

Tomasz LUDWICKI, Anna SIUDA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Polityka spójności i zwalczanie nierówności w dobie kryzysu ekonomicznego

Streszczenie: Celem artykułu jest analiza nierówności społeczno-ekonomicznych w kontekście funkcjonowania polityki spójności, która jest jedną z najstarszych i najbardziej kosztowych polityk wspólnotowych. Jej głównym celem jest przeciwdziałanie nierównościom wśród państw członkowskich. Artykuł poddaje analizie nierówności w krajach UE oraz metod ich zwalczania poprzez prowadzenie polityki spójności. W oparciu o dane statystyczne Eurostatu przedstawiono stan nierówności w krajach członkowskich UE. Analiza strategii polityki spójności Wspólnoty wykazuje jej wpływ na zwalczanie dysproporcji dochodowych mieszkańców. Praca jest próbą odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ ma kryzys na spójność państw i regionów UE oraz jaki model zarządzania polityką regionalną jest skuteczny w dobie kryzysu gospodarczego.

Słowa kluczowe: nierówności społeczno-ekonomiczne, polityka spójności, Unia Europejska, kryzys ekonomiczny

Wprowadzenie

Jedną z podstawowych funkcji Unii Europejskiej, uregulowaną postanowieniami traktatowymi, jest przeciwdziałanie nierównościom wśród państw członkowskich w celu doprowadzenia do równowagi w podziale dochodów. Aby realizować tę funkcję, Unia Europejska prowadzi politykę spójności – jedną z najstarszych i najbardziej kosztowych polityk wspólnotowych. Polityka spójności jest umocowana prawnie – zapisy o niej znajdują się w traktatach rzymskich, w Jednolitym Akcie Europejskim oraz w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Te prawne regulacje nie mają jednak precyzyjnego charakteru, dlatego w obliczu kryzysu gospodarczego polityka spójności jest w stanie zagrożenia, ponieważ pojawiają się pytania o to, czy jej koszty są proporcjonalne do jej skutków. Celem niniejszego artykułu jest analiza nierówności w krajach UE oraz metod ich zwalczania poprzez prowadzenie polityki spójności. W oparciu o dane statystyczne Eurostatu, zostanie przedstawiony poziom nierówności w krajach członkow-

skich UE, a studia nad strategiami polityki spójności Wspólnoty wykazały jej wpływ na zwalczanie dysproporcji dochodowych mieszkańców. Praca jest próbą odpowiedzi na pytanie o to, jaki wpływ ma kryzys na spójność państw i regionów UE oraz jaki model zarządzania polityką regionalną jest skuteczny w dobie kryzysu gospodarczego.

Aby oddać istotę kryzysu, należy omówić jego ujęcie teoretyczne. W systemach kapitalistycznych oraz w gospodarce światowej, kryzys jest nieodłącznym elementem cyklu koniunkturalnego opartego na krótkich wahaniami rozwoju gospodarczego podczas utrzymującej się tendencji wzrostowej. Wśród faz cyklu wyróżnimy: kryzys, depresję, ożywienie i rozkwit. Na początku XXI w. mieliśmy do czynienia z rozkwitem gospodarki, która w fazę kryzysu przeszła dopiero w drugiej połowie pierwszej dekady. W teorii, wyróżnia się dwie grupy czynników powodujących kryzys: czynniki zewnętrzne (egzogeniczne) i wewnętrzne (endogeniczne). Wśród tych pierwszych wskazać należy m.in. na teorię cyklu politycznego (gdzie cykl koniunkturalny sterowany jest przez polityków działających w celu pozyskania wyborców) czy teorie rolnicze (rolnictwo i jego zależność od czynników atmosferycznych warunkujące fazy cyklu). Analiza wewnętrznych czynników warunkujących nadejście zaważenia obejmują teorię przesycenia (mówiącą o nadprodukcji), teorię popytu (nadmierna oszczędność i niski popyt), teorię cyklu zapasów czy teorię dochodu relatywnego, teorię dochodu stałego i teorię oczekiwań inflacyjnych z dziedziny psychologii konsumenta. Inną grupą wyjaśniającą nadejście kryzysu są teorie pieniężne, które opierają się na niewłaściwym kształtowaniu stóp procentowych przez banki. Badacze powołują się także na znaczenie popytu na środki produkcji, które uzasadniane jest przez teorie inwestycyjne (Kwella, 1998, s. 119–125). Jean Tyrole dokonuje natomiast wyróżnienia sytuacji, które zwiastować mogą nadejście kryzysu w krajach rozwijających się. Zalicza do nich nietrwałość systemu bankowego, przejście kursu sztywnego, mechanizm *currency board* (polegający na stuprocentowej wymienialności krajowego pieniądza na walutę obcą po sztywnym kursie), niewłaściwy model zarządzania państwem, liberalizację przepływów kapitałowych czy zadłużenie gospodarki w obcej walucie (Tyrole, 2002, s. 8–13).

Kryzys, który obecnie jest widoczny w Unii Europejskiej swój początek miał w kryzysie finansowym¹. Wśród jego przyczyn zwraca się uwagę na

¹ Definiowanie kryzysu finansowego różni się nieco w ujęciu różnych badaczy. Dla przykładu, Venkataraman Sundararajan i Tomas J. T. Balino definiują kryzys finansowy jako „sytuację, w której znacząca grupa instytucji finansowych ma pasywa

głębokie współzależności pomiędzy gospodarstwami domowymi i przedsiębiorstwami a rynkiem finansowym, rozwój nowych instrumentów finansowych o zwiększonym ryzyku, finansowanie długoterminowych projektów krótkoterminowymi zobowiązaniami, które zmuszają do kolejnych kredytowań (Kosztowniak, 2009, s. 38–41). Kryzys finansowy w UE rozpoczął się w 2008 roku i charakteryzował się upadaniem kolejnych instytucji finansowych w państwach Wspólnoty. W efekcie tego, należało podjąć działania o charakterze globalnym, regionalnym i krajowym.

Nierówności w państwach europejskich a polityka spójności UE

Nieodłącznym problemem rozwoju współczesnego świata są nierówności. Z pojęciem nierówności czy zróżnicowania mamy do czynienia w takich kwestiach jak poziom dochodów i konsumpcji, dostęp do informacji, sposobności do korzystania z dóbr kultury czy uczestnictwa w życiu publicznym. Zdawać by się mogło, że obecnie eliminowanie czy choćby zmniejszanie nierówności powinno stanowić jeden z nadrzędnych celów elit politycznych. Wręcz przeciwnie – zróżnicowanie społeczeństwa, podział na bogatych i biednych jest korzystny dla różnych grup interesu (w tym elit politycznych), ponieważ ma ono znaczenie ekonomiczne i społeczne. Herbert Gans, na podstawie badania społeczeństwa amerykańskiego w latach 70. XX w., wyróżnił funkcje, jakie pełni podział społeczeństwa na bogatych i biednych. Wśród nich warto zwrócić uwagę na możliwość niepodjęcia pracy niebezpiecznej i trudnej przez osoby bardziej zamożne, gdyż biedni podejmą się jej wykonania za każdą cenę, nie stawiając warunków. Mniej zamożni są także rynkiem zbytu dla towarów i usług mniej wartościowych, słabszej jakości. Funkcją społeczną omawianego podziału jest również podnoszenie samooceny bo-

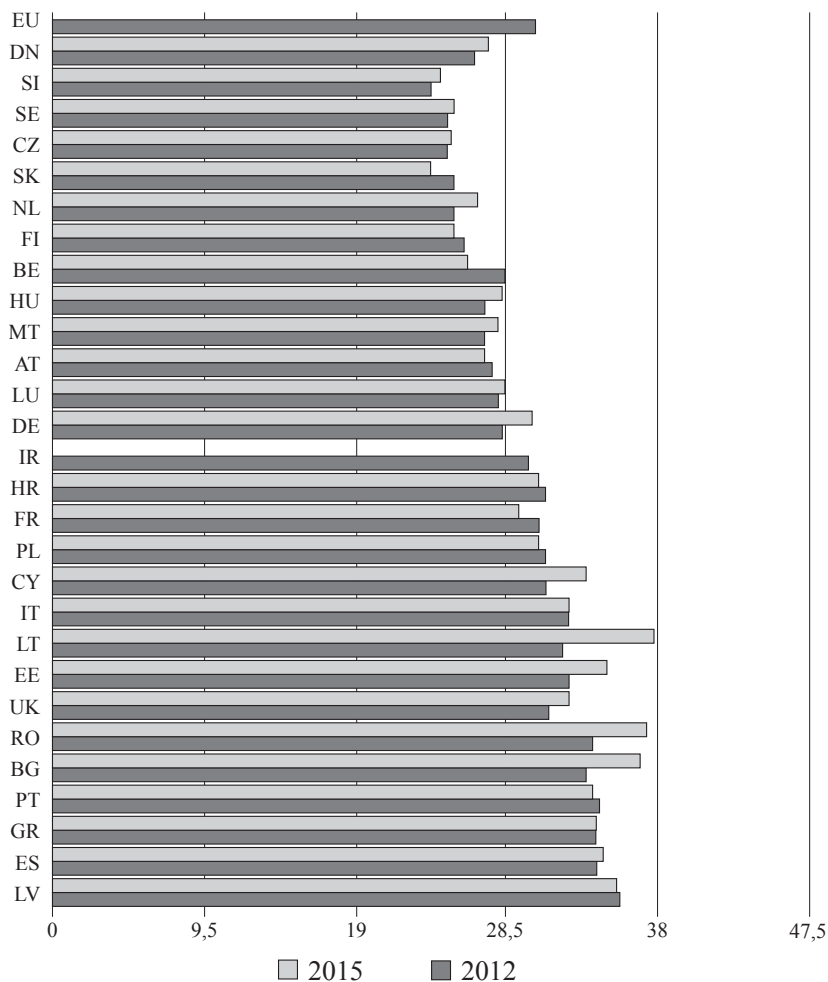
przewyższające rynkową wartość ich aktywów, co prowadzi do gwałtownych wypląt i zmian w portfelu aktywów, upadku instytucji finansowych i interwencji rządu” (Sundararajan, Balino, 1998, s. 3). Frederic Mishkin uważa, że są to „szoki występujące na rynku finansowym, powodujące wzrost problemów związanych z wyborem i pokusą nadużycia (moral hazard), co uniemożliwia rynkom finansowym efektywny transfer funduszy do podmiotów, które mają najbardziej efektywne możliwości inwestycyjne” (Mishkin, 1992, s. 117–118). Natomiast Barry Eichengreen i Richard Portes twierdzą, że „kryzys finansowy to zakłócenie na rynkach finansowych, powiązane ze spadkiem cen aktywów i niewypłacalnością dłużników oraz pośredników, które rozprzestrzenia się na rynku finansowym, ograniczając jego zdolność do alokacji kapitału w gospodarce” (Eichengreen, Portes, 1987, s. 2).

gatszych poprzez porównywanie się do biednych i waloryzowanie swojej pozycji. Teorie funkcjonalno-strukturalne powstałe w latach 40. XX w. uzasadniają nierówności jako czynnik rozwijający społeczeństwo poprzez motywowanie do działania, zwiększanie konkurencyjności rynku pracy. Według tych teorii zróżnicowanie społeczeństwa doprowadza do korzystnego zjawiska, jakim jest zajmowanie pozycji zawodowych przez najlepiej wykwalifikowanych i najzdolniejszych. Funkcjonalisci zostali skrytykowani zaraz po publikacji swoich teorii, jednak do dziś ich tezy wykorzystywane są w debacie społeczno-politycznej poprzez zwolenników pogłębiania nierówności (Karwińska, s. 90–91).

