

Bartłomiej ROKICKI*

Przegląd budżetu Unii Europejskiej a reforma polityki spójności

Wstęp

Kompromis w sprawie kształtu budżetu Unii Europejskiej na lata 2007-2013, osiągnięty w grudniu ubiegłego roku na szczycie Rady i zatwierdzony przez Parlament Europejski w kwietniu bieżącego roku, wydawał się na dłuższy czas zamykać dyskusję w sprawie dalszych zmian w Polityce Spójności czy Wspólnej Polityce Rolnej. Dość niespodziewanie może się jednak okazać, że zapowiedziany na lata 2008-2009 przegląd budżetu UE stanie się pretekstem do ponownych rozmów nad przyszłym kształtem obydwu polityk. W obecnej chwili wiele wskazuje na to, że uwaga polityków zwrócona będzie przede wszystkim na Wspólną Politykę Rolną. Nie można jednak wykluczyć również rozmów poświęconych reformie Polityki Spójności. Jest to o tyle prawdopodobne, że rozwiązania przyjęte w ramach kompromisu budżetowego w perspektywie długookresowej nie będą zadowalające ani dla Komisji, ani też dla większości państw członkowskich.

Najważniejszym celem niniejszego opracowania jest wykazanie, iż zaplanowany na lata 2008-2009 przegląd budżetu Wspólnoty może być podstawą dla kolejnej reformy Polityki Spójności oraz omówienie potencjalnych kierunków zmian. Ostatnie zmiany, wprowadzone na szczycie Rady w grudniu 2005 roku, miały bowiem charakter głównie kosmetyczny i nie rozwiązały najważniejszych problemów i wyzwań stojących przed Komisją Europejską i tymi państwami członkowskimi, które są zainteresowane kontynuacją Polityki Spójności w jak najszerszym zakresie. Problemy i wyzwania, o których jest tutaj mowa, mają dwojaki charakter. Z jednej strony mamy bowiem do czynienia z coraz mniejszym zainteresowaniem działaniami na rzecz spójności ze strony państw będących płatnikami netto budżetu UE. Z drugiej zaś znaczne kontrowersje budzi kwestia efektywności działań finansowanych w ramach Polityki Spójności, która zdaniem wielu stawia pod dużym znakiem zapytania sensowność jej prowadzenia w obecnym kształcie.

* Autor jest doktorantem w Katedrze Makroekonomii i Teorii Handlu Zagranicznego na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Artykuł wpłynął do redakcji w maju 2007 r.

Polityka Spójności w kontekście rozszerzenia Unii Europejskiej

Jak pokazuje Trzeci Raport Spójności, rozszerzenie UE o 10 nowych państw członkowskich stawia przed Polityką Spójności zupełnie nowe wyzwania. Różnica pomiędzy poziomem dochodu *per capita* 10% ludności żyjącej w najbogatszych regionach Wspólnoty, a 10% zamieszkującymi najslabiej rozwinięte obszary, uległa bowiem ponad dwukrotnemu powiększeniu, w porównaniu do sytuacji w UE15. W rozszerzonej Unii ponad 123 miliony osób (ok. 27% całej populacji UE) zamieszkuje regiony o poziomie dochodu poniżej 75% średniej unijnej, podczas gdy w UE15 odsetek ten wynosił 19% (72 miliony osób). Ogromne dysproporcje pomiędzy nowymi i starymi krajami członkowskimi widoczne są także na rynku pracy; te pierwsze powinny stworzyć około 4 milionów miejsc pracy, żeby osiągnąć poziom zatrudnienia obserwowany w państwach dawnej piętnastki.

Wzrost poziomu zróżnicowania w Unii prowadzi do bezpośrednich konsekwencji finansowych, które są niekorzystne dla większości krajów UE15. Okazuje się bowiem, że tort złożony ze środków, którymi dysponują fundusze strukturalne i Fundusz Spójności nie uległ znacznemu powiększeniu, a musi zostać rozdzielony nie pomiędzy 15, ale 25 państw¹. Dodatkowo bezwzględny priorytet dla Celu Konwergencja powoduje, iż preferencje w dostępie do pieniędzy z funduszy strukturalnych mają kraje i regiony o niższym poziomie dochodu. To z kolei mogłoby prowadzić do sytuacji, w której wiele regionów państw UE15 otrzymujących w latach 2000-2006 środki w ramach Celu 1, straciłoby do nich prawo w latach 2007-2013².

Potencjalnie, największe straty poniosłoby przede wszystkim duże kraje takie, jak Hiszpania, Niemcy czy Włochy. Aby jakoś temu zaradzić, w ramach porozumienia budżetowego na lata 2007-2013, wprowadzono finansowanie przejściowe w formie *phasing-out* Celu Konwergencja (dla regionów efektu statystycznego) i *phasing-in* do Celu Regionalna Konkurencyjność i Zatrudnienie (dla regionów niekwalifikujących się do Celu Konwergencja ze względu na wysoki poziom dochodu). Pozwoliło to na częściowe ograniczenie kosztów poniesionych przez kraje UE15 w wyniku rozszerzenia Wspólnoty w 2004 roku. Nadal jednak są one ogromne, co najlepiej widać na przykładzie Hiszpanii, która z dnia na dzień przestaje być największym beneficjentem Polityki Spójności na rzecz Polski. Jednocześnie wysokość nakładów przeznaczonych na finansowanie działań kohezyjnych w tym kraju spada prawie o połowę w porównaniu z latami 2000-2006. Podobna sytuacja ma miejsce w większości państw UE15 (patrz tablica 3).

¹ W budżecie na lata 2007-2013 na finansowanie Polityki Spójności przewidziano nieco ponad 308 miliardów euro (zobowiązania, w cenach z 2004 roku), podczas gdy w latach 2000-2006 były to ponad 233 miliardy euro dla krajów UE 15 (zobowiązania, w cenach z 2004 roku) oraz ponad 24 miliardy euro dla nowych państw członkowskich (na lata 2004-2006, ceny bieżące). Patrz [European Commission, 2004b].

² W przypadku części regionów jest to konsekwencja ich szybszego rozwoju i przekroczenia przez nie progu 75% PKB *per capita* średniej UE15. Druga grupa to regiony tzw. efektu statystycznego, które zostały „wypchnięte” ponad próg 75% średniej unijnej w efekcie rozszerzenia UE i obniżenia średniego poziomu dochodu Wspólnoty.

Tablica 1

**Nakłady na Politykę Spójności w krajach UE15 w latach 2000-2006 oraz 2007-2013
(zobowiązania w mln euro, ceny z 2004 roku)**

Kraj	2000-2006	2007-2013
Austria	2008	1301
Belgia	2257	2019
Dania	909	545
Finlandia	2304	1532
Francja	17192	12736
Niemcy	32765	23450
Grecja	27483	18217
Irlandia	4177	815
Włochy	32707	25647
Luksemburg	103	58
Holandia	3615	1696
Portugalia	25139	19147
Hiszpania	62067	31536
Szwecja	2396	1682
Wielka Brytania	18209	9468

Źródło: opracowanie własne na podstawie [European Commission, 2004b, 2006]

Najważniejszą cechą finansowania przejściowego jest ograniczony czas jego trwania. Zatem w przypadku kontynuacji Polityki Spójności w obecnym kształcie, wielkość transferów przyznawanych krajom UE15 w jej ramach musi ulec dalszemu zmniejszeniu po roku 2013. Co więcej, każde kolejne rozszerzenie UE będzie powodowało dalszy spadek średniego dochodu UE jako całości i zarazem jego relatywny wzrost w krajach UE15³. Dlatego też brak zmian w zasadach alokacji środków i zakresu Polityki Spójności spowoduje prawdopodobnie silną presję krajów UE15 na ograniczenie jej zasięgu do nowych krajów członkowskich (takie właśnie były postulaty Wielkiej Brytanii w trakcie negocjacji porozumienia budżetowego na lata 2007-2013). To z kolei może być pretekstem do znaczącego ograniczenia środków przeznaczonych na prowadzenie Polityki Spójności i nie zagwarantuje jej ciągłości w kolejnych perspektywach finansowych.

