

Streszczenie

Wprowadzenie: Kontekst prowadzonej polityki i cele spójności

Wzrost gospodarczy w Unii Europejskiej uległ w ciągu ostatnich trzech lat — to jest od czasu opublikowania ostatniego Raportu nt. spójności — wyraźnemu spowolnieniu. Efektem tego był ponowny wzrost bezrobocia w wielu częściach Unii, ze wszystkimi następstwami społecznymi, jakie zjawisko to za sobą pociągnęło. Ospła dynamika unijnej gospodarki dająca się zaobserwować w dłuższej perspektywie czasowej wskazuje jednak na istnienie bardziej fundamentalnych problemów, które należy przemóc, jeśli wzrost ma zostać zachowany w ciągu przyszłych lat na możliwym do przyjęcia poziomie.

Problemy te znajdują odzwierciedlenie w niskim wzroście wydajności w UE w ostatnich latach, zwłaszcza w porównaniu ze Stanami Zjednoczonymi. W przeciwieństwie do sytuacji panującej w Unii, wzrost w USA uległ przyspieszeniu wraz z pojawieniem się innowacji i poszerzeniem zakresu korzystania z technik i technologii teleinformatycznych. Równocześnie aż do czasu recesji w 2001 roku, wzrost zatrudnienia był ogólnie wyższy niż w UE i znaczna liczba ludzi w wieku produkcyjnym pozostawała zatrudniona. W rezultacie dochód na głowę mieszkańca USA w dalszym ciągu przewyższał analogiczny poziom dla UE o mniej więcej 30%.

Jeżeli wzrost w Unii Europejskiej ma zostać utrzymany z chwilą zapoczątkowania procesu poprawy sytuacji, będzie należało zwiększyć inwestycje w kapitał rzeczowy i ludzki, wzmocnić działania innowacyjne i na szerszą skalę zastosować technologie teleinformatyczne, w celu podniesienia wydajności i poziomu zatrudnienia. Ale to z kolei musi się zdarzyć nie tylko w obszarach centralnych, gdzie zarówno wydajność, jak i zatrudnienie osiągają najwyższy poziom, zaś potencjał w zakresie innowacji jest najbardziej rozwinięty, lecz na obszarze całej Unii.

O ile konstruktywnym jest rozważenie w całości wyników osiągniętych przez gospodarkę UE, to ważnym jest również, aby nie ignorować szeroko przejawiających się różnic i rozbieżności w zakresie rezultatów wyjściowych, wydajności i zatrudnienia, utrzymujących się między krajami i regionami. Zróżnicowanie to wynika z niedociągnięć o charakterze strukturalnym w zakresie kluczowych czynników konkurencyjności — z nieodpowiedniego wyposażenia w kapitał rzeczowy i ludzki, infrastrukturę i siłę roboczą, braku potencjału w zakresie możliwości rozwoju innowacji, skutecznego wsparcia przedsiębiorczości, oraz niskiego poziomu kapitału naturalnego czy popadające w ruinę dzielnice miejskie.

Kraje i regiony potrzebują pomocy w przezwyciężaniu tych strukturalnych braków, jak również w rozwoju swoich relatywnych zalet czy przewag, tak aby były zdolne do konkurencji na rynku wewnętrznym i zewnętrznym.¹ Podobnie ludzie muszą mieć możliwość dostępu do edukacji i szkoleń, co pozwoli im rozwinąć swój potencjał i zdolności, niezależnie od miejsca zamieszkania. Polityka spójności UE została wzmocniona mniej więcej 15 lat temu — w czasie, gdy podjęto inicjatywę powołania wspólnego rynku, mającą na celu wyjście naprzeciw tym współwystępującym potrzebom. Tego rodzaju pomoc jest jeszcze ważniejsza dzisiaj, kiedy стоимy w obliczu powiększających się różnic, jakie pociągnie za sobą rozszerzenie Unii.

Wkład polityki spójności w rozwój Unii

Jeżeli UE ma realizować swój potencjał ekonomiczny, to wszystkie jej regiony — niezależnie od miejsca swego położenia (czy znajdują się one w obecnych Państwach Członkowskich, czy też w nowych, mających niebawem dołączyć do Unii) — wymagają włączenia się na rzecz jej wzrostu; podobnie wszystkim ludziom zamieszkującym Unię powinno się stworzyć okazję do przyczynienia się do tego procesu. Koszt ewentualnego niepodjęcia

energicznej polityki spójności w celu rozwiązania problemu występujących nierówności jest zatem mierzalny nie tylko w kategoriach potencjalnej utraty osobistego i społecznego dobrobytu, lecz także — w kategoriach ekonomicznych — utraty potencjalnego realnego dochodu i wyższego standardu życia. Biorąc pod uwagę wzajemne zależności w zintegrowanej gospodarce, straty te nie ograniczają się do mniej konkurencyjnych regionów lub osób, które nie pracują lub wykonują zawody nieproduktywne, lecz ich oddziaływanie dotyczy każdego mieszkańca Unii.

Umocnienie regionalnej konkurencyjności na całym obszarze Unii i dopomożenie ludziom do urzeczywistnienia swego potencjału przyczyni się do zwiększenia potencjału wzrostowego gospodarki UE jako całości ku wspólnej korzyści. Poza tym przyczyni się ono, poprzez zabezpieczenie bardziej zrównoważonego rozkładu działalności gospodarczej na obszarze Unii, do zmniejszenia ryzyka tworzenia się „wąskich gardeł” w miarę pojawiania się tendencji wzrostowej, przy równoczesnym zmniejszeniu prawdopodobieństwa występowania presji inflacyjnej, która mogłaby spowodować przedwczesny koniec procesu wzrostu. Podobnie też łatwiejsze stanie się dzięki temu utrzymanie europejskiego modelu społeczeństwa i radzenie sobie z coraz to większą liczbą osób będących w wieku emerytalnym, co znów przyczyni się do utrzymania społecznej spójności.²

Istniejąca sytuacja i występujące tendencje

Zmniejszające się różnice pomiędzy krajami UE oraz pozostające zasadnicze wyzwania

W okresie ostatniego dziesięciolecia zmniejszyły się różnice w poziomach dochodów i zatrudnienia na obszarze Unii Europejskiej, zwłaszcza od połowy lat 90-tych. W latach 1994–2001 wzrost poziomu PKB na mieszkańca w krajach objętych polityką spójności, nawet z wyłączeniem Irlandii, kształtował się na poziomie 1% ponad roczną średnią unijną, przy czym odsetek ludności w wieku produkcyjnym posiadającej zatrudnienie wzrósł we wszystkich tych krajach (oprócz Grecji) ponad poziom przeciętny.

Z kolei w Grecji, podobnie jak i w Irlandii, wzrost wydajności pracy osiągnął w tym okresie dwukrotnie ponad średnią UE jak i również był znacznie wyższy od średniej w Portugalii. W pierwszych dwóch krajach baza produkcyjna wydaje się być wzmocniona, zwiększając

tym samym potencjał realizującej się w dalszym ciągu konwergencji dochodów w okresie lat przyszłych.

Pomimo coraz większej ilości podobieństw, nadal utrzymują się ogromne różnice. Poziom PKB na mieszkańca w Grecji i Portugalii w dalszym ciągu wynosi niespełna 70% średniej unijnej, gdy tymczasem w Grecji i Hiszpanii zatrudnionych jest o około 6–8% mniej osób w wieku produkcyjnym w stosunku do średniej.

Nierówności występujące w sferach dochodów i zatrudnienia znacznie się powiększą z chwilą przyłączenia się do UE nowych Państw Członkowskich. Średni bowiem poziom PKB na mieszkańca w tych 10 krajach oceniany jest na mniej niż połowa średniej dla obecnej UE, przy czym odsetek osób w wieku produkcyjnym, będących zatrudnionych, wynosi zaledwie 56% — wobec 64% dla obecnej Unii 15 państw.

Mimo że od połowy lat dziewięćdziesiątych wzrost w tych krajach osiągał poziom rocznie około 1,5% powyżej średniej unijnej, uległ on spowolnieniu w roku 2001 — z chwilą, gdy rynki unijne, od których kraje te są zależne, weszły w fazę kryzysu. Osiągnięcie wysokich stóp wzrostu wymaganych dla rozwoju tych państw w okresie następnych lat będzie zależać od utrzymania poziomu wzrostu w obecnych Państwach Członkowskich. Równocześnie jednak biorąc pod uwagę istniejące wzajemne zależności, wysoki poziom wzrostu w nowych krajach może stać się istotnym zarzewiem poprawy stanu reszty unijnej gospodarki. Lecz aby to osiągnąć, kraje te będą potrzebowały w nadchodzących latach znaczącej pomocy w celu zmniejszenia istotnych problemów strukturalnych, dając im zarazem możliwość realizacji swego wzrostowego potencjału.

Zróżnicowanie na poziomie regionalnym

Regiony doświadczające problemy strukturalne ograniczające ich konkurencyjność i utrudniające osiągnięcie zrównoważonego wzrostu gospodarczego w UE to na ogół te obszary, które odczuwają skutki niskiej wydajności, niskiego poziomu zatrudnienia, czy tzw. wykluczenia społecznego.

Jednak regiony mające problemy w konkurowaniu nie ograniczają się do tych będących w krajach objętych polityką spójności w obecnej Unii, czy też nowych Państw Członkowskich. Cały szereg regionów pomimo odpowiedniego wyposażenia w infrastrukturę i kapitał ludzki

odznacza się niedoborem potencjału innowacyjnego i trudnościami w utrzymaniu wzrostu gospodarczego.

Zwiększająca się konwergencja zapóźnionych regionów UE

Problemy związane z rozwojem występują zwłaszcza w regionach zapóźnionych, w których widoczny jest niedobór niezbędnej infrastruktury, kwalifikacji pracowniczych i kapitału społecznego, i uniemożliwia im konkurowanie na równych warunkach z pozostałymi regionami Unii. Regiony, otrzymujące obecnie bądź w bliskiej przyszłości pomoc w ramach Celu 1 funduszy strukturalnych, skupiają się po większej części na obszarze krajów objętych polityką spójności bądź nowych Państw Członkowskich.

Począwszy od roku 1994, kiedy to dokonano wzmocnienia funduszy strukturalnych, poziom PKB na mieszkańca w regionach realizacji Celu 1 zdołał się zbliżyć do średniej jego wartości dla Unii. W okresie lat 1994–2001 wzrost łącznej wartości PKB na osobę w tych regionach osiągnął średnią na poziomie blisko 3% rocznie w wielkościach rzeczywistych, w zestawieniu z jego poziomem nieznacznie ponad 2% w skali roku w pozostałej części UE.

Zakres zaś zbliżenia był jednak znacząco zróżnicowany w zależności od regionu, co w dużej części stanowiło odzwierciedlenie względnego znaczenia tych regionów w obrębie Państw Członkowskich, na terenie których są położone. W regionach znajdujących się w czterech krajach realizacji polityki spójności, które skorzystały zarówno na udzielonej im pomocy, jak i na krajowej polityce prorozwojowej, wzrost PKB na mieszkańca okazał się znacznie wyższy niż w przypadku pozostałych rejonów Unii.