Przy badaniu poziomu nierówności posługujemy się współczynnikiem Giniego. „Informuje on o stopniu koncentracji określonych dóbr (dochodów, majątku itd.) w społeczeństwie. Współczynnik Giniego przyjmuje wartości z przedziału od 0 do 1 (niekiedy wartość mnożona jest przez 100 i przedstawiana w przedziale od 0 do 100). Im jest niższa wartość wskaźnika, tym bardziej jest równomierna dystrybucja dochodów w społeczeństwie. Gdy osiąga on wartość 0, oznacza to, że występuje maksymalna równość, tzn. wszyscy członkowie danej zbiorowości osiągają jednakowe dochody lub mają taki sam dostęp do pewnego dobra w przypadku nierówności innych niż dochodowe. Jeśli jedna osoba posiada wszelkie zasoby, a pozostali członkowie zbiorowości nie mają nic, współczynnik Giniego równy jest 1 (lub odpowiednio 100)” (Raczkowska, s. 321). Na podstawie danych Eurostatu wnioskować można, że poziom zróżnicowania dochodowego w państwach członkowskich Unii Europejskiej rośnie. Wykres 1 przedstawia poziom współczynnika Giniego w krajach UE w roku 2012 oraz 2015. Na 28 państw, w 16 odnotowano wzrost współczynnika, czyli zwiększony poziom nierówności w 2015 r. względem 2012 r.

W 2012 r. średnia wartość współczynnika Giniego dla wszystkich państw członkowskich UE wynosiła 0,304, kiedy to dla Polski była na poziomie 0,309. Badania Eurostatu pokazują, że w 2012 r. największe zróżnicowanie dochodowe odnotowano w Hiszpanii, Grecji, Portugalii oraz na Łotwie (odpowiednio 0,342, 0,343, 0,345 i 0,357). Z kolei w państwach takich jak Słowenia, Czechy czy Szwecja poziom nierówności jest najniższy w UE (0,237, 0,249, 0,248). Dane z 2015 r. informują o wzroście średniej wartości współczynnika Giniego dla państw członkowskich UE do 0,310 (o 0,6 p.p.). Dla Polski odnotowano spadek (o 0,3 p.p.). W 2015 r. wśród państw o najwyższym poziomie nierówności znalazły się Litwa, Rumunia i Bułgaria (0,379, 0,374, 0,370), dla których wzrost wyniósł odpowiednio 5,9 p.p., 3,4 p.p. i 3,4 p.p. W 2015 r. najniższe róż-

Wykres 1. Współczynnik Giniego w krajach Unii Europejskiej w latach 2012 i 2015 (w %)



LV – Lotwa, ES – Hiszpania, EL – Grecja, PT – Portugalia, BG – Bułgaria, RO – Rumunia, UK – Wielka Brytania, EE – Estonia, LT – Litwa, IT – Włochy, CY – Cypr, PL – Polska, FR – Francja, HR – Chorwacja, DE – Niemcy, LU – Luksemburg, AT – Austria, MT – Malta, HU – Węgry, BE – Belgia, FI – Finlandia, NL – Holandia, SK – Słowacja, CZ – Czechy, SE – Szwecja, SI – Słowenia, DN – Dania, IR – Irlandia.

* Brak danych dla Irlandii (IR) dla roku 2015.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey [ilc_di12]).

nicowanie dochodowe wykazały Słowacja (0,237) i Słowenia (0,245). Poniższa tabela prezentuje zbiorcze zestawienie współczynnika Giniego dla państw członkowskich UE w latach 2012 oraz 2015 z uwzględnieniem spadku lub wzrostu tej wartości.

Tabela 1. Współczynnik Giniego w państwach UE w latach 2012 oraz 2015

Państwo	2012	2015	Wzrost/spadek
Łotwa	0,357	0,354	↓
Hiszpania	0,342	0,346	↑
Grecja	0,343	0,342	↓
Portugalia	0,345	0,340	↓
Bułgaria	0,336	0,370	↑
Rumunia	0,340	0,374	↑
Wielka Brytania	0,313	0,324	↑
Estonia	0,325	0,348	↑
Litwa	0,320	0,379	↑
Włochy	0,324	0,324	–
Cypr	0,310	0,336	↑
Polska	0,309	0,306	↓
Francja	0,305	0,292	↓
Chorwacja	0,309	0,306	↓
Niemcy	0,283	0,301	↑
Luksemburg	0,280	0,285	↑
Austria	0,276	0,272	↓
Malta	0,271	0,281	↑
Węgry	0,272	0,282	↑
Belgia	0,265	0,262	↓
Finlandia	0,259	0,252	↓
Holandia	0,254	0,267	↑
Słowacja	0,253	0,237	↓
Czechy	0,249	0,250	↑
Szwecja	0,248	0,252	↑
Słowenia	0,237	0,245	↑
Dania	0,265	0,274	↑
Irlandia	0,299	brak danych	brak danych
Średnia UE	0,304	0,310	↑

Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu (Gini coefficient of equivalised disposable income – EU-SILC survey [ilc_di12]).

Mimo ogólnej tendencji elit politycznych do zwiększania nierówności, jednym z celów Unii Europejskiej jest zwalczanie nierówności. Jednym z nich jest dążenie do pogłębiania integracji i spójności społeczeństwa europejskiego, dzięki którym możliwe jest zapewnienie równych szans w dostępie do wiedzy i zasobów dla wszystkich obywateli UE. W tym celu

