* oraz zdynamizowanie rozwoju sfery badawczo-rozwojowej. Kolejnym obszarem interwencji jest wzmocnienie kapitału ludzkiego przez podnoszenie poziomu wykształcenia, dostosowanie kwalifikacji do wymogów rynku pracy, poprawy systemów edukacji i szkoleń itp. Tak jak dotąd, Unia zamierza finansować rozwój infrastruktury, zwłaszcza w nowych państwach członkowskich, również infrastruktury telekomunikacyjnej. W zakresie ochrony środowiska wspierać będzie proekologiczne gałęzie przemysłu, stosowanie czystych ekologicznie technologii w zakresie transportu, energetyki itp. Wśród projektów transportowych szczególnie preferowany będzie rozwój systemu transeuropejskich sieci transportowych. Unia spodziewa się, że programy inwestycyjne służące osiągnięciu zaproponowanych celów będą tworzyć warunki do trwałego wzrostu gospodarczego, uzyskania wysokiego poziomu zatrudnienia oraz podniesienia poziomu konkurencyjności wspieranych gospodarek regionalnych. Działania te powinny wpłynąć na wydatne zmniejszenie dysproporcji między regionami oraz państwami w Unii. Tak sformułowane cele przyszłej polityki spójności są wyrazem uznania przez Komisję Europejską, że przed Unią staje bardzo trudne wyzwanie sprostania budowie wysoce konkurencyjnej gospodarki, a nakłady na realizację polityki spójności na poziomie regionalnym powinny być jedną z dróg wiodących do tego celu.

Dostosowując gospodarkę do tych procesów, w dokumentach swych Rada Europejska oraz Komisja Europejska jednoznacznie stwierdzają, że zasadniczą kwestią dla Unii powinno być kontynuowanie polityki wzrostu ukierunkowanej na stabilizację makroekonomiczną, uzdrawianie finansów publicznych, umiarkowanie w sprawach wynagrodzeń oraz podjęcie głębokich reform strukturalnych. W tym celu państwa członkowskie Unii powinny również wzmacniać koordynację swojej polityki gospodarczej. Uznano w ten sposób jednoznacznie, że silna koordynacja polityki gospodarczej, zapewniająca sprawną konwergencję makroekonomiczną i płynne funkcjonowanie jednolitego rynku, tworzy nie tylko podstawy trwałego wzrostu gospodarczego, ale też sprzyja wzrostowi zatrudnienia oraz pogłębieniu konwergencji regionalnej. W tym celu polityka gospodarcza i wszystkie związane z nią okoliczności na poziomie państw członkowskich oraz na poziomie Unii są monitorowane w ramach struktur wzajemnego nadzoru ustalonych postanowieniami zarówno Traktatu z Maastricht, jak i Paktu stabilności i wzrostu.

Tabela 3. Priorytetowe obszary interwencji podejmowanej w ramach proponowanych celów 1 i 2 polityki regionalnej w latach 2007-2013