Kształt i skuteczność Polityki Spójności

Głównym zarzutem merytorycznym, stawianym Polityce Spójności zarówno przez polityków, jak i ekonomistów, jest jej niska skuteczność. Trzeba w tym miejscu podkreślić, że zarówno dostępne dane statystyczne, jak i badania empiryczne, wydają się świadczyć o pewnym postępie procesu redukcji regionalnego

³ Jak pokazuje przygotowywany obecnie Czwarty Raport Spójności przyjęcie do UE Bułgarii i Rumunii spowodowało spadek średniego poziomu dochodu *per capita* w UE o nieco ponad 4%.

zróznicowania w Europie, zwłaszcza w przypadku poziomu dochodu w najbiedniejszych krajach UE15⁴. Nie zmienia to jednak faktu, iż teza o pro wzrostowym charakterze działań podejmowanych w ramach Polityki Spójności budzi wiele wątpliwości. Opierając się na takich autorytetach, jak np. Begg⁵ [2004], część państw należących do grupy płatników netto twierdzi, iż Polityka Spójności pełni w rzeczywistości rolę transferów dochodu do regionów słabiej rozwiniętych gospodarczo, nie wpływając zarazem znacząco na ich stopę wzrostu. Zarazem polityka taka prowadzona jest już równolegle w każdym kraju członkowskim i w związku z tym powinna zostać zrenacjonalizowana. Z argumentacją taką z oczywistych względów nie zgadza się Komisja Europejska ale także inni ekonomiści, którzy przekonują, że Polityka Spójności może wpływać nie tylko na poziom dochodu ale również na wysokość stopy wzrostu gospodarczego⁶. Nie zmienia faktu, iż pomimo ciągłej ewolucji, wiele założeń Polityki Spójności może budzić wątpliwości natury ekonomicznej i powodować, że w wielu przypadkach widoczne efekty polityki są niewspółmierne do nakładów przeznaczonych na jej prowadzenie.

Jedną z istotnych kwestii jest brak jednoznacznej definicji zadań stawianych przed Polityką Spójności. Zapisy Jednolitego Aktu Europejskiego są tutaj zdecydowanie zbyt mało precyzyjne – zgodnie z art. 130 „w celu promowania ogólnego harmonijnego rozwoju Wspólnota powinna rozwinąć akcje prowadzące do wzmocnienia swojej ekonomicznej i społecznej spójności. W szczególności Wspólnota powinna działać na rzecz redukcji zróżnicowań pomiędzy regionami i ograniczenia zacofania słabiej uprzywilejowanych regionów” (por. [Szlachta, 2000]). Tymczasem nigdzie nie określono, w jaki sposób należy prowadzić działania na rzecz spójności oraz nie zdefiniowano pojęcia „regionu”. Jest to o tyle ważne, że w chwili obecnej zupełnie inne są obszary interwencji i zadania stawiane przed funduszami strukturalnymi, a inne w przypadku Funduszu Spójności. A zatem mamy do czynienia z sytuacją, w której projekty finansowane przez różne fundusze w jednym regionie mogą mieć odwrotne efekty makroekonomiczne⁷.

Kolejny problem związany jest z wielkością środków przeznaczonych na finansowanie Polityki Spójności, szczególnie w sytuacji, gdy niektóre państwa członkowskie podważają celowość jej prowadzenia ze względu na brak dowodów jej skuteczności. Warto przypomnieć, że rozszerzenie UE na 10 nowych państw członkowskich (a w perspektywie również kolejne) nie spowodowało znaczącego

⁴ Patrz np. kolejne Raporty Spójności, de la Fuente [2003], Martin [1998], Puga [2002], Rodríguez-Posse i Fratesi [2003].

⁵ Profesor LSE, jeden z głównych europejskich ekspertów w dziedzinie polityki gospodarczej i problematyki UE.

⁶ Patrz dalsza część opracowania.

⁷ Baldwin et al. [2003], Martin [1998] i Puga [2002] pokazują, iż takie same inwestycje infrastrukturalne dokonane w ramach polityki regionalnej mogą mieć zupełnie inny wpływ na różne regiony w zależności od ich poziomu rozwoju. Inwestycje mające za zadanie zmniejszenie kosztów wymiany handlowej pomiędzy regionami prowadzą do większej koncentracji działalności gospodarczej w lepiej rozwiniętych obszarach. Z kolei polityka wpływająca na obniżenie kosztów handlu w ramach danego regionu może zaowocować odwróceniem procesu koncentracji.

zwiększenia nakładów finansowych. Jak pokazują modele teoretyczne powstałe w ramach nowej geografii ekonomicznej⁸ [Martin, 1998, 1999], [Baldwin et al., 2003], szeroko rozumiana polityka regionalna może wpływać na decyzje alokacyjne przedsiębiorstw, które z kolei decydują zarówno o tempie rozwoju gospodarczego danego regionu, jak i całego kraju. Jednocześnie wszystkie opracowania teoretyczne podkreślają, że odwrócenie tendencji do koncentracji aktywności gospodarczej w niewielkiej grupie regionów może się okazać bardzo trudne – wielkość zaangażowanych środków powinna być wprost proporcjonalna do poziomu zacoferania danego regionu. Tymczasem środki zaangażowane w finansowanie Polityki Spójności są niewspółmiernie niskie w porównaniu z regionalnymi transferami dochodu dokonywanymi w ramach poszczególnych państw członkowskich⁹.

Zgodnie z przewidywaniami modeli teoretycznych, potwierdzonymi przez wyniki wielu badań empirycznych, kluczowe znaczenie dla efektywności polityki strukturalnej może mieć sposób alokacji funduszy przeznaczonych na jej prowadzenie. W tym kontekście struktura Polityki Spójności jest źródłem pewnych kontrowersji, głównie ze względu na kwestię wielkości nakładów przeznaczonych na inwestycje infrastrukturalne. Większość środków z Funduszu Spójności oraz około 30% z funduszy strukturalnych pochłaniają inwestycje infrastrukturalne, związane głównie z transportem [Martin, 1998], [Puga, 2002]¹⁰. Tymczasem wśród ekonomistów nie ma jednolitej opinii co do tego, w jakim stopniu infrastruktura publiczna wpływa na produkcję i stopę wzrostu. Wydaje się, że taka struktura wydatków w ramach Polityki Spójności powstała w znacznym stopniu pod wpływem badań Aschauera [1989], który twierdzi, że inwestycje w infrastrukturę odgrywają kluczową rolę przy determinacji stopy wzrostu gospodarczego. Inne prace empiryczne analizujące wpływ infrastruktury publicznej na rozwój gospodarczy sugerują jednak, iż jej wpływ jest znacznie bardziej ograniczony [de la Fuente, 2001], [Evans i Karras, 1994], [García Fontes i Serra, 1994], [Holtz-Eakin i Schwartz, 1995], [Munnell, 1990].

Co więcej okazuje się, że również w ramach inwestycji infrastrukturalnych można wyróżnić te bardziej lub mniej skorelowane ze stopą wzrostu gospodarczego. Zdaniem Martina [1998] znaczący wpływ na konwergencję regionalną w ramach danego kraju mają jedynie inwestycje związane z telekomunikacją (znaczenie infrastruktury telekomunikacyjnej podkreślają w swoim badaniu również Cieślak i Kaniewska [2004]. Z kolei Rodríguez-Pose i Fratesi [2002], którzy także badali wpływ funduszy strukturalnych w regionach Celu 1, twierdzą, że jedynie inwestycje w edukację i kapitał ludzki są istotnie i pozytywnie skore-

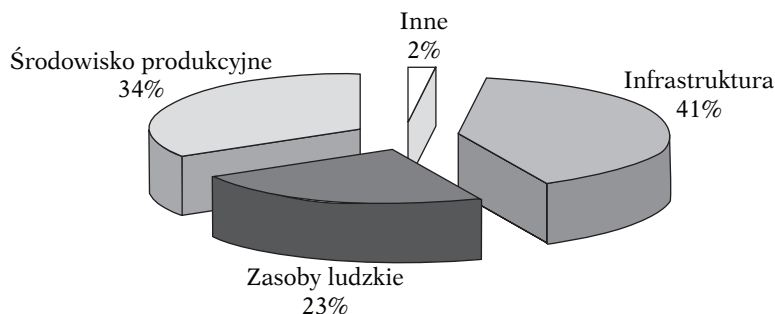
⁸ Nurt ten zajmuje się problematyką rozwoju regionalnego.

