

# Ku czemu zmierza polityka spójności Unii Europejskiej?

Polityka spójności a potrzeby rozwojowe nowych państw członkowskich

Paweł Samecki

Seminarium EUROREG-u, 8.04.2010

# Struktura prezentacji

- Bieżąca sytuacja nowych państw członkowskich (NMSs)
- Ich potrzeby rozwojowe
- Kilka uwag nt. efektywności polityki spójności
- Polityka spójności po 2013
  - Utrzymać ją?
  - W jakim kształcie?
  - Co zrobić, by poprawić jej efektywność?

# Rutynowe zastrzeżenia

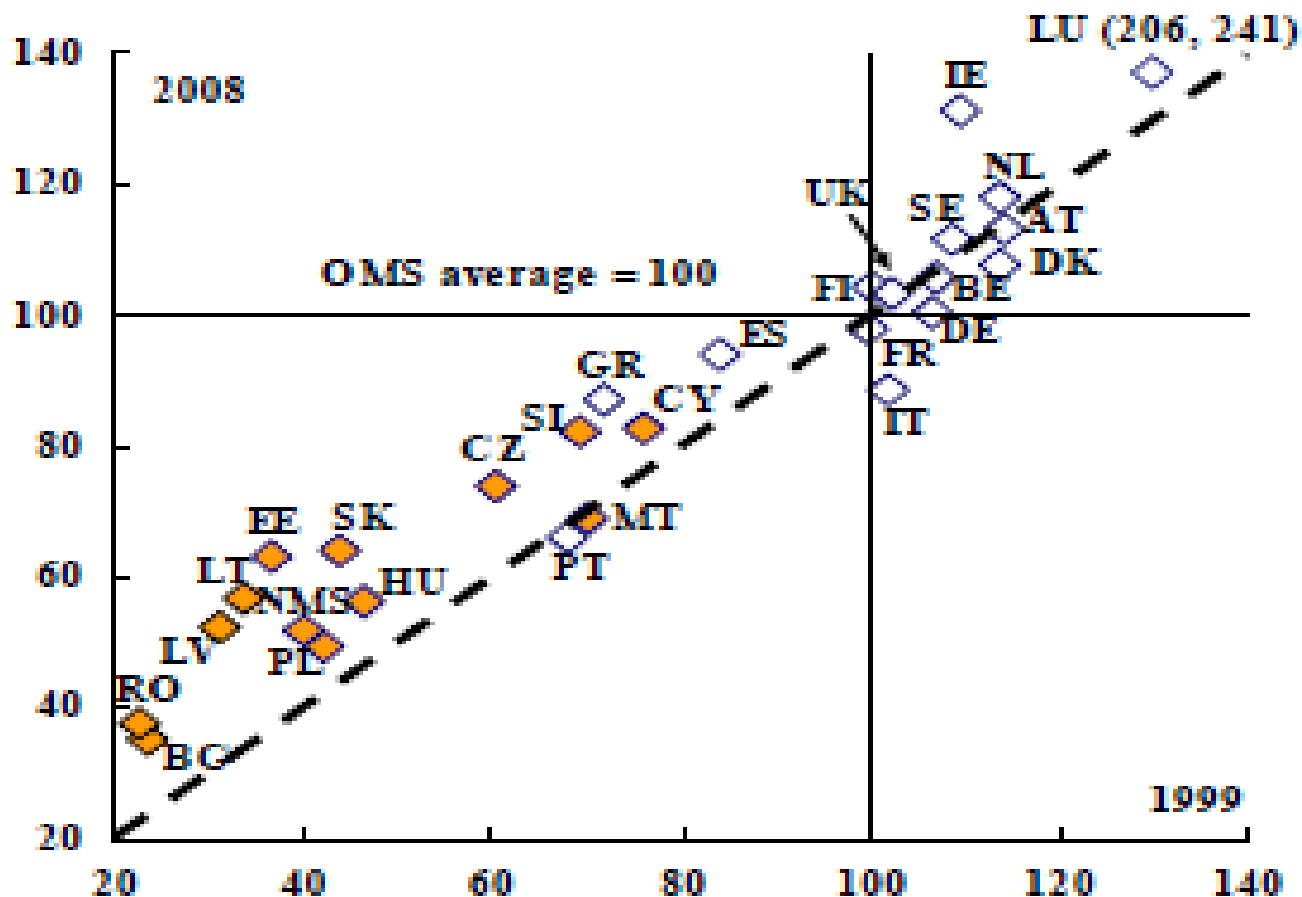
- Poglądy osobiste;
- Podejście wybiórcze, a nie całościowe;
- W szczególności, selektywne podejście do użytych w prezentacji wskaźników/danych, których celem jest podkreślenie sedna problemów, a nie wyczerpująco je zilustrować