Cel 1. Konwergencja	Cel 2. Konkurencyjność regionów i zatrudnianie
Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego	
Programy z zakresu poprawy konkurencyjności regionów	
1. Wsparcie innowacji i rozwoju gospodarki opartej na wiedzy	
<p>Inwestycje produkcyjne. Rozwój usług dla MŚP, w tym promocja innowacyjności oraz B+R, promowanie rozwoju przedsiębiorczości, bezpośrednia pomoc inwestycyjna, infrastruktura lokalna, społeczeństwo informacyjne, inwestycje w usługi turystyczne i kulturę</p>	<p>Promowanie innowacji oraz B+R (w tym wsparcie dla tzw. klastrów i sieci przedsiębiorców, wsparcie dostępu MŚP do nowych technologii i usług biznesowych). Promowanie przedsiębiorczości (w tym wsparcie tworzenia nowych przedsiębiorstw, tworzenie nowych instrumentów wsparcia przedsiębiorstw oraz inkubatorów przedsiębiorczości)</p>
2. Poprawa dostępności regionów i poziomu podstawowych usług	
<p>Sieci transportowe, telekomunikacyjne oraz energetyczne, w tym tzw. sieci transeuropejskie. Sieci tzw. drugiego rzędu (nie podstawowe). Infrastruktura socjalna</p>	<p>Sieci tzw. drugiego rzędu, w tym połączenia drogowe z sieciami transeuropejskimi, regionalne węzły kolejowe, lotniska, porty oraz terminale multimodalne, regionalne i lokalne śródlądowe drogi wodne. Społeczeństwo informacyjne, w tym równy dostęp i korzystanie z sieci oraz usług internetowych, promocja dostępu MŚP do Internetu</p>
3. Ochrona środowiska i przeciwdziałanie klęskom żywiołowym	
<p>Wsparcie państw członkowskich w pełnym dostosowaniu prawa narodowego do wspólnotowej legislacji. Wspieranie rozwoju przedsiębiorstw działających w sferze ochrony środowiska. Rekonwersja terenów przemysłowych. Wsparcie działań w celu przeciwdziałania klęskom żywiołowym i ich skutkom. Wspieranie ekologicznych systemów transportowych. Rozwój i korzystanie ze źródeł energii odnawialnej</p>	<p>Inwestycje infrastrukturalne związane z programem Natura 2000. Promowanie technologii sprzyjających środowisku i środków przeciwdziałających zanieczyszczeniu w MŚP. Rekonwersja terenów przemysłowych. Działania chroniące przed naturalnymi i technologicznymi niebezpieczeństwami. Promocja trwałego rozwoju transportu miejskiego. Rozwój i korzystanie ze źródeł energii odnawialnej</p>
4. Wzmocnienie administracji odpowiedzialnej za wdrażanie funduszy strukturalnych i Funduszu spójności	
Europejski Fundusz Społeczny	
Programy ukierunkowane na wspieranie zatrudnienia	
<p>1. Wsparcie systemów edukacji i instytucji rynku pracy Wzmocnienie instytucji rynku pracy. Rozwój systemu kształcenia i szkolenia. Rozwój usług socjalnych i opieki społecznej</p>	<p>1. Dostosowanie pracowników do zmieniających się wymogów rynku pracy Wzmocnienie strategii ustawicznego kształcenia, zwłaszcza wśród instytucji publicznych i partnerów społecznych. Szkolenie pracowników ukierunkowane na ich przystosowanie do pracy</p>
<p>2. Podnoszenie jakości zasobów ludzkich Szkolenia (podstawowe i ciągłe). Wsparcie aktywnego rynku pracy i zapewnienie wszystkim dostępu do niego. Działania ukierunkowane na eliminowanie wykluczenia społecznego</p>	<p>2a. Zwiększenie poziomu zatrudnienia oraz 2b. Przewycięzanie barier w dostępie do rynku pracy Wzmacnianie strategii wobec starzejącej się siły roboczej oraz zapobiegających zbyt wczesnemu odchodzeniu z rynku pracy osób starszych. Działania sprzyjające wzrostowi udziału kobiet w rynku pracy. Działania wspierające zatrudnienie, równy dostęp i włączenie do rynku pracy osób niepełnosprawnych, emigrantów oraz mniejszości narodowych</p>
<p>3. Dostosowanie administracji do zmieniającej się sytuacji na rynku pracy przez budowanie odpowiedzialnej zdolności administracyjnej i instytucjonalnej</p>	

