

**JEDNOŚĆ, SOLIDARNOŚĆ, RÓŻNORODNOŚĆ
EUROPY, JEJ NARODÓW I JEJ TERYTORIUM**

**DRUGI RAPORT
W SPRAWIE SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ**

Komisja Europejska

*weryfikacja i tłumaczenie
Urząd Komitetu Integracji Europejskiej*

Drugi Raport w Sprawie Spójności Gospodarczej i Społecznej

Spis Treści

Przedmowa – Michel Barnier	3
Wprowadzenie	4
Streszczenie i wnioski	
Streszczenie Raportu Spójności	5
Wnioski i Zalecenia	22
10 Pytań do publicznej debaty nad przyszłością polityki spójności	37
Część I — Sytuacja aktualna i kierunki zmian	
I. 1 Spójność gospodarcza	39
I. 2 Spójność społeczna	52
I. 3 Spójność terytorialna: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju.....	66
I. 4 Czynniki determinujące rzeczywiste kryteria konwergencji	74
Część II — Wkład wspólnotowych polityk w osiągnięcie spójności	
II.1 Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU).....	103
II.2 Rynek wewnętrzny.....	107
II.3 Polityka konkurencji.....	114
II.4 Wspólna Polityka Rolna: polityki cenowe i rynkowe.....	116
II.5 Zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich, a spójność.....	125
II.6 Polityka w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.....	130
II.7 Polityka badań i rozwoju.....	136
II.8 Polityka transportowa.....	142
II.9 Polityka energetyczna.....	144
II.10 Polityka w dziedzinie przedsiębiorczości.....	146
II.11 Wspólna Polityka Rybołówstwa.....	150
Część III – Budżet UE i wkład polityki strukturalnej do polityki spójności społeczno-ekonomicznej	
III.1 Budżet Unii, a spójność gospodarcza i społeczna.....	154
III.2 Wkład polityk strukturalnych do polityki spójności gospodarczej i społecznej: wyniki i perspektywy.....	158
Regionalne cechy charakterystyczne Turcji.....	201
Lista tabeli, wykresów i map.....	205

PRZEDMOWA

Drugi Raport nt. Spójności Gospodarczej i Społecznej w Unii Europejskiej zawiera informacje będące efektem wielkiego nakładu pracy nad rozwojem i dobrobytem prowadzonych przez służby Komisji Europejskiej, w aktywnej współpracy z moimi kolegami Anną Diamantopoulou i Franzem Fischlerem, mam nadzieję, że uznacie Państwo ten dokument za pożyteczny.

Pierwszy raport nt. spójności, opublikowany przez Komisję w 1996, był podstawą głębokiej reformy polityki regionalnej Unii Europejskiej, która została sformalizowana w dokumencie *Agenda 2000* i weszła w życie w ubiegłym roku.

Cel niniejszego, Drugiego Raportu, jest równie ważny. Przedstawia pierwszą analizę spójności gospodarczej i społecznej w obecnych Krajach Członkowskich i regionach oraz przewidywane zmiany po rozszerzeniu UE. Stanowi także podstawę dyskusji na temat form jakie polityka regionalna będzie przybierać w rozszerzonej Unii. Potrzeba polityki regionalnej nie zniknie wraz z rozszerzeniem. Wręcz przeciwnie, pogłębienie różnic społecznych i gospodarczych, stanowić będzie dodatkowe uzasadnienie interwencji UE, opartych na tych samych celach i ambicjach zarówno dla obecnych, jak i przyszłych Państw Członkowskich.

Na tym etapie, Raport oczywiście, nie może przedstawić żadnego pewnego kształtu polityki spójności po roku 2006. Zamiast tego, ma on na celu zainicjowanie debaty zasugerowanie jasnych i szczegółowych propozycji oraz opcji, które muszą zostać rozważone.

Raport określa także priorytety Komisji Europejskiej, które muszą być uwzględnione w dyskusji poświęconej solidarności i spójności w rozszerzonej Unii.

Rozpoczynając dyskusję kierujemy się trzema zasadami:

pierwsza: polityka spójności zachowuje wiarygodność posiadając odpowiednie środki, aby sprostać wyzwaniom, przed jakimi stanie,

druga: stanie się ona bardziej widoczna, gdyż dzięki niej obywatele rozszerzonej Unii poczują się u siebie w domu, ponieważ będzie ona bezpośrednio lub pośrednio spełniać ich oczekiwania,

trzecia: polityka ta będzie realizowana w ramach wyraźniejszej, niż w przeszłości, wizji różnorodności poszczególnych części Europy oraz jej zróżnicowanych potrzeb.

