

## Wprowadzenie

Przedmiotem uwagi niniejszej części jest po pierwsze — przeanalizowanie regionalnego zakresu występowania i zasięgu polityki uprawianej na szczeblu krajowym, uwzględniającej element wydatkowania funduszy publicznych, a także sposobu, w jaki polityka ta jest finansowana w różnych częściach Unii. Po drugie — rozpatrzenie mechanizmów, jakie funkcjonują w różnych krajach, w zakresie redystrybucji dochodu wśród regionów, a zarazem zmniejszenie różnic w zakresie regionalnych wyników gospodarczych. Po trzecie — wzięwszy pod uwagę potencjalną wagę oddziaływania umacniania lokalnych gospodarek, jest dokonanie przeglądu względnej skali zagranicznych inwestycji bezpośrednich na terenie UE i krajów kandydujących, wraz z dokonaniem oceny zakresu, w jakim władze szczebla krajowego i regionalnego są zdolne do oddziaływania na lokalizację inwestycji.

## Następstwa wydatkowania środków publicznych dla polityki realizowanej na poziomie ogólnokrajowym

Potencjalnie wszystkie wykonywane przez rządy funkcje, w których pojawia się element wydatkowania środków publicznych, mają określone następstwa dla regionalnej równowagi — odnośne rozchodowanie dokonuje się w takim czy innym regionie, niekoniecznie na zasadzie celowego podjęcia decyzji politycznej, pozwalającej umiejscowić dany wydatek w określonym miejscu. Podobnie funkcje te mają implikacje dla obszarów lokalnych mieszczących się w obrębie regionów, w takiej postaci, że uruchamiane są na tym poziomie te same autonomiczne mechanizmy, co na poziomie całych krajów.

Kwoty wydatkowane na taką politykę stanowią ogromną wielokrotność sum wydatkowanych ze środków funduszy strukturalnych, tak że potencjalny wynik jej oddziaływania na spójność w wymiarze zarówno gospodarczym, jak i społecznym w obszarze Państw Członkowskich staje się znacząco większy. Jak się za chwilę przekonamy, polityka prowadzona na poziomie danego kraju w zakresie wydatkowania funduszy publicznych, a także sposób, w jaki finansowane jest to wydatkowanie, oddziałują w przeróżny sposób na poziomy dochodów w regionach mniej zamożnych, jako czynnik ich wspierania. Linie takiej polityki nie są jednak po większej części ukierunkowane na regiony — nawet gdyby miały określone następstwa dla

regionalnej równowagi. Skupiają się już raczej, w takim samym stopniu, na bezpośrednich problemach społecznych i wspomaganie poziomu dochodów, nie zaś na umacnianiu stanowiącej podstawę tych elementów konkurencyjności.

W tym stanie rzeczy występuje jednak komplementarność, nie zaś konflikt tych kierunków polityki z unijną polityką spójności, ześrodkowaną na znajdowaniu sposobów zarządzania bardziej fundamentalnym słabościom o charakterze strukturalnym. I rzeczywiście, mimo swych względnie niewielkich rozmiarów, fundusze strukturalne mają do odegrania podstawową rolę, jeśli chodzi o zwalczanie występujących regionalnie nierówności i umacnianie spójności.

## Wydatki publiczne a spójność

Nawet te kierunki działań politycznych, które nie pociągają za sobą bezpośrednio wydatkowania funduszy, mają zazwyczaj pośredniej natury następstwa dla kwestii wydatków, a poprzez tę ostatnią — dla spójności. W ramach Europejskiej Unii Monetarnej (EMU), przy zachowaniu odpowiedzialności przez Europejski Bank Centralny za politykę monetarną, rządy państw odpowiadają za politykę fiskalną. Jednym z jej celów jest pomoc w utrzymaniu ekonomicznej stabilności, wspieranie polityki monetarnej w sposób umożliwiający wspomaganie wzrostu. Koncepcja Paktu Stabilizacji i Rozwoju, wprowadzanego w życie w okresie unifikacji systemów walutowych, zakłada umożliwienie działania automatycznym stabilizatorom w toku całego cyklu ekonomicznego, z równoczesnym utrzymywaniem dyscypliny budżetowej w innych obszarach, jako stałej cechy EMU.