# Rozszerzenie UE 2004 – sukcesem

- Literatura wskazuje na bezpośredni, pozytywny wpływ wejścia do UE na wzrost NMSs (szacunek KE: ekstra  $1\frac{3}{4}$  % rocznie w latach 2000-08)
  - Rozwój instytucjonalny
  - Lepsza jakość prawa i skuteczniejsza jego egzekucja
  - Napływ bezpośrednich inwestycji zagr.
  - Transfer technologii i kultury zarządzania
- Sukces zmacony przez kryzys finansowy i globalną recesję
- Akcesja BG i RO w 2007 – ekonomiczne skutki pozytywne, ale instytucjonalne niedostatki poważne

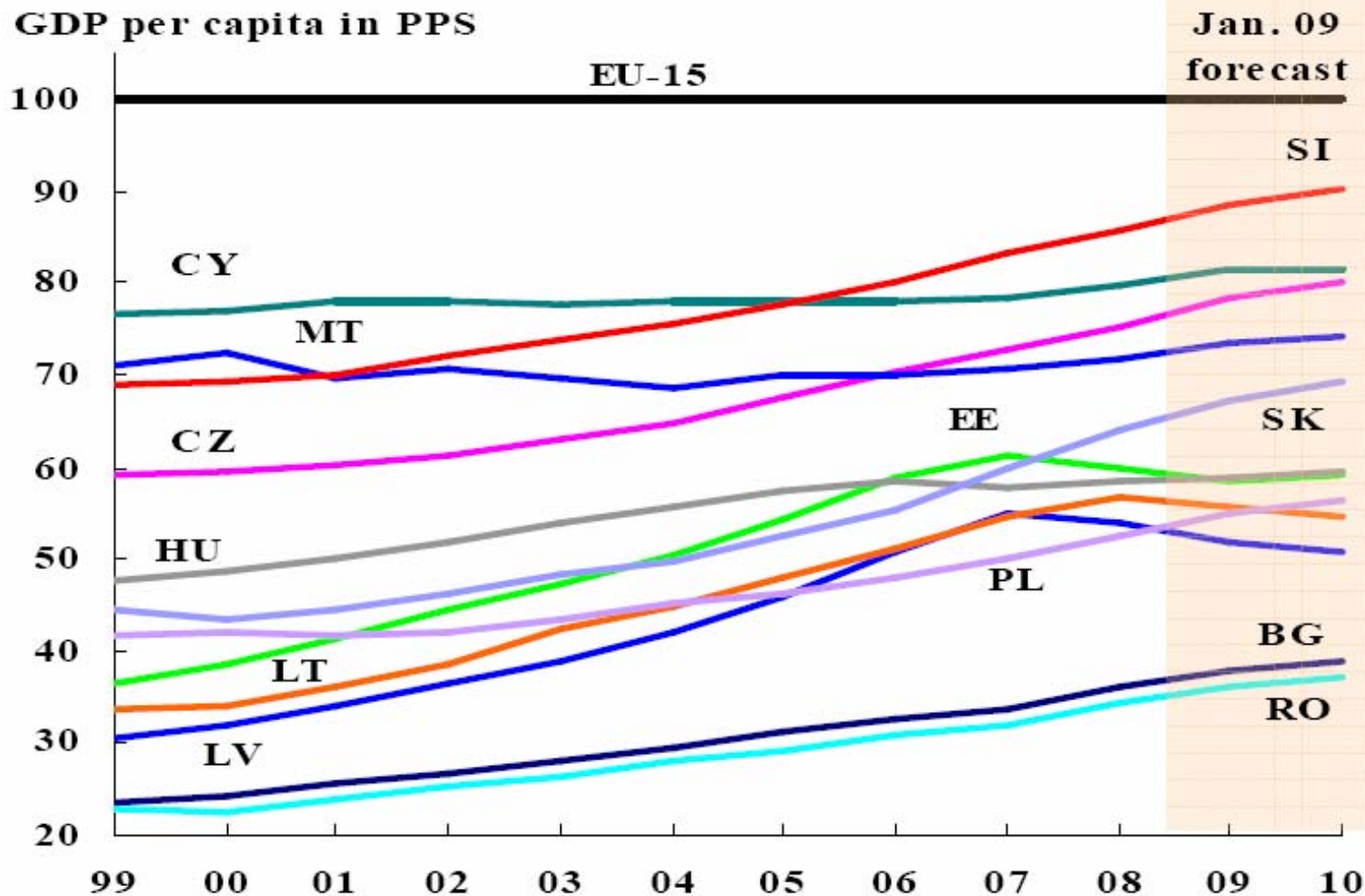
# NMSs rzeczywiście znajdują się w trakcie procesu *catching up*...

