



CZERWIEC 2019

WARSZAWA

ISBN 978-83-66306-10-3

# Polityka spójności, czyli solidarność w działaniu

Warszawa, czerwiec 2019 r.

Autorzy: Krzysztof Kutwa, Anna Szymańska

Redakcja merytoryczna: Piotr Arak

Redakcja: Jakub Nowak, Małgorzata Wieteska

Projekt graficzny: Anna Olczak

Współpraca graficzna: Liliana Gałązka, Tomasz Gałązka, Marcin Krupirski

Skład i łamanie: Sławomir Jarząbek

Polski Instytut Ekonomiczny

Al. Jerozolimskie 87

02-001 Warszawa

© Copyright by Polski Instytut Ekonomiczny

ISBN 978-83-66306-10-3

# Spis treści

|   |    |
|---|----|
| Kluczowe wnioski .....  | 4  |
| Wstęp .....   | 7  |
| <b>Rozdział 1.</b> Pochodzenie polityki spójności oraz wysokość przyznanych środków .....   | 9  |
| Rozwój Europy po wojnie .....   | 10 |
| Lata 1952-1971 – idee, eksploracja i pierwsze próby tworzenia polityki spójności .....      | 13 |
| Lata 1972-1985 – na drodze do aktywnej wspólnotowej polityki spójności .....                | 14 |
| Lata 1986-1993 – realna polityka spójności .....  | 16 |
| Lata 1994-1999 – podwojenie wysiłków .....  | 25 |
| Lata 2000-2006 – wielkie obawy i równie wielkie korzyści .....                              | 33 |
| Lata 2007-2013 – konwergencja .....   | 36 |
| Lata 2014-2020 – obecnie prowadzona polityka spójności .....                                | 50 |
| Lata 2021-2027 – nowa polityka spójności .....  | 55 |
| <b>Rozdział 2.</b> Jakie wyzwania stoją przed Europą i CEE? .....                           | 61 |
| Wyzwania ekonomiczne .....  | 61 |
| Wyzwania społeczne .....  | 65 |
| Wyzwania środowiskowe .....   | 67 |
| <b>Rozdział 3.</b> Jak mierzyć efekty polityki spójności? .....                             | 71 |
| Projekty realizowane w ramach polityki spójności nadal nie są ukierunkowane na wyniki ..... | 71 |
| Perspektywa makro .....   | 71 |
| Perspektywa mikro .....   | 73 |
| <b>Rozdział 4.</b> Rekomendacje .....   | 79 |
| Spis wykresów, rysunków i tabel .....   | 82 |
| Bibliografia .....  | 84 |

# Kluczowe wnioski

## 1,3 proc. DNB

taki odsetek dochodu narodowego UE-27  
rekomenduje Parlament Europejski dla budżetu na  
lata 2021-2027

## Portugalia

największy beneficjent funduszy spójności  
per capita jak dotąd

## około 10 proc.

tyle wyniosą cięcia budżetowe na politykę spójności  
w przyszłym okresie finansowym 2021-2027  
wg propozycji KE

## 2,74 EUR

tyle dodatkowego PKB generuje każde  
zainwestowane 1 EUR pochodzące z polityki  
spójności w latach 2007-2013

## 1 bln EUR

tyle dodatkowo do unijnego PKB do 2023 r.  
wniosą efekty polityki spójności z okresu  
finansowego 2007-2013

**Celem raportu** jest pokazanie historii rozwoju krajów Europy Zachodniej i tworzenia wartości w europejskiej gospodarce.

**Cięcia w budżecie.** Komisja Europejska zapowiedziała cięcia w budżecie polityki spójności. Niższy budżet wynika przede wszystkim z reperkusji brexitowych oraz nasileniem nowych wyzwań dotyczących m.in. bezpieczeństwa, ochrony środowiska, migracji. Jeśli projekt Komisji zostałby przyjęty w obecnym kształcie, na politykę spójności z koperty wieloletnich ram finansowych przeznaczono by niespełna 330 mld EUR.

**Wzrost wpływów do unijnej kasy.** Parlament Europejski naciska na podniesienie do 1,3 proc. DNB wpływów przez płatników, którzy czerpią największe korzyści z efektów, jakie polityka spójności wywiera na wszystkie państwa członkowskie. Dla przykładu, z każdego 1 EUR, które Austria przeznaczyła na współfinansowanie polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej, wróciło 3,3 EUR. W przypadku Niemiec to 1,5 EUR, a Holandii – 1,45 EUR. W skali całej unijnej gospodarki każde 1 EUR generuje dodatkowe 2,74 EUR wpływu do PKB, a ze środków polityki spójności przeznaczonych w latach 2007-2013 unijna gospodarka zyska dodatkowy 1 bln EUR do 2023 r.

**Dotychczas przyznane środki.** Komisja Europejska w latach 1989-2013 przeznaczyła 787,96 mld EUR na realizację projektów inwestycyjnych w ramach polityki spójności. W obecnej perspektywie finansowej (2014-2020) jest to ponad 350 mld EUR. Łącznie daje to blisko 1,2 bln EUR, a w przeliczeniu na mieszkańca średnia wynosi około 2,4 tys. EUR. Największym beneficjentem pod względem funduszy per capita jest Portugalia, drugim – Grecja. Kraje Europy Środkowo-Wschodniej, takie jak Estonia, Litwa, Łotwa, Słowacja, Węgry i Czechy, również znajdują się na szczycie zestawienia. Polska znalazła się

1 mln

tyle miejsc pracy utworzono dzięki funduszom  
w latach 2007-2013

120 mld EUR

tyle kraje UE-15 przekazały na realizację  
polityki spójności krajom Grupy Wyszehradzkiej (V4)  
w latach 2007-2013

97 mld EUR

łącznie korzyści gospodarcze krajów starej Unii  
z realizacji polityki spójności w V4  
w latach 2007-2015

Najwięksi beneficjenci  
konwergencji  
krajów V4 wśród  
płatników UE-15

331 proc. – Austria

150 proc. – Niemcy

145 proc. – Holandia

na 9. miejscu. Z kolei najmniej środków *per capita* otrzymali Duńczycy oraz mieszkańcy Beneluksu – Holandia, Luksemburg i Belgia.

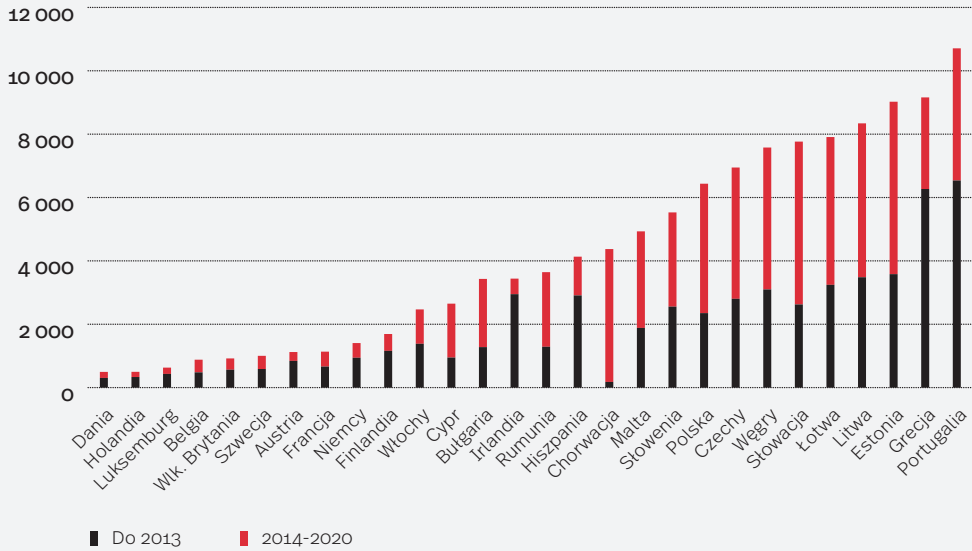
**Zasady podziału środków.** Komisja Europejska proponuje zmianę metody obowiązującej od 1999 r. Chce tym samym odzwierciedlić zmiany w zakresie różnic regionalnych w ostatnich latach, nadal kierować zasoby do regionów, które najpilniej muszą nadrobić zaległości w stosunku do reszty UE i zapewnić wszystkim sprawiedliwe traktowanie. System alokacji środków w ramach polityki spójności ma zostać nieznacznie zmodyfikowany, aby wspierać państwa słabiej rozwinięte oraz zapewnić większe wsparcie finansowe regionom, które muszą stawić czoła transformacji przemysłowej. Nadal w głównej mierze opiera się on na kryterium PKB na mieszkańca, ale ma uwzględniać też nowe kryteria dla wszystkich kategorii regionów – takie jak bezrobocie osób młodych, niski poziom edukacji, zmiana klimatu i działania związane z przyjmowaniem i integracją migrantów.

**Rekomendacje.** Decyzje dotyczące poziomu wpływów które płatnicy mieliby wnieść do budżetu UE na lata 2021-2027 jeszcze nie zapadły, a więc niepewna jest wysokość finansowania polityki spójności w ramach wieloletnich ram finansowych oraz zasady przydzielania środków. Biorąc pod uwagę jak kształtowała się polityka spójności oraz jakie efekty przyniosła, rekomenduje się zmiany oparte na trzech wymiarach – rzetelnym pomiarze, adekwatnej wysokości środków oraz uwzględnieniu perspektywy długookresowej. Z jednej strony brakuje rzetelnych i porównywalnych danych do oceny efektywności gospodarowania funduszami, stąd potrzebne wydaje się powołanie Europejskiego Instytutu Ewaluacji Polityki Spójności. Z drugiej dopasowanie wysokości środków do potrzeb poszczególnych krajów i regionów musi uwzględniać obecne wyzwania, przed którymi stoi Unia. UE powinna nie tylko reagować na problemy jakie ją dotyczą, ale jednocześnie uprzedzać negatywne konsekwencje,

przed jakimi będzie musiała stanąć. Ponadto na politykę spójności należy patrzeć w kategorii korzyści długoterminowej, stąd ważne jest to jak

mieralne efekty przekładają się na poprawę jakości życia, którą faktycznie mogą zadeklarować korzystający z funduszy.

» **Wykres 1.** Środki z polityki spójności *per capita* otrzymane przez poszczególne kraje do 2013 r. i w latach 2014-2020 (EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Komisji Europejskiej (2019).

#### Rzeczny pomiar

1. Zapewnienie rzetelnych i porównywalnych danych.
2. Wykorzystanie metodyki indeksów jakości życia.
3. Powołanie Europejskiego Instytutu Ewaluacji Polityki Spójności.

#### Perspektywa długookresowa

1. Wzrost składek na politykę spójności.
2. Jakość życia zależy od obiektywnych warunków i możliwości ludzi.
3. Rozważenie w budżecie długoterminowej perspektywy rozszerzenia Unii.

#### Adekwatna wysokość środków

1. Uwzględnienie przyczyn potencjalnego cięcia w dysponowaniu środkami.
2. Uwzględnienie w przyszłym budżecie mnożnika efektów.
3. Przeciwdziałanie skutkom brexitu.

Konstruktywny kompromis



# Wstęp

Polityka spójności UE polega na zmniejszaniu dysproporcji ekonomicznych i społecznych w Unii Europejskiej przez udzielanie – w ramach różnych funduszy – pomocy finansowej regionom zacofanym i słabiej rozwiniętym. Działania te przyczyniają się do wzrostu gospodarczego, zwiększania konkurencyjności unijnej gospodarki i zatrudnienia oraz mają zapewnić harmonijny, zrównoważony i trwały rozwój UE. Równocześnie polityka spójności stanowi integralną część wieloletnich ram finansowych, które oprócz zrównoważonego rozwoju, mają sprzyjać i wspierać sprostaniu wyzwań, przed którymi stoi Unia.

2 maja 2018 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję dotyczącą wieloletnich ram finansowych 2021-2027 (Komisja Europejska, 2018a). Propozycje zawarte w dokumencie „Nowoczesny budżet dla Unii, który chroni, wspiera i broni” tylko pozornie dowodzą wzrostu środków z 1 087 mld EUR w latach 2014-2020 do 1 279 mld EUR w latach 2021-2027 (w cenach bieżących).

Trzy tygodnie po publikacji ww. dokumentu, Parlament Europejski pokazał, że w rzeczywistości mamy do czynienia z cięciem, ponieważ kalkulacje Komisji Europejskiej „wykazują pewne rozbieżności, jeżeli chodzi o sposób, w jaki zostały przedstawione”. PE zauważa w szczególności, że wzrost środków dla kilku programów unijnych jest faktycznie znacznie niższy, a cięcia środków przeznaczonych na inne programy są znacznie wyższe niż pierwotnie przedstawiła to Komisja. Szacunki Komisji Europejskiej pomijają także wpływ brexitu (Parlament Europejski, 2018d).

W propozycji wieloletnich ram finansowych KE, wydatki Europejskiego Funduszu Rozwoju (EFR) na lata 2014-2020 nie zostały uwzględnione w budżecie UE na ten okres, choć włączono je do perspektywy 2021-2027. W związku z tym, po wyeliminowaniu inflacji i uwzględnieniu EFR, nie ma

faktycznego wzrostu wieloletnich ram finansowania na lata 2021-2027, ale cięcie – z 1 138 mld EUR na lata 2014-2020 do 1 135 mld EUR na lata 2021-2027 (w cenach z 2018 r.) (Parlament Europejski, 2018b). Oznacza to, że wbrew stanowisku Komisji budżet nie będzie wynosił 1,11 proc. dochodu narodowego brutto (DNB) 27 państw UE, ale 1,08 DNB.

W kontekście polityki spójności propozycje Komisji Europejskiej przewidują wprawdzie cięcia na poziomie 7 proc., ale w rzeczywistości kraje UE miałyby otrzymać o 10 proc. mniej środków w ramach polityki spójności (Parlament Europejski, 2018a). W polityce rolnej cięcia miałyby wynieść 15 proc., a nie 10 proc. jak przedstawiała to Komisja Europejska. Jednocześnie według kalkulacji ekspertów europarlamentu Fundusz Spójności zostałby uszczuplony blisko o połowę (45 proc.), a Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich o ponad 25 proc.

Zmniejszenie dostępności środków dla krajów jest spowodowane przez dwa czynniki – wyjście z Unii Wielkiej Brytanii, która była jednym z głównych płatników netto oraz pojawienie się nowych wyzwań związanych np. z bezpieczeństwem czy migracją. Komisja chce jednak, aby tylko połowę dziury w budżecie zasypać poprzez cięcia, drugą zaś dzięki zwiększonym składkom państw członkowskich. Część krajów, m.in. Polska, wolałoby jednak oprzeć się jedynie na podniesieniu składek. Polska jest gotowa do tego, żeby ponosić większą składkę do budżetu europejskiego po to, by polityka spójności utrzymała swoją dotychczasową rolę, a także by z tych pieniędzy sfinansować kluczowe priorytety UE, takie jak bezpieczeństwo zewnętrzne, kwestie migracji, inwestycje w poprawę klimatu czy przetomowe innowacje.

Nie jest przesądzone, że najbliższy plan budżetowy na lata 2021-2017 będzie oznaczać zmniejszenie budżetu na politykę spójności. W marcu,

jeszcze przed publikacją projektu budżetu KE, Parlament Europejski przedstawił stanowisko w zakresie rekomendowanego poziomu wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 (Parlament Europejski, 2018c). Zdaniem europarlamentarzystów poziom ten należy ustalić na 1 324,1 mld EUR w cenach z 2018 r., co stanowi 1,3 proc. DNB UE-27.

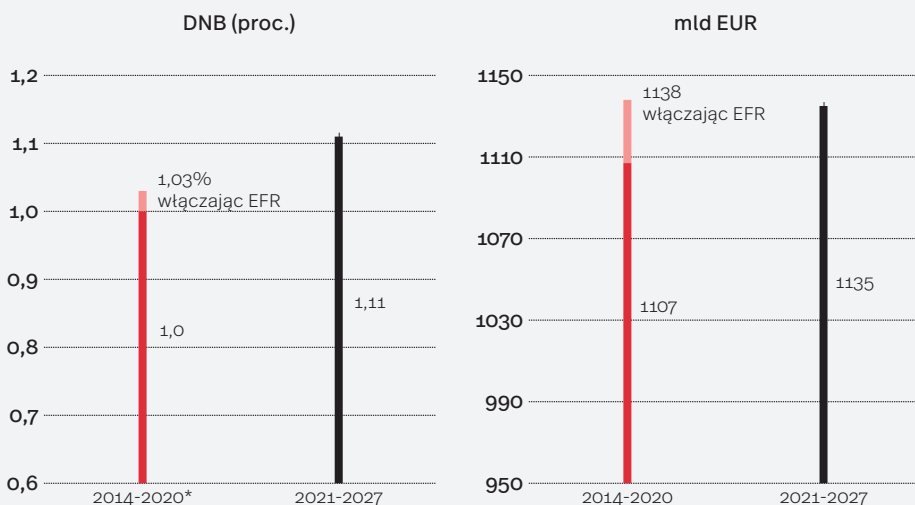
Szczegółowe przepisy o sposobie dzielenia pieniędzy z polityki spójności muszą być zatwierdzone w większościowych głosowaniach Rady UE (ministrowie krajów Unii) oraz Parlamentu Europejskiego. Bardzo możliwe, że spora część krajów UE będzie chciała politycznie powiązać te projekty z rokowaniami co do ogólnego planu budżetowego na lata 2021-2027, do którego zatwierdzenia potrzebna jest jednomyślna zgoda wszystkich krajów Unii. Niewykluczone, że decyzje zapadną dopiero w drugiej połowie 2019 r.

Polska chce aktywnie uczestniczyć w dialogu dotyczącym powyższych wyzwań wobec polityki spójności, a niniejszy raport ma wspierać wypracowanie konsensusu. Osiągnięcie

porozumienia wymaga znajomości historii polityki spójności, stąd w rozdziale 1 opisano rozwój Europy po wojnie, a następnie etapy rozwoju polityki spójności. W tym rozdziale przedstawiono również wysokość finansowania, a także spośród licznych korzyści wybrane profity jakie osiągnęła UE dzięki funduszom. W drugim rozdziale omówiono wyzwania przed jakimi stoi Europa z perspektywy krajów Europy Środkowo-Wschodniej. Ponieważ nadal nie istnieją dokładne zasady, według których środki w ramach polityki spójności miałyby zostać rozdysponowane na lata 2021-2027, w rozdziale 3 dokonano przeglądu sposobów pomiaru efektów polityki spójności. Raport kończą rekomendacje (rozdział 4).

**W niniejszym raporcie przedstawiono przebieg zmian w polityce spójności, korzyści osiągnięte przez Unię Europejską jako wspólnotę krajów dążących do osiągnięcia indywidualnego i zbiorowego dobrobytu oraz sposoby mierzenia efektów funduszy przeznaczonych na zrównoważony rozwój UE.**

## ▼ Wykres 2. Łączne zobowiązania (w cenach z 2018 r.)



Źródło: Parlament Europejski (2018b).



# Rozdział 1. Pochodzenie polityki spójności oraz wysokość przyznanych środków

Celem polityki spójności UE jest osiągnięcie indywidualnego i zbiorowego dobrobytu mieszkańców Europy. Stanowi ona podstawowe narzędzie na poziomie wspólnotowym, którego zadaniem jest stymulowanie konkurencyjności i wzrostu gospodarczego przy zrównoważonym rozwoju społeczno-gospodarczym wszystkich regionów zjednoczonej Europy.

Fatalna sytuacja Europy po wojnie:

- 1.** Wielu ocalałych z wojny pozostawało bezdomnymi i bezrobotnymi
- 2.** Inflacja drastycznie zmniejszyła płace tych, którzy byli zatrudnieni
- 3.** Uszkodzone lub zniszczone fabryki, linie kolejowe, mosty, elektrownie i systemy wodne
- 4.** Problemy rolników spowodowane suszą i brakiem możliwości nabywczych mieszkańców miast i wsi
- 5.** Zahamowanie handlu i przepływu kapitału niezbędnych do finansowania odbudowy

Proces kształtowania polityki spójności nie należał do łatwych. Na początku brakowało podstaw prawnych do jej prawidłowego funkcjonowania, narzędzi do koordynacji działań instytucji i funduszy, czy nawet wystandaryzowanych metod gromadzenia danych statystycznych wspólnych dla wszystkich krajów członkowskich. Jednak wraz ze zmieniającą się sytuacją gospodarczo-polityczną wewnątrz Wspólnoty, państwa członkowskie wypracowały istotę polityki regionalnej, którą znamy dziś (Manzella, Mendez, 2009).

Przed wszystkim politykę spójności definiuje się jako politykę wzrostu, a nie samej tylko redystrybucji. Spójność tej polityki (zarówno społeczna, gospodarcza, jak i terytorialna) wyraża się przez utrzymywanie stabilnych stosunków między obywatelami europejskimi, przekonaniymi, że wybrane przez nich ramy polityki społeczno-gospodarczej są najbardziej odpowiednie dla zapewnienia indywidualnego i zbiorowego dobrobytu.

Właściwa polityka spójności europejskiej rozpoczęła się w 1986 r. niemniej na jej skuteczność miały wpływ wydarzenia poprzedzające jej formalne powstanie. Do takich należy zwłaszcza Plan Marshalla. Stąd historię polityki spójności rozpoczyna opis sytuacji Europy po wojnie.

## Rozwój Europy po wojnie

W 1946 r. George F. Kennan, amerykański sowietolog Departamentu Stanu, napisał długi telegram z Moskwy analizujący sowieckie zamiary w Europie. W następnym roku magazyn „Foreign Affairs” opublikował telegram jako artykuł „X.” Tekst wywołał poruszenie i był szeroko dyskutowany. Kennan wywnioskował, że Sowieci otoczeni przez kraje kapitalistyczne, są niepewni i chcą rozszerzyć swoją władzę. Kennan wezwał do długoterminowego, cierpliwego, ale stanowczego i czujnego powstrzymywania rosyjskich tendencji ekspansywnych. Zalecił by Stany Zjednoczone pomogły odbudować „ekonomiczne zdrowie i wigor społeczeństwa europejskiego”. Widział to nie tylko jako pomoc humanitarną, ale jako najlepszy sposób walki z komunizmem w Europie. Uważał, że narody europejskie otrzymujące pomoc ze Stanów Zjednoczonych muszą działać jako jednostka gospodarcza, podobnie jak 13 kolonii po rewolucji amerykańskiej. Przekonywał, że odbudowana Europa przyniesie korzyści Stanom Zjednoczonym, ponownie będąc w stanie kupować amerykańskie produkty przemysłowe i rolne (Constitutional Rights Foundation, 2000).

Amerykańscy dyplomaci obawiając się ekspansji komunizmu w Europie, a także biorąc pod uwagę głęboki powojenny kryzys w latach 1948-1951 przeznaczili dla 16 krajów Europy ponad 13,5 mld USD. Był to tzw. plan Marshalla z czerwca 1947 r., czyli program wypłaty środków, które Stany Zjednoczone przeznaczyły na odbudowę Europy. Stanowiły nie tylko wsparcie finansowe, dostarczano także surowce, by rządy europejskie mogły sprzedawać towary na rynkach wewnętrznych, a zgromadzony kapitał przeznaczać na inwestycje, kredyty dla przedsiębiorstw, pokrycie deficytów budżetowych, spłatę zadłużenia bądź kolejne zamówienia. Pomoc USA miała chronić europejską demokrację przed komunizmem ZSRR.

Plan Marshalla, który wszedł w życie w 1948 r. zakładał pomoc w wysokości 17 mld USD. Ostatecznie wykorzystano 13,5 mld USD. Największymi beneficjentami pomocy były Wielka Brytania (3,5 mld) i Francja (2,7 mld). Włochy i Niemcy Zachodnie (przyszła Republika Federalna Niemiec) otrzymały po 1,5 mld USD. Odpowiedzią na amerykańskie wsparcie było utworzenie 16 kwietnia 1948 r. Europejskiej Organizacji Współpracy Gospodarczej, która miała pełnić rolę partnera dla USA w realizacji Europejskiego Planu Odbudowy.

“ Z perspektywy 20 lat można stwierdzić z pewnością, że plan Marshalla był wielkim skokiem Europy do przodu. Pomoc inwestycyjna, nawozy, maszyny i narzędzia, programy produkcyjne i planowanie wzrostu położyły fundament pod późniejszy rozwój. Dzięki dostawom pożywienia i surowców plan Marshalla uratował Europejczyków przed rychłą gospodarczą katastrofą. ”

Richard Mayne (1970)

Podstawowym celem planu Marshalla – zgodnie z ustawą o współpracy gospodarczej – było zapewnienie „indywidualnej wolności, wolnych instytucji i prawdziwej niezależności” przez przywrócenie „zdrowych warunków ekonomicznych”. W latach 1948-1951 plan Marshalla miał ułatwić wprowadzenie kilku strategii i reform na

rzecz odbudowy Europy Zachodniej. Celem programu było zaspokajanie pilnych potrzeb związanych z żywnością, medycyną i mieszkaniem; zwiększenie produkcji przemysłowej i rolniczej przez szybką przebudowę fabryk, linii kolejowych, mostów, itp., zwalczanie inflacji i ustanowienie stabilności finansowej, stworzenie

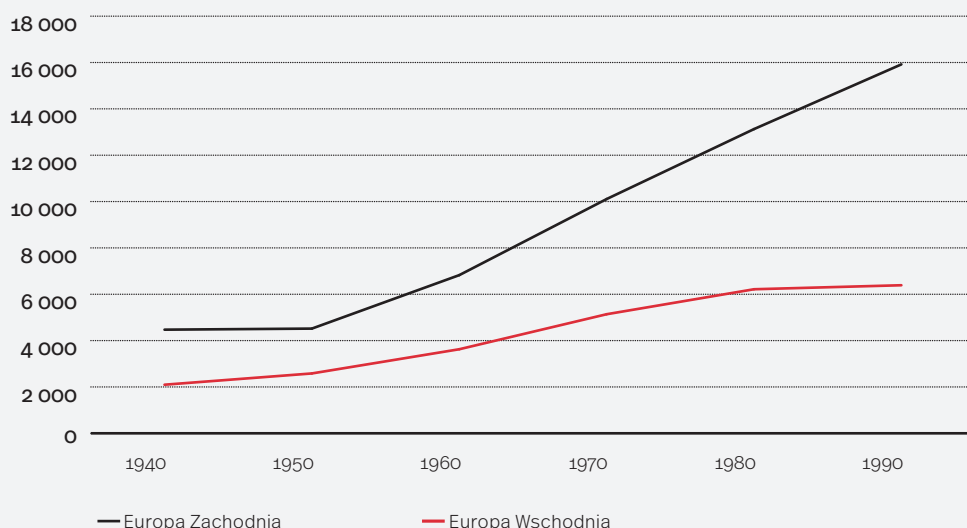
wspólnego rynku, wolnego od krajowych barier handlowych.

Do czasu zakończenia planu Marshalla, w 1951 r. produkcja przemysłowa w Europie Zachodniej wzrosła o 40 proc. powyżej poziomu sprzed wojny. Handel i eksport również wzrósł znacznie ponad to, co odnotowano przed wojną. Ludzie wchodzili na rynek pracy, dlatego poziom ich życia wzrastał. Partie komunistyczne traciły większość wpływów. Po Czechosłowacji żaden naród europejski nie padł ofiarą komunizmu. Plan Marshalla nie wyleczył wszystkich problemów gospodarczych kontynentu; w 1951 r. Europa Zachodnia nadal importowała 30 proc. żywności, w niektórych krajach problemem pozostawała inflacja. Propozycja Marshalla dotycząca wspólnego rynku pozostała tylko ideą. Krajowe bariery handlowe nadal blokowały swobodny przepływ towarów i usług, który mógłby spowodować obniżenie cen. W następnych dziesięcioleciach Europejczycy stworzyli

wspólny rynek i instytucje, które dziś tworzą Unię Europejską. Stany Zjednoczone, inwestując w przyszłość Europy zakończyły cykl wojen, które nękały ten kontynent od wieków. Czyniąc to Stany Zjednoczone odwróciły się od tradycyjnego izolacjonizmu, aby stać się przywódcą wolnego świata. Winston Churchill nazwał decyzję Marshalla o odbudowie Europy, decyzją „godną męża stanu największego formatu”.

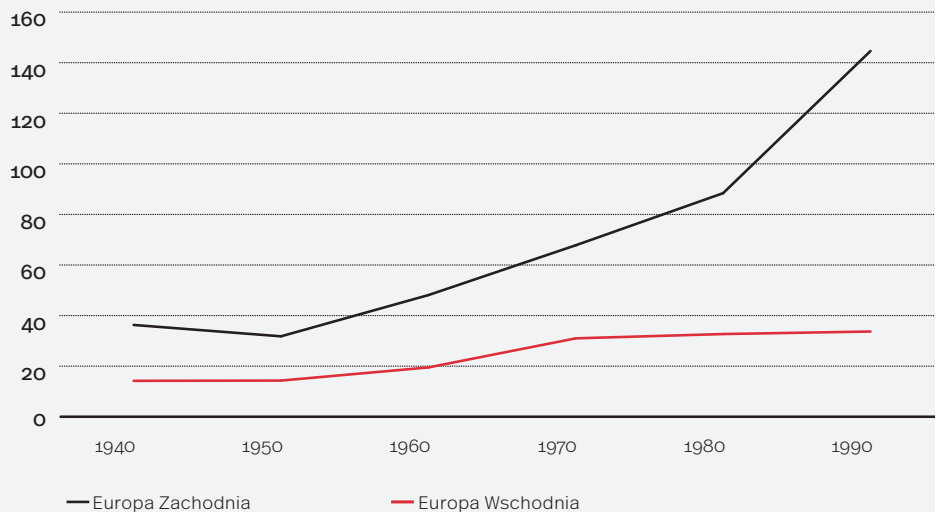
Zarówno cel wzrostu gospodarczego, jak i powstrzymania komunistycznej ofensywy, został zrealizowany. Niektórzy historycy dowodzą, że pomoc zza Atlantyku zbiegła się z niespotykanym boomem gospodarczym Europy Zachodniej w latach 1945-1947 (Milward, 2013). Z pewnością, gdyby nie amerykański program pomocy i znaczącego importu z USA, inwestycje publiczne francuskiego komisarza ds. planowania, Jeana Monneta oraz reformy ministra gospodarki Niemiec Zachodnich, Ludwiga Erharda, nie okazałyby się tak efektywne.