Jeśli chodzi o stronę budżetu odnoszącą się do wydatków, w odróżnieniu od wpływów, jedyną jej pozycją, od której oczekuje się automatycznego reagowania na występujące cyklicznie wahania, są wydatki związane z bezrobociem. W okresie kolejnych kilku dziesięcioleci postępujący proces starzenia się ludności stanie się źródłem znacznej presji wywieranej na wydatki publiczne. Dyscyplina finansowa, pozwalająca w ogólnym ujęciu ograniczać wzrost wydatków, jest sposobem na osiągnięcie trwałości fiskalnej w okresie przyszłych lat.

Ogólne wyniki makroekonomiczne nie stanowią bezpośredniego przedmiotu uwagi niniejszej części raportu, chociaż to właśnie one leżą u podstaw najnowszych tendencji w zakresie ogólnych wydatków i przychodów publicznych występujących w Państwach Członkowskich, jak również zmian w strukturze publicznych wydatków. W istocie rzeczy troska o

zmniejszenie lub ograniczenie zaciągania długów przez rząd, jaka pojawiła się powszechnie na terenie Unii, mogła skutkować sprzecznymi ze sobą następstwami dla sprawy spójności, choć nie mamy na ten temat wiedzy, gdyż niewiele tylko badań i opracowań zajmowało się zagadnieniem następstw procesu *konsolidacji fiskalnej* dla różnych regionów lub różnych grup społecznych. O ile konsolidacja ta doprowadziła do obniżenia wypłacanych kwot odsetek od zadłużenia w miarę zmniejszania się kwot zaciąganych długów, co z kolei doprowadziło do potencjalnego uwolnienia zasobów finansowych, które mogły zatem być wydatkowane na inne programy, o wyższym stopniu użyteczności społecznej i ekonomicznej — o tyle z kolei wywarła ona presję na obniżenie ogólnego poziomu wydatków.

Ponadto — chociaż w wyniku tej presji wydatki ogólnie zmniejszono w stosunku do PKB, to ograniczenie w postaci wprowadzonych zaostreżeń pociąga za sobą coraz to większą motywację na rzecz poprawy jakości programów wydatkowych, chociaż otwartą pozostaje kwestia, jak dalece skutkowało to skuteczniejszymi elementami polityki regionalnej spójności. Ponadto korekty natury fiskalnej mogły na krótką metę wziąć w ryzy działalność gospodarczą, potencjalnie z uszczerbkiem dla regionów słabszych. Nawet jednak patrząc na zagadnienie w kategoriach krótkich okresów konsolidacja fiskalna mogłaby być czynnikiem wspomagającym wzrost, gdyby przeprowadzać ją w odpowiedni sposób i gdyby towarzyszyły jej odpowiednie reformy strukturalne. Na dłuższą metę zachodzi prawdopodobieństwo, że stabilne środowisko makroekonomiczne stworzone przez EMU i skojarzone z nią kierunki polityki będą sprzyjać wzrostowi. Do odniesienia korzyści na tej podstawie kwalifikują się wszystkie regiony.

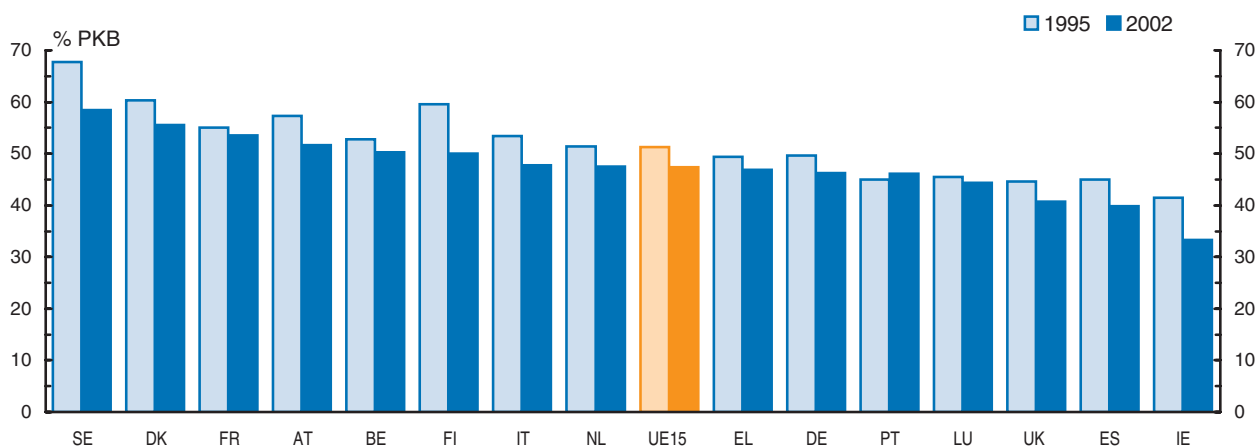
Wydatki publiczne w ujęciu całościowym znacząco spadły w okresie ostatnich lat na terenie całej UE. W latach 1995–2002 zmniejszyły się one średnio z poziomu nieco powyżej 51% do niewiele powyżej 47% PKB Państw Członkowskich, przy czym jedynym krajem, który doświadczył tu jakiegokolwiek wzrostu, jest Portugalia (choć zaledwie o 1 punkt procentowy); (wykres 2.1 i tabela A2.1). Zmniejszenie to w znacznym stopniu przeważało nad zmniejszeniem poziomu spłacanych odsetek od zadłużenia (o 2 punkty procentowe). We Włoszech, gdzie kwoty takich spłat wyniosły 12% PKB w roku 1995 i gdzie zmniejszenie to miało szczególnie wyrazisty charakter (sięgając niemal 6 p.p.), cały spadek znalazł odzwierciedlenie w niższym poziomie wydatków.