Unia prowadzi politykę regionalną ukierunkowaną na spójność społeczną. Należy zauważyć, że pojęcia polityka regionalna używa się naprzemiennie z pojęciem polityki spójności lub polityki strukturalnej. Bez względu na definicje, wszystkie dążą do tego samego – do wyrównania różnic gospodarczych i społecznych między regionami UE (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010, s. 140). Zadaniem UE w kwestii spójności społecznej jest zmniejszenie dysproporcji w rozwoju regionów oraz dbanie by rozwój ten przebiegał w sposób zrównoważony. Różnice terytorialne, demograficzne oraz czynniki historyczne powodują, że bez interwencji Wspólnoty niemożliwy staje się harmonijny rozwój Unii. Traktaty rzymskie z 1957 r. ustanowił trzy fundusze strukturalne: Europejski Fundusz Społeczny (EFS) i Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej (EFOGR), a także Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Traktaty jako zadanie EWG wyróżniły m.in. harmonijny rozwój gospodarczy, którego celem jest zmniejszenie różnic i zacofania. Postulaty te znalazły się w art. 2 „Zadaniem Wspólnoty jest, przez ustanowienie wspólnego rynku i stopniowe zbliżanie polityk gospodarczych Państw Członkowskich, popieranie w całej Wspólnocie harmonijnego rozwoju działalności gospodarczej, stałego i zrównoważonego wzrostu, zwiększonej stabilności, przyspieszonego podwyższania poziomu życia oraz ściślejszych związków między Państwami Członkowskimi” (Traktaty). Jednolity Akt Europejski z 1986 r. wpisał spójność społeczną i gospodarczą w kompetencje Wspólnoty. Trzeci wymiar spójności – spójność terytorialna – uzyskał legitymizację wraz z traktatem lizbońskim z 2008 r. Podstawą prawną dotyczącą tego zagadnienia jest Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej:

Artykuł 174

W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Wśród regionów, o których mowa, szczególną uwagę poświęca się obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie.

Artykuł 178

Rozporządzenia wykonawcze dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego są podejmowane przez Parlament Europejski i Radę, stanowiące zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą i po konsultacji z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym oraz Komitetem Regionów.

Aby wzmacniać spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną, Unia Europejska znaczną część swojego budżetu przeznaczają na wyrównywanie dysproporcji pomiędzy regionami. Skuteczność tego wyrównywania możliwa jest dzięki koordynowaniu gospodarczych strategii, wdrażanie nowych strategii politycznych, wykorzystywanie funduszy strukturalnych oraz innych instrumentów finansowych (m.in. Fundusz Spójności). Polityka spójności UE ma za zadanie umocnić gospodarki regionalne i ich rynek pracy oraz wspierać współpracę transgraniczną, transnarodową i międzyregionalną (Lecarte, 2016). W regionalnym wymiarze skutkuje to przede wszystkim makroekonomicznie – poprzez wzrost gospodarczy i wzrost zatrudnienia. W latach 2000–2006 największymi beneficjentami polityki spójności była Portugalia i Grecja, natomiast w latach 2007–2013 przede wszystkim nowe państwa członkowskie, takie jak Czechy, Litwa, Łotwa, Estonia. Polityka spójności zmniejsza różnice między państwami członkowskimi oraz regionami, dlatego też akcent położony jest na wspieranie nowych krajów przystępujących do Wspólnoty. Nie wykazuje się jednak jej wpływu na zmniejszanie wewnętrznych nierówności w tych państwach. Programy spójności społecznej oparte na wspieraniu badań i rozwoju technologicznego, innowacyjności i przedsiębiorczości oraz rozwoju kapitału ludzkiego mają prowadzić do zwiększenia konkurencyjności gospodarki międzynarodowej (Borowiec, 2008, s. 46–47). Aby realizować swoje zadania, UE prowadzi politykę regionów poprzez zwiększanie konkurencyjności regionów i miast europejskich, wspieranie rozwoju, a także tworzenie miejsc pracy.

Polityka regionalna UE

Poruszając problem działania i efektywności polityki regionalnej, wyjść należy od jej definicji. Polityka regionalna to „świadoma i celowa działalność organów władzy publicznej zmierzająca do rozwoju regionalnego (tak w skali kraju, jak i szerzej Wspólnoty), tj. mająca na celu optymalne wykorzystanie zasobów regionów dla trwałego wzrostu gospodarczego i podnoszenia ich konkurencyjności” (Puślecki, Kmiecik, Walkowski, 2010,

s. 140). W jej ramach wyróżnia się politykę interregionalną² oraz politykę intraregionalną³. Zamiennie, w literaturze dla pojęcia polityki regionalnej używa się polityki spójności i polityki strukturalnej. Tomasz Grosse w swoich definicyjnych rozważaniach zwraca uwagę na fakt, że celem polityki regionalnej jest spójność społeczno-gospodarcza poszczególnych regionów Unii Europejskiej. Społeczno-gospodarcza spójność ma zostać zrealizowana za pomocą zmian strukturalnych w gospodarce obszarów problemowych poprzez stworzenie warunków do zmian mających na celu poprawę konkurencyjności (Grosse, 2004, s. 14–15). Polityka regionalna jest pojęciem dynamicznym i jej definiowanie ulega modyfikacjom m.in. ze względu na globalizację. Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) uznała, że jej celem jest już nie tylko niwelowanie różnic, ale również wspieranie działalności regionalnej wykorzystującej lokalny potencjał.

Mimo że umocowanie prawne polityki regionalnej znajdujemy już w traktatach rzymskich, to dopiero w latach 70. XX w. zaczęto podejmować działania mające na celu zrównoważony rozwój. W latach 60. XX w. powstały raporty Parlamentu oraz Komisji Europejskiej, które wykazały konieczność podjęcia wspólnotowych działań na rzecz polityki regionalnej. Był to m.in. raport Motte'a (sporządzony w 1960 r., w którym zaproponowano rozpoczęcie pracy nad strategią polityki regionalnej), raport Birkelbacha (z 1963 r., mówiący o konieczności przekazania Komisji specjalnych środków na rzecz działania w celu zwiększenia równości pomiędzy poszczególnymi regionami) czy raport Rossiego z 1964 r. (zwracający uwagę, że problem niezrównoważonego rozwoju regionów to nie problem wewnętrzny państw członkowskich, a problem wspólnotowy). Raporty te jednak nie pociągały za sobą żadnych konkretnych działań, aż do roku 1968, kiedy to przy Komisji Europejskiej utworzono Dyрекcję Generalną XVI do spraw Polityki Regionalnej. Jej zadaniem było stworzenie strategii polityki regionalnej. Na szczycie w Paryżu w 1972 r. państwa członkowskie uznały, że polityka spójności (obok Unii Gospodarczej i Walutowej) jest głównym celem Wspólnoty. Od 1 lipca 1975 r. zaczął funkcjonować Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). System gospodarowania środkami w ramach finansowania polityki regionalnej ulegał stopniowym przekształceniom. W znacznym stopniu finansowana jest ona z funduszy strukturalnych. W ramach działań Wspólnoty, ukształtowały się cztery fundusze strukturalne: Europejski Fun-

² Prowadzona przez centralne organy władzy rządowej wobec regionów, orientowana najczęściej na regulowanie międzyregionalnych proporcji rozwoju.