Począwszy od połowy lat 90-tych także liczba osób zatrudnionych w powyższych krajach wzrosła znacząco. Przyrost ten był szczególnie widoczny w Irlandii, a jeszcze większy w Hiszpanii, choć stopa zatrudnienia sytuuje się tam znacznie poniżej średniej unijnej. W przypadku Portugalii i Grecji wzrost w analogicznym zakresie przybrał bardziej umiarkowane tempo.

Poza obszarem krajów objętych polityką spójności wielkości wzrostu w regionach realizacji Celu 1 były mniej imponujące, częściowo spowodowane powolnym rozwojem na poziomie krajowym. W nowych landach Niemiec poziom PKB na mieszkańca zwiększył się w latach 1994–2001 o wielkość w przybliżeniu taką samą, jak odnośna unijna średnia, lecz już np. we włoskim Mezzogiorno

uplasował się on poniżej tej średniej. W obu jednak wypadkach wydajność zwiększyła się o większą wartość niż w przypadku reszty Unii, co zapewne pociągało za sobą poprawę sytuacji w zakresie konkurencyjności, lecz już w przypadku wzrostu poziomu zatrudnienia poprawa była niewielka, o ile w ogóle wystąpiła. W roku 2002 w południowych Włoszech zatrudnionych było zaledwie 43% ludności w wieku produkcyjnym, co stanowiło poziom znacznie niższy, niż w jakimkolwiek innym kraju Unii — podczas gdy w nowych niemieckich landach utrzymuje się wysoki poziom bezrobocia.

Umacnianie konkurencyjności i tworzenie nowych miejsc pracy

W UE jest cały szereg obszarów, w których problemy natury strukturalnej odstręczają inwestorów i hamują rozwój nowych rodzajów działalności gospodarczej, i to pomimo całkiem przyzwoitego poziomu infrastruktury i kwalifikacji pracowników. Są to zazwyczaj dawne regiony przemysłowe, lub te, na których występują trwałe geograficzne lub inne aspekty, ograniczające rozwój.

W obecnej Unii występuje np. 11 regionów sklasyfikowanych na poziomie NUTS II, w których wzrost PKB w okresie lat 1994–2001 wyniósł w przybliżeniu połowę średniej, lub nawet mniej (zaledwie ok. 1% w skali roku), i w których poziom PKB na mieszkańca rozpatrywany w kategoriach standardów siły nabywczej (SSN) [ang. *purchasing power standards (PPS)*] sytuował się na poziomie powyżej progu 75% określonym dla możliwości uzyskania pomocy w ramach Celu 1, lecz był to poziom znacząco niższy od średniej unijnej. Regiony te rozrzucone są po całym obszarze Unii — występują na północnym wschodzie Anglii, w północnych partiach Niemiec i w słabo zaludnionych rejonach północy Szwecji. W każdym przypadku charakteryzują się one niskim wzrostem wydajności i niskim poziomem PKB na mieszkańca. Wiele z nich zawiera obszary, na których poziom PKB jest niższy od 75% średniej unijnej.

Wyzwaniem stojącym w tych przypadkach przed polityką spójności jest zapewnienie skutecznej pomocy na rzecz restrukturyzacji gospodarki i rozwoju potencjału w zakresie innowacji — w celu zatrzymania spadku konkurencyjności, względnych poziomów dochodów i zatrudnienia, oraz wyludniania się tych obszarów. Niepewność w tej kwestii będzie oznaczała, że występujące problemy stają się jeszcze większe w chwili ostatecznego podjęcia działań.

Znaczące zwiększenie się różnic regionalnych po rozszerzeniu Unii

Okolo 92% ludności zamieszkującej nowe Państwa Członkowskie znajduje się w regionach, w których poziom PKB na mieszkańca wynosi poniżej 75% średniej dla UE-25, przy niemal 2/3 w regionach, w których poziom ten wynosi poniżej połowy tej średniej.

Gdyby do Unii dołączyć miały Bułgaria i Rumunia — kraje, w których poziom PKB na mieszkańca wynosi poniżej 30% średniej dla UE-25 — liczba ludności zamieszkująca regiony o poziomie PKB na mieszkańca wynoszącym poniżej 75% średniej unijnej co najmniej podwoiłaby się w stosunku do obecnej populacji (od ok. 73 mln do ponad 153 mln). Różnica dzieląca występujący w tych regionach średni poziom PKB na mieszkańca i średnią dla UE także uległaby podwojeniu (z blisko 30% do ponad 60% poniżej średniej).

Równocześnie restrukturyzacja gospodarki w nowych Państwach Członkowskich doprowadziła do spadku liczby osób zatrudnionych i w rezultacie odsetek zatrudnionej ludności w wieku produkcyjnym sytuuje się znacznie poniżej średniej dla UE-15.

W wyniku rozszerzenia unijnemu PKB (wzrost mierzony w walucie euro) przybędzie zaledwie niespełna 5%, lecz liczba ludności Unii wzrośnie o niemal 20%. W wyniku tego średni poziom PKB na mieszkańca w Unii liczącej już 25 państw będzie o okolo 12,5% niższy niż średnia wielkość dla UE-15. W przypadku 18 regionów, mających obecnie PKB na mieszkańca na poziomie poniżej 75% średniej dla „piętnastki”, których liczba ludności wynosi łącznie w przybliżeniu 19 milionów (biorąc pod uwagę również Maltę — jedno z nowych Państw Członkowskich), będzie to oznaczać, że poziom dochodu na mieszkańca nie będzie się już sytuował poniżej 75-procentowego progu.

Jako że regiony, o których mowa, będą doświadczać dokładnie takich samych słabości strukturalnych po rozszerzeniu, co i przed nim — mamy tutaj do czynienia z nieodpartym argumentem na rzecz utrzymania pomocy.

Spójność społeczna a ryzyko ubóstwa

Znacząca liczba osób zarówno w obecnych, jak i w nowych Państwach Członkowskich wykazuje poziom dochodów, który powoduje, że dotyka je ryzyko znalezienia się w

w ubóstwie — w znaczeniu względnego niedostatku (określonego jako dochód na poziomie 60% mediany dla kraju zamieszkiwanego przez te osoby). W roku 2000 w obliczu ryzyka ubóstwa stało blisko 55 mln ludzi (ok. 15% całkowitej liczby ludności), z czego ponad połowa wykazywała tego rodzaju poziom dochodów przez okres trzech lat z rzędu. Udział ten był względnie wysoki w krajach południowej Europy i Irlandii, także w wielu krajach wstępujących do Unii przekroczył on średnią dla unijnej „piętnastki”. (Terminem „kraje wstępujące do UE” [ang. *accession countries*] posługujemy się w treści niniejszego raportu na oznaczenie 10 nowych Państw Członkowskich Unii oraz Bułgarii i Rumunii).

Gospodarstwa domowe wystawione na ryzyko ubóstwa to zazwyczaj takie, w których zamieszkują osoby liczące sobie co najmniej 65 lat, szczególnie jeśli mieszkają one samotnie, jak również — rodzice samotnie wychowujący swoje dzieci (co w głównej mierze dotyczy kobiet), zwłaszcza w Wielkiej Brytanii.

Ryzyko ubóstwa jest blisko powiązane z bezrobociem i biernością zawodową. W roku 2002 niemal 40% bezrobotnych osiągało dochód na poziomie poniżej progu ubóstwa, gdy tymczasem społeczna integracja osób niepełnosprawnych, długotrwale bezrobotnych i etnicznych mniejszości pozostaje podstawowym wyzwaniem, o ile ma zostać zmniejszone ryzyko ubóstwa i społecznego wykluczenia.

Starzenie się ludności i rosnące stopy obciążenia demograficznego

Ludność w wieku produkcyjnym zacznie w ciągu obecnego dziesięciolecia spadać we wszystkich czterech południowych Państwach Członkowskich, w Niemczech, a także w większości krajów wstępujących do Unii. Podczas kolejnej dekady spadek ten rozszerzy się na wszystkie kraje z wyjątkiem Irlandii, Luksemburga i Cypru. Zgodnie z najnowszymi projekcjami liczba osób w wieku 15–64 lat ma do roku 2025 zmniejszyć się o 4% w piętnastu obecnych krajach Unii w porównaniu do roku 2000, podczas gdy wskaźnik ten dla krajów wstępujących do UE wyniesie 10%.

Spadkowi temu towarzyszyć będzie znaczny wzrost liczby ludności w wieku 65 lat i więcej. Do roku 2025 ilość osób które przekroczą wiek emerytalny będzie o 40% więcej niż obecnie — zarówno w obecnej „Piętnastce”, jak i w krajach wstępujących do Unii — z czego wynika proporcja wynosząca poniżej trzech osób w wieku produkcyjnym na

każdą osobę w wieku przynajmniej 65 lat — w przeciwieństwie do wskaźnika wynoszącego ponad cztery do jednego w chwili obecnej. Przy zachowaniu równego stanu pozostałych czynników owo starzenie się ludności będzie prowadzić do stopniowego kurczenia się zasobu unijnej siły roboczej, co zapewne pociągnie za sobą określone skutki dla potencjału wzrostowego.

Znaczenie tego czynnika będzie jednak zależne od realnego wzrostu poziomu dochodów i zatrudnienia w przyszłych latach, który stanowić będzie o tym, czy łatwo będzie, czy też trudno wspierać osoby będące na emeryturze. W praktyce zaledwie 64% osób w wieku produkcyjnym na terenie unijnej „piętnastki” i 56% w krajach wstępujących do UE ma w chwili obecnej zatrudnienie i wytwarza dochód. Efektywny wskaźnik dla poszerzonej Unii wynosi zatem już w tej chwili około 2,5 osoby pracującej na każdą emerytowaną osobę. W roku 2025, jeśli utrzyma się stopa zatrudnienia, proporcja ta spadnie do poziomu poniżej dwa do jednego.

Przewidywania te przydają wagi potrzebie utrzymania wzrostu gospodarczego na całym obszarze Unii, jak również wzrostu stóp zatrudnienia i zmniejszenia zjawiska wcześniejszego przechodzenia na emeryturę. W niektórych przypadkach imigracja może stać się istotnym źródłem dodatkowej podaży siły roboczej, co przydaje znaczenia skuteczności kierunków polityki integracyjnej.

Zmniejszanie się różnic w zakresie czynników decydujących o konkurencyjności regionów

Jak to wskazano powyżej, w odniesieniu do regionów Unii, aby rozwój gospodarczy i poziom zatrudnienia mogły zostać utrzymane w warunkach konkurencyjnego środowiska, spełnienia wymagają dwie dopełniające się grupy warunków. Po pierwsze — regiony te muszą dysponować stosownym poziomem zarówno infrastruktury fizycznej (skutecznie działające sieci transportowe, telekomunikacyjne i energetyczne, dobre urządzenia służące ochronie środowiska itd.), jak i kapitału ludzkiego (odpowiednio przeszkolona siła robocza, o odpowiednich poziomach umiejętności). Po drugie — w warunkach nowej gospodarki, opartej na wiedzy, regiony muszą mieć potencjał pozwalający na innowacje i potrafić efektywnie wykorzystywać zarówno istniejącą wiedzę specjalistyczną (*know-how*), jak i nowe technologie oraz obrać ścieżkę trwałego i zrównoważonego (w kategoriach ochrony środowiska) rozwoju. Osiągnięcie obu tych celów

wymagać będzie określonej ramowej struktury instytucjonalnej i administracyjnej.