Zebranie 500 milionów obywateli w zjednoczonej Europie – zjednoczonej ale nie jednolitej Europie – oznacza ogromną szansę. Europa musi jednak, wyposażyć się w politykę zdolną do zachowania spójności i przynoszącą prawdziwą, zupełnie nową jakość w sferze rozwiązywania najpoważniejszych problemów. Aby to osiągnąć, polityka spójności potrzebuje nie tylko nowego wymiaru ale także kierunku. Ten Raport ma zapewnić praktyczny i obiektywny wkład w rozpoczęcie szerokiej debaty na powyższy temat.

Michel BARNIER

DRUGI RAPORT NT. SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ

WSTĘP

Rola Raportu nt. Spójności

Artykuł 159 Traktatu stanowi, że Komisja co trzy lata powinna przedstawić „raport na temat postępów na drodze osiągnięcia spójności gospodarczej i oraz sposobu w jaki różne środki (w tym różnorodne polityki wspólnotowe) przewidziane w artykule przyczyniły się do tego.” Raport ten jest realizacją obowiązku nałożonego przez ten artykuł. Artykuł 45 Ogólnego Rozporządzenia o Funduszach Strukturalnych określa zawartość raportu.

Komisja przyjęła Pierwszy Raport nt. Spójności pod koniec roku 1996. Był on podstawą dla pierwszego Forum Spójności zorganizowanego w kwietniu 1997 roku oraz propozycji zawartych w dokumencie „Agenda 2000 – na rzecz Unii szerszej i silniejszej”, który zawiera reformę polityki spójności przyjętej przez Radę w czerwcu 1999 roku.

Komisja zdecydowała się przedstawić Drugi Raport nt. Spójności Gospodarczej i Społecznej na początku roku 2001, zaraz po rozpoczęciu wdrażania reformy Funduszy Strukturalnych oraz zaraz po podjęciu kluczowych decyzji dotyczących alokacji finansowych i zasięgu terytorialnego obszarów zakwalifikowanych do wsparcia ze środków Funduszy Strukturalnych. Dlatego też, już na tym etapie można przeprowadzić szczegółową ocenę *ex ante* oddziaływania tej reformy.

Drugi Raport zawiera także uaktualnioną analizę sytuacji i rozwoju regionów, opartą na Szóstym i ostatnim Raporcie Okresowym, wydanym w 1999 roku. Takie uaktualnienie jest tym bardziej konieczne, gdyż Raporty Spójności zastępują Raporty Okresowe publikowane od początku lat osiemdziesiątych.

Pierwsza analiza spójności w rozszerzonej Unii

Zgodnie z wymaganiami wynikającymi z Traktatu oraz ogólnego Rozporządzenia dotyczącego Funduszy Strukturalnych, Raport analizuje zmiany jakie zaszły w dziedzinie spójności oraz czynniki, które na to wpłynęły. Nie przesądzając z góry czasu, procedur ani kolejności rozszerzenia, przyjęta robocza hipoteza przewiduje rozszerzenie Unii do 27 Krajów Członkowskich. Na ile pozwalają dane, każda z części raportu zawiera rozważania sytuacji w rozszerzonej Unii. Powinna to być raczej podstawa analiz niż rozważanie istniejącej sytuacji w obecnych 15 Krajach Członkowskich i 12 krajach, z którymi toczą się negocjacje o członkostwo. Analiza cech regionalnych Turcji, 13 kraju kandydującego; z którym negocjacje nie zostały jeszcze rozpoczęte, została przedstawiona osobno. Będzie to przedmiotem bardziej szczegółowych analiz, w przyszłych raportach, po rozpoczęciu negocjacji.

Rozpoczęcie debaty

Raport przedstawia zestaw wniosków i zaleceń w celu rozpoczęcia debaty nad przyszłością polityki spójności po roku 2006, w rozszerzonej Unii Europejskiej. Komisja jest przekonana, że w przyszłości, niezbędne będą istotne zmiany w polityce zaprojektowanej dla potrzeb obecnych Państw Członkowskich. Pomimo, iż rozszerzenie jest głównym uzasadnieniem potrzeby reformy polityki, nie jest jedynym wyjaśnieniem na drodze osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej oraz zmian terytorialnych mających wpływ na obecne 15 państw UE. Analiza tych zmian znajduje się również w tym raporcie.

Do rozpoczętej właśnie debaty zostaną włączone instytucje i agendy Unii Europejskiej, Kraje Członkowskie, władze regionalne i lokalne, odpowiednie gospodarcze i społeczne grupy interesów, organizacje pozarządowe, uniwersytety i inne instytucje akademickie.

Komisja, ze swej strony, zorganizuje Forum Spójności, które odbędzie się w Brukseli, w dniach 21 i 22 maja 2001 roku, aby umożliwić wymianę poglądów i dyskusję nad przyszłością polityki spójności. Kraje kandydujące zostaną w pełni włączone w proces konsultacji.

Na późniejszym etapie, Komisja przedstawi propozycje Parlamentowi i Radzie Ministrów, aby nowa polityka spójności mogła zacząć obowiązywać od 1 stycznia 2007 roku.

STRESZCZENIE RAPORTU SPÓJNOŚCI

CZEŚĆ I: Sytuacja i kierunki

Zmniejszanie się dysproporcji w dochodach w 15 krajach UE

W krajach UE, różnica dochodów (PKB) na mieszkańca pomiędzy Krajami Członkowskimi, a przede wszystkim pomiędzy regionami pozostaje znacząca. Średni dochód na mieszkańca, 10% ludności zamieszkującej najbardziej zamożne regiony, jest, na przykład, 2,6 razy większy niż w regionach najuboższych.

Dysproporcje te jednak zmniejszyły się z upływem czasu. W trzech najmniej zamożnych Krajach Członkowskich (Grecja, Hiszpania, Portugalia) średni dochód na jednego mieszkańca wzrósł z 68% średniej w krajach Unii Europejskiej w 1988 roku do 79% w roku 1999, a więc różnica zmniejszyła się o jedną trzecią. Dysproporcje pomiędzy regionami zmniejszyły się w mniejszym stopniu, częściowo dlatego, iż pogłębiły się różnice *pomiędzy* regionami w Krajach Członkowskich.

Niższy dochód na głowę mieszkańca na poziomie regionu związany jest z niższą produkcją na jednego pracownika, niższym poziomem edukacji i szkolenia oraz – pomijając znaczny postęp osiągnięty w ostatnich latach – mniej aktywną działalnością w dziedzinie badań i rozwoju, oraz innowacji, również wolniejsze wprowadzanie nowoczesnych technologii informacyjnych i komunikacyjnych. Z drugiej strony, odnotowano znaczącą poprawę stanu infrastruktury w regionach mniej zamożnych, która jest podstawą ich dalszego, długookresowego rozwoju.

Zmiana, która nastąpi wraz z rozszerzeniem

Wraz z rozszerzeniem Unii sytuacja gospodarcza ulegnie poważnej zmianie. Analiza sytuacji w chwili obecnej wskazuje podwojenie różnicy dochodów pomiędzy krajami i regionami, podwojenie w perspektywie rozszerzenia, które nastąpiłoby jutro:

- na poziomie krajowym, ponad jedna trzecia ludności zamieszkiwałaby kraje, w których dochód na jednego mieszkańca wynosiłby poniżej 90% przeciętnego dochodu w Unii – obecnie jest to granica przyznawania pomocy ze środków Funduszu Spójności – w porównaniu z jedną szóstą w obecnej UE złożonej z 15 państw.
- na poziomie regionalnym, średni dochód na jednego mieszkańca 10% ludności zamieszkującej najuboższe regiony UE27 wynosiłby zaledwie 31% średniej UE27. Obecnie w 15 państwach UE dochód na głowę 10% najuboższych mieszkańców wynosi 61% średniej unijnej.

na poziomie krajowym, w Unii składającej się z 27 członków, można byłoby wyróżnić trzy grupy państw. Grupa najbardziej zamożnych krajów, składająca się z 12 krajów będących obecnie członkami Unii – byłyby to wszystkie kraje z wyjątkiem Grecji, Hiszpanii i Portugalii – gdzie dochód jest powyżej średniej unijnej. Drugą grupę stanowiłyby kraje średnio zamożne czyli Grecja, Hiszpania i Portugalia razem z Cyprem, Maltą, Słowenią i Czechami, w których dochód na głowę wynosi około 80% średniej 27 państw UE, byłyby to około 13% ludności 27 państw UE. Prawdziwą różnicą, w porównaniu z dzisiejszą Unią byłoby istnienie trzeciej grupy składającej się z pozostałych 8 krajów kandydujących, w których dochód na jednego mieszkańca wynosi około 40% przeciętnego dochodu w UE złożonej z 27 państw. Grupa ta obejmowałaby około 16% całej ludności w 27 państwach UE.

Na przykład, ilość i jakość infrastruktury w krajach kandydujących jest niedostateczna, jednocześnie zebrane dane wskazują, iż kwalifikacje siły roboczej oraz rodzaj prowadzonej edukacji i szkoleń nie odzwierciedla potrzeb nowoczesnej gospodarki rynkowej. W dziedzinie transportu, Analiza Potrzeb Infrastruktury Transportowej (Transport Infrastructure Needs Assessment) oszacowała całkowity koszt budowy trans-europejskich sieci transportowych w tych 12 krajach na 90 miliardów euro, podczas gdy analiza kosztów związanych z dostosowaniem infrastruktury w dziedzinie środowiska naturalnego krajów kandydujących do standardów Wspólnotowych wskazuje koszty w wysokości 50-100 miliardów euro. W ciągu następnych 10 lat Unia wyasygnuje około 15-20 miliardów rocznie na inwestycje w obydwu tych sektorach.

W sumie, zgromadzone fakty wskazują, iż znaczny postęp w obniżaniu dysproporcji dochodów pomiędzy regionami został dokonany w obecnych 15 państwach UE, chociaż potrzeba jeszcze jednego pokolenia zanim różnice pomiędzy regionami zostaną całkowicie zlikwidowane. Rozszerzenie znacznie pogłębi te różnice. Zakładając obecny poziom dochodu na jednego mieszkańca w krajach kandydujących, konwergencja pomiędzy regionami rozszerzonej Unii będzie możliwa za dwa pokolenia, jeżeli odbywałoby się to w porównywalnym tempie.

Zatrudnienie: kilka oznak postępu

Zatrudnienie w 15 państwach UE wzrosło o ponad 2 miliony w ciągu lat 90-tych, jest to jednak liczba niewystarczająca aby znacząco zwiększyć stopę zatrudnienia – stosunek populacji w wieku produkcyjnym do ilości zatrudnionych – która wynosi niewiele powyżej 60%, na poziomie znacznie niższym od ambitnego celu 70% wyznaczonego na 2010 r. przez Radę Europejską w Lizbonie. Średnia ta jednak, jest bardzo różna w krajach Unii. Tylko w 4 Krajach Członkowskich stopa zatrudnienia w 1999 roku wynosiła powyżej 70%, podczas gdy w Grecji, wynosiła ona zaledwie około 55%, zaś w Hiszpanii i Włoszech była nawet niższa. 10% populacji Unii zamieszkiwało regiony, w których liczba zatrudnionych ludzi w wieku produkcyjnym była niższa niż 50% (44%).

Pomimo znaczącego wzrostu zatrudnienia kobiet, pracujących głównie w niepełnym wymiarze czasu pracy (jedna kobieta na trzy w Unii pracuje w niepełnym wymiarze), w 1999 roku stopa zatrudnienia kobiet była o 19 punktów procentowych niższa niż stopa zatrudnienia mężczyzn.

Cały wzrost zatrudnienia w Unii w latach 90-tych przypadał na sektor usług, największy wzrost zanotowano w najzamożniejszych regionach i na stanowiskach wymagających wysokich kwalifikacji. W tym samym czasie, z powodu niedostosowania kwalifikacji siły roboczej do potrzeb pracodawców, zaczął występować niedobór siły roboczej w wielu regionach, szczególnie w sektorach działalności gospodarczej, na przykład takich jak technologie informacyjne

Zachowanie głębokich dysproporcji w poziomie bezrobocia w 15 państwach UE

Dysproporcje w poziomie bezrobocia wciąż są głębokie w Unii. W 1999 roku, stopa bezrobocia w Grecji, Hiszpanii, Francji, Włoszech i Finlandii wynosiła powyżej 10%, czyli była dwa razy wyższa niż w Luksemburgu, Holandii, Austrii i Portugalii, gdzie wskaźnik ten, w każdym z przypadków wynosił poniżej 5%.

Różnice między regionami są coraz bardziej wymowne: 10% ludności regionów najbardziej dotkniętych problemem bezrobocia – głównie regiony, których rozwój był opóźniony lub które przechodziły restrukturyzację – w roku 1999 miało stopę bezrobocia 23%, a więc niemalże 8 razy wyższą od średniej w regionach mniej dotkniętych przez bezrobocie (3%).

Rynki pracy w krajach kandydujących: niedokończona transformacja

Pomimo powierzchownych podobieństw pomiędzy rynkami pracy w krajach kandydujących i w 15 państwach UE – w roku 1999, średnie bezrobocie wynosiło 10.2% w tych pierwszych i 9.3% w tych drugich, podczas gdy średnia stopa zatrudnienia była porównywalna w tych krajach – występują znaