

PRACE NAUKOWE

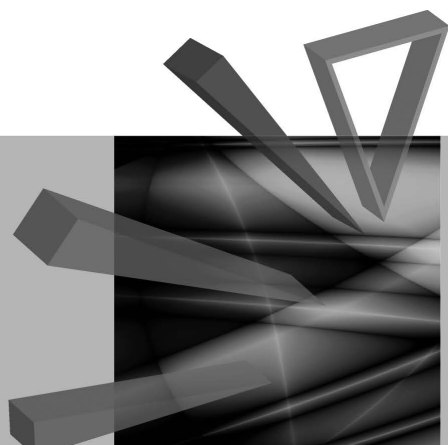
Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu

RESEARCH PAPERS

of Wrocław University of Economics

269

Dziś i jutro polityki spójności w Unii Europejskiej



Redaktorzy naukowi

Ewa Pancer-Cybulska

Ewa Szostak



Wydawnictwo Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu
Wrocław 2012

Recenzenci: Urszula Kalina-Prasznic, Marek Kozak, Barbara Kryk, Kazimierz Pająk,

Redaktor Wydawnictwa: Barbara Majewska

Redaktor techniczny: Barbara Łopusiewicz

Korektor: Marcin Orszulak

Łamanie: Comp-rajt

Projekt okładki: Beata Dębska

Publikacja jest dostępna w Internecie na stronach:

www.ibuk.pl, www.ebscohost.com,

The Central and Eastern European Online Library www.ceeol.com,

a także w adnotowanej bibliografii zagadnień ekonomicznych BazEkon

http://kangur.uek.krakow.pl/bazy_ae/bazekon/nowy/index.php

Informacje o naborze artykułów i zasadach recenzowania znajdują się

na stronie internetowej Wydawnictwa

www.wydawnictwo.ue.wroc.pl

Kopiowanie i powielanie w jakiegokolwiek formie

wymaga pisemnej zgody Wydawcy

© Copyright by Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

Wrocław 2012

ISSN 1899-3192

ISBN 978-83-7695-282-6

Wersja pierwotna: publikacja drukowana

Druk: Drukarnia TOTEM

Spis treści

Wstęp	9
Tatyana Andreeva: Present taxation policy in Latvia	11
Iwo Augustyński: Wpływ globalnego kryzysu finansowego na strukturę zadłużenia europejskich korporacji	23
Krzysztof Biegun: Realizacja antycyklicznej funkcji polityki budżetowej w Polsce w kontekście przygotowań do członkostwa w strefie euro	34
Jan Borowiec: Wpływ kryzysu gospodarczego i finansowego na spójność gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej	47
Jarosław Czaja: Ograniczenia wzrostu emisji obligacji korporacyjnych na obszarze Eurolandu	58
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Wybrane aspekty wzrostu innowacyjności regionu w opinii mieszkańców województw kujawsko-pomorskiego i warmińsko-mazurskiego	70
Marek A. Dąbrowski: Źródła wahań realnych kursów walutowych na Litwie, Łotwie i w Polsce w kontekście kryzysu gospodarczego	82
Aneta Jarosz-Angowska: Struktura działalności gospodarczej a konkurencyjność regionu	97
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Przedsiębiorczość w regionach wschodniego pogranicza UE. Wybrane wyniki międzynarodowego badania ankietowego	107
Ewa Małuszyńska: Problemy definiowania oraz szacowania wielkości delokalizacji	121
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: Perspektywy funkcjonowania osi LEADER w nowym okresie programowania 2014-2020	133
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Rola jednostki wojskowej w rozwoju społeczno-gospodarczym gmin w świetle badań ankietowych	144
Mariusz Ratajczak: Zreformowana polityka spójności i jej związek z priorytetami odnowionej Strategii Lizbońskiej	158
Adam Roznoch: Podstawowe problemy polityki spójności w Unii Europejskiej po roku 2013	169
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Realizacja zasady partnerstwa na rzecz rozwoju kapitału ludzkiego na poziomie regionu	197
Artur Szmaciarski: Rola polityki spójności w realizacji strategii Europa 2020.....	212
Zhanna Tsaurkubule, Alevtina Vishnevskaya: Economic trends analysis of Latvia in EU cohesion policy conditions	223

Piotr Zapalowicz: Krytyka polityki spójności z punktu widzenia teorii monetaryzmu	231
Andrzej Żuk: Ukierunkowane terytorialnie zintegrowane podejście do rozwoju Unii Europejskiej w kontekście roli polityki spójności do 2020 r.	241