Graph II.2.1: Per capita GDP in the EU



Source: Eurostat, Commission services

# ...ale doganiają stare państwa członkowskie w różnym tempie i z różnych punktów wyjścia



Source: Commission services (January 2009 interim forecast)

# Rosnące rozpiętości pomiędzy NMSs

- Konwergencji towarzyszy rozszerzenie regionalnych rozpiętości między NMSs
- Pośród NMSs regionalne rozpiętości powiększyły się między 2000 a 2005: indeks użyty w jednym z ważniejszych badań zamówionych przez KE rośnie z 5.0 to 5.5, głównie wskutek wzrostu ekonomicznego w regionach stołecznych
- We wszystkich czterech większych NMSs (PL, HU, CZ, SK) regionalne rozpiętości poszerzyły się nie tylko między 2000 i 2005, ale także w okresie 1995-2000

$$I = \frac{1}{n} \sum_i \log \left( \frac{\mu}{\gamma_i} \right)$$

# Średni (ważony ludnością) indeks odchylenia logarytmicznego

- Indeks jest określony jako  $I = (1/n) \sum_i \log (\mu/\gamma_i)$
- Gdzie  $n$  to liczba obserwacji,  $\mu$  to średni poziom PKB *per capita*, zaś  $\gamma_i$  to średni poziom PKB *per capita* w regionie  $i$ . Indeks jest ważony wielkością ludności, tak aby uwzględnić zróżnicowanie wielkości regionów oraz dać bardziej dokładne miary regionalnych rozpiętości wewnątrz UE. Inne miary rozpiętości, takie jak odchylenie standardowe wariacji pokazują podobne wyniki tak długo, jak są ważone liczbą ludnością.
- Źródło: *Ex-post Evaluation of Cohesion Policy Programmes 2000-2006 financed by the European Regional Development Fund in Objective 1 and 2 Regions*; Applica-Ismeri-wiiw (dla KE, 2007)



# Dzisiaj Europa Środkowa już nie jest jednolitym blokiem

- Obecna sytuacja poszczególnych NMSs – zróżnicowana
- Różnice nie tylko wynikiem odmiennych punktów wyjścia na początku transformacji oraz różnym tempem doganiania Europy Zachodniej, ale także, ostatnio, rezultatem m.in.
  - Błędów w polityce ekonomicznej popełnionych w niektórych krajach
  - Systemowych sztywności w niektórych NMSs
  - Różnic w poziomie przygotowania instytucjonalnego poszczególnych państw
  - Różnych poziomów motywacji do reform
  - Skali gospodarki (rozmiar rynku wewnętrznego)

# Pomimo różnic, wiele wspólnych potrzeb

- Potrzeby rozwojowe (*development needs*) – wieloznaczne pojęcie:
  - *Długofalowa obiektywna przeszkoda dla wzrostu gospodarczego?*
  - *Polityczny priorytet władz?*
- Jakkolwiek Europa Środkowa nie jest jednolitym blokiem, NMSs mają liczne podobne potrzeby rozwojowe (wyzwania), które trzeba starać się usunąć w najbliższych latach, aby nadać konwergencji możliwie dużą prędkość

# Wybrane ważne potrzeby/wyzwania

- Demografia: jaka odpowiedź na długofalowy trend wyludnienia/starzenia się społeczeństw → *obiektywna przeszkoda*
- Zmiany klimatu – dla niektórych największy test zdolności do podjęcia wspólnego działania napoziomie Europy/świata (*polityczny priorytet*)

Powyższe dwie kwestie nie będą dalej rozważane; w dalszej części uwaga skoncentrowana na:

- Potrzebach dot. modernizacji gospodarki

# Potrzeby w zakresie modernizacji gospodarki

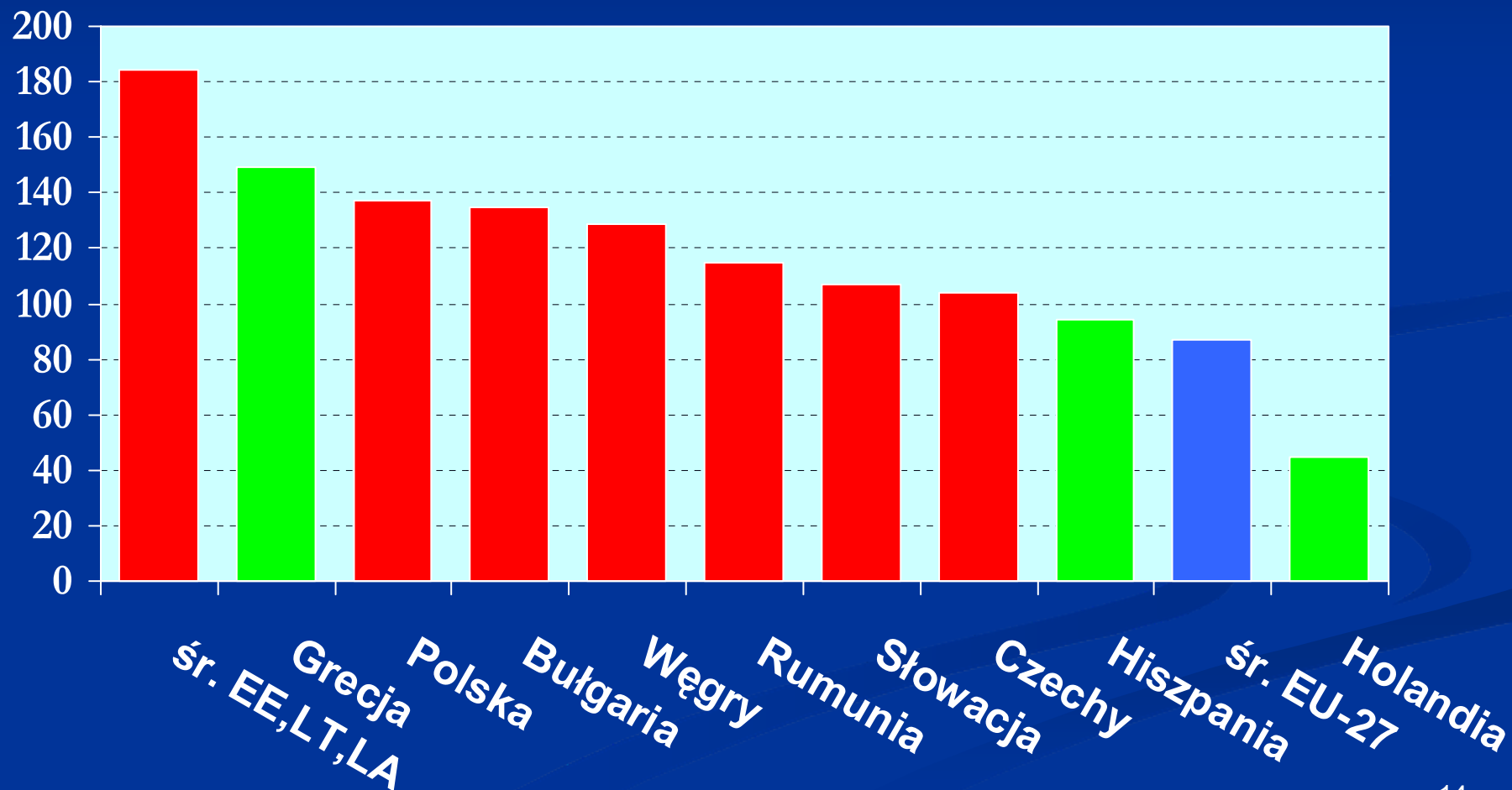
- Infrastruktura fizyczna
  - Infrastruktura transportu – obiektywna przeszkoda; bariera dla Jednolitego Rynku/swobodnego przepływu towarów, usług i pracy
  - Infrastruktura ochrony środowiska – polityczny priorytet/zobowiązanie prawne
- Podażowa strona rynku pracy
  - Słabe systemy edukacji – obiektywna przeszkoda, ale rzadko priorytet polityczny
- Niska wydajność
  - Nauka/BiR zbyt izolowane od przemysłu – obiektywna przeszkoda
  - Nadmierna energochłonność - obiektywna przeszkoda i polityczny priorytet
- *Renowacja bloków mieszkalnych* – polityczny priorytet

# Infrastruktura transportu

- Nadal niedorozwinięta w NMSs (nie tylko w większych krajach, takich jak BG, RO, PL, SK, ale także w 3 państwach bałtyckich)
- Transfery finansowe z obecnej perspektywy wieloletniej 2007-2013 powinny rozwiązać podstawowe problemy
- Błędem byłoby jednak powszechne uznanie poprawy infrastruktury transportu za najbardziej racjonalne inwestycje „w każdej gminie”

# Niedostatki infrastruktury transportu

Zabici w wypadkach drogowych  
(na milion mieszkańców, 2006)



# Infrastruktura ochrony środowiska

- Wszystkie NMSs są w trakcie wypełniania zobowiązań podjętych w Traktacie Akcesyjnym
- Oczyszczanie ścieków, kanalizacja oraz gospodarka odpadami stałymi nadal problemem w wielu miejscach
- Zobowiązania odnośnie do czystości środowiska poczynione przez BG niezwykle ambitne, niemal niewykonalne; w RO sytuacja nieco mniej dramatyczna