⁹ Maksymalna wielkość brutto transferów przekazywanych danemu krajowi w ramach Polityki Spójności wynosi poniżej 4% jego PKB, tymczasem jak pokazuje np. Begg [2004] wysokość wewnętrznych transferów netto pomiędzy regionami poszczególnych państw UE w niektórych przypadkach przekracza nawet 30% PKB obszarów w największym stopniu korzystających z tego typu polityki (najlepszym przykładem jest sytuacja Irlandii Północnej czy niektórych regionów Szwecji).

¹⁰ Podział środków w regionach Celu 1 pokazuje rysunek 2.

lowane ze wzrostem gospodarczym. Z wynikami otrzymanymi przez Martina oraz Rodríguez-Pose i Fratesi polemizuje do pewnego stopnia badanie De la Fuente [2003]. Pokazuje on, iż hiszpańskie regiony Celu 1 znacząco poprawiły swoją sytuację ekonomiczną dzięki wszystkim programom zrealizowanym w ramach polityki regionalnej UE (a więc także inwestycjom w inne rodzaje infrastruktury, nakładom na wzrost kapitału ludzkiego, etc.).

Rysunek 1. Podział środków w regionach Celu 1 pomiędzy poszczególne rodzaje działań w latach 2000-2006



Źródło: [European Commission, 2004]

Elementem, który może negatywnie wpływać na statystycznie rozumianą skuteczność Polityki Spójności, są także kwestie związane z programowaniem i alokacją środków pomiędzy poszczególne regiony UE. Chodzi tutaj np. o istnienie różnych Celów w ramach Polityki Spójności, z których przynajmniej dwa są efektem porozumień politycznych, a nie racjonalności ekonomicznej¹¹. Zarazem oparcie Polityki Spójności na poziomie NUTS2 powoduje, że mamy do czynienia z regionami ogromnie zróżnicowanymi zarówno pod względem wielkości, jak i liczby mieszkańców. Wystarczy spojrzeć na wewnętrzne zróżnicowanie polskich województw w poziomie dochodu czy zatrudnienia, aby przekonać się, że absolutnie nie są to obszary jednorodne pod tym względem. Programowanie działań realizowanych w ramach Polityki Spójności na poziomie NUTS2 z definicji musi być zatem mało efektywne, gdyż nie bierze pod uwagę specyfiki mniejszych jednostek terytorialnych. Podobnie wygląda również kwestia podziału środków – wiele obszarów wymagających pomocy nie otrzymuje jej tylko dlatego, że są częścią regionu, który jako całość ma wysoki poziom dochodu¹².

Wreszcie kontrowersyjne jest również przyjęcie za najważniejszy ekonomiczny wskaźnik Polityki Spójności PKB *per capita* – z wielu względów może nie oddawać on rzeczywistego poziomu regionalnego zróżnicowania dochodu

¹¹ Chodzi tutaj zarówno o Cel Regionalna Konkurencyjność i Zatrudnienie, jak i Współpraca Terytorialna. Ten pierwszy pełni przede wszystkim rolę mechanizmu pozwalającego na zwiększenie środków otrzymywanych przez bogatsze kraje UE15. Podobnie było w przeszłości w przypadku wszystkich Celów poza Celem 1.

¹² Statystyki niższych jednostek administracyjnych (NUTS3) są uwzględniane jedynie przy określaniu alokacji dla Celu Regionalna Konkurencyjność i Zatrudnienie.

w danym kraju¹³. Co więcej, próg PKB *per capita* umożliwiający kwalifikację danego regionu do Celu Konwergencja wydaje się przyjęty dość arbitralnie. Dlatego można byłoby zastanawiać się nad jego weryfikacją, szczególnie w kontekście sytuacji regionów efektu statystycznego.

Potencjalne konsekwencje przeglądu budżetu UE i możliwe kierunki zmian w Polityce Spójności

Zgodnie z intencjami pomysłodawców¹⁴, celem zbliżającego się przeglądu budżetu Unii Europejskiej powinny być przede wszystkim rozmowy dotyczące zmian we Wspólnej Polityce Rolnej. Jednocześnie jednak prawdopodobnie stanie się on okazją do starcia pomiędzy zwolennikami i przeciwnikami Polityki Spójności. Źródłem konfliktu byłaby sytuacja starych krajów członkowskich UE, coraz mniej zainteresowanych finansowaniem Polityki Spójności w sytuacji, gdy ich regiony tracą możliwość korzystania z funduszy strukturalnych. Jak podkreślano już wcześniej, ostatnia reforma Polityki Spójności i wprowadzenie finansowania przejściowego w latach 2007-2013 nie rozwiązały w żadnym stopniu kwestii przyszłości Polityki Spójności po roku 2013, a pozwoliły jedynie odłożyć w czasie dyskusję na ten temat. Tymczasem już dziś widać, że dyskusja ta może zmierzać w kierunku ograniczenia zasięgu Polityki Spójności np. jedynie do nowych krajów członkowskich i reanacjonalizacji jej w państwach o wyższym poziomie dochodu (takie postulaty wysuwane były już w trakcie negocjacji perspektywy finansowej na lata 2007-2013). Jest to tym bardziej prawdopodobne, iż już w tej chwili pod pretekstem realizacji Strategii Lizbońskiej widoczna jest tendencja do przekazywania większej ilości środków na Dział 1a, z których łatwiej jest korzystać starym krajom członkowskim.

Podstawowym przedmiotem ewentualnych negocjacji niewątpliwie będą kwestie finansowe, zaś argumentacja płatników netto sprowadzać się będzie głównie do kwestii wątpliwości dotyczących skuteczności działań na rzecz kohezji. Dla zwolenników odejścia od Polityki Spójności istotnym argumentem może się również okazać niski poziom wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w nowych krajach członkowskich. Dlatego tak ważne jest zapewnienie w Polsce wysokiego poziomu absorpcji – niska absorpcja nie tylko pogarsza bieżącą pozycję netto naszego kraju, ale także może prowadzić do ograniczenia poziomu zobowiązań w ramach Polityki Spójności po roku 2013.

Warto w tym miejscu postawić pytanie, kto i dlaczego straciłby na odejściu od prowadzenia Polityki Spójności na poziomie całej Wspólnoty. Niekorzystne byłoby to przede wszystkim dla nowych państw członkowskich, gdyż nie gwarantowałyby ciągłości tej polityki w przyszłości. Zarazem spychałoby te kraje do

¹³ Wystarczy wymienić tutaj chociażby kwestię dojazdów do pracy (zawyżają one PKB *per capita* w regionie przyjmującym pracowników) czy brak odniesienia do regionalnych indeksów cen.

¹⁴ Głównie Wielkiej Brytanii.

pozycji biedniejszego sąsiada, któremu trudniej byłoby negocjować utrzymanie bieżącego poziomu nakładów lub ich zwiększenia. Na ograniczeniu zakresu Polityki Spójności niewątpliwie straciłaby także Komisja Europejska. Jej polityczna siła związana jest w znacznej mierze z realizacją programów prowadzonych na szczeblu Unii – odejście od jednego z najważniejszych niewątpliwie osłabiłoby jej siłę polityczną. Wreszcie renacjonalizacja działań kohezyjnych w krajach dawnej piętnastki nie zostałyby przyjęte z zadowoleniem przez wiele regionalnych ośrodków władzy, których znaczenie wzrosło w ostatnich latach w dużej mierze właśnie dzięki Polityce Spójności.

Na ograniczeniu zasięgu Polityki Spójności zyskaliby natomiast płatnicy netto budżetu Unii, którzy dzięki temu mogliby ograniczyć swoją składkę.

Okazuje się jednak, że można znaleźć również argumenty przemawiające za utrzymaniem europejskich programów kohezyjnych również w krajach UE15. Pierwszy z nich to ciągłość jaką zapewnia programowanie wieloletnie – takiej ciągłości nigdy nie zapewnią rządy narodowe, kierujące się zwykle wynikającym z cyklu wyborczego krótkim horyzontem czasowym. Drugi argument paradoksalnie związany jest z kwestią skuteczności. Działania zmierzające do zmniejszenia regionalnego zróżnicowania dochodu, prowadzone na szczeblu krajowym, nie przyniosły bowiem do tej pory powodzenia w żadnym kraju europejskim (wystarczy za przykład podać Mezzogiorno, wschodnie Niemcy czy Irlandię Północną¹⁵). Wydaje się, że wpływ na to ma przede wszystkim przewaga wyrachowania politycznego nad kryteriami efektywności ekonomicznej w procesie podejmowania decyzji przez rządy krajowe. Ciągłość i długookresowa ekonomiczna efektywność podejmowanych decyzji przemawiają zatem za pozostawieniem polityki spójności w kompetencjach Komisji Europejskiej, której zależy i będzie zależeć na jej skuteczności.