Niestety zmiany w sposobie funkcjonowania Unii dokonują się, jak dotychczas, bardzo powoli; brakuje również konsensu w sprawie ostatecznej wielkości środków, które Unia zdecyduje się przeznaczyć na osiągnięcie tak ambitnych celów. Warunki wolnej konkurencji na obszarze jednolitego rynku są w dalszym ciągu są znacznie zróżnicowane. Sytuacja ta negatywnie wpływa na spełnienie kryteriów konwergencji makroekonomicznej. I chociaż raporty Komisji Europejskiej wskazują, że jednolity rynek europejski stał się głównym obszarem lokowania kapitału w gospodarce światowej, a w przepływach kapitałowych wewnątrz Unii postępuje proces zmiany ich kierunków, generując wykształcanie się struktur produkcyjnych o nowym potencjale technologicznym, to jednak produktywność przemysłu europejskiego zwiększa się w tempie wolniejszym niż w USA i Japonii. Unia Europejska wykazuje również deficyt w handlu produktami zaawansowanymi technologicznie. Deficyt ten dotyczy głównie rynków związanych z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego<sup>15</sup>.

#### **Pakt stabilności i wzrostu**

- Przewidziana w traktacie procedura nadmiernego deficytu jest jednym z fundamentów Paktu stabilności i wzrostu, zobowiązującego kraje unii gospodarczej i walutowej do utrzymania równowagi budżetowej w średnim okresie, obejmującym pełny cykl koniunkturalny. U podstaw paktu leży doświadczenia krajów europejskich z lat siedemdziesiątych i osiemdziesiątych. Prowadziły one wówczas procykliczną politykę fiskalną, czemu towarzyszyło narastanie długu publicznego. Zgodnie z filozofią paktu polityka fiskalna powinna oddziaływać stabilizująco na gospodarkę tylko poprzez działanie tzw. automatycznych stabilizatorów koniunktury, uruchomionych np. przez spadek wpływów podatkowych czy zwiększanie wypłat na zasiłki dla bezrobotnych. Kraje członkowskie nie powinny, z wyjątkiem sytuacji nadzwyczajnych, próbować oddziaływać na gospodarkę za pomocą dyskrecyjnych środków polityki fiskalnej. Reguły Paktu stabilności i wzrostu mają przede wszystkim za zadanie zapobiec rozluźnianiu polityki fiskalnej w okresie dobrej koniunktury gospodarczej, kiedy pokusa wykorzystania rosnących wpływów podatkowych do zwiększenia wydatków jest szczególnie duża. Skonsolidowanie finansów publicznych ma umożliwić krajom członkowskim przeciwdziałanie cyklicznemu osłabianiu koniunktury gospodarczej, przy jednoczesnym nieprzekraczaniu wartości referencyjnej relacji deficytu do produktu krajowego brutto i tym samym unikanie wszczęcia wobec nich procedury nadmiernego deficytu
- Pakt zobowiązuje wszystkie kraje członkowskie UE do systematycznego przedkładania i aktualizowania programów makroekonomicznych, na których podstawie Komisja Europejska ocenia ich sytuację gospodarczą (przede wszystkim stan finansów publicznych). Dla krajów członkowskich strefy euro nie przestrzegających dyscypliny fiskalnej pakt przewiduje składanie nieoprotentowanych depozytów, a także kary finansowe. Po przystąpieniu do Unii Europejskiej Polska została objęta postanowieniami Paktu stabilności i wzrostu, choć nie będzie narażona na sankcje finansowe przewidziane dla krajów strefy euro. Niemniej jednak utrzymując deficyt budżetowy na poziomie przekraczającym 3% PKB, Polska może stracić część środków finansowych przyznawanych przez Wspólnotę, m.in. na rozbudowę infrastruktury drogowej i ochronę środowiska w ramach funduszu spójności (na mocy Rozporządzenia Rady UE 1164/94, ustanawiającego Fundusz Spójności)

<sup>15</sup> Z. Wysokińska, *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, Wyd. PWN, Warszawa 2001, s. 111-118, 180 i nast. (aneks); *European Innovation Scoreboard 2003; Regional Innovation Performances*, Technical Paper nr 3, European Commission, Enterprise Directorate – General, 28 listopada 2003.

