

Mirosława Klamut

NOWA POLITYKA SPÓJNOŚCI UNII EUROPEJSKIEJ SZANSĄ DLA WZROSTU GOSPODARCZEGO I WZROSTU ZATRUDNIENIA W JEJ REGIONACH

1. Wstęp

Celem opracowania jest wskazanie znaczenia polityki spójności Unii Europejskiej dla umocnienia procesu integracyjnego, w sytuacji gdy Unia w 2004 r. rozszerzyła się o kraje znacznie słabsze gospodarczo. Potrzeba prowadzenia takiej polityki ujawniła się we Wspólnocie Europejskiej dość dawno; ściśle od pierwszego jej rozszerzenia o Wielką Brytanię, Irlandię i Danię, które zwróciło uwagę na kwestię regionów słabo rozwiniętych, nieprzygotowanych do pokonywania barier strukturalnych. Wtedy to raport Thompsona zwrócił uwagę na znaczenie braku równowagi regionalnej jako bariery utrudniającej rozwój regionalny w Europie Zachodniej. Krytyczna analiza warunków rozwoju regionalnego Europy, a zwłaszcza południowego obszaru Włoch, przyczyniła się do utworzenia w 1975 r. Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego. Jego powołanie zostało uznane za przełomowy moment, inicjujący potrzebę wypracowania przez Wspólnoty Europejskie własnej polityki regionalnej [Pietrzyk 2000, s. 62-76; Czykier-Wierzba 2003, s. 32-39]. Kolejne rozszerzenia potwierdziły racjonalność tej decyzji i umocniły przekonanie, że istnieje potrzeba prowadzenia na poziomie Wspólnot polityki mającej na celu pogłębienie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej. Podstawowym argumentem podnoszonym przez słabszych członków Wspólnot było zwrócenie uwagi, że postępująca liberalizacja polityki handlowej, monetarnej i konkurencji znacznie ogranicza ochronę ich rynków, powodując szczególnie dotkliwe konsekwencje dla społeczności najsłabszych gospodarczo obszarów. Proces liberalizacji przynosił również ograniczenie administracyjnego reagowania na pogorszenie koniunktury gospodarczej. Pozbawiał rządy możliwości dowolnego używania instrumentów polityki celnej, walutowej i budżetowej.

Właściwie do końca lat osiemdziesiątych działania na rzecz pogłębiania spójności były słabo rozwinięte. Słabsze kraje członkowskie uzyskiwały wsparcie Wspólnoty, traktowane jako przeciwwaga dla postępów w liberalizacji gospodarki unij-

nej. Mimo że środki te powinny być ukierunkowane na rozwój regionalny, to jednak państwa członkowskie wykorzystywały je w dużym stopniu dowolnie. Sytuacja w sposób zasadniczy uległa zmianie po roku 1987. Podwojono wtedy wielkość środków finansowych dla funduszy strukturalnych, uzgodniono podstawowe kryteria wyłaniania obszarów zasilanych z tych środków oraz uzgodniono etapy programowania i warunki wykorzystania środków finansowych. Wprowadzono również zasady programowania wykorzystania środków pomocowych w okresach wieloletnich, z uwzględnieniem planów rozwojowych krajów członkowskich. Określono również podstawowe zasady polityki regionalnej, które obowiązują do dzisiaj. Wzmocnienie polityki spójności pod koniec lat osiemdziesiątych związane było również z decyzjami szybkiego powołania wspólnego rynku, a następnie Unii Gospodarczej i Walutowej¹. Kilka lat później, od połowy lat dziewięćdziesiątych, polityka strukturalna Unii na podstawie ustaleń traktatu z Maastricht wprowadziła do polityki rozwoju regionalnego nowe elementy. Rozszerzone zostały kryteria wyboru celów stanowiących priorytety polityki regionalnej. Możliwe stało się objęcie wsparciem regionów zarówno opóźnionych w rozwoju, jak i regionów problemowych, wymagających interwencji strukturalnych w państwach najwyżej rozwiniętych. Należy podkreślić, że w latach dziewięćdziesiątych wzrost znaczenia wspólnotowej polityki regionalnej skupiał się nie tylko na rozwiązywaniu problemów powstających w regionach słabo rozwiniętych Unii, ale również w regionach tracących dotychczasowe możliwości rozwojowe. Polityka regionalna podjęła zatem w tym okresie przede wszystkim działania przyspieszające przemiany struktur gospodarczych w regionach. W ten sposób porządkowała działania służące ich rozwojowi. Zmiana znaczenia polityki regionalnej w Unii, jak również dokonująca się regionalizacja całej polityki strukturalnej spowodowały, że ponad 90% środków przeznaczonych na politykę strukturalną pozostaje związanych z potrzebami regionalnymi [Szlachta 1999, s. 24-61]. W rezultacie tych zmian w literaturze przedmiotu określenia „polityka regionalna”, „polityka strukturalna” oraz „polityka spójności” używane są często jako synonimy.

Te wieloletnie doświadczenia Wspólnoty, odnoszące się do pogłębiania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, wskazują na postępującą skuteczność podejmowanych działań oraz przynoszenie pozytywnych efektów dla jej rozwoju.

¹ Podstawy nowej polityki strukturalnej Wspólnot Europejskich wypracowano na mocy Jednolitego Aktu Europejskiego (JAE) oraz aktów wykonawczych w 1988 r. Wtedy to polityka strukturalna uzyskała podstawy traktatowe. Do JAE został wprowadzony Tytuł XIV (obecnie XVII) odnoszący się do spójności ekonomicznej i społecznej. Fundusze strukturalne zostały uznane za narzędzie realizacji tej polityki. Po raz kolejny rola polityki strukturalnej traktatowo została uznana w Maastricht, gdy Wspólnoty podjęły działania wprowadzające Unię Gospodarczą i Walutową. W 1994 r. na mocy traktatu o Unii Europejskiej, Rozporządzeniem 1164/99 z 16 maja 1994 ustanowiono Fundusz Spójności, którego zadaniem było świadczenie pomocy najbiedniejszym członkom Unii w sprośowaniu kryteriom konwergencji makroekonomicznej. Warunkiem korzystania z funduszu było posiadanie przez kraj członkowski niskiego PKB na 1 mieszkańca, tj. poniżej 90% średniego poziomu w Unii.

Na przykład drugi raport na temat spójności Komisji Europejskiej wskazuje, że podział dochodów w ramach Unii do końca lat dziewięćdziesiątych stał się bardziej wyrównany [Unity... 2001, s. 29-33]. Świadczy o tym wskaźnik dochodów ogółem otrzymywanych przez 20% społeczeństwa o najwyższych dochodach w stosunku do dochodów przypadających na taki sam odsetek społeczeństwa o najniższych dochodach; zmniejszył się on z 5,1 w 1995 r. do 4,6 w 1999 r. Podobny spadek zaobserwowano w poziomie stopy ubóstwa, określonej jako odsetek ludności pozyskującej co najwyżej 60% średnich dochodów w kraju, w którym żyją. W 1999 r. ok. 15% obywateli Unii miało dochody poniżej poziomu ubóstwa, natomiast w roku 1995 – 17%. Oczywiście kolejne rozszerzenie o dziesięciu nowych członków przynosi bardzo poważne wyzwanie dla wszystkich trzech rodzajów spójności w nowej, liczącej 25 członków Unii Europejskiej.

2. Uwarunkowania osiągnięcia celów polityki spójności Unii Europejskiej w odniesieniu do regionów po jej rozszerzeniu w 2004 r.

Dokonane reformy w okresie ostatniego dziesięciolecia (tj. lat dziewięćdziesiątych) na obszarze „starej” Unii przyniosły wymierne rezultaty w postaci zmniejszenia różnic w poziomach dochodów i zatrudnienia. Równocześnie nastąpił wzrost poziomu PKB na mieszkańca w krajach objętych polityką spójności, wzrósł również odsetek ludności w wieku produkcyjnym mającej zatrudnienie [Nowe partnerstwo... 2004, s. 65-72]. Niemniej w „starej” Unii wciąż występują regiony mające problemy z rozwojem. Są to obszary charakteryzujące się widocznym niedoborem niezbędnej infrastruktury, kwalifikacji pracowników oraz kapitału społecznego. Obok tych regionów jest również wiele takich, które mają odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę i kapitał ludzki, ale odznaczają się za małym potencjałem innowacyjnym i trudnościami w utrzymaniu wzrostu gospodarczego. Nie są to regiony zapóźnione w rozwoju, lecz regiony wymagające unowocześnienia swej struktury gospodarczej. Z reguły są to regiony rozrzucone po całym obszarze Unii. Sytuacja ta uniemożliwia obu grupom regionów konkurowanie z obszarami centralnymi, gdzie zarówno wydajność, jak i zatrudnienie osiągają wyższy poziom. Na tych obszarach również potencjał w zakresie innowacji jest najbardziej rozwinięty. Zadaniem stojącym przed polityką spójności, w odniesieniu do problemów regionów „starej” Unii, jest zapewnienie im strukturalnej pomocy na rzecz restrukturyzacji gospodarki i rozwoju potencjału w zakresie innowacji w celu zatrzymania spadku konkurencyjności oraz obniżenia dochodów społeczności tych regionów.

Kolejne, piąte rozszerzenie Unii Europejskiej o nowych dziesięciu członków, o znacznie niższym poziomie rozwoju gospodarczego, technicznego i innowacyjnego, ogólnie mówiąc – o niższym poziomie konkurencyjności strukturalnej, to zupełnie nowe wyzwanie, z którym powinna się zmierzyć polityka spójności. W 2004 r. ok. 91% ludności zamieszkującej nowe państwa członkowskie znajdowało się

w regionach zapóźnionych w rozwoju. Ich poziom PKB na jednego mieszkańca niższy był od 75% średniej dla Unii rozszerzonej (25 państw). Dwie trzecie regionów nowych członków charakteryzowało się poziomem PKB poniżej połowy tej średniej. Ponadto transformacja ich gospodarek doprowadziła do spadku liczby zatrudnionych, co spowodowało, że odsetek zatrudnionej ludności w wieku produkcyjnym jest ciągle jeszcze poniżej średniej liczonej dla UE 15. Warto jednak podkreślić, że w ostatnich latach gospodarki nowych członków Unii należą do najszybciej rozwijających się gospodarek europejskich. Podstawą wzrostu gospodarczego są zmiany strukturalne przeprowadzone w tych krajach, sprzyjające sprostaniu konkurencji na rynku wewnętrznym Unii oraz przyjęciu zobowiązań wynikających z członkostwa w UE, a także z założeń Unii Gospodarczej i Walutowej. Mimo tych pozytywnych zmian, w 2005 r. poziom PKB na jednego mieszkańca, z wyjątkiem najbogatszej Słowenii, w pozostałych państwach regionu nie przekroczył średniej unijnej. Szczególnie niekorzystnie pod tym względem wypadają kraje nadbałtyckie, w tym Polska.

Postęp technologiczny, konkurencja oraz globalizacja to czynniki, które obecnie w zasadniczy sposób oddziałują na procesy gospodarcze oraz efekty wzrostu gospodarczego krajów Unii Europejskiej. W wyniku tych czynników rynki oraz produkcja w krajach członkowskich w rosnącym stopniu uzależniają się od siebie – dzięki dużej dynamice handlu towarami i usługami oraz przepływowi kapitału i technologii. Jest to naturalna konsekwencja zmian, które trwają od dłuższego czasu, a rezultatem ich powinna być większa i pełniejsza integracja regionalna skutkująca postępującą spójnością regionalną w zakresie poziomu rozwoju.

Niestety, jak na razie, duże różnice w poziomie rozwoju krajów członkowskich Unii oraz ich regionów generują zbyt głębokie rozbieżności w warunkach inwestowania, w dochodach z inwestycji, w kosztach produkcji oraz płacach. Świadczy to o dużej dywersyfikacji warunków wolnej konkurencji na obszarze jednolitego rynku. Sytuacja ta także negatywnie wpływa na realizację 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, odpowiadający za wykształcanie się struktur produkcyjnych o nowym potencjale technologicznym, to jednak produktywność przemysłu europejskiego wzrasta w wolniejszym tempie niż w Stanach Zjednoczonych Ameryki Północnej oraz dalekiej Azji. Unia Europejska od wielu lat wykazuje również deficyt w handlu produktami zaawansowanymi technologicznie. Deficyt ten dotyczy głównie produktów związanych z tworzeniem społeczeństwa informacyjnego [Wysocka 2001, s. 111-118, 180 i nast.; *European Innovation...* 2003].

Wobec tego, co powyższe, członkowie Unii dostrzegli konieczność dokonania znaczącego postępu w zakresie unowocześnienia swej gospodarki oraz budowy społeczeństwa informacyjnego, jak również podniesienia poziomu konkurencyjności swej gospodarki.