Aby zachować ponadnarodowy charakter Polityki Spójności, Komisja może zostać zmuszona do zaproponowania głębokich zmian, które nie zostały wprowadzone do tej pory przede wszystkim ze względu na brak woli politycznej. Paradoksalnie może w tym pomóc ponowne otwarcie debaty nad Traktatem Konstytucyjnym¹⁶, w którym mogłyby się znaleźć zapisy zarówno określające cele Polityki Spójności, jak i gwarantujące jej ciągłość. Warto jednak zauważyć, że równie dobrze mogłoby to przynieść zupełnie nieoczekiwane efekty, np. usunięcie zapisów o konieczności prowadzenia działań na rzecz kohezji.

Wydaje się, że naturalnym kierunkiem, w którym podążać będzie Komisja jest jak najsilniejsze powiązanie Polityki Spójności z realizacją Strategii Lizbońskiej. O ile trudno jest w tej chwili przewidzieć wszystkie propozycje zmian jakie zgłosi Komisja o tyle już dziś wiadomo, że wśród nich najprawdopodobniej pojawi się kwestia zmiany kryteriów wsparcia. I tak z jednej strony wprowadzony może zostać nowy wskaźnik mierzący poziom rozwoju technologicznego,

¹⁵ Nie mówiąc już o dawnych koloniach francuskich czy wyspach należących do Grecji, Hiszpanii i Portugalii.

¹⁶ Teoretycznie niewiele ma to wspólnego z reformą Polityki Spójności.

z drugiej zaś istnieje możliwość rewizji wskaźnika PKB *per capita*¹⁷. Warto w tym miejscu zauważyć, że o ile dyskusje nad tym pierwszym trwają na forum UE od dłuższego czasu o tyle rozważania nad problemem ułomności tego drugiego umieszczone zostaną zapewne po raz pierwszy w Czwartym Raporcie Spójności¹⁸. Biorąc pod uwagę przytaczaną już wcześniej krytykę skuteczności Polityki Spójności oraz potrzebę objęcia jej działaniami jak największej liczby regionów z krajów dawnej piętnastki nie można wykluczyć również rozpoczęcia dyskusji nad efektami odejścia od poziomu NUTS2 np. na rzecz poziomu NUTS3. Jak przekonują wyniki symulacji omówionej w dalszej części opracowania, wiele regionów krajów UE15 ponownie trafiłoby dzięki temu do Celu Konwergencja. Jednocześnie zaś prawdopodobnie znacznie wzrosłaby efektywność realizowanych projektów.

Poniżej przedstawione są szczegółowe wyniki analizy dotyczącej efektów zmian podstawowych kryteriów wsparcia, które potencjalnie mogłyby zostać wprowadzone w życie w najbliższej przyszłości. W szczególności omówiona została konsekwencje wprowadzenia wskaźnika innowacyjności, rewizji wskaźnika mierzącego poziom dochodu oraz odejścia od poziomu NUTS2. Głównym celem jest tutaj przede wszystkim odpowiedź na pytanie o to, czy powyższe zmiany zagwarantowałyby ciągłość Polityki Spójności w przyszłości.

a) wskaźnik innowacyjności

Jak zaznaczono już wcześniej, w związku z wypadnięciem większości regionów starych państw członkowskich z Celu Konwergencja¹⁹, w Komisji pojawiają się głosy postulujące wprowadzenie nowego wskaźnika, który miałby mierzyć poziom innowacyjności danego regionu. I rzeczywiście wydaje się, że taka reforma ma w najbliższym czasie największe szanse na wejście w życie zarówno ze względu na poparcie Komisji, jak i większości krajów członkowskich. Rozpatrywanych jest kilka wariantów wskaźnika, zgodnie z którymi poziom innowacyjności mógłby być mierzony:

- w oparciu o istniejące indeksy osiągnięć edukacyjnych młodzieży w wieku 20-24 lata oraz wysokości nakładów na *R&D*;
- przy użyciu regionalnego indeksu innowacyjności EUROSTATU lub indeksu Europejskiej Konkurencyjności Wiedzy²⁰;
- z wykorzystaniem danych statystycznych ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*)²¹.

¹⁷ Chodzi tutaj zarówno o wysokość poziomu referencyjnego, jak i zmiany w metodologii statystycznej samego wskaźnika.

¹⁸ Co jednoznacznie oddala w czasie możliwość jego rewizji.

¹⁹ Zarówno ze względu na efekt statystyczny, jak i proces konwergencji takich państw jak Hiszpania czy Irlandia.

²⁰ Patrz Robert Huggins Associates [2003].

²¹ ESPON zajmuje się zbieraniem danych statystycznych dla krajów UE, w tym danych dotyczących poziomu innowacyjności. Zgodnie z dostępnymi informacjami, nie posiada on w obecnej chwili jednego homogenicznego wskaźnika innowacyjności dla całej Wspólnoty.

Warto podkreślić, że zgodnie z teorią ekonomiczną, innowacyjność danej gospodarki można rozumieć w wąskim zakresie jako poziom dostępnej technologii lub szerzej, jako szereg zmiennych wpływających na poziom produktywności czynników produkcji (a więc dostępną technologię i poziom kapitału ludzkiego). W związku z problemem, jakim jest zmierzenie poziomu zaawansowania technologicznego danego kraju czy regionu, w badaniach empirycznych zmiany poziomu zaawansowania technologicznego danego kraju wyrażane są najczęściej jako nakłady na *R&D* czy też *TFP* (*total factor productivity*). W tym kontekście najlepiej oddawałby rzeczywistość syntetyczny indeks, łączący w sobie szereg zmiennych wpływających na poziom innowacyjności danego obszaru. Funkcję taką mógłby spełniać indeks Europejskiej Konkurencyjności Wiedzy, który opracowany został właśnie w oparciu o powyższe założenie (wydaje się, że to właśnie ten wskaźnik ma największe szanse na zajęcie miejsca wśród indeksów determinujących wielkość alokacji w ramach Polityki Spójności). Warto jednak zastanowić się, czy rzeczywiście wprowadzenie wskaźnika innowacyjności jako kryterium wsparcia, należy uznać za uzasadnione oraz jakie mogą być potencjalne konsekwencje takiego kroku dla przyszłego kształtu Polityki Spójności.

Teoria ekonomii jednoznacznie wskazuje szeroko rozumiany postęp technologiczny jako główny czynnik prowadzący do wzrostu gospodarczego, niezależnie od tego, czy mamy do czynienia z neoklasycznymi modelami wzrostu a la Solow czy też z modelami wzrostu endogenicznego²². Na tempo postępu technologicznego wpływa wiele różnych zmiennych takich, jak wysokość nakładów na *R&D*, poziom kształcenia, powiązania pomiędzy sektorem badawczym i przemysłowym, uwarunkowania instytucjonalne, inwestycje zagraniczne czy wymiana międzynarodowa. W tym kontekście idea wspierania innowacyjności, jakkolwiek bezsprzecznie słuszna w świetle teorii, napotyka na wiele barier związanych z wyborem narzędzia, które w największym stopniu wpłynęłoby na wzrost poziomu technologicznego. Dyfuzja i absorpcja postępu technologicznego zależy bowiem od charakterystyki gospodarczej danego obszaru, w tym potrzeb i preferencji mieszkańców, które wpływają na strukturę popytu (patrz np. [Araujo i Teixeira, 2003]). Dlatego też wbrew założeniom teorii postulujących nieuchronność procesu konwergencji dochodu pomiędzy bogatymi i biednymi krajami²³, w rzeczywistości obserwowane jest powiększanie się różnicowania pomiędzy nimi. Rozwój nowych technologii w ostatnich latach jest bowiem nieodłącznie związany z wykorzystaniem wysoko wykwalifikowanej siły roboczej, której brak jest w krajach rozwijających się (patrz [Acemoglu, 2002]).

Powyższe przewidywania teoretyczne można zaadoptować również do problematyki różnicowania regionalnego w ramach Unii Europejskiej. Prowadzi to bezpośrednio przynajmniej do dwóch ważnych konkluzji. Po pierwsze, wskaźnik zaawansowania technologicznego (w jakiegokolwiek postaci) nie może stanowić

²² Szczegółowy przegląd teorii wzrostu można znaleźć np. w [Barro i Sala-i-Martin, 2004].