Poprawa stanu infrastruktury

W ciągu minionej dekady połączenia transportowo-komunikacyjne w obrębie krajów objętych polityką spójności, jak również między tymiż krajami a pozostałą częścią UE uległy znaczącej poprawie. W szczególności, przy wsparciu ze strony funduszy strukturalnych gęstość sieci autostrad w tych krajach zwiększyła się z 20% poniżej poziomu średniej dla „piętnastki” w roku 1991 do 10% powyżej tej średniej w roku 2001. Wzrost ten skupił się jednak w dużej mierze na obszarze Hiszpanii i Portugalii. W całościowo ujętych regionach Celu 1, chociaż gęstość sieci autostrad stała się wyższa niż przed dziesięcioma laty, w dalszym ciągu wynosiła ona zaledwie około 80% średniej 15 państw UE. W krajach wstępujących do Unii gęstość sieci autostrad jest jeszcze niższa (wynosząc poniżej 20% średniej dla „piętnastki”). Budowa autostrad dokonuje się tam w błyskawicznym tempie — mimo przymusu zawarcia pewnych środowiskowych kompromisów — lecz skupia się ona w głównej mierze wokół stolic państw lub szlaków tranzytowych wiodących ku obecnym Państwom Członkowskim.

W okresie ostatniego dziesięciolecia dokonano się na obszarze Unii w pewnym stopniu modernizacja sieci kolejowych, lecz poziom elektryfikacji linii i przekształcania ich w linie dwutorowe realizował się na niemal takim samym poziomie w zapóźnionych częściach Unii, jak i na pozostałym jej obszarze, co powoduje, że różnica między nimi pozostaje znaczna. W krajach wstępujących do Unii stan kolei żelaznych stanowi odzwierciedlenie dziesiątków lat zaniedbań; wymagane jest tam poczynienie znacznych inwestycji, zarówno w celu przeprowadzenia modernizacji, jak i wymiany zużytych torów. Ale potrzeby inwestycyjne w nie mniej ostry sposób przejawiają się w przypadku dróg kołowych. Więcej budowanych dróg wzmacnia tylko zjawisko błyskawicznego przerzucania się transportu pasażerskiego i towarowego z dróg żelaznych na kołowe.

W dziedzinie telekomunikacji — liczba stałych linii telefonicznych w stosunku do liczby ludności pozostaje znacznie niższa zarówno w krajach realizujących politykę spójności, jak i wstępujących do Unii. Ten stan rzeczy jest równoważony błyskawicznie rosnącym zakresem korzystania z telefonii komórkowej — mimo iż w Grecji i krajach wstępujących do Unii poziom korzystania z tych urządzeń w dalszym ciągu sytuuje się poniżej średniej dla 15 państw Unii. Równocześnie dostęp do linii szerokopasmowych,

istotny w związku z użytkowaniem Internetu oraz rozwojem różnego rodzaju aplikacji i usług teleinformatycznych, ukazuje występowanie dużych różnic na przestrzeni Unii, co zasadniczo pokrywa się ze względnymi poziomami prosperity. W wielu częściach unijnej „piętnastki” w dalszym ciągu występują znaczne ograniczenia dostępności do tych urządzeń — podobnie zresztą jak w niemal wszystkich krajach wstępujących do UE.

Pozostałe elementy infrastruktury — takie jak szkoły, wyższe uczelnie, zakłady opieki zdrowotnej, czy różnorodne usługi z zakresu pomocy społecznej — są równie istotne, jako że będą one najpewniej miały coraz większy wpływ na decyzje podejmowane odnośnie do miejsc inwestowania i lokalizacji nowych przedsiębiorstw. Jest tak szczególnie w odniesieniu do działalności prowadzonej w oparciu o wiedzę, która nie jest przywiązana do żadnego konkretnego miejsca z powodu np. potrzeby usytuowania w bliskości zasobów surowca czy też określonego dużego rynku.

W kwestii środowiska naturalnego — potrzeba inwestowania zachowuje istotne znaczenie w krajach realizujących politykę spójności, a także w krajach do Unii wstępujących, co znajduje wyraz przykładowo w znacznie mniejszym udziale ludności podłączonej do oczyszczalni ścieków w porównaniu z innymi częściami UE. Aczkolwiek potrzeby mają jednak nie mniejszą wagę przy gospodarce odpadami i kontroli emisji zanieczyszczeń, szczególnie przy gwałtownym przyroście skali użytkowania dróg, jaki występuje w krajach wstępujących do UE.

Wzmacnianie kapitału ludzkiego

O ile uchwalona w roku 1997 „Europejska Strategia Zatrudnienia” przyczyniła się do wzrostu odporności zatrudnienia w okresie gospodarczego spowolnienia, nie zostały bynajmniej wyeliminowane istotne słabe punkty o charakterze strukturalnym — i to zarówno wśród obecnych, jak i przyszłych Państw Członkowskich.

W celu zapobieżenia bezrobociu oraz wspomaganie bezrobotnych w integrowaniu się z rynkiem pracy i powracaniu do pracy, zachodzi potrzeba zaoferowania usług dopasowanych do indywidualnych potrzeb, świadczonych w formie wskazówek, szkoleń i tworzenia możliwości podjęcia pracy. Kształtowanie kierunków polityki rynku pracy o charakterze zapobiegawczym i aktywnym ma szczególnie ważne znaczenie w przypadku nowych Państw Członkowskich, pozwalając im wspierać dokonujące się przeobrażenia ich gospodarek.

Wysoki poziom wykształcenia i kwalifikacji jest czynnikiem o coraz większym znaczeniu zarówno dla rozwoju i awansu poszczególnych osób, lecz także z punktu widzenia gospodarczej konkurencyjności. Względna liczba osób o poziomie wykształcenia wyższym niż na poziomie podstawowym pozostaje znacznie mniejsza w regionach realizacji Celu 1 niż w pozostałej części unijnej „piętnastki”, co szczególnie dotyczy Hiszpanii, Włoch i Portugalii, z jedynym wyjątkiem w postaci nowych landów niemieckich. Tam analogiczna względna liczba jest bardziej podobna do wielkości spotykanych w krajach wstępujących do UE, gdzie jest ona znacznie wyższa niż wynosi średnia dla 15 krajów Unii (odpowiednio: ok. 80% lub powyżej — wobec 64%).

Kwalifikacje w krajach wstępujących do Unii osiągnięte dzięki kształceniu na wyższym poziomie, a także za sprawą kształcenia zawodowego, niekoniecznie są zgodne z potrzebami przejawiającymi się na rynku pracy; zaś programy i struktury nauczania nie są dobrze przystosowane do wymogów nowoczesnej gospodarki. Ponadto o wiele mniejsza niż w przypadku średniej dla „piętnastki” liczba młodych ludzi podejmuje i kończy studia na poziomie uniwersyteckim, co stanowi kluczowy wymóg wniesienia znaczącego wkładu w rozwój gospodarki opartej na wiedzy. Jest tak również w przypadku obecnych regionów Unii stanowiących obszary realizacji Celu 1, w przypadku których, mimo zwyżkujących tendencji jakie wystąpiły w ciągu przynajmniej ostatnich dziesięciu lat, dystans dzielący je od pozostałej części Unii pozostaje znaczny.

Podobnie też o wiele mniejsza liczba osób, zarówno w krajach objętych polityką spójności, jak i wstępujących do Unii, wydaje się uczestniczyć w kształceniu ustawicznym, niż dzieje się to w pozostałej części Unii (w roku 1999: poniżej 20% osób zatrudnionych w przedsiębiorstwach Grecji, Portugalii i wszystkich krajów wstępujących — z wyjątkiem Czech i Słowenii), i to pomimo palącej potrzeby przystosowania się do dokonujących się gospodarczych zmian.

Umacnianie spójności społecznej

Polityka gospodarcza, w zakresie zatrudnienia i społeczna wspierają i umacniają się nawzajem. Rozwój gospodarczy musi iść w parze z wysiłkami na rzecz niwelowania ubóstwa i zwalczania wykluczenia społecznego. Propagowanie integracji społecznej i walka z dyskryminacją ma znaczenie zasadnicze dla zapobiegania wykluczeniu społecznemu i osiągnięcia wysokich stóp zatrudnienia i wzrostu gospodarczego, zwłaszcza na poziomach regionalnym i lokalnym.

Tak samo świadczenie kompleksowej pomocy na rzecz grup najbardziej społecznie upośledzonych — takich jak mniejszości etniczne czy osoby przedwcześnie porzucające naukę szkolną, może mieć znaczenie w kontekście zabezpieczenia osiągnięć gospodarczych i społecznych na całym obszarze UE.

Trwające nierówności w zakresie potencjału innowacyjnego

W warunkach gospodarki, w coraz to większym stopniu opartej na wiedzy, innowacje są kluczem do konkurencyjności na poziomie regionalnym. Zdolność do znajdowania rozwiązań innowacyjnych, znajdowania dostępu do wiedzy i jej wykorzystywania, różni się jednak w zależności od regionów — zarówno w przypadku dotychczasowych, jak i nowych Państw Członkowskich. O ile celem prowadzonej polityki nie jest zagwarantowanie, aby wszystkie regiony dysponowały środkami pozwalającymi na wnoszenie równego wkładu w postępy związane ze stosowaniem nowych technologii, to powinny one jednak mieć równe szanse wykorzystania tych postępów i uczynienia z nich produktywnego użytku.

Niemniej różne wskaźniki, w szczególności: względna skala wydatków na badania i rozwój, zatrudnienie w sferze działalności badawczej i liczba zastosowań patentów — wskazuje na istnienie dużej różnicy w zakresie innowacyjnego potencjału między regionami silniejszymi, położonymi w środkowych obszarach Unii, a pozostałymi. (Zgodnie z najnowszymi danymi — 8 na 213 regionów obecnej UE sklasyfikowanych wg „NUTS” odpowiada za blisko czwartą część całkowitych wydatków na cele badawczo-rozwojowe w Unii, podczas gdy na 31 z nich przypada połowa tej kwoty). Występuje też podobnie duża nierówność między krajami wstępującymi do Unii a średnią dla „piętnastki”, jak również — w ramach tych pierwszych — między regionami wokół stolic państw a innymi regionami.

Występuje coraz to większa zgodność poglądów na temat znaczenia regionalnej konkurencyjności dobrego zarządzania w znaczeniu skutecznego funkcjonowania instytucji, produktywnych stosunków łączących różnych zaangażowanych uczestników procesu rozwoju oraz pozytywnych postaw wobec działalności biznesu i przedsiębiorczości. Pomimo tego, regiony w dalszym ciągu znacząco różnią się między sobą w tych aspektach, a także co do zdolności wypracowania swej własnej przewagi konkurencyjnej, przy całym ich doświadczeniu i fachowości.

Wpływ polityki Państw Członkowskich na spójność

Wydatki publiczne w Państwach Członkowskich przekraczają o znaczną wielokrotność kwoty wydatkowane przez Unię Europejską na cele związane z polityką spójności. O ile ta pierwsza wielkość kształtuje się na średnim poziomie około 47% PKB, o tyle budżet polityki spójności wynosi nieco poniżej 0,4% PKB całej UE. Mimo swych względnie niewielkich rozmiarów, unijna polityka spójności ma do odegrania istotną rolę, stawienia czoła właściwym, pierwotnym przyczynom nierówności występujących w dziedzinach dochodów i zatrudnienia na całym obszarze Unii. O ile kierunki polityki Państw Członkowskich z elementem zaangażowania wydatków publicznych są ukierunkowane głównie na zapewnianie dostępu do podstawowych usług i wspieranie dochodów, o tyle unijna polityka spójności skupia się na niwelowaniu różnic o charakterze strukturalnym, które w sposób bezpośredni oddziałują na konkurencyjność regionów i możliwość zatrudniania ich obywateli.

Wydatki publiczne skupiają się głównie na zapewnieniu dostępu do podstawowych usług...

Większa część wydatków publicznych w Państwach Członkowskich przeznaczana jest zatem na udostępnienie i świadczenie określonego zakresu usług, mających na celu zagwarantowanie pełnego dostępu do oświaty, ochrony zdrowia i ochrony socjalnej. Te trzy funkcje składają się łącznie na niemal 2/3 całości kwot państwowych wydatkowanych w Unii. W przeciwieństwie do tego wydatki publiczne kierowane na inwestycje w kapitał ludzki i rzeczowy zamykają się średnią kwotą zaledwie niewiele większą niż 2% PKB, która we wszystkich krajach (z wyjątkiem Irlandii i Luksemburga) kształtuje się na poziomie poniżej 4% PKB. Kwota wydatkowana przez rządy państw na usługi związane ze wspieraniem biznesu, szkolnictwem wyższym, innowacjami oraz badaniami i rozwojem jest podobnie niska (w tej ostatniej kategorii osiągają średnią w okolicach zaledwie 0,3% PKB dla całej Unii).

W odniesieniu do sum przeznaczonych przez Państwa Członkowskie na wydatki strukturalne, skala budżetu przeznaczonego na politykę spójności nie wydaje się być już tak niewielka. Ponadto w przeciwieństwie do tej ostatniej

kategorii, unijne wydatki strukturalne skupiają się wokół regionów, którym najbardziej potrzebna jest pomoc (np. unijne środki strukturalne przeznaczane na Grecję i Portugalię wynoszą ok. 2,5% PKB tych krajów, w obu przypadkach).

Przyczyniając się zarazem w znacznym stopniu do zmniejszania regionalnych różnic w zakresie poziomu dochodów...

W swojej większości wydatki państwowe w przeliczeniu na mieszkańca w stosunku do produktu narodowego brutto w zakresie podstawowych usług — takich jak szkolnictwo czy opieka zdrowotna — kształtują się podobnie w różnych regionach Państw Członkowskich, stanowiąc odzwierciedlenie troski o zagwarantowanie ludziom określonego poziomu zaopatrzenia, niezależnie od ich miejsca zamieszkania. Główna jednak różnica dotyczy kwot wydatkowanych na ochronę socjalną, a to z uwagi na różnice w poziomie bezrobocia i liczbie osób znajdujących się na emeryturze, choć różnice zaznaczają się również w wydatkach na administrację z uwagi na skupienie resortów rządowych w stolicach państw.

Sumarycznym wynikiem tych tendencji jest to, że udział wydatków państwowych w dochodzie jest ogólnie znacznie większy w regionach mniej zamożnych niż w tych lepiej prosperujących, lecz dzieje się tak głównie z powodu niskiego poziomu dochodów, nie zaś wyższych kwot wydatków publicznych.

Podczas gdy przychody państwa są proporcjonalne do dochodu

Z drugiej strony, przychody rządu wydają się w dużym stopniu proporcjonalne do dochodu; dzieje się tak w głównej mierze dlatego, że we wszystkich Państwach Członkowskich wszystkie podatki nakładane są centralnie, na dochód lub na wydatki. Dlatego też nie występuje tutaj tendencja do równoważenia pozytywnego wkładu wydatków publicznych w zmniejszanie nierówności w zakresie dochodów wśród regionów. Ponadto w krajach, w których znaczący odsetek przychodów jest pozyskiwany na poziomie lokalnym, funkcjonują mechanizmy redystrybucyjne, pozwalające zmniejszać różnice w zakresie dochodów dostępnych dla regionów na potrzeby finansowania wydatków.

Znacznej tendencji ku przekazywaniu odpowiedzialności za usługi publiczne na poziomy lokalny i regionalny

nie towarzyszył zatem podobny trend w zakresie pozyskiwania środków służących finansowaniu tych usług. Główny wyjątek stanowią tu Włochy, w których odpowiedzialność za pozyskiwanie przychodów w coraz to większym stopniu jest przekazywana regionom, bez towarzyszącego temu umacniania regionalnych transferów.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne jako główny czynnik rozwoju regionów

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne mogą potencjalnie odgrywać kluczową rolę w zmniejszaniu regionalnych różnic w zakresie wyników osiągniętych przez gospodarkę — nie tylko jako źródło dochodów i miejsc pracy, lecz także jako środek transferowania technologii i wiedzy specjalistycznej (*know-how*) do regionów zapóźnionych. Szczególne znaczenie mają one dla krajów wstępujących do Unii, dla których konieczna jest istotna restrukturyzacja ich gospodarek, jak również bardziej zdecydowane zwiększenie wydajności i konkurencyjności. Niezależnie od oferowanych bodźców natury finansowej, zagranicznych inwestorów niekoniecznie przyciągają miejsca, w których potrzeby są akurat największe, z powodów zasadniczo tych samych, co w przypadku inwestorów krajowych (braki infrastrukturalne, brak wykwalifikowanej siły roboczej itd.).

Z tych powodów zagraniczne inwestycje bezpośrednie przejawiają tendencję do kierowania się w sposób nieproporcjonalny ku silniejszym, nie zaś słabszym, częściom Unii. W okresie lat 1999–2001 napływ inwestycji stanowił: ok. 21% PKB w Irlandii — kraju cieszącym się drugim co do wielkości poziomem PKB w UE; ok. 15% w Danii (trzeci co do wielkości PKB) i 13% w Holandii (czwarta pozycja). Dla kontrastu — napływ inwestycji w Portugalii sięgnął zaledwie 4% PKB, gdy tymczasem krajami o najniższej wielkości tego napływu okazały się być: Hiszpania (1,5% PKB), Włochy (1%) i Grecja (zaledwie niecałe 1%).

W ramach poszczególnych krajów zagraniczne inwestycje bezpośrednie skupiają się w głównej mierze w wielkich miastach i wokół nich, szczególnie jeśli chodzi o stolicy państw, natomiast bardzo niewiele napływa do regionów zapóźnionych. Na nowe landy w Niemczech, z wyjątkiem wschodniej części Berlina, przypadło wobec tego w latach 1998–2000 zaledwie niewiele ponad 2% całkowitego napływu kapitału, gdy tymczasem na hiszpańskie regiony Celu 1 przypadło w roku 2000 niespełna 10% napływów inwestycyjnych kierowanych do tego kraju. Podobnie we Włoszech — na których południowym obszarze osoby

zatrudnione w firmach będących własnością zagraniczną stanowiły niespełna 4%.

Ta sama ogólna prawidłowość staje się widoczna w krajach wstępujących do Unii. W roku 2001 ponad 2/3 zagranicznych inwestycji bezpośrednich na Węgrzech skierowano w stronę regionu budapeszteńskiego; w przypadku Czech — na region praski skierowano ponad 60% napływających inwestycji, przy całym podobnym udziale w przypadku Słowacji (region Bratysławy).

Oddziaływanie polityki wspólnotowej: konkurencyjność, zatrudnienie i spójność

W przeciwieństwie do polityki strukturalnej, inne kierunki polityki unijnej nie są w głównej mierze ukierunkowane na zmniejszanie regionalnych różnic, czy też niwelowanie nierówności między ludźmi. Mimo to mają one określone następstwa dla spójności i w wielu przypadkach biorą pod uwagę występujące różnice.

Budowanie gospodarki opartej na wiedzy

Wspólnotowa polityka w zakresie przedsiębiorczości, przemysłu i innowacji ma na celu wzmacnianie konkurencyjności unijnych producentów poprzez propagowanie konkurencji, gwarantowanie dostępu do rynków i stwarzanie warunków sprzyjających działalności badawczo-rozwojowej na całym obszarze Unii.

Jak stwierdzono, brak możliwości rozwoju innowacji na poziomie regionów wypływa nie tylko z występowania określonych niedoborów w zakresie bazy badawczej czy niskich poziomów nakładów na badania i rozwój, lecz jest także wynikiem słabych punktów występujących na linii powiązań między ośrodkami badawczymi a przedsiębiorstwami, jak również powolnego tempa rozwoju popytu na nowe technologie informacyjno-komunikacyjne. Założone w swoim czasie tzw. ośrodki przekazywania innowacji mają w zamyśle, wraz z siecią „Innowacyjne Regiony Europy”, zachęcić regiony do wykształcenia polityki sprzyjającej innowacjom, tudzież do zapewnienia przedsiębiorstwom technicznego wsparcia.

Nierówności w dostępie do źródeł wspólnotowego finansowania programów badawczych są w dalszym ciągu widoczne, szczególnie na poziomie regionalnym,

choć 6-ty Program Ramowy ma częściowo na celu poprawę powiązań łączących ośrodki naukowe położone w bardziej centralnych częściach UE i te położone na obszarach peryferyjnych.

Umocnianie szkolnictwa i szkoleń

Kwalifikacje unijnej siły roboczej stanowią pierwszorzędną element komparatywnych korzyści Unii Europejskiej w przestrzeni globalnej konkurencji. Wysoki poziom edukacji i zapewnienie wysokiego standardu szkoleń, które byłyby dostępne przez cały okres zawodowej aktywności, są czynnikami kluczowymi dla umocniania innowacyjnego potencjału na całym obszarze Unii, oraz dla osiągnięcia wytyczonego w Lizbonie celu, określonego jako uczynienie z unii najbardziej dynamicznej gospodarki świata opartej na wiedzy. Aby dopomóc osiągnięcia tego celu, wprowadzono w życie program pod hasłem „Edukacja i Szkolenia 2010”, którego komplementarnym celem jest sprawienie, aby szkolnictwo i oświata oraz szkolenia stały się w Europie „światowym jakościowym punktem odniesienia w okresie do roku 2010”.

Więcej lepszych miejsc pracy w warunkach społeczeństwa integrującego

Na posiedzeniu Rady Europejskiej w Lizbonie UE określiła swoją kompleksową strategię, ukierunkowaną na długookresowy wzrost gospodarczy, pełne zatrudnienie, społeczną spójność oraz trwały, zrównoważony rozwój realizujący się w warunkach społeczeństwa opartego na wiedzy. W roku 2003 podjęto natomiast rewizję Europejskiej Strategii Zatrudnienia w kierunku lepszego podbudowania celów wyznaczonych w Lizbonie w warunkach już rozszerzonej Unii, z ukierunkowaniem tej strategii na wspieranie wysiłków Państw Członkowskich w kierunku reformowania ich rynków pracy, osiągnięcia pełnego zatrudnienia, polepszenia jakości i produktywności pracy oraz zmniejszenia różnic społecznych.

