

**Barbara Wieliczko**

Instytut Ekonomiki Rolnictwa i Gospodarki Żywnościowej – Państwowy Instytut Badawczy  
e-mail: Barbara.Wieliczko@ierigz.waw.pl

---

## **CELE I EFEKTY REALIZACJI POLITYKI SPÓJNOŚCI W KRAJACH GRUPY WYSZEHRADZKIEJ**

---

### **OBJECTIVES AND EFFECTS OF THE IMPLEMENTATION OF COHESION POLICY IN VISEGRAD COUNTRIES**

---

DOI: 10.15611/pn.2018.536.16

JEL Classification: R10, O20, O18

**Streszczenie:** Czechy, Polska, Słowacja i Węgry starają się z sobą współpracować w ramach Grupy Wyszehradzkiej (V4). Jednocześnie przechodziły transformację systemową i stały się członkami UE. Pomimo zbliżonych problemów, wdrażanie i efekty polityki spójności w państwach V4 okazują się mieć nie tylko podobieństwa, lecz także różnice. Dotyczy to też percepcji opinii publicznej co do efektów wsparcia. Analiza realizowanych programów polityki spójności w krajach V4 w okresie 2004-2020 pokazuje, że ich potrzeby i wyzwania stojące przed polityką spójności zaczynają się coraz bardziej różnicować. Jednak ogólne zadania i potrzeba utrzymania obecnej skali wsparcia to wspólny cel V4. Celem artykułu jest określenie, czy państwa V4 mają wspólne interesy w zakresie kształtu polityki spójności po roku 2020. Artykuł powstał w oparciu o studia literaturowe i analizę danych o wykorzystaniu środków UE w krajach V4 w latach 2005-2017.

**Słowa kluczowe:** polityka spójności, kraje Grupy Wyszehradzkiej.

**Summary:** The Czech Republic, Poland, Slovakia and Hungary are trying to cooperate with each other within the Visegrad Group (V4). They have much in common as they underwent systemic transformation and became EU members at the same time. Despite similar problems, the implementation and effects of cohesion policy in the V4 countries show not only similarities, but also differences. This also applies to the perception of public opinion about the effects of support. The analysis of the V4 experiences with cohesion in the period 2004-2020 shows that numerous needs and challenges facing cohesion policy begin to diverge. However, general tasks and the need to maintain the current scale of support are a common goal of the V4. The purpose of the article is to determine whether V4 countries have common interests in shaping the cohesion policy after 2020. The article is based on literature studies and analysis of data on the use of EU funds in the V4 countries in 2005-2017.

**Keywords:** cohesion policy, Visegrad countries.

## 1. Wstęp

Kraje Grupy Wyszehradzkiej (V4) starają się współpracować z sobą w wielu dziedzinach. Jednym z ważnych elementów współpracy jest dążenie do wspólnego lobbowania w ramach Unii Europejskiej. Wypracowanie wspólnego stanowiska w wielu sprawach okazuje się jednak niełatwe z uwagi na różnice celów i potrzeb. Kraje Grupy Wyszehradzkiej rozpoczęły proces transformacji systemowej w tym samym okresie i miały zbliżone problemy. Jednak występowały również istotne różnice w strukturze gospodarki i poziomie rozwoju poszczególnych sektorów, które pogłębiły reformy okresu transformacji. Niemniej jednak wszystkie państwa V4 stały się członkami Unii Europejskiej (UE) w tym samym czasie i zostały objęte polityką spójności. W momencie uzyskania członkostwa w UE na tle starych państw członkowskich miały zbliżony do siebie, niski poziom rozwoju gospodarczego. W związku z tym uzyskały znaczące wsparcie w ramach polityki spójności.

Polityka spójności w kolejnych okresach programowania narzuca ramy jej wykorzystania, w tym i cele, którym ma służyć. Jednak zakres swobody pozostawiony państwom członkowskim pozwala na dostosowanie zakresu i skali wsparcia do preferencji i potrzeb danego kraju. W związku z tym występują zarówno różnice, jak i podobieństwa w sposobie realizacji polityki spójności.

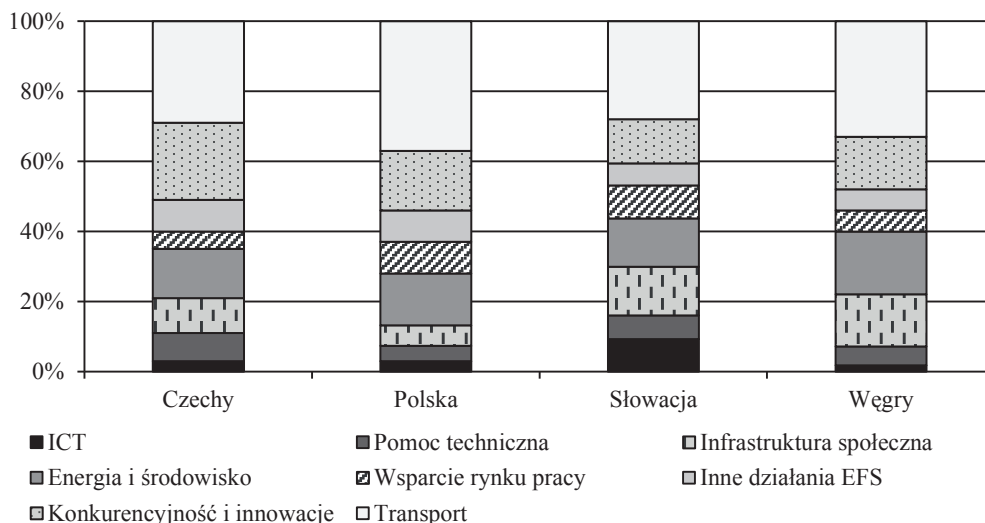
Celem artykułu jest określenie, czy państwa V4 mają wspólne interesy w zakresie kształtu polityki spójności UE po roku 2020. Realizacji tego zadania służy wskazanie podobieństw i różnic w realizacji polityki spójności w krajach V4 oraz określenie, na ile obrane przez nie drogi wykorzystywania wsparcia z UE pozwalają na występowanie wspólnie w debacie na temat przyszłości polityki spójności.

Praca opiera się na analizie danych statystycznych obejmujących okres 2005-2017 i przeglądzie literatury związanej z badaną problematyką. Artykuł koncentruje się na okresie programowania 2007-2013 z uwagi na to, że to jedyny pełny okres programowania w okresie członkostwa państw V4 w UE. Jednak uwzględnia również analizę celów obranych przez te państwa do realizacji w okresie 2014-2020.

## 2. Cele polityki spójności w krajach V4

W okresie programowania 2007-2013 państwa V4 skoncentrowały swoje wydatki w ramach polityki spójności na projektach transportowych w związku z nadal istniejącą dysproporcją w rozwoju sieci transportowej w porównaniu z państwami UE-15 (rys. 1). Inwestycje transportowe miały największy udział w strukturze wydatkowania środków polityki spójności we wszystkich państwach V4, jednakże udział tych wydatków, a także środków przeznaczonych na pozostałe zadania były odmienny.

Ważne miejsce w wydatkach większości państw V4 zajęła konkurencyjność i innowacje. Wyjątkiem była Słowacja, która przeznaczyła znacznie mniejszy niż pozostałe kraje odsetek środków na ten cel. Jednocześnie jednak Słowacja była państwem o największym udziale środków przeznaczonych na technologie informacyjne (ICT).



**Rys. 1.** Struktura podziału środków polityki spójności w państwach V4 w okresie 2007-2013

Źródło: opracowanie własne na podstawie [Imapp 2017].

W okresie programowania 2014-2020 cele polityki spójności realizowanej w danym państwie członkowskim określa umowa partnerstwa zawierana między KE i państwem członkowskim. W przypadku państw V4 jedynie dwa obszary problemowe są wspólne dla wszystkich państw członkowskich, choć zakres problemowy objęty tymi celami jest różny w poszczególnych państwach V4. Pierwszym wspólnym celem jest efektywne wykorzystanie zasobów w trosce o środowisko. Cel ten w następujący sposób sformułowano w państwach V4:

- Czechy: promowanie przyjaznej dla środowiska i zasobooszczędnej gospodarki poprzez wspieranie efektywności energetycznej i niskiego poziomu emisji dwutlenku węgla, ochrona środowiska i dostosowanie się do zmian klimatu [EC 2014a].
- Polska: gospodarka zasobooszczędna i przyjazna środowisku [EC 2014c].
- Słowacja: zachęcanie do zrównoważonego i wydajnego wykorzystywania zasobów naturalnych poprzez promowanie efektywności energetycznej i niskie zużycie energii, gospodarkę niskowęglową, ochronę środowiska i adaptację do zmian klimatu [EC 2014d].
- Węgry: zwiększenie efektywności energetycznej i oszczędności zasobów [EC 2014b].

Drugim wspólnym celem jest problematyka rynku pracy. Także i w tym przypadku w różny sposób przedstawiono zakres celu:

- Czechy: rynek pracy napędzany przez wzrost gospodarczy i zwiększony udział w rynku pracy poprzez wzmacnianie wszystkich poziomów edukacji, zwiększenie dostępu do zatrudnienia najsłabszych grup społecznych i integracji grup wykluczonych społecznie, zwłaszcza Romów [EC 2014a].

- Polska: zwiększenie uczestnictwa w rynku pracy dzięki lepszej polityce zatrudnienia, integracji społecznej i edukacji.
- Słowacja: rozwój kapitału ludzkiego i zwiększony udział w rynku pracy poprzez wzmocnienie wszystkich poziomów edukacji, zwiększenie dostępu do zatrudnienia najbardziej wrażliwych grup społecznych (zwłaszcza młodych i długotrwale bezrobotnych) oraz promowanie włączenia społecznego społeczności romskich.
- Węgry: promowanie zatrudnienia poprzez politykę rozwoju gospodarczego, zatrudnienia, edukacji i integracji społecznej.

Niektóre cele dotyczą trzech państw V4. Należą do nich następujące cele: tworzenie przyjaznego biznesowi i innowacjom środowiska, rozwój infrastruktury. Cele te nie zostały wybrane do realizacji przez Węgry.

Najwięcej podobieństw widać w celach Czech i Słowacji. Chodzi nie tylko o obszary podejmowanych działań, ale także o sposób sformułowania tych celów. Oba kraje w okresie 2014–2020 wyznaczyły sobie również cel, którego nie realizują pozostałe państwa V4. Dotyczy on poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej. Jednakże na Słowacji odnosi się on również do kwestii walki z korupcją, co nie jest przedmiotem zainteresowania Czech.

Natomiast Węgry wybrały trzy cele, które nie mają bezpośrednich odpowiedników w celach przyjętych przez pozostałe państwa Grupy. Są to:

- Poprawa konkurencyjności i globalnych wyników w sektorze przedsiębiorstw.
- Stawianie czoła wyzwaniom społecznym i demograficznym.
- Wdrażanie rozwoju lokalnego i terytorialnego w celu promowania wzrostu gospodarczego.

Różnice w wyborze i zakresie celów wykorzystania wsparcia wskazują na specyfikę poszczególnych państw V4. Odmienne uwarunkowania wpływają na różnice w sposobie wydatkowania otrzymanych środków.

Zdaniem Bukowskiego i innych [2017] polityka regionalna powinna wspierać rozwój regionalny w odpowiedzi na występujące megatrendy. Wśród kluczowych trendów wyróżniono:

1. Wyzwania demograficzne związane ze starzeniem się społeczeństwa.
2. Wyzwania zasobowe dotyczące malejącej dostępności zasobów naturalnych.
3. Zmiany technologiczne, z jednej strony wymuszające dostosowanie struktury gospodarki, a z drugiej strony utrudniające dyfuzję nowych rozwiązań i zwiększające polaryzację rozwoju gospodarczego.

Analiza dotychczasowych wyborów państw V4 co do kluczowych celów realizacji polityki spójności oraz struktury wydatkowania środków wskazuje na dobry kierunek wsparcia. Jednakże jego struktura i szczegółowe rozwiązania co do kwalifikowalności różnych projektów oraz systemu ich oceny nie pozwalają w pełni wykorzystać otrzymywanego wsparcia na realizację działań zwiększających zdolność gospodarki do sprostania wyzwaniom związanym z megatrendami. Sytuacja ta nie powinna jednak dziwić z uwagi na to, że rozwój, zwłaszcza infrastruktury,

w państwach V4 znacząco odstawał od poziomu obserwowanego w państwach UE-15, co wymusiło skierowanie wsparcia na wyrównanie poziomu rozwoju infrastruktury.

Najbardziej do tej pory zaniedbanym celem jest realizacja zadań związanych z oszczędniejszym gospodarowaniem zasobami oraz tworzeniem gospodarki niskoemisyjnej i funkcjonującej w obiegu zamkniętym. Jednakże nie jest to problem tylko państw V4, gdyż w całej UE konieczne jest zwiększenie efektywności energetycznej gospodarki oraz ograniczenie negatywnego wpływu działalności gospodarczej na środowisko [EC 2017b].

### 3. Efekty polityki spójności w krajach V4

Kraje V4 w okresie swojego członkostwa w UE odnotowały istotny wzrost poziomu rozwoju gospodarczego mierzonego PKB *per capita*. Był on znacznie większy niż średnia dla UE-28 (tab. 1). Należy jednakże pamiętać, że już na starcie istniało znaczne zróżnicowanie w poziomie rozwoju gospodarczego między państwami V4. Uzyskany wzrost poziomu PKB *per capita* wynika z różnic w ukształtowaniu się koniunktury gospodarczej w danym kraju. Wśród krajów V4 to Węgry najdotkliwiej odczuły skutki światowego kryzysu finansowego, co doprowadziło do niewielkiego w porównaniu z resztą członków V4 wzrostu poziomu PKB *per capita* w okresie 2005-2016.

**Tabela 1.** Poziom i zmiana PKB *per capita* w państwach V4 (w euro)

Kraj	2005	2016	2016/2005
Czechy	10 700	16 700	156
Polska	6 500	11 100	171
Słowacja	7 300	14 900	204
Węgry	9 000	11 600	129
UE-28	23 400	29 100	124

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [Eurostat 2017].

Wsparcie uzyskane w ramach polityki spójności przyczyniło się do znacznego rozwoju infrastruktury. Stanowi ono również zaczną część środków publicznych kierowanych na inwestycje. W okresie 2015-2017 udział środków polityki spójności w wydatkach na inwestycje publiczne w większości krajów V4 wynosił więcej niż średnia dla państw UE-13, która sięgnęła 41%. W Polsce było to 61%, na Węgrzech 55%, na Słowacji 54% i jedynie 42% w Czechach [EC 2017b].

Zrealizowane inwestycje znacząco poprawiły dostępność transportową wielu miejscowości oraz powiązanie sieci drogowej z sąsiednimi państwami, co ułatwia wymianę handlową między państwami UE oraz transport towarów poza Unię.

Napływ środków stymulujących rozwój gospodarki przyczynił się nie tylko do wzrostu poziomu PKB, lecz także do zmniejszenia różnicy w poziomie rozwoju gospodarczego między krajami V4 i średnią UE o ok. 1/3.

Efektom zmian w gospodarce krajów V4, a zwłaszcza wzrostu możliwości eksportowych dzięki włączeniu do jednolitego rynku UE, był dynamiczny wzrost eksportu (w tym eksportu do pozostałych państw UE). W rezultacie eksport V4 w okresie 2003-2017 zwiększył się niemal 4-krotnie, a udział w eksporcie UE podwoił się (tab. 2).

**Tabela 2.** Wielkość eksportu państw V4 (w mln euro)

Rok	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Czechy	43 053	55 460	62 785	75 604	89 382	99 809	80 983	100 311
Polska	47 526	60 332	71 889	88 229	102 259	115 895	97 866	120 483
Słowacja	19 309	22 305	25 632	33 340	42 697	48 370	40 208	48 777
Węgry	38 096	44 671	50 588	59 936	69 610	73 772	59 513	72 024
V4	147 985	182 768	210 894	257 109	303 948	337 846	278 569	341 594
UE-28	2 789 874	3 032 233	3 281 628	3 668 292	3 915 347	4 048 636	3 308 289	3 910 607
Udział	5,3	6,0	6,4	7,0	7,8	8,3	8,4	8,7
Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Zmiana
Czechy	117 054	122 230	122 185	131 799	142 364	147 065	159 468	370,4
Polska	135 558	144 282	154 344	165 715	179 533	184 171	204 420	430,1
Słowacja	57 350	62 743	64 566	65 081	67 845	70 070	74 773	387,2
Węgry	80 684	80 612	80 945	83 266	88 846	92 073	1 00 752	264,5
V4	390 645	409 867	422 040	445 861	478 588	493 379	539 412	364,5
UE-28	4 377 874	4 523 735	4 575 479	4 636 145	4 859 434	4 862 031	5 223 785	187,2
Udział	8,9	9,1	9,2	9,6	9,8	10,1	10,3	194,7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [Eurostat 2018].

Ważnym kryterium oceny efektów polityki spójności jest opinia mieszkańców na temat wpływu wsparcia. Odsetek badanych, którzy stwierdzili, że wpływ jest pozytywny, jest w przypadku wszystkich państw V4 wyższy niż średnia dla całej UE (tab. 3). Pomiędzy państwami V4 występują jednak różnice w ocenie efektów wsparcia. Najniższy odsetek pozytywnych odpowiedzi odnotowano na Słowacji, co wynika z licznych afer korupcyjnych związanych ze środkami UE, które miały miejsce w tym kraju.

Celem traktatowym polityki spójności jest wspieranie procesu konwergencji, czyli wyrównywania poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego. W związku z tym kraje V4 i inne państwa regionu uzyskały w okresie programowania 2007-2013 oraz 2014-2020 tak duże wsparcie w porównaniu z pozostałymi członkami V4. Jednocześnie jednak polityka spójności służy realizacji celów nakreślonych w strategii rozwo-

**Tabela 3.** Odpowiedzi mieszkańców V4 na pytanie „Biorąc pod uwagę wszystkie projekty, o których słyszałeś, czy powiedziałbyś, że wsparcie miało pozytywny czy negatywny wpływ na rozwój Twojego miasta lub regionu?”

Opinia	Czechy	Polska	Słowacja	Węgry	UE-28
Pozytywny	85	94	82	89	78
Negatywny	6	1	6	5	8
Brak wpływu	2	2	4	4	7
Nie wiem	7	3	8	2	7

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych [EC 2017a].

ju UE, jak podnoszenie konkurencyjności unijnej gospodarki, rozwój innowacji czy podnoszenie poziomu kapitału ludzkiego. Cele te nie stoją w sprzeczności z problemem konwergencji, jednak dotyczą całej UE, co wzmaga dyskusję o sposobie rozdysponowania dostępnych środków między państwa członkowskie. W dotychczasowych debatach państwa V4, jako słabiej rozwinięte, mogły liczyć na stosunkowo wysoki poziom alokacji środków.

W obecnej debacie o finansach UE jest to trudniejsze nie tylko z uwagi na problem obniżenia dostępnych środków budżetowych w związku z brexitem, lecz także z powodu rosnącej zamożności regionów państw V4. W następnej perspektywie finansowej kolejne regiony osiągną poziom rozwoju społeczno-gospodarczego mierzonego poziomem PKB *per capita* wykluczający je z kategorii regionów słabiej rozwiniętych.

Jak wskazują Grela i inni [2017] w odniesieniu do Polski, ale dotyczy również pozostałych krajów V4, kluczowym wyzwaniem dla dalszego rozwoju gospodarczego jest dążenie do zrównoważonego wzrostu produktywności czynników produkcji, co można osiągnąć poprzez rozwijanie potencjału innowacyjnego gospodarki i wykorzystanie globalnej dyfuzji nowych rozwiązań. Realizacja tego celu wymaga jednak znacznych nakładów, wykraczających poza obecne możliwości państw V4, stąd potrzeba dalszego angażowania środków polityki spójności.

#### 4. Zakończenie

Wsparcie uzyskiwane przez państwa V4 jest ważnym czynnikiem wpływającym na rozwój społeczno-gospodarczy. Wzrost gospodarczy zwiększony dzięki tym środkom umożliwia zmniejszanie wielkości różnicy w poziomie rozwoju między krajami V4 i pozostałymi państwami UE. Szacuje się, że w okresie 2006-2015 udział środków UE w zmniejszaniu tych różnic wyniósł 31%, a we wzroście zatrudnienia 21% [Imapp 2017].

W celu kontynuowania rozwoju społeczno-gospodarczego kraje Grupy Wyszehradzkiej potrzebują dalszego wsparcia ze środków UE. Aby uzyskać tę pomoc

w zakresie i formie umożliwiającej pełne wykorzystanie przyznaných środków, konieczne jest ich współdziałanie w celu skutecznego promowania swoich interesów na arenie UE. Współpraca państw V4 może być czynnikiem sprzyjającym zwiększeniu roli tych państw, a także roli pozostałych państw Europy Środkowo-Wschodniej w UE [Schweiger 2016].

Analiza realizacji polityki spójności w krajach V4 wskazuje na to, że pomimo różnic w celach, sposobie i efektach wdrażania wybranych instrumentów występują istotne wspólne elementy, które pozwalają państwom Grupy wspólnie lobbować na rzecz kontynuowania wsparcia dla rozwoju tych państw za pomocą środków polityki spójności. Wspólne argumenty na rzecz kontynuowania wsparcia na poziomie zbliżonym do obecnego obejmują:

- Utrzymującą się znaczną różnicę w poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego państw V4 w porównaniu z krajami UE-15.
- Istotną rolę, jaką wsparcie odgrywa w utrzymaniu stabilności politycznej i zdolności rozwojowych tych państw.
- Pozytywne oddziaływanie wsparcia nie tylko na rozwój społeczno-ekonomiczny objętych nim gospodarek, lecz także na rozwój powiązań gospodarczych z pozostałymi państwami UE-28.

Należy jednakże pamiętać o różnicach w celach i potrzebach poszczególnych państw V4. Zróżnicowanie struktury gospodarki i problemów społecznych prowadzi do tego, że szczegółowe oczekiwania poszczególnych państw V4 są różne. Pomimo występujących różnic potrzeby państw V4 związane są również z rysującymi się megatrendami w rozwoju świata i są zbieżne co do charakteru z potrzebami państw UE-15. Odmierna każdorazowo może być jednak hierarchia i skala potrzeb dotyczących trendów demograficznych, technologicznych i zasobowych.

Podsumowując, we wspólnym interesie krajów V4 jest wspieranie utrzymania polityki spójności z poziomem finansowania co najmniej zbliżonym do obecnego. Jednocześnie kraje te powinny optować za zwiększeniem elastyczności sposobu wykorzystania otrzymywanego wsparcia, aby państwa członkowskie mogły dostosować zakres i charakter wsparcia do własnych potrzeb rozwojowych.

## Literatura

- Bukowski M., Koryś P., Śniegocki A., 2017, *Na rozdrożu – polityka regionalna wobec globalnych przemian*, WiseEuropa – Fundacja Warszawski Instytut Studiów Ekonomicznych i Europejskich, Warszawa.
- European Commission, 2014a, *Cohesion Policy and the Czech Republic*, European Union, Brussels.
- European Commission, 2014b, *Cohesion Policy and Hungary*, European Union, Brussels.
- European Commission, 2014c, *Cohesion Policy and Poland*, European Union, Brussels.
- European Commission, 2014d, *Cohesion Policy and Slovakia*, European Union, Brussels.



- European Commission, 2017a, *Citizens' awareness and perceptions of EU regional policy*, Flash Eurobarometer 452.
- European Commission, 2017b, *My Region, My Europe, Our Future. Seventh report on economic, social and territorial cohesion*, European Union, Brussels.
- Grela M., Majchrowska, A., Michałek T., Mućk J., Stążka-Gawrysiak A., Tchorek G., Wagner M., 2017, *Is Central and Eastern Europe converging towards the EU-15?*, NBP Working Paper, no 264. <http://ec.europa.eu/eurostat> (15.02.2018).
- Imapp, 2017, *The Impact of Cohesion Policy 2007-2013 in Poland and Visegrad Group Countries and Partner Countries*, Warszawa.
- Schweiger Ch., 2016, *The CEE countries' first decade of EU membership : from policy-takers towards agenda-setters?*, *Problemy Polityki Społecznej*, nr 31, s. 99-118.