Podczas gdy poziom wydatków publicznych wydatnie zmniejszono na obszarze UE, to przychody państwa z tytułu podatków i z innych źródeł spadły tylko w niewielkim stopniu w relacji do PKB, pociągając za sobą utrzymanie w szerokim zakresie stóp podatkowych. Z wyjątkiem przypadku Irlandii, gdzie wzrost PKB osiągnął szczególnie wysoki poziom, kwota przychodu nie spadła o więcej niż 2% PKB w żadnym z Państw Członkowskich, zaś w sześciu krajach nawet wzrosła. W tej sytuacji deficyty budżetowe państw unijnych zmniejszyły się, a w szeregu wypadkach wykazały one nawet nadwyżkę.

## Zmiany struktury wydatków publicznych

Poza spadkiem wysokości spłat odsetek od zadłużenia wystąpił również w ostatnich latach spadek publicznych wydatków z tytułu transferów pieniężnych w stosunku do

### 2.1 Nakłady publiczne w państwach członkowskich, 1995 i 2002



Zródło: Eurostat, sprawozdania sektora państwowego

PKB. W latach 1995–2002 zmniejszono o niemal 1% PKB wydatki na świadczenia socjalne (niewiele ponad 16% PKB w całej UE), pomimo zachodzącego starzenia się ludności i rosnącej liczby emerytów. Zmniejszenie to nastąpiło po części wskutek spadku poziomu bezrobocia, lecz zarazem stanowi ono odzwierciedlenie pewnej ogólnej tendencji do ograniczania wzrostów kwot świadczeń socjalnych wszędzie tam, gdzie jest to możliwe. Zmniejszenie kwot świadczeń socjalnych nie było żadną miarą zjawiskiem powszechnym na terenie UE, oto bowiem Niemcy, Grecja i Portugalia miały znaczące zwiększenia w tym zakresie, w mniejszym — Włochy.

O ile udział kwot wydatkowanych na świadczenia socjalne, których adresatami są na terenie Unii emeryci, w ostatnich latach wykazywał tendencję wzrostową w miarę przybywania osób przechodzących na emeryturę, to udział kwot kierowanych do niezatrudnionych generalnie zmalał z uwagi na znaczący spadek liczby takich osób. Zgodnie z najnowszymi dostępnymi danymi (za rok 2000) kwoty emerytur (określone tutaj z uwzględnieniem świadczeń dla najbliższych krewnych osób zmarłych) obejmują niewiele ponad 46% całkowitych transferów socjalnych w UE, zaś poziom znacznie poniżej 40% występuje jedynie w trzech krajach nordyckich, gdzie ochrona socjalna ma szerszy zasięg niż w innych krajach, jak również w Irlandii, gdzie liczba ludzi w wieku powyżej wieku emerytalnego jest względnie niewielka (tabela A2.2). Jednak tylko we Włoszech odpowiedni odsetek wynosi ponad połowę (63%). W odróżnieniu od tego zasiłki dla bezrobotnych stanowią jedynie niewiele ponad 6% całości transferów socjalnych w całej UE, lub poniżej 10% we wszystkich jej Państwach Członkowskich z wyjątkiem Belgii, Hiszpanii, Finlandii i Danii, przy czym w przypadku pierwszych trzech stanowi on odzwierciedlenie względnie dużej liczby niezatrudnionych, w ostatnim — wysokich poziomów wydatkowanych kwot w przeliczeniu na osobę.