Powodzenie wdrażania strategii zatrudnienia zależy od zaangażowania Państw Członkowskich w dopomaganie pracownikom i przedsiębiorstwom do zwiększania swych zdolności przystosowania, przyciągania większej liczby ludzi ku zatrudnieniu, inwestowania w kapitał ludzki i udoskonalenia sposobu zarządzania. Działania na rzecz zwiększenia społecznej integracji przyczynia się zarówno do zmniejszania nierówności w zakresie dostępu do

zatrudnienia, jak również do podnoszenia wzrostowego potencjału gospodarki. Idąc za wskazaniem izbońskimi, przyjęto w roku 2001 wspólną unijną strategię integracji społecznej. Druga generacja krajowych planów działania, stworzona przez Państwa Członkowskie w roku 2003 uznaje wielowymiarowy charakter wykluczenia społecznego, ale i potrzebę zwalczania tego zjawiska poprzez działanie polityki gospodarczej, zatrudnienia i społecznej w kierunku ich wzajemnego wsparcia.

Zaangażowanie Unii w ideę równości mężczyzn i kobiet wymaga przełożenia na całościową koncepcję racjonalną, która gwarantowałaby, że wszystkie kierunki polityki wezmą pod uwagę swój wpływ na sytuację płci zarówno na etapie planowania, jak i wdrażania. Jeżeli miałyby zostać osiągnięte wytyczony w Lizbonie cel w zakresie poziomu zatrudnienia do roku 2010, to czynniki leżące u podstaw różnic w sytuacji mężczyzn i kobiet w zakresie zatrudnienia, bezrobocia i płac, wymagają podjęcia energicznych działań zaradczych. Dlatego niezbędna jest kontynuacja działań podejmowanych w tym zakresie celem przyciągnięcia kobiet do podjęcia zatrudnienia, zachęcenia ich do dłuższego pozostania na rynku pracy i ułatwienia godzenia ich kariery zawodowej z obowiązkami rodzinnymi za sprawą zapewnienia określonych środków opieki nad członkami rodziny.

Ochrona środowiska wobec zrównoważonego rozwoju i miejsc pracy

Utrzymanie trwałego rozwoju gospodarczego i stworzenie długotrwałych, stałych miejsc pracy zależy od ochrony środowiska przed potencjalnie niszczącymi skutkami rozwoju, a także od zapobieżenia nadmiernemu wyczerpywaniu ograniczonych zasobów. W ramach VI Programu Działań na rzecz Środowiska, realizowanego pod hasłem „Nasza przyszłość — nasz wybór”, wyznaczono działania z zakresu ochrony środowiska, jakie są nieodzowne dla utrzymania realizacji unijnych celów gospodarczych i społecznych. Należą tutaj: ograniczanie zmian klimatycznych, zachowanie środowiska naturalnego i biologicznej różnorodności, ograniczenie emisji zanieczyszczeń szkodliwych dla zdrowia, a także zmniejszenie zakresu wyzyskiwania zasobów naturalnych poprzez zmniejszenie ilości odpadów. Uwzględniono tu również wzięcie pod rozwagę względów środowiskowych przy wprowadzaniu w życie polityki strukturalnej uwzględniającej inwestycje.

Chociaż z ochroną środowiska wiążą się określone koszty, co jest równie istotne w przypadku regionów zapóźnionych,

w których potrzeby infrastrukturalne są przeważnie największe, można tu również mówić o ogromnych potencjalnych zyskach, jakie niesie ze sobą poprawa sytuacji w zakresie ochrony zdrowia i tworzenia miejsc pracy w ekologicznych sektorach przemysłu, jak również o korzyściach płynących z bardziej zrównoważonego rozwoju.

Rynek wewnętrzny i usługi leżące w ogólnym interesie gospodarczym

Liberalizacja rynków: transportowo-komunikacyjnego, telekomunikacyjnego i energetycznego doprowadziła do zwiększenia wydajności i zmniejszenia cen. Z drugiej jednak strony pociągnęła ona za sobą zagrożenie dla poszczególnych grup społecznych i dla regionów w postaci możliwości ich wyłączenia z dostępu do usług o podstawowym znaczeniu. Dlatego też określono obowiązki w zakresie usług publicznych, mając na względzie zagwarantowanie, aby każdy mógł skorzystać z usług zasadniczej wagi — zwanych też „usługami leżącymi w ogólnym interesie gospodarczym” — które cechowałyby się odpowiednią jakością i świadczone byłyby po przystępnych cenach, zgodnie z wymogiem Traktatu o UE (art. 16). Udostępniono też środki wspólnotowe, mające przyczynić się do zagwarantowania przestrzegania tych zobowiązań na terenie całej Unii.

Równocześnie za sprawą transeuropejskich sieci transportowych polepszyła się dostępność bardziej oddalonych regionów i ułatwione zostało poszerzanie się obszaru wymiany handlowej. Sieci, które zgodnie z planami mają połączyć nowe Państwa Członkowskie z obecnymi przyniosą najpewniej podobny skutek. Przyjęte w roku 2003 wytyczne w sprawie transeuropejskiej sieci energetycznej kładą, na przyszłość, większy nacisk na gazociągi i systemy rozsyłu energii w regionach bez dostępu do morza, peryferyjnych i „ultraperyferyjnych”. Tymczasem transeuropejski program rozwoju sieci telekomunikacyjnych („eTEN”) ma w zamierzeniu nie tylko poprawę stanu w zakresie łączności regionów bardziej oddalonych z innymi częściami UE, lecz także stawienie czoła niedociągnięciom w zakresie zastosowań i usług teleinformatycznych.

Reformowanie wspólnotowej polityki w zakresie rolnictwa i rybołówstwa

Pomimo okoliczności, że nakłady na rolnictwo realizowane w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) ulegały w miarę upływu czasu stopniowemu zmniejszaniu, w dalszym

ciągu składają się one na niemal 47% budżetu Wspólnoty. Od chwili rozpoczęcia procesu reformowania tej polityki w roku 1992 kwoty bezpośredniej pomocy dla producentów wzrosły do 70% całkowitego poziomu nakładów, lecz w przypadku Hiszpanii — jako jedyne takiego kraju objętego polityką spójności — nadal sytuują się poniżej średniej unijnej. Przeciętnie biorąc dopłaty są większe w relacji do dochodów w przypadku większych i średnich gospodarstw rolnych niż w przypadku gospodarstw małych.

W okresie lat 2000–2006 pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich jest większa w regionach Celu 1 (stanowiąc 56% całkowitych nakładów) niż w pozostałych częściach UE — choć zaledwie około 10% tej sumy przeznaczona jest na środki służące wzmocnieniu gospodarki wiejskiej w dziedzinach pozarolniczych. W kolejnym okresie programowania (2007–2013) nakłady w ramach WPR będą niższe w kategoriach realnych, czemu towarzyszyć będzie rozdzielanie dopłat bezpośrednich i produkcji, zmniejszenie kwot dopłat dla dużych gospodarstw, obniżenie cen i położenie większego nacisku zarówno na rozwój obszarów wiejskich i środowisko.

Wraz z rozszerzeniem Unii stan zatrudnienia w rolnictwie w UE wzrośnie o ok. 60%, czemu towarzyszyć będzie znaczący wzrost liczby niewielkich gospodarstw. Udział całkowitych nakładów kierowanych w ramach WPR ku regionom realizacji Celu 1, w nowych i dotychczasowych Państwach Członkowskich, wzrośnie — jak się szacuje — o ok. 10 punktów procentowych, do blisko 2/3.

Z kolei Wspólna Polityka Rybna (WPRyb) ma na celu w głównej mierze zachowanie istniejących zasobów rybnych i restrukturyzację branży w sposób gwarantujący jej trwałość. Wprowadzone ostatnio awaryjne środki zaradcze w znaczący sposób oddziałują na szereg regionalnych gospodarek, w szczególności w przypadku Hiszpanii i Portugalii. O ile na dłuższą metę „odchudzona” branża powinna wrócić do zyskownego funkcjonowania zaraz po ustaniu działania wzmiankowanych środków awaryjnych, to w krótkim okresie czasu do Państw Członkowskich należy łagodzenie w wymiarze społecznym i gospodarczym negatywnych następstw tego procesu.

Spośród krajów wstępujących do Unii jedynie Polska i trzy kraje nadbałtyckie mają przemysł rybny o liczącej się wielkości, który jednak już teraz zanika. Łączne ich połowy składają się na niespełną 7% analogicznej wielkości w obecnych Państwach Członkowskich.

Pomoc państwa a polityka spójności

W obecnej sytuacji polityki pozwalającej na w pewnym stopniu faworyzowanie regionów „problemowych”, kontrola pomocy świadczonej przez państwo może mieć swój udział w polityce spójności i może ją wspierać. Zgodnie z zobowiązaniami podjętymi na posiedzeniu Rady w Sztokholmie, całkowita kwota nakładów na cele związane z pomocą państwową uległa w okresie lat 1997–2001 znacznemu zmniejszeniu w kategoriach środków pieniężnych, zaś w dwunastu krajach „piętnastki” zaznaczył się jej spadek w stosunku do PKB. Równocześnie nakłady w coraz większym stopniu przesuwają się na tzw. cele poziome. Niezależnie od tego ich poziom w dalszym ciągu jest wyższy w zamożniejszych Państwach Członkowskich niż w przypadku krajów objętych polityką spójności.

W roku 2001 zaledwie około 9% całkowitych środków pomocy państwowej w Unii Europejskiej przybrało formę pomocy dla regionów Celu 1, przy czym zaangażowana tu kwota stanowiła niespełną trzecią część sumy, jaka wystąpiła w szczytowym pod tym względem roku 1993 — a to głównie z powodu znacznego zmniejszenia pomocy przyznawanej nowym landom Niemiec, a także południowym regionom Włoch. Pomoc na rzecz obszarów objętych Celem 2 składa się na ok. 6% całkowitej kwoty nakładów z tytułu pomocy państwa.

Biorąc pod uwagę skutki, jakie wywiera kontrola państwowej pomocy w zakresie struktury działalności gospodarczej i wysokości dochodów w regionach, zachowuje ona wielkie znaczenie również w kontekście rozszerzenia Unii. W okresie po roku 2006 w dalszym ciągu podejmowane będą wysiłki na rzecz unowocześniania, upraszczania i wyjaśniania zasad rządzących państwową pomocą, przy wzięciu pod uwagę zmian w zakresie polityki spójności, skierowanych na uzyskiwanie pomocy świadczonej w mniejszym wymiarze, lecz lepiej ukierunkowanej.

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: poprawa warunków rozwoju

Wysoka przestępczość, istnienie zjawisk przestępczości zorganizowanej i korupcji przyczyniają się do hamowania gospodarczego rozwoju i odstręczania potencjalnych inwestorów. W tej sytuacji wzmocnienie zdolności zwalczania przestępczości, zwiększony zakres współpracy ponadgranicznej, poprawa stanu kontroli granic zewnętrznych i lepsze zintegrowanie obywateli państw trzecich ze społeczeństwem

stanowią sposoby wspierania rozwoju regionów. Odnosi się to szczególnie do sytuacji krajów wstępujących do Unii.