Summaries

Tatyana Andreeva: Aktualna polityka podatkowa Łotwy	22
Iwo Augustyński: The effects of the financial crisis on EU corporate debt structure	33
Krzysztof Biegun: The implementation of anticyclical fiscal policy in Poland in the context of preparations for membership in the euro area	46
Jan Borowiec: The impact of economic and financial crisis on economic and social cohesion of the European Union	57
Jarosław Czaja: Limitation of corporate bond issues increase in the Eurozone	69
Mariusz Czupich, Aranka Ignasiak-Szulc: Selected aspects of innovativeness improvement in the opinion of the inhabitants of Kujawsko-Pomorskie and Warmińsko-Mazurskie voivodeships	81
Marek A. Dąbrowski: Sources of fluctuations in real exchange rates in Lithuania, Latvia and Poland in the context of the global financial crisis	96
Aneta Jarosz-Angowska: Structure of economic activity and region competitiveness	106
Wojciech Kosiedowski, Maria Kola-Bezka, Saulius Stanaitis: Entrepreneurship in eastern borderlands of the European Union. Selected results of an international survey	120
Ewa Maluszyńska: Problems of defining and estimating the size of relocation	132
Adam Pawlewicz, Piotr Szamrowski: The perspectives of LEADER axis functioning in the new programming period 2014-2020	143
Marzena Piotrowska-Trybull, Aranka Ignasiak-Szulc: Role of military units in social and economic development of communes according to questionnaire research	157
Mariusz Ratajczak: The reformed cohesion policy and its relationship with the priorities of the renewed Lisbon Strategy	168
Adam Roznoch: Basic problems of cohesion policy in the European Union after 2013	196
Monika Słupińska, Mariusz Wypych: Implementation of the partnership principle within human capital development policies at the regional level	211
Artur Szmaciarski: The role of cohesion policy in the realization of Europe 2020 strategy	221

Zhanna Tsaarkubule, Alevtina Vishnevskaya: Analiza tendencji w gospodarce Łotwy w warunkach polityki spójności Unii Europejskiej	230
Piotr Zapalowicz: Criticism of the cohesion policy from the point of view of monetarism	240
Andrzej Żuk: Place based integrated approach to development of the European Union in the context of the role of the cohesion policy up to 2020	248

Jan Borowiec

Uniwersytet Ekonomiczny we Wrocławiu

WPLYW KRYZYSU GOSPODARCZEGO I FINANSOWEGO NA SPÓJNOŚĆ GOSPODARCZĄ I SPOŁECZNĄ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie: Kryzys gospodarczy i finansowy wpłynął na spójność Unii za pośrednictwem zmian w poziomie krajowego i regionalnego PKB na mieszkańca, wzrostu ryzyka powstania nierównowagi makroekonomicznej oraz implikacji dla ram finansowych nowej polityki spójności Unii. Różnice w czasie trwania i głębokości recesji oraz w tempie wychodzenia z niej doprowadziły do zwiększenia się nierówności w poziomie regionalnego PKB w Unii i państwach członkowskich. Skutkiem kryzysu są także większe zagrożenia dla równowagi makroekonomicznej, mogące wpłynąć na stabilność procesów konwergencji regionalnej. Silny wzrost długu publicznego oraz niepewne perspektywy wzrostu gospodarczego mogą również doprowadzić do obniżenia wydatków Unii na prowadzenie polityki spójności w latach 2014-2020.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys gospodarczy i finansowy, spójność gospodarcza i społeczna, nierówności regionalne.

1. Wstęp

Celem artykułu jest określenie wpływu kryzysu gospodarczego i finansowego na spójność gospodarczą i społeczną Unii Europejskiej. Za miarę tej spójności przyjęto zmniejszanie się różnic w poziomie produktu krajowego brutto na mieszkańca między państwami członkowskimi i ich regionami. Aby określić wpływ kryzysu na zmniejszanie się tych różnic, poddano analizie zmiany rocznego tempa wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich, zmiany w poziomie PKB na mieszkańca w państwach członkowskich oraz w regionach NUTS 2, wynikające z kryzysu gospodarczego i finansowego zagrożenia makroekonomiczne dla stabilności wzrostu gospodarczego w długim okresie oraz implikacje kryzysu dla polityki spójności Unii na lata 2014-2020. Źródłem danych statystycznych były: baza danych Eurostatu, wskaźniki ekonomiczne i finansowe Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. Gospodarczych i Finansowych oraz publikacje ekonomiczne Komisji Europejskiej, OECD i Międzynarodowego Funduszu Walutowego.

2. Recesja gospodarcza a procesy konwergencji realnej

Aby określić wpływ recesji gospodarczej na procesy konwergencji realnej w Unii Europejskiej, poddano analizie dynamikę wzrostu gospodarczego w latach 2008-2011 oraz zmiany względnego poziomu produktu krajowego brutto na mieszkańca (według standardu siły nabywczej – SSN, PKB UE27 = 100) w państwach członkowskich. Odpowiednie dane statystyczne zawiera tabela 1.

Tabela 1. Wzrost gospodarczy w latach 2008-2011 i PKB na mieszkańca

Kraje		Roczne tempo wzrostu realnego PKB				PKB na mieszkańca (SSN, PKB UE27 = 100)	
		2008	2009	2010	2011	2008	2011
Kraje o PKB na mieszkańca powyżej 125% PKB UE27	Luksemburg	0,8	-5,3	2,7	1,6	279	274
	Holandia	1,8	-3,5	1,7	1,2	134	131
	Austria	1,4	-3,8	2,3	3,0	124	129
	Irlandia	-3,0	-7,0	-0,4	0,7	133	127
	Szwecja	-0,6	-5,2	5,6	3,9	124	126
Kraje o PKB na mieszkańca od 100% do 125% PKB UE27	Dania	-0,8	-5,8	1,3	1,0	125	125
	Niemcy	1,1	-5,1	3,7	3,0	116	120
	Belgia	1,0	-2,8	2,3	1,9	116	118
	Finlandia	1,0	-8,2	3,6	2,9	119	116
	Zjednoczone Królestwo	-1,1	-4,4	2,1	0,8	112	108
	Francja	-0,1	-2,7	1,5	1,7	107	107
Kraje o PKB na mieszkańca od 75% do 100% PKB UE27	Włochy	-1,2	-5,1	1,5	0,4	104	101
	Hiszpania	0,9	-3,7	-0,1	0,7	104	99
	Cypr	3,6	-1,9	1,1	0,5	99	92
	Słowenia	3,6	-8,0	1,4	-0,2	91	84
	Malta	4,3	-2,6	2,9	2,1	79	83
	Grecja	-0,2	-3,3	-3,5	-6,9	92	82
	Czechy	3,1	-4,7	2,7	1,7	81	80
Portugalia	0,0	-2,9	1,4	-1,6	78	77	
Kraje o PKB na mieszkańca poniżej 75% PKB UE27	Słowacja	5,8	-4,9	4,2	3,3	73	73
	Estonia	-3,7	-14,3	2,3	7,6	69	67
	Węgry	0,9	-6,8	1,3	1,6	64	66
	Polska	5,1	1,6	3,9	4,3	56	65
	Litwa	2,9	-14,8	1,4	5,9	61	62
	Łotwa	-3,3	-17,7	-0,3	5,5	56	58
	Rumunia	7,3	-6,6	-1,6	2,5	47	49
Bułgaria	6,2	-5,5	0,2	1,7	44	45	
Unia Europejska	Strefa euro	0,4	-4,3	1,9	1,5	109	108
	UE27	0,3	-4,3	2,0	1,5	100	100

PKB – produkt krajowy brutto, SSN – standard siły nabywczej, UE – Unia Europejska.

Komórki cieniowane oznaczają zmiany PKB na mieszkańca sprzyjające wyrównywaniu się jego poziomu w UE.

Źródło: opracowano na podstawie: European Economic Forecast, European Commission, Spring 2012, s. 152; Eurostat, „News Release”, 6 June 2012, no. 85, s. 3; <http://epp.eurostat.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>.

Z wyjątkiem Polski, we wszystkich państwach członkowskich wystąpiła recesja gospodarcza. Jej trwanie oraz głębokość były jednak silnie zróżnicowane we-

wnątrz Unii. Gospodarka Grecji jest w fazie recesji od 2008 roku. W pozostałych krajach recesja trwała od trzech lat (w Irlandii i na Łotwie) do jednego roku (np. w Niemczech). Realny PKB obniżył się najbardziej na Łotwie, w Estonii, na Litwie, w Grecji i Irlandii, najmniej zaś – na Cyprze i Malcie, a także w Belgii i we Francji.

Ożywienie gospodarcze, którego pierwsze oznaki pojawiły się w połowie 2009 r., nie miało trwałego charakteru. Na początku 2011 r. gospodarki Portugalii i Słowenii ponownie weszły w fazę recesji, a w drugiej połowie tego samego roku dołączyły do nich gospodarki Republiki Czeskiej, Danii, Irlandii, Włoch, Cypru, Holandii, Rumunii i Zjednoczonego Królestwa¹.

Oba te czynniki są źródłem różnicowania się poziomów rozwoju gospodarczego wewnątrz Unii. Skutki tego procesu są już dostrzegalne, m.in. w poziomach PKB na mieszkańca. W latach 2008-2011 indeks PKB na mieszkańca (PKB na mieszkańca UE27 = 100, SSN) zwiększył w 11 krajach, ale istotnie jedynie w Polsce (o 9 punktów procentowych). W większości krajów jego poziom obniżył się, w tym najbardziej w Grecji (o 10 punktów procentowych), na Cyprze i w Słowenii (o 7 punktów procentowych) oraz w Irlandii i Hiszpanii (o 5 punktów procentowych). Procesy różnicowania się względnego poziomu PKB na mieszkańca dotyczą więc krajów znajdujących się na różnych poziomach rozwoju gospodarczego.

Komisja Europejska, OECD i Międzynarodowy Fundusz Walutowy przewidują, że w 2012 r. nie będzie wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej, natomiast w strefie euro wystąpi recesja, zwłaszcza w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, we Włoszech i w Słowenii, gdzie wskaźnik ogólnego poziomu aktywności ekonomicznej obniży się w największym stopniu². Umiarkowany wzrost gospodarczy wystąpi jedynie w Polsce (2,7%) oraz na Litwie (2,4%) i Łotwie (2,2%)³.