Inne rodzaje transferów, nie licząc zasiłków socjalnych włączając zaś subsydia i pomoc dla przedsiębiorstw, spadły w jeszcze większym stopniu o 2,5% PKB, przy czym spadek ten był szczególnie znaczny w Niemczech (o niemal 7% PKB) i w Holandii (o ponad 4% PKB). Z drugiej strony, w większości pozostałych krajów wystąpił albo spadek znacznie bardziej umiarkowany, albo zmiany w ogóle słabo się zaznaczyły, gdy tymczasem w Austrii i Portugalii kwoty wydatkowane z tego akurat tytułu wzrosły.

Z kolei bieżące wydatki na towary i usługi zachowały w znacznej mierze dotychczasowy poziom w relacji do PKB

(stanowiąc niewiele poniżej 21% PKB). W ramach tego spadł udział wydatków z przeznaczeniem na pensje i wynagrodzenia dla pracowników sektora publicznego, co częściowo odzwierciedla kontraktowanie na zewnątrz lub prywatyzację niektórych rodzajów usług. I chociaż zmniejszenie poziomu funduszu płac w sektorze publicznym w stosunku do PKB nie nastąpiło we wszystkich Państwach Członkowskich, to wystąpiły znaczące zmniejszenia (rzędu ponad 1% PKB) w krajach takich jak Niemcy, Hiszpania, Irlandia, Austria i Finlandia. W Portugalii zaś, fundusz płac sektora publicznego odnotował w relacji do PKB znaczący wzrost.

W porównaniu ze skalą wydatków ponoszonych na zatrudnienie w sektorze publicznym i z innymi bieżącymi zakupami, kwota publicznych wydatków na inwestycje jest na terenie całej UE stosunkowo niska. W roku 2002 osiągnęła ona średnią wynoszącą niewiele ponad 2% PKB w UE, sięgając ponad 4% PKB jedynie w Irlandii i Luksemburgu. Ponadto kwota ponoszonych wydatków spadła w okresie ostatnich lat w stosunku do poziomu PKB. W latach 1995–2002 wzrosła ona w stopniu większym niż marginalny jedynie w Grecji, Irlandii i Holandii. Tak czy inaczej, udział całkowitej kwoty wydatków alokowanych na inwestycje w środki trwale pozostał w tym okresie praktycznie nie zmieniony. Mogłoby to wskazywać, że w większości Państw Członkowskich infrastruktura sektora publicznego nie uległa w ostatnich latach zbyt niemu powiększeniu, i że zasób kapitału publicznego być może nie został utworzony w wymaganej ilości. A jednak w tym czasie przeprowadzono w wielu Państwach Członkowskich coraz to więcej inwestycji w infrastrukturę, przez określoną formę partnerstwa publiczno-prywatnego. Zastąpienie prywatnych inwestycji publicznymi, które to zjawisko proces ten może za sobą pociągać, niekoniecznie może być uwidocznione w liczbach rachunków sektora publicznego.

Podział wydatków publicznych między te szerokie kategorie stanowi odzwierciedlenie wykonywanych przez rządy funkcji, świadczonych przez nie usług, jak i rodzaju funkcjonującego systemu świadczenia usług, który różni się w zależności od kraju. Dlatego też znaczna część kwot wydatkowanych na towary i usługi jest przeznaczana na świadczenie usług z zakresu szkolnictwa, ochrony zdrowia i usług socjalnych. Sposób, w jaki zorganizowane jest świadczenie tych usług — poprzez bezpośrednie zatrudnianie personelu lub wykupywanie świadczonych przezeń usług zostaje zatem odzwierciedlony w rozmiarach funduszu płac w relacji do innych bieżących zakupów publicznych w zakresie towarów i usług.

## Wydatkowanie środków publicznych a spójność społeczna

Bardzo duża część wydatków publicznych w Państwach Członkowskich UE, w szczególności na ochronę i usługi socjalne, jest skojarzona z Europejskim Modelem Społecznym i przyczynia się walcie do utrzymania społecznej spójności, w znaczeniu ograniczania nierówności w zakresie realnych poziomów dochodów i życiowych szans. W roku 2001 (dane za rok 2002 nie zostały jeszcze udostępnione) około 40% całkowitych kwot wydatkowanych przez rządy w UE zostało przeznaczonych na ochronę socjalną, podczas gdy kolejne 24% poświęcono na edukację i opiekę zdrowotną. Wszystkie te wydatkowane kwoty pociągają za sobą następstwa nie tylko dla spójności społecznej, ale także dla skutecznego rozkładu wydatków publicznych wśród regionów, jako że kwota wydatkowana w dowolnym regionie przeważnie jest określana na podstawie liczby zamieszkujących go ludzi, ich struktury wiekowej i potrzeb w zakresie socjalnego wsparcia.