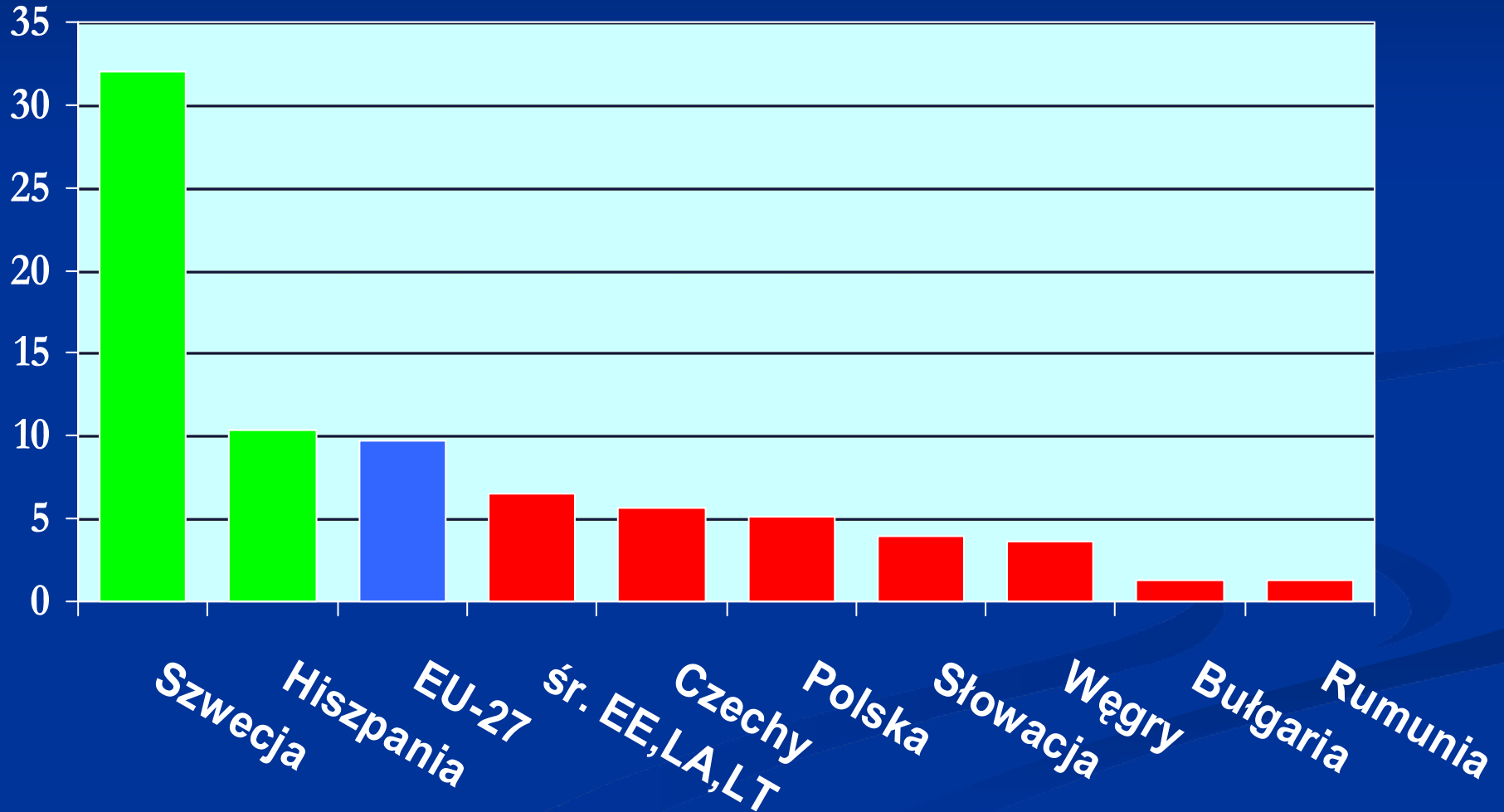
# Podażowa strona rynku pracy

- Znaczący wzrost liczby absolwentów wyższych uczelni wielkim osiągnięciem transformacji
- Jednak jakość kształcenia w uczelniach niepublicznych zazwyczaj niższa
- Niedopasowanie profilu zawodowego podaży pracy i popytu na pracę utrzymuje się
- Słabość szkoleń zawodowych i nauczania ustawicznego
- Mało efektywne publiczne służby zatrudnienia