Pociągnięto to za sobą dalsze różnicowanie się względnego poziomu PKB na mieszkańca wewnątrz Unii, aczkolwiek mniejsze niż w czasie poprzedniej recesji. W stosunku do średniej unijnej jego poziom zwiększył się:

- we wszystkich krajach, których PKB na mieszkańca jest wyższy od średniej unijnej, z wyjątkiem Włoch i Holandii;
- w grupie krajów, których PKB na mieszkańca wynosi poniżej średniej unijnej: w strefie euro – na Malcie, Słowacji i w Estonii; w pozostałych państwach członkowskich – w Bułgarii, na Łotwie i Litwie oraz w Polsce i Rumunii.

W pozostałych krajach PKB na mieszkańca albo nie zmieni się, albo obniży się w stosunku do średniego jego poziomu w UE. Ujemnych skutków ponownego pogorszenia się koniunktury gospodarczej doświadczą m.in.: Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Słowenia i Portugalia.

¹ European Economic Forecast, European Commission, Spring 2012, s. 152; Eurostat, „News Release” 6 June 2012, no. 85, s. 3.

² European Economic Forecast...; Economic Outlook, OECD, May 2012; World Economic Outlook, IMF, April 2012.

³ European Economic Forecast..., s. 152.

Przedłużający się kryzys gospodarczy wpłynie więc na spójność gospodarczą i społeczną Unii za pośrednictwem wzmocnienia dwóch następujących tendencji rozwojowych: po pierwsze, zmniejszy się liczba krajów bardziej rozwiniętych (o poziomie PKB na mieszkańca powyżej średniej unijnej); po drugie, zmniejszą się różnice w poziomie rozwoju gospodarczego w pozostałych krajach ze względu na relatywnie większe tempo wzrostu gospodarczego w krajach o najniższym PKB na mieszkańca oraz stagnację lub regresję gospodarczą w krajach, których PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 100% średniego PKB w Unii.

3. Regionalny wymiar kryzysu gospodarczego

W jakim stopniu kryzys gospodarczy i finansowy wpłynął na procesy konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej? Wpływ ten określono na podstawie zmian regionalnego produktu krajowego brutto na mieszkańca (według standardu siły nabywczej, PKB UE27 = 100) w regionach NUTS 2. Jego poziom w 2009 r. porównano ze średnią z lat 2007-2009. W celu zapewnienia większej przejrzystości porównań regiony zostały pogrupowane w zależności od poziomu PKB w państwach członkowskich i poziomu regionalnego PKB. Wyniki tych porównań przedstawia tabela 2. Podano w niej liczbę regionów, których regionalny PKB na mieszkańca zwiększył się lub obniżył się w stosunku do PKB całej Unii.

Tabela 2. Zmiany regionalnego PKB w regionach NUTS 2 w latach 2007-2009 (PKB UE27)

Kraje	Regiony I		Regiony II		Regiony III		Regiony IV		Regiony V	
	wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost	spadek	wzrost	spadek
RPKB										
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Kraje, których PKB na mieszkańca wynosi powyżej 125% PKB UE27										
LU		1								
NL	3	2	3	3		1				
AT	3	1	2	2	1					
IE		1				1				
SE	1			7						
Kraje, których PKB na mieszkańca wynosi od 100% do 125% PKB UE27										
DK	1		2	1	1					
DE	3	5	3	14	11	1				
BE	2	1	3		3	2				
FI	1	1		1		2				
UK	2	1		7	1	24		2		
FR	1		1	1	12	7	4			
IT	2	2	3	5	1	3	5			
Kraje, których PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 100% PKB UE27										
ES	1	2		5	4	7				
CY					1					

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
SI				1				1		
MT					1					
EL			2		6	1	3	1		
CZ	1						5	2		
PT			2		1	1	2	1		
Kraje, których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% PKB UE27										
SK	1						3			
EE								1		
HU			1					2	3	1
PL					1		9		6	
LT								1		
LV								1		
RO			1				1		6	
BG					1				3	2
Unia Europejska										
EA17	18	15	22	31	41	26	17	4	0	0
UE27	23	16	26	46	45	50	32	12	18	3

Typologia regionów w zależności od poziomu PKB: regiony I – regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca wynosi powyżej 125% średniej unijnej; regiony II – regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca wynosi od 100% do 125% średniej unijnej; regiony III – regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca wynosi od 75% do 100% średniej unijnej; regiony IV, regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca wynosi od 50 do 75% średniej unijnej; regiony V – regiony NUTS 2, których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 50% średniej unijnej.