²³ Podstawą takiego założenia jest przekonanie o tym, że badania nad nowymi technologiami w krajach rozwiniętych są dużo bardziej kosztowne niż ich późniejsza adaptacja w krajach rozwijających się.

konkurencji dla statystyki pokazującej poziom dochodu (ponieważ technologia wpływa na poziom dochodu). A zatem jeżeli zakładamy, iż celem Polityki Spójności jest działanie na rzecz redukcji regionalnego zróżnicowania w poziomie dochodu, to wówczas indeks innowacyjności może pełnić jedynie rolę pomocniczą podobnie, jak używane obecnie wskaźniki bezrobocia (choć do tego wskaźnika również można mieć zastrzeżenia²⁴), gęstości zaludnienia czy poziomu wykształcenia pracujących. Drugą kwestią, o bardziej fundamentalnym charakterze, jest pytanie o to, na ile działania związane z promocją innowacyjności w regionach UE mogą okazać się skuteczne. Z przytoczonych opracowań teoretycznych wynika bowiem jednoznacznie, że różnice w poziomie zaawansowania technologicznego pomiędzy regionami Niemiec czy Hiszpanii nie będą mogły zostać zmniejszone w wyniku prostego zabiegu, jakim byłoby np. zwiększenie nakładów na *R&D* w tych ostatnich. Dlatego też należałoby zwrócić szczególną uwagę na to, jakie konkretnie projekty mają być realizowane w ramach dalszego zwiększania nakładów na innowacyjność. Może się bowiem okazać, że znaczna część środków przeznaczonych na ten cel zostanie po prostu zmarnowana, a efekty będą takie same, jak w przypadku polityki „pól wzrostu” prowadzonej kiedyś we Włoszech²⁵.

Jak podkreślano już wcześniej, w przypadku alokacji środków w ramach Polityki Spójności, jakikolwiek wskaźnik postępu technologicznego nie może być konkurencją dla zmiennej pokazującej regionalny poziom dochodu. A zatem wydaje się oczywiste, że wskaźnik innowacyjności mógłby pełnić jedynie rolę uzupełniającą, która pozwalałaby na lepsze dopasowanie alokacji w grupie regionów należących do tego samego Celu. Nasuwa się zatem pytanie o to, czy jego wprowadzenie w ogóle jest racjonalne oraz które regiony/kraje najbardziej by na tym skorzystały pod względem finansowym.

Prezentowane wnioski z modeli teoretycznych wyraźnie wskazują, iż najniższy poziom innowacyjności powinien być obserwowany w regionach o najniższym poziomie dochodu. Teza ta znajduje bezpośrednie potwierdzenie w poziomie indeksu Europejskiej Konkurencyjności Wiedzy, obliczonego dla regionów NUTS2 w krajach dawnej piętnastki. Ostatnie 23 miejsca na liście zajmują regiony z Grecji, Hiszpanii i Portugalii, które tylko nieznacznie wyprzedzone zostały przez regiony z południa Włoch. Można zatem przyjąć, że w indeksie rozszerzonym o kolejne 12 krajów ostatnie miejsca przypadłyby regionom z Bułgarii, Polski i Rumunii. Oznacza to w praktyce, że regionom tym przysługiwałyby dodatkowe środki finansowe, które przy założeniu stałego poziomu wydatków na całość Polityki Spójności, należałoby odebrać innym obszarom. Warto jednak zauważyć, że ze względu na zasadę *cappingu* nakłady w Bułgarii, Polsce i Rumunii i tak są niższe od tych, które teoretycznie wynikają

²⁴ Ekonomisci zajmujący się problematyką rynku pracy jednoznacznie preferują używanie stopy zatrudnienia jako wskaźnika pokazującego sytuację na rynku pracy.

²⁵ Celem tej polityki była stymulacja rozwoju biednych regionów z południa Włoch poprzez lokowanie w nich dużych zakładów przemysłowych, wokół których miały wytworzyć się centra wzrostu gospodarczego. Polityka ta okazała się jednak zupełnie nieskuteczna i wiele utworzonych w ten sposób zakładów zostało zlikwidowanych lub też grozi im bankructwo.

z przyjętych kryteriów alokacji. A zatem w praktyce, przy zachowaniu obecnych zasad podziału środków, jedynymi regionami potencjalnie zyskującymi na wprowadzeniu nowego kryterium innowacyjności byłyby te pochodzące z Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoch.

Jak powyższe wnioski wpisują się w ewentualną dyskusję nad przyszłością Polityki Spójności, prowadzoną w ramach przeglądu budżetu UE? Przede wszystkim widać wyraźnie, że zainteresowane wprowadzeniem nowego wskaźnika powinny być (przynajmniej w krótkim okresie czasu) jedynie kraje basenu Morza Śródziemnego. I taki jest chyba tak naprawdę powód, dla którego Komisja Europejska wydaje się być skłonna do przyjęcia tego pomysłu (pomijając argumenty merytoryczne, które w dużym stopniu mogą uzasadniać wprowadzenie wskaźnika innowacyjności jako nowego kryterium alokacji środków). Warto jednak podkreślić, że krok ten w żaden sposób nie zabezpiecza przyszłości Polityki Spójności, a jedynie stwarza możliwość zainteresowania jej kontynuacją większą grupę państw, które w przeciwnym razie mogłyby zgodzić się z postulatami mówiącymi o renacjonalizacji działań na rzecz kohezji.

b) zmiana wskaźnika mierzącego poziom dochodu

Kryterium wsparcia, które niewątpliwie dominuje obecnie w Polityce Spójności, jest poziom dochodu. Tymczasem wielu ekonomistów podkreśla, że zagregowany wskaźnik, jakim jest PKB czy PNB, nie do końca oddaje rzeczywistość gospodarczą danego regionu, chociażby ze względu na brak deflowania tego wskaźnika poziomem cen w regionie (są one deflowane zagregowanym wskaźnikiem inflacji dla danego kraju). Powoduje to sztuczne zawyżenie poziomu dochodu w regionach o wyższym poziomie cen i jego zaniżenie tam, gdzie są one niższe. Kolejnym problemem jest sam fakt wykorzystywania PKB jako wskaźnika dochodu w danym regionie – może on zupełnie zniekształcać rzeczywistość w przypadku istotnej skali dojazdów do pracy spoza regionu. W statystykach podawany jest bowiem produkt w przeliczeniu na mieszkańca, podczas gdy w rzeczywistości produkt ten może w dużym stopniu być wytwarzany przez pracowników, którzy nie są zarejestrowani jako mieszkańcy danego regionu. W związku z tym racjonalne wydawałoby się zastosowanie jakiegoś wskaźnika dochodu w gospodarstwach domowych.

Wprowadzenie proponowanych wyżej zmian zależy od dostępu do odpowiednich danych statystycznych. W obecnej chwili EUROSTAT (na którego danych bazuje Komisja Europejska przy obliczaniu alokacji) nie dysponuje regionalnymi deflatorami dochodu, chociażby dlatego, że deflatorów takich nie obliczają urzędy statystyczne w poszczególnych krajach członkowskich. A zatem rozwiązanie to jest nierealne, przynajmniej w krótkim okresie czasu. Nie zmienia to jednak faktu, iż z ekonomicznego punktu widzenia, rozmowy na temat uszczegółowienia danych statystycznych powinny być na forum Wspólnoty kontynuowane.

Nieco lepiej wygląda sytuacja w przypadku możliwości wykorzystania danych pokazujących poziom dochodu w gospodarstwach domowych. EUROSTAT podaje wysokość dochodu do dyspozycji w gospodarstwach domowych na poziomie NUTS2, wyrażony w PPS (standard siły nabywczej) opartym na

końcowej konsumpcji na mieszkańca. Problemem jest tutaj brak danych dla Słowenii, Malty, Luksemburga i Cypru oraz kilku regionów z Francji i Włoch. Jednocześnie znaczna część danych jest oparta na szacunkach, co może negatywnie wpłynąć na ich jakość.