W trzecim raporcie na temat spójności gospodarczej i społecznej, który zaprezentowała Komisja Europejska w lutym 2004 r., stwierdza się, że w latach 2007-2013 jednym z trzech głównych jej celów będzie właśnie podnoszenie konkurencyjności gospodarek regionalnych oraz poziomu zatrudnienia w regionach [A New... 2004]. Dwa pozostałe cele to niwelowanie różnic w rozwoju gospodarczym najsłabiej rozwiniętych regionów i państw członkowskich z resztą obszaru Unii Europejskiej oraz wzmocnienie współpracy transgranicznej, ponadnarodowej i międzyregionalnej na rzecz zrównoważonego rozwoju terytorialnego Unii. Pomocą w osiągnięciu tych celów powinna być Strategia lizbońska, w której rozwój społeczeństwa informacyjnego i gospodarki opartej na wiedzy oraz tworzenie Europejskiego Obszaru Badawczego (ERA – *European Research Area*) Unia uznała za kierunki priorytetowe dla osiągnięcia poprawy konkurencyjności gospodarki unijnej. Równocześnie w tym samym dokumencie zawarto priorytety dotyczące postępu w zakresie spójności społecznej i gospodarczej, rozwoju społecznego i edukacji, przeciwstawiające się bezrobociu i marginalizacji społecznej.

Osiągnięcie wymienionych celów wymaga zastosowania w praktyce kompleksowej strategii odnoszącej się do kontynuacji reform strukturalnych nastawionych na wzrost konkurencyjności i innowacyjności w gospodarce, zakończenia budowy jednolitego rynku i utrzymania efektywnej gospodarki przez stosowanie odpowiedniej kombinacji polityki monetarnej, fiskalnej oraz zatrudnieniowej.

Wobec zmian koniunktury gospodarczej na świecie (jej poważnego pogorszenia w ostatnich latach) oraz wobec większej liczby słabszych państw należących do Unii, realizacja zarówno regionalnej spójności, jak i Strategii lizbońskiej wymaga znacznie bardziej efektywnej polityki gospodarczej niż dotychczas. Potrzebę tę potwierdzają od kilku lat raporty Komisji Europejskiej identyfikujące wiele trudności w praktycznym stosowaniu postanowień Paktu Stabilności i Wzrostu [*Strengthening...* 2002; Oręziak 2005], jak również opublikowany przez Komisję program w sprawie usprawnienia realizacji Strategii lizbońskiej.

3. Umacnianie spójności w Unii Europejskiej w latach 2007-2013

Polityka spójności, obok jednolitego rynku i unii walutowej, jest jednym z filarów europejskiej konstrukcji. Stanowi jedyną politykę Unii Europejskiej, która w wyraźny sposób zajmuje się problemami nierówności gospodarczej i społecznej oraz terytorialnej. Jest to polityka szczególnego rodzaju, zawierająca elementy transferu środków między państwami członkowskimi za pośrednictwem budżetu Unii, w celu wspierania wzrostu gospodarczego i trwałego rozwoju, za pomocą inwestowania w kapitał ludzki i kapitał rzeczowy.

UE przewiduje, że polityka spójności w latach 2007-2013, poprzez wydatkowanie przeznaczonych na jej realizację środków, stanowić będzie zasadnicze dopełnienie (obejmujących cały obszar Wspólnoty) nakładów w dziedzinie innowacji (badania i rozwój, przedsiębiorczość, społeczeństwo informacyjne oraz technologie

przyjazne środowisku), rozwoju sieci (transport, komunikacja, energetyka, wymiana informacji) oraz edukacji i kultury. W rezultacie chodzi o to, aby polityka spójności w regionach Unii przyczyniła się również do stworzenia potencjału fizycznego, intelektualnego oraz instytucjonalnego, który pozwoliłby słabszym obszarom odnieść korzyści z tytułu realizacji innego rodzaju polityki Unii.

Umacnianie spójności społecznej i gospodarczej Unii Europejskiej zależy w dużym stopniu także od tego, czy w ujęciu terytorialnym obywatele Unii mają zrównoważony dostęp do podstawowych usług, podstawowej infrastruktury oraz do wiedzy. Konieczna poprawa spójności terytorialnej stanowi materialną podstawę nie tylko zabezpieczenia spójności społecznej, ale przede wszystkim zabezpieczenia coraz bardziej zrównoważonego i trwałego rozwoju całego terytorium Unii. Jak dotychczas, spójność terytorialna Unii charakteryzuje się wieloma nierównowagami, z których najważniejsze to wysoki stopień koncentracji działalności gospodarczej oraz ludności w jej obszarze centralnym, pentagonalnie rozciągającym się od północnego Yorkshire w Anglii, a przechodzącym przez Frenche-Comte we Francji, Hamburg w północnych Niemczech i Mediolan w północnych Włoszech. Obszar centralny obejmuje tylko 18% terytorium UE, ale zamieszkuje go aż 41% jej ludności, generuje on 48% PKB Unii oraz jest najbardziej dynamiczny pod względem wydatków na działalność badawczo-rozwojową (75%). Dodanie Unii słabo rozwiniętych członków z Europy Środkowej i Wschodniej znacznie pogłębia te różnice.

Kolejną cechą niesprzyjającą równoważeniu rozwoju w układzie przestrzennym Unii jest brak równowagi terytorialnej w rozkładzie sieci miejskiej Unii. Główne centra rozwoju mieszczą się w stolicach państw współtworzących obszar centralny. Towarzyszy im tylko 70 miast lub konurbacji tworzących łuk rozciągający się od Londynu do Mediolanu. Dla obszaru tego charakterystyczne są bardzo silne sieciowe więzi dużych metropolii w dziedzinie handlu, połączeń komunikacyjnych, specjalistycznych usług biznesowych, wyższych uczelni i instytutów badawczych. Poza tą grupą miast sieciowe powiązania w znacznie mniejszym stopniu charakteryzują pozostałą część ważnych aglomeracji miejskich Unii. Utrudniają je znaczące braki w rozwoju sieci transportowych, telekomunikacyjnych oraz brak zaangażowania w rozwój „gospodarki opartej na wiedzy”. Niedorozwój powiązań sieciowych występuje powszechnie wśród małych i średnich miast w UE. Stanowi to duże utrudnienie w zakresie przyciągania inwestorów, rozwijania nowoczesnych dziedzin przemysłu, usług, działalności badawczej, włączania się słabszych regionów w globalne powiązania produkcyjno-handlowe.

Wzmacnianie podstaw rozwoju spójności regionalnej jest wyrazem dążenia do budowy społeczeństwa europejskiego z rosnącymi standardami i równymi szansami. Cechą charakterystyczną tej polityki jest także to, że wymaga się od niej, aby była zorientowana na działania proefektywnościowe. W żadnym wypadku nie należy sądzić, że polityka ta powinna mieć przede wszystkim charakter filantropijny. Jednoznacznie za poszanowaniem zasad efektywności jej realizacji świadczy

159 artykuł traktatu z Maastricht, który stwierdza, że „państwa członkowskie powinny w tym celu prowadzić i koordynować swoją politykę gospodarczą w taki sposób, by proces ten odbywał się na drodze osiągania zrównoważonego i trwałego rozwoju w szczególności poprzez stworzenie obszaru pozbawionego granic wewnętrznych oraz ustanowienie Unii Gospodarczej i Monetarnej docelowo z jedną walutą” [Traktat... 2002, s. 363]. W tym samym traktacie, w rozdziale o zasadach konkurencji stwierdza się, że „konkurencja uważana jest za siłę motoryczną inwestycji oraz innowacji i w tym sensie postrzegana jest jako fundamentalna zasada rządząca gospodarką unijną” [Traktat... 2002, s. 133-143]. Konkurencję należy więc postrzegać jako szansę, a nie ograniczenie. W traktacie stwierdza się również, że konkurencja jest mechanizmem, którego poszanowanie pozwala osiągać gospodarcze, podmiotom gospodarczym i konsumentom coraz większe korzyści. Przytoczone zapisy zwracają uwagę, że postęp technologiczny i konkurencja to czynniki, które obecnie w zasadniczy sposób powinny oddziaływać na procesy gospodarcze oraz przynosić coraz większe efekty dla wzrostu gospodarczego wszystkich członków Unii Europejskiej. Dostosowując do tych wymagań funkcjonowanie gospodarki unijnej, Rada Europejska jednoznacznie stwierdziła, że zasadniczą kwestią dla Unii powinno być kontynuowanie polityki wzrostu ukierunkowanej na stabilizację makroekonomiczną, uzdrowienie finansów publicznych, umiarkowanie w sprawach wynagrodzeń oraz podjęcie reform strukturalnych. Uznano w ten sposób, że silna koordynacja polityki gospodarczej powinna zapewniać konwergencję makroekonomiczną oraz płynne funkcjonowanie jednolitego rynku, tworzące podstawy trwałego wzrostu gospodarczego i wzrostu zatrudnienia, a także pogłębienia konwergencji regionalnej.

Jest oczywiste, że wspomniane uwarunkowania mają znaczenie dla polityki finansów publicznych w każdym kraju członkowskim UE, za którą ostatecznie odpowiadają rządy. Jednym z jej celów jest utrzymanie ekonomicznej stabilności oraz wspieranie polityki monetarnej w sposób umożliwiający wspomaganie wzrostu. Chroniona dyscyplina budżetowa pozwala w ogólnym ujęciu ograniczać wzrost wydatków publicznych nie tylko w okresie bieżącym, ale również w przyszłych okresach. Ten sposób postępowania spowodował, że wydatki publiczne w ostatnich latach znacznie spadły na terenie UE 15. W latach 1995-2002 zmniejszyły się one średnio z poziomu 51 do poziomu 47% PKB państw członkowskich (jedynie w Portugalii nastąpił wzrost o 1%), co przyniosło również zmniejszenie poziomu spłaconych odsetek od zadłużenia. Warto podkreślić, że w tym okresie obniżenie wydatków publicznych nie pociągnęło za sobą dużego obniżenia przychodów budżetów państw UE 15 (por. tab. 1).

W rezultacie deficyty budżetowe państw uległy zmniejszeniu, a nawet w części z nich budżety wykazały nadwyżkę. Można uznać, że wprowadzone zmiany w zakresie mechanizmu funkcjonowania finansów publicznych krajów członkowskich sprzyjać będą poprawie jakości programów wydatkowania środków z budżetu również w przyszłości, a zaoszczędzone środki zostaną przeznaczone na politykę spój-

Tabela 1. Wydatki publiczne według kategorii ekonomicznych członków UE 15 w latach 1995 oraz 2002

w % PKB	Towary i usługi				Świadczenia socjalne		Odsetki od zadłużenia		Inne transfery oraz dopłaty		Nakłady na powiększenie majątku trwałego		Kwota nakładów ogółem		Całkowity dochód państwowy		Bilans budżetowy	
	z czego: zatrudnienie całkowite																	
	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002	1995	2002
UE 15	20,7	20,6	11,1	10,4	17,2	16,4	5,4	3,4	6,7	4,2	2,6	2,2	51,3	47,4	46,1	45,5	-5,2	-1,9
BE	21,4	22,3	11,9	12,0	16,6	16,1	9,3	6,1	4,6	4,7	1,8	1,6	52,8	5,3	48,5	50,4	-4,3	0,1
DK	25,8	26,3	17,3	17,6	20,4	17,5	6,4	3,7	5,2	5,2	1,8	1,8	60,3	55,5	58,0	57,4	-2,3	1,1
DE	19,8	19,2	9,0	7,9	18,1	19,4	3,7	3,1	11,5	4,8	2,3	1,6	49,6	46,3	46,1	45,0	-3,5	-1,3
EL	15,3	15,8	11,3	11,9	15,1	16,4	11,7	5,5	3,4	3,4	3,2	3,8	49,4	46,9	39,3	45,6	-10,1	-1,3
ES	18,1	17,6	11,3	10,3	13,9	12,5	5,2	2,8	4,4	3,9	3,7	3,4	45,0	39,8	38,4	39,9	-6,6	0,1
FR	23,9	23,9	13,7	13,7	18,5	18,1	3,6	3,1	4,4	4,0	3,3	3,1	55,1	53,5	49,6	50,3	-5,5	-3,2
IE	16,4	15,1	10,2	8,3	11,8	8,3	5,4	1,4	4,7	3,9	2,3	4,4	41,5	33,3	38,4	33,1	-2,1	-0,6
IT	17,9	18,8	11,2	10,7	16,7	17,1	11,5	5,8	4,9	3,8	2,1	1,8	53,4	47,7	45,8	45,2	-7,6	-2,5
LU	18,4	18,1	9,7	8,6	16,5	15,7	0,4	0,3	6,4	6,2	4,6	4,7	45,5	44,4	47,6	46,8	2,1	2,4
NL	24,0	24,5	10,8	10,5	15,3	11,8	5,9	3,1	8,1	3,8	3,0	3,3	51,4	47,5	47,3	45,9	-4,1	-1,6
AT	20,4	18,6	12,6	9,7	19,5	18,6	4,4	3,6	7,6	8,3	3,1	1,3	57,3	51,7	52,0	51,3	-5,3	-0,4
PT	18,6	21,1	13,6	15,4	11,8	13,0	6,3	3,0	4,4	5,4	3,7	3,4	45,0	46,1	39,6	43,3	-5,4	-2,8
FI	22,8	21,7	15,2	13,5	22,1	16,8	4,0	2,2	5,2	4,0	2,8	2,9	59,6	50,0	56,7	54,2	-3,9	4,2
SE	27,3	28,0	16,7	16,3	20,6	17,6	6,6	3,2	6,4	3,9	4,0	3,2	67,7	58,5	60,3	59,5	-7,4	1,0
UK	19,6	20,0	8,3	7,6	15,4	13,5	3,7	2,1	3,8	3,8	2,0	1,3	44,6	40,7	38,9	39,4	-5,7	-1,3

DE – dane nie obejmują długów związanych ze zjednoczeniem oraz z nabywaniem majątku przez rząd federalny, wynoszących 116,3 mld euro.