RPKB – regionalny produkt krajowy brutto, PKB – produkt krajowy brutto, NUTS – nomenklatura terytorialnych jednostek statystycznych, UE – Unia Europejska, EA – strefa euro, BE – Belgia, BG – Bułgaria, CZ – Republika Czeska, DK – Dania, DE – Niemcy, EE – Estonia, IE – Irlandia, EL – Grecja, ES – Hiszpania, FR – Francja, IT – Włochy, CY – Cypr, LV – Łotwa, LT – Litwa, LU – Luksemburg, HU – Węgry, MT – Malta, NL – Holandia, AT – Austria, PL – Polska, PT – Portugalia, RO – Rumunia, SI – Słowenia, SK – Słowacja, FI – Finlandia, SE – Szwecja, UK – Zjednoczone Królestwo. Liczba w komórce tabeli określa liczbę regionów określonej kategorii danego państwa członkowskiego, w których RPKB zwiększył się bądź zmniejszył. Komórki cieniowane oznaczają zmiany RPKB sprzyjające wyrównywaniu jego poziomów w UE.

Źródło: Eurostat, „News Release”, 13 March 2012, no. 38.

Z kierunków zmian regionalnego PKB wynikają następujące wnioski:

- w większości regionów względny poziom PKB zwiększył się (w 157 regionach na 271 regionów), w tym najbardziej w regionach konwergencji (w 50 regionach na 65 regionów);
- wyrównywaniu się poziomów rozwoju regionalnego w Unii sprzyjała nie tylko poprawa względnego poziomu PKB w regionach konwergencji, lecz także jego pogorszenie się w regionach, w których PKB na mieszkańca jest wyższy od średniej unijnej (w 62 regionach na 111 regionów);
- procesy konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej są bardzo zróżnicowane; w latach 2007-2009 były one najbardziej zaawansowane w Polsce, gdzie we wszystkich regionach PKB na mieszkańca zwiększył się w stosunku średniej unij-

- nej, natomiast najmniej zaawansowane – w Estonii, na Łotwie i Litwie, które zostały najbardziej dotknięte skutkami kryzysu gospodarczego i finansowego;
- wyrównywaniu się poziomów rozwoju regionów europejskich nie towarzyszył podobny proces na poziomie krajowym; w większości państw członkowskich zwiększyły się regionalne dyspersje w poziomie PKB, w Bułgarii, Estonii, na Węgrzech, w Rumunii i na Słowacji – krajach o największych dysproporcjach w poziomie regionalnego PKB na mieszkańca⁴.

Kryzys gospodarczy i finansowy zmniejszył więc dysproporcje w poziomie rozwoju różnych regionów w Unii Europejskiej, ale jedynie w Polsce efekt ten wynikał ze wzrostu gospodarczego. Należy przy tym podkreślić, że ocena wpływu kryzysu na spójność gospodarczą i społeczną Unii dotyczy stosunkowo krótkiego okresu, w zasadzie recesji gospodarczej z 2009 r. Nie bierze ona pod uwagę dłuższego jej trwania w niektórych państwach członkowskich, zróżnicowanej dynamiki wychodzenia z recesji gospodarczej i wejścia gospodarki europejskiej w kolejną recesję na przełomie lat 2011/2012.

Gospodarka Grecji znajduje się w recesji od 2008 r. W 2011 r. PKB tego kraju zmniejszył się o 6,9%. Przewiduje się, że w 2012 r. gospodarka nadal będzie w fazie recesji⁵. W efekcie PKB na mieszkańca silnie obniża się w stosunku do średniej dla UE. Można przypuszczać, że w 2012 r. będzie on niższy niż w Republice Czeskiej i nieco wyższy niż na Słowacji. Z wyjątkiem Attyki i wysp południowych Morza Egejskiego, regionalny PKB na mieszkańca wyniesie poniżej 75% średniej unijnej.

W latach 2010-2011 gospodarki Hiszpanii, Włoch i Portugalii były albo w fazie stagnacji (bardzo słabego ożywienia gospodarczego), albo w fazie recesji. Prawdopodobnie w 2012 r. PKB na mieszkańca we Włoszech będzie wynosił już poniżej średniej unijnej. W tym okresie najwyższą dynamikę wzrostu gospodarczego miały: Szwecja, Estonia, Polska, Słowacja, Litwa, Niemcy, Austria i Finlandia. Spośród państw członkowskich kraje te, zwłaszcza Polska, Litwa i Łotwa, mają także lepsze perspektywy wzrostu gospodarczego w 2012 r. niż Unia Europejska jako całość.

Mając na uwadze wszystkie te czynniki, można stwierdzić, że kryzys gospodarczy i finansowy wpływa na spójność gospodarczą i społeczną Unii w sposób bardzo zróżnicowany. Jego skutkiem jest nie tylko wyższy względny poziom regionalnego PKB na mieszkańca w regionach konwergencji, ale także takie procesy wpływające ujemnie na spójność Unii, jak: po pierwsze, obniżenie się PKB na

⁴ Wskaźnik dyspersji regionalnego PKB na mieszkańca zwiększył się w latach 2007-2009 w Bułgarii z 42,7 do 46,7, w Estonii z 41,9 do 43,8, na Węgrzech z 40,7 do 44,1, w Rumunii z 35,3 do 37,4 i na Słowacji z 34,9 do 35,5, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table &init=1 &plugin=1&language=en&pcode=tsdec220>.