Należy podkreślić, że postanowienia wynikające z zasad unii gospodarczo-walutowej, a zwłaszcza Paktu stabilności i wzrostu stały się dodatkowym zobowiązaniem dla polityki regionalnej rozszerzonej Unii Europejskiej. Poszerzenie przyszłości obszaru o jednolitej walucie oraz dostosowanie się do wymagań warunkujących jego efektywne funkcjonowanie niekoniecznie może tworzyć dodatkowe szanse rozwoju dla najsłabszych ekonomicznie regionów, ale również może powodować zbyt duże obciążenia zarówno krajowych, jak i regionalnych budżetów wydatkami przeznaczonymi na pokonywanie regionalnych szoków asymetrycznych. Wyeliminowanie ryzyka kursowego w handlu i współpracy gospodarczej, zmniejszenie kosztów finansowania działalności przedsiębiorstw z racji korzystania z względnie niskich stóp procentowych, osiągniętych poprzez obniżenie inflacji i deficytu budżetowego, jest w początkowym okresie bardziej korzystne dla potencjalnie silniejszych i efektywniejszych gospodarek.

Słabsi członkowie Unii muszą w istotnym zakresie przewycięzać sami rozmaite bariery strukturalne, sprzyjające powstaniu ujemnych skutków szoków asymetrycznych (np. w postaci spadku popytu na niektóre towary lub wzrost kosztów produkcji). Prowadząc autonomiczną politykę monetarną, słabsi członkowie Unii mogli dostosowywać zarówno podaż pieniądza, jak i kursy własnej waluty do zmieniającej się koniunktury i w skutek tego ograniczać ich skutki zarówno społeczne, jak i gospodarcze w układzie regionalnym. Decyzje monetarne podejmowane przez Europejski Bank Centralny powodują jednakowo ukierunkowane skutki dla gospodarek wszystkich jej członków, co nie znaczy, że dla wszystkich regionów i podmiotów są jednakowo korzystne. A zatem efektywne przeciwdziałanie tym negatywnym skutkom, powstającym w regionach słabszych członków Unii, wymaga od Wspólnoty zarówno zwiększenia, jak i przyspieszenia pomocy finansowej dla krajów przeżywających trudności w osiągnięciu znacznego postępu w budowie nowoczesnych struktur gospodarczych. Należy bowiem pamiętać, że przystąpienie do obszaru wspólnej waluty, wymagające rezygnacji z własnej polityki monetarnej, jest słuszne nie tylko wtedy, gdy kraje mają podobne priorytety makroekonomiczne polityki gospodarczej, ale także gdy nie dotyczą ich gospodarek głębokie różnice strukturalne w układzie zarówno branżowym, jak i terytorialnym, a także gdy charakteryzują się wysoką mobilnością siły roboczej, dużą elastycznością cen i płac oraz wysokim poziomem integracji fiskalnej. To ostatnie kryterium pozwala relatywnie szybko przeciwdziałać szokom asymetrycznym powstającym w układzie regionalnym. Członkowie optymalnego obszaru walutowego, jeśli są nimi dotknięci, powinni mieć szansę skorzystania z obniżenia płatności podatkowych lub ze zwiększonych transferów finansowych ze wspólnego budżetu. Mechanizm ten również powinien działać w odwrotnym kierunku. Kraje, które zyskują na szoku, powinny uiszczać większe płatności na rzecz budżetu. Ścisłe zatem zintegrowanie polityki fiskalnej powinno umożliwiać redystrybucję popytu z krajów przeżywających ożywienie na rzecz członków, którzy odczuwają stagnację

bądź recesję. W ten sposób negatywne oddziaływanie szoków może zostać osłabione. Biorąc pod uwagę obecne realia gospodarcze w rozszerzonej Unii Europejskiej, można stwierdzić, że z powodu głębokich różnic strukturalnych w układzie regionalnym Unia niestety może – jako optymalny obszar walutowy – doświadczać negatywnych skutków szoków asymetrycznych.