▸ Wykres 3. Regionalne średnie PKB na mieszkańca (USD w cenach z 1990 r., PPP)



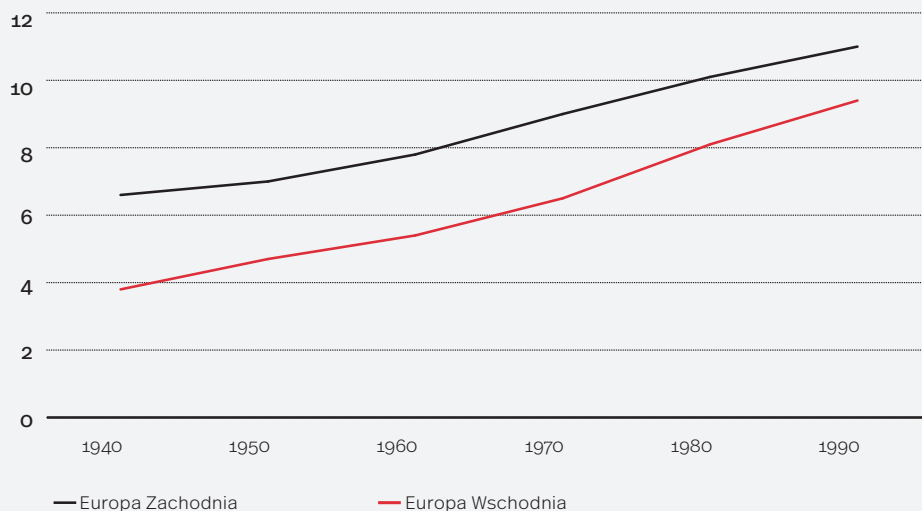
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

▼ Wykres 4. Regionalne średnie rzeczywiste wynagrodzenia rzemieślników budowlanych (liczba koszyków dóbr, które można kupić za kwotę wartości dziennego wynagrodzenia, średnia dekady)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

▼ Wykres 5. Przeciętna liczba lat edukacji



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych OECD.

Wzrost gospodarczy do początku lat 70. sięgający średnio 5 proc. rocznie umożliwił odbudowę Europy Zachodniej po doświadczeniach dwóch wojen i dynamiczny rozwój społeczno-gospodarczy. Rosnącym płacom towarzyszył rozwój zabezpieczeń socjalnych, dzięki czemu w okresie „chwalebne trzydziestolecie” (fr. *les trente glorieuses*) coraz szersze grupy mogły pozwolić sobie na zaopatrzenie w dobra konsumpcyjne, napędzając wzrost gospodarczy i dobrobyt własny.

Oczywistym jest, że komunizm w krajach Europy Środkowo-Wschodniej znacznie przyczynił się do powiększenia przepaści między rozwojem krajów Europy Zachodniej a Środkowo-Wschodniej. Świadczy o tym nie tylko wzrost gospodarczy mierzony PKB, ale także wysokość wynagrodzeń czy średnia liczba lat edukacji.

## Lata 1952-1971 – idee, eksploracja i pierwsze próby tworzenia polityki spójności

W Traktacie Paryskim o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali (EWWiS) kwestia spójności wewnętrznej Wspólnoty została całkowicie pominięta przez kraje założycielskie (Belgia, Francja, Holandia, Luksemburg, Republika Federalna Niemiec oraz Włochy). Dopiero w 1957 r., w preambule Traktatów Rzymskich ustanawiających Europejską Wspólnotę Gospodarczą (EWG) i Europejską Wspólnotę Energii Atomowej (EWEA), po raz pierwszy znalazło się pojęcie europejskiej polityki regionalnej odnoszące się do wspólnej troski o rozwój regionów na terenie krajów członkowskich (Gawlikowska-Hueckel, 2005). Traktat o EWG choć sam nie określał polityki regionalnej, stanowił załączek przyszłej wspólnotowej polityki spójności (Komisja Europejska, 2008).

Na mocy Traktatów Rzymskich w 1958 r. utworzono Europejski Fundusz Społeczny (EFS) oraz Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). EFS, zarówno wtedy, jak i dziś, ma wspierać mobilność

mieszkańców Wspólnoty, ich kształcenie, dokształcanie i przekwalifikowywanie oraz wszelkie inne inwestycje w rozwój kapitału ludzkiego (art. 3 lit. i oraz art. 123-128 Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą z dnia 25 marca 1957 roku). Z kolei EBI ma udzielać kredytów (lub je gwarantować) podmiotom publicznym i prywatnym, a tym samym przyczyniać się do równomiernego i stałego rozwoju wspólnego rynku, chroniącego interes Wspólnoty. Przez 60 lat swojego istnienia zainwestował w 11 800 projektów kwotę ponad 1,1 bln EUR (European Investment Bank, 2018).

W latach 60. ważnym krokiem ku tworzeniu wspólnych rozwiązań systemowych w kwestii równomiernego rozwoju wszystkich regionów Wspólnoty było opracowanie trzech raportów eksperckich. Raport Motte'a z 9 maja 1960 r., Raport Birkelbacka z 17 grudnia 1963 r., Raport Rossiego z 9 października 1964 r. Każdy z nich ujawniał potrzebę skoordynowanego działania Wspólnoty na rzecz osiągnięcia równowagi między regionami, pełnego wykorzystania potencjału regionów niezamożnych, zacofanych i peryferyjnych. Raporty te sprawiły, że polityka spójności została po raz pierwszy włączona do „Średniookresowego Programu Polityki Gospodarczej”, który dotyczył działań Wspólnoty w latach 1966-1970. Niestety z powodu braku prawnie wiążących rozwiązań dla poszczególnych krajów, koordynacja działań i interwencji w ramach krajowych polityk gospodarczych nie wzrosła (Willa, 2010).

Podczas powstawania zrębów polityki spójności blisko jedna trzecia budżetu przeciętnego gospodarstwa domowego Wspólnoty przeznaczana była na żywność. W 1962 r. zdecydowano się na utworzenie Wspólnej Polityki Rolnej (WPR), której celem do 1968 r. miało być stymulowanie wzrostu produkcji rolno-żywnościowej w celu osiągnięcia samowystarczalności żywnościowej. Wsparciu WPR miał służyć powołany w 1964 r. Europejski Fundusz

Orientacji i Gwarancji Rolnych (EFOiGR). Mimo że EFOiGR nie był narzędziem polityki spójności, ponieważ miał przede wszystkim finansować WPR, to jednak część funduszy było zorientowanych na działania strukturalne i modernizacyjne w rolnictwie, co sprzyjało intensyfikacji rozwoju obszarów wiejskich. Część środków finansowych przeznaczano na sektorowe działania strukturalne i modernizacyjne w rolnictwie, ale bez koordynacji w charakterze wspólnej polityki rolnej (Gawlikowska-Hueckel,

2005). Uchwałą Rady w 1971 r. wprowadzono zachęty do rozwoju regionalnego w ramach WPR i koordynację pomocy finansowej. Obecnie WPR kosztuje każdego obywatela UE około 30 eurocentów dziennie. W 2011 r. na WPR przeznaczono 43 proc. rocznego budżetu UE, czyli 58 mld EUR. Udział WPR w budżecie nieustannie maleje od 1984 r., kiedy wynosił 72 proc., podczas gdy od czasu rozszerzenia Unii Europejskiej w 1992 r. liczba rolników podwoiła się (Komisja Europejska, 2013).

“ *Polityka regionalna we Wspólnocie powinna być tym, czym serce w ludzkim ciele [...], a jej celem winno być przywrócenie życia regionom, którym go odmówiono.* ”

Jean Rey (1968)

Podpisanie w 1965 r. tzw. Traktatu Fuzyjnego było odpowiedzią na nieefektywną koordynację. Dzięki temu doszło do scalenia EWWiS, EWG i EWEA. W 1973 r. utworzono również Dyрекcję Generalną do spraw Polityki Regionalnej (DG REGIO) przy Komisji WE. W ramach tej instytucji skumulowano wszystkie służby dotychczas funkcjonujące osobno, zajmujące się problemami regionów. Kontrolowanie przepływu środków finansowych wewnątrz państw członkowskich, w tym środków przeznaczonych na pomoc dla regionów, stanowiło pierwszą próbę skoordynowania działań krajów członkowskich (Pietrzyk, 2007).

Bardzo ważnym, choć nadal nie w pełni efektywnym, elementem prowadzenia polityki spójności jest mierzenie efektów prowadzonych działań. Z inicjatywy Komisji WE, Urząd Statystyczny WE na początku lat 70. opracował trójpoziomowy system Nomenklatury Jednostek Terytorialnych do Celów Statystycznych (NUTS, The Nomenclature of Territorial Units for Statistics). System ten umożliwił porównywanie danych między regionami, a także identyfikowanie

dziedzin, w których dany region potrzebuje wsparcia (Eurostat, 2018b).

### Lata 1972-1985 – na drodze do aktywnej wspólnotowej polityki spójności

Od 1972 r. można mówić o istnieniu pewnej aktywnej wspólnotowej polityki spójności wspartej realnymi zasobami, choć jeszcze nie o realnie prowadzonej polityce regionalnej rozwijającej się w zrównoważonym tempie. W 1972 r. na paryskim szczycie postanowiono, że 60 proc. środków EFS zostanie przeznaczone na zwalczanie bezrobocia w regionach schyłkowych lub opóźnionych, natomiast 65 proc. środków EFOiGR – na poprawę struktury rolnictwa w regionach o niskim PKB na jednego mieszkańca. Łącznie udział obu funduszy w całym budżecie WE stanowił zaledwie 5 proc. (Willa, 2010).

Początek dla realnie prowadzonej, choć niepozabawionej mankamentów, europejskiej polityki regionalnej stanowił rok 1975 r. i utworzenie na trzyletni okres próbny

### Początki EFRR: działania kwalifikujące się do wsparcia:

1. Inwestycje w małe przedsiębiorstwa tworzące co najmniej 10 nowych miejsc pracy.
2. Inwestycje w infrastrukturę związaną z punktem 1.
3. Inwestycje infrastrukturalne w obszarach górskich, które musiały również kwalifikować się do wsparcia z funduszu orientacji rolnej.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR). Celem powołania tego instrumentu było skorygowanie nierównowagi regionalnej spowodowanej przewagą rolnictwa, przemianami w przemyśle, bezrobociem strukturalnym (art. 1 Rozporządzenia Rady nr 724/75, Dz.U. WE nr L 073 z 21 marca 1975 roku). Początki działań EFRR miały charakter wyłącznie krajowy – finansowanie wcześniej wybranych projektów w państwach członkowskich przy niewielkim wpływie Europy. Ponadto państwa członkowskie musiały wnioskować o pomoc EFRR na szczeblu projektu. Działał system corocznego wyboru i finansowania istniejących projektów (Komisja Europejska, 2010).

“ (...) chociaż osiągnięto cel ciągłej ekspansji [...], nie ma ona charakteru zrównoważonego ani harmonijnego (...). ”

Raport Thomsona (1973)

W roku, w którym do Wspólnoty dołączyły Dania, Irlandia i Wielka Brytania (1973), nie udało się określić obiektywnych kryteriów oceny problemów regionalnych Wspólnoty. Dlatego środki z EFRR były rozdzielane na podstawie tzw. kwot krajowych (fr. *quotas nationales*), czyli określenia stałych udziałów procentowych oraz zasady słusznego zwrotu (fr. *juste retour*), czyli proporcjonalnego podziału środków zależnego od wysokości wkładu. Nietrudno dojść do wniosku, że najbogatsze kraje Wspólnoty były największymi beneficjentami, a kraje które mniej dokładały się do budżetu, otrzymywały najmniej. Tym samym znaczenie Funduszu w początkowych latach było ograniczone i obejmowało jedynie działalność na poziomie narodowym, bez uwzględnienia regionów (Willa, 2010).

W 1979 r. podjęto decyzję o wprowadzeniu zasady do reguł funkcjonowania EFRR, zgodnie z którą 5 proc. środków finansowych tego funduszu, tzw. części pozakwotowej (fr. *hors*

*quota*), będzie przeznaczony do wyłącznej dyspozycji Komisji WE. Miało to zapewnić elastyczność, by Komisja mogła prowadzić interwencje tam, gdzie pomoc nie docierała (art. 2 pkt 3B Rozporządzenia Rady nr 214/79, Dz.U. WE nr L 035 z 9 lutego 1979 roku). Tym samym było to wzmocnienie pozycji Komisji w strukturze instytucjonalnej WE oraz podkreślenie, że podmiot ponadnarodowy będzie miał coraz więcej do powiedzenia. Działanie to było istotne zwłaszcza w pierwszych latach funkcjonowania EFRR. Zasada *juste retour* ujawniła swoje słabe strony – kraje członkowskie obniżały poziom wydatków na działania spójnościowe, a same dotacje postrzegały jako zadośćuczynienie za wkład z budżetu narodowego do budżetu wspólnotowego. Ponadto część krajów była przeciwna publikowaniu danych statystycznych o rozwoju gospodarczym, zwłaszcza o rozwoju regionów. Problem stanowił też brak jednolitych kryteriów

oceny oraz zróżnicowanych metod gromadzenia danych statystycznych umożliwiającą analizę porównawczą (Komisja Europejska, 2008).

Niewielkie efekty redystrybucyjne funduszy przy pogłębiającym się zróżnicowaniu poziomu i perspektyw rozwoju regionów Wspólnoty, zagrażały kontynuacji procesów integracyjnych. Nieskuteczny system finansowania EFRR metodą kwot krajowych zastąpiono systemem widełek interwencji (art. 1 Rozporządzenia Rady nr 3641/85, Dz.U. WE nr L 350 z 27 grudnia 1985 roku). System ten polegał na procentowym określeniu minimalnej i maksymalnej wysokości wsparcia finansowego dla poszczególnych państw. Zmiana systemu redystrybucji uwzględniła potrzeby finansowe krajów o niższym wkładzie do budżetu Wspólnoty i krajów gorzej sytuowanych. Ponadto z 5 proc. do 11,5 proc. podniesiono udział środków, którymi Komisja WE mogła dowolnie dysponować. Miało to ogromne znaczenie przy rozszerzaniu Wspólnoty o Hiszpanię i Portugalię, a także z punktu widzenia krajów pozostających na niewątpliwie niższym poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego, np. Irlandii czy Grecji (Willa, 2010).

## Lata 1986-1993 – realna polityka spójności

*Spiritus movens* powstania prawdziwie wspólnotowej polityki spójności oraz

Najważniejsze wydarzenia lat 80. – bodźce do sformułowania „prawdziwie europejskiej” polityki spójności:

1. Jednolity Akt Europejski.
2. Przystąpienie Grecji, Hiszpanii i Portugalii.
3. Przyjęcie programu jednolitego rynku.

Trzy kluczowe artykuły JAE dla polityki spójności:

**art. 130a.** W celu wspierania swego harmonijnego rozwoju Wspólnota rozwija i prowadzi działania zmierzające do wzmocnienia swej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz do zmniejszenia zacofania regionów mniej uprzywilejowanych (nowy art. 130a Traktatu o EWG).

**art. 130b.** Wspólnota wspiera osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem Funduszy Strukturalnych, Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych (nowy art. 130b Traktatu o EWG).

**art. 130c.** EFRR ma na celu przyczynianie się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie przez udział w rozwoju i dostosowaniu strukturalnym regionów opóźnionych w rozwoju oraz w przekształcaniu upadających regionów przemysłowych (nowy art. 130c Traktatu o EWG).

Jednolity Akt Europejski umożliwił przekształcenie polityki spójności w prawdziwą politykę rozwojową, z autonomicznymi celami i regulacjami, które do dzisiaj są jej podstawą działania (Hübner, 2007). Najważniejszymi z tych podstaw działania są:

**KONCENTRACJA:** określenie ograniczonej liczby celów oraz skupienie się na regionach najstabiliej rozwiniętych.

**PARTNERSTWO:** przy opracowaniu i wdrażaniu programów, zakładające udział podmiotów ze szczebla krajowego, lokalnego i unijnego, w tym partnerów prywatnych i organizacji pozarządowych, gwarantujące zaangażowanie i przejrzystość działań.

**PROGRAMOWANIE:** wieloletnie okresy programowania (3-5 lat) oparte na analizie, planowaniu strategicznym i ocenie.

**DODATKOWOŚĆ:** zapewnia, że państwa członkowskie nie zastąpią wydatków krajowych środkami unijnymi.



przełomem dla prowadzenia realnej polityki regionalnej przy wykorzystaniu EFRR był dopiero Jednolity Akt Europejski (JAE) podpisany w 1986 r. Stanowił pierwszą znaczącą modyfikację Traktatu Rzymskiego z 1957 r., wprowadzał wspólny rynek europejski i umacniał współpracę polityczną członków Unii. Po raz pierwszy wprowadził do dorobku prawnego UE rozdział poświęcony spójności gospodarczej i społecznej (Tytuł V – Spójność gospodarcza i społeczna). W jego treści podkreślono także konieczność wyrównania różnic między regionami i zapewnienie im pełnego udziału w rozwoju gospodarczym w drodze zmian strukturalnych. Miało to przyczynić się do korygowania podstawowych dysproporcji regionalnych we Wspólnocie przez niwelowanie różnic w poziomach rozwoju regionów (art. 160 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską).

Ponieważ zdawano sobie sprawę z konieczności przeprowadzenia głębokich zmian w funkcjonowaniu funduszy europejskich i polityki spójności, nie poprzestano jedynie na postulatach w aktach prawnych. Rezolucja Parlamentu WE była wyraźną krytyką dotychczasowej polityki spójności i Funduszy Strukturalnych (pkt 6 European Parliament Resolution on Community regional policy and the role of the

regions, Dz.U. WE nr C 326 z 19 grudnia 1988 roku). Do najważniejszych uchybień należały: zbyt niska dostępność środków, nadmiernie zróżnicowane i niejasne cele funduszy, objęcie pomocą zbyt rozległego obszaru WE, nadmierną liczbą realizowanych projektów, nadmierne wcześniej ukierunkowanie pomocy na rozwój infrastruktury kosztem inwestycji produkcyjnych, traktowanie przez kraje członkowskie pomocy WE jako refundacji ponoszonych na rzecz wspólnego budżetu, nadmierne optymistyczne, mgliste i ogólne programy rozwoju regionalnego.

Lata 80. to także okres przystąpienia do Wspólnoty Grecji (1981) oraz Portugalii i Hiszpanii (1986), czego skutkiem był wzrost różnic regionalnych w ówczesnej Wspólnocie Europejskiej liczącej 12 państw członkowskich. Przed rozszerzeniem co ósmy Europejczyk miał roczne dochody o 30 proc. niższe od średniej wspólnotowej. Po 1986 roku sytuacja ta dotyczyła już co piątego mieszkańca Wspólnoty (Komisja Europejska, 2008). Jednocześnie w sprawozdaniu włoski ekonomista Paolo Cecchini ocenił „koszty braku Europy”, tj. straty gospodarcze wynikające z niestworzenia jednolitego rynku na 4,25-6,5 proc. PKB Wspólnoty (Cecchini, Catinat, Jacquemin 1988).

“ W latach 80. „koszty braku Europy”, tj. straty gospodarcze wynikające z niestworzenia jednolitego rynku szacowano na 4,25- 6,5 proc. PKB. ”

Cecchini, Catinat, Jacquemin (1988)

Wobec nowych celów wyznaczonych w JAE, krytycznej oceny Parlamentu WE oraz pogłębienia różnic regionalnych i strat wynikających z braku wspólnego rynku, Komisja przedstawiła w 1987 r. Parlamentowi i Radzie propozycje służące reformie systemu finansowego Wspólnoty. W Komunikacie zatytułowanym *Aby Jednolity Akt stał*

*się sukcesem: nowe granice dla Europy*, nazywanym później „Pierwszym Pakietem Delorsa”, przedstawiono zasady służące usprawnieniu dyscypliny budżetowej i procedur w perspektywie zjednoczenia Europy do 1993 r. 24 czerwca 1988 r. Rada przyjęła pierwsze rozporządzenie włączające fundusze strukturalne do polityki spójności oparte

na czterech zasadach oraz z wyznaczonymi pięcioletnimi celami (Ernst & Young, 1996). Obok kluczowych pięciu celów, Komisja zaproponowała 16 inicjatyw wspólnotowych, służących rozwiązaniu konkretnych problemów w niektórych regionach lub sektorach, m.in. wsparcie współpracy

transgranicznej między sąsiadującymi regionami („Interreg”), projekty w dziedzinie szkoleń zawodowych i tworzenia miejsc pracy („Euroform”, „Now” i „Horizon”), rewitalizacji obszarów przemysłowych („Resider”, „Rechar”, „Retex”, „Renaval”, „Konve”) (Komisja Europejska, 2008).



Pięć kluczowych celów  
Pierwszego Pakietu Delorsa

**Cel 1:** Promowanie rozwoju i postępów strukturalnych w regionach, które są słabo rozwinięte.

**Cel 2:** Transformacja regionów silnie dotkniętych upadkiem przemysłu.

**Cel 3:** Zwalczenie długotrwałego bezrobocia.

**Cel 4:** Ułatwienie integracji zawodowej młodych ludzi.

**Cel 5:** Przyspieszenie reformy struktur rolniczych oraz promowanie rozwoju obszarów wiejskich.

Cele polityki spójności mogą mieć charakter horyzontalny lub regionalny. Cele horyzontalne są skierowane do wyodrębnionej grupy bez względu na miejsce zamieszkania. Cele regionalne są kierowane do regionów spełniających warunki pomocy.

Aby doprowadzić do zmiany jakościowej w porównaniu z corocznym wyborem projektów przez państwa członkowskie a także do przejścia w stronę programowania wieloletniego o bardziej strategicznym charakterze, opartego na szerokim partnerstwie między regionami, państwami członkowskimi i KE, zwiększono pulę środków finansowych dostępnych w ramach polityki spójności. Roczne finansowanie wzrosło z około 6,4 mld ECU w 1988 roku

do 20,5 mld ECU w 1993 roku, a udział środków w budżecie UE wzrósł z 16 do niemal 31 proc. Aby odejść od zasady juste retour (odpowiedniego zwrotu inwestycji), Komisja zaczęła prowadzić i finansować projekty regionalne w sposób bardziej autonomiczny i eksperymentalny. Te działania stały się podstawą metody wdrożenia w ramach polityki spójności. Ponadto zlikwidowano Komitet Polityki Regionalnej i powołano przy Komisji WE Komitet Rozwoju i Rekonwersji Regionów, jako instytucję doradczą w odniesieniu do zarządzania środkami Funduszy Strukturalnych. Przeniesiono także na Komisję WE obowiązek określania głównych celów i priorytetów polityki spójności (Komisja Europejska, 2008; 2010).

▼ **Tabela 1.** Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności w latach 1989-1993

| Cel                           | Charakter celu               | Liczba mieszkań-<br>ców, którzy<br>skorzystali<br>ze wsparcia<br>(mln) | Odsetek<br>mieszkań-<br>ców Wspól-<br>noty, którzy<br>skorzystali<br>ze wsparcia<br>(proc.) | Finan-<br>sowanie<br>w ramach<br>celu<br>(mld ECU) | Udział<br>środków<br>(proc.) |
|-------------------------------|------------------------------|--|---|--|------------------------------|
| 1                             | Regionalny                   | 86,2   | 25  | 43,8   | 64                           |
| 2                             | Regionalny                   | 57,3   | 16,6  | 6,1  | 9                            |
| 3 i 4                         | Horyzontalny                 | -  | -   | 6,7  | 10                           |
| 5                             | Horyzontalny<br>i regionalny | 17,6   | 5   | 6,3  | 9                            |
| 16 inicjatyw<br>wspólnotowych | -                            | -  | -   | 5,3  | 8                            |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

“ Jednolity Akt Europejski w znaczący sposób wzmacnia system instytucjonalny i wyznacza nowe cele dla Wspólnoty, w szczególności ukończenie procesu tworzenia wewnętrznego rynku do 1992 roku oraz wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej. Realizacja tych dwóch celów będzie także stanowić odpowiedź na nadzieje i potrzeby nowych państw członkowskich, które słusznie się spodziewają, że ich wkład w działania Wspólnoty przyczyni się do rozwoju i pomoże poprawić standard życia dzięki połączeniu własnych wysiłków ze wsparciem ze strony partnerów.

*Aby Jednolity Akt stał się sukcesem: nowe granice dla Europy (1987)*

Kolejnym krokiem do powiązania stopnia rozwoju gospodarczego ze zdolnością regionów i państw członkowskich do pełnego udziału w integracji europejskiej był tzw. Drugi Pakiet Delorsa. Miał on niemałe znaczenie podczas przygotowywania Traktatu z Maastricht w 1992 r. Mimo że zasadniczym celem Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską (TWE) było utworzenie Unii

Europejskiej i unii walutowej, to oprócz rozwoju gospodarczego w dokumencie położono jednocześnie nacisk na rozwój społeczny, a więc również politykę spójności. Oprócz zwiększenia środków Funduszu Strukturalnego (do 153 mld ECU), w 1993 r. powołano także Fundusz Spójności oraz uruchomiono Finansowy Instrument Wsparcia Rybołówstwa. Fundusz Spójności, zarówno wtedy,

▼ **Rysunek 1.** Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 1986-1993

## Całkowity budżet funduszy strukturalnych:

# 69 mld ECU

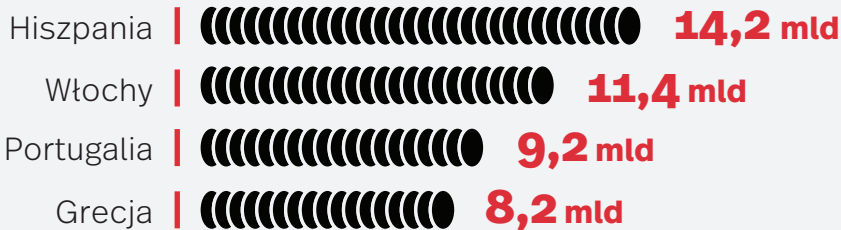
(co odpowiada 29,6 mld EUR<sup>a</sup>),

tj. 25 proc. budżetu UE

i 0,3 proc. całkowitego PKB UE



### Największymi beneficjentami byli:



### Dzięki funduszom strukturalnym 1986-1993

Utworzono **600 tys. miejsc pracy** w Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii.



Średni PKB na mieszkańca w tych krajach **zwiększył się** z 68,3 proc. do 74,5 proc. średniej Wspólnoty.



**470 tys. małych i średnich przedsiębiorstw** otrzymało wsparcie w regionach celu 2



**Regiony celu 1 zmniejszyły różnicę w PKB na mieszkańca** (w porównaniu ze średnią unijną) o 3 p.p.

<sup>a</sup> W ramach funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego i Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej).

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

jak i dziś, to fundusz skierowany do państw członkowskich, nie zaś regionów. Kryterium uzyskania dotacji określono jako DNB *per capita* poniżej 90 proc. średniej unijnej, pod warunkiem że kraje ubiegające się o dotację opracowały program prowadzący do konwergencji ekonomicznej spełniającej kryteria unii gospodarczej i walutowej określone w Traktacie WE. W związku z tym środki z Funduszu Spójności otrzymała Grecja, Irlandia, Hiszpania i Portugalia (Rozporządzenie Rady nr 1164/94, Dz.U. UE nr L 130 z 25 maja 1994 roku). Fundusz mógł finansować do 85 proc. kosztów inwestycji w infrastrukturę środowiskową i transportową o wartości powyżej 10 mln ECU. Jednocześnie utrzymanie czterech kluczowych zasad polityki spójności (koncentracja, partnerstwo, programowanie, dodatkowość) potwierdziło, że stanowią skuteczne założenia polityki spójności. Podpisanie Traktatu w Maastricht wzmocniło rolę Parlamentu Europejskiego przy określaniu kierunku tej polityki. Propozycje Komisji w tej dziedzinie musiały odtąd uzyskać aprobatę PE, który na bieżąco miał być także informowany o realizacji programów finansowanych z Funduszy Strukturalnych (Pietrzyk, 2007).

### Efekty

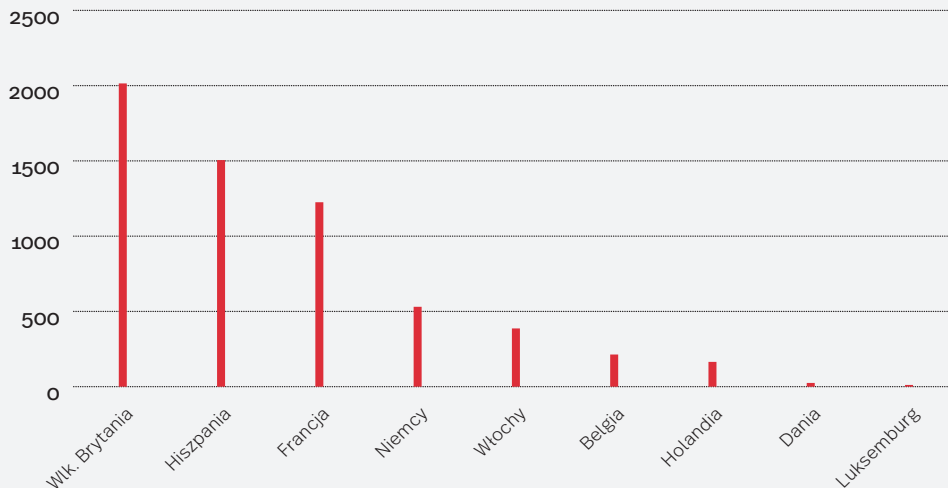
Gospodarka europejska w połowie lat 80. wyszła z burzliwej dekady recesji i słabego wzrostu gospodarczego. Bezrobocie we Wspólnocie Europejskiej nieustannie wzrastało – z 5,8 proc. w 1980 r. do 11,2 proc. w 1985 r. Tempo wzrostu gospodarczego w Europie spadło z około 5 proc. rocznie w 1970 r., do około 2 proc. rocznie w następnym dziesięcioleciu. Środowisko międzynarodowe stawalo się coraz mniej przyjazne. Amerykańska obrona, polityka zagraniczna i gospodarcza szybko zmieniały się pod przewodnictwem prezydenta Reagana. Spory handlowe pojawiły się na całym Atlantyku, a udział importu amerykańskiego objętego ograniczeniami handlowymi przesunął się z 8 proc. w 1975 r. do 21 proc. w 1984 r. Do 1988 r., dwa

lata po uruchomieniu Jednolitego Aktu Europejskiego, wzrost wewnątrzunijnego handlu odżył swój poziom z początku lat 70., a do 1990 r. potencjalne tempo wzrostu PKB w UE wzrosło o jeden punkt procentowy, do 3 proc. rocznie. Szacuje się, że dzięki integracji gospodarczej po dziesięciu latach członkostwa w UE dochód na jednego mieszkańca kraju jest średnio o 10 proc. wyższy od dochodu poza Unią. W rezultacie jednolity rynek staje się coraz bardziej popularny: swobodny przepływ towarów, osób i usług jest powszechnie postrzegany przez społeczeństwo jako jeden z najbardziej pozytywnych rezultatów utworzenia UE, obok pokoju między państwami członkowskimi (Draghi, 2018).

W odniesieniu do reformy funduszy strukturalnych z 1988 r. i sytuacji makroekonomicznej Wspólnoty warto podkreślić wkład polityki spójności na realizację celu 2. Transformacja regionów silnie dotkniętych upadkiem przemysłu. Regiony, które objęto celem 2 przedstawiono na Wykresie 6. Najwyższe finansowanie otrzymała Wielka Brytania (2 mld ECU), Hiszpania (1,4 mld ECU) i Francja (1,2 mld ECU). W regionach kwalifikujących się do przyznania środków z celu 2 występował w 1989 r. najwyższy odsetek zatrudnionych w przemyśle – co trzeci mieszkaniec.