# Przestarzałe systemy edukacyjne

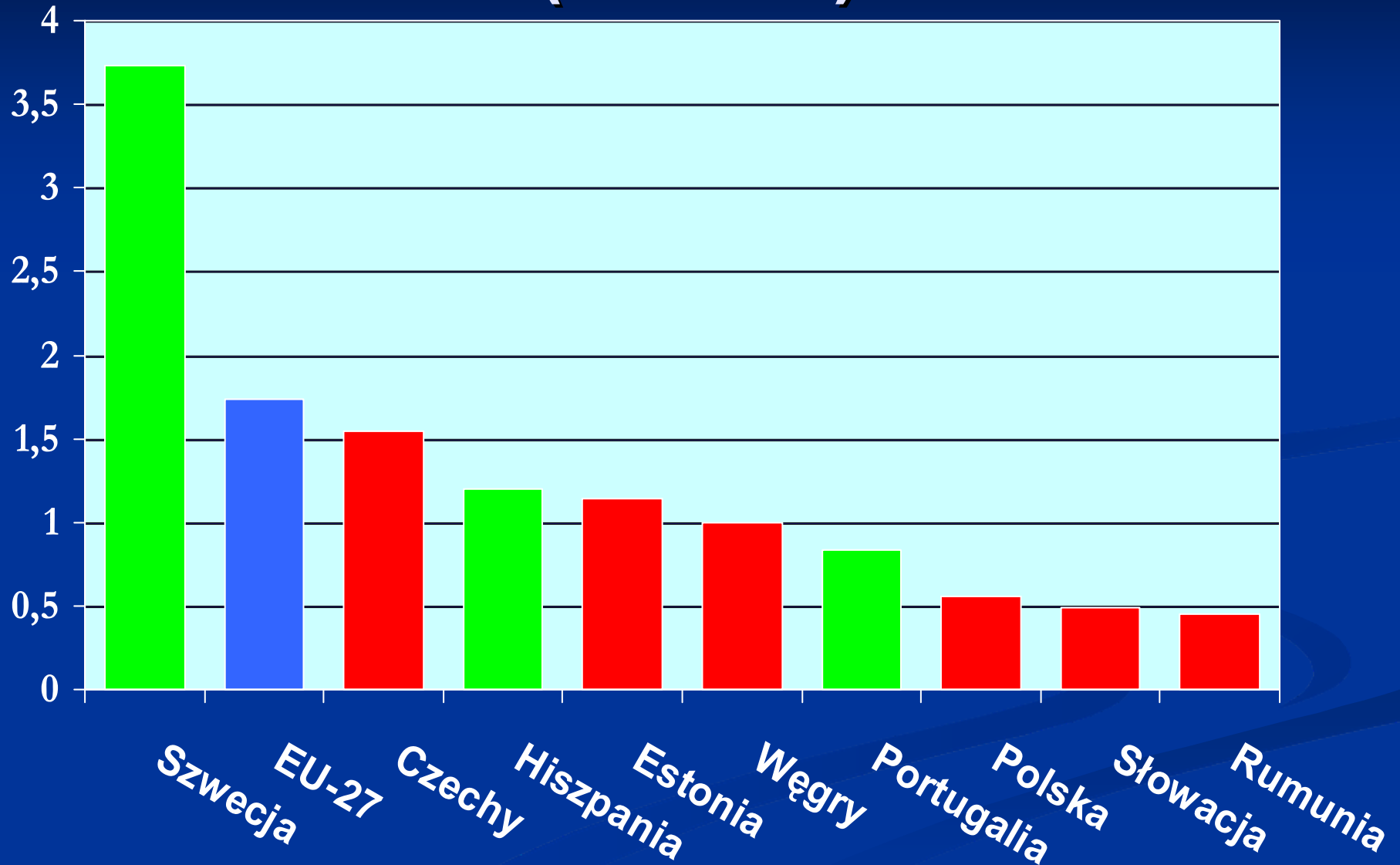
Kształcenie ustawiczne (% ludności w wieku 25-64), 2007



# Nauka/B+R: potrzeba stworzenia silniejszych więzi z biznesem

- Słabe interakcje między przemysłem i usługami a ośrodkami badawczymi
- Publiczne instytucje naukowo-badawcze w NMSs w ograniczonym stopniu wystawione na presję konkurencji rynkowej
- Drenaż mózgów do USA i Europy Zachodniej (ujemny efekt uboczny otwarcia zachodnich rynków pracy)