³ Prowadzona przez organy władzy samorządowej dla realizacji własnych celów, na bazie własnych środków i na własną odpowiedzialność.

dusz Rozwoju Regionalnego, Europejski Fundusz Społeczny, Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej oraz Instrument Finansowy Wspierania Rybołówstwa. Obecnie polityka regionalna finansowana jest przez dwa pierwsze fundusze, gdyż pozostałe zostały włączone odpowiednio do Wspólnej Polityki Rolnej i Wspólnej Polityki Rybackiej. Traktat z Maastricht utworzył dodatkowo Fundusz Spójności, którego celem jest pomaganie krajom słabszym, których PKB wynosi mniej niż 90% średniej UE. W ramach tego funduszu finansować można 80–85% wydatków publicznych na ochronę środowiska oraz rozwój transeuropejskiej infrastruktury transportowej. W założeniu fundusz ten funkcjonować miał do 1999 r., jednak sukcesywnie jest przedłużany (okres jego obowiązywania trwać będzie do 2020 r.) (Puślecki, Kmieciak, Walkowski, 2010, s. 141–147).

Wydatkowanie środków z funduszy strukturalnych oparte jest na zasadach, które mają na celu usprawnienie prowadzenia polityki regionalnej. Są to następujące zasady: 1) koncentracja rozproszonych środków w rozumieniu finansowym, celowym i gospodarczym; 2) komplementarność – polegająca na wzajemnym uzupełnianiu się działań Wspólnoty i działań krajowych; 3) partnerstwa – określająca partnerski charakter podejmowania decyzji i ich realizacji na poszczególnych szczeblach władzy; 4) programowania wieloletnich działań; 5) wzmocnienia systemu kontroli i monitoringu na etapie programowania i w trakcie realizacji. Wspólnota w ramach polityki regionalnej określa swoje cele o charakterze regionalnym (dotyczące konkretnych regionów) oraz cele horyzontalne (strukturalne, realizowanie na terytorium całej UE) (Puślecki, Kmieciak, Walkowski, 2010, s. 149–151).

Kryzys ekonomiczny a polityka regionalna

Kryzys ekonomiczny w różnym stopniu dotknął państwa członkowskie Unii Europejskiej, co ma również przełożenie na sytuację poszczególnych regionów. Rynek nieruchomości w USA i jego spekulacje doprowadziły w 2007 r. do eskalacji kryzysu finansowego objawiającego się w spadku produkcji, likwidacji miejsc pracy. Recesja przyczyniła się także do pogorszenia sytuacji budżetowej krajów członkowskich poprzez spadek wzrostu gospodarczego oraz zwiększenie wydatków publicznych na stabilizację systemu. W efekcie kryzysu, od 2008 r. stale rośnie również dług publiczny UE (Luc, 2011, s. 145–147).

Kryzys w znaczącym stopniu wpłynął na wzrost poziomu bezrobocia w krajach Unii Europejskiej. Dla całej Unii w 2008 r. wynosił on 7,1%,

natomiast w 2010 r. osiągnął już 9,7%. W 2008 r. wzrost bezrobocia odnotowano w Hiszpanii i we Włoszech. W kolejnych miesiącach ta sama sytuacja dotyczyła Litwy, Łotwy, Irlandii i Luksemburga. W zestawieniu danych z 2007 i 2009 r. – żaden z krajów członkowskich nie uniknął wzrostu bezrobocia. Konsekwencje kryzysu widoczne były także w regionach. W 2010 r. najbardziej dotknięte bezrobociem były francuski Reunion (28,9%) i Wyspy Kanaryjskie (28,7%), z kolei najlepsza sytuacja była w Bolzano (2,7%). Warto zwrócić uwagę na porównanie regionów wewnątrz krajów – w Austrii najwyższe bezrobocie było w Wiedniu (7,3%), najniższe w Tyrolu (2,8%), w Wielkiej Brytanii w Merseyside (10,1%) i North Eastern Scotland (3,5%), czy na Słowacji – Vychodne Slovensko (18,5%) i Bratislavsky Kraj (6,2%). O ile w państwach bałtyckich zanotowany został wzrost stopy bezrobocia, o tyle w wielu regionach Polski czy Niemiec zanotowano jej spadek.