Tablica 2

Porównanie poziomu PKB *per capita* i dochodu w gospodarstwach domowych w poszczególnych krajach (w stosunku do średniej UE)

Kraj	2000		2001		2002		2003	
	dochód	PKB	dochód	PKB	dochód	PKB	dochód	PKB
Unia Europejska	100	100	100	100	100	100	100	100
Belgia	111,4	116,5	113,3	117,2	111,9	117,5	109,1	118,1
Czechy	53,8	63,6	53,1	64,8	55,6	66,3	55,2	67,8
Dania	89,4	125,9	87,8	124,9	85,0	121,4	86,5	121
Niemcy	123,0	111,7	119,5	110,0	116,4	108,7	116,1	108,4
Estonia	33,2	40,9	33,9	42,2	36,1	45,1	38,0	48,2
Grecja	83,8	72,7	82,2	73,3	86,6	77,2	90,3	81,1
Hiszpania	93,3	92,1	93,0	93,1	94,9	95,2	96,5	97,4
Francja	107,8	113,4	112,5	114,0	113,2	112,2	114,2	111,4
Irlandia	95,4	125,9	97,3	128,9	98,6	132,9	98,4	134,1
Włochy	116,3	113,1	113,8	112,0	111,7	110,1	110,1	107,9
Cypr	–	80,7	–	82,9	–	82	–	79,9
Łotwa	30,3	35,3	31,7	37,1	32,6	38,7	34,9	40,9
Litwa	36,0	38,1	36,3	40,1	37,2	41,9	40,2	45,3
Luksemburg	–	222,0	–	214,7	–	220,3	–	233,9
Węgry	49,3	52,8	50,7	55,8	52,2	58,1	52,6	59,3
Malta	–	77,7	–	74,0	–	74,2	–	72,7
Holandia	95,9	124,0	99,6	127,1	102,4	125,3	99,6	124,8
Austria	127,1	125,5	124,0	122,1	119,0	119,9	122,0	120,9
Polska	48,0	46,7	48,0	46,1	48,2	46,3	47,7	47
Portugalia	78,5	80,3	77,6	79,9	76,3	79,5	67,5	72,9
Słowenia	–	72,7	–	73,9	–	74,5	–	76
Słowacja	44,1	47,4	43,7	48,5	46,9	51,1	45,3	52
Finlandia	78,6	114,0	79,0	115,5	79,7	114,7	82,3	112,9
Szwecja	92,4	118,8	93,8	115,2	93,6	113,7	93,7	115,9
Wielka Brytania	119,1	112,3	120,6	113,2	123,0	116	124,1	116,2

Uwagi: średni poziom dochodu obliczony bez danych dla Cypru, Luksemburga, Malty i Słowenii.

PKB > dochód, PKB < dochód.

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

Jak pokazuje tablica 2 wprowadzenie dochodu na głowę w gospodarstwie domowym jako miary zamożności, spowodowałoby dość istotne zmiany w klasy-

fikacji zamożności poszczególnych państw UE. Uwagę zwraca przede wszystkim znaczny wzrost relatywnej zamożności Niemiec, Grecji i Wielkiej Brytanii. Zmiana klasyfikacji w jeszcze większym stopniu mogłaby jednak wpłynąć na sytuację krajów skandynawskich oraz Irlandii – różnice w sposobie definiowania dochodu mogłyby spowodować, że Dania czy Finlandia uzyskałyby prawo do korzystania ze środków Funduszu Spójności (ich dochód *per capita* wyniósłby mniej niż 90% średniej UE). Powyższe wyniki jednoznacznie pokazują, że na zmianie zyskałaby większość krajów członkowskich, jej koszty odczułyby natomiast przede wszystkim największe kraje Wspólnoty (Francja, Niemcy, Włochy i Wielka Brytania).

Istotę różnic pomiędzy poziomem zamożności mierzonym jako dochód i jako PKB wyraźnie widać przy porównaniu zróżnicowania obydwu wskaźników na poziomie NUTS2. Okazuje się, że na zmianie zyskałyby przede wszystkim regiony o najwyższym poziomie PKB *per capita* w danym kraju, co może być dowodem na słuszność zarzutów kwestionujących zasadność stosowania właśnie tego wskaźnika zamożności (zawyża on sztucznie poziom dochodu wielu regionów). Jednocześnie potencjalne wprowadzenie poziomu dochodu na głowę mieszkańca gospodarstwa domowego niekorzystne byłoby dla wielu regionów Grecji, Hiszpanii i Włoch, gdzie okazałoby się, iż relatywny poziom zamożności jest znacznie wyższy niż ten liczony według PKB *per capita*. Patrząc od strony wielkości alokacji, zastosowanie dochodu w gospodarstwie domowym byłoby bardzo niekorzystne dla regionów Belgii, Niemiec (tutaj okazałoby się, że regiony otrzymujące do tej pory pomoc w ramach Celu Konwergencja, znacznie przekroczyłyby poziom 75% średniej UE), Grecji (podobna sytuacja, jak w przypadku Niemiec), Hiszpanii, Francji, Włoch, Austrii i Wielkiej Brytanii. Jednocześnie na zmianie tej skorzystałaby Holandia, Irlandia, Portugalia, kraje skandynawskie i praktycznie wszystkie nowe państwa członkowskie UE. Trzeba jednak podkreślić, że w większości regionów państw UE15 spadek poziomu zamożności nie byłby na tyle duży, aby kwalifikowały się do Celu Konwergencja.

Zastąpienie PKB *per capita* przez wskaźnik mierzący poziom dochodu w gospodarstwach domowych, w postaci zaprezentowanej w opracowaniu, nie byłoby możliwe chociażby ze względu na oczywisty brak zainteresowania wśród największych krajów dawnej UE15. Jednak nawet gdyby zmiana taka nastąpiła, to w żaden sposób nie rozwiązałoby to kwestii kontynuacji Polityki Spójności w przyszłości. Czy oznacza to, że postulat zastąpienia PKB *per capita* innym wskaźnikiem dochodu jest nierealny? Wydaje się, iż niekoniecznie. Otóż warto zauważyć, że podawany przez EUROSTAT poziom dochodu na głowę w gospodarstwie domowym jest dochodem do dyspozycji. A zatem jest to dochód pochodzący z pracy powiększony o transfery socjalne i pomniejszony o podatki. Tymczasem jest oczywiste, że w biednych regionach poziom transferów jest relatywnie wyższy niż w regionach bogatych, gdzie dodatkowo mieszkańcy odprowadzają również wyższe podatki. Oznacza to, że wyniki pokazujące poziom dochodu na głowę w gospodarstwie domowym, sztucznie zawyżają ten poziom w biednych regionach i zaniżają w regionach bogatych. Dlatego też, gdyby dochód wyrażany był przez tzw. dochód pierwotny, wówczas mogłoby się okazać, że również większa część regionów w dawnych krajach UE15 zyskałaby

na zmianie²⁶. Trzeba jednak jednoznacznie podkreślić, że ewentualna zmiana wskaźnika dochodu nie rozwiązałaby długoterminowo problemu przyszłości Polityki Spójności, ze względu na to, że poprawa relatywnej sytuacji jednych regionów musiałaby się odbywać kosztem pogorszenia sytuacji innych.

c) odejście od poziomu NUTS2 na rzecz poziomu NUTS3

Podstawowym problemem, jaki pojawia się zarówno w przypadku wprowadzenia wskaźnika innowacyjności, jak i zmiany wskaźnika dochodu jest fakt, iż żadna z powyższych reform nie gwarantuje utrzymania ponadnarodowego charakteru Polityki Spójności w przyszłości²⁷. Podstawowa kwestia, jaką jest spadek zainteresowania kontynuacją tej polityki w kolejnych krajach dawnej UE15, nie byłaby bowiem w żadnym zakresie rozwiązana. A zatem wydawać by się mogło, iż przyszłość Polityki Spójności może być zapewniona jedynie w przypadku głębokich reform, które powodowałyby wzrost zainteresowania krajów jej kontynuacją. Trudno jest jednak wyobrazić sobie, co mogłoby być głównym elementem takich reform: Całkowita zmiana kryteriów alokacji? Objęcie Polityką Spójności wszystkich regionów UE? Przyjrzyjmy się zatem jednemu z kryteriów alokacji, którego prosta zmiana mogłaby spowodować wzrost zainteresowania działaniami na rzecz kohezji w wielu krajach członkowskich, nawet w przypadku zachowania wszystkich innych kryteriów w obecnej postaci.