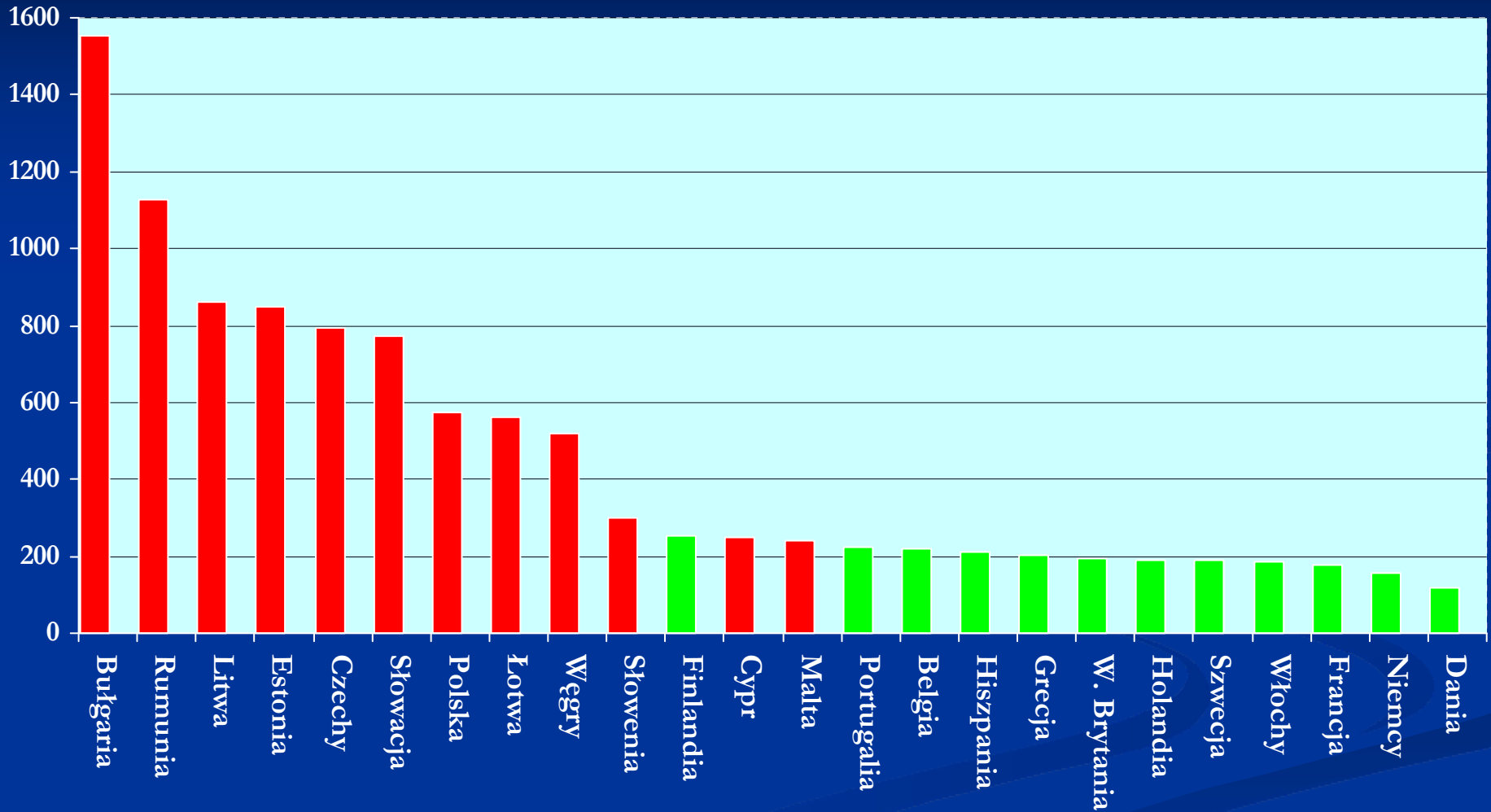
# Nakłady krajowe brutto na B+R (% PKB)



# Energochłonność

- Jakkolwiek gospodarki NMSs są oparte na usługach (ponad 60% PKB), zużywają wiele więcej energii na jednostkę PKB niż w Europie Zachodniej
- Mając perspektywę rosnących – wskutek nadchodzącego globalnego ożywienia - cen ropy naft. i gazu, powinny zmniejszyć zużycie energii
- Zbieżność z ważnym politycznym priorytetem NMSs dywersyfikacji dostaw energii oraz zmniejszenia zależności od importu energii z Rosji

# Energochłonność gospodarki, 2006 (kg energii na 1.000 € PKB)



# *Renowacja bloków mieszkalnych*

- *W niektórych NMSs wieloletnie zaniedbania w konserwacji budynków*
- *Mimo że nie jest to inwestycja produkcyjna, ani dobro publiczne, jednak była/jest politycznym priorytetem w latach 1990-tych (w b. NRD) lub obecnie (BG, RO)*

# Polityka regionalna UE - misja

W Traktacie Lizbońskim deklarowane przywiązanie do do ekonomicznej, społecznej i terytorialnej spójności:

*„...Unia będzie zmierzać do zmniejszania rozpiętości pomiędzy poziomami rozwoju różnych regionów i zacofania najslabiej rozwiniętych regionów. „*

W sensie operacyjnym:

- zmniejszanie nadmiernych rozpiętości między regionami
- stymulacja konwergencji regionów-beneficjentów

**2007 - 2013**

**3 cele:**

- konwergencja (82% środków)
- konkurencyjność i zatrudnienie (16%)
- współpraca między regionami (2%)

**Wszystkie regiony korzystają z polityki, ale środki skoncentrowane na biedniejszych regionach**

**Budżet: ok. 50 mld € rocznie (ok. 36% budżetu UE; ok. 0.35% PKB UE)**

-  Convergence Regions
-  Phasing-out Regions
-  Phasing-in Regions
-  Competitiveness and Employment Regions





# Czy polityka regionalna jest skuteczna?

- Jest skierowana na niektóre potrzeby rozwojowe bezpośrednio (np. infrastruktura fizyczna) lub pośrednio (wsparcie pewnych rodzajów inwestycji produkcyjnych)
- Pozytywny wpływ polityki bywa kwestionowany; ewaluacja ex-post okresu 2000-2006 pokazuje, że skutki polityki różnią się między krajami i regionami
- W zakresie zmniejszania rozpiętości – wpływ niejasny; skuteczna, jeśli patrzy się na rozpiętości między starymi państwami członkowskimi (na poziomie krajów), ale nie pomiędzy ich regionami; ani nie między regionami EU-27 i nie między regionami NMSs, ani nie między samymi NMSs (na poziomie krajów)
- W zakresie doganiania starych państw członkowskich przez NMSs – pomocna, ale na pewno nie dominującym czynnikiem