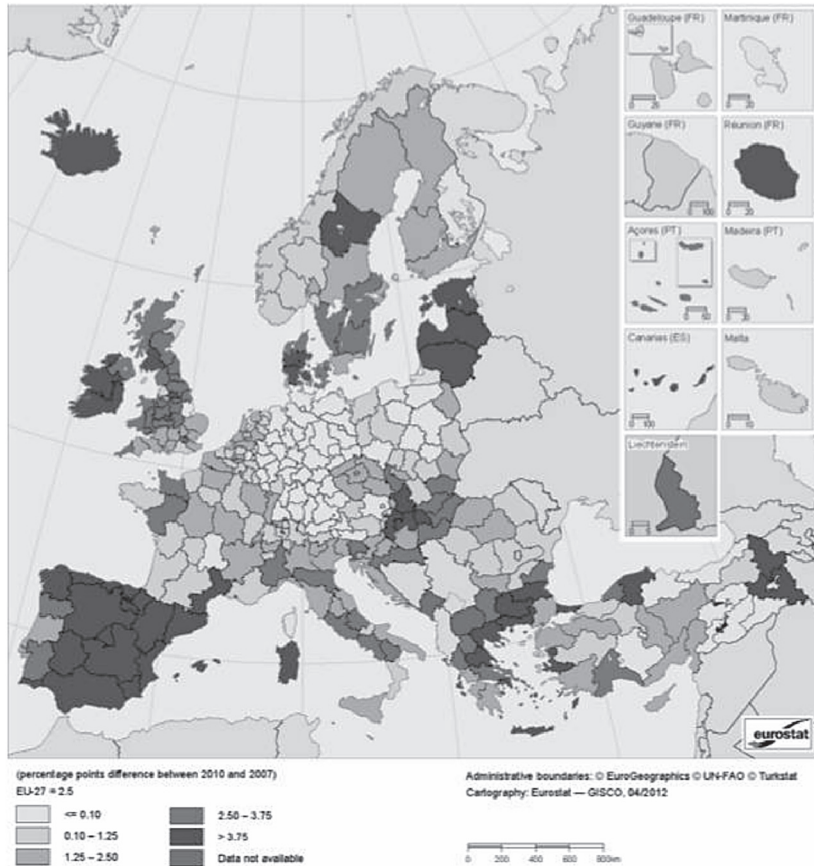
Tabela 2. Bezrobocie w wybranych krajach w latach 2001–2011

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
EU-28	8,2	7,2	7,0	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4
Strefa euro	8,4	7,5	7,6	9,5	10,0	10,1	11,3	12,0	11,6	10,9
Belgia	8,3	7,5	7,0	7,9	8,3	7,2	7,6	8,4	8,5	8,5
Bułgaria	9,0	6,9	5,6	6,8	10,3(i)	11,3	12,3	13,0	11,4	9,2
Czechy	7,1	5,3	4,4	6,7	7,3	6,7	7,0	7,0	6,1	5,1
Dania	3,9(i)	3,8	3,4	6,0	7,5	7,6	7,5	7,0	6,6	6,2
Niemcy	10,1	8,5	7,4	7,6	7,0	5,8	5,4	5,2	5,0	4,6
Estonia	5,9	4,6	5,5(i)	13,5	16,7	12,3	10,0	8,6	7,4	6,2
Irlandia	4,5	4,7	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3	9,4
Grecja	9,0	8,4	7,8	9,6	12,7	17,9	24,5	27,5	26,5	24,9
Hiszpania	8,5	8,2	11,3	17,9	19,9	21,4	24,8	26,1	24,5	22,1
Francja	8,8	8,0	7,4	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,3	10,4
Chorwacja	11,6(i)	9,9	8,6	9,2	11,7	13,7	16,0	17,3	17,3	16,3
Włochy	6,8	6,1	6,7	7,7	8,4	8,4	10,7	12,1	12,7	11,9
Cypr	4,6	3,9	3,7	5,4	6,3	7,9	11,9	15,9	16,1	15,0
Łotwa	7,0	6,1	7,7	17,5	19,5	16,2	15,0	11,9	10,8	9,9
Litwa	5,8	4,3	5,8	13,8	17,8	15,4	13,4	11,8	10,7	9,1
Luksemburg	4,6(i)	4,2	4,9	5,1	4,6	4,8	5,1	5,9	6,0	6,4
Węgry	7,5	7,4	7,8(i)	10,0	11,2	11,0	11,0	10,2	7,7	6,8
Malta	6,8	6,5	6,0	6,9	6,9	6,4	6,3	6,4	5,8	5,4
Holandia	5,0	4,2	3,7	4,4	5,0	5,0	5,8	7,3	7,4	6,9
Austria	5,3	4,9	4,1	5,3	4,8	4,6	4,9	5,4	5,6	5,7
Polska	13,9	9,6	7,1	8,1(i)	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5
Portugalia	8,9	9,1	8,8	10,7	12,0	12,9	15,8	16,4	14,1	12,6

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Rumunia	7,2	6,4	5,6	6,5	7,0	7,2	6,8	7,1	6,8	6,8
Słowenia	6,0	4,9	4,4	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,0
Słowacja	13,5	11,2	9,6	12,1	14,5	13,7(i)	14,0	14,2	13,2	11,5
Finlandia	7,7	6,9	6,4	8,2	8,4	7,8	7,7	8,2	8,7	9,4
Szwecja	7,1	6,1	6,2	8,3	8,6	7,8	8,0	8,0	7,9	7,4
Wielka Brytania	5,4	5,3	5,6	7,6	7,8	8,1	7,9	7,6	6,1	5,3

Źródło: Eurostat (online data code: une_rt_a).

Rys. 1. Zmiany w stopie bezrobocia w regionach UE (NUTS 3) w latach 2007–2010



Źródło: Eurostat (online data code: lfst_r_lfu3rt).

Kryzys, dotykając gospodarki krajowej, wpływa na regiony w sposób niejednolity. Do obszarów, które zagrażają zwiększeniu różnic między regionami zaliczymy: kryzys kapitałowy i sektora dóbr handlowych, kryzys na rynku nieruchomości i sektora budowlanego, kryzys sektora finansowego, kryzys dochodów gospodarstw domowych oraz kryzys rosnących deficytów budżetowych. Na skutki kryzysu należy spojrzeć przez pryzmat regionów, ponieważ tam skutki są inne niż w gospodarkach krajowych. Niedawny kryzys najbardziej dotknął regiony najsłabsze – dlatego też wymagają one jeszcze większego wsparcia niż przed recesją. W tej chwili na politykę strukturalną przeznaczane jest ok. 30% budżetu UE – każde kolejne programowanie zwiększa nakłady na politykę regionalną. Niezmiennie natomiast pozostaje założenie, że beneficjentami środków są regiony (ze względu na ich potrzeby), a nie kraje członkowskie. Podejmowane działania na szczeblu lokalnym czy międzynarodowym opierają się na niwelowaniu skutków kryzysu, nie są jednak oparte na wdrażaniu rozwiązań naprawczych. Wykorzystywane są bowiem te same elementy, które doprowadziły w 2007 r. do kryzysu – m.in. dodruk pieniądza czy obniżanie stóp procentowych. Steve Keen zauważa, że rynek w ostatnich latach rządzi się spiralą stałego napływu pieniądza (aby ceny wzrastały, dostarcza się więcej pieniądza, co prowadzi do wzrostu zadłużenia).