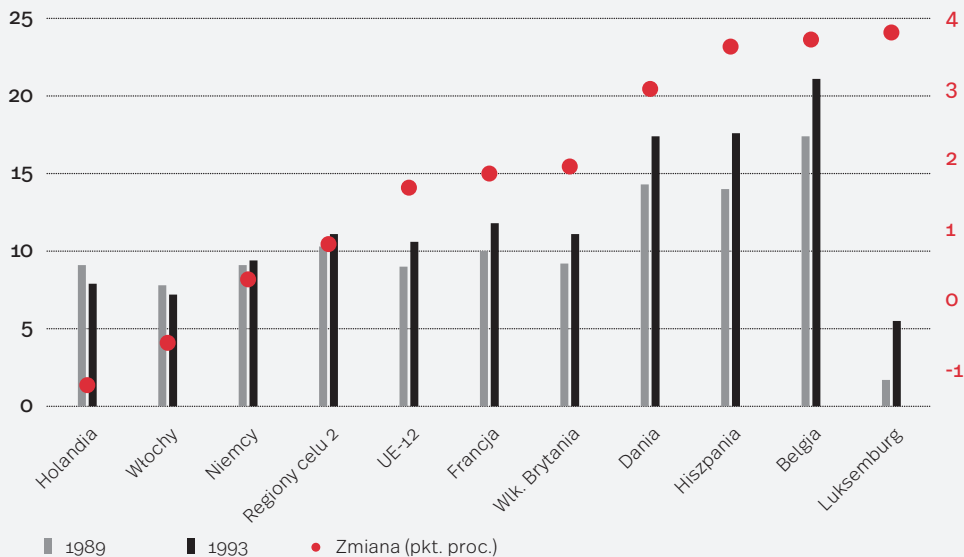
Na poziomie regionalnym, boom gospodarczy końca lat 80. doprowadził do zmniejszenia różnic w stopach bezrobocia, kończąc długoterminową tendencję do poszerzania luk, które pojawiły się w połowie 1970 r. Konwergencja, która stała się widoczna od 1987 r., okazała się krótkotrwała, przy pogorszeniu sytuacji po 1991 r. W tym roku odnotowano wyraźne spowolnienie gospodarki UE, powodując stratę 3 mln miejsc pracy w latach 1991-1993. Do końca 1993 r. stopy bezrobocia powróciły do poziomów szczytowych z połowy lat 80. Poziom bezrobocia w dziesięciu regionach najbardziej nim dotkniętych wynosił 25,3 proc., siedmiokrotnie więcej niż w najmniej dotkniętych regionach, w których średnia wynosiła zaledwie 3,6 proc. (Ernst & Young, 1996).

▼ Wykres 6. Podział wydatków w ramach celu 2 w latach 1989-1993 (mln ECU)



Źródło: Ernst & Young (1996).

▼ Wykres 7. Bezrobocie w regionach objętych celem 2 w latach 1989-1993



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ernst & Young (1996).

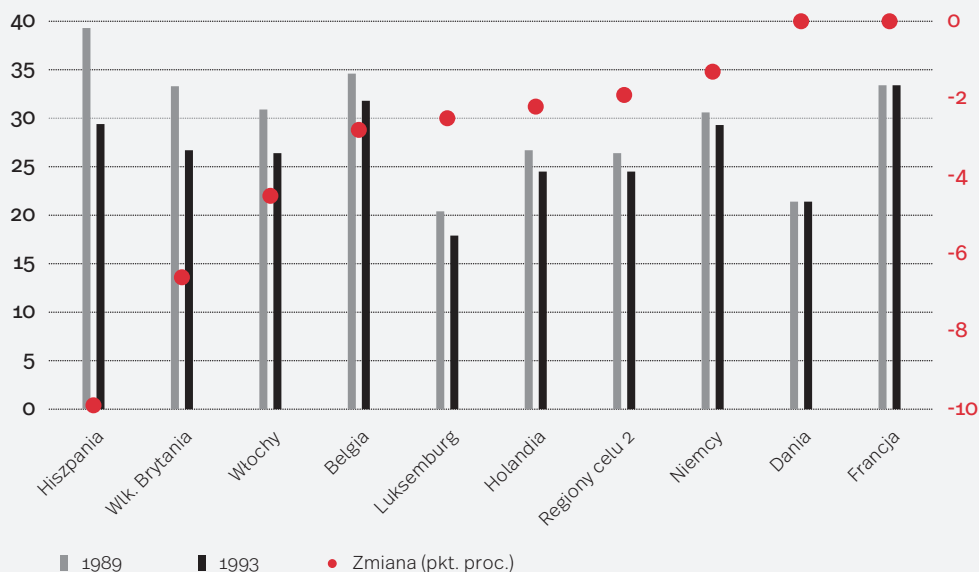
W porównaniu z innymi regionami UE, obszary objęte celem 2 funduszy strukturalnych osiągnęły stosunkowo dobre wyniki, obniżając stopy bezrobocia. W tych regionach zmniejszały się one szybciej w drugiej połowie lat 80. (spadek o 4 proc. – z 14,7 proc. od połowy lat 80. do 10,3 proc. w 1989 r.), a następnie rosły wolniej niż w innych regionach po początkach recesji w 1991 r.

Częściowe wyjaśnienie względnie korzystnych wyników regionów celu 2 tkwi w tendencjach w podaży pracy: większość regionów celu 2 jest silnie zurbanizowana i szczególnie dotknięta przez zmiany demograficzne i starzenie się społeczeństwa, co prowadzi do spadku liczby nowych podmiotów na rynku pracy. Podobnie utrata miejsc pracy w tradycyjnych gałęziach przemysłu miała tendencję do wpływania na dorosłych mężczyzn

w średnich i starszych grupach wiekowych, z których znaczna część całkowicie wycofała się z rynku pracy. Wpływu takich czynników na rynek pracy nie powinien jednak maskować fakt, że regiony celu 2 odniosły sukces w generowaniu nowych miejsc pracy szybciej niż gdziekolwiek indziej w UE.

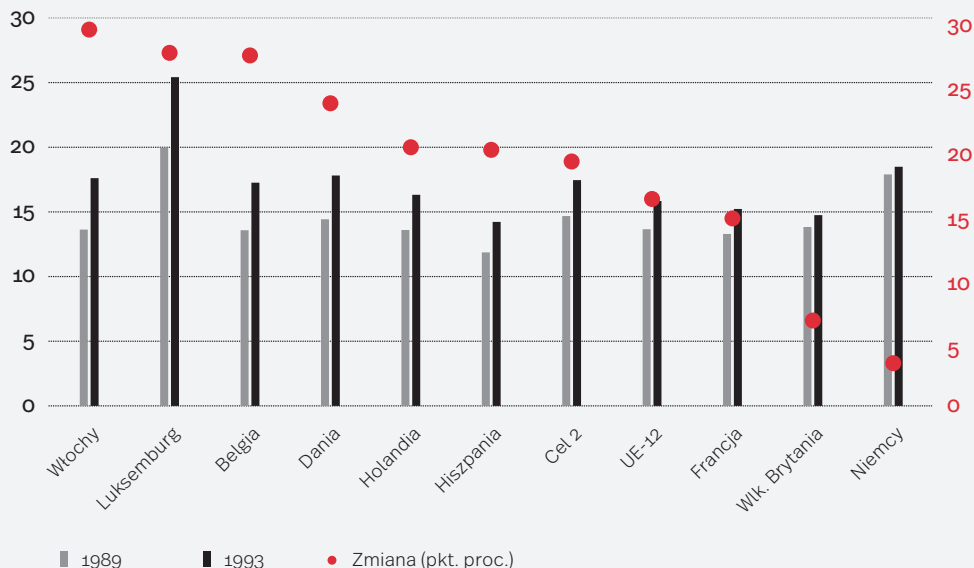
W regionach celu 2 zmiany PKB na mieszkańca w okresie 1989-1993 były generalnie dodatnie. W tym przypadku PKB na mieszkańca był wyższy niż na początku i porównywalny z tendencjami dla UE jako całości. Jednocześnie zatrudnienie w przemyśle w tych regionach spadło średnio z 26,4 proc. do 24,5 proc. pracowników. W niektórych krajach odnotowano stosunkowo niewielkie zmiany (np. Dania, Niemcy), podczas gdy w innych krajach spadek ten był dość wyraźny (np. Włochy, Hiszpania i Wielka Brytania).

▼ Wykres 8. Odsetek zatrudnionych w przemyśle w latach 1989-1993



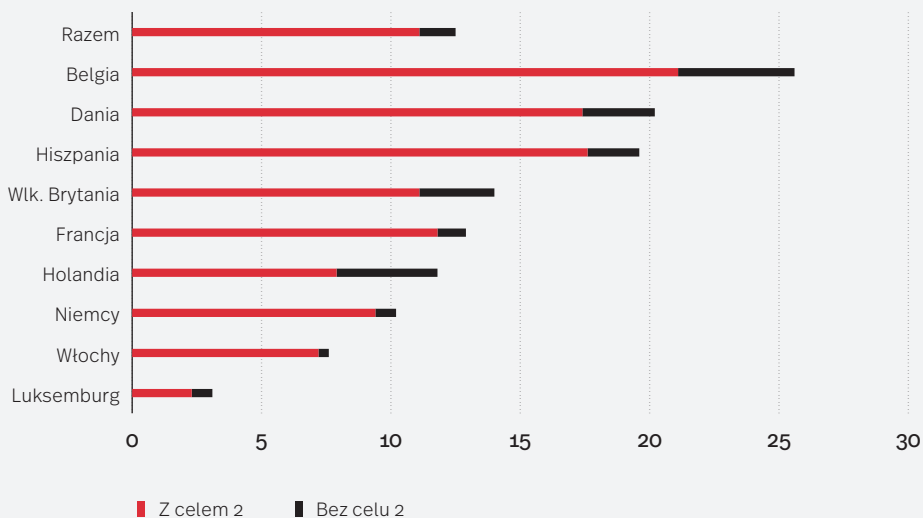
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ernst & Young (1996).

▼ Wykres 9. PKB per capita w rejonach objętych celem 2 w latach 1989-1993 (ECU)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ernst & Young (1996).

▼ Wykres 10. Wpływ celu 2 na stopę bezrobocia (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ernst & Young (1996).



Znakomitym przykładem efektów, jakie wygenerowała polityka spójności, jest próba odpowiedzi na pytanie, co by się stało w każdym z regionów ze stopą bezrobocia, gdyby interwencja celu 2 nie miała miejsca. Ogólnie średnia stopa bezrobocia w regionach celu 2 wyniosłaby 12,5 proc. (lub 11,9 proc. podstawowa szacunkowa wartość netto pracy) pod koniec 1993 r. w porównaniu z rzeczywistą stawką 11,1 proc. Tym samym spowodowałyby to znaczne zmniejszenie stopnia konwergencji wskaźników bezrobocia między regionami celu 2 a resztą UE, które miały miejsce w latach 1989-1993. W rzeczywistości nie byłoby oczywiście związku 1:1 między wynikami w zakresie zatrudnienia w ramach celu 2 a obniżeniem stopy bezrobocia. Wpływ na wskaźniki aktywności zawodowej oraz na migrację w trakcie i na zewnątrz, a także wpływ na wzorce podróży do pracy (szczególnie w przypadku mniejszych obszarów) będzie działał w celu złagodzenia pełnego wpływu. Nie ma możliwości poznania dokładnej skali tego czynnika we wszystkich sześćdziesięciu regionach

celu 2, ale na wykresie miejsc pracy netto pokazany jest wpływ, jaki mogą mieć na stopy bezrobocia, jeśli zamiast relacji 1:1 istnieje 1:0,5 (Ernst & Young, 1996).

## Lata 1994-1999 – podwojenie wysiłków

W grudniu 1992 r. Rada Europejska podjęła w Edynburgu decyzję w sprawie nowej perspektywy finansowej na lata 1994-1999. Około 153 mld ECU przeznaczono na fundusze strukturalne i 15 mld ECU na Fundusz Spójności, z czego 68 proc. zarezerwowano dla najuboższych regionów i krajów. Tym samym roczna kwota wsparcia została podwojona, a pomoc stanowiła jedną trzecią budżetu UE. Rada przyjęła nowe rozporządzenia w sprawie polityki spójności 20 lipca 1993 roku (Komisja Europejska, 2008).

Z kolei w 1994 r. za sprawą nacisków władz lokalnych i regionalnych, powołano Komitet Regionów, czyli akredytowaną instytucję, która miałaby przemawiać w imieniu tychże władz w celu prowadzenia stałych konsultacji



### Sześć kluczowych celów Drugiego Pakietu Delorsa

**Cel 1:** promowanie rozwoju oraz dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju.

**Cel 2:** transformacja regionów lub części regionów silnie dotkniętych upadkiem przemysłu.

**Cel 3:** zwalczanie długotrwałego bezrobocia i ułatwienie wejścia na rynek pracy młodzieży i osobom

zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy, promowanie równych szans na rynku pracy dla kobiet i mężczyzn.

**Cel 4:** ułatwienie pracownikom dostosowania się do zmian w przemyśle i zmian w systemach produkcji.

**Cel 5:** promowanie rozwoju obszarów wiejskich przez (a) przyspie-

szanie reformy struktur rolniczych w ramach reformy Wspólnej Polityki Rolnej i promowanie modernizacji i zmian strukturalnych w sektorze rybołówstwa, (b) ułatwienie rozwoju i zmian strukturalnych na terenach wiejskich.

**Cel 6:** rozwój i zmiany strukturalne w regionach bardzo słabo zaludnionych (od 1 stycznia 1995 roku).

w dziedzinie unijnej polityki spójności, o co jeszcze w 1982 r. postulował PE (pkt 13 European Parliament Resolution on the role of the regions in the construction of a democratic Europe and the outcome of the Conference of the Regions, Dz.U. WE nr C 125 z 17 maja 1982 roku). W latach 90. ubiegłego stulecia powołanie Komitetu Regionów świadczyło o rosnącej roli regionów i polityki spójności, choć do dziś wytyka się mu słabości: m.in.: (1) zależność struktury personalnej od państw członkowskich, które desygnują swoich reprezentantów; (2) brak własnego budżetu (część budżetu Komitetu Ekonomiczno-Społecznego UE); (3) posiadanie wyłącznie funkcji opiniodawczych i doradczych; (4) brak prawa do

występowania do Trybunału Sprawiedliwości UE ze skargami. Niemniej jednak Komitet Regionów ma wpływ na zwiększenie wśród władz lokalnych i regionalnych znajomości polityk unijnych (Willa, 2010).

W wyniku reformy z 1993 r. cele na lata 1994-1999 praktycznie się nie zmieniły, choć gdy Austria, Finlandia i Szwecja przystąpiły do Wspólnoty, 1 stycznia 1995 r. w dodatkowym rozporządzeniu określono szósty cel dotyczący pomocy dla bardzo słabo zaludnionych regionów w Finlandii i Szwecji i przyznano dodatkowe wsparcie finansowe dla tych dwóch krajów w wysokości 697 mln ECU (0,5 proc. wszystkich środków).

▼ **Tabela 2. Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności w latach 1994-1999**

| Cel                        | Charakter celu            | Liczba mieszkańców, którzy skorzystali ze wsparcia (mln) | Odsetek mieszkańców Wspólnoty, którzy skorzystali ze wsparcia (proc.) | Finansowanie w ramach celu (mld ECU) | Udział środków (proc.) |
|----------------------------|---------------------------|--|---|--------------------------------------|------------------------|
| 1                          | Regionalny                | 97,7   | 24,6  | 94                                   | 64                     |
| 2                          | Regionalny                | 60,6   | 16,3  | 9,4                                  | 6                      |
| 3 i 4                      | Horyzontalny              | -  | -   | 15,2                                 | 10                     |
| 5                          | Horyzontalny i Regionalny | 32,7   | 8,8   | 13                                   | 9                      |
| 6                          | Regionalny                | -  | -   | 0,7                                  | 0,5                    |
| 13 inicjatyw wspólnotowych | -                         | -  | -   | 14                                   | 10                     |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

W latach 1994-1999 zasady rządzące funduszami strukturalnymi i Funduszem Spójności były zapisane w siedmiu rozporządzeniach Rady dotyczących ich wydajności i koordynacji, wdrożenia i zasad ogólnych oraz wdrożenia każdego z czterech funduszy strukturalnych. W maju 1999 roku przyjęto Europejską Perspektywę Rozwoju Przestrzennego (EPRP), nieposiadający mocy prawnej dokument tworzący ramy dla tych polityk sektorowych na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i europejskim, które mają wpływ na planowanie przestrzenne. I wreszcie podpisanie Traktatu z Amsterdamu w październiku 1997 r. wprowadziło Europejską Strategię Zatrudnienia, która umożliwiła lepszą koordynację krajowych polityk w sprawie zatrudnienia (Komisja Europejska, 2008).

Pod koniec lat 90. w UE zdawano sobie sprawę, że na horyzoncie pojawia się jej kolejne rozszerzenie. Tym razem jednak niósł ono w kontekście polityki spójności znacznie więcej obaw. Do Wspólnoty miały zostać włączone kraje Europy Środkowo-Wschodniej, czyli region o gospodarkach na znacznie niższym poziomie rozwoju niż gospodarki wcześniej przyjmowanych państw członkowskich. Tym samym największym wyzwaniem w całej historii integracji europejskiej stała się ocena czy dalsza integracja będzie korzystna dla UE (Willa, 2010).

Trendy w latach 1994-1999 w zakresie głównych wskaźników ekonomicznych i społecznych były korzystne w całej UE. Na tym tle regiony celu 2 nadrabiały zaległości w gospodarce UE jako całości. Rozsądne jest więc założenie, że interwencje funduszy strukturalnych przyczyniły się do pozytywnych zmian w latach 1994-1999 w regionach objętych celem 2 (Centre for Strategy & Evaluation Services, 2003). Środki na cel 2 zwiększono ponad czterokrotnie – z jednej piątej w 1994 r. do jednej trzeciej budżetu UE w 1999 r. W latach 1994-99 w sumie 82 regionów kwalifikowało się do pomocy w ramach celu 2. Charakterystyka tych regionów była znacznie

bardziej zróżnicowana niż w okresie programowania 1989-1993.

Trzy kluczowe elementy, które do dzisiaj tworzą fundament polityki spójności:

1. Jednolity Akt Europejski i później Traktat z Maastricht – powiązanie stopnia rozwoju gospodarczego ze zdolnością regionów i państw członkowskich do pełnego udziału w integracji europejskiej.
2. Odniesienie do udziału regionów w rozwoju gospodarczym. Oznacza to konieczność wykorzystania w tym celu wszystkich zasobów regionalnych. Innymi słowy zadaniem polityki spójności nie jest jedynie redystrybucja, ale przede wszystkim mobilizacja endogenicznego, lokalnego potencjału wzrostu.
3. Polityka spójności ma wspierać dostosowanie strukturalne. To oznacza, że powinna się koncentrować na zmianach długookresowych polegających na przezwyciężaniu barier rozwojowych.



W regionach celu **1**

**Utworzono 700 tys. miejsc pracy, zwiększając tym samym wskaźnik zatrudnienia** o 4 proc. w Portugalii, 2,5 proc. w Grecji i od 1 do 2 proc. w nowych niemieckich landach, na południu Włoch i Hiszpanii.

**800 tys. małych i średnich przedsiębiorstw** otrzymało bezpośrednią pomoc inwestycyjną.

W regionach celu **2**

**Stworzono 567 tys. dodatkowych miejsc pracy.**

**Stopa bezrobocia spadła** z 11,3 proc do 8,7 proc.

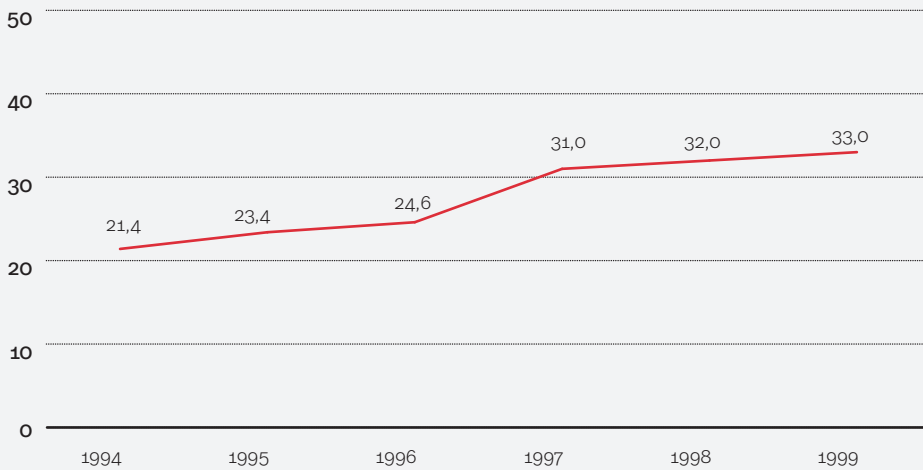


**3,2 mld ECU ze środków EFRR zainwestowano** w rozwój 115,1 mln m<sup>2</sup> nowych obiektów i lokali.

<sup>a</sup> W ramach funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej), Fundusz Spójności.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

▼ Wykres 11. Udział polityki strukturalnej w budżecie UE w latach 1994-1999 (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Ekstowicz, Malinowski (2010).

▼ Tabela 3. Stopa bezrobocia w latach 1994-1999

| Kraj            | Członkowie UE |      |             | Regiony celu 2 |      |             |
|-----------------|---------------|------|-------------|----------------|------|-------------|
|                 | 1994          | 1999 | zmiana p.p. | 1994           | 1999 | zmiana p.p. |
| Austria         | 4,5           | 4    | -0,5        | 7              | 6,4  | -0,6        |
| Belgia          | 9,7           | 8,8  | -0,9        | 10,7           | 9,3  | -1,4        |
| Niemcy          | 8,6           | 8,9  | 0,3         | 9,7            | 9,2  | -0,5        |
| Dania           | 10,7          | 5,6  | -5,1        | 16,7           | 8,4  | -8,3        |
| Hiszpania       | 24,4          | 16,1 | -8,3        | 19,4           | 10,3 | -9,1        |
| Finlandia       | 19,4          | 11,5 | -7,9        | 22,8           | 17   | -5,8        |
| Francja         | 12,2          | 11,4 | -0,8        | 12,6           | 11,4 | -1,2        |
| Włochy          | 11,4          | 11,7 | 0,3         | 7,8            | 6,8  | -1          |
| Luksemburg      | 3,4           | 2,4  | -1          | 2,6            | 2,4  | -0,2        |
| Holandia        | 7,6           | 3,3  | -4,3        | 9,6            | 4,2  | -5,4        |
| Szwecja         | 9,6           | 7,6  | -2          | 10,6           | 8,7  | -1,9        |
| Wlk. Brytania   | 9,7           | 6,1  | -3,6        | 9,9            | 6,4  | -3,5        |
| UE (z celem 1)  |               |      | -1,9        |                |      | -1,9        |
| UE (bez celu 1) |               |      | -0,9        |                |      | -0,9        |

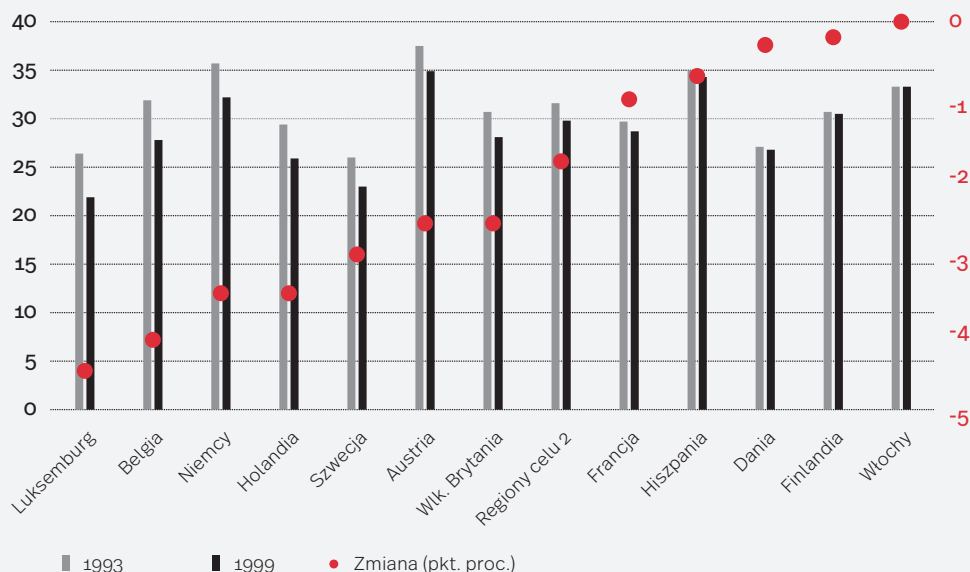
Źródło: Local sources for Objective 2 regions and NUTS 3 Unemployment rates supplied by Eurostat; Regional Statistical Yearbook 1995 & Second Report on Economic & Social Cohesion, Statistical Annex, Table A50.

Na początku okresu 1994-99 średnia stopa bezrobocia w UE-12 wynosiła 11,4 proc. W krajach objętych programami celu 2 w tych wskaźnikach występowały duże różnice. Na początku okresu średnia stopa bezrobocia w regionach celu 2 wynosiła 11,3 proc. W ośmiu krajach (Austria, Belgia, Niemcy, Dania, Hiszpania, Francja, Włochy i Holandia) odnotowano większy spadek średniej stopy bezrobocia w regionach objętych celem 2. Cztery pozostałe kraje (Finlandia, Luksemburg, Szwecja i Wielka Brytania) odnotowały niższe spadki stopy bezrobocia w regionach objętych celem 2 w porównaniu z ogólnymi tendencjami krajowymi.

Z kolei udział miejsc pracy w sektorach przemysłowych był najwyższy w austriackich regionach celu 2 (Vorarlberg miał najwyższy odsetek wszystkich regionów celu 2; 45,9 proc.).

Udział pracowników zatrudnionych na początku okresu w przemyśle w 1999 r. zmniejszył się średnio z 31,6 proc. wszystkich miejsc pracy w regionach objętych celem 2 do 29,8 proc. Spadek o 1,8 punktu procentowego był nieco niższy niż spadek o 2,4 punktu procentowego w UE jako całości (UE-12). Zmniejszył się odsetek zatrudnionych w przemyśle we wszystkich regionach objętych celem 2, z wyjątkiem Włoch (gdzie zatrudnienie w przemyśle pozostało na tym samym poziomie). Najbardziej wyraźna redukcja miała miejsce w Luksemburgu (spadek o 4,5 p.p.), Belgii (4,1 p.p.), Holandii (3,5 p.p.) i Niemczech (3,5 p.p.). Od 1999 r. odsetek zatrudnionych w UE w sektorze przemysłowym spadał z 29,2 proc. do 28,5 proc. w 2001 r. W regionach objętych celem 2 odsetek ten spadł o podobną wielkość – z 29,8 proc. w 1999 r. do 29,2 proc. w 2001 r.

▼ Wykres 12. Zatrudnienie w przemyśle w regionach objętych celem 2 w latach 1993-1999 (proc.)

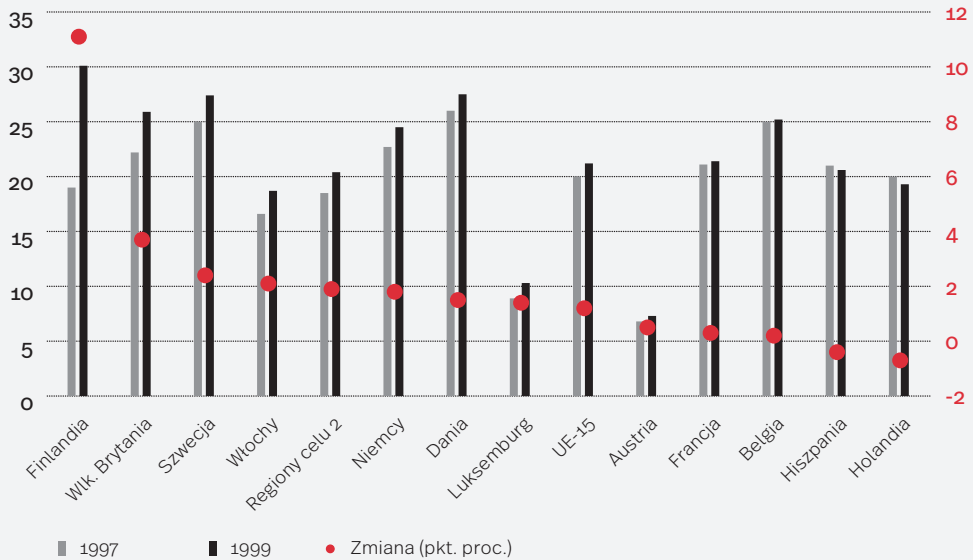


Źródło: Regional Statistical Yearbook 1995 & Second Report on Economic & Social Cohesion, Statistical Annex, Table A50.

W regionach celu 2 odsetek ludności z wykształceniem wyższym wynosił średnio 18,5 proc. w środkowym okresie programowania, czyli w latach 1997-99. W 1997 r. odsetek ten był bardzo zróżnicowany i wynosił od

6,8 proc. w Austrii do 26 proc. w Danii. Wzrost o 1,9 p.p. w stosunku do liczby osób z wyższym wykształceniem w regionach celu 2 w tym okresie był większy niż wzrost w całej UE (1,2 proc.).

Wykres 13. Odsetek populacji z grupy docelowej celu 2 kształcących się na poziomie wyższym



Źródło: Second Report in Economic & Social Cohesion Statistical Annex, Sixth Periodic Report 1999 Statistical Annex; Background Report "Enlargement Cohesion" Annex 2.

Do 1999 r. odsetek ludności z wyższym wykształceniem wzrósł do 20,4 proc. (wzrost o 1,9 p.p.) w regionach objętych celem 2. Poprawa była szczególnie widoczna w Finlandii (11,1 proc.), Wielkiej Brytanii (3,7 proc.), Szwecji (2,3 proc.) i Włoszech (2,1 proc.). W innych krajach zmiana również była pozytywna (z wyjątkiem dwóch krajów – Holandii (-0,7 proc.) i Hiszpanii (-0,4 proc.)), ale mniejsza. Od 1999 r. odsetek ludności z wyższym wykształceniem w UE-15 nadal wzrastał (z 21,2 proc. w 1999 r. do 22,3 proc. w 2001 r.). Wśród regionów objętych celem 2 wzrost procentowy był nieznacznie

wyższy (z 20,4 proc. w 1999 r. do 21,7 proc. w 2001 r.).

Odsetek ludności wykształconej na poziomie średnim i/lub wyższym w regionach celu 2 wynosił średnio 60 proc. na początku okresu programowania i wzrósł do 63 proc. w 1999 r. Odsetek ludności pod względem poziomu kwalifikacji był bardzo zróżnicowany, od 44 proc. w Luksemburgu do 80 proc. w Niemczech i Danii. Jednak poprawa w regionach celu 2 w latach 1994-99 w zakresie standardów edukacyjnych nie była tak duża jak w UE jako całości (6,0 proc.).



## Lata 2000-2006 – wielkie obawy i równie wielkie korzyści

Historyczne rozszerzenie Unii Europejskiej o 10 nowych państw członkowskich zwiększyło o 20 proc. populację UE, lecz spowodowało zaledwie 5-procentowy wzrost PKB Unii. Wraz z rozszerzeniem zwiększyły się różnice w dochodach i w zatrudnieniu, bowiem średni PKB na mieszkańca w nowych krajach członkowskich oscylował poniżej połowy średniej unijnej, a tylko 56 proc. mieszkańców było aktywnych zawodowo (w porównaniu do 64 proc. w UE-15) (Komisja Europejska, 2008).

Trzy kluczowe cele polityki spójności w latach 2000-2006

**Cel 1:** promowanie rozwoju oraz dostosowanie strukturalne regionów opóźnionych w rozwoju.

**Cel 2:** wspieranie transformacji ekonomicznej i społecznej w regionach dotkniętych problemami strukturalnymi.

**Cel 3:** wspieranie dostosowania i modernizacji polityk i systemów w dziedzinie oświaty, szkoleń i zatrudnienia.

▼ **Tabela 4.** Wielkość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności w latach 2000-2006

| Cel | Charakter celu         | Liczba mieszkańców, którzy skorzystali ze wsparcia (mln) | Odsetek mieszkańców Wspólnoty, którzy skorzystali ze wsparcia (proc.) | Finansowanie w ramach celu (mld EUR) | Udział środków (proc.) |
|-----|------------------------|--|---|--------------------------------------|------------------------|
| 1   | Regionalny             | 169,4  | 37  | 173,4                                | 75                     |
| 2   | Regionalny             | 69,8   | 15,2  | 22,5                                 | 10                     |
| 3   | Horyzontalny           | -  | -   | 24,1                                 | 10                     |
| 4   | inicjatywy wspólnotowe | -  | -   | 11,5                                 | 5                      |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

Jeszcze w lipcu 1997 r. KE przedstawiła „Agendę 2020”, czyli dokument, w którym opisano perspektywy rozwoju UE oraz zarys przyszłego budżetu na lata 2000-2006. W marcu

1999 r. w Berlinie, Rada Europejska podjęła decyzję o budżecie dla UE-15: 213 mld EUR oraz dodatkowych 22 mld dla 10 nowych państw członkowskich na lata 2004-2006. Przyjęto





**W Grecji dalsze inwestycje w ateńskie metro** zmniejszyły przeciążenie ruchu i zanieczyszczenia; sfinansowano **osiem** nowych stacji (w tym cztery przesiadkowe) i **17** pociągów; w połowie 2005 r. w godzinach szczytu korzystało z nich **17,2 tys.** pasażerów, w porównaniu do prognozowanych 15,5 tys.

**W Hiszpanii inwestycje w infrastrukturę drogową** pozwoliły zaoszczędzić około **1,2 mln** godzin podróży rocznie.



## Finansowanie w ramach celu **2** przyczyniło się do:



**Utworzenia około 730 tys.** miejsc pracy.



Inwestycje sektora prywatnego w stworzenie społeczeństwa informacyjnego opiewały na kwotę **1,4 mld EUR (37 proc.)**.



**W Wielkiej Brytanii ponad 250 tys. małych i średnich przedsiębiorstw** otrzymało wsparcie w regionach celu 1 i 2; ok. 16 tys. z nich uzyskało bezpośrednie wsparcie finansowe.

<sup>a</sup> W ramach funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008; 2018c).

także pięć nowych rozporządzeń w sprawie EFRR, EFS, Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), Instrumentu Finansowego Orientacji Rybołówstwa (IFOR) i Funduszu Spójności. Zaś w lipcu 1999 r. przyjęto rozporządzenia Rady dotyczące Instrumentu przedakcesyjnej polityki strukturalnej (Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, ISPA) oraz Przedakcesyjnego Instrumentu Wsparcia dla Rolnictwa i Obszarów Wiejskich (Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development, SAPARD) (Komisja Europejska, 2008).

#### Cele Strategii lizbońskiej do 2010 r.:

wzrost nakładów na badania i rozwój (B+R) do 3 proc. PKB, redukcja biurokracji i utrudnień dla przedsiębiorczości, wzrost zatrudnienia do 70 proc. dla mężczyzn i 60 proc. dla kobiet.

Przez połączenie poprzednich celów 2 z 5 oraz 3 z 4 reforma z 1999 r. zmniejszyła liczbę celów funduszy strukturalnych z sześciu do trzech.

Ważnymi dla polityki spójności UE były postanowienia Traktatu Lizbońskiego (umowa międzynarodowa obejmująca reformy instytucji Unii Europejskiej) dotyczące wymiaru terytorialnego. W zapisach znalazła się zasada mówiąca o wspieraniu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej oraz solidarności między państwami członkowskimi (art. 2 ust. 3 Traktatu z Lizbony zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 roku, Dz.U. UE nr C 306 z 17 grudnia 2007 roku) oraz o celach

zawartych w Strategii Lizbońskiej, jakie wyznaczono na kolejne lata.

### Lata 2007-2013 – konwergencja

Wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej o Bułgarię i Rumunię (2007 r.) oraz Chorwację (2013 r.) znacząco zwiększyły się różnice ekonomiczne i społeczne. Dochód na mieszkańca w Luksemburgu był siedmiokrotnie wyższy niż w Rumunii. Na szczeblu regionalnym różnice były jeszcze większe: najbogatszym obszarem był Inner London (Londyn Wewnętrzny) – dochód na mieszkańca wynosił tu 290 proc. średniej UE-27, najuboższym zaś Region Północno-Wschodni w Rumunii, gdzie dochód ten stanowił zaledwie 23 proc. średniej UE (Komisja Europejska, 2008).

#### Cele priorytetowe:

1. Konwergencja – celem jest przyspieszenie konwergencji najstabiliej rozwiniętych państw członkowskich i regionów, tj. regionów, w których PKB na głowę wynosi mniej niż 75 proc. średniej UE.
2. Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie – obejmuje wszystkie regiony UE; celem jest wzmocnienie konkurencyjności, atrakcyjności i zatrudnienia w regionach.
3. Europejska współpraca terytorialna – opiera się na inicjatywie „Interreg”; wsparcie przeznaczone jest na współpracę transgraniczną, ponadnarodową i międzynarodową.

Wyzwaniem polityki spójności w latach 2007-2013 była integracja wszystkich regionów oraz zmiana priorytetów w celu stymulowania wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i innowacji. Oznaczało to największą w historii alokację środków dla najuboższych państw członkowskich i regionów.

W grudniu 2005 r. Rada Europejska zatwierdziła budżet na lata 2007-2013 i przeznaczyła 403 mld EUR na fundusze strukturalne i Fundusz Spójności (w cenach z 2018 r.). 81,5 proc. tych środków zaplanowano do wydania na regiony konwergencji. Radykalna zmiana priorytetów

oznacza, że jedna czwarta środków była zarezerwowana na badania naukowe i innowacje, a ok. 30 proc. – na infrastrukturę środowiskową i działania służące walce ze zmianami klimatycznymi (Komisja Europejska, 2008). Liczbę instrumentów finansowych na rzecz spójności ograniczono z sześciu do trzech: utrzymano dwa fundusze strukturalne (EFRR, EFS) oraz Fundusz Spójności. Pomoc udzielaną w ramach poprzednich instrumentów EFOGR i IFOR włączono do nowego Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i Europejskiego Funduszu Rybackiego (EFR).

▼ **Tabela 5.** Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności w latach 2007-2013

| Cel                     | Liczba mieszkańców, którzy skorzystali ze wsparcia (mln) | Odsetek mieszkańców Wspólnoty, którzy skorzystali ze wsparcia (proc.) | Finansowanie w ramach celu (mld EUR) | Udział środków (proc.) |
|-------------------------|--|---|--------------------------------------|------------------------|
| Konwergencja            | 170  | 35,1  | 329,1                                | 81,5                   |
| Konkurencyjność         | 314  | 64,8  | 64,6                                 | 16                     |
| Współpraca terytorialna | 181,7  | 37,5  | 10,1                                 | 2,5                    |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008).

**▼ Rysunek 4.** Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 2007-2014

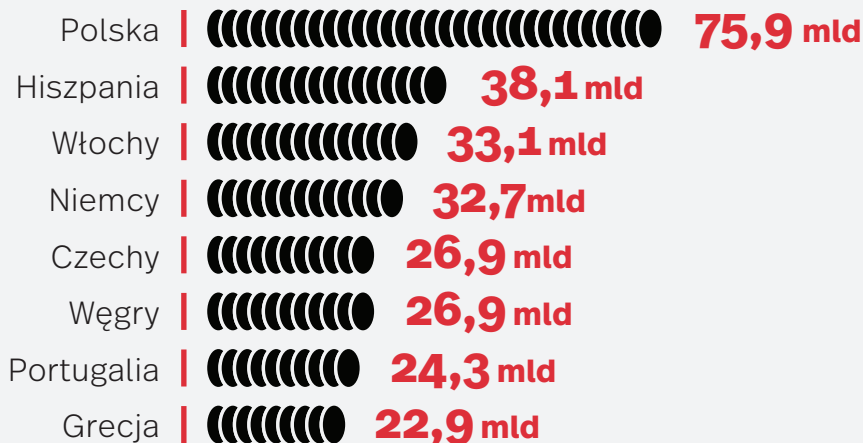
## Całkowity budżet funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności:

# 403 mld EUR<sup>a</sup>

tj. 35,7 proc. budżetu UE  
i 0,38 proc. całkowitego PKB UE



## Największymi beneficjentami byli:



## Dzięki funduszom strukturalnym 2007-2014



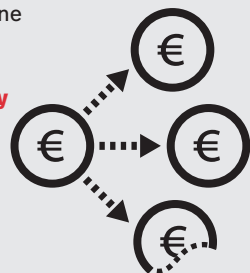
**Utworzono 570 tys. miejsc pracy**, z czego około 160 tys. w nowych państwach członkowskich.



**Utworzono blisko 1 mln miejsc pracy.**

## Zatrudnienie i wzrost gospodarczy

**1 EUR** zainwestowane w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 **zwiększy PKB o 2,74 EUR** do 2023 r.



## Inwestycje w ludzi



**Blisko 15 mln ludzi** brało udział w tysiącach projektów współfinansowanych przez EFS.

**2,4 mln uczestników akcji EFS** ułatwiających dostęp do zatrudnienia znalazło pracę w ciągu 6 miesięcy w latach 2007-2010.



## Pomoc dla przedsiębiorstw



**198 tys. małych i średnich przedsiębiorstw** (MSP) otrzymało bezpośrednią pomoc inwestycyjną.



**Udzielono wsparcia 77,8 tys. przedsiębiorstw** rozpoczynających działalność gospodarczą.

## Intensyfikacja badań naukowych i innowacji



**61 tys. projektów badawczych** otrzymało wsparcie finansowe.

Kolejne **5 mln obywateli UE** ma dostęp do łączny szerokopasmowych.



**Utworzono 21 tys. długoterminowych miejsc pracy** na stanowiskach badawczych.

## Ochrona środowiska



Dzięki modernizacji wodociągów poprawiły się warunki życia **3,2 mln obywateli**.

**9,4 tys. projektów** stymulowało zrównoważony rozwój miast oraz przyczyniło się do wzrostu ich atrakcyjności.



## Modernizacja sieci transportowej



**Wybudowano 1200 km dróg i 1500 km linii kolejowych** w ramach tworzenia wydajnej transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T).

<sup>a</sup> W ramach funduszy: Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej), Fundusz Spójności, Europejski Fundusz Społeczny.  
Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2008; 2014; 2016).

### *Dotychczasowe efekty polityki spójności w wybranych krajach Europy Środkowo-Wschodniej (CEE)*

Teoria wzrostu gospodarczego i hipoteza konwergencji zakładają, że tempo wzrostu PKB *per capita* w krajach biedniejszych będzie szybsze niż w krajach, których rozwój jest wyższy na początku (Aghion, Howitt, Mayer-Foulkes, 2004). Wynika to ze stopniowej akumulacji kapitału w krajach mniej zamożnych, imitacji rozwiązań technologicznych stosowanych na świecie i napływu bezpośrednich inwestycji zagranicznych. W tabeli 6 pokazano, że w latach 1999-2017 w przeważającej większości dynamika realnego wzrostu gospodarczego krajów nowo przyjętych była wyższa od średniej unijnej. Nowi członkowie przed przystąpieniem do EU stabilnie zbliżali się do średniej unijnej. Jednak między 2005-2008 wszystkie kraje – oprócz Węgier – odnotowały znaczne przyspieszenie gospodarcze, a tym samym w krótkim okresie przybliżyły się do średniego poziomu rozwoju gospodarczego notowanego w krajach UE-28. Lata kryzysu 2009-2011 były wyzwaniem dla polityki spójności, ponieważ przyniosły znaczącą stagnację w Bułgarii, na Węgrzech i w Rumunii. Względne pogorszenie dotknęło Czechy, zaś Polska jako jedyna kontynuowała przybliżanie wartości PKB do średniej Wspólnoty.

Oprócz wzrostu PKB rosta produktywność pracy w krajach Europy Środkowo-Wschodniej<sup>1</sup>, przybliżając poziom wydajności do średniej unijnej. Z krajów, które dołączyły do UE w 2007 r., największą poprawę odnotowała Rumunia – gdzie w 2000 r. produktywność pracy wynosiła 22 proc. średniej unijnej, w 2008 r. blisko 46 proc., a obecnie sięga ona prawie 60 proc.

Fundusze polityki spójności UE zwiększyły konwergencję gospodarek Europy Środkowo-Wschodniej z gospodarkami UE. Według symulacji makroekonomicznych fundusze unijne w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 zwiększyły o 4,5 p.p. realny PKB na mieszkańca w krajach Grupy Wyszehradzkiej oraz Bułgarii, Rumunii, Słowenii i Chorwacji (tzw. V4 + 4) w porównaniu do scenariusza podstawowego z wyłączeniem funduszy UE. W latach 2006-2015 kraje V4 o 14,3 p.p. zmniejszyły lukę w rozwoju gospodarczym i osiągnęły 72,3 proc. średniego PKB na mieszkańca w UE. Oznacza to, że fundusze unijne stanowiły ok. 31 proc. zaobserwowanej konwergencji realnego PKB w krajach V4 w tym okresie (Imapp, 2017).

Interwencje przyczyniły się do największego względnego wkładu w konwergencję w Czechach, gdzie odpowiadały za 6,6 p.p. wzrostu realnego PKB powyżej średniej dla UE-28, stanowiąc główny motor wzrostu gospodarczego. Wkład funduszy unijnych w konwergencję realnego PKB do średniej UE-28 w pozostałych krajach V4 był niższy, ale nadal znaczący, od 22 proc. w Polsce (za 4 p.p. odpowiadał wkład UE, a całkowita zmiana wyniosła 17,9 p.p.) do 52 proc. na Węgrzech (3,7 p.p. wkład UE, całkowita zmiana 7,1 p.p.) (Imapp, 2017).

Zgodnie z symulacjami opartymi na modelach Komisji Europejskiej fundusze UE w znacznym stopniu przyczyniły się do wzrostu gospodarczego pozostałych krajów V4 + 4. Według szacunków rzeczywisty PKB w Bułgarii, Rumunii i Słowenii na koniec 2015 r. był wyższy o 2,5-4,0 proc. niż w scenariuszu bazowym bez funduszy UE (Imapp, 2017).

<sup>1</sup> Stosowane w raporcie pojęcie Europy Środkowo-Wschodniej (CEE) obejmuje następujące kraje: Bułgaria, Czechy, Polska, Rumunia, Słowacja, Słowenia i Węgry.

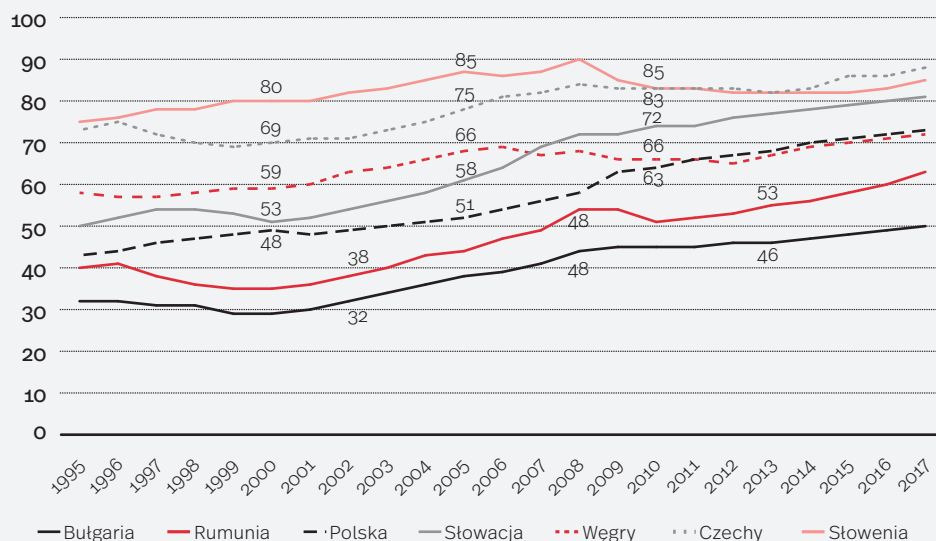


▼ **Tabela 6.** Realny wzrost PKB, zmiana procentowa w porównaniu do poprzedniego roku

| Kraj     | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
|----------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Polska   | 4,6  | 4,6  | 1,2  | 2,0  | 3,6  | 5,1  | 3,5  | 6,2  | 7,0  | 4,2  | 2,8  | 3,6  | 5,0  | 1,6  | 1,4  | 3,3  | 3,8  | 3,0  | 4,6  |
| Słowacja | -0,2 | 1,2  | 3,3  | 4,5  | 5,4  | 5,3  | 6,8  | 8,5  | 10,8 | 5,6  | -5,4 | 5,0  | 2,8  | 1,7  | 1,5  | 2,8  | 4,2  | 3,1  | 3,2  |
| Słowenia | 5,3  | 4,2  | 2,9  | 3,8  | 2,8  | 4,4  | 4,0  | 5,7  | 6,9  | 3,3  | -7,8 | 1,2  | 0,6  | -2,7 | -1,1 | 3,0  | 2,3  | 3,1  | 4,9  |
| Rumunia  | -0,4 | 2,4  | 5,6  | 5,2  | 5,5  | 8,4  | 4,2  | 8,1  | 6,9  | 8,3  | -5,9 | -2,8 | 2,0  | 1,2  | 3,5  | 3,4  | 3,9  | 4,8  | 6,9  |
| Bułgaria | -6,0 | 4,9  | 3,8  | 5,9  | 5,2  | 6,4  | 7,1  | 6,9  | 7,3  | 6,0  | -3,6 | 1,3  | 1,9  | 0,0  | 0,9  | 1,3  | 3,6  | 3,9  | 3,6  |
| Czechy   | 1,4  | 4,3  | 2,9  | 1,7  | 3,6  | 4,9  | 6,5  | 6,9  | 5,6  | 2,7  | -4,8 | 2,3  | 1,8  | -0,8 | -0,5 | 2,7  | 5,3  | 2,5  | 4,3  |
| Węgry    | 3,2  | 4,2  | 3,8  | 4,5  | 3,8  | 5,0  | 4,4  | 3,9  | 0,4  | 0,9  | -6,6 | 0,7  | 1,7  | -1,6 | 2,1  | 4,2  | 3,4  | 2,2  | 4,0  |
| UE       | 3,0  | 3,8  | 2,2  | 1,4  | 1,3  | 2,5  | 2,1  | 3,3  | 3,1  | 0,5  | -4,3 | 2,1  | 1,8  | -0,4 | 0,3  | 1,8  | 2,3  | 2,0  | 2,4  |

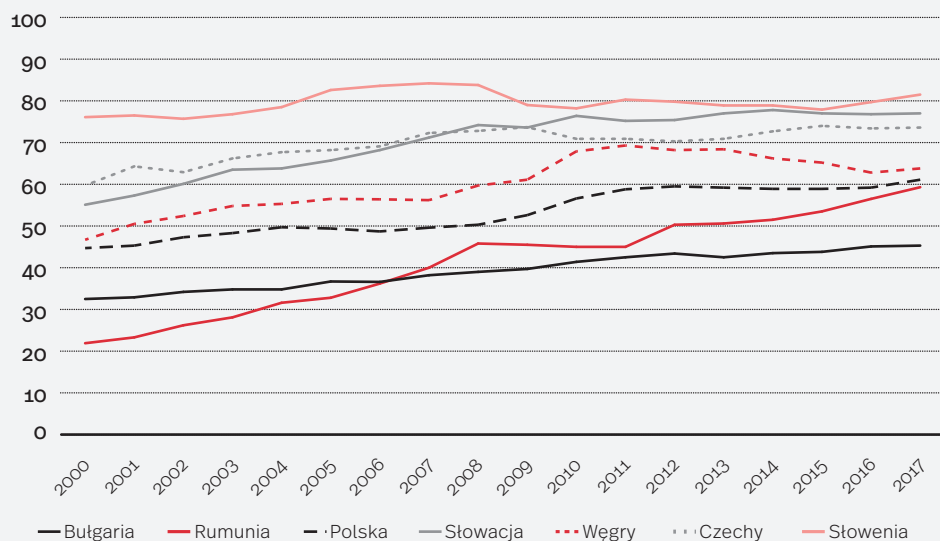
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 14. Tempo konwergencji krajów CEE do krajów UE-28



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 15. Relacja poziomu wydajności pracy do średniej UE-28



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

# +14,3 p.p.

dotatkowy wzrost PKB na mieszkańca w krajach V4  
w porównaniu do UE-28 w 2015 r. (w porównaniu  
do UE-28 w 2006 r.)

# 31 proc.

wkład funduszy UE w obserwowaną konwergencję  
realnego PKB na mieszkańca w krajach V4

Analiza nierówności dochodowych krajów UE ujawnia występowanie korelacji między osiągniętym rozwojem gospodarczym a poziomem nierówności społeczno-ekonomicznych. Na wykresie 18 przedstawiono rozkład nierówności dochodów w państwach członkowskich UE. W 2007 r. dało się wyróżnić 3 grupy zróżnicowane pod względem nierówności. Do grupy o najwyższych nierównościach należały kraje najbardziej zapóźnione w UE Rumunia (8,1) i Bułgaria (7,0). Grupa o najniższych nierównościach objęła Czechy (3,5), Słowację (3,5) i Węgry (3,7). Kraje te wykazywały stosunkowo lepsze wyniki makroekonomiczne, zarówno podczas wzrostu koniunktury, jak i recesji. Polska z kolei (5,3) znajdowała się między obiema grupami krajów – była jedynym krajem, który podczas kryzysu odnotował dodatni wzrost gospodarczy, ale odbył się to kosztem wzrastających nierówności. Dynamika nierówności dochodowych do 2017 r. zmieniła rozkład – od 2012 r. znacząco wzrosły w Bułgarii, do tego stopnia, że przewyższyły te w Rumunii. Z kolei spadek nierówności w Polsce przy stopniowym wzroście Węgry przybliżył te kraje pod względem wskaźnika nierówności dochodowych.

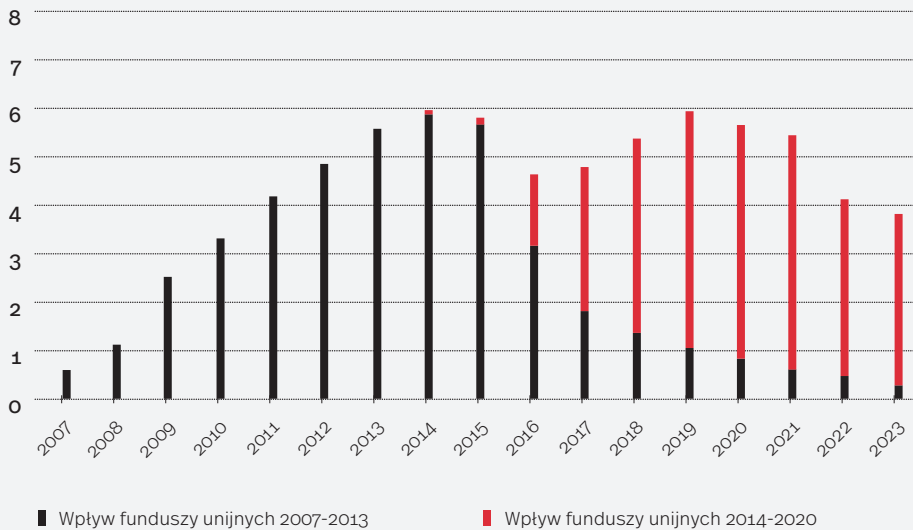
Oprócz wskaźników gospodarczych ważny element efektów polityki spójności w krajach CEE stanowią rozwój kapitału ludzkiego i lepsza kondycja rynku pracy. Są one ważne ponieważ na początku perspektywy finansowej 2007-2013

kraje CEE były w znacznie trudniejszej sytuacji niż inne państwa członkowskie UE: stopa bezrobocia wyższa niż średnia UE-28, a zatrudnienie niższe od średniej Wspólnoty (oprócz Czech). Najwyższe bezrobocie zanotowano na Słowacji i w Polsce, choć jednocześnie stopa zatrudnienia była relatywnie najniższa w Polsce. Węgry zgłosiły podobną stopę zatrudnienia, ale niższą stopę bezrobocia. Najbliższe średniej unijnej wskaźniki rynku pracy notowano w Czechach i na Słowacji.

Łączny budżet Europejskiego Funduszu Społecznego na interwencje w krajach CEE wyniósł około 24,5 mld EUR w perspektywie finansowej 2007-2013. Na rozwój kapitału społecznego w relacji do PKB *per capita* najwięcej przeznaczyła Polska oraz Rumunia, a najmniej Słowacja i Bułgaria. Z kolei na poprawę na rynku pracy i przeciwdziałanie wykluczeniu społecznemu najwięcej wydała Polska oraz Węgry, a najmniej Bułgaria.

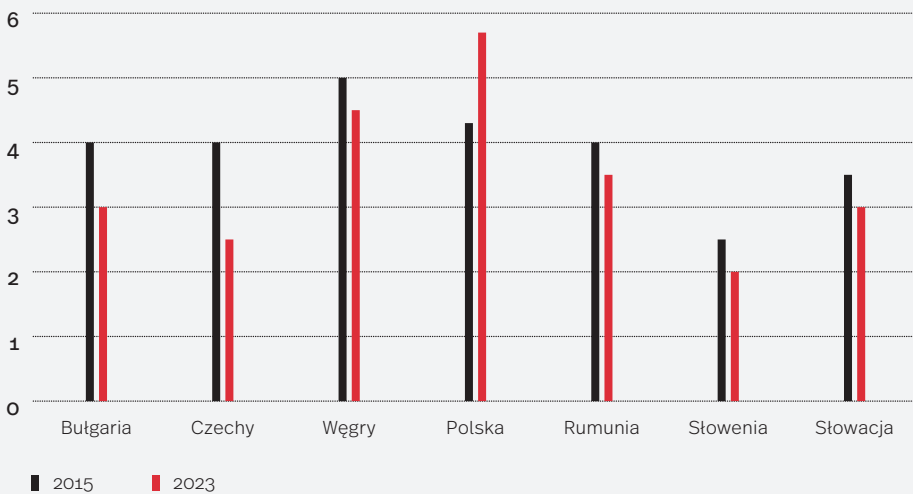
Biorąc pod uwagę, że edukacja najlepiej przeciwdziała wykluczeniu społecznemu, nie powinno dziwić, że na kształcenie przeznaczono w krajach CEE ponad 40 proc. środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Interwencja EFS była w znacznym stopniu adresowana do grup specjalnych. Duża część uczestników miała niski poziom wykształcenia (ISCED 1 i 2, czyli w przypadku Polski wykształcenie na poziomie podstawowym lub gimnazjalnym). Stanowili oni 37 proc. wszystkich beneficjentów wsparcia (największy odsetek odnotowano w Czechach i na Słowacji). Statystyki różniły się zakresem interwencji. Wysoki odsetek nisko wykształconych uczestników spowodowany był nie tylko celowaniem w tę grupę, ale także zakresem projektów. Uczniowie szkół średnich mogli zawiązać statystyki. Z drugiej strony odnotowano większy udział osób dobrze wykształconych wśród uczestników projektów skierowanych do bezrobotnych, niż ich odsetek wśród osób zarejestrowanych w urzędach pracy (w Polsce) (Imapp, 2017).

▼ Wykres 16. Wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy w V4 w latach 2007-2023



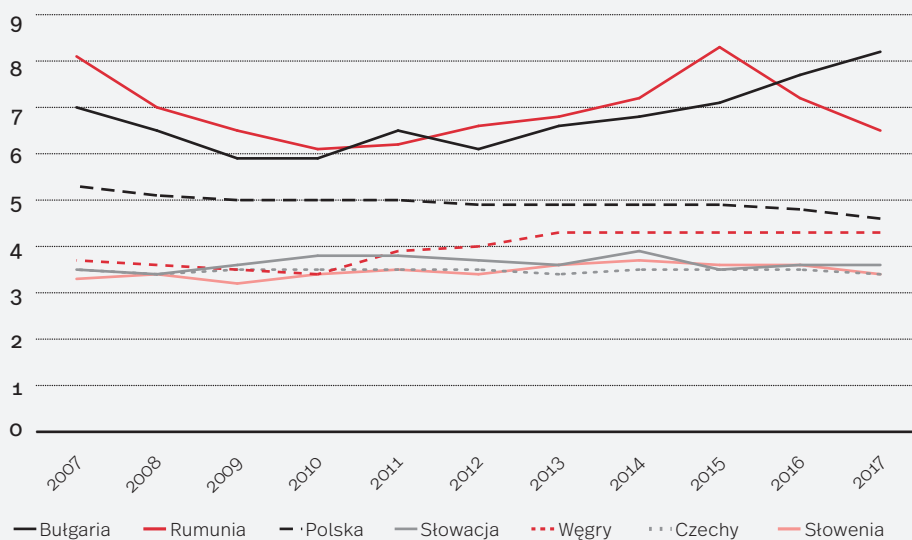
Źródło: Imapp (2017).

▼ Wykres 17. Wpływ środków unijnych na PKB krajów CEE w latach 2007-2014



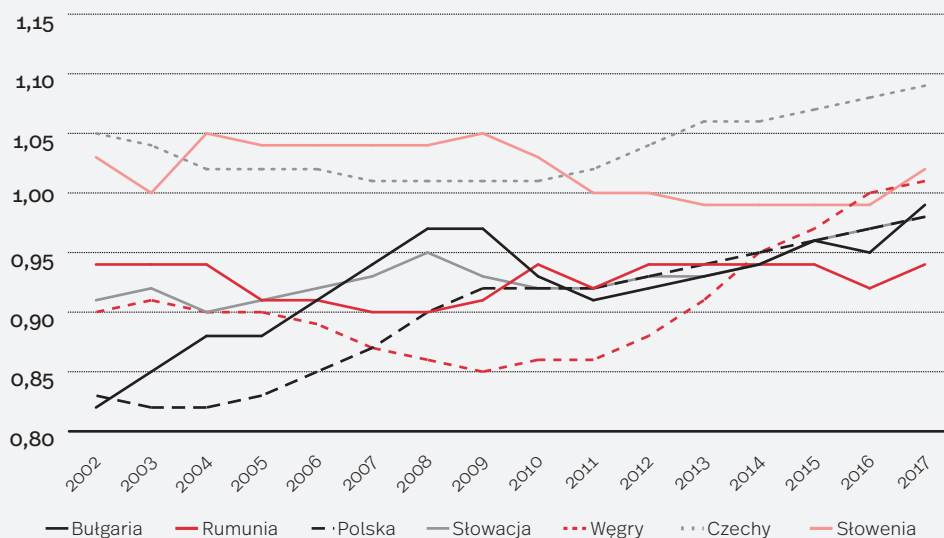
Źródło: Imapp (2017).

▼ Wykres 18. Rozkład nierówności dochodów w państwach członkowskich UE za pomocą kwintylowego współczynnika zróżnicowania dochodów



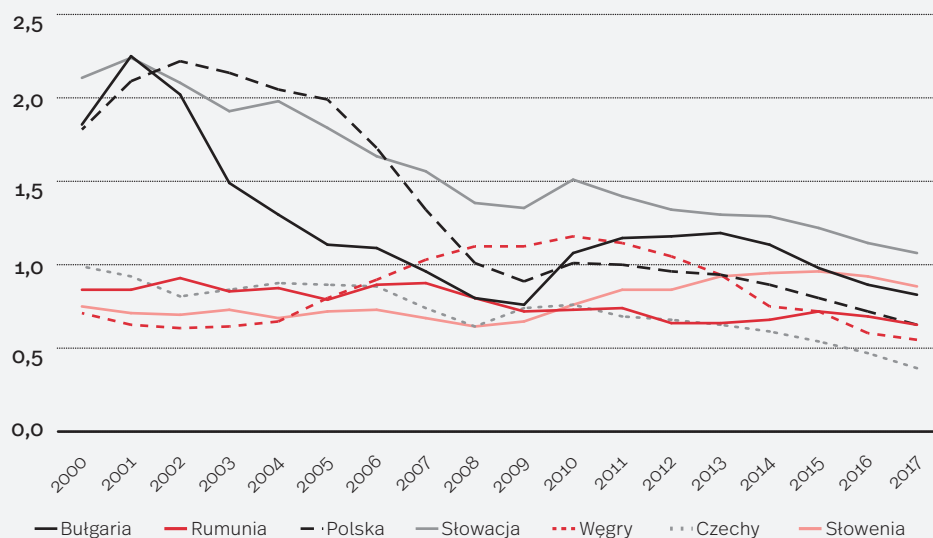
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 19. Tempo konwergencji zatrudnienia w krajach CEE względem średniej UE-28



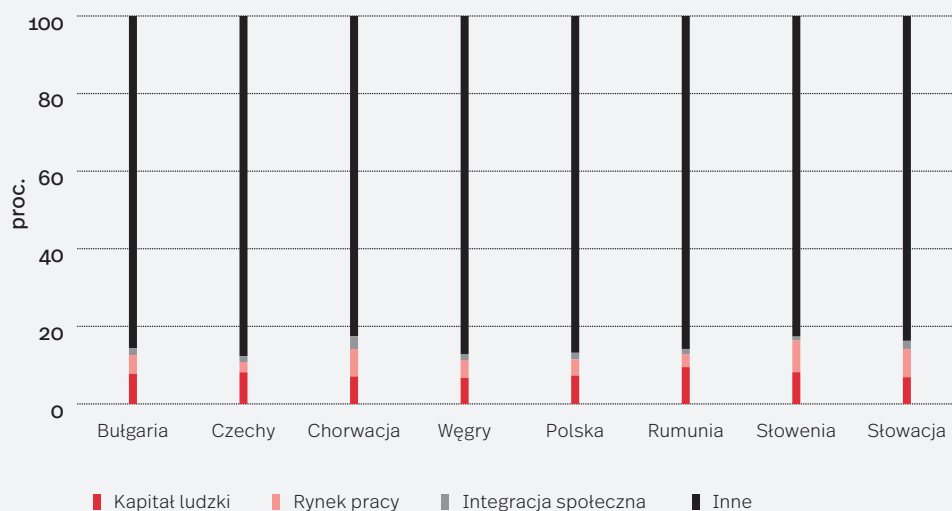
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 20. Tempo konwergencji stopy bezrobocia w krajach CEE względem średniej UE-28



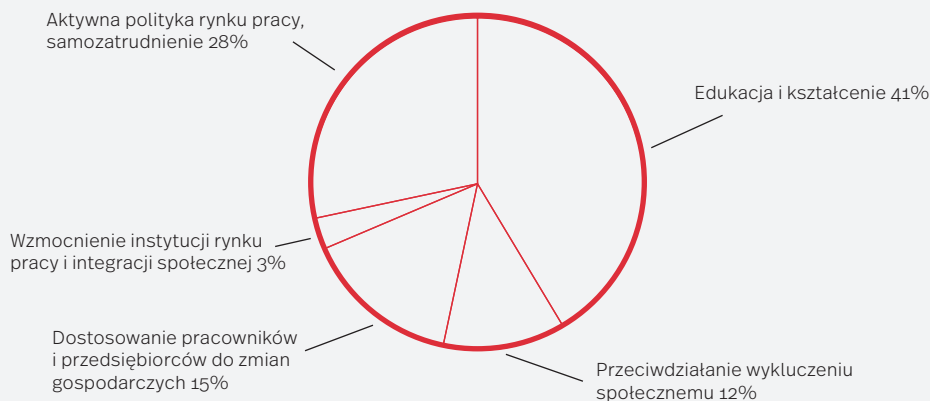
Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 21. Udział dofinansowania z UE przeznaczonego na kapitał ludzki i rynek pracy w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (mld EUR)



Źródło: Imapp (2017).

▼ Wykres 22. Alokacje według obszaru wsparcia w krajach V4 + 4 (proc.)

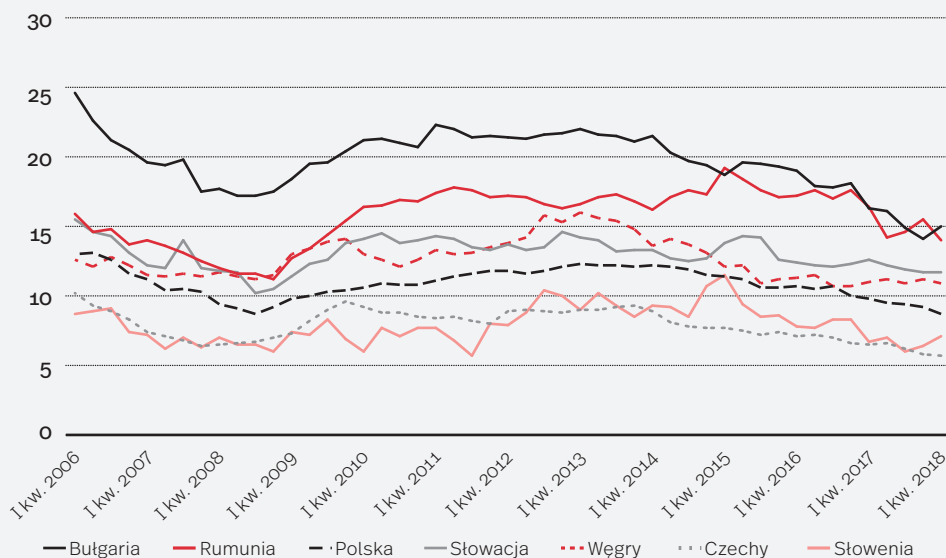


Źródło: Imapp (2017).

Odsetek osób w wieku 15-24 lat nieuczestniczących w kształceniu, zatrudnieniu lub szkoleniu (NEET) był najwyższy w Bułgarii i Rumunii. W pozostałych krajach V4 + 4 odsetek młodzieży

NEET był zbliżony do średniej UE. Jednak uczenie się przez całe życie (LLL) było zdecydowanie mniej rozpowszechnione w krajach V4 + 4 niż w innych państwach członkowskich.

▼ Wykres 23. Odsetek osób w wieku 15-24 lat niepracujących i nieuczących się (NEET)

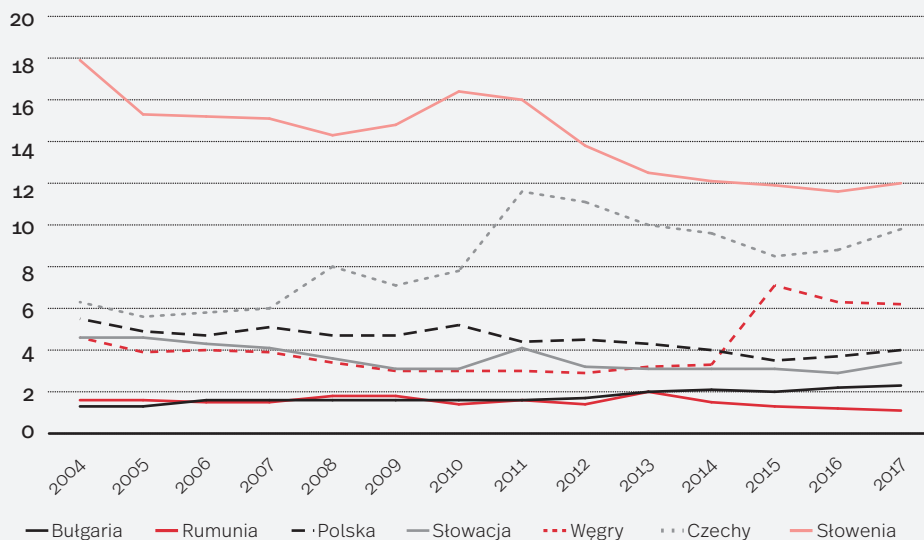


Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Wskaźniki uczestnictwa w uczeniu się przez całe życie również są niepokojące. Mimo skoncentrowanych inwestycji w kapitał ludzki, wskaźniki w Polsce i na Słowacji były niskie na

początku perspektywy finansowej i znacznie spadły w jej ostatnim roku, natomiast wzrosły tylko na Węgrzech i w Czechach (Imapp, 2017).

Wykres 24. Wskaźnik uczenia się przez całe życie (LLL) wśród osób w wieku 25-64 (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

**1,5 mln**  
uczestników projektów EFS znalazło zatrudnienie

**38-74 proc.**  
szacowana efektywność zatrudnienia

Głównym celem dużej części działań finansowanych przez EFS było wsparcie zatrudnienia. Według zagregowanych wskaźników rezultatu, ok. 1,5 mln uczestników projektów w krajach V4 + 4 znalazło zatrudnienie. Efektywność zatrudnienia jest trudna do oszacowania (wskaźnik rezultatu nie był konsekwentnie wyliczany we wszystkich państwach członkowskich). Zgodnie z dokładnymi szacunkami dla Czech i Polski, efektywność zatrudnienia była bliska 70 proc. (dla Polski 67-74 proc., a dla Czech 74 proc.). Według szacunków dla Węgier efektywność zatrudnienia wyniosła ok. 38 proc. w ciągu 6 miesięcy od zakończenia projektu. Interwencje w zakresie zatrudnienia dotyczące osób niepełnosprawnych na Węgrzech zapewniły 29-procentową



efektywność zatrudnienia. Jednym z kluczowych mierników wpływu interwencji są wskaźniki oparte na uzyskanych kwalifikacjach i certyfikacjach. Według szacunków interwencje EFS w krajach V4 + 4 wygenerowały ponad 3,8 mln kwalifikacji, co oznacza że jeden na pięciu uczestników projektów z zakresu kapitału ludzkiego uzyskał lub potwierdził swoje kwalifikacje. Szacunki nie obejmują kwalifikacji nabytych, ale niecertyfikowanych, innych pozytywnych wpływów lub udziału w projektach szkoleniowych. Według szacunków było to dodatkowe ok. 6 mln takich kwalifikacji we wszystkich krajach V4 + 4 (Imapp, 2017).

Zmiany na poziomie indywidualnym obserwowane przez bezpośrednich beneficjentów wsparcia nie zawsze znajdowały odzwierciedlenie w liczbach globalnych. Wskaźniki rynku pracy w dużym stopniu odzwierciedlają zmiany, które wykraczają poza zakres interwencji współfinansowanych ze środków UE. Patrząc na różnicę między 2007 r. a 2015, nastąpił niekorzystny rozwój sytuacji na rynku pracy, któremu nie udało się w wystarczającym stopniu przeciwdziałać za pomocą wsparcia z EFS. Jednocześnie popyt na pracę w populacji V4 + 4 poprawił się, w szczególności na Węgrzech, w Polsce i w Czechach (Imapp, 2017).

#### Wybrane efekty polityki spójności realizowanej w perspektywie finansowej 2007-2013 wpływające na rozwój wybranych krajów CEE

**W Czechach** uproszczony system alokacji finansowych dla szkół pozwolił 90 proc. szkół podstawowych i średnich uczestniczyć w projektach poprawy jakości. Projekty EFS przyniosły także poprawę sytuacji indywidualnych odbiorców wsparcia: 94 proc. uczestników, którzy ukończyli projekty związane z zatrudnieniem, znalazło zatrudnienie lub kontynuowało naukę, a 68 proc. z nich przypisało poprawę uczestnictwu w projekcie.

**W Bułgarii** szczególnie udane projekty zmniejszyły analfabetyzm osób dorosłych i poprawiły dostęp dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi do szkół. W rezultacie ponad połowa wszystkich dzieci ze specjalnymi potrzebami edukacyjnymi dołączyła do ogólnego systemu szkolnego w 450 instytucjach edukacyjnych.

**Na Słowacji** programy wspierające kształcenie zawodowe młodzieży były szczególnie skuteczne i pomogły uczestnikom w znalezieniu zatrudnienia.

**Na Węgrzech** projekty dotyczące zatrudnienia były szczególnie skuteczne dla uczestników, którzy opuścili rynek pracy, aby opiekować się osobą niesamodzielną oraz dla bezrobotnych powyżej 50. roku życia.

**W Rumunii** najbardziej udanymi były projekty integracji społecznej skoncentrowane na specjalnych grupach. Szeroko zakrojone wsparcie pomogło w efektywnym wykorzystaniu finansowania i uzyskaniu zadowalającego efektu.

Źródło: Imapp (2017).

### Wybrane efekty polityki spójności realizowanej w perspektywie finansowej 2007-2013 wpływające na rozwój Polski

Szacuje się, że ponad 11 proc. średniorocznego wzrostu PKB Polski w okresie 2004-2016 było efektem realizacji przedsięwzięć współfinansowanych z funduszy unijnych. Dystans między Polską a UE-28 mierzony PKB na mieszkańca (w PPS – standard siły nabywczej) wyraźnie zmalał – o 21 p.p., z czego prawie 1/5 było efektem realizacji polityki spójności.

Dzięki wydatkom unijnym nakłady brutto na środki trwałe były wyższe o ponad 30 proc., a stopa inwestycji była wyższa o co najmniej 5 p.p. ponad poziom, jaki byłby obserwowany w sytuacji braku pomocy finansowej UE.

Odnotowano pozytywny wpływ na wydajność pracy – wykorzystanie środków z funduszy europejskich doprowadziło do zmniejszenia różnicy wydajnością pracy w Polsce i średnią dla UE-28 o ok. 2 p.p. Fundusze unijne przyczyniły się do zwiększenia udziału nakładów na B+R w PKB – szacuje się, że w ostatnich latach wpływ ten wynosił ok. 0,3 p.p.

Niemal 1/5 (ok. 2,3 p.p.) przyrostu wskaźnika zatrudnienia w okresie 2004-2016 była efektem realizacji inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych. Liczbę miejsc pracy powstałych w wyniku realizacji inwestycji współfinansowanych z budżetu UE szacuje się na 500-600 tys.

Odnotowano znaczący wpływ na zmniejszenie stopy bezrobocia – była ona średnio o ok. 3 p.p. niższa niż gdyby nie realizowano inwestycji współfinansowanych z funduszy unijnych, co w ujęciu bezwzględny oznacza spadek liczby bezrobotnych o ponad pół miliona.

Korzystny wpływ funduszy europejskich dostrzega się również w przypadku ograniczenia zakresu ubóstwa relatywnego – o ok. 5 p.p.; polityka spójności przyczyniła się także do zmniejszenia nierówności dochodowych mierzonych współczynnikiem Giniego – o ok. 2,0-2,5 p.p.

Napływ funduszy europejskich do Polski doprowadził do poprawy wyniku sektora instytucji rządowych i samorządowych oraz wpłynął na relacje długu publicznego do PKB – fundusze europejskie spowodowały poprawę wyniku sektora o 1,1 p.p. i obniżenie długu o około 12 p.p.

Polityka spójności w niewielkim stopniu przyczyniła się do pogłębienia deficytu obrotów bieżących w relacji do PKB (średnio o 0,2 p.p. rocznie).

Źródło: Ministerstwo Rozwoju (2017).

### Lata 2014-2020 – obecnie prowadzona polityka spójności

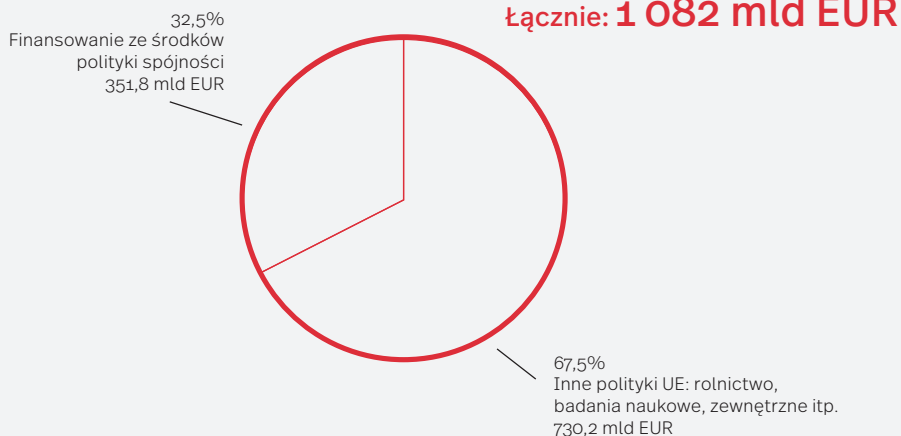
Obecnie prowadzona polityka spójności na lata 2014-2020 jest podporządkowana realizacji celów strategii „Europa 2020”. Koncentrują się one na inteligentnym i zrównoważonym rozwoju sprzyjającym włączeniu społecznemu w Unii Europejskiej oraz przeciwdziałaniu skutkom globalizacji zjawisk kryzysowych. W strategii

sformułowano następujące cele: zatrudnienie 75 proc. osób w wieku 20-64 lat, inwestycje w badania i rozwój na poziomie 3 proc. PKB Unii, obniżenie emisji gazów cieplarnianych o 20 proc. w porównaniu z 1990 r., 20 proc. energii pochodzące ze źródeł odnawialnych, wzrost efektywności energetycznej o 20 proc., obniżenie odsetka osób wcześniej kończących naukę do poziomu poniżej 10 proc., posiadanie wyższego wykształcenia przez co najmniej 40 proc. osób

w wieku 30-34 lata, zmniejszenie liczby osób żyjących w ubóstwie i dotkniętych wykluczeniem

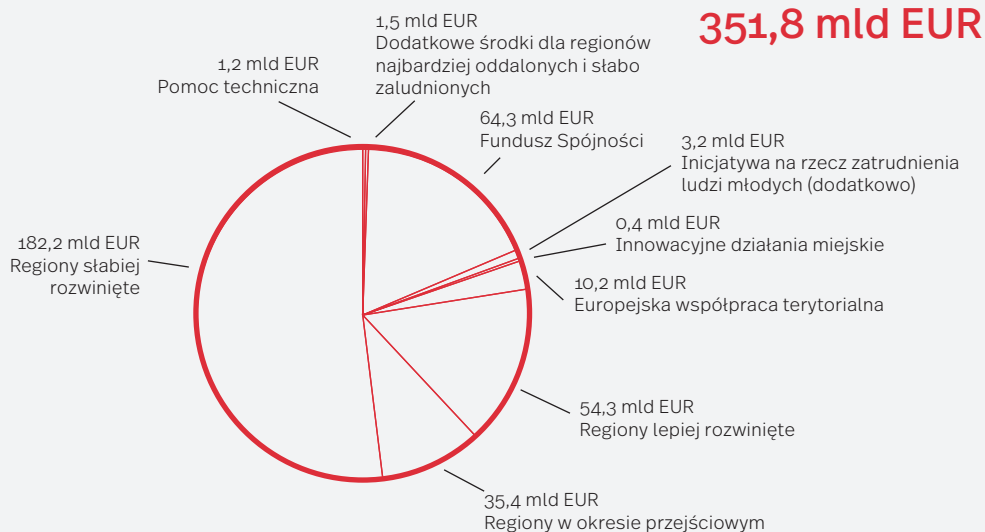
społecznym lub mogących się znaleźć w takiej sytuacji – o co najmniej 20 mln.

» **Wykres 25. Łączny budżet UE na lata 2014-2020**



Źródło: Komisja Europejska (2014).

» **Wykres 26. Finansowanie ze środków polityki spójności w latach 2014-2020**

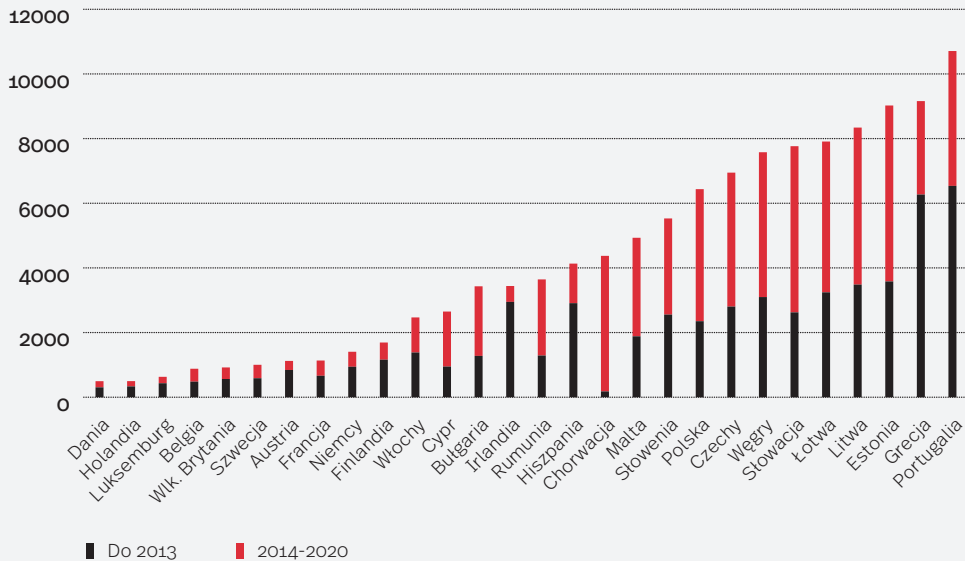


Źródło: Komisja Europejska (2014).

Największym beneficjentem polityki spójności w historii była Portugalia, w drugiej kolejności Grecja, następnie niewielkie kraje bałtyckie jak Estonia, Litwa i Łotwa. Także Słowacja, Węgry i Czechy były większymi beneficjentami

środków europejskich niż Polska jeśli mierzyć je jako środki przyznane *per capita*. Najmniej pieniędzy w przeliczeniu na mieszkańca dostali najbogatzi członkowie – Dania, Holandia, Luksemburg, Belgia, Wlk. Brytania i Szwecja.

Wykres 27. Środki z polityki spójności *per capita* otrzymane przez poszczególne kraje do 2013 r. i w latach 2014-2020 (EUR)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych: Komisja Europejska (2019).

### Polityka spójności jest dobra dla wszystkich

Konwergencja, na którą przeznaczono najwięcej środków w ramach polityki spójności, nie jest jedynie korzyścią dla regionu, który otrzymał wsparcie finansowe. Również płatnicy netto (jak i reszta świata) znacząco zyskali na rozwoju krajów CEE. Największymi inwestorami w gospodarkę CEE są Niemcy, Holandia i Francja. Dla zachodnich członków UE korzyści inwestowania są oczywiste: niższe koszty pracy bez konieczności przenoszenia produkcji do miejsc zbyt odległych

od tradycyjnych rynków oraz bez naruszania prawa pracy w rodzimym kraju.

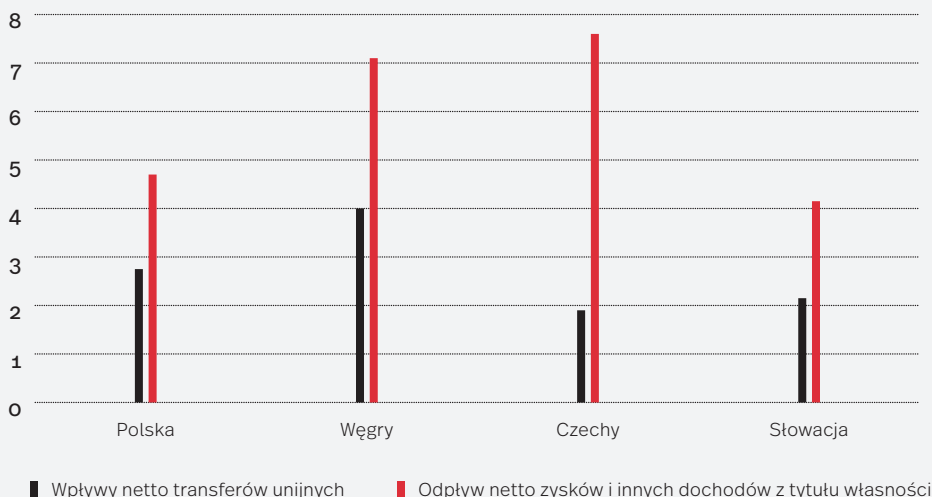
Po upadku komunizmu zachodni inwestorzy (zwłaszcza Niemcy) stopniowo stawali się właścicielami znacznej części kapitału krajów byłej Europy Wschodniej. Według Piketty'ego kapitał stanowił ok. jednej czwartej, jeśli weźmiemy pod uwagę całkowite zasoby środków trwałych (w tym mieszkań), a ponad połowę, jeśli ograniczymy się do własności firm (a nawet więcej w przypadku dużych firm). Badania Filipa Novokmeta dowiodły, że nierówności nie wzrosły tak silnie w Europie

Wschodniej, jak w Rosji, czy Stanach Zjednoczonych, dlatego że znaczna część wyższych dochodów z kapitału wschodnioeuropejskiego jest wydawana za granicą (Piketty, 2018).

W latach 2010-2017 roczny odpływ zysków i dochodów z nieruchomości stanowił średnio 4,7 proc. PKB w Polsce, 7,2 proc. na Węgrzech, 7,6 proc. w Czechach i 4,2 proc. na Słowacji, zmniejszając proporcjonalnie dochód narodowy tych krajów. Dla porównania, w tym samym okresie roczne transfery netto z Unii Europejskiej

(różnica między całkowitą otrzymaną kwotą a składkami wpłaconymi do budżetu UE) były wyraźnie niższe: 2,7 proc. PKB w Polsce, 4,0 proc. na Węgrzech, 1,9 proc. w Czechach i 2,2 proc. na Słowacji. Francja, Niemcy i Wielka Brytania są płatnikami netto do budżetu UE, ich składki wynoszą 0,3-0,4 proc. ich PKB. Oczywiście, można rozsądnie argumentować, że zachodnie inwestycje umożliwiły zwiększenie produktywności zainteresowanych gospodarek, a zatem wszyscy skorzystali (Piketty, 2018).

▼ Wykres 28. Wpływy i odpływy w V4 w latach 2010-2016 (proc. PKB, średnia roczna)

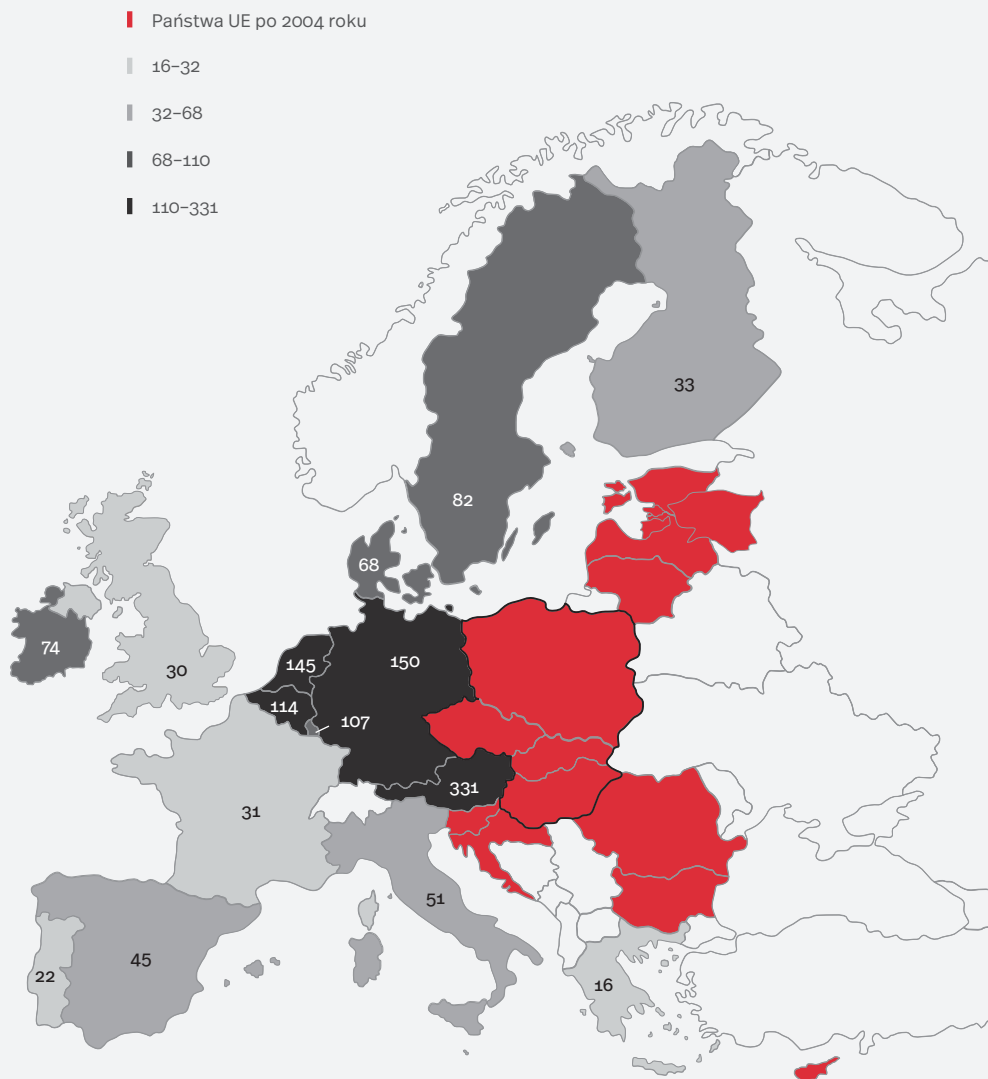


Źródło: Piketty (2018).

Jak zauważa Darvas, wskaźnik Piketty'ego obejmuje również reinwestowane zyski – czyli część zysków zagranicznych firm, które nie wypłynęły z Europy Środkowej, ale zostały tam zainwestowane. Większość zysków osiągniętych przez producentów w Europie Środkowej jest związana z ich eksportem do Niemiec, Chin i innych krajów świata – tak więc duża część tych zysków pochodzi od konsumentów spoza

Europy Środkowej, dlatego trudno dostrzec jaką część odpływu zysków zmniejsza dochody mieszkańców Europy Centralnej. Rozłam polityczny na linii Wschód-Zachód jest rzeczywiście kluczowym wyzwaniem dla UE, ale powodem nie jest fakt, że firmy zagraniczne wywierają niepożądany wpływ na europejskich obywateli lub że członkostwo w UE doprowadziło do strat finansowych (Darvas, 2018).

▼ **Rysunek 5.** Łączne korzyści ekonomiczne krajów starej Unii w odniesieniu do wpłat przeznaczonych na realizację polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej w latach 2007-2013 (mld EUR, proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Antosiewicz *et al.* (2017).

“ Znaczna część każdego euro, które trafia z UE do Polski wraca do Niemiec. (...) Polacy wykorzystują pieniądze do składania zamówień w niemieckim przemyśle budowlanym, na zakup niemieckich maszyn i ciężarówek. Tacy płatnicy netto jak Niemcy, powinni być zainteresowani istnieniem funduszy strukturalnych. Z ekonomicznego punktu widzenia Niemcy nie są bowiem płatnikiem netto, ale odbiorcą.”

Günther Oettinger, unijny komisarz ds. budżetu i zasobów ludzkich

Według szacunków łączna wartość korzyści uzyskiwanych przez kraje starej Unii z tytułu wdrażania programów polityki spójności w krajach V4 w latach 2007-2013 wyniosła blisko 75 mld EUR (w cenach stałych z 2005 r.). Oznacza to tym samym, że każde 1 EUR netto zainwestowane w realizację polityki spójności w V4 przez UE-15 na skutek dodatkowego eksportu, generuje dodatkowe 57 eurocentów, a 61 centów, jeśli uwzględnimy wyłącznie płatników netto (Zawistowski 2011).

Rozwój gospodarczy w takich krajach jak Polska, czy Słowacja, jest większy o jedną dwudziestą dzięki wydatkowaniu środków europejskich (Antosiewicz *et al.*, 2017). Jednocześnie środki te w 80 proc. wróciły do krajów, które je przekazywały. Realizacja polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej przyczyniła się w latach 2007-2015 do wzrostu eksportu krajów tzw. starej Unii (15 krajów członkowskich sprzed akcesji z 2004 r.) do państw Grupy łącznie o 225,8 mld EUR. Stanowi to ok. 0,2 proc. PKB krajów UE-15. Łączne korzyści gospodarcze krajów starej Unii z realizacji polityki spójności w Grupie Wyszehradzkiej w tym okresie wyniosły ok. 97 mld EUR. Państwa UE-15 przekazały na ten cel w ujęciu brutto ok. 120 mld EUR, a więc zyski w postaci dodatkowego eksportu oraz korzyści kapitałowych wyniosły ok. 80 proc. poniesionych nakładów. Ponadto, niektóre kraje zyskały znacznie więcej niż wpłaciły. Za każde 1 EUR transferu niemiecka gospodarka zyskiwała 1,5EUR, a austriacka przeszło 3 EUR.

Korzyści osiągnięte przed kraje UE-15 na skutek wykorzystywania funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności, które otrzymały kraje V4, obniżają koszty wdrażania polityki spójności. W przypadku Austrii (331 proc.), Niemiec (150 proc.), Holandii (145 proc.), Belgii (114 proc.) i Luksemburga (107 proc.) wartość wytworzona z tytułu dodatkowego eksportu na skutek wprowadzenia polityki spójności w krajach V4 zrekompensowała koszty wdrażania tej polityki.

## Lata 2021-2027 – nowa polityka spójności

W okresie obowiązywania następnego długoterminowego budżetu UE (lata 2021-2027) Komisja proponuje unowocześnienie polityki spójności – głównej polityki inwestycyjnej UE i jednego z jej najbardziej konkretnych przejawów solidarności (Komisja Europejska, 2018d). Celem działania jest zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej, a jednocześnie pomoc wszystkim regionom w pełnym wykorzystaniu globalizacji i wyposażenie wszystkich regionów w odpowiednie narzędzia do solidnego i trwałego wzrostu gospodarczego. Kwalifikacje do

# 330 mld EUR

tyle KE planuje przeznaczyć na spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną w latach 2021-2027

w zakresie finansowania w ramach europejskiej polityki spójności przeprowadza się w podziale na trzy kategorie: regiony słabo rozwinięte, regiony w okresie przejściowym i regiony lepiej rozwinięte (Komisja Europejska, 2018e).

### *Lepiej ukierunkowane podejście do rozwoju regionalnego*

Inwestycje polityki spójności nadal będą obejmować wszystkie regiony, zaklasyfikowane do jednej z trzech kategorii: słabiej rozwinięte, w okresie przejściowym, lepiej rozwinięte. Choć metoda przydziału funduszy w dużej mierze będzie oparta na wartości PKB na mieszkańca, to pod uwagę będą brane nowe kryteria, aby lepiej odzwierciedlić sytuację w terenie: bezrobocie młodzieży, niski poziom wykształcenia, zmiany

klimatu i działania związane z przyjmowaniem i integracją migrantów.

W ramach polityki spójności w dalszym ciągu wspierane będą oddolne strategie rozwoju i wzmocnienie pozycji władz lokalnych w zarządzaniu funduszami. Podniesiono rangę wymiaru miejskiego polityki spójności przeznaczając 6 proc. środków z EFRR na zrównoważony rozwój obszarów miejskich i ustanawiając nowy program tworzenia sieci kontaktów i budowania zdolności dla władz miejskich Europejskiej inicjatywy miejskiej (Komisja Europejska, 2018d).

W porównaniu do 11 celów tematycznych na lata 2014-2020, nowa polityka spójności będzie skoncentrowana na 5 priorytetach, w realizowaniu których UE ma najlepsze możliwości osiągnięcia sukcesu.

“*Proponujemy politykę spójności dla wszystkich regionów – politykę, która nie pozostawia nikogo w tyle. Uczyniliśmy ją bardziej elastyczną w celu dostosowania jej do nowych priorytetów i lepszej ochrony naszych obywateli. Uprościliśmy także przepisy, co przyniesie korzyści wszystkim podmiotom – począwszy od małych przedsiębiorstw i przedsiębiorców po szkoły i szpitale, którym łatwiej będzie pozyskać fundusze.*”

Corina Crețu, Komisarz ds. polityki regionalnej

#### 5 priorytetów inwestycyjnych polityki spójności po 2020 r.

1. Europa bardziej inteligentna dzięki innowacjom, cyfryzacji, transformacji gospodarczej oraz wsparciu dla małych i średnich przedsiębiorstw.
2. Europa bardziej przyjazna dla środowiska, bezemisyjna, wdrażająca porozumienie paryskie i inwestująca w transformację sektora energetycznego, w odnawialne źródła energii oraz w walkę ze zmianą klimatu.
3. Europa lepiej połączona, z siecią transportu strategicznego i siecią cyfrową.
4. Europa o silniejszym wymiarze społecznym, realizująca cele europejskiego filaru praw socjalnych i inwestująca w wysokiej jakości zatrudnienie, edukację, umiejętności, integrację społeczną i równy dostęp do opieki zdrowotnej.
5. Europa bliżej obywateli, dzięki wspieraniu lokalnych strategii rozwoju i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich w całej UE.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2018e).



▼ **Tabela 7.** Wysokość planowanych środków w ramach polityki spójności w latach 2021-2027 oraz zmiana w relacji do poprzedniego okresu finansowania

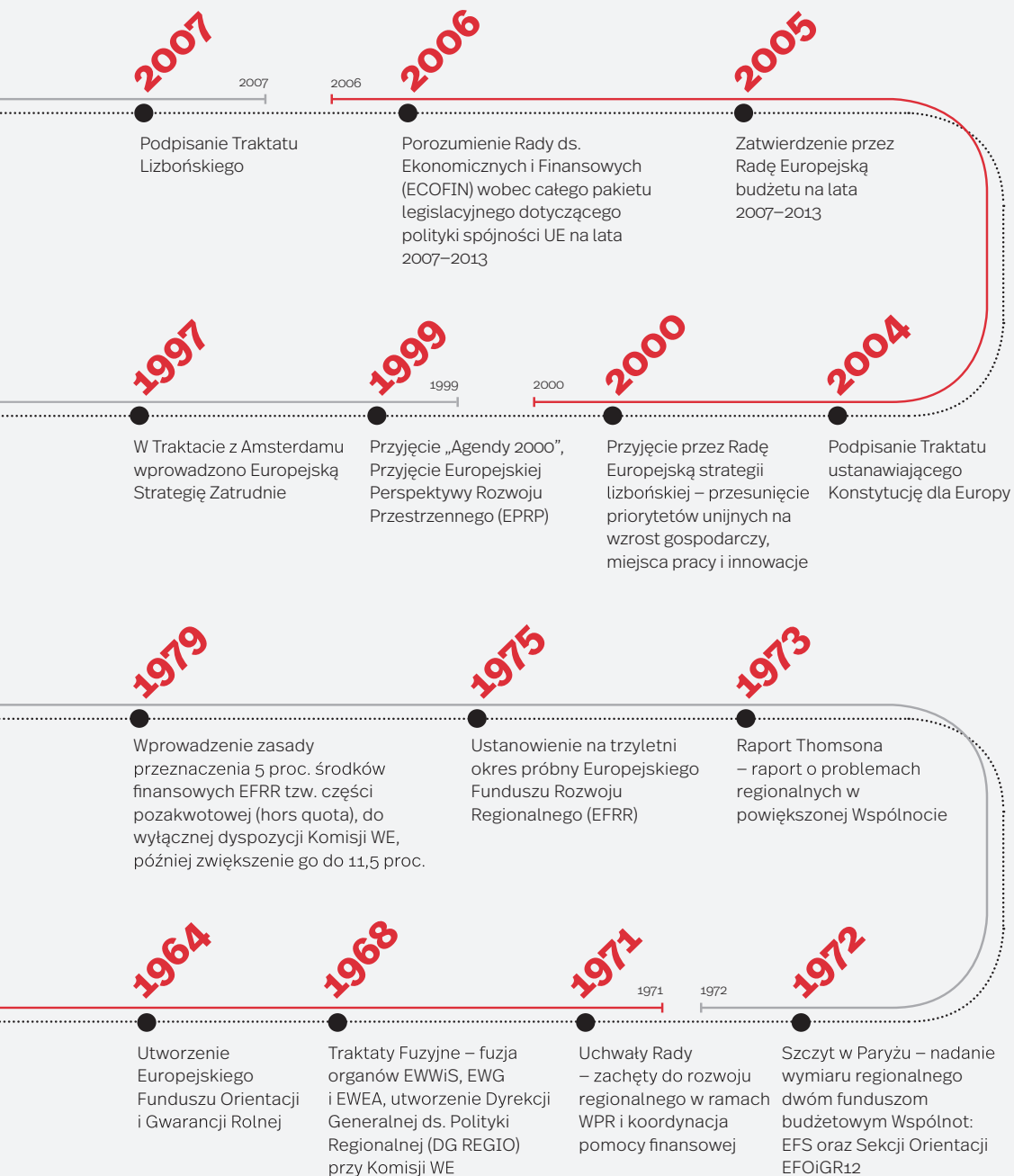
| Kraj       | Alokacja środków w latach 2021-27 |   | Intensywność pomocy |   |
|------------|-----------------------------------|---|---------------------|---|
|            | mld euro<br>w cenach<br>z 2018 r  | Zmiana<br>w stosunku<br>do okresu<br>2014-2020<br>(proc.) | euro na<br>osobę    | Zmiana<br>w stosunku<br>do okresu<br>2014-2020<br>(proc.) |
| Malta      | 0,6                               | -24   | 197                 | -28   |
| Czechy     | 17,8                              | -24   | 242                 | -25   |
| Polska     | 64,4                              | -23   | 239                 | -24   |
| Węgry      | 17,9                              | -24   | 260                 | -22   |
| Estonia    | 2,9                               | -24   | 317                 | -22   |
| Słowacja   | 11,8                              | -22   | 310                 | -22   |
| Niemcy     | 15,7                              | -21   | 27                  | -20   |
| Irlandia   | 1,1                               | -13   | 33                  | -17   |
| Luksemburg | 0,1                               | 0   | 16                  | -14   |
| Litwa      | 5,6                               | -24   | 278                 | -12   |
| Słowenia   | 3,1                               | -9  | 213                 | -11   |
| Francja    | 16                                | -5  | 34                  | -9  |
| Szwecja    | 2,1                               | 0   | 31                  | -6  |
| Portugalia | 21,2                              | -7  | 292                 | -5  |
| Belgia     | 2,4                               | 0   | 31                  | -5  |
| Cypr       | 0,9                               | 2   | 147                 | -5  |
| Austria    | 1,3                               | 0   | 21                  | -4  |
| Dania      | 0,6                               | 0   | 14                  | -3  |
| Holandia   | 1,4                               | 0   | 12                  | -3  |
| Łotwa      | 4,3                               | -13   | 308                 | 0   |
| Chorwacja  | 8,8                               | -6  | 298                 | 0   |
| Finlandia  | 1,6                               | 5   | 42                  | 2   |
| Hiszpania  | 34                                | 5   | 105                 | 3   |
| Włochy     | 38,6                              | 6   | 91                  | 5   |
| Grecja     | 19,2                              | 8   | 254                 | 12  |
| Bułgaria   | 8,9                               | 8   | 178                 | 15  |
| Rumunia    | 27,2                              | 8   | 196                 | 17  |

Źródło: opracowanie własne na podstawie: Komisja Europejska (2018b).

Rysunek 6. Kalendarium polityki spójności



Źródło: opracowanie własne.



Większość inwestycji ze środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności będzie ukierunkowana na dwa podstawowe cele: Europa bardziej inteligentna i Europa bezemisyjna, bardziej przyjazna dla środowiska. W zależności od ich względnej możliwości, państwa członkowskie zainwestują w te priorytety od 65 proc. do 85 proc. swoich przydziałów inwestycyjnych z obydwu funduszy. „Koncentracja tematyczna”, tj. przyporządkowanie zasobów określonym celom polityki nie będzie się już odbywać na szczeblu regionalnym, lecz na szczeblu krajowym. Umożliwi to większą elastyczność w planowaniu poszczególnych programów z funduszy UE w celu lepszego dostosowania ich do konkretnych potrzeb regionalnych.

Zgodnie ze zobowiązaniem podjętym przez Komisję we wniosku w sprawie następnego długoterminowego budżetu UE, inwestycje z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności mają pomóc w osiągnięciu celu budżetowego, zgodnie z którym co najmniej 25 proc. wydatków UE powinno służyć realizacji działań w dziedzinie klimatu. Realizacja tego celu w zakresie programów objętych polityką

spójności będzie monitorowana (Komisja Europejska, 2018e).

Ze względu na rozproszenie przepisów dotyczących poszczególnych funduszy UE wdrażanych w ramach partnerstwa z państwami członkowskimi, tzw. zarządzanie dzielone utrudnia funkcjonowanie organów zarządzających programami. Jednocześnie zniechęca to przedsiębiorców do składania wniosków. Dlatego Komisja zaproponowała wdrożenie w ramach zarządzania dzielonego jednego zbioru przepisów dla 7 funduszy UE: Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Społecznego+, Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego, Funduszu Azylu i Migracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu na rzecz Zarządzania Granicami i Wiz. Jednolity zbiór przepisów ułatwi pracę zarówno zarządzającym programami, jak i ich beneficjentów. Ułatwi to także synergię, np. między Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego i Europejskim Funduszem Społecznym+, w kontekście zintegrowanych planów rozwoju miast, na rzecz rewitalizacji zdegradowanych obszarów miejskich (Komisja Europejska, 2018e).

## Rozdział 2. Jakie wyzwania stoją przed Europą i CEE?

Pięciu priorytetom inwestycyjnym polityki spójności po 2020 r. można przypisać kluczowe wyzwania społeczne, ekonomiczne

i środowiskowe, jakie stoją na przeszkodzie zrównoważonego rozwoju regionu Europy Środkowo-Wschodniej.

“*Czekają nas ogromne wyzwania. Naszym zadaniem jest je kształtować. Jeśli chcemy odgrywać rolę w przyszłości, to musimy ją odegrać już dziś. Musimy zadbać o to, by wszystko, co robimy przesiąknięte było ideą europejskiego modelu społecznego. Europa jest bowiem tarczą chroniącą nas wszystkich, nas, którzy ten wspaniały kontynent możemy nazywać naszym domem.*”

Jean-Claude Juncker, przewodniczący Komisji Europejskiej (2014)

### Wyzwania ekonomiczne

#### Koniunktura gospodarcza

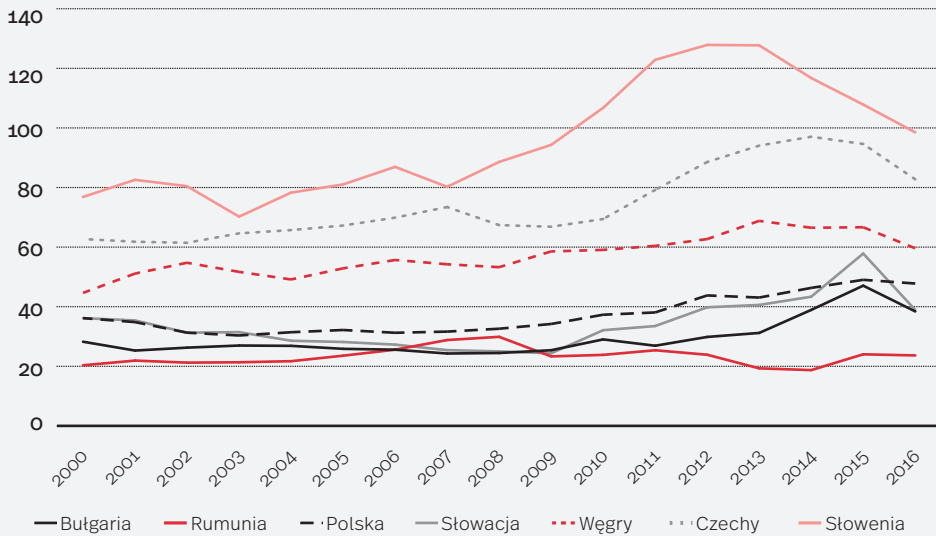
Od akcesji pierwszych członków z Europy Środkowo-Wschodniej do UE, Wspólnota doświadczyła dwóch poważnych kryzysów. Pierwszy rozpoczął się w I kwartale 2008 r., utrzymując recesję przez pięć kwartałów. Kryzysowi towarzyszyło załamanie konsumpcji, co zanotowały wskaźniki nastrojów konsumenckich – spadek o ponad 60 pkt. Drugi był kryzysem zadłużenia strefy euro trwającym do III kwartału 2011 r. Kryzys z 2008 r. najwyraźniej dotknął kraje bałtyckie (wyłączając Polskę), w których spadki realnego PKB przekroczyły 20 proc. Analizy zachowania składnika cyklicznego realnego PKB wskazują, że w niektórych krajach rozpoczyna się już faza dekoniunktury, a najsilniejszy trend wzrostowy dotyczy wahań realnego PKB w Polsce. Pojawiające się oznaki załamania konsumpcji, którym towarzyszy spadek aktywności produkcyjnej (wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej odnotowały niższe wartości

wskaźnika koniunktury przemysłowej (ICI) w latach 2017-2018 od średniej UE-28), a także pogarszające się nastroje konsumenckie, wskazują na nadchodzącą kolejną recesję w UE-28 i Europie Środkowo-Wschodniej (Adamowicz *et al.*, 2018).

#### Gospodarka oparta na wiedzy

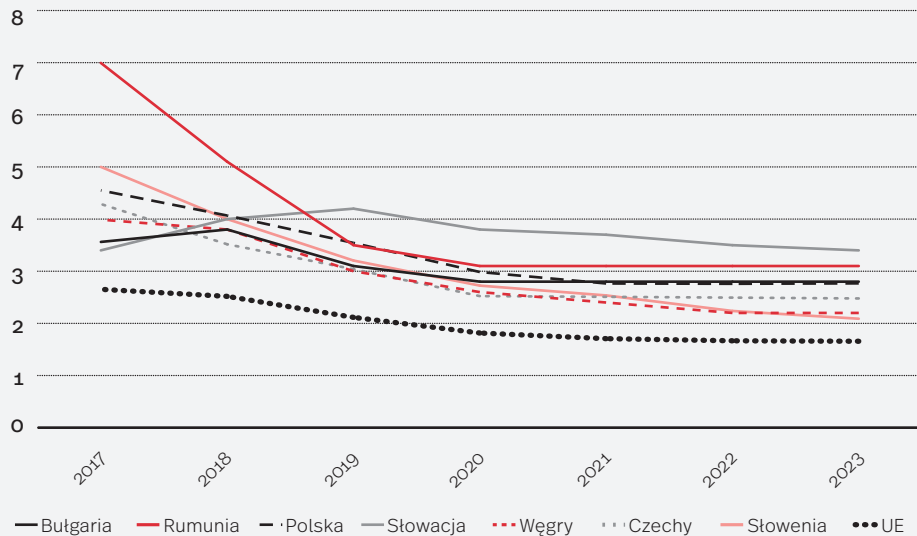
Jednym z trzech priorytetów strategii „Europa 2020” jest rozwój gospodarki opartej na wiedzy i innowacji. Jednak nakłady na badania i rozwój (B+R) krajów Europy Środkowo-Wschodniej są znacznie poniżej wartości docelowych. Postęp wzrostu środków na działalność badawczą *per capita* jest realizowany w niewielkim stopniu. Jedyne Czechy i Słowenia wykazywały znacznie wyższą intensywność wydatkowania środków na B+R, choć i tak nie osiągnęły średniej UE-28 w 2016 r. Na tle krajów Europy Środkowo-Wschodniej znikome postępy poddają pod wątpliwość zarówno prawdopodobieństwo realizacji celów strategii „Europa 2020”, jak i dorównania pozostałym członkom Wspólnoty.

▼ Wykres 29. Tempo konwergencji wydatków na B+R w krajach CEE względem średniej UE-28



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

▼ Wykres 30. Prognoza dynamiki PKB w cenach stałych w CEE w latach 2017-2023 (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych IMF.

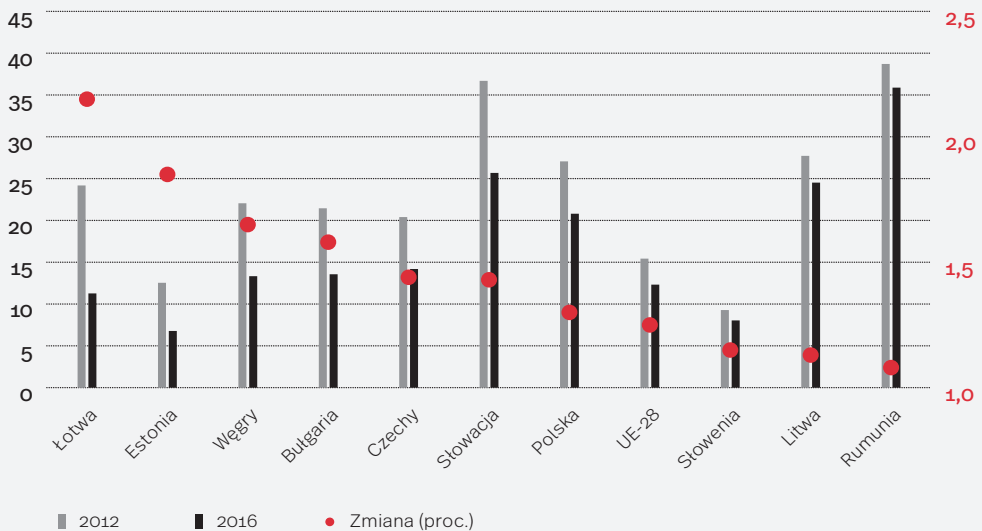
W latach 2010-2017 kraje Europy Środkowo-Wschodniej dynamicznie zwiększyły odsetek osób z wyższym wykształceniem wśród osób w wieku 30-34 lata. Największy sukces odniosła Litwa (14,2 p.p.) i Polska (10,2 p.p.), najmniejszy zaś Bułgaria (4,8 p.p.) i Węgry (6 p.p.). Ukierunkowanie polityki edukacyjnej na upowszechnienie wyższego wykształcenia w grupie wiekowej 30-34 lata pozwoliło osiągnąć i przekroczyć cel strategii „Europa 2020”. Jedynie Bułgaria pozostaje krajem, w którym pułap ten może okazać się nieosiągalny.

### Luka VAT

Podatek od towarów i usług jest największym źródłem dochodów budżetowych państwa, stąd więc wielkość i stabilność wpływów z tytułu tego podatku jest niezwykle istotna. W niemal

wszystkich krajach regionu luka VAT przewyższała średnią unijną. Utrata potencjalnych dochodów w UE-11 w 2016 r. z tytułu podatku VAT wyniosła około 24,6 mld EUR, a w 2015 r. stanowiła 17,9 proc. utraty dochodów w całej Unii Europejskiej. Analizując Wykres 31 można zauważyć, że choć kraje Europy Środkowo-Wschodniej są zbliżone pod względem struktury gospodarki, a ponadto na bardzo podobnym poziomie rozwoju gospodarczego, to ściągalność VAT-u istotnie się różni. Między rokiem 2012 a 2016 lukę VAT najefektywniej ograniczyła Łotwa i Estonia, zaś w najmniejszym stopniu udało się to w Rumunii. Różnicowane osiągnięcia wynikają z różnic w efektywności instytucji, wsparcia ich działań funkcjonalnymi narzędziami informatycznymi oraz stopnia komplikacji reguł podatkowych.

▼ Wykres 31. Luka w VAT w krajach UE-11 w latach 2012-2016 (proc. przychodów podatkowych)



Źródło: CASE (2018).

### Rynek mieszkaniowy

Prawie wszystkie kraje Europy Środkowo-Wschodniej realizują jeden szczególny model

rynku mieszkaniowego, odmienny od tego, który występuje w Europie Zachodniej czy Południowej. Charakterystyczny dla tego modelu

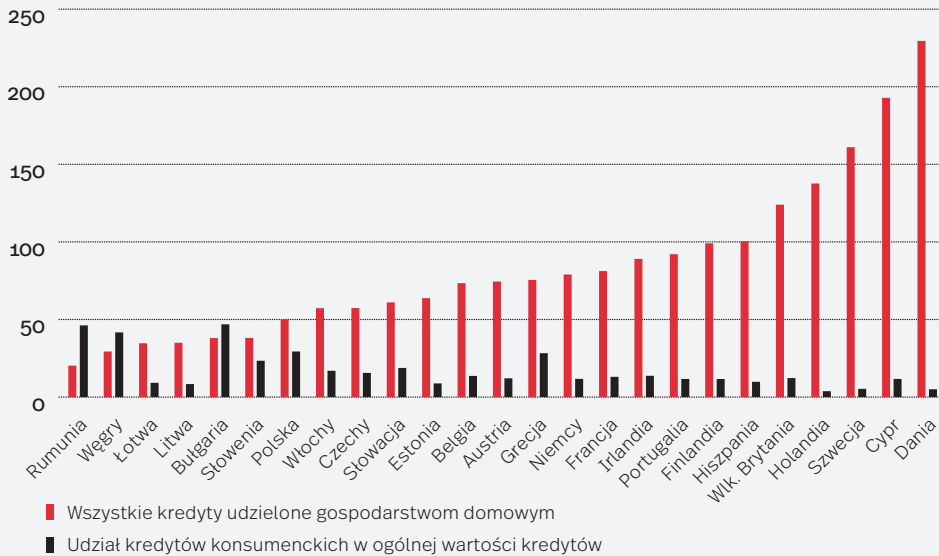
jest niski poziom utowarowienia mieszkań. Mieszkańcy krajów UE-11 traktują domy jako dobro rodzinne, nie zaś jako towar bądź aktywo finansowe. Skutkiem tego jest niska podaż mieszkań pod wynajem, a czynsz za wynajem dostępnej części jest bardzo wysoki, co odzwierciedla znacznie wyższy stosunek czynszu do dochodu w krajach regionu niż w starych krajach członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto w krajach UE-11 występuje niska podaż mieszkań socjalnych, słabo rozwinięty rynek wynajmu przy jednocześnie wysokim odsetku młodych dorosłych mieszkających z rodzicami (Czerniak, 2018).

### Zadłużenie gospodarstw domowych

Gospodarstwa domowe w krajach Europy Środkowo-Wschodniej charakteryzują się

zadłużeniem o innej strukturze niż w krajach Europy Zachodniej. Zobowiązania kredytowe gospodarstw domowych są nie tylko niższe od europejskiego lidera – Danii, gdzie kredyty hipoteczne wykorzystuje się do finansowania drobnej działalności gospodarczej, ale też w porównaniu z krajami mało zadłużonymi jak Niemcy, Włochy, czy Austria. Czesi, Słowacy i Estończycy charakteryzują się najwyższym zadłużeniem w regionie z tytułu kredytów hipotecznych, natomiast gospodarstwa domowe w Bułgarii, Rumunii i na Węgrzech zadłużają się przede wszystkim za pomocą kredytów konsumenckich. Najprawdopodobniej jest to skutek ubóstwa. Tak nieracjonalny sposób zaciągania zobowiązań powoduje ryzyko popadnięcia w „spirale zadłużenia”. Polskie gospodarstwa domowe lokują się między tymi dwoma schematami (Lissowska, 2018).

▸ Wykres 32. Kredyty jako odsetek dochodów do dyspozycji (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Lissowska (2018).



## Wyzwania społeczne

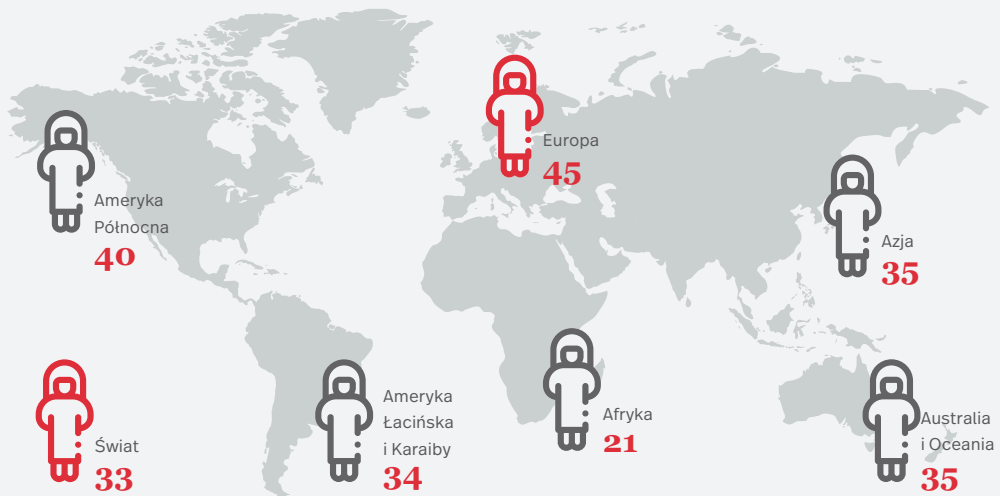
Do 2060 r. udział Europejczyków w ogólnej liczbie ludności świata spadnie poniżej 5 proc. Populacja żadnego z państw członkowskich nie będzie wtedy stanowić więcej niż 1 proc. ludności świata. Sytuacja jest szczególnie poważna

na Litwie, gdzie – na podstawie obecnych założeń – przewiduje się, że liczba ludności do 2080 r. spadnie o więcej niż jedną trzecią. W Słowacji, Grecji, Portugalii i Bułgarii liczba ludności spadnie o około 30 proc. (Komisja Europejska, 2017).

### ➤ Rysunek 7. Mediana wieku w podziale na regiony świata

Europejczycy zostaną najstarszym społeczeństwem na świecie do 2030 r.

Mediana wieku w podziale na regiony świata



Źródło: Komisja Europejska (2017).