NL – dane nie obejmują sumy netto równej 14,9 mld euro na nakłady nadzwyczajne.

Źródło: [Eurostat... 2004, s. 102].

ności UE. Z tej potencjalnej szansy wzrostu środków na rozwój regionalny będą mogły skorzystać wszystkie regiony UE. Tendencja ta wynika ze struktury wydatków budżetów państw członkowskich UE oraz z przyjętego mechanizmu solidarnościowego niwelującego różnice między regionami. Potwierdzają to dane liczbowe zamieszczone w tab. 1. Wynika z nich, że wszystkie wykonywane przez rządy funkcje związane są zwykle z wydatkowaniem środków publicznych, które mają określone następstwa dla równowagi regionalnej, niezależnie od tego, czy są podejmowane celowo, aby wydatek umiejscowić w określonym miejscu, czy też są skutkiem realizacji innych pośrednich działań o charakterze solidarnościowym. Należy także podkreślić, że kwoty wydatkowane z budżetów zwykle mają dużo większe znaczenie dla regionów niż kwoty przynoszone przez fundusze strukturalne. Prawidłowość ta zwraca uwagę, że polityka wydatkowania kwot z budżetów krajowych lub z budżetów regionalnych i lokalnych ma obecnie i może mieć w przyszłości zasadnicze znaczenie dla podnoszenia spójności w układzie terytorialnym UE. Struktura tych wydatków pokazuje, że, jak dotychczas, przede wszystkim dotyczy to zapewnienia odpowiedniego poziomu spójności społecznej. Tę prawidłowość zapewnia także sposób podziału środków na regiony, ponieważ jest on uzależniony od liczby ludności zamieszkującej regiony, jej struktury wiekowej i potrzeb w zakresie wsparcia socjalnego. W związku z tym, że w całej UE dochody pochodzące ze źródeł regionalnych i lokalnych stanowią zaledwie 15% dochodów budżetów regionów, budżety centralne oraz rządy są, jak na razie, głównymi podmiotami odpowiedzialnymi za wyrównywanie dostępu do usług socjalnych i edukacyjnych w regionach.

4. Etapy wdrażania polityki spójności Unii Europejskiej

W lutym 2004 r. opublikowano dwa ważne dokumenty w Unii Europejskiej: „Trzeci raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” oraz dokument pt. „Partnerstwo na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Nowy start Strategii Lizbońskiej”. Drugi z nich został opracowany w odpowiedzi na średniookresowy przegląd Strategii lizbońskiej. **W dokumencie tym stwierdzono, że realizacja założonych w strategii celów nie jest jednolita na terytorium UE, a wcześniejsze wyzwania stają się jeszcze bardziej naglące w obliczu starzejącego się społeczeństwa i globalnej konkurencji. Za przyczyny takiego stanu uznano „przeładowanie” programu polityki UE, niezadowalający poziom jej koordynacji oraz przeciwstawne interesy poszczególnych państw członkowskich.** W dokumencie tym zaproponowano nowy „Program działań Strategii lizbońskiej” określający priorytety, które państwom członkowskim powinny zapewnić szybszy i trwały wzrost oraz większą liczbę lepszych miejsc pracy. Zaproponowano zatem usprawnienie realizacji wyzwań określonych w Strategii lizbońskiej poprzez wprowadzenie nowego sposobu zarządzania procesem reform oraz zastosowanie ściślejszej koordynacji polityki gospodarczej i polityki zatrudnienia

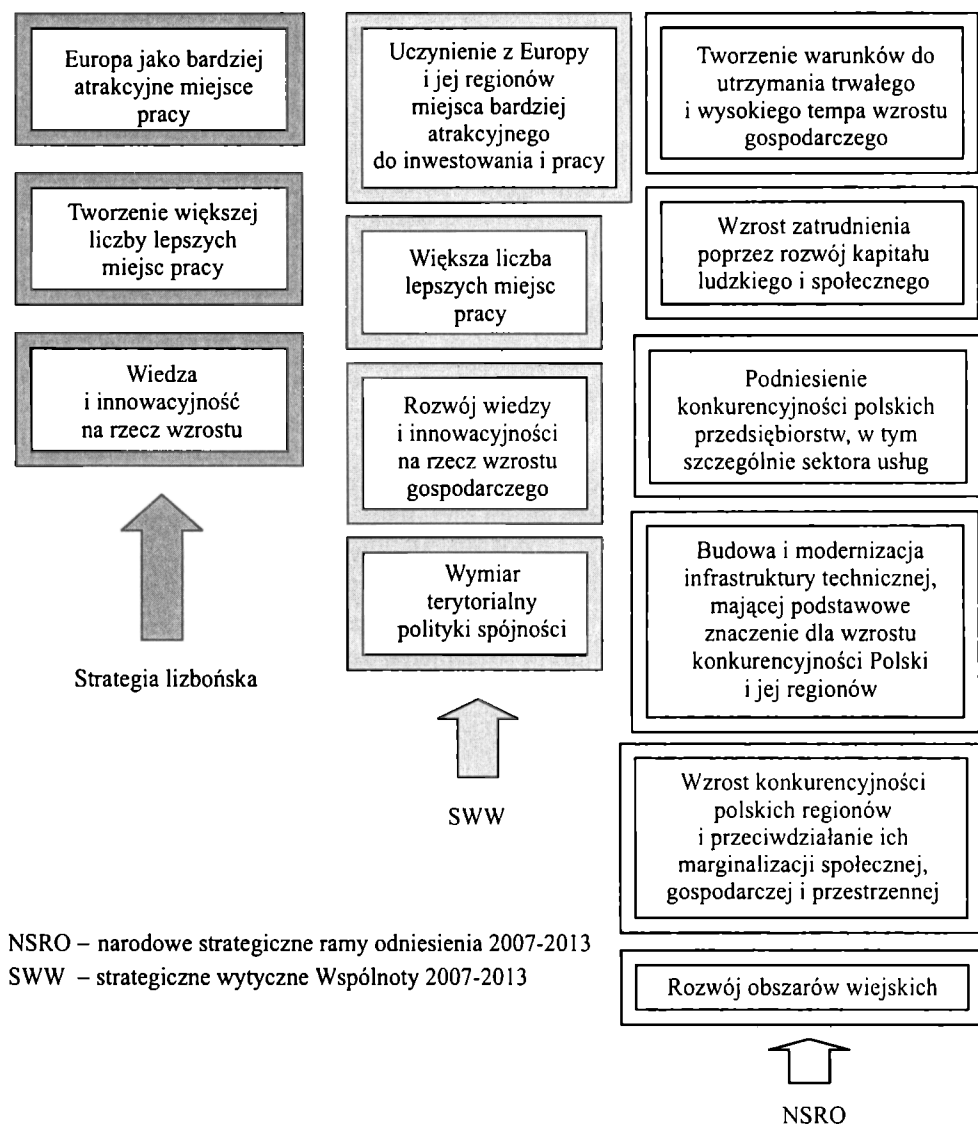
[Communication to the... 2005]. Zostało ono wyrażone w „Zintegrowanym pakiecie wytycznych dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na lata 2005-2008”, zawierającym szczegółowe polityczne wytyczne w trzech obszarach; makroekonomicznym, mikroekonomicznym oraz dotyczącym polityki zatrudnienia [Integrated Guidelines... 2005]. Równolegle Rada Europejska zobowiązała państwa członkowskie do opracowania na podstawie tych wytycznych krajowych programów reform na lata 2005-2008, które powinny zawierać propozycje usprawnienia wdrażania Strategii lizbońskiej poprzez zaprogramowanie działań reformatorskich w obszarach gospodarczym, społecznym i strukturalnym.