# Inne powody do krytyki?

- Prymat absorpcji środków finansowych nad jakością
- Skomplikowane procedury i zbędny ciężar biurokracji
- Wysoki udział nieprawidłowych wydatków
- W ramach Programu Ożywienia Ekonomicznego UE w 2008 i 2009 pewne uproszczenia powzięte, aby przyspieszyć napływ środków z funduszy strukturalnych, ale zakres zmian regulacyjnych raczej ograniczony; główne zasady pozostać mają niezmiennie do końca obecnego budżetu wieloletniego UE, tj. do 2013

# Jakie uzasadnienie dla polityki spójności po 2013?

- Naturalnie, wiele potrzeb rozwojowych niezaspokojonych do tego czasu
- Traktatowe obowiązki bez zmian zapewne
- Co ważniejsze, prawdopodobne, że po 2015 w strefie euro ok. 20-25 państw; wobec wspólnej polityki monetarnej (ale nadal z wieloma krajowymi politykami fiskalnymi) polityka spójności może być jedynym znaczącym instrumentem ekonomicznym na szczeblu UE, ewentualnie pomocnym w łagodzeniu skutków tzw. asymetrycznych szoków

# Jakie cele polityki po 2013 r.?

- Stymulowanie wzrostu w zacofanych regionach
- Wzmacnianie konkurencyjności i wzrost zatrudnienia na poziomie regionów
- Wsparcie integracji regionów i państw
- *Nadrzędny cel polityki spójności (spójność i konwergencja) nie może zostać wyparty przez inne – choćby nawet słuszne – wyzwania, stojące przed Europą. Nowe cele/wyzwania powinny być osiągnięte przy użyciu innych źródeł finansowania, czy to z budżetu UE, czy spoza niego*

# Jak wzmocnić efektywność oddziaływania polityki spójności?

- Koncentracja na wybranych priorytetach/potrzebach:
  - Wsparcie dla gospodarki opartej na wiedzy
  - Kontynuacja wzmocnienia infrastruktury dla Jednolitego Rynku i gospodarki przyjaznej środowisku
  - Promocja zatrudnienia i spójności społecznej
- Większy nacisk na wyniki
  - Poprawa systemu monitorowania i ewaluacji, m.in. obowiązkowe plany ewaluacji
  - Większe uzależnienie przepływów finansowych od stawianych warunków (conditionality) – np. uzależnienie płatności pośrednich od założonych rezultatów
- Większa spójność polityki (np. dzięki połączeniu Funduszy, wspólnemu planowaniu strategicznemu dla wszystkich Funduszy etc)
- Uproszczenia systemu zarządzania i kontroli (np. transfer środków za pośrednictwem wsparcia budżetowego)

# Aspekty finansowe – wielka niewiadoma

- Region powinien pozostać podstawową jednostką, do której polityka spójności jest skierowana
- Polityka nakierowana na zacofane regiony
- Brak jasności w zakresie skali ogólnego budżetu UE  
→ trudno cokolwiek powiedzieć o rozmiarze zasobów finansowych w dyspozycji polityki spójności. Jeśli obecny budżet polityki spójności byłby utrzymany, to zakres geograficzny mógłby z grubsza pozostać
- Ewent. zmniejszenie finansowania polityki spójności powinno prowadzić do jej ograniczenia do regionów o niskich dochodach (konwergencja), niezależnie czy znajdują się one w zamożnych, czy w ubogich państwach członkowskich

# Aspekty finansowe – c.d.

- W świetle potrzeby zmniejszenia deficytu budżetowego oraz przeciwdziałania tendencji wzrostu długu publicznego, polityka spójności (a także budżet ogólny) nie będzie miała wielu przyjaciół w rozpoczynającej się debacie nt. przeglądu ogólnego budżetu UE ( I poł. 2010)
- Zapewne jeszcze mniej przyjaciół podczas zasadniczych negocjacji budżetu UE (2011-2012)

**Zamiast podsumowania...**



<b>Obszar</b>	<b>Długofalowa obiektywna bariera wzrostu?</b>	<b>Priorytet polityczny?</b>	<b>Czy można użyć środków polityki spójności?</b>
<b>Infrastruktura transportu</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
<b>Infrastruktura środowiska</b>	<b>Nie</b>	<b>Raczej prawny obowiązek</b>	<b>Tak</b>
<b>System edukacji</b>	<b>Tak</b>	<b>Raczej tak, ale...</b>	<b>Tak, ale zmiany systemowe ważniejsze</b>
<b>Nauka/B+R vs biznes</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak, w pewnych NMS</b>	<b>Tak, ale zmiany systemowe ważniejsze</b>
<b>Oszczędzanie energii</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>	<b>Tak</b>
<b><i>Renowacja budynków</i></b>	<b>Nie</b>	<b>Tak, w pewnych NMS</b>	<b>Nie</b>