Jak pokazano w części poświęconej kryteriom alokacji, obecnie podstawową jednostką statystyczną, używaną przy określaniu poziomu nakładów na Politykę Spójności w danym regionie, jest poziom NUTS2. Tymczasem regiony na tym poziomie są często tak duże (np. Ille de France czy mazowieckie), że statystyki pokazujące PKB *per capita* absolutnie nie odzwierciedlają ich rzeczywistego, wewnętrznego zróżnicowania. Powoduje to, że w wielu przypadkach mniejsze obszary, których poziom dochodu (mierzony w PKB *per capita*) jest niższy od 75% średniej UE, nie kwalifikują się do Celu Konwergencja, ze względu na przynależność do większej jednostki administracyjnej. Szczególnie widoczne jest to w regionach, w których znajdują się duże metropolie.

Jak bardzo oparcie kryteriów alokacji na poziomie NUTS2 zniekształca obraz rozwoju gospodarczego regionów najlepiej pokazuje porównanie liczby regionów kwalifikujących się obecnie do Celu Konwergencja oraz tych, które mogłyby być do niego zaliczone, gdybyśmy zeszli niżej tylko o jeden (do poziomu NUTS3) szczebel podziału administracyjnego. Okazuje się, że liczba regionów kwalifikujących się do Celu Konwergencja wzrosłaby o ponad 20% w porównaniu do chwili obecnej. Co więcej, znaczna liczba regionów mogłaby zostać objęta finansowaniem przejściowym ze względu na efekt statystyczny (w tej sytuacji jest wiele regionów francuskich, brytyjskich, a nawet fińskich). Jak widać w tablicy 3, największy wzrost liczby regionów Celu Konwergencja odnotowałyby Niemcy, Belgia i Włochy, co mogłoby skłonić te kraje do poparcia Polityki Spójności. Jednocześnie w sposób istotny wzrosłaby bezwzględna liczba

²⁶ Niestety, EUROSTAT nie podaje tego typu danych.

²⁷ Co bez wątpienia powinno należeć do priorytetów kraju, takiego jak Polska.

podmiotów administracji lokalnej zainteresowanych prowadzeniem działań na rzecz kohezji (z obecnych 70 do prawie 400). Mogłoby to zaowocować większą presją na rządy narodowe, szczególnie w tych krajach, które w coraz mniejszym stopniu chcą kontynuacji Polityki Spójności (Niemcy, Belgia, Włochy, a w przyszłości również w Grecja czy Hiszpania).

Tablica 3

Regiony kwalifikujące się do Celu Konwergencja

Państwo	NUTS3	NUTS3 w ramach NUTS2 obecnie zaliczanych do Celu Konwergencja	NUTS2
Belgia	12	0	0
Czechy	13	13	7
Dania	0	0	0
Niemcy	136	89	7
Estonia	5	5	1
Grecja	34	32	8
Hiszpania	16	19	4
Francja	4	4	4
Irlandia	0	0	0
Włochy	34	24	4
Cypr	0	0	0
Łotwa	6	6	1
Litwa	10	10	1
Luksemburg	0	0	0
Węgry	19	18	6
Malta	1	1	1
Holandia	1	0	0
Austria	3	0	0
Polska	43	45	16
Portugalia	26	25	4
Słowenia	10	12	1
Słowacja	7	7	3
Finlandia	0	0	0
Szwecja	0	0	0
Wielka Brytania	13	9	2
Razem	392	319	70

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych EUROSTAT

Oczywiście można się zastanawiać, czy przejście na poziom NUTS3 byłoby wykonalne od strony praktycznej implementacji programów kohezyjnych. Warto jednak przypomnieć, że już dziś poziom NUTS3 jest brany pod uwagę przy określaniu wielkości alokacji w ramach Celu Regionalna Konkurencja i Zatrud-

nienie. Co więcej, w wielu krajach UE poziom NUTS3 odpowiada istniejącym jednostkom podziału administracyjnego, a zatem istnieją instytucje mogące wdrażać programy Polityki Spójności właśnie na tym szczeblu. Trzeba także zaznaczyć, że prezentowana symulacja nie uwzględnia jednoczesnego wprowadzenia innych zmian w kryteriach alokacji. Możliwe byłoby zatem wystąpienie sytuacji, w której przejście na poziom NUTS3 spowodowałoby, iż jeszcze większa liczba regionów kwalifikowałaby się do Celu Konwergencja. I tak np. jednoczesne podniesienie progu wyznaczającego maksymalny poziom dochodu w regionach Celu Konwergencja z obecnych 75% do 90%, spowodowałoby objęcie nim w samych Niemczech ponad 100 dodatkowych regionów²⁸.

Podsumowanie

Celem niniejszego artykułu było pokazanie potencjalnych zmian, do jakich może dojść w Polityce Spójności w wyniku dyskusji związanej z przeglądem budżetu UE. Obecny model polityki, mającej za zadanie zmniejszanie szeroko rozumianego zróżnicowania regionalnego Wspólnoty, wydaje się bowiem trudny do utrzymania zarówno w perspektywie średnio, jak i długookresowej. Głównym powodem jest pogarszający się bilans płatności netto w państwach dawnej piętnastki, które będą coraz mniej zainteresowane finansowaniem działań na rzecz kohezji.

Podstawowym argumentem zwolenników ograniczenia Polityki Spójności lub też jej renacjonalizacji, będzie prawdopodobnie kwestia niskiej skuteczności programów współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności, w tym niskiego wpływu na wzrost gospodarczy regionów-beneficjentów. Analiza danych statystycznych, teorii ekonomicznej i badań empirycznych pokazuje jednak, że problem efektywności działań kohezyjnych jest bardziej złożony niż mogłoby się to wydawać na pierwszy rzut oka. Co więcej, doświadczenia krajów członkowskich prowadzących politykę redukcji regionalnego zróżnicowania dochodu we własnym zakresie, nie dają podstaw do oczekiwań, iż renacjonalizacja Polityki Spójności pozwoli na prowadzenie skuteczniejszych działań w tym względzie. Dużym problemem może się jednak okazać niski poziom absorpcji w nowych krajach członkowskich – byłby to idealny pretekst dla płatników netto do rozmów na temat ograniczenia środków pozostających w dyspozycji funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności.

Ewentualne ograniczenie zasięgu i środków przeznaczonych na Politykę Spójności byłoby niekorzystne nie tylko dla większości nowych państw członkowskich, ale także dla Komisji i władz regionalnych w krajach dawnej piętnastki. Dlatego też można się spodziewać, że Komisja będzie się przygotowywać do obrony swojej pozycji, co może zaowocować propozycjami daleko idących reform.

Z uwagi na obszerność tematu, analiza potencjalnych efektów reform, przeprowadzona w niniejszym opracowaniu, została ograniczona jedynie do trzech kwestii, a więc wskaźnika innowacyjności, miary dochodu i jednostki podziału terytorialnego, w oparciu o którą dokonywana jest alokacja środków pomię-

²⁸ Obliczenia własne na podstawie danych EUROSTAT.

dzy poszczególne regiony i kraje. Tymczasem istnieje wiele innych wskaźników i elementów algorytmu alokacji, nad którymi można się zastanawiać, np. kwestia poziomu dochodu dającego prawo do uzyskania pomocy ze środków funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, zmiana wagi takich wskaźników, jak bezrobocie czy gęstość zaludnienia, zastąpienie stopy bezrobocia przez stopę zatrudnienia, wykorzystanie wskaźników pokazujących poziom kapitału ludzkiego, etc. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że wprowadzenie w życie zmian polegających na wprowadzeniu nowych lub modyfikacji obecnie stosowanych wskaźników alokacji w żadnej mierze nie zagwarantuje utrzymania ponadnarodowego charakteru Polityki Spójności. Warunkiem jest znaczące zwiększenie środków przeznaczonych na jej prowadzenie. Oznacza to powrót do kwestii finansowych i konieczność odpowiedzi na pytanie o celowość prowadzenia działań mających na celu zmniejszanie regionalnego zróżnicowania dochodu na poziomie Wspólnoty.

Ewentualne zwiększenie puli środków przeznaczanych na finansowanie Polityki Spójności byłoby możliwe jedynie w przypadku znaczącej reformy Wspólnej Polityki Rolnej i zmniejszenia nakładów przeznaczanych na ten cel. Paradoksalnie w przeprowadzeniu daleko idących reform Polityki Spójności pomoc może także powrócić do rozmów nad nowym Traktatem Konstytucyjnym, który mógłby uwzględnić zapisy precyzujące zadania stawiane przed Polityką Spójności. Jednocześnie może się okazać, że powiązanie negocjacji o przyszłym instytucjonalnym kształcie Wspólnoty z rozmowami o przyszłości Polityki Spójności przyniesie zupełnie nieoczekiwane efekty. Jednym z nich mogłoby być np. niezrealizowanie się w Traktacie zapisów o konieczności prowadzenia działań na rzecz kohezji, co z punktu widzenia Polski należałoby uznać za bardzo niekorzystne.