Następnym ważnym krokiem było opublikowanie przez Komisję Europejską dokumentu strategicznego wyznaczającego kierunki realizacji polityki spójności UE w latach 2007-2013, jako jednego z instrumentów realizacji Strategii lizbońskiej, pt. **„Polityka spójności na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013”** [Cohesion Policy... 2005]. W dokumencie tym zaproponowano wytyczne, a w ich ramach układ priorytetów polityki spójności na poziomie wspólnotowym, stanowiącym podstawę do przygotowania przez państwa członkowskie dokumentów strategicznych i programowych.

Czwartym, ważnym dokumentem opublikowanym przez Komisję Europejską są „Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich”. W dokumencie tym w trosce o efektywniejsze osiąganie celów z Göteborga [*Proposal for a...*] przez Strategię lizbońską Komisja Europejska proponuje nowe założenia realizacji zrównoważonego rozwoju. Ich celem jest zidentyfikowanie i uzgodnienie obszarów wiejskich, na których wykorzystanie wsparcia UE stworzy największą wartość dodaną na szczeblu UE. Komisja proponuje po pierwsze ustanowienie związków rozwoju tych obszarów z głównymi priorytetami zawartymi w Strategii lizbońskiej, po drugie zapewnienie komplementarności z innymi politykami UE, w szczególności w dziedzinie spójności i środowiska.

Wszystkie te zalecenia, zawarte w wymienionych dokumentach, powinny być przeniesione na poziom krajowy w formie dokumentu strategicznego, zawierającego opis i uzasadnienie wybranych priorytetów w kontekście celów i priorytetów określonych w strategicznych wytycznych wspólnoty na lata 2007-2013, a następnie realizowanych przez odpowiednie programy operacyjne. Polska projekt takiego dokumentu strategicznego pt. „Narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013” ogłosiła w lutym 2006 r. Tym samym podjęła próbę opracowania strategii synergicznie realizującej priorytety zawarte w omówionych wyżej dokumentach. Odpowiednie relacje między celami Strategii lizbońskiej a celami polityki spójności w Unii Europejskiej oraz w Polsce zawarto na rys. 1.

Treść wyszczególnionych dokumentów wskazuje, że polityka spójności staje się ważnym instrumentem osiągania celów Strategii lizbońskiej. Jest to konsekwencja decyzji politycznej podjętej przez państwa członkowskie Unii w ramach spotkania Rady Europejskiej w marcu 2005 r. Za wdrożenie programu odnowionej Strategii lizbońskiej odpowiadać mają zarówno Komisja Europejska, jak i państwa



NSRO – narodowe strategiczne ramy odniesienia 2007-2013

SWW – strategiczne wytyczne Wspólnoty 2007-2013

Rys. 1. Relacje celów w Strategii lizbońskiej i politykach spójności Polski oraz Unii Europejskiej
Źródło: [Narodowe... 2006, s. 75].

członkowskie. Na spotkaniu w marcu zaproponowano, aby każde z państw poprzez narodowe programy lizbońskie dostosowały sposób osiągania celów strategii do specyfiki swoich krajów. W nowym programie realizacji Strategii lizbońskiej wskazano, że osiągnięcie celów wymaga działań na rzecz wzmocnienia pozycji Unii jako atrakcyjnego miejsca inwestowania i tworzenia miejsc pracy, oparcia

wzrostu gospodarczego na wiedzy i innowacjach oraz tworzenia odpowiednich warunków do rozwoju przedsiębiorczości².

Warto przypomnieć w tym miejscu, że realizacja Strategii lizbońskiej, oprócz celów ekonomicznych, już w latach 2000-2006 realizowała zadania z zakresu spójności społecznej. Jej poprawę miały przynieść środki pochodzące z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności (ok. 80 mld euro), które powinny być przeznaczone na walkę z bezrobociem, rozwój zasobów ludzkich, rewaloryzację kwalifikacji itp.

Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska nie zdołały jednak w zadowalający sposób przeprowadzić reform odnoszących się do sposobu osiągania celów strategii. „Stara” Strategia lizbońska z 2000 r. nie określała konkretnych celów gospodarczych. Również przyjęta metoda jej realizacji, zwana otwartą metodą koordynacji, okazała się mało skuteczna. W dotychczasowym wydaniu metoda ta polegała na ustanowieniu wspólnych celów, monitorowaniu ich osiągania przez państwa członkowskie oraz porównywaniu otrzymanych rezultatów. Oceny stopnia wdrażania celów dokonywano na podstawie analizy odpowiednich wskaźników zawartych w raportach państw członkowskich. Ten sposób postępowania nie uzyskał aprobaty ze strony Rady Europejskiej. Uznano, że otwarta metoda koordynacji charakteryzuje się dużą elastycznością rozumienia i stosowania jej zasad, dobrowolnym udziale państw członkowskich w jej stosowaniu, brakiem bodźców i sankcji za opóźnienie realizacji działań przewidzianych w strategii. W rezultacie zaproponowano nowe podejście do realizacji wspólnych przedsięwzięć zawartych w strategii. Nowa otwarta metoda koordynacji powinna być realizowana w czterech etapach. Pierwszy z nich to uzgodnienie wspólnych celów, a kolejne dotyczą: przeniesienia celów do planów regionalnych lub narodowych z uwzględnieniem specyfiki ich rozwoju w procesie wdrożenia; uwzględnienia sposobów mierzenia poziomu osiągnięcia celów poprzez tworzenie listy ilościowych i jakościowych wskaźników oraz systematycznego monitorowania, oceny i porównywania, a także wymiany najlepszych praktyk.