### 3. Podsumowanie

Rozszerzenie Unii Europejskiej o dziesięć nowych członków niewątpliwie zwiększyło liczbę wyzwań, które są już wspólne dla 25 krajów. Obecnie wszystkie one stają przed koniecznością poprawy konkurencyjności swojej gospodarki, zapisanej w przyjętej w marcu 2000 r. strategii lizbońskiej, oraz przed wypracowaniem nowej polityki spójności mającej obowiązywać po roku 2006. Zasadniczym celem tej ostatniej powinno być nie tylko zmniejszenie różnic w rozwoju poszczególnych jej obszarów, ale też zadbanie o to, aby prowadziły do głębokich zmian strukturalnych, które by zapewniały wysoki poziom konkurencyjności oraz znaczną podaż wysoko produktywnych miejsc pracy.

Warto pamiętać, że dyskusja na temat nowej polityki spójności Unii po roku 2006 trwa co najmniej od roku 2001, tj. od czasu sformułowania pierwszych wstępnych propozycji dotyczących kolejnego okresu programowania – 2007-2013. Znalazły się one w drugim raporcie (z 2001 r.) na temat spójności gospodarczej i społecznej Unii. Debata o nowej polityce spójności mogła zatem toczyć się od początku w kontekście co najmniej dwóch dokumentów, tj. strategii lizbońskiej oraz drugiego *Raportu o spójności...* Pierwszy z nich odnosił się do nowego celu strategicznego Unii na następne 10 lat. Stwierdza się w nim, że Unia powinna dążyć do stworzenia „najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarce na świecie, tworzącej równocześnie większą liczbę lepszych miejsc pracy oraz charakteryzującej się większą spójnością społeczną”. Dokument ten stanowił, że priorytetowe znaczenie dla Unii ma uzyskanie wysokiej konkurencyjności gospodarki, pozwalającej z sukcesem konkurować Wspólnocie w ramach triady: Stany Zjednoczone, Unia Europejska, Japonia.

Warto zwrócić uwagę, że jednocześnie w drugim *Raporcie o spójności...* stwierdza się, że najbardziej produktywne obszary w Unii to obszary centralne o bardzo silnej koncentracji aktywności gospodarczej. Oba dokumenty wzbudziły żywe zainteresowanie. W dyskusji wyrażano różne poglądy; niemniej wykształciły się wyraźnie dwa odmienne stanowiska. Pierwsze z nich uznawało, że do uzyskania wysokiej konkurencyjności konieczna jest rewizja dotychczasowej polityki spójności. W przyszłości powinna się ona również wyrażać w konieczności popierania regionów silnych, w których usunięcie barier rozwoju zdoła szybko zdynamizować konkurencyjność gospodarki europejskiej.



Odmienne stanowisko zajęła Komisja Europejska. Stwierdziła, że realizowana w latach 2000-2006 polityka regionalna wpływa istotnie na podniesienie konkurencyjności wszystkich zainteresowanych regionów, wpisując się tym samym w realizację strategii lizbońskiej. Ostatnie propozycje Komisji Europejskiej ogłoszone w połowie lipca 2004 r., odnoszące się do struktury budżetu unijnego w latach 2007-2013, wyraźnie wskazują, że Unia w zakresie priorytetów i celów ma zamiar kontynuować zarówno dotychczasową politykę spójności, jak i zobowiązania przyjęte w strategii lizbońskiej. Niemniej należy zwrócić uwagę, że zarówno dotychczasowa dyskusja, jak i wstępna struktura podziału środków zawarta w planie finansowym na najbliższe lata nie wydaje się świadczyć o tym, by Unia podejmowała zadanie szybszego zniwelowania nierówności w rozwoju między starą i nową swą częścią. Oznacza to, że doganianie zamożniejszej części Unii będzie długotrwałe, a może nawet utrwalać obecne borykanie się nowo przyjętych członków Unii z poważnymi trudnościami budżetowymi, stanowiącymi barierę w absorpcji środków pomocowych.