Wyzwaniem dla Unii Europejskiej jest prowadzenie polityki regionalnej w sposób przeciwdziałający kolejnym kryzysom ekonomicznym. W przypadku obecnego kryzysu, Wspólnota podjęła szereg działań w zakresie polityki strukturalnej. Już na początku kryzysu, we wrześniu 2007 r. odbyło się IV Forum Spójności, które zapoczątkowało konsultacje społeczne. Ich efektem było przedstawienie „Raportu spójności”, 9 listopada 2010 r., na zakończenie V Forum Spójności (Krzemiński, 2014, s. 48–51). 29 października 2008 r. Komisja Europejska wydała komunikat *Przezwyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania*. Dokument traktuje o konieczności podjęcia działań w celu walki z kryzysem, które opierać mają się na wdrożeniu zmian na rynku finansowym, polegających m.in. na usprawnieniu mechanizmów regulacji i nadzoru, na pobudzeniu popytu oraz zwiększaniu zatrudnienia, a także na kontynuacji reform strukturalnych założonych w Strategii Lizbońskiej. Kolejnym dokumentem był komunikat Komisji do Rady Europejskiej *Europejski plan naprawy gospodarczej* z 29 listopada 2008 r. Opiera się on na strategii zwiększania siły nabywczej prowadzącej do wzrostu popytu i zaufania podmiotów gospodarczych

oraz na wspieraniu konkurencyjności Unii Europejskiej (Luc, 2011, s. 149–150). W czerwcu 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycje Wieloletnich Ram Finansowych na lata 2014–2020 wraz z projektem regulacji finansowania funduszy unijnych stanowiących obecnie podstawę prawną polityki spójności. WRF ostatecznie zostały przyjęte przez Radę 2 grudnia 2013 r. Zakładały one zmniejszenie wydatków na zobowiązania o 3,4% i o 3,7% na płatności względem ram finansowych z lat 2007–2013. Rada zdecydowała się na to, ze względu na konieczność zapewnienia dyscypliny budżetowej oraz biorąc pod uwagę sytuację gospodarczą państw członkowskich po kryzysie. Wieloletnie Ramy Finansowe zostały znowelizowane w 2015 r., ponieważ część środków przeznaczonych na 2014 r. nie została wykorzystana (kraje członkowskie nie zdążyły przygotować programów). Dzięki temu dokonać można było przesunięć m.in. na rzecz Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego czy Funduszu Spójności.

Polityka regionalna na lata 2014–2020 ma wyznaczonych 11 celów strategicznych (Pastuszka, 2012, s. 89). Wśród nich, pierwsze cztery to przede wszystkim cele dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, cele 8–11 są przeznaczone dla Europejskiego Funduszu Społecznego, a dla Funduszu Spójności 4–7 oraz cel 11.

1. Wspieranie badań naukowych, rozwoju technologicznego i innowacji.
2. Zwiększanie dostępności, stopnia wykorzystania i jakości technologii informacyjno-komunikacyjnych.
3. Podnoszenie konkurencyjności małych i średnich przedsiębiorstw.
4. Wspieranie przechodzenia na gospodarkę niskoemisyjną.
5. Propagowanie przystosowywania się do zmian klimatu, zapobiegania zagrożeniom i zarządzania ryzykiem.
6. Ochrona środowiska naturalnego i wspieranie efektywności wykorzystywania zasobów.
7. Promowanie zrównoważonego transportu oraz poprawa najważniejszych infrastruktur sieciowych.
8. Promowanie trwałego i wysokiej jakości zatrudnienia oraz wspieranie mobilności siły roboczej.
9. Promowanie włączenia społecznego oraz zwalczanie ubóstwa i wszelkich form dyskryminacji.
10. Inwestowanie w edukację, umiejętności i uczenie się przez całe życie.
11. Poprawa wydajności administracji publicznej.

Podsumowanie

Spójność regionów Unii Europejskiej pozostaje wciąż jednym z jej priorytetów. Pogłębianie współpracy między regionami jest elementem niezbędnym do przeciwdziałania nierównościom. Porównanie poziomu wskaźnika Giniego dla państw członkowskich w latach 2012 i 2015 wykazuje, że zróżnicowanie dochodowe ulega zwiększeniu. Tylko działania o charakterze długofalowym z zakresu polityki regionów mogą doprowadzić do jego zmniejszenia. Dlatego niezwykle istotne jest, by w obliczu kryzysu nie zaprzestawać działań z zakresu polityki strukturalnej. Najsłabsze regiony w największym stopniu ucierpiały w wyniku kryzysu ekonomicznego z 2007 r., dlatego obecnie należy zwiększać nakłady na pomoc dla nich. Zarządzanie polityką spójności powinno mieć charakter wielopoziomowy i powinno odbywać się z uwzględnieniem konsultacji. Państwa członkowskie są wewnątrznie zróżnicowane, dlatego na etapie programowania należy uwzględniać problemy regionalne. Kryzys, który zachwiał gospodarką państw członkowskich, udowodnił skuteczność polityki UE i jej integracji – wspólnie wdrażane mechanizmy doprowadziły do płynności Wspólnoty.