Postanowienie nowego sposobu zarządzania procesem reform, jak również postanowienia dotyczące nowego układu priorytetów polityki spójności Unii, przyczyniły się do powstania nowego etapu koordynacji procesu realizacji tej polityki. Jest nim uzgodnienie krótkookresowych programów operacyjnych. Postanowienia te zawarto w strategicznych wytycznych wspólnoty (SWW) na lata 2007-2013, stanowiących również podstawę przygotowania przez państwa członkowskie dokumentów strategicznych i programowych³.

² Komisja Europejska zaproponowała zestaw odpowiednich działań, które mają się przyczynić do osiągnięcia celów strategii w podziale na zobowiązania zarówno państw członkowskich, jak i zobowiązania Komisji. Ocena tych działań ma być zawarta w corocznie sporządzanym raporcie. Program działań opublikowany został w [Working Together... 2005].

³ Szerzej z tym tematem czytelnik może się zaznajomić, studiując dokument [*Narodowe strategiczne...* 2006, s. 90-104].

Za najważniejsze dla realizacji odnowionej Strategii lizbońskiej uznano trzy priorytety, na których powinna się skupić polityka spójności. Należą do nich:

- poprawa atrakcyjności inwestycyjnej państw członkowskich, regionów i miast poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz zachowanie potencjału środowiska;
- wsparcie innowacyjności, przedsiębiorczości i wzrostu gospodarki opartej na wiedzy poprzez wspieranie zdolności w zakresie badań i innowacyjności, łącznie z nowymi technikami informacyjno-komunikacyjnymi;
- tworzenie większej liczby lepszych miejsc pracy poprzez zachęcenie większej liczby osób do podjęcia zatrudnienia lub rozpoczęcia działalności gospodarczej, poprawę adaptacyjności pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Należy podkreślić, że rolą krajowej polityki spójności państw członkowskich jest również zagwarantowanie synergii w procesie realizacji zarówno Strategii lizbońskiej, jak i unijnej polityki spójności z właściwymi politykami krajowymi, przede wszystkim polityką gospodarczą oraz polityką zatrudnienia. Zgodnie z tymi wymaganiami – koniecznością osiągnięcia priorytetów Wspólnoty – Polska, będąc w całości terytorium objętym celem „Konwergencja”, za cel strategiczny krajowej polityki spójności przyjęła tworzenie warunków do wzrostu konkurencyjności polskiej gospodarki opartej na wiedzy i przedsiębiorczości, zapewniającej wzrost zatrudnienia oraz wzrost poziomu spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Ten cel strategiczny osiągany jest przez zestaw celów pośrednich, tak jak to przedstawiono na rys. 1⁴.

Obserwując dotychczasowy sposób realizacji polityki spójności Unii Europejskiej oraz Strategii lizbońskiej, należy zauważyć, że Strategia lizbońska zarówno z punktu widzenia formułowanych celów, jak i sposobu ich osiągania nie miała charakteru regionalnego, wręcz przeciwnie – dotyczyła Unii jako całości. Natomiast realizacja jej polityki spójności dokonuje się na podstawie kryteriów identyfikujących regiony w celu korzystania z pomocy. Udzielanie tej pomocy wymaga także respektowania szczególnie trzech zasad dawnej polityki regionalnej Unii, tj. zasady partnerstwa, programowania oraz proporcjonalności. Każda z tych zasad znajduje odzwierciedlenie w przyjętym systemie uregulowań prawnych zarówno wspólnotowych, jak i krajowych. Polityka spójności ma ponadto umocowanie traktatowe, stanowiące o jej statusie jako jednej z podstawowych dziedzin działania Unii. Ma własny budżet oraz finansowe instrumenty osiągania jej celów. Na tej podstawie odbywa się alokacja funduszy strukturalnych oraz Funduszu Spójności, uwzględniająca również własne priorytety państwa i regionów oraz odpowiadające im działania operacyjne dostosowane do warunków regionalnych.

⁴ Odpowiedni zestaw wskaźników monitorujących osiąganie wymienionych celów czytelnik może znaleźć w cytowanym już dokumencie NSRO, wydanym przez Ministerstwo Gospodarki Regionalnej [Narodowe strategiczne... 2006, s. 88-89].

W odniesieniu do zaproponowanego sposobu realizacji Strategii lizbońskiej nie można uznać, że jej cele będą respektowane przez system osiągania celów polityki spójności. Jak wskazano wyżej, podstawą metody realizacji priorytetów Strategii lizbońskiej ma być otwarta metoda koordynacji monitorująca osiągnięcie określonego zestawu wskaźników. Zestaw ten nie ma możliwości adaptacji do warunków lokalnych i regionalnych, a jeżeli tak, to w sposób dość ograniczony. Należy wyraźnie podkreślić, że szansą dla realizacji priorytetów Strategii lizbońskiej jest przewartościowanie priorytetów szczegółowych celów polityki spójności. Można uznać, że zostały one zdominowane w kolejnym okresie programowym (2007-2013) przez uznanie prymatu wzrostu konkurencyjności gospodarki. Czy jednak można mieć nadzieję, że w ten sposób uzyska się większe szanse na wzrost spójności społecznej, gospodarczej i przestrzennej Unii przy budżecie polityki spójności wynoszącym 862 mld euro (1,045% DNB Unii) według zobowiązań oraz 819 mld euro według płatności? W ten sposób bowiem uwzględniony został postulat płatników netto zainteresowanych obniżeniem poziomu wydatków budżetowych UE do poziomu 1% DNB Unii Europejskiej.

Okazało się tym samym, że argument dotyczący konieczności odchodzenia od nadmiernych deficytów budżetowych rządów oraz uznania ograniczenia wpłat wspólnotowych jako elementu programu naprawczego stał się znacznie silniejszą bronią niż potrzeby w zakresie przyspieszenia osiągania głębszej spójności w UE. Warto przy tym zauważyć, że wpłaty do budżetu UE stanowią niewielką część budżetu bogatych państw członkowskich, a ponadto znaczna część wpłat wraca w postaci transferu do ich gospodarek. Niestety sytuacja ta nie znalazła zrozumienia. Okazało się, że działem, w którym dokonano największych oszczędności, była właśnie polityka spójności. Rozwiązaniem niezbyt korzystnym dla nowych członków jest również decyzja obniżenia udziału VAT w finansowaniu UE, ponieważ spowoduje to wzrost wpłat proporcjonalnych do wysokości DNB każdego z członków UE. Należy w tym miejscu przypomnieć, że Polska składkę do budżetu UE w pełnej wysokości wpłaca od czasu wstąpienia do Wspólnoty (1 maja 2004 r.), natomiast w tym samym czasie nie korzysta z pełnych dopłat bezpośrednich dla rolników. Pełny poziom wpłat osiągnie dopiero w 2013 r. Obecnie polskie wpłaty do budżetu UE wynoszą 2,36% całości wszystkich wpłat państw członkowskich, a pod koniec 2013 r. będą wynosiły 3% (ok. 3 mld zł). W tych latach Polska spełniać musi również warunki członkostwa w Unii Gospodarczo-Walutowej, a najważniejszym z nich jest konieczność obniżenia deficytu budżetowego poniżej 3% PKB. Jeżeli nie będzie zdolna spełnić tego kryterium, to grozi jej wstrzymanie dopływu środków z Funduszu Spójności⁵.