Tocząc dyskusję o przyszłości Unii Europejskiej, warto pamiętać także o przeszłości, o warunkach, w jakich Grecja, Hiszpania, Irlandia i Portugalia zdążyły do strefy euro. Unia uznała wtedy, że konieczne jest stworzenie nowego funduszu pomocowego – Funduszu Kohezji (Spójności). Doświadczenie ostatnich 10 lat funkcjonowania Unii pokazało, że była to decyzja bardzo dla niej korzystna. Umożliwiła słabszym członkom Unii lepsze przygotowanie swych gospodarek do wejścia do strefy euro. Ze względu na konieczność pogłębienia integracji nie tylko w sferze prawno-instytucjonalnej, ale również w sferze realnej, konieczne jest, aby nowa polityka spójności Unii również uznała, że redukcja dysproporcji rozwoju między starymi a nowymi członkami Unii musi być silniejsze niż w przeszłości. W przeciwnym razie realnie jest zagrożenie, że realizacja strategii lizbońskiej przez bogate kraje Wspólnoty prowadzić będzie niestety do ograniczenia osiągniętych celów polityki spójności. Należy wyraźnie stwierdzić, że Unii potrzebna jest wysoce efektywna realizacja polityki spójności przez obie jej części, zarówno tę starą, jak i tę nową. Oznacza to również, że wszystkie regiony Unii powinny mieć realną szansę rozwijania się, tzn. budowania gospodarki opartej na wiedzy oraz na podnoszeniu konkurencyjności. W tym procesie niezbędna jest dla słabszej części Unii polityka spójności promująca budowę społeczeństwa informacyjnego otwartego na współpracę w globalnej gospodarce światowej.

## Literatura

1. *A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation, Third Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Brussels 2004 (Com/2003/107).
2. *European Innovation Scoreboard 2003, Regional innovation performances*, Technical Paper nr 3, European Commission, Enterprise Directorate – General, 28 listopada 2003.

3. Frankel J., Rose A., *The Endogeneity of the Optimum Currency Area Criteria*, NBER Discussion Paper nr 5700, 1996.
4. Klamut M., *Polityka gospodarcza a nadrabianie rozwojowego zapóźnienia przez regiony Europy oraz Polski*, [w:] *Problemy polityki gospodarczej i gospodarki regionalnej w Polsce w procesie integracji z Unią Europejską*, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin 1998.
5. Krugman P., *Geography and Trade*, MJT Press, Cambridge (Massachusetts) 1991.
6. Maliszewska-Nienartowicz J., *Ewolucja ochrony konsumenta w europejskim prawie wspólnotowym*, Wyd. Dom Organizatora TNOiK, Toruń 2004.
7. *Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union*, Bruxelles–Luxembourg 1999.
8. *Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, red. Z. Brodecki, Wyd. Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002, s. 362-366.
9. *Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory, Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, vol. 1, styczeń 2001.
10. Wysokińska Z., *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, Wyd. PWN, Warszawa 2001, s. 111-118, 180 i nast. (aneks); European Innovation Scoreboard 2003; Regional Innovation Performances, Technical Paper nr 3, European Commission, Enterprise Directorate – General, 28 listopada 2003.
11. *Zintegrowany Program Operacyjny Rozwoju Regionalnego Polski 2004-2006*, Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, Warszawa 2003, s. 11.

## NEW COHESION POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN THE YEARS 2007-2013

### Summary

There are big economic and social differences between different regions in the European Union countries. Also, spatial development is not uniform in different regions. Underdevelopment, stagnation and even backward regions, which require structural conversion, may receive assistance from structural funds. The author claims that more consistent integration between science, education, innovations and economic development of regions, is an important condition of Poland's integration with the European Union. This situation demands modifying the principles of regional policy, structure of goals of state's regional policy, and circumstances realization cohesion policy for years 2007-2013 presented in the second cohesion report.