W okresie ostatnich kilku lat, równocześnie ze spadkiem ogólnego poziomu wydatków publicznych, nastąpił również spadek wydatków w zakresie większości funkcji i usług publicznych, co dotyczyło m.in. programów socjalnych. W okresie lat 1995–2001 wydatki na ochronę socjalną w UE (uwzględniając koszty administracyjne, jak i świadczenia socjalne) spadły średnio o 1% PKB, podczas gdy wydatki na ochronę zdrowia i oświatę pozostały w większości nie zmienione (tabela A2.3). Oznacza to jednak w dalszym ciągu, że poziom wydatków kierowanych na wskazane trzy dziedziny wzrósł w ciągu powyższych sześciu lat — z 59% do 64% — przy czym ich udział poświęcony ochronie socjalnej wzrósł z 38% do 40%.

Pomimo rozległego spadku kwot wydatkowanych na cele ochrony socjalnej w stosunku do PKB w okresie lat 1995–2001, udział tych wydatków w całkowitej wydatkowanej kwocie wzrósł we wszystkich Państwach Członkowskich, z wyjątkiem Holandii, Finlandii i Szwecji; w tych dwóch ostatnich państwach poziom wydatków sytuował się w roku 1995 znacznie powyżej średniej.

Wydatki na ochronę zdrowia w relacji do PKB wzrosły w tym czasie w większości Państw Członkowskich — wśród których spadek odnotowały tylko Luksemburg, Austria i Finlandia. Jednakże udział wydatków przeznaczanych na opiekę zdrowotną wzrósł we wszystkich tych krajach (z wyjątkiem Austrii).

W tym samym okresie sześćdziesiąt lat nastąpił w znacznie szerszym zakresie spadek wydatków na edukację w stosunku do PKB, stanowiący częściowo odzwierciedlenie spadku liczby dzieci w wieku szkolnym, chociaż kwoty tych wydatków gdzieśgdy wzrosły — jak w Danii, Szwecji, Włoszech, Portugalii i Wielkiej Brytanii. Raz jeszcze jednak udział wydatków skierowanych w tym okresie na edukację wzrósł niemal we wszystkich Państwach Członkowskich, z jedyne wyjątkami — Irlandii i Finlandii, gdzie odnotowano nieznaczny spadek.

Wzrostowi udziału państwowych wydatków na edukację, służbę zdrowia i usługi socjalne towarzyszy spadek udziału kierowanego na potrzeby ogólnych usług publicznych i innych wydatków, zawierających w sobie spłaty odsetek od kwot zadłużenia, dotacje i subsydia oraz transfery nie stanowiące świadczeń społecznych, z włączeniem elementu wydatków na cele związane ze wspieraniem przemysłu i pomocą dla regionów, których obniżenie odnotowano już powyżej.

## Regionalny zasięg wydatkowania środków publicznych

Większa część państwowych wydatków realizowanych na poziomie regionalnym lub lokalnym jest prostą konsekwencją określonej na poziomie krajowym polityki w stosunku do świadczenia usług świadczonych na rzecz lokalnej społeczności (samorządowych lub komunalnych), względnie pomocy w zakresie dochodów osiąganych przez osoby znajdujące się w potrzebie. Dzieje się tak niezależnie od funkcjonującego w danym przypadku systemu sprawowania rządów — czy to federalnego, czy unitarnego. Chociaż stopień przekazywania obowiązków w zakresie świadczenia usług władzom regionalnym lub lokalnym różni się znacząco w różnych krajach Unii według stopnia decentralizacji władzy politycznej — który częściowo odzwierciedla ewentualne istnienie federalnego bądź unitarnego systemu rządzenia — Państwom Członkowskim przyświeca jedna troska: o zagwarantowanie, że poziom, na jakim świadczone są usługi, nie będzie się zbytnio różnił w zależności od okolicy czy rejonu.

W przypadku ochrony socjalnej osiąga się to, ogólnie biorąc, w drodze centralnego ustalania stawek zasiłku i kryteriów kwalifikowania się do udzielenia pomocy, nawet w przypadku administrowania systemem na poziomie lokalnym, tak aby uprawnienie do określonego zasiłku i otrzymanej kwoty nie zależało — czy też: aby nie powinno