## Zdrowie starzejącego się społeczeństwa

Znacząco wydłużyło się przeciętne trwanie życia. W przypadku mężczyzn wzrosło ono z 43 lat w 1900 r. do szacowanych 82 lat w 2050 r., w przypadku kobiet wynosiło 46 lat, a obecnie oczekuje się, że do 2050 r. wzrosnie do 87 lat. Dłuższe życie nie zawsze jednak oznacza życie w dobrym zdrowiu: prawie 50 milionów osób w UE-27 cierpi na choroby przewlekłe, a co roku niemal pół miliona osób w wieku produkcyjnym

umiera przedwcześnie z tego powodu. Tych zgonów można uniknąć dzięki skuteczniejszej polityce zdrowia publicznego i profilaktyki lub bardziej efektywnej opiece zdrowotnej świadczonej w odpowiednim czasie. Ponadto społeczeństwo europejskie zmagają się z wieloma nowymi problemami, takimi jak stres, depresja, otyłość, choroby uwarunkowane środowiskowo, czy uzależnienie od technologii (Komisja Europejska, 2017).

## System zabezpieczeń społecznych

Obecnie prawie jedna trzecia ludności powyżej 65. roku życia mieszka sama, a prawie dwie trzecie ludzi powyżej 75. roku życia korzysta z opieki nieformalnej, świadczonej głównie przez najbliższą rodzinę. Co szósta starsza osoba żyje w biedzie, przy czym starsze kobiety są szczególnie narażone na otrzymywanie niskich emerytur wskutek niepełnego stażu pracy. Wszystkie te czynniki będą miały wpływ na stabilność finansową systemów opieki społecznej, a przez to na sytuację budżetową poszczególnych krajów. Można oczekiwać, że w UE-27 wydatki związane z emeryturami wzrosną w 2030 r. do 12,4 proc. PKB, wydatki na opiekę zdrowotną – do 7,7 proc. PKB, a na opiekę długoterminową – do 2,4 proc. PKB. Na każdą osobę starszą w 2060 r. będą przypadać jedynie dwie osoby w wieku produkcyjnym, w porównaniu z czterema w 2008 r. Negatywne skutki tej sytuacji zostaną ograniczone dzięki niedawnym reformom emerytalnym mającym na celu powiązanie wieku emerytalnego ze średnim dalszym trwaniem życia, ale nowe koszty opieki zdrowotnej zapewne i tak będą znaczące (Komisja Europejska, 2017).

## Zasoby na rynku pracy i jakość pracy

W latach 60. XX w. na jedną kobietę przypadały 2 żywe urodzenia, obecnie współczynnik dzietności w UE wynosi średnio 1,58. Kurczące się zasoby siły roboczej zagrażają także naszej zdolności do utrzymania poziomu wzrostu gospodarczego. Nawet jeżeli coraz więcej osób z każdego pokolenia wyraża gotowość do pracy, i chce pracować dłużej, nie zrekompensuje to zapewne ogólnego spadku liczby ludności. Legalna migracja może zapewnić dopływ do UE umiejętności potrzebnych do przezwyciężenia niedoborów panujących na rynku pracy. Trzeba jednak także wziąć pod uwagę fakt, że

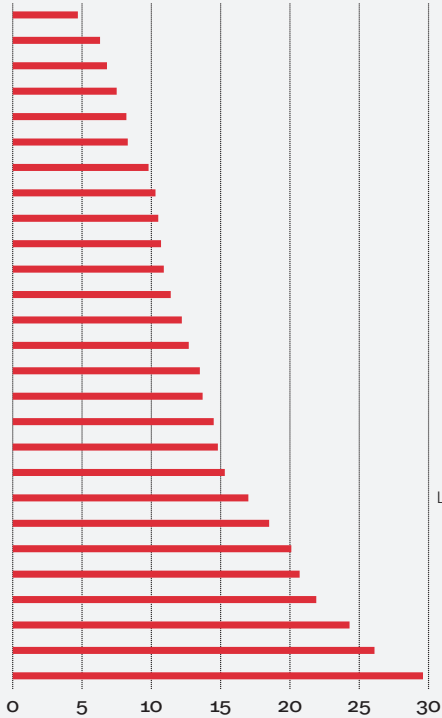
około połowa czynności wykonywanych obecnie w pracy może zostać do 2055 r. zautomatyzowana. Pewne jest natomiast, że pracownicy we wszystkich grupach wiekowych będą w coraz większym stopniu zmuszeni do dostosowywania swoich umiejętności do zmian technologicznych i do stałego podnoszenia swoich kwalifikacji. Nowe rodzaje umów ułatwiają wchodzenie na rynek pracy, zwiększają jednak ryzyko polaryzacji rynku, na którym występują oznaki rosnących nierówności płacowych i na którym jednostki o niskich kwalifikacjach pozostają na stanowiskach niewymagających kwalifikacji z małymi szansami na awans (Komisja Europejska, 2017).

## Edukacja

Tempo cyfryzacji i zmian gospodarczych powoduje, że niektóre z dzisiejszych miejsc pracy i kwalifikacji staną się przestarzałe. Aby sprostać tym wyzwaniom, konieczna jest modernizacja systemów kształcenia. Wielu uczniów rozpoczynających obecnie naukę w szkołach podstawowych będzie najprawdopodobniej pracować w nowych – jeszcze nieistniejących – zawodach. Tym większy niepokój budzi fakt, że w całej Europie blisko jedna czwarta osób dorosłych ma trudności z czytaniem i pisaniem lub z podstawowymi operacjami matematycznymi, a niemal dwa razy większa liczba osób dorosłych nie posiada wystarczających umiejętności cyfrowych. Obserwuje się coraz słabsze wyniki w zakresie tych umiejętności wśród młodych ludzi. Najnowsze wyniki Programu Międzynarodowej Oceny Umiejętności Uczniów (PISA) są niestety jednoznaczne: mimo że niektóre państwa członkowskie osiągają ogółem wysoki poziom kształcenia i wyrównane wyniki edukacyjne, większość z nich nie czyni wystarczających postępów w zmniejszaniu odsetka osób osiągających słabe wyniki w czytaniu, naukach ścisłych i matematyce (Komisja Europejska, 2017).

### Wykres 33. Osiągnięcia edukacyjne uczniów wieku 15 lat

% uczniów w wieku 15 lat, którzy osiągnęli słabe wyniki w naukach ścisłych, matematyce i czytaniu



% uczniów w wieku 15 lat, którzy osiągnęli najlepsze wyniki w naukach ścisłych, matematyce i czytaniu



Źródło: OECD (2018a)

## Wyzwania środowiskowe

“ Zanieczyszczenie powietrza szkodzi zdrowiu człowieka i ekosystemom. Znaczna część populacji nie mieszka w zdrowym, zgodnym z obowiązującymi normami środowisku. Aby wejść na drogę równowagi, Europa musi być ambitna i wykraczać poza obowiązujące ustawodawstwo. ”

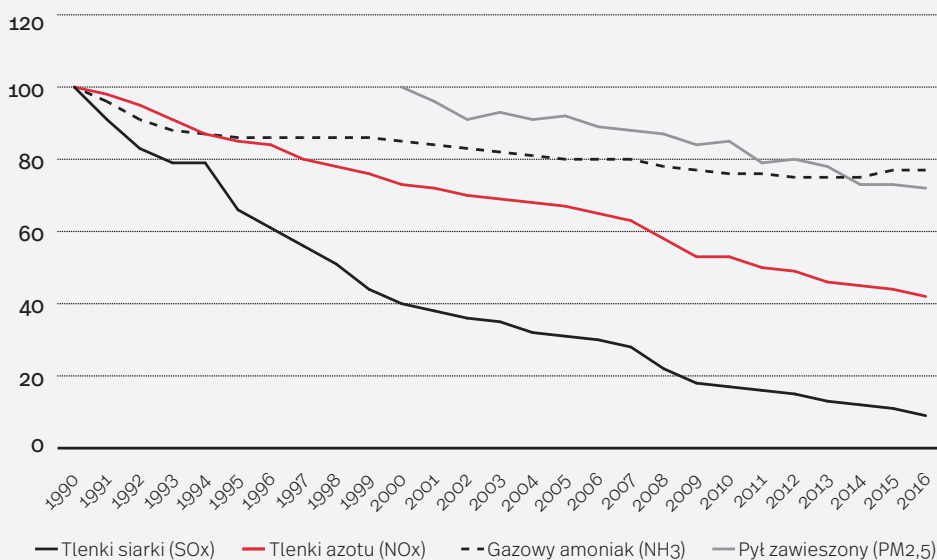
Hans Bruyninckx, dyrektor wykonawczy EEA

### Zanieczyszczenia powietrza

Głównym źródłem zanieczyszczeń powietrza w Europie jest transport drogowy oraz piece w gospodarstwach domowych. Choć od 1990 r.

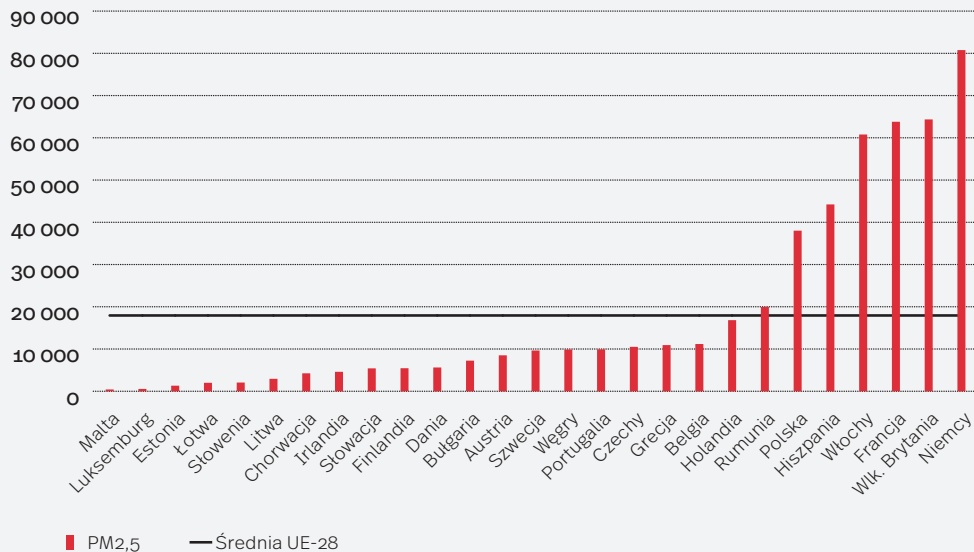
zanieczyszczenie powietrza sukcesywnie spadało dzięki polityce i inwestycjom unijnym, to zwłaszcza w rejonie Europy Środkowo-Wschodniej notuje się koncentrację szkodliwych substancji w powietrzu.

▼ Wykres 34. Emisje zanieczyszczeń powietrza w UE-28 w latach 1990-2016 (1990 = 100)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency.

▼ Wykres 35. Przedwczesne zgony spowodowane drobnym pyłem (PM2,5) w 2014 r.



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych European Environment Agency.

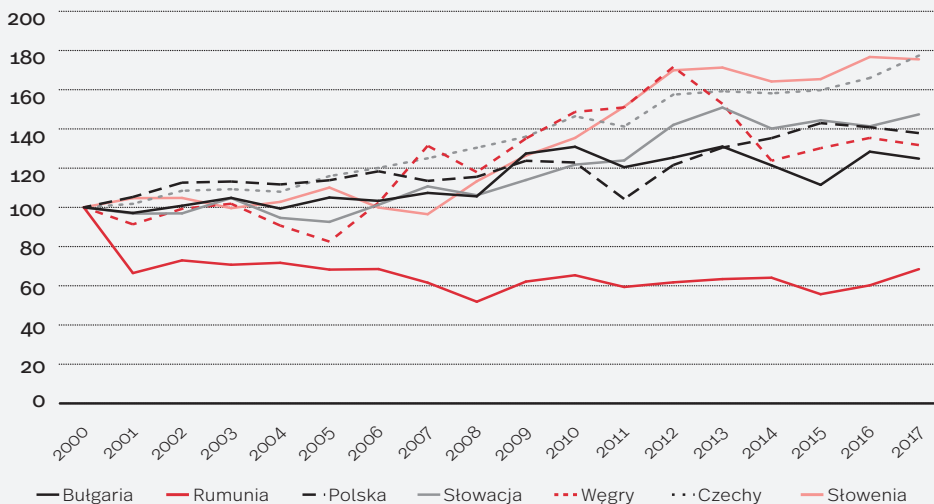
Stężenie zanieczyszczeń powietrza jednak wciąż za wysokie. Oznacza to, że jakość powietrza nadal jest wyzwaniem. Znaczna część ludności Europy – szczególnie w dużych miastach – żyje na obszarach, gdzie normy jakości powietrza są przekraczane: zanieczyszczenie ozonem, dwutlenkiem azotu i cząstkami stałymi (PM) stwarza poważne zagrożenia dla zdrowia. Kilka państw przekroczyło jeden lub kilka limitów emisji wyznaczonych na 2010 r. w odniesieniu do czterech istotnych czynników zanieczyszczenia powietrza. Najgorsza sytuacja jest w Polsce, gdzie znajduje się aż 44 spośród 50 najbardziej zanieczyszczonych miast Europy (European Environment Agency, 2017). Zanieczyszczenie powietrza zabija rocznie blisko pół miliona Europejczyków. Najwięcej w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Włoszech. Mimo, że liczba dużych miast w Europie Środkowo-Wschodniej jest mniejsza niż w Europie Zachodniej, to znaczna liczba mieszkańców

Rumunii, Bułgarii i Węgier umiera przedwcześnie z powodu zanieczyszczeń powietrza.

### Gospodarowanie odpadami

UE jest zależna od importu kluczowych surowców z zewnątrz, dlatego głównym wyzwaniem gospodarowania odpadami na najbliższe lata jest przejście na gospodarkę o obiegu zamkniętym (*circular economy*). Wydajność zasobów<sup>2</sup> w gospodarce UE wzrosła o około 40 proc. od 2000 r., wynosząc 2,20 EUR/kg w 2017 r. Wśród krajów Europy Środkowo-Wschodniej wszystkie kraje – poza Rumunią – poprawiły wydajność zasobów w 2017 r. w porównaniu do 2000 r. Wyzwaniem pozostaje sposób wykorzystania potencjału w zakresie działań dotyczących odpadów przemysłowych – zwłaszcza pochodzących z działalności górniczej i wydobywczej, przetwórstwa przemysłowego oraz wytwarzania i zaopatrzenia w energię.

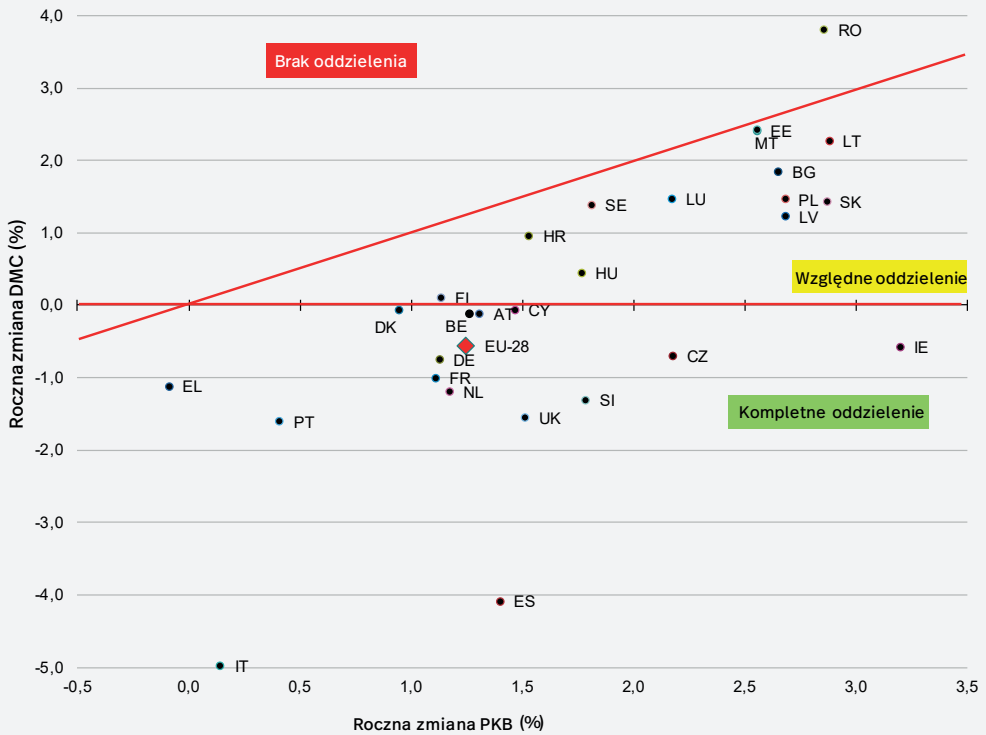
▣ Wykres 36. Wskaźnik produktywności materiałowej (DMC) jako relacja PKB UE-28 do krajowej konsumpcji materiałów (proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

<sup>2</sup> Wydajność zasobów określa związek między działalnością gospodarczą – wyrażoną przez PKB – a zużyciem zasobów materialnych, mierzonym jako zużycie materiałów krajowych (DMC), który jest wskaźnikiem pochodzącym z ogólnogospodarczych rachunków przepływów materialnych (Eurostat, 2018b).

▼ Wykres 37. Zmiana DMC i PKB w latach 2000-2017 (wyrażone jako roczne stopy zmian w proc.)



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostat.

Miarą materiałochłonności gospodarki jest wskaźnik produktywności materiałowej (DMC) liczony jako relacja PKB do krajowej konsumpcji materiałów. Im wyższa wartość tego wskaźnika, tym mniej materiałów wykorzystuje się do wytworzenie jednostki PKB. Analiza długoterminowych stóp zmian DMC i PKB dostarcza informacji na temat stopnia oddzielenia między DMC (prędkość na środowisko) a PKB (wzrost gospodarczy).

Wykres 37 ilustruje, w jaki sposób udało się osiągnąć rozłączenie w gospodarce UE. Linia ukośna charakteryzuje identyczne stopy zmian PKB i DMC. Powyżej tej linii oznaczono kraje, które miały wyższy wzrost DMC niż wzrost PKB i ich nie rozdzielały, poniżej – kraje, których PKB wzrasta szybciej niż ich DMC i które w ten sposób osiągnęły przynajmniej względne oddzielenie (Eurostat, 2018c).

# Rozdział 3. Jak mierzyć efekty polityki spójności?

Pomiar efektów polityki spójności ma sens jeśli uwzględnione zostaną wszystkie wymiary, na które ona oddziałuje. Efekty te można mierzyć wykorzystując wskaźniki makroekonomiczne, np. wysokość wydatków na badania i rozwój, wskaźnik deprivacji materialnej albo odsetek pracujących. Jednocześnie równie ważne jest uwzględnienie perspektywy mikro, czyli tego, jak inwestycje z tytułu polityki spójności bezpośrednio przekładają się na poprawę jakości życia Europejczyków. Pomiaru wpływu polityki spójności na doświadczenia mieszkańców Wspólnoty można dokonać wykorzystując powszechnie znane indeksy, jak np. *Human Development ONZ*, *Better Life Index OECD*, czy najnowszy *Human Capital Index* Banku Światowego. Innym sposobem pomiaru efektów polityki spójności są raporty ilościowo-jakościowe obejmujące *case study* z realizacji danej inwestycji. Te jednak są pozbawione możliwości wzajemnego porównywania ze względu na problemy jakie wskazują audytorzy Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (European Court of Auditors, 2018).

## Projekty realizowane w ramach polityki spójności nadal nie są ukierunkowane na wyniki

Zgodnie z raportem, który dotyczył 34 projektów z siedmiu programów w Czechach, Francji, Włoszech i Finlandii, wybór projektów do realizacji w dalszym ciągu odnosi się do wyników jedynie orientacyjnie, ponieważ kryteria wyboru rzadko koncentrują się na kwantyfikowanych wskaźnikach rezultatu. Mimo że wszystkie 34 projekty uwzględniały cele szczegółowe

programów operacyjnych, w sprawozdaniu wykazano, że instytucje zarządzające podczas oceny wniosków skupiały się na ogólnej wykonalności i prawdopodobieństwie powodzenia projektów. Audytorzy sugerują, że kryteria wyboru powinny koncentrować się zarówno na zgodności projektów z celami programów operacyjnych, jak i na podawaniu kwantyfikowanych wskaźników rezultatu w celu pomiaru rzeczywistego wpływu projektów w perspektywie długoterminowej. Raport pokazuje, że większość projektów nie została wybrana za pomocą procedury rankingowej, ale na podstawie kolejności zgłoszeń wniosków. W związku z tym – podkreślili audytorzy – jak nie można zagwarantować, że wybrane projekty rzeczywiście należą do najlepszych. W raporcie zwrócono uwagę, że „do końca 2016 r. tylko ograniczona liczba danych została zebrana w systemach informatycznych”, a audyty niezbędne do zapewnienia systemów monitorowania oraz wiarygodności i dostępności danych rozpoczęły się w większości w 2017 r. W rezultacie Komisja wciąż nie ma pełnego przeglądu danych pochodzących z monitoringu za pomocą systemów informatycznych. Ta nieobecność może również stworzyć istotne problemy dla planu Komisji dotyczącego zbadania osiągnięć programów w 2019 r. i utworzenia rezerwy wykonania kwoty odłożonej na początku okresu dla każdego programu (European Court of Auditors, 2018).

## Perspektywa makro

Polityka spójności ma na celu poprawę integralności gospodarczej, społecznej i terytorialnej regionów europejskich. Cele te są

| Wskaźnik  | NUTS |
|---|------|
| <b>INTELIĞENTNY ROZWÓJ</b>  |      |
| <b>Badania i rozwój</b>   |      |
| Wydatki na badania i rozwój eksperymentalny jako procent PKB  | 2    |
| Wnioski patentowe do Europejskiego Urzędu Patentowego (EPO) według priorytetu na rok  | 2    |
| <b>Konkurencyjność i otoczenie biznesowe</b>  |      |
| Regionalny produkt krajowy brutto (PPS)   | 2    |
| Regionalny produkt krajowy brutto w zakupie standardów siły (PPS) na mieszkańca   | 2    |
| Bezrobocie regionalne według płci i wieku na 1000 mieszkańców   | 2    |
| Regionalne stopy bezrobocia według płci   | 2    |
| Zatrudnienie w regionie według płci i wieku na 1000 mieszkańców   | 2    |
| Regionalne wskaźniki zatrudnienia w grupie wiekowej 20-64 lata według płci  | 2    |
| <b>Edukacja</b>   |      |
| Wyższe wykształcenie z podziałem na płeć, grupa wiekowa 30-34 lata (proc.)  | 1    |
| Wyższe wykształcenie z podziałem na płeć, grupa wiekowa 25-64 lata (proc.)  | 2    |
| Osoby wcześnie kończące edukację i według płci (proc.)  | 1    |
| <b>ZRÓWNOWAŻONY WZROST</b>  |      |
| <b>Transport</b>  |      |
| Ofiary wypadków drogowych   | 2    |
| Transport towarowy wg regionu załadunku   | -    |
| <b>Środowisko</b>   |      |
| Populacja podłączona do systemów odprowadzania i oczyszczania ścieków (proc.)   | 2    |
| Wytwarzanie i przetwarzanie odpadów komunalnych (w 1000 t)  | 2    |
| <b>WZROST WŁĄCZAJĄCY</b>  |      |
| <b>Integracja społeczna, ubóstwo i zdrowie</b>  |      |
| Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (związek trzech podrzędnych wskaźników poniżej)                            | 2    |
| Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy   | 2    |
| Wskaźnik deprywacji materialnej   | 2    |
| Wskaźnik zagrożenia ubóstwem  | 2    |
| Osoby zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym według stopnia urbanizacji (związek trzech podrzędnych wskaźników poniżej) | -    |
| Osoby żyjące w gospodarstwach domowych o bardzo niskiej intensywności pracy według stopnia urbanizacji                          | -    |
| Wskaźnik deprywacji materialnej według stopnia urbanizacji  | -    |
| Wskaźnik zagrożenia ubóstwem według stopnia urbanizacji   | -    |
| Oczekiwana długość życia w momencie narodzin według płci  | 2    |
| <b>KONTEKST</b>   |      |
| Średnia roczna liczba ludności do obliczenia regionalnych danych PKB  | 3    |
| Razem i powierzchnia gruntów  | 3    |



określone w traktacie UE i stanowią istotny wyraz solidarności z biedniejszymi regionami UE. Polityka spójności na lata 2014-2020 jest ściśle powiązana ze strategią „Europa 2020” w celu promowania inteligentnego i trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Do śledzenia postępów w osiągnięciu celów na 2020 r. można wykorzystać zestaw wskaźników pochodzących z baz danych Eurostatu, pogrupowanych zgodnie z celami strategii „Europa 2020”, które służą do pomiaru spójności na poziomie regionalnym (Eurostat, 2018a).

## Perspektywa mikro

Jakość życia jest istotną kategorią statystyki społecznej. W raportach i badaniach empirycznych przyjmuje się pewien model oparty na selekcji obszarów jakości życia do jej zilustrowania po wykorzystaniu mierników. Wybór mierników zależy od przyjętych założeń teoretycznych (Petelewicz, Drabowicz, 2016). Według J. M. Sirgya można wyróżnić podejścia oparte na koncepcjach (Sirgy, 2011):

W ostatnich latach pojawiły się obawy dotyczące tego, że wskaźniki makroekonomiczne, takie jak PKB, nie zapewniają pełnego obrazu warunków życia. Mimo że obawy te były już widoczne w latach silnego wzrostu gospodarczego i dobrych wyników gospodarczych, które charakteryzowały pierwszą dekadę XXI w., kryzys finansowy i gospodarczy jeszcze bardziej je wzmocnił. Rozwiązanie tych dylematów ma kluczowe znaczenie dla wiarygodności i odpowiedzialności polityki publicznej, ale także dla samego funkcjonowania demokracji.

Na fali dyskusji dotyczących niedoskonałości systemu informacji o stanie społeczeństwa (i gospodarki), co zdaniem niektórych naukowców przyczyniło się do trudności w rozpoznaniu symptomów kryzysu gospodarczego w 2008 r., powołana została przez Nicolasa Sarkozy'ego, ówczesnego prezydenta Francji, Komisja do pomiaru efektywności ekonomicznej i postępu

społecznego. Brak adekwatnych danych był jedną z przyczyn ograniczonych możliwości zapobiegania rozprzestrzenianiu się negatywnych konsekwencji kryzysu, a także niewielkiej skuteczności w łagodzeniu jego skutków. W skład komisji weszli prominentni naukowcy: J. Stiglitz, A. Sen, J.P. Fitoussi. Do głównych zadań komisji należało dokonanie analizy stosowanych metod oceny wydajności ekonomicznej i postępu społecznego oraz zaproponowanie nowych wskaźników. Wskaźniki te miały odzwierciedlać postęp społeczny i zmiany w sytuacji gospodarczej w sposób bardziej adekwatny, a jednocześnie lepiej zrozumiały dla szerokich kręgów społecznych. Rezultatem prac komisji jest raport wydany w 2009 r. (Petelewicz, Drabowicz, 2016).

Autorzy raportu zwracają się do twórców systemów statystycznych, aby mniej uwagi poświęcali narzędziom monitorowania zjawisk gospodarczych, a większy kładli na badanie warunków i jakości życia obywateli, a także zapewnienie trwałości postępu przy ograniczonych zasobach środowiskowych. Znaczna część raportu poświęcona jest krytycznej analizie PKB w kontekście traktowania go jako wskaźnika dobrostanu i pomyślności społecznej. Choć autorzy nie postulują by zrezygnować z wykorzystywania tego wskaźnika, to jednak nie jest on właściwy do pomiaru jakości życia (Stiglitz, Sen, Fitoussi, 2008). Biorąc pod uwagę koncepcje pomiaru jakości życia oraz wnioski z raportu Stiglitz, Sena i Fitoussiego, warto przytoczyć obecnie stosowane indeksy do porównań międzynarodowych. Ich wykorzystanie na poziomie regionalnym do pomiaru efektów polityki spójności choć niepozbawione wad, mogłoby trafniej mierzyć wpływ inwestycji służącej spójności Wspólnoty.

## Human Development Index

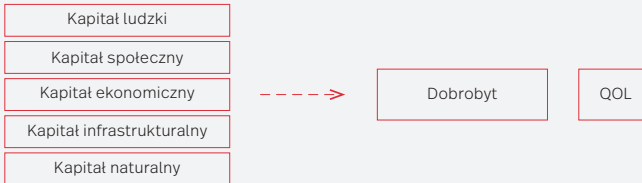
HDI jest sumaryczną miarą przeciętnych osiągnięć w kluczowych wymiarach rozwoju człowieka: długiego i zdrowego życia, posiadania wiedzy i godnego standardu życia.

### ▼ Rysunek 8. Koncepcje rozwoju społeczno-ekonomicznego

o Koncepcje wskazujące na dominującą rolę czynników

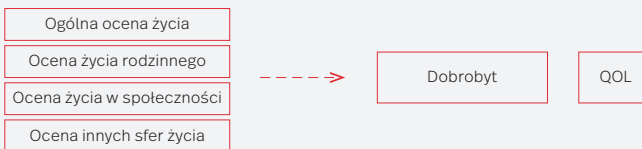


o Koncepcje uwzględniające rolę różnych typów kapitału

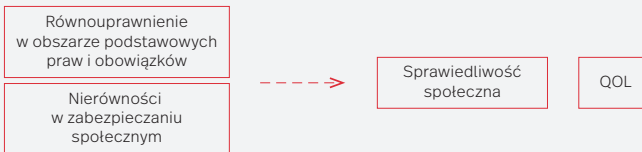


o Koncepcja zasobów i przepływów Heady'ego (*stocks and flows*), pojęcia zapożyczone z analizy finansowej zaadoptowane zostały w teorii psychologicznej. Zasoby to szeroko rozumiane warunki życia, a przepływy to satysfakcja z różnych dziedzin życia

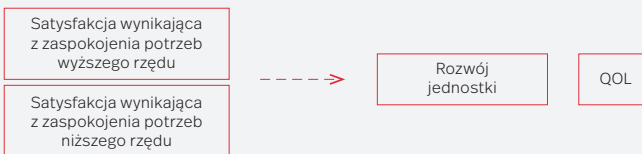
● Użyteczności dla jednostki (*personal utility*)



● Sprawiedliwości społecznej



● Rozwoju człowieka - koncepcja oparta na teorii potrzeb



● Rozwoju zrównoważonym



● Koncepcja A. Sena

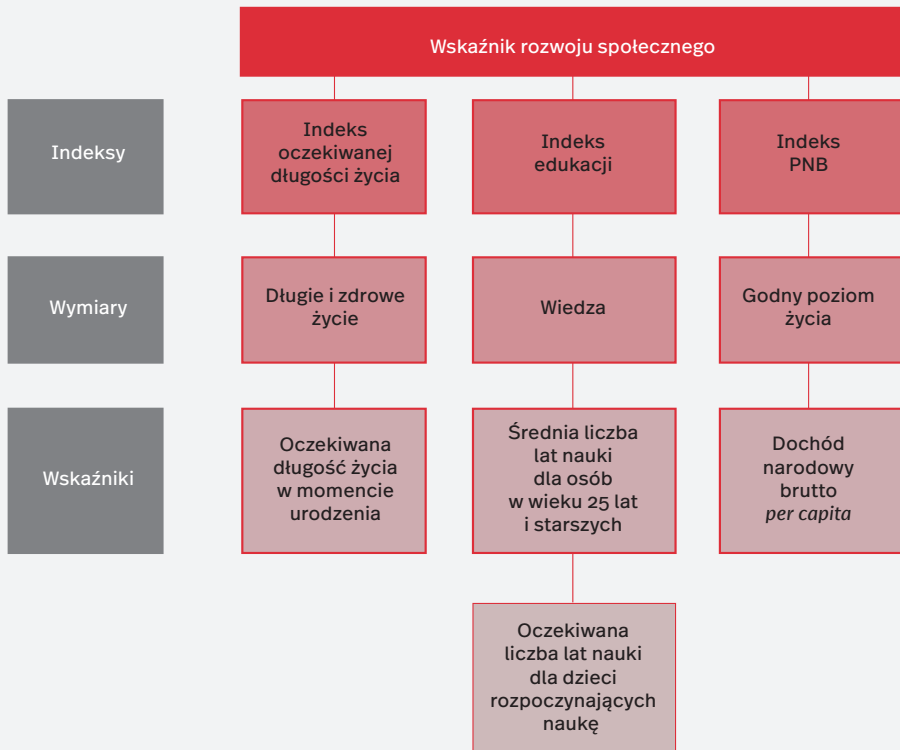


Źródło: Petelewicz, Drabowicz (2016).

HDI jest średnią geometryczną znormalizowanych wskaźników dla każdego z trzech wymiarów. Wskaźnik Rozwoju Społecznego (HDI) stworzono w celu podkreślenia, że to ludzie i ich możliwości, a nie tylko sam wzrost gospodarczy, powinny być ostatecznymi kryteriami oceny rozwoju kraju. HDI może być również wykorzystywany

do kwestionowania wyborów w zakresie polityki krajowej, odpowiadając na pytanie, w jaki sposób dwa kraje o tym samym poziomie DNB na mieszkańca mogą otrzymać różne wyniki w zakresie rozwoju społecznego. Te kontrasty mogą stymulować debatę na temat priorytetów polityki rządu (United Nations Development Programme, 2018).

➤ Rysunek 9. Schemat wskaźnika HDI



Źródło: opracowanie na podstawie schematu: <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> [dostęp: 28.02.2019].

Wymiar zdrowotny ocenia się na podstawie średniej dalszej długości życia w chwili urodzenia, a wymiar edukacji mierzy się średnią liczbą lat nauki dla dorosłych w wieku 25 lat i więcej oraz przewidywanymi latami nauki dla dzieci w wieku szkolnym wchodzących w wiek

szkolny. Standard wymiaru życia mierzony jest przez dochód narodowy brutto na mieszkańca. HDI wykorzystuje logarytm dochodu, aby odzwierciedlić malejące znaczenie dochodu wraz ze wzrostem DNB. Wyniki dla trzech indeksów wymiarów HDI są agregowane do indeksu

Rysunek 10. Schemat wskaźnika Better Life Index



Źródło: OECD (2018b).

złożonego przy użyciu średniej geometrycznej. HDI upraszcza i przechwytuje tylko część tego, co pociąga za sobą rozwój człowieka, nie uwzględnia nierówności, ubóstwa, bezpieczeństwa ludzi, ich pozycji społecznej, itp.

### Better Life Index

Better Life Index pozwala porównać dobrostan między krajami, na podstawie danych z 11 obszarów, które OECD określiło jako niezbędne dla udanego życia. Jest to więc indeks, który obejmuje znacznie więcej aspektów powiązanych z jakością życia, niż statystyki gospodarcze, zwłaszcza PKB. Przez wiele lat, koncentrując się na dobrobycie obywateli i postępie społecznym, OECD obserwowała nie tylko funkcjonowanie systemu gospodarczego, ale także zróżnicowane doświadczenia i warunki życia ludzi i gospodarstw domowych. Pomiar dobrostanu i postępu

jest kluczowym priorytetem, który OECD realizuje w ramach Inicjatywy na rzecz lepszego samopoczucia, przez różne nurty badań i prac bieżących (OECD, 2018).

Ponad 100 tys. badanych w ramach Better Life Index na całym świecie podzieliło się swoimi opiniami na temat tego, co przyczynia się do lepszego życia. Pozwala stwierdzić, które zagadnienia dobrego samopoczucia są oceniane najlepiej i w jakich obszarach.

### Human Capital Index

HCI jest miarą kapitału ludzkiego następnego pokolenia. Określa ilościowy udział zdrowia i edukacji w produktywności następnego pokolenia pracowników. Kraje mogą z niego korzystać, aby ocenić ile dochodu utracą z powodu luk kapitału ludzkiego i o ile szybciej mogą przekształcić te straty w zyski, jeśli zadziałają natychmiast.

➤ Rysunek 11. Schemat Human Capital Index

## Human Capital Index



### Przetrwanie

**Czy dzieci urodzone dzisiaj przetrwają do wieku szkolnego?**

- Wskaźnik przeżycia poniżej 5 lat

**Oczekiwana liczba przyszłych pracowników**



### Edukacja

**Ile lat nauki ukończą i ile się nauczą?**

- Oczekiwane lata nauki
- Wyniki testów uczniów

**Oczekiwany potencjał edukacyjny**



### Zdrowie

**Ile zdrowia będą miały dzieci opuszczające szkołę? Czy będą gotowi do dalszej nauki i / lub pracy?**

- Wskaźnik rozwoju dziecka
- Współczynnik przeżycia dorosłych

**Oczekiwany potencjał zdrowotny**

Indeks jest sumaryczną miarą kapitału ludzkiego, jaki urodzone dzisiaj dziecko może osiągnąć w wieku 18 lat, biorąc pod uwagę stan zdrowia oraz edukację. Indeks przyjmuje wartość 1 tylko wtedy, gdy urodzone dzisiaj dziecko może spodziewać się pełnego zdrowia i w maksymalnym stopniu skorzystać z edukacji. Wynik kraju to jego dystans do granicy pełnej edukacji

i pełnego zdrowia. Jeśli osiągnie wartość 0,70 w Human Capital Index, oznacza to, że przyszły potencjał zarobkowy dzieci urodzonych dzisiaj będzie o 30 proc. niższy od tego, co mogliby osiągnąć dzięki pełnej edukacji i zdrowiu. Indeks można bezpośrednio powiązać ze scenariuszami dotyczącymi przyszłych dochodów, zarówno krajów, jak i osób.

## Rozdział 4. Rekomendacje

Będąc pełnoprawnym członkiem Unii Europejskiej, Polska chce współdziałać przy wypracowaniu konstruktywnego kompromisu w obszarze polityki spójności. Porozumienie łatwiej będzie osiągnąć, jeśli zostaną uwzględnione trzy rekomendowane wymiary: rzetelny pomiar, perspektywa długookresowa oraz adekwatność wysokości środków.

### Rzetelny pomiar

1. Zapewnienie rzetelnych i porównywalnych danych.
2. Wykorzystanie metodyki indeksów jakości życia.
3. Powołanie Europejskiego Instytutu Ewaluacji Polityki Spójności.

### Perspektywa długookresowa

1. Wzrost składek na politykę spójności.
2. Jakość życia zależy od obiektywnych warunków i możliwości ludzi.
3. Rozważenie w budżecie długoterminowej perspektywy rozszerzania Unii.

### Adekwatna wysokość środków

1. Uwzględnienie przyczyn potencjalnego cięcia w dysponowaniu środkami.
2. Uwzględnienie w przyszłym budżecie mnożnika efektów.
3. Przeciwdziałanie skutkom brexitu.

Konstruktywny kompromis



## RZETELNY POMIAR

- 1. Zapewnienie rzetelnych i porównywalnych danych.** Konieczne jest uzgodnienie jasnej metodyki gromadzenia danych i ich prezentowania, tak by raporty instytucji były transparentne, wyniki maksymalnie porównywalne, a zawarte w nich kalkulacje nie budziły wątpliwości co do rzetelności prezentacji. Warto więc rozważyć opracowanie platformy informacyjnej, na której mogłaby się znaleźć baza danych surowych oraz syntetyczne wskaźniki.
- 2. Wykorzystanie metodyki indeksów jakości życia.** Indeksy te na poziomie regionalnym mogą stanowić istotny argument przy podejmowaniu decyzji o przyznaniu środków z budżetu polityki spójności. Zwłaszcza, że zrównoważonemu rozwojowi nie zawsze odpowiada sam tylko wzrost gospodarczy mierzony tradycyjnie za pomocą PKB. Pomocnym wskaźnikiem rozwoju wykorzystywanym w tym kontekście może być np. regionalny HDI na poziomie NUTS 3.
- 3. Powołanie Europejskiego Instytutu Ewaluacji Polityki Spójności.** Do zadań instytucji należałoby opracowanie metodyki analizy korzyści realizacji celów polityki spójności oraz opracowanie indeksu, miernika efektywności polityki spójności, który jasno określi korzyści wynikające z finansowania danego projektu. W kompetencjach Instytutu byłoby prowadzenie ewaluacji pod kątem efektywności gospodarowania środkami przez dany kraj.

## PERSPEKTYWA DŁUGOOKRESOWA

- 1. Wzrost składek na politykę spójności.** Priorytety w nowej perspektywie mają na celu zwiększenie globalnej konkurencyjności. Celem ostatecznym jest wzmocnienie państw członkowskich, by dokonywały odpowiednich inwestycji i pozostawienie im pola manewru w tym zakresie. Aby zrealizować cele rozwojowe potrzeba większych wpłat państw członkowskich do budżetu UE.
- 2. Jakość życia zależy od obiektywnych warunków i możliwości ludzi.** Skoro celem polityki spójności UE jest osiągnięcie indywidualnego i zbiorowego dobrobytu mieszkańców Europy to należy podjąć kroki w celu przeznaczenia większych środków na działania dotyczące zdrowia ludzi, edukacji i warunków środowiskowych. W szczególności należy poświęcić wiele uwagi opracowaniu i wdrożeniu solidnych, niezawodnych mierników powiązań społecznych.
- 3. Rozważenie w budżecie długoterminowej perspektywy rozszerzania Unii.** Oznacza to uzależnienie przyznanych środków od roli regionów w dalszym powiększaniu Unii Europejskiej. Z tej perspektywy Europa Środkowo-Wschodnia musi być dostatecznie rozwinięta by móc uczestniczyć w np. procesie integracji państw bałkańskich.



## ADEKWATNA WYSOKOŚĆ ŚRODKÓW

- 1. Uwzględnienie przyczyn potencjalnego cięcia w dysponowaniu środkami.** Algorytm powinien uwzględniać wszystkie priorytetowe cele strategiczne UE na najbliższe lata, ale pozostać odpornym na nieuzasadnioną argumentację. Jeśli uzasadnieniem cięcia jest zwiększona presja przeznaczenia budżetu na inne cele, np. konieczność podniesienia wydatków na obronność, to należy uwzględnić jak kraje korzystające z budżetu polityki spójności wydają środki na obronność. Konieczne jest także zweryfikowanie na ile cele strategiczne UE są częścią polityki spójności, a na ile mieszczą się w ramach innych programów.
- 2. Uwzględnienie w przyszłym budżecie mnożnika efektów.** Inaczej mówiąc korzyści osiągane przez płatników netto z tytułu wkładu do budżetu Wspólnoty. Efekty mnożnikowe wydatkowanych środków są przydatną miarą korzyści ekonomicznej dla każdego kraju, która obrazuje w jak ograniczonym stopniu polityka spójności jest altruistyczna, a w jakim służy rozwojowi całej Unii.
- 3. Przeciwdziałanie skutkom brexitu.** Uwzględnienie w wysokości przyznanych budżetów dla danego kraju negatywnych skutków brexitu, które odczuwają poszczególne regiony.

# Spis wykresów, rysunków i tabel

## SPIS WYKRESÓW

|  |    |
|--|----|
| ↘ Wykres 1. Środki z polityki spójności per capita otrzymane przez poszczególne kraje do 2013 r. i w latach 2014-2020 (EUR) .....  | 6  |
| ↘ Wykres 2. Łączne zobowiązania (w cenach z 2018 r.) .....   | 8  |
| ↘ Wykres 3. Regionalne średnie PKB na mieszkańca (USD w cenach z 1990 r., PPP) .....   | 11 |
| ↘ Wykres 4. Regionalne średnie rzeczywiste wynagrodzenia rzemieślników budowlanych (liczba koszyków dóbr, które można kupić za kwotę wartości dziennego wynagrodzenia, średnia dekada) ..... | 12 |
| ↘ Wykres 5. Przeciętna liczba lat edukacji .....   | 12 |
| ↘ Wykres 6. Podział wydatków w ramach celu 2 w latach 1989-1993 (mln ECU) .....  | 22 |
| ↘ Wykres 7. Bezrobocie w regionach objętych celem 2 w latach 1989-1993. ....   | 22 |
| ↘ Wykres 8. Odsetek zatrudnionych w przemyśle w latach 1989-1993. ....   | 23 |
| ↘ Wykres 9. PKB per capita w rejonach objętych celem 2 w latach 1989-1993 (ECU). ....  | 24 |
| ↘ Wykres 10. Wpływ celu 2 na stopę bezrobocia (proc.) .....  | 24 |
| ↘ Wykres 11. Udział polityki strukturalnej w budżecie UE w latach 1994-1999 (proc.) .....  | 30 |
| ↘ Wykres 12. Zatrudnienie w przemyśle w regionach objętych celem 2 w latach 1993-1999 (proc.) .....  | 31 |
| ↘ Wykres 13. Odsetek populacji z grupy docelowej celu 2 kształcących się na poziomie wyższym. ....   | 32 |
| ↘ Wykres 14. Tempo konwergencji krajów CEE do krajów UE-28 .....   | 42 |
| ↘ Wykres 15. Relacja poziomu wydajności pracy do średniej UE-28 .....  | 42 |
| ↘ Wykres 16. Wpływ polityki spójności na wzrost gospodarczy w V4 w latach 2007-2023 .....  | 44 |
| ↘ Wykres 17. Wpływ środków unijnych na PKB krajów CEE w latach 2007-2014. ....   | 44 |
| ↘ Wykres 18. Rozkład nierówności dochodów w państwach członkowskich UE za pomocą kwintylowego współczynnika zróżnicowania dochodów .....   | 45 |
| ↘ Wykres 19. Tempo konwergencji zatrudnienia w krajach CEE względem średniej UE-28 .....   | 45 |
| ↘ Wykres 20. Tempo konwergencji stopy bezrobocia w krajach CEE względem średniej UE-28 ...   | 46 |
| ↘ Wykres 21. Udział dofinansowania z UE przeznaczonego na kapitał ludzki i rynek pracy w perspektywie finansowej na lata 2007-2013 (mld EUR) .....   | 46 |
| ↘ Wykres 22. Alokacje według obszaru wsparcia w krajach V4 + 4 (proc.) .....   | 47 |
| ↘ Wykres 23. Odsetek osób w wieku 15-24 lat niepracujących i nieuczących się (NEET) .....  | 47 |
| ↘ Wykres 24. Wskaźnik uczenia się przez całe życie (LLL) wśród osób w wieku 25-64 (proc.) .....  | 48 |
| ↘ Wykres 25. Łączny budżet UE na lata 2014-2020. ....  | 51 |
| ↘ Wykres 26. Finansowanie ze środków polityki spójności w latach 2014-2020 .....   | 51 |
| ↘ Wykres 27. Środki z polityki spójności per capita otrzymane przez poszczególne kraje do 2013 r. i w latach 2014-2020 (EUR) .....   | 52 |
| ↘ Wykres 28. Wpływy i odpływy w V4 w latach 2010-2016 (proc. PKB, średnia roczna) .....  | 53 |
| ↘ Wykres 29. Tempo konwergencji wydatków na B+R w krajach CEE względem średniej UE-28 ...  | 62 |
| ↘ Wykres 30. Prognoza dynamiki PKB w cenach stałych w CEE w latach 2017-2023 (proc.) .....   | 62 |

|   |    |
|---|----|
| ↘ Wykres 31. Luka w VAT w krajach UE-11 w latach 2012-2016 (proc. przychodów podatkowych) . . . . .                                   | 63 |
| ↘ Wykres 32. Kredyty jako odsetek dochodów do dyspozycji (proc.) . . . . .  | 64 |
| ↘ Wykres 33. Osiągnięcia edukacyjne uczniów wieku 15 lat . . . . .  | 67 |
| ↘ Wykres 34. Emisje zanieczyszczeń powietrza w UE-28 w latach 1990-2016 (1990 = 100) . . . . .  | 68 |
| ↘ Wykres 35. Przedwczesne zgony spowodowane drobnym pyłem (PM <sub>2,5</sub> ) w 2014 r. . . . .                                      | 68 |
| ↘ Wykres 36. Wskaźnik produktywności materiałowej (DMC) jako relacja PKB UE-28<br>do krajowej konsumpcji materiałów (proc.) . . . . . | 69 |
| ↘ Wykres 37. Zmiana DMC i PKB w latach 2000-2017<br>(wyrażone jako roczne stopy zmian w proc.) . . . . .                              | 70 |

#### SPIS RYSUNKÓW

|   |    |
|---|----|
| ↘ Rysunek 1. Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 1986-1993 . . . . .   | 20 |
| ↘ Rysunek 2. Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 1994-1999 . . . . .   | 28 |
| ↘ Rysunek 3. Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 2000-2006 . . . . .   | 34 |
| ↘ Rysunek 4. Wybrane korzyści polityki spójności w okresie finansowym 2007-2014 . . . . .   | 38 |
| ↘ Rysunek 5. Łączne korzyści ekonomiczne krajów starej Unii w odniesieniu do wpłat<br>przeznaczonych na realizację polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej<br>w latach 2007-2013 (mld EUR, proc.) . . . . . | 54 |
| ↘ Rysunek 6. Kalendarium polityki spójności . . . . .   | 58 |
| ↘ Rysunek 7. Mediana wieku w podziale na regiony świata . . . . .   | 65 |
| ↘ Rysunek 8. Konceptcje rozwoju społeczno-ekonomicznego . . . . .   | 74 |
| ↘ Rysunek 9. Schemat wskaźnika HDI . . . . .  | 75 |
| ↘ Rysunek 10. Schemat wskaźnika Better Life Index . . . . .   | 76 |
| ↘ Rysunek 11. Schemat Human Capital Index . . . . .   | 77 |

#### SPIS TABEL

|  |    |
|--|----|
| ↘ Tabela 1. Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności<br>w latach 1989-1993 . . . . .  | 19 |
| ↘ Tabela 2. Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności<br>w latach 1994-1999 . . . . .  | 26 |
| ↘ Tabela 3. Stopa bezrobocia w latach 1994-1999 . . . . .  | 30 |
| ↘ Tabela 4. Wielkość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności<br>w latach 2000-2006 . . . . .  | 33 |
| ↘ Tabela 5. Wysokość środków przeznaczonych na poszczególne cele polityki spójności<br>w latach 2007-2013 . . . . .  | 37 |
| ↘ Tabela 6. Realny wzrost PKB, zmiana procentowa w porównaniu do poprzedniego roku . . . . .   | 41 |
| ↘ Tabela 7. Wysokość planowanych środków w ramach polityki spójności w latach 2021-2027<br>oraz zmiana w relacji do poprzedniego okresu finansowania . . . . . | 57 |

# Bibliografia

- Adamowicz, E., Dudek, S., Ratuszny, E., Walczyk, K. (2018), *Koniunktura gospodarcza w Europie Środkowo-Wschodniej*, [http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/SGH-raport\\_2018\\_PL\\_www.pdf](http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/SGH-raport_2018_PL_www.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Aghion, P., Howitt, P., Mayer-Foulkes, D. (2004), *The Effect of Financial Development on Convergence: Theory and Evidence*, (Working Paper, No. 10358), <http://www.nber.org/papers/w10358> [dostęp: 28.02.2019].
- Antosiewicz, M., Bartkiewicz, P., Matejczuk, A., Kalinowski, H., Ośka, M., Regulski, A., Zawistowski, J. (2017), *Jak państwa UE-15 korzystają z realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej?* IMAPP, Ministerstwo Rozwoju, Warszawa.
- CASE (2018), *Study and Reports on the VAT Gap in the EU-28 Member States: 2018 Final Report*, [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/sites/taxation/files/2018\\_vat\\_gap\\_report\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/taxation_customs/sites/taxation/files/2018_vat_gap_report_en.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Cecchini, P. Catinat, M., Jacquemin, A. (1988), *The European Challenge 1992: The Benefits of a Single European Market*. Aldershot, Hants, England; Brookfield, USA, Gower.
- Centre for Strategy & Evaluation Services (2003), *Ex Post Evaluation of 1994-99 Objective 2 Programmes*, Toruń, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synth\\_objective2\\_94\\_99\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/synth_objective2_94_99_en.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Commission of the European Communities (1973), Report on the Regional Problems of the Enlarged Community „Raport Thomsona”, COM (73) 550 def, Brussels, <http://aei.pitt.edu/5888/1/5888.pdf> [dostęp: 28.02.2019].
- Constitutional Rights Foundation (2000), *The Marshall Plan for Rebuilding Western Europe*, [http://www.crf-usa.org/images/pdf/gates/Marshall\\_Plan.pdf](http://www.crf-usa.org/images/pdf/gates/Marshall_Plan.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Czerniak, A. (2018), *Model kapitalizmu mieszkaniowego w krajach Europy Środkowo-Wschodniej*, [http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport\\_sgh/wyzwania-spoeczne.pdf](http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport_sgh/wyzwania-spoeczne.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Darvas, Z. (2018), *What is the financial balance of EU membership for central Europe?*, <http://bruegel.org/2018/02/what-is-the-financial-balance-of-eu-membership-for-central-europe/> [dostęp: 28.02.2019].
- Draghi: *Economic and Monetary Union: past and present* (2018), <https://www.ecb.europa.eu/press/key/date/2018/html/ecb.sp180919.en.html> [dostęp: 28.02.2019].
- Ekstowicz, B., Malinowski, M. (2010), *Polityka strukturalna Unii Europejskiej stymulatorem procesów modernizacji i rozwoju społeczno-ekonomicznego Polski w latach 2007-2015*, Wydawnictwo Adam Marszałek, Toruń.
- Ernst & Young (1996), *Ex-Post Evaluation of the 1989-1993 Objective 2 programmes*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/4\\_full\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/4_full_en.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- European Court of Auditors (2018), *Selection and monitoring for ERDF and ESF projects in the 2014-2020 period are still mainly outputs-oriented*, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18\\_21/SR\\_PROJECT\\_PERFORMANCE\\_EN.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_21/SR_PROJECT_PERFORMANCE_EN.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- European Environment Agency (2017), *Air pollution*, <https://www.eea.europa.eu/themes/air/intro> [dostęp: 28.02.2019].

- European Investment Bank (2018), *60 years – the EU bank at a glance*, <https://www.eib.org/attachments/60-anniversary-eib-infographic-en.pdf> [dostęp: 28.02.2019].
- Eurostat (2018a), *Cohesion indicators 2014-2020*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/cohesion-policy-indicators/cohesion-indicators> [dostęp: 28.02.2019].
- Eurostat (2018b), *History of NUTS*, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history> [dostęp: 28.02.2019].
- Eurostat (2018c), *Resource productivity statistics*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Resource\\_productivity\\_statistics](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Resource_productivity_statistics) [dostęp: 28.02.2019].
- Gawlikowska-Hueckel, K. (2005), *Polityka regionalna – rozwój, finansowanie i przyszłość*, (w:) Brodecki Z. (red.), *Regiony*, Wydawnictwo Prawnicze LexisNexis, Warszawa.
- Hübner, D. (2007), *Europejska polityka spójności – historia, dokonania i perspektywy*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-08-148\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-148_pl.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Imapp (2017). *The Impact of Cohesion Policy in Poland, Visegrad Group Countries and Partner Countries*, [https://www.ewaluacja.gov.pl/media/48826/V4plus4\\_strona.pdf](https://www.ewaluacja.gov.pl/media/48826/V4plus4_strona.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2008), *Polityka spójności UE 1988-2008: Inwestowanie w przyszłość Europy*. „Panorama, nr 26, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2010), *Historia oraz ewolucja polityki regionalnej i spójności UE*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/information/publications/presentations/2010/history-and-evolution-of-eu-regional-and-cohesion-policy](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/presentations/2010/history-and-evolution-of-eu-regional-and-cohesion-policy) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2013), *Wspólna polityka rolna (WPR) i rolnictwo w Europie*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-13-631\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-13-631_pl.htm) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2014), *Wprowadzenie do unijnej polityki spójności na lata 2014-2020*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_pl.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2017), *Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy*, [https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-social-dimension-europe_pl.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2018a), *A Modern Budget for a Union that Protects, Empowers and Defends. The Multiannual Financial Framework for 2021-2027*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2018%3A321%3AFIN> [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2018b), *Cohesion Policy: powering ahead to a smarter future*, [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag65/mag65_en.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2018c), *Historic EU payments by MS e- NUTS-2 region*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/EU-Level/Historic-EU-payments-by-MS-NUTS-2-region-Filters-b/2qa4-zm5t> [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2018d), *Nowa polityka spójności*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/pl/2021\\_2027/](http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/2021_2027/) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2018e), *Rozwój regionalny i polityka spójności po 2020 r.: Pytania i odpowiedzi*, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-18-3866\\_pl.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-3866_pl.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Komisja Europejska (2019), *Untitled Visualization – Based on ESIF 2014-2020 Finances Planned Details*, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/2014-2020/Untitled-Visualization-Based-on-ESIF-2014-2020-FIN/n6pb-g38m?referrer=embed> [dostęp: 28.02.2019].

- Lissowska, M. (2018), *Zadłużenie gospodarstw domowych w krajach Europy Środkowo-Wschodniej na tle innych krajów europejskich*, [http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport\\_sgh/wyzwania-spoleczne.pdf](http://www.sgh.waw.pl/pl/Documents/raport_sgh/wyzwania-spoleczne.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Manzella, G.P., Mendez, C. (2009), *The turning points of EU Cohesion policy*, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/archive/policy/future/pdf/8\\_manzella\\_final-formatted.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Mayne, R. (1970), *The Recovery of Europe: From Devastation to Unity*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- Milward, A.S. (2013), *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, Routledge, London.
- Ministerstwo Rozwoju (2017), *Wpływ polityki spójności na rozwój społeczno-gospodarczy Polski i regionów w latach 2004-2016*, [https://www.miiir.gov.pl/media/45112/Wplyw\\_polityki\\_spojnosci\\_2017pol.pdf](https://www.miiir.gov.pl/media/45112/Wplyw_polityki_spojnosci_2017pol.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- OECD (2014), *How Was Life? Global Well-being since 1820*, <http://www.oecd.org/statistics/how-was-life-9789264214262-en.htm> [dostęp: 28.02.2019].
- OECD (2018a), *PISA 2015*, <https://www.oecd.org/pisa/pisa-2015-results-in-focus.pdf> [dostęp: 28.02.2019].
- OECD (2018b), *Measuring Well-being and Progress: Well-being Research*, <http://www.oecd.org/statistics/measuring-well-being-and-progress.htm> [dostęp: 28.02.2019].
- Parlament Europejski (2018a), *2021-2027 multiannual financial framework and new own resources. Analysis of the Commission's proposal*, [http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/db93fa39-84ce-44fe-b4fa-4c6824185e13/2021-2027\\_Multiannual\\_financial\\_framework\\_and\\_new\\_own\\_resources\\_-\\_Analysis\\_of\\_the\\_Commission's\\_proposal\\_.pdf](http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/db93fa39-84ce-44fe-b4fa-4c6824185e13/2021-2027_Multiannual_financial_framework_and_new_own_resources_-_Analysis_of_the_Commission's_proposal_.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Parlament Europejski (2018b), *Multiannual Financial Framework 2021-2027: Commission proposal*, [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS\\_BRI\(2018\)621864\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621864/EPRS_BRI(2018)621864_EN.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Parlament Europejski (2018c), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 14 marca 2018 r. w sprawie reformy systemu zasobów własnych Unii Europejskiej (2017/2053(INI))*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+TA+P8-TA-2018-0076+0+DOC+PDF+Vo//PL> [dostęp: 28.02.2019].
- Parlament Europejski (2018d), *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 30 maja 2018 r. w sprawie wieloletnich ram finansowych na lata 2021-2027 i zasobów własnych*, <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2018-0226+0+DOC+XML+Vo//PL> [dostęp: 28.02.2019].
- Petelewicz, M., Drabowicz, T. (2016), *Jakość Życia – globalnie i lokalnie. Pomiar i wizualizacja*, [http://www.socjologia.uni.lodz.pl/pliki/30-jakosc\\_zycia\\_globalnie\\_i\\_lokalnie.pdf](http://www.socjologia.uni.lodz.pl/pliki/30-jakosc_zycia_globalnie_i_lokalnie.pdf) [dostęp: 28.02.2019].
- Pietrzyk, I. (2007), *Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa.
- Piketty, T. (2018), *2018, the year of Europe*, <http://piketty.blog.lemonde.fr/2018/01/16/2018-the-year-of-europe/> [dostęp: 28.02.2019].
- Rey, J. (1968). Speech by M. Jean Rey, President of the Commission of the European Communities, [on the occasion of the 10th anniversary of the Economic and Social Committee]. Brussels, 28 May 1968. [EU Speech], <http://aei.pitt.edu/13997/> [dostęp: 28.02.2019].
- Sirgy, J.M. (2011), *Theoretical Perspectives Guiding QOL Indicator Projects*, "Social Indicators Research", No. 103(1).

- Stiglitz, J.E., Sen, A., Fitoussi, J.-P. (2008), *Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/118025/118123/Fitoussi+Commission+report> [dostęp: 28.02.2019].
- United Nations Development Programme (2018), *Human Development Index*, <http://hdr.undp.org/en/content/human-development-index-hdi> [dostęp: 28.02.2019].
- Willa, R. (2010), *Polityka spójności Unii Europejskiej – geneza, ewolucja, stan obecny*, „Annales Universitatis Mariae Curie-Skłodowska”, Sectio K, *Politologia*, No. 17(2).
- World Bank (2018), *The Human Capital Project*, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/30498/33252.pdf?sequence=5&isAllowed=y> [dostęp: 28.02.2019].
- Zawistowski, J. i in. (2011), *Ocena korzyści uzyskiwanych przez państwa UE-15 w wyniku realizacji polityki spójności w krajach Grupy Wyszehradzkiej. Raport końcowy*, Instytut Studiów Strukturalnych, Warszawa, <http://www.ewaluacja.gov.pl/media/25058/Ocena%20korzy%C5%9Bci%20uzyskiwanych%20przez%20pa%C5%84stwa%20UE-15%20w%20wyniku%20realizacji%20polityki%20sp%C3%B3jno%C5%9Bci%20w%20krajach%20Grupy%20Wyszehradzkiej.pdf> [dostęp: 28.02.2019].

# Polski Instytut Ekonomiczny

Polski Instytut Ekonomiczny to publiczny *think tank* gospodarczy, którego historia sięga 1928 roku. Obszary badawcze Polskiego Instytutu Ekonomicznego to przede wszystkim handel zagraniczny, makroekonomia, energetyka i gospodarka cyfrowa oraz analizy strategiczne dotyczące kluczowych obszarów życia społecznego i publicznego Polski. Instytut zajmuje się dostarczaniem analiz i ekspertyz do realizacji Strategii na Rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju, a także popularyzacją polskich badań naukowych z zakresu nauk ekonomicznych i społecznych w kraju oraz za granicą.