Postrzeganie polityki wspólnotowej w regionach

Ankiety przeprowadzone wśród regionalnych urzędników w całej Unii wskazują, że polityka prowadzona przez Wspólnotę jest w znacznym stopniu identyfikowana z finansowaniem wspólnotowym oraz, że przedsięwzięcia finansowane z funduszy strukturalnych są zazwyczaj najlepiej widoczne i postrzegane jako wywierające największe oddziaływanie. Jest to prawdą szczególnie w odniesieniu do regionów Celu 1, a jeszcze bardziej krajów objętych polityką spójności. Pozytywny wpływ Inicjatywy Wspólnotowej INTERREG także został dostrzeżony dzięki jej ukierunkowaniu, widoczności i stworzenia bodźca do współpracy.

O ile skutek oddziaływania Wspólnej Polityki Rolnej na spójność został ogólnie uznany za pozytywny w regionach, w których rolnictwo ma znaczenie największe, o tyle politykę tę oceniono jako stosowaną nieuczciwie czy też w sposób nieuzasadniony w przypadku regionów śródziemnomorskich, lub też, w innych przypadkach, jako faworyzującą najbardziej zamożne gospodarstwa. Przedmiotem krytyki stał się brak powiązania WPR z polityką w zakresie środowiska, podczas gdy znacznie poparto włączenie przesłanek środowiskowych w obręb polityki rozwoju regionalnego; podobnie było w przypadku włączenia do tej polityki inwestycji w infrastrukturę badawczo-rozwojową, co uznano za szczególnie ważne w regionach Celu 1.

Równocześnie szeroko odezwała się krytyka wysokich kosztów zarządzania programów funduszy strukturalnych w obecnym okresie, jak i krytyka coraz większego komplikowania procedur. Z kolei większe zaangażowanie przedsiębiorstw i partnerów społecznych postrzegano jako ważny element postępu, który wymagałby kontynuowania.

Oddziaływanie i wartość dodana elementów polityki strukturalnej

Skala i kierunek interwencji podejmowanych w regionach Celu 1

Fundusze strukturalne oraz Fundusz Spójności, składające się zaledwie na blisko 0,4% unijnego PKB, skupiają się na

wspomaganiu najmniej zamożnych części Unii. W okresie lat 2000–2006 kwoty przekazane do regionów, w których realizowane są założenia Celu 1, stanowiły odpowiednik 0,9% PKB w przypadku Hiszpanii i z górą 2,5% PKB w przypadku Grecji i Portugalii. Co bardziej znamienne, transfery te zwiększają inwestycje, jak się szacuje, w okolicach 3% w przypadku Hiszpanii i 8–9% w przypadku Grecji i Portugalii; odpowiednie wielkości dla włoskiego Mezzogiorno i nowych landów Niemiec wynoszą 7% i 4%.

W większości przypadków krajowe nakłady publiczne stanowiące uzupełnienie działań interwencyjnych prowadzonych z udziałem funduszy strukturalnych okazywały się w okresie programowania 1994–1999 większe niż w okresie poprzednim, patrząc w kategoriach realnych przyczyniając się tym samym do zwiększenia kwot do zadysponowania na cele inwestycyjne o rząd wielkości 40–50%. W dalszej mierze dodano do nich finansowanie ze źródeł prywatnych, co szczególnie uwidocznione zostało w Austrii, Niemczech, Holandii i Belgii, chociaż kwoty „podniesione” w ten sposób okazały się relatywnie niskie w krajach objętych polityką spójności, a także we Francji i Wielkiej Brytanii. Efekt dźwigni w zakresie inwestycji prywatnych w bieżącym okresie wydaje się wyglądać podobnie, choć w przypadku Niemiec jest on znacznie niższy.

Wydatki strukturalne są uzupełniane także ze środków kredytowych Europejskiego Banku Inwestycyjnego (EBI). W okresie lat 2000–2002 poziom kwot stanowiących pożyczki dla obszarów wspomaganych na terenie unijnej „piętnastki” zamknął się kwotą 20 miliardów euro w skali roku, z czego ponad połowa została skierowana na regiony Celu 1, zaś kwota przeznaczona dla krajów wstępujących do UE wyniosła 3 mld euro rocznie. Ponad jedną trzecią część tych kredytów skierowano na inwestycje w dziedzinie transportu w obecnych regionach Celu 1, podczas gdy w przypadku krajów wstępujących do UE 90% puli środków przeznaczono na transport, ochronę środowiska i energetykę.

Fundusze strukturalne rozmieszczono w sposób, który przede wszystkim miał doprowadzić do zmniejszenia różnic w zakresie infrastruktury i wyposażenia w kapitał ludzki, dzielących regiony Celu 1 i inne części Unii. Systemy transportowo-komunikacyjne, zarówno połączenia transeuropejskie, jak i drugorzędne sieci w obrębie regionów, zostały zatem w wyraźny sposób udoskonalone w okresie ostatniej dekady; tymczasem osoby bezrobotne, jak i zatrudnione w zawodach podatnych na jej utratę uzyskały możliwość skorzystania z poradnictwa i szkoleń, co miało służyć zwiększeniu ich potencjału zatrudnieniowego i umiejętności.

Równocześnie zapewniono pomoc na rzecz działalności badawczo-rozwojowej i innowacyjnej, co miało na celu zarówno zbudowanie nowego potencjału badawczego, jak i, równie istotne, pomoc w sformułowaniu regionalnych strategii ukierunkowywania badań i rozwoju na wykorzystanie lokalnych szans dla rozwoju, jak i dalsze rozprzestrzenianie się technik teleinformatycznych i podstawowych kwalifikacji, jakie są wymagane dla korzystania z nowych technologii.

Dodatkowo znaczący odsetek funduszy strukturalnych (14% w okresie lat 2000–2006) skierowano na finansowanie inwestycji mających na celu polepszenie stanu środowiska, w szczególności gospodarki odpadami i oczyszczania ścieków, podczas gdy względy środowiskowe są w wyraźny sposób brane pod uwagę przy podejmowaniu decyzji o podjęciu interwencji o charakterze strukturalnym.

Wpływ działań interwencyjnych na realną konwergencję i gospodarczą integrację

Analizy empiryczne wykazały nie tylko to, że wzrost poziomu PKB, zatrudnienia i wydajności w regionach Celu 1 przekroczył analogiczne wielkości w pozostałej części Unii, zwłaszcza począwszy od połowy lat 90-tych, lecz również fakt, że zachodząca konwergencja przybrała najbardziej wyrazisty kształt w najmniej zamożnych regionach w tej kategorii. (Powinniśmy tu odnotować fakt, że analizę tę oparto na spójnym zbiorze danych, które zostały zestawione specjalnie dla potrzeb naszego raportu). Wskazuje to także na okoliczność, że interwencje natury strukturalnej wywołały zwiększony wzrost w krajach objętych polityką spójności, zarówno za sprawą przyczynienia się do zwiększonego popytu, jak i wzmocnienia rynku podaży w gospodarce. W Hiszpanii PKB w 1999 roku szacuje się na poziomie o ok. 1,5% wyższym niż ten, który istniałby bez podjętych interwencji; w Grecji analogiczny wskaźnik wynosi 2%, w Irlandii — niemal 3%, w przypadku zaś Portugalii — ponad 4,5%. Poza tym poziom PKB w nowych landach niemieckich wzrósł w rezultacie podjętych działań interwencyjnych o blisko 4%.

Strukturalne działania interwencyjne zachęcały również do zwiększenia obrotów handlowych między państwami objętymi polityką spójności a innymi częściami Unii — wielkość tych obrotów uległa z górami podwojeniu w okresie ostatnich 10 lat; innym skutkiem była ściślejsza integracja. Jak wskazują dostępne dane, średnio około 0,25% nakładów strukturalnych powraca do pozostałej części Unii w postaci zwiększonego importu, szczególnie maszyn i urządzeń. Ten „wyciek” środków przybiera szczególnie duży rozmiar w przypadku Grecji (42% nakładów) i Portugalii (35%).

Jako że znaczna część wszelkich zwiększeń kwot nakładów w nowych Państwach Członkowskich UE przeznaczana jest na import, zaś 60% tych środków pochodzi z obecnych Państw Członkowskich, zachodzi prawdopodobieństwo, że nakłady strukturalne w tych krajach mogą pociągać za sobą podobnie duże skutki w postaci owego „wycieku” dla dobra wzrostu dokonującego się w pozostałej części Unii. Podobnie jak dzieje się to w krajach objętych polityką spójności, wydatki te przekazywane są zazwyczaj w nieproporcjonalnej skali na import maszyn i urządzeń, szczególnie na korzyść Niemiec, na które przypada w przybliżeniu 45% całości tego rodzaju importu zakupionego od krajów „piętnastki”.

Działania interwencyjne w regionach Celu 2 — restrukturyzacja i tworzenie miejsc pracy

W okresie lat 1994–1999 łącznie 82 regiony w dwunastu Państwach Członkowskich uzyskały pomoc w ramach Celu 2 w wysokości łącznej kwoty roczne około 2,4 miliardów euro (zwiększono ją do 3,3 mld euro rocznie w obecnym okresie), z powodu występowania obszarów, na których upada przemysł. Powyższe było uzupełnione podobnymi kwotami finansowania z krajowych źródeł publicznych i prywatnych, co przyczyniło się do zwiększenia ogólnej kwoty nakładów strukturalnych na tych obszarach do ok. 7 mld euro rocznie. Wydatkowane kwoty kierowano w szczególności na przywracanie dawnych miejsc prowadzenia działalności przemysłowych do poprzedniego stanu oraz usługi z zakresu wspomaganie biznesu (co łącznie objęło blisko połowę ogólnej kwoty), podczas gdy około 20% zostało przeznaczone na rozwój zasobów ludzkich, zaś 10% na wsparcie działalności badawczo-rozwojowej oraz technologii teleinformatycznych.

Zgodnie z dokonaną ewaluacją, strukturalne działania interwencyjne podjęte na tych obszarach przyniosły efekt w postaci stworzenia w tym okresie około 700.000 miejsc pracy (przy niemal 500.000 w kategoriach netto), gdy tymczasem pomoc na rzecz udoskonalenia metod produkcji i znalezienia nowych rynków otrzymało w przybliżeniu 300.000 małych i średnich przedsiębiorstw. Równocześnie dokonano oczyszczenia i rewitalizacji ok. 115 mln metrów kwadratowych gruntów z odpadami przemysłowymi umożliwiając tym rozwój nowych form działalności gospodarczej, w tym rozrywkowej i kulturalnej. Po części w wyniku zastosowania tych środków zmalało też bezrobocie w stopniu nieco większym w powyższych rejonach niż w pozostałej części Unii, chociaż poziom PKB na mieszkańca wzrósł o mniejszą wartość.

Bardziej szczegółowa analiza wskazuje na fakt, że wsparcie na rzecz badań i rozwoju, innowacji i transferu technologii okazało się szczególnie skuteczne w aspekcie tworzenia nowych miejsc pracy i zachowania dotychczasowych, mimo, iż potencjał innowacyjny większości regionów Celu 2 pozostaje mniej rozwinięty niż w regionach, które odniosły większy sukces. W przeciwieństwie do powyższego, zapatrzenie w infrastrukturę i kapitał ludzki wydaje się tam porównywalne do poziomów spotykanych gdzie indziej.