⁵ Komisja przewiduje, że w 2012 r. PKB najsilniej obniży się w czterech krajach Europy Południowej: w Grecji o 4,7%, Portugalii o 3,3%, Hiszpanii o 1,8% i we Włoszech o 1,4%, *European Economic Forecast...*, s. 41.

mieszkańca w większości regionów, w których jego poziom wynosi od 75% do 100% średniej unijnej, i po drugie, umocnienie się regionów o najwyższym w Unii poziomie PKB na mieszkańca (w 16 spośród 20 najbogatszych regionów).

4. Skutki kryzysu dla polityki spójności Unii

Kryzys gospodarczy i finansowy podkreślił w sposób bardziej wyrazisty wpływ różnych zagrożeń dla stabilności makroekonomicznej na procesy wyrównywania się poziomów rozwoju gospodarczego w UE. Jednym ze skutków kryzysu jest wzrost długu publicznego, który silnie ograniczy możliwości oddziaływania państw członkowskich na rozwój regionalny za pomocą wydatków budżetowych. Istotną rolę odgrywają także inne czynniki, w tym związane z międzynarodowymi przepływami kapitału, międzynarodową konkurencyjnością i zadłużeniem prywatnym. Czynniki te mogą być również źródłem zagrożeń dla stabilnego w długim okresie wzrostu gospodarczego.

Najważniejsze zagrożenia makroekonomiczne dla spójności gospodarczej i społecznej są związane z nadmiernym poziomem długu publicznego. Kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził do pogorszenia sytuacji finansów publicznych we wszystkich państwach członkowskich. W większości z nich stosunek długu publicznego do PKB znacznie przekracza wartość odniesienia dla długu publicznego – 60% PKB. Największe przekroczenie tej wartości występuje w Irlandii, Grecji, we Włoszech i w Portugalii⁶. W dodatku w niektórych krajach nadmiernemu zadłużeniu sektora publicznego towarzyszy relatywnie wysoki poziom zadłużenia sektora prywatnego. Konsolidacji budżetowej, pociągającej za sobą redukcję wydatków publicznych, w tym wydatków inwestycyjnych, będzie więc towarzyszył wzrost ryzyka obniżenia się stopy inwestycji w sektorze prywatnym⁷. Oba te czynniki będą oddziaływały ujemnie na potencjał wzrostowy gospodarki.

Innymi źródłami zagrożeń makroekonomicznych dla spójności jest silnie ujemna międzynarodowa pozycja inwestycyjna netto gospodarki krajowej oraz ryzyko długotrwałej aprecjacji realnego efektywnego kursu walutowego. Silne uzależnienie od napływu kapitału zagranicznego zagraża stabilności procesów wzrostu gospodarczego, ponieważ przepływy kapitałowe charakteryzują się znacznie większą zmiennością niż procesy zachodzące w gospodarce realnej. W 2010 r. do naj-

⁶ W 2011 r. wskaźnik długu publicznego (w % PKB) wynosił w Grecji 165,1, we Włoszech – 102,1, w Irlandii – 108,2, w Portugalii – 107,8, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090>.

⁷ Stopa inwestycji sektora prywatnego (w % PKB) obniżyła się w UE z 18,4% w 2008 r. do 16,2% w 2009 i 15,9% w 2010 r. W latach 2008-2010 największy spadek stopy inwestycji wystąpił w następujących krajach (w pkt proc.): Lotwa – 10,5, Bułgaria – 9,3, Irlandia – 9,3, Litwa – 9, Rumunia – 8,7, Estonia – 8,1, Słowenia – 6, Hiszpania – 5,8 i Słowacja – 5,1, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsier140>.

bardziej zadłużonych gospodarek w stosunku do reszty świata należały gospodarki: Węgier, Portugalii, Bułgarii, Grecji, Irlandii, Hiszpanii, Łotwy, Estonii, Słowacji, Rumunii, Polski i Litwy⁸.

Aprecjacja realnego efektywnego kursu walutowego, związana przede wszystkim z efektem Balassy-Samuelsona, prowadzi do stałego pogarszania się konkurencyjności cenowej gospodarek krajów słabiej rozwiniętych w czasie wyrównywania się poziomów rozwoju gospodarczego. Dotąd aprecjacja ta nie wpływała ujemnie na ich eksport. Co więcej, kraje te istotnie zwiększyły swój udział w eksporcie światowym⁹.

Na zagrożenia dla stabilności makroekonomicznej wzrostu gospodarczego będą najbardziej narażone regiony słabiej rozwinięte ze względu na dwa następujące czynniki:

- działania zmierzające do obniżenia długu publicznego zmniejszą wydatki publiczne na prowadzenie polityki regionalnej;
- regiony te mogą być bardziej narażone na ujemne skutki aprecjacji realnego efektywnego kursu walutowego, ponieważ stopniowa utrata ich konkurencyjności cenowej w warunkach coraz silniejszej globalizacji rynków może doprowadzić do pogorszenia ich konkurencyjności na rynkach międzynarodowych ze względu na stosunkowo słaby ich potencjał rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Kryzys gospodarczy i finansowy w pełni ujawnił także skutki braku poszanowania zasady zdrowych finansów publicznych w polityce gospodarczej państw członkowskich¹⁰. Stałe naruszanie przewidzianego art. 126 TFUE wymogu utrzymania dyscypliny budżetowej, nawet w okresach dobrej koniunktury gospodarczej, doprowadziło do niekontrolowanego wzrostu długu publicznego w wielu krajach, stanowiącego zagrożenie nie tylko dla prawidłowego funkcjonowania unii gospodarczej i walutowej, ale także dla procesów konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej.

⁸ Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard. Headline Indicators, European Commission, February 2012.

⁹ W latach 2004-2008 udział krajów słabiej rozwiniętych (których PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej dla UE27) kształtował się następująco: Bułgaria – 33,1, Estonia – 22,6, Łotwa – 41,1, Litwa – 39,8, Węgry – 13,8, Polska – 39,2, Rumunia – 41,6 i Słowacja – 52,1, zob. tamże.

¹⁰ Utrzymywanie dyscypliny budżetowej miał zapewnić Pakt na rzecz Stabilności i Wzrostu. Zobowiązał on państwa członkowskie do osiągnięcia średniookresowego celu budżetowego (nadwyżki budżetowej i deficytu bliskiego równowadze) i do unikania nadmiernego deficytu budżetowego. Cele paktu nie zostały osiągnięte w większości państw członkowskich. Główną tego przyczyną była nieskuteczność systemu sankcji finansowych w ramach procedury dotyczącej nadmiernego deficytu. Na mocy traktatu Rada została upoważniona do nakładania sankcji na państwo członkowskie, które nie podjęło skutecznych środków w celu wyeliminowania nadmiernego deficytu w wyznaczonym terminie. Rada z tych uprawnień nigdy nie korzystała. Naruszony więc został podstawowy warunek skuteczności wszelkiego nadzoru fiskalnego, jakim jest nieuchronność kary za naruszenie dyscypliny budżetowej.

Zasada zdrowych finansów publicznych, będąca szczególnym ucieleśnieniem ogólniejszej zasady zrównoważonego rozwoju, wiąże zarówno Unię, jak i państwa członkowskie. Powinna więc znaleźć swoje odbicie nie tylko w ogólnej polityce gospodarczej państw członkowskich, ale także we wszelkich działaniach Unii, w tym w polityce spójności. Makroekonomiczny wymiar tej zasady tylko częściowo znajduje swoje odbicie w tej dziedzinie polityki Unii. Mianowicie przepisy dotyczące Funduszu Spójności przewidują możliwość całkowitego lub częściowego wstrzymania wypłaty środków z tego funduszu państwom członkowskim, które mają nadmierny deficyt budżetowy. Stwierdzenie istnienia takiego deficytu stanowi już wystarczającą przesłankę zastosowania sankcji w polityce spójności. Ponieważ Rada nie korzystała z tej możliwości, w przepisach określających ramy prawne polityki spójności należałoby ją zobowiązać do wprowadzenia tego rodzaju środków w polityce spójności, z jednoczesnym rozszerzeniem ich stosowania na fundusze strukturalne, zgodnie bowiem z traktatem, umacnianie spójności gospodarczej i społecznej jest ściśle powiązane ze wspieraniem rozwoju zrównoważonego, a jego podstawą muszą być zdrowe warunki makroekonomiczne. W przeciwnym razie procesy konwergencji regionalnej w Unii Europejskiej będą narażone na różne zagrożenia dla ich stabilności i trwałości.

Kryzys gospodarczy i finansowy podważył solidarność europejską, w tym solidarność w odniesieniu do wzmacniania spójności gospodarczej i społecznej Unii przez państwa członkowskie. Jest to cel wspólny, implikujący transfery zasobów z regionów bardziej rozwiniętych do regionów słabiej rozwiniętych za pośrednictwem funduszy europejskich. Wsparcie rozwoju regionów słabiej rozwiniętych powinno prowadzić do zmniejszania się nierówności wewnątrz Unii w sposób zadowalający. Rzeczywiste efekty konwergencji regionalnej są bardzo zróżnicowane. W wielu regionach względny poziom PKB nie zwiększył się istotnie pomimo silnego wspierania ich rozwoju z funduszy europejskich. Podważa to wiarygodność polityki spójności.

Podważenie solidarności europejskiej nie pozostanie bez wpływu na ramy finansowe polityki spójności w latach 2014-2020. Bardzo kosztowne wspieranie stabilności finansowej w strefie euro, silny wzrost długu publicznego w czasie kryzysu gospodarczego i finansowego oraz niepewne perspektywy wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich są mocnymi argumentami przemawiającymi za obniżeniem wydatków budżetowych Unii w następnej perspektywie finansowej, w tym wydatków związanych z prowadzeniem polityki spójności. Wiele rządów odwoła się do tych argumentów w negocjacjach nad wieloletnimi ramami finansowymi Unii na lata 2014-2020.

Polityka spójności należy do dziedzin kompetencji Unii dzielonych z państwami członkowskimi. Zgodnie z zasadą pomocniczości Unia podejmuje działania w tej dziedzinie, gdy działania krajowe nie są wystarczająco skuteczne w zmniejszaniu dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regio-

nów najmniej uprzywilejowanych, natomiast działanie Unii jest skuteczniejsze w osiągnięciu tego celu ze względu na jego rozmiary i skutki (art. 5, ust. 3 TUE). W zasadzie regiony słabiej rozwinięte, zwłaszcza zacofane, powinny być wyłącznym beneficjentem funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Obecne ramy finansowe polityki spójności umożliwiają wsparcie wszystkich regionów w Unii Europejskiej, aczkolwiek w różnym stopniu, w tym regionów stale korzystających ze wsparcia przejściowego, co podważa istotę takiego wsparcia. Relatywnie niższym wydatkom Unii na prowadzenie polityki spójności powinna więc towarzyszyć większa koncentracja tych wydatków na wspieraniu regionów słabiej rozwiniętych.

Wzmacnianiu spójności gospodarczej i społecznej służą nie tylko działania w ramach polityki regionalnej Unii. Cel ten musi być brany pod uwagę przy określaniu i prowadzeniu innych wspólnych działań, które bezpośrednio lub pośrednio przyczyniają się do jego osiągnięcia. Skuteczna koordynacja tych działań może przynajmniej częściowo zrekompensować prawdopodobne obniżenie się przyszłych realnych wydatków Unii na prowadzenie jej polityki regionalnej.

Działania Unii w ramach polityki spójności wspierają działania państw członkowskich w tej dziedzinie. Skuteczność polityki spójności zależy więc zarówno od skali wysiłku krajowego, który wraz ze wzrostem poziomów rozwoju regionów powinien rosnąć, jak i od efektywnego wykorzystania środków europejskich. Podstawą zmniejszania dysproporcji w poziomach rozwoju regionów powinien być ich wewnętrzny potencjał rozwojowy, a działania Unii powinny zmierzać do jego wzmocnienia oraz do lepszego wykorzystania przez stworzenie odpowiednich warunków. Zmniejszy to także ryzyko syndromu zależności regionalnej – trwałego uzależnienia rozwoju regionów słabiej rozwiniętych od napływu środków europejskich.

5. Podsumowanie

Kryzys gospodarczy i finansowy wpłynął na spójność gospodarczą i społeczną Unii za pośrednictwem zmian w poziomie krajowego i regionalnego PKB na mieszkańca, wzrostu ryzyka powstania nierównowagi makroekonomicznej oraz implikacji dla ram finansowych nowej polityki spójności Unii. Różnice w trwaniu i głębokości recesji gospodarczej oraz w tempie wychodzenia z niej doprowadziły do zwiększenia się nierówności w poziomie regionalnego PKB w Unii i państwach członkowskich. Skutkiem kryzysu są także większe zagrożenia dla równowagi makroekonomicznej, a więc dla stabilności procesów konwergencji regionalnej. Silny wzrost długu publicznego oraz niepewne perspektywy wzrostu gospodarczego w państwach członkowskich mogą także doprowadzić do obniżenia wydatków Unii na prowadzenie polityki spójności w latach 2014-2020.

Literatura

Economic Outlook, OECD, May 2012.

European Economic Forecast, European Commission, Spring 2012.

Eurostat, „News Release” 13 March 2012, no. 38

Eurostat, „News Release” 6 June 2012, no. 85.

Macroeconomic Imbalance Procedure Scoreboard, European Commission, February 2012.

World Economic Outlook, IMF, April 2012.

Źródła internetowe

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsdec220>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb020>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsieb090>.

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&plugin=1&language=en&pcode=tsier140>.

THE IMPACT OF ECONOMIC AND FINANCIAL CRISIS ON ECONOMIC AND SOCIAL COHESION OF THE EUROPEAN UNION

Summary: Economic and financial crisis affected the Union's cohesion through changes in national and regional levels of GDP *per capita*, increased risk of macroeconomic imbalances and the implications for the financial framework of the new EU cohesion policy. Differences in the duration and depth of the recession and the rate of recovery from the recession led to an increase in the disparities in regional GDP within the EU and Member States. The crisis has led to the greater risk to macroeconomic balance, which threatens the stability of regional convergence processes. Strong growth in public debt and the uncertain outlook for economic growth may also lead to smaller spending on the cohesion policy of the Union in the years 2014-2020.

Keywords: European Union, economic and financial crisis, economic and social cohesion, regional disparities.