Bibliografia

- Borowiec J. (2008), *Spójność społeczna w polityce Unii Europejskiej*, „Zeszyt nr 12: Nierówności społeczne a wzrost gospodarczy”, Uniwersytet Rzeszowski, Rzeszów.
- Eichengreen B., Portes R. (1987), *The anatomy of financial crises*, NBER Working Paper no. 2126, Massachusetts.
- Grosse T. G. (2004), *Polityka regionalna Unii Europejskiej. Przykład Grecji, Włoch, Irlandii i Polski*, Instytut Studiów Politycznych PAN, Warszawa.
- Investing in Europe's future. Fifth report on economic, social and territorial cohesion* (2010), Report from the Commission, Publications Office of the European Union, Luksemburg.
- Karwińska A. (2004), *Szanse i bariery ograniczania nierówności we współczesnej Polsce. Perspektywa mikro- i mezospołeczna*, http://www.ur.edu.pl/pliki/Zeszyt4/07_karwinska.pdf, 20.12.2016.
- Kosztowniak A. (2009), *Międzynarodowe instytucje finansowe a kryzysy finansowe*, w: *Ekonomiczne problemy funkcjonowania współczesnego świata*, red. D. Kopycińska, Uniwersytet Szczeciński, Szczecin.
- Krzemiński M. (2014), *Kryzys gospodarczy jako wyzwanie dla zarządzania Unią Europejską. Przykład regionów i polityki regionalnej*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa.

- Kwella E. (1998), *Teoria makroekonomii*, Wydawnictwo UG, Gdańsk.
- Lecarte J. (2016), *Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna*, w: *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_5.1.1.pdf, 20.12.2016.
- Luc S. (2011), *Koordynacja polityki w Unii Europejskiej w obliczu kryzysu ekonomicznego*, w: *Polityka gospodarcza w świetle kryzysowych doświadczeń*, red. J. Stacewicz, IRG SGH, Warszawa.
- Mesjasz L. (2003), *Kryzysy finansowe we współczesnej gospodarce*, w: *Międzynarodowe stosunki gospodarcze u progu XXI wieku*, red. S. Miklaszewski, Difin, Warszawa.
- Milicevic V. (2016), *Wieloletnie Ramy Finansowe*, w: *Dokumenty informacyjne o Unii Europejskiej*, http://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/pl/FTU_1.5.3.pdf, 20.12.2016.
- Mishkin F. (1992), *Anatomy of a financial crisis*, „Journal of Evolutionary Economics”, nr 2, Springer Verlag, Berlin.
- Polityka spójności 2014–2010. Inwestycje w rozwój gospodarczy i wzrost zatrudnienia* (2011), Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg.
- Pastuszka S. (2012), *Polityka Regionalna Unii Europejskiej – cele, narzędzia, efekty*, Difin, Warszawa.
- Puślecki Z., Kmiecik R., Walkowski M. (2010), *Wspólna Polityka Rolna w warunkach wzrostu i konkurencyjności Unii Europejskiej*, Dom Wydawniczy ELIPSA, Warszawa.
- Przezwyciężenie kryzysu finansowego i wyjście na prostą: europejskie ramy działania* (2008), Komisja Europejska, <https://publications.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/83bf5d55-ef2f-420b-be7f-bf6d6a01d98d/language-pl>, 20.12.2016.
- Raczkowska M. (2014), *Nierówności ekonomiczne w krajach europejskich*, „Prace Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego we Wrocławiu”.
- Regional Challenges in the Perspective of 2020 – phase 2: Deeping and Broadeing the analysis* (2011), Commissioned by European Comission, Wiedeń.
- Rozporządzenie Rady (UE, EURATOM) NR 1311/2013 z dnia 2 grudnia 2013 r. *określające wieloletnie ramy finansowe na lata 2014–2020*.
- Sundararajan V., Balino T. (1998), *Issues in recent Banking Crises*, w: *Banking Crises: Cases and Issues*, red. V. Sundararajan, T. Balino, International Monetary Fund, Waszyngton.
- Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=PL>, 20.12.2016.
- Traktaty rzymskie: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą* (1957), https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf, 20.12.2016.

Tyrole J. (2002), *Financial Crises, Liquidity and The International Monetary System*, Princeton University Press, Princeton.

Wybrane aspekty rozwoju regionalnego (2013), red. R. Kisiel, M. Wojarska, Fundacja „Wspieranie i Promocja Przedsiębiorczości na Warmii i Mazurach”, Olsztyn.

Zrozumieć politykę Unii Europejskiej – Polityka regionalna (2014), Komisja Europejska – Dyrekcja Generalna ds. Komunikacji Społecznej, Urząd Publikacji Unii Europejskiej Luksemburg.

Cohesion policy and combating inequalities in the current economic crisis

Summary

The aim of the article is to analyze socio-economic inequalities in the context of the functioning of cohesion policy, which is one of the oldest and most costly Community policies. Its main goal is to counteract inequalities among Member States. The article analyzes inequalities in EU countries and methods of combating them by means of cohesion policy. Based on Eurostat statistics, the state of inequality in the EU Member States was presented. Analysis of the Community cohesion policy strategy shows its impact on combating income disparities of residents. The work is an attempt to answer the question about the impact of the crisis on the cohesion of EU countries and regions and which model of regional policy management is effective in the time of economic crisis.

Key words: socio-economic inequalities, cohesion policy, European Union, economic crisis

Noty o autorach

Tomasz Ludwicki [ludwicki@onet.eu] – doktorant na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM w Zakładzie Kultury Politycznej, absolwent politologii oraz stosunków międzynarodowych, stypendysta programu Erasmus na uniwersytecie w Ankarze w Turcji oraz stypendysta na National Taipei University. Jego zainteresowania skupiają się na badaniu współpracy zagranicznej jednostek samorządu terytorialnego.

Anna Siuda [a.m.siuda@gmail.com] – studentka II roku studiów II stopnia na kierunku politologia na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM, absolwentka stosunków międzynarodowych, przewodnicząca Koła Naukowego Samorządu Terytorialnego. Jej zainteresowania badawcze koncentrują się wokół ruchów społecznych i ich polityczności oraz badań nad samorządem terytorialnym.