Mimo że podjęte działania interwencyjne przyniosły określone pozytywne skutki, te ostatnie mogłyby być jeszcze większe, gdyby większe były zarówno obszary kwalifikujące się do otrzymania pomocy, jak i skala finansowanych działań, oraz gdyby czasowy horyzont realizacji inicjatyw (3 lata) był dłuższy. Zmiany te umożliwiłyby wspieranie programów o bardziej strategicznym znaczeniu dla rozwoju regionalnego.

Pomoc dla rolnictwa, rozwoju obszarów wiejskich i rybołówstwa

Działania interwencyjne podejmowane w latach 1994–1999 w ramach Celu 5a były ukierunkowane na poprawę wydajności rolnictwa i pomoc w zakresie ochrony terenów wiejskich; osiągnęły one względny sukces w ramach wspierania restrukturyzacji małych gospodarstw w regionach Celu 1.

Działania interwencyjne realizowane w ramach Celu 5b zamknęły się kwotą wynoszącą ok. 1,2 mld euro w skali roku; wdrażano je na obszarach zamieszkiwanych przez blisko 9% ludności Unii. Jak się wydaje, doprowadziły one do pewnego zróżnicowania produkcji rolnej i rozwoju takich rodzajów działalności, jak agroturystyka i usługi środowiskowe, wspomagając równocześnie odnawianie obszarów wiejskich i rozwój usług sektora publicznego.

W obecnym okresie programowania włączono pomoc na rzecz rozwoju obszarów wiejskich w zakres ogólnej jednolitej strategii, choć podzielono ją na dwa programy — jeden podlegający regulaminowi z funduszy strukturalnych, drugi zaś przepisom dotyczącym Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (FEOGR) — sekcji Gwarancji. Te ostatnie zamyślono w związku z elementami polityki dotyczącej rynku rolnego, i nie są one zbyt dobrze przystosowane do wieloletnich programów działań.

Sektor rybołówstwa skupia się wokół ograniczonej liczby regionów w peryferyjnych częściach Unii, które objęto

środkami zaradczymi przedsięwziętymi w celu ochrony zasobów rybnych i na których interwencje podejmowane w ramach Wspólnego Programu Rybołówstwa mogą się w istotny sposób przyczynić do rozwoju innych form działalności gospodarczej.

Propagowanie zatrudnienia, kształcenia i szkolenia za pośrednictwem EFS

W okresie lat 1994–1999 Europejski Fundusz Społeczny (EFS) udzielał pomocy w zakresie rozwoju zasobów ludzkich, obejmujących 1/3 całości interwencji funduszy strukturalnych, z czego około połowy wyasygnowano na potrzeby regionów Celu 1.

Działania interwencyjne podejmowane w ramach Celu 3 były ukierunkowane na włączenie ludzi młodych, długotrwale bezrobotnych, jak również osób podlegających ryzyku wykluczenia społecznego — w szeregi zatrudnionych, oraz na promowanie równości szans. Z kolei interwencje podejmowane w zakresie Celu 4 koncentrowały się na pomaganiu pracownikom w dostosowaniu się do zmian zachodzących w przemyśle. Jak wskazują dostępne dane, najlepszy skutek odniosły środki oferujące połączenie różnych elementów wspomaganie — np. wskazówek, szkoleń i pomocy w poszukiwaniu pracy, dostosowane do indywidualnych potrzeb.

Poza tym EFS jest źródłem finansowania systemów zatrudnienia, szkolnictwa i szkoleń, zarówno na poziomie krajowym, jak i regionalnym. W regionach Celu 1 EFS pomógł zwiększyć poziom inwestycji publicznych na cele związane z edukacją i szkoleniami. I chociaż już w trakcie realizacji odnośnego okresu programowania uruchomiono Europejską Strategię Zatrudnienia, to EFS stał się, począwszy od roku 1997, źródłem znaczącej pomocy na rzecz kierunków polityki włączonej Narodowy Plan Rozwoju na rzecz zatrudnienia, w szczególności w Państwach Członkowskich zlokalizowanych na obszarze południowym.

W okresie lat 2000–2006 powiązania Europejskiego Funduszu Społecznego z Europejską Strategią Zatrudnienia znacznie się umocniły. Dysponując całkowitym budżetem w granicach 60 mld euro, EFS stał się głównym instrumentem finansowym Wspólnoty, stojącym u podstaw rzezczonej strategii, ta ostatnia zaś z kolei zapewnia silniejsze polityczne ramy, w których obrębie EFS może interweniować i przyczyniać się do tworzenia miejsc pracy.

Propagowanie współpracy i sieci organizacji

Inicjatywy wspólnotowe tworzy się w celu propagowania innowacji, partnerstwa i rozwoju opartych na współpracy przedsięwzięć łączących kraje i regiony, mających za zadanie sprostać potrzebom, którym częstokroć nie wychodzą naprzeciw programy „głównego nurtu” realizowane w ramach celów funduszy strukturalnych.

Inicjatywa INTERREG II wspierała w okresie lat 1994–1999 trzy szeroko zakrojone rodzaje programów: współpraca ponadgraniczna (część A), sieci energetyczne (część B) oraz współpraca w zakresie planowania regionalnego i przestrzennego (część C). Większa część finansowania została ukierunkowana na programy występujące w ramach części A, mające na celu poprawę stanu środowiska, wspieranie działalności kulturalnej, turystyki i usług na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw oraz wspomaganie rozwoju połączeń transportowych, szczególnie na trasach przecinających granice państw. Osiągnięto na tej drodze znaczącą poprawę stanu rzeczy, co w szczególności dotyczy przejść granicznych w regionach Celu 1 w Grecji, Niemczech i Finlandii. Główne jednak korzyści uzyskano tu dzięki zwiększeniu kontaktów i wypracowaniu lepszemu porozumieniu między organami władz publicznych i prywatnych a także o udziale mieszanym po obu stronach granicy.

Z kolei w okresie lat 2000–2006 INTERREG III, z budżetem w okolicach 5 mld euro, która ma się przyczynić do wzmocnienia komponentu międzynarodowej współpracy (część A), wspomagać współpracę strategiczną na poziomie ponadnarodowym w zakresie planowania strategicznego (część B), jak również sprzyjała współpracy i wymianie doświadczeń między regionami (część C).

W przyszłości w ramach INTERREG będzie należało wziąć pod uwagę nowy kontekst, w jakim obszary przygraniczne stanowią będą większą część UE, w kategoriach zarówno liczby ludności, jak i terytorium.

Inicjatywa URBAN objęła 44% ludności UE, zamieszkującej miasta liczące powyżej 50.000 mieszkańców. W okresie lat 1994–1999 pomoc świadczona w jej ramach wynosiła 148 mln euro w skali roku, i była rozdzielona między 118 miast. W obecnym okresie zmniejszono ją do 104 mln euro rocznie, do podziału na przedsięwzięcia realizowane w siedemdziesięciu miastach. skupiono się tu w

głównej mierze na niewielkich obszarach miejskiego sąsiedztwa, jak i na stwarzaniu motywacji do angażowania się na poziomie lokalnym w programy, które wprost oddziałują na życie mieszkańców. Pomogło to polepszyć przestrzeganie całościowej polityki strukturalnej UE oraz przyciągnąć inwestycje z sektora prywatnego. Z drugiej strony, skupienie pomocy na niewielkich obszarach pozostawia poza obrębem zainteresowania inicjatywy te przedsięwzięcia, które wychodziłyby naprzeciw regionalnym problemom o szerszym zakresie, takim jak stosunki między obszarami miejskimi a sąsiadującymi z nimi obszarami wiejskimi.

Inicjatywy EMPLOYMENT i ADAPT wspomogły łącznie blisko 9300 przedsięwzięć w okresie lat 1994–1999, angażując około 1,8 mln ludzi w programy na rzecz integracji na rynku pracy i tworzeniu miejsc pracy na poziomie lokalnym. Finansowane w ramach inicjatywy programy zawierały środki ułatwiające dostęp do pracy i szkoleń, wspieranie nowych źródeł zatrudnienia, pomoc dla małych i średnich przedsiębiorstw, oczekujących określonych zmian, jak również pomoc w opiece nad dzieckiem, świadczoną na rzecz kobiet celem ułatwienia im urzeczywistnienia kariery zawodowej.

W okresie lat 2000–2006 EQUAL będzie się skupiać na nowych, nowatorskich koncepcjach zwalczania nierówności i dyskryminacji występujących na rynku pracy, kładąc silny nacisk na współpracę międzynarodową, partnerstwo oraz wymianę doświadczeń i dobrych praktyk.

LEADER II to inicjatywa, w której ramach świadczone w latach 1994–1999 pomoc na rzecz obszarów wiejskich, dla blisko 900 tzw. lokalnych grup aktywnych, korzystając z budżetu wynoszącego 300 milionów euro rocznie, powiększonego za sprawą współfinansowania do 700 mln euro. Głównym rodzajem finansowanej w ten sposób działalności była turystyka, choć pomocy udzielano także małym i średnim przedsiębiorstwom, a także na rzecz rozwoju produktów lokalnych.

W ramach inicjatywy LEADER+ (2000–2006), dysponującej takim samym budżetem w skali roku jak LEADER II, położono większy nacisk na pilotażowy charakter przedsięwzięć; ułatwiono także możliwości współpracy.

Pilotażowe działania innowacyjne

Niemal jeden na trzy organy władz regionalnych na terenie UE-15 sformułowały „Regionalną Strategię Innowacji” czy

„Regionalną Inicjatywę na rzecz Społeczeństwa Informacyjnego”. Najbardziej zauważalne efekty obu tych inicjatyw to partnerstwa zawiązane w sektorze publiczno-prywatnym, a także wsparcie na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw w zakresie dostępu do nowych technologii.

W roku 2001 wprowadzono nowy system dotyczący działań innowacyjnych, przy wynoszącym około 400 mln euro całkowitym wsparciu ze strony funduszy strukturalnych, w celu zachęcenia regionów do wypracowania programów mających na celu zwiększenie konkurencyjności regionów za sprawą technologii i innowacji (strategia lizbońska), stosowania nowych form technik teleinformatycznych (plan działań „eEurope”), a także propagowania zrównoważonego rozwoju (strategia goeteborska). Jak dotąd statystycznie trzy regiony Unii na cztery wystąpiły o finansowanie na rzecz programów związanych z jednym z powyższych trzech tematów.

Poprawa skuteczności zarządzania funduszami strukturalnymi

W toku ostatnio dokonanej rewizji regulaminów funduszy strukturalnych w 1999 r. podjęto próbę uproszczenia systemu i decentralizacji zarządzania funduszami przekazując go Państwu Członkowskiemu. I chociaż te ostatnie stają się w coraz to większym stopniu odpowiedzialne za sposób wydatkowania środków z funduszy, to instancją, pozostającą w ostatecznym rozrachunku odpowiedzialną wobec organu budżetowego z tytułu ponoszonych wydatków, jest Komisja Europejska. Niezbędnym jest zatem przed nowym okresem finansowania zrewidowanie tych regulaminów mając na uwadze poprawę efektywności systemu i dalszego zmniejszania stopnia jego złożoności.

Główne zasady

Zasady programowania, partnerstwa, koncentracji i dodatkowości obowiązujące od czasu reformy z roku 1988 pozostają głównymi zasadami dotyczącymi funduszy strukturalnych. Programowanie — w znaczeniu planowania wydatków na okres szeregu lat, w celu osiągnięcia określonych celów strategicznych, przyniosło skutek w postaci większej pewności, stabilności i spójności w zakresie realizowanej polityki i finansowanych przedsięwzięć. O ile okres programowania uległ wydłużeniu wskutek wzrostu zdolności planowania, i wyznaczone cele stały się bardziej mierzalne, to wzrosły obawy o stopień skomplikowania i o

czas poświęcany na zatwierdzanie dokumentów programowych, a także aby zagwarantować wykonalność programów są one dostatecznie elastyczne aby móc dostosować je do dokonujących się zmian.

Partnerstwo, w toku projektowania i realizacji programów, umocniło się i nabrało bardziej integracyjnego charakteru, angażując cały szereg podmiotów sektora prywatnego, z uwzględnieniem partnerów społecznych, a także władz regionalnych i lokalnych. Doprowadziło to do bardziej precyzyjnie ukierunkowanych przedsięwzięć, o bardziej nowatorskim charakterze, polepszając zarazem monitorowanie i ocenianie osiąganych wyników, a także poszerzając zakres rozpowszechniania informacji o wynikach, czasami nawet kosztem dodatkowej komplikacji zarządzania programami.

Koncentracja, w znaczeniu kierowania środkami finansowymi ku regionom wykazującym największe potrzeby, stawała się coraz większa w miarę upływu czasu, choć, jak wskazują dokonane oceny, w dalszym ciągu zdarza się, że środki rozprowadzane są po zbyt szerokim obszarze i w zbyt małych ilościach. W obecnym okresie programowania 41% liczby ludności unijnej „piętnastki” zamieszkuje regiony Celów 1 bądź 2, choć złożony proces definiowania tego ostatniego doprowadził do pewnego rozdrobnienia regionów i nadmiernego rozproszenia środków.

Zasada dodatkowości była po większej części przestrzegana w regionach Celu 1, w znaczeniu takim, że fundusze strukturalne bardziej uzupełniały niż zastępowały realizowane dotychczas wydatki publiczne. Niemniej jednak zweryfikowanie i potwierdzenie takiego stanu rzeczy również w odniesieniu do programów związanych z Celami 2 i 3 (zwłaszcza tego ostatniego) okazało się już zadaniem trudniejszym.

Szukając większej efektywności

Mimo iż doświadczenie w zarządzaniu funduszami strukturalnymi wzrosło wraz z upływem czasu, zwiększanie skuteczności programów pozostaje kluczowym wyzwaniem. Wymagane procedury kontrolne częstokroć są postrzegane przez Państwa Członkowskie jako bezpodstawne, biorąc pod uwagę zaangażowane koszty oraz dublujące się funkcjonujące systemy krajowe. Ostra krytyka została skierowana zwłaszcza wobec obecnych wymagań postanowionych na tyle późno, że doprowadziły one do powstania opóźnień w realizacji programów, wywierając presję na szybkie wydatkowanie środków z funduszy kosztem

jakości. Koszty zarządzania finansami wydają się szczególnie wysokie w przypadku programów Celu 2.

O ile zarządzanie funduszami publicznymi uległo poprawie, to w dalszym ciągu w trakcie ostatniego okresu programowania zaledwie trzecia część poddanych ocenie przedsięwzięć w ramach Celu 1 została zakończona o czasie, podczas gdy kolejna 1/3 opóźniła się o ponad rok. Poza tym 2/3 przedsięwzięć przekroczyło założony budżet. Dyscyplina narzucona regułą N+2 w trakcie obecnego okresu przyczyniła się do znaczącej poprawy wykorzystywania strukturalnych środków pieniężnych. W roku 2003 finansowe wykonanie funduszy strukturalnych zbliżyło się do poziomu 100%.

Monitorowanie stanowi istotny element systemu, aczkolwiek wg wskazań dokonanych ewaluacji nie było ono prowadzone równie skutecznie jak przewidywano, po części z uwagi na trudności w zebraniu informacji mających określone znaczenie. Ponadto skupienie się na kwestiach finansowych, nie zaś strategicznych, powoduje przeważnie, iż środki z funduszy są wydatkowane tam, gdzie ulegają najłatwiejszemu wchłanianiu — zamiast tam, gdzie ich działanie mogłoby być najskuteczniejsze. I chociaż dokonano w obecnym okresie poprawy, określając wskaźniki i cele, te pierwsze często bywają nie do końca dobrze zdefiniowane, te drugie zaś — zbyt szeroko.

Także i system oceniania ulegał w miarę upływu czasu udoskonaleniu, lecz w dalszym ciągu jego implementacja znacząco różni się w poszczególnych Państwach Członkowskich. Obecnie wymaga się podejmowania ocen ze strony Państw Członkowskich w trybie *ex ante*, we współpracy z Komisją — w toku realizacji programu, w celu określenia wyników mogących mieć wpływ na pozostałą część programu, oraz w trybie *ex post* przez Komisję, lecz zaledwie w dwa lata po zakończeniu programu. Większe zaangażowanie regionów i Państw Członkowskich w ten proces mogłoby uczynić go bardziej użytecznym i bardziej adekwatnym.

W celu motywacji lepszemu zarządzaniu, wprowadzono w obecnym okresie finansowy bodziec w formie rezerwy, dysponującej 4 % środków z funduszy strukturalnych. Jej alokację przewidziano na rok 2004, na podstawie osiągnięcia założeń programowych wyszczególnionych pierwotnie.

Systemy zarządzania uległy w miarę upływu czasu większej decentralizacji, co, zgodnie z dokonanymi ocenami

przyczyniło się ogólnie do zwiększenia ich efektywności, poprzez sprawienie, że w większym stopniu reagują one na potrzeby regionów.

Rozszerzenie Unii jako wyzwanie

Fundusze strukturalne mają kluczowe znaczenie dla nowych Państw Członkowskich, pozwalając im umocnić swoją konkurencyjność. W okresie lat 2000–2006 kraje wstępujące do Unii otrzymują w skali roku kwotę około 3 miliardów euro z programów: ISPA (inwestycje obejmujące transport lub komunikację i ochronę środowiska), SAPARD (rolnictwo i rozwój wsi) i PHARE (umacnianie spójności gospodarczej i społecznej, a także potencjału administracyjno-instytucjonalnego). Po wejściu do UE dziesięciu nowych Państw Członkowskich pozostaną one w dalszym ciągu — wraz z Bułgarią i Rumunią — uprawnione do korzystania z pomocy w ramach funduszu PHARE przez okres trzech lat (łączna kwota pomocy obejmie 1,6 mld euro rocznie).

W ramach programu ISPA zatwierdzono do końca roku 2003 w sumie 324 przedsięwzięcia, które podzielono w miarę równo między transport i środowisko, w zakresie zaś tej pierwszej kategorii — na transport drogowy i kolejowy. Z kolei w ramach programu SAPARD środki w kwocie 500 mld euro w skali roku przeznaczają się na wspieranie planów rozwojowych dotyczących rolnictwa i obszarów wiejskich, które to plany opracowane są przez zainteresowane kraje.

Nowe Państwa Członkowskie będą się kwalifikować do uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych w okresie lat 2004–2006. Pomoc ta, wyrażona kwotą całkowitą w granicach 21,8 mld euro w okresie trzech lat, zostanie skierowana ku ograniczonej liczbie obszarów priorytetowych, co pozwoli na maksymalizację wpływu pomocy, przy równoczesnym zmniejszeniu do minimum problemów związanych z wprowadzaniem programów w życie. Wybrane przez poszczególne kraje obszary działań priorytetowych różnią się między sobą w sposób znaczący w kategoriach względnej wagi przywiązywanej do wydatków na infrastrukturę, zasoby ludzkie i inwestycje w działalność produkcyjną, co po części stanowi odzwierciedlenie różnic w zakresie dominującego stanu zasobów kapitałowych na tych odnośnych obszarach.

Konieczność wypracowania strategicznej koncepcji i skupienia się na ograniczonej liczbie priorytetowych obszarów, uwypuklona w toku prowadzonych negocjacji, ma

zostać utrzymana w fazie wdrożeniowej. Poza tym będzie należało poświęcić zapewnieniu jak największej wzajemnej spójności funduszy strukturalnych i kierunków polityki krajowej, względem środowiskowym, jak również kwestii równych szans. Równocześnie przedmiotem troski pozostaje kwestia potencjału administracyjnego, mimo postępów dokonanych zarówno na poziomie władz państwowych i regionalnych, choć doświadczenia wyniesione z programów rzeczywiście wdrożonych dopomogą do umocnienia tego potencjału.

Patrząc z tej i z innych perspektyw — okres lat 2004–2006 można uznać za przejściowy, pozwalający nowym zainteresowanym Państwom Członkowskim na przygotowanie gruntu pod kolejny — znacznie już dłuższy — okres programowania

Wyzwanie, jakie stoi obecnie przed polityką strukturalną prowadzoną w nowych Państwach Członkowskich, można określić następująco:

- określenie strukturalnych braków i niedociągnięć, oddziałujących w najbardziej niszczący sposób na konkurencyjność i potencjał wzrostowy oraz ustalenie, że zmierzenie się z tymi problemami będzie miało rangę priorytetu;
- sformułowanie długofalowej strategii rozwoju w odniesieniu do każdego regionu, zgodnej z jego stosunkowo mocnymi i słabymi stronami. Takie podejście jest wyrazem uznania, że niepodobieństwem jest stawianie czoła wszystkim potrzebom na raz, porządkując równocześnie przedsięwzięcia inwestycyjne w świetle zachodzących między nimi interakcji i ścieżki wzrostu, którą zamierza się podążać w długiej perspektywie;
- nadanie należytej wagi względem środowiskowym w procesie podejmowania decyzji inwestycyjnych, co ma na celu zagwarantowanie trwałości obranej ścieżki wzrostu;
- unikanie nadmiernego skoncentrowania inwestycji w obrębie obecnych „ośrodków rozwoju”, gdzie

oddziaływanie prowadzonej działalności gospodarczej mogłoby się okazać największe w krótkiej perspektywie, lecz na dłuższą metę mogłoby się ono też zrealizować kosztem zrównoważonego rozwoju;

- pomoc w umacnianiu administracyjnego potencjału w zakresie projektowania, wdrażania i zarządzania programami obejmującymi rozwój na poziomie regionalnym.

1 Zob. np. T. Padoa-Schioppa: *Efficiency, stability and equity - A strategy for the evolution of the economic system of the European Community*, Oxford University Press 1987, gdzie podkreślono, że: „W toku liberalizowania się rynku występuje poważne ryzyko zaostrzającego się stanu regionalnej nierównowagi, toteż wymagane jest podjęcie stosownych towarzyszących środków zaradczych, które pozwoliłyby dokonać przyspieszenia dostosowywania się regionów i krajów strukturalnie słabych. (...) W tym celu niezbędne stają się reformy i rozwój wspólnotowych funduszy strukturalnych.” (ss. 5-6).

2 W związku z tą i poprzednimi poruszonymi tu kwestiami – zob. *Agenda for a growing Europe* – raport niezależnej grupy badawczej wysokiego szczebla pod przew. André Sapiro (czerwiec 2003).