⁵ Polska ścieżka konwergencji, zbudowana na przełomie 2003 i 2004 r., stała się nieaktualna na skutek decyzji Eurostatu nakazującej zmiany w zasadach ustalania deficytu sektora finansów publicznych. Od 2007 r. otwarte fundusze emerytalne nie będą mogły być wliczane do tego sektora. Oznacza to, że formalnie deficyt sektora finansów publicznych wzrośnie w Polsce w roku 2007 z poziomu 2,8% PKB do 4,45 PKB. Brak realnego odchodzenia od tej wysokości deficytu grozi obje-

5. Podsumowanie

Wyszczególnienie problemów rozwoju regionów rozszerzanej Unii Europejskiej wyraźnie wskazuje, że Unia potrzebuje nie pasywnej, lecz aktywnej polityki spójności. Polityki wiodącej nie tylko do zmniejszenia dystansu między obiema częściami Unii, tej starej i tej nowej, w kategoriach osobistego i społecznego dobrobytu, lecz także w kategoriach ekonomicznych – przyspieszenia potencjalnego wzrostu realnego dochodu i wyższego standardu życia na obszarze całej integrującej się Wspólnoty. Niewykorzystanie zasobów, którymi dysponuje rozszerzona Unia, będzie przecież dotyczyć każdego jej mieszkańca. Umocnienie i stworzenie nowych podstaw podnoszenia konkurencyjności słabszych regionów Unii przyczyni się do zwiększenia potencjału wzrostowego gospodarki unijnej ku wspólnej korzyści. Równocześnie bardziej zrównoważony rozkład działalności gospodarczej na obszarze UE stanie się czynnikiem umacniającym trwały i bezinflacyjny wzrost. Dzięki temu rozwiązywanie wielu jej problemów stanie się łatwiejsze, np. problemu emerytalnego przyszłych pokoleń Unii czy też podniesienia poziomu zatrudnienia, co sprzyjać będzie utrzymaniu jej społecznej spójności.

Literatura

- A New Partnership for Cohesion. Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, Brussels 2004 (Com/2004/107).
- Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs; Community Strategic Guidelines, 2007-2013, COM (2005) 259, 11 lipca 2005.
- Communication to the Sprig European Council, Working Together for Growth and Jobs – a New Start for the Lisbon Strategy, COM (2005), 24 final, 2 lutego 2005 r.
- Czykier-Wierzba D., *Finansowanie polityki regionalnej w Unii Europejskiej*, Twigger, Warszawa 2003.
- European Innovation Scoreboard 2003*, Technical Paper no 3. Regional Innovation Performances, European Commission, Enterprise Directorate – General, November 28, 2003.
- Integrated Guidelines on Growth and Jobs 2005-2008, COM (2005) 141 find, przyjęty przez Radę.
- Narodowe strategiczne ramy odniesienia. Wstępny projekt*, Ministerstwo Rozwoju Regionalnego, Warszawa 2006.
- Nowe partnerstwo dla spójności – konwergencja, konkurencyjność, współpraca, trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Urząd Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich, Luksemburg 2004.
- Eurostat, zestawienie sektora rządowego. Trzeci raport na temat spójności gospodarczej i społecznej*, Komisja Europejska, Bruksela 2004.

ciem Polski procedurą nadmiernego deficytu w wypadku jego utrzymywania na poziomie ponad 3% w dłuższym okresie. Upór w utrzymywaniu deficytu grozi Polsce utratą środków pomocowych z Funduszu Spójności w wysokości ponad 19 mld euro. Obecny rząd uznał, że do roku 2009 uda się budżetowi odejść od generowania nadmiernego deficytu, co umożliwi uzyskanie gotowości do podjęcia rozmów o przyjęciu euro.

- Oręziak L., *Reforma Paktu Stabilności i Wzrostu i jej potencjalne konsekwencje*, „Bank i Kredyt” 2005 nr 7, NBP, Warszawa 2005.
- Traktat o Unii Europejskiej. Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską z komentarzem, red. Z. Brodecki, Wydawnictwa Prawnicze Lexis Nexis, Warszawa 2002.
- Pietrzyk J., *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony państw członkowskich*, PWN, Warszawa 2000.
- Proposal for a Council Decision on Community Strategic Guidelines for Rural Development (Programming Period 2007-2013)*.
- Strengthening the Co-ordination of Budgetary Policies. Communication from the Commission to Council and the European Parliament*, Brussels, 27 november 2002.
- Szlachta J., *Programowanie rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej*, Wyd. PWN, Warszawa 1999.
- Unity, Solidarity, Diversity for Europe, its People and its Territory. Second Report on Economic and Social Cohesion*, European Commission, vol. 2, Luxembourg 2001.
- Working Together for Growth and Jobs. A New Start for the Lisbon Strategy, COM (2005) 24, Brussels, 02.02.2005.
- Wysokińska Z., *Konkurencyjność w międzynarodowym i globalnym handlu technologiami*, Wyd. PWN, Warszawa 2001.

THE NEW COHESION POLITICS OF THE EUROPEAN UNION AS A CHANCE FOR ECONOMIC GROWTH AND INCREASE OF EMPLOYMENT

Summary

The goal of this elaboration is to indicate significance of the cohesion politics of the European Union in the strengthening of its integration process. The author analyzes circumstances for the cohesion politics after the year 1987, i.e. since the European Union decided to speed up the process of entering the Economic and Unitary Union. Particular attention is also put to analyze the conditions for realization of the cohesion politics in the next period for the years 2007-2013. Then, the Union will, after expanding with significantly less developed countries, challenge its cohesion politics when all member countries will be obliged to adjust their macroeconomic politics to the criteria of convergence. The new adjustments will be needed for effective realization of the cohesion politics both in budgeting (substantial increase) and in the process of programming of the development in the Union. The adjustments should increase competitiveness of the regional economies, but first of all, they should speed up structural changes needed for modernization of the European economy and for creating new and highly effective jobs.

Mirosława Klamut – prof. dr hab. w Katedrze Polityki Ekonomicznej i Europejskich Studiów Regionalnych Akademii Ekonomicznej we Wrocławiu.