Bibliografia

- Acemoglu D., [2002], *Technical Change, Inequality, and the Labour Market*, „Journal of Economic Literature” XL, 7-72.
- Araujo R.S., Teixeira J.R., [2003], *A Structural Economic Dynamic Approach to Technological Gaps*, University of Brasilia, Department of Economics Working Paper No. 298.
- Aschauer D., [1989], *Is public expenditure productive?*, „Journal of Monetary Economics” 23, 177-200.
- Baldwin R., Forslid R., Martin P., Ottaviano G., Robert-Nicoud F., [2003], *Economic Geography and Public Policy*, Princeton University Press.
- Barro R.J., Sala-i-Martin X., [1992], *Convergence*, „Journal of Political Economy”, April.
- Barro R., Sala-i-Martin X., [2004], *Economic growth*, The MIT Press.
- Begg I., (dir), [2004], *The Impact of Member State Policies on Cohesion*, Background Study for the 3rd Cohesion Report, DG REGIO.
- Brühlhart M., [1998], *Economic geography, industry location and trade: the evidence*, „World Economy” No. 21, 775-802.
- Brühlhart M., Torstensson J., [1996], *Regional integration, scale economies and industry location*, Discussion Paper No. 1435, Centre for Economic Policy Research.
- Casaca P., [1998], *Polityka spójności*, [w:] *Polityka regionalna i fundusze strukturalne w Unii Europejskiej*, (red) M. Kozak, Instytut Europejski, Łódź.

- Cieślak A., Kaniewska M., [2004], *Telecommunications infrastructure and regional economic development: the case of Poland*, „Regional Studies” Vol. 38, 6, 713-725.
- Cuadrado Roura J., [1998], *Convergencia regional en España. Hechos tendencias y perspectivas*, Fundación Argentina.
- de la Fuente A., [2001], *Infraestructuras y política regional*, Fundación de Estudios de Economía Aplicada.
- de la Fuente A., [2003], *El impacto de los Fondos Estructurales: convergencia real y cohesión interna*, Instituto de Análisis Económico.
- Egger P., Huber P., Pfaffermayr M., [2005], *A note on export openness and regional wage disparity in Central and Eastern Europe*, „The Annals of Regional Science” No. 39, 63-71.
- European Commission, [2004a], *Third report on economic and social cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, [2004b], *Working for the regions*, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, [2005], *Third progress report cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities.
- European Commission, [2006], *Fourth progress report cohesion*, Office for Official Publications of the European Communities.
- Evans P., Karras G., [1994], *Is government capital productive? Evidence from a panel of seven countries*, „Journal of Macroeconomics” 16(2), Spring.
- Forslid R., Haaland J.I., Midelfart Knarvik K.H., [2002], *A U-shaped Europe? A simulation study of industrial location*, „Journal of International Economics” 57, 273-297.
- Fujita M., Thisse J.-F., [2002], *Economics of agglomeration*, Cambridge University Press.
- Fujita M., Krugman P., Venables A., [1999], *The spatial economy: cities, regions and international trade*, The MIT Press.
- García Fontes W., Serra D., [1994], *Capital público, infraestructuras y crecimiento*, Instituto de Análisis Económico. Crecimiento y convergencia regional en España y Europa, Vol. 2, 451-478.
- Gouyette C., Neven D., [1995], *Regional convergence in the European community*, „Journal of Common Market Studies”, March.
- Grosse T., [2000], *Polityka regionalna Unii Europejskiej i jej wpływ na rozwój gospodarczy*, Instytut Spraw Publicznych, Warszawa.
- Hanson G., [1996], *Economic integration, intraindustry trade and frontier regions*, „European Economic Review” 40, 941-949.
- Holtz-Eakin D., Schwartz A., [1995], *Infrastructure in a structural model of economic growth*, „Regional Science and Urban Economics” 25, 131-151.
- Krugman P., [1991], *Increasing returns and economic geography*, Working Paper No. 3275, National Bureau of Economic Research.
- Krugman P., [1994], *Fluctuations, instability, and agglomeration*, Working Paper No. 4616, National Bureau of Economic Research.
- Krugman P., Venables A., [1996], *Integration, specialization and adjustment*, „European Economic Review” 40, 959-967.
- Maluquer de Motes Bernet J., [2001], *Las comunidades autónomas españolas bajo el impacto de la integración en la Unión Europea*, Proyecto DGES PB98-0869, UHE/UAB.
- Martin P., [1998], *Regional policies, growth and geography in Europe*, World Economy 21, 757-774.
- Martin P., Ottaviano G., [1999], *Growing locations: Industry location in a model of endogenous growth*, „European Economic Review” 43, 281-302.
- Martin P., Ottaviano G., [1996], *Growth and agglomeration*, „International Economic Review” Vol. 42, No. 4, 947-968.
- Midelfart Knarvik K.H., Steen F., [1999], *Self-reinforcing agglomerations? An empirical industry study*, „Scandinavian Journal of Economics” 101, 515-532.

- Monfort P, Nicolini R., [2002], *Regional convergence and international integration*, „Journal of Urban Economics” Vol. 48 (2), 286-306.
- Munnell A., [1990], *Why has productivity declined? Productivity and public investment*, „New England Economic Review”, Jan/Feb, 3-22.
- Ottaviano G., Puga D., [1997], *Agglomeration in the global economy: A survey of the „new economic geography”*, Discussion Paper No. 1699, Centre for Economic Policy Research.
- Ottaviano G., Thisse J-F, [2001], *On economic geography in economic theory: increasing returns and pecuniary externalities*, „Journal of Economic Geography” 1, 153-179.
- Petrakos G., Rodriguez-Pose A., Rovolis A., [2003], *Growth, integration and regional inequality in Europe*, ERSA, Conference Paper.
- Puga D., [2002], *European regional policies in light of recent location theories*, „Journal of Economic Geography” 2, 373-406.
- Quah D., [1996a], *Empirics for economic growth and convergence*, „European Economic Review” 40, 1353-1375.
- Quah D., [1996b], *Regional convergence clusters across Europe*, „European Economic Review” 40, 951-958.
- Robert Huggins Associates, [2003], *European Knowledge Competitiveness Index*.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., [2002], *Unbalanced development strategies and the lack of regional convergence in the EU*, ERSA, Conference Paper.
- Rodriguez-Pose A., Fratesi U., [2003], *Between development and social policies: the impact of the European Structural Funds in Objective 1 regions*, European Economy Group, Working Paper No. 28.
- Sala-i-Martin X., [1996], *Regional cohesion: Evidence and theories of regional growth and convergence*, „European Economic Review” 40, 1325-1352.
- Skuratowicz A., [2000], *Effects of FDI on wage inequalities in Poland. Theory and evidence*.
- Szlachta J., [2000], *Polityka regionalna Unii Europejskiej*, Fundacja Programów Pomocy dla Rolnictwa, Warszawa.
- Venables A., [1996], *Equilibrium locations of vertically linked industries*, „International Economic Review” 37, 341-359.

EUROPEAN UNION BUDGET REVISION AND COHESION POLICY REFORM

Summary

The article discusses potential changes in the European Union's Cohesion Policy after 2013. The planned revision of the EU budget announced for 2008-2009 may become an excuse for starting talks on revising both the Common Agricultural Policy (CAP) and Cohesion Policy, the author says. The 15 old EU member states may seek to limit the scope of activities under the Cohesion Policy in a situation in which their own regions may be deprived of structural funds. The main arguments may include the limited effectiveness of Cohesion Policy and the low absorption of funds in new EU member states.

Theoretical studies and empirical research show that moving away from Cohesion Policy throughout the EU would be unfavorable to most new member states as well as the European Commission and regional authorities in EU15 countries. Paradoxically, it could also negatively influence the economic development of the less well developed

regions in old member states. This explains why the European Commission may be forced to propose far-reaching changes in a bid to increase the effectiveness of cohesion programs and increase the attractiveness of Cohesion Policy for old EU member states, Rokicki notes. The article includes a simulation of the potential effects of such changes, but, for reasons of space, the author only discusses several possible solutions.

Keywords: budget revision, Cohesion Policy, Common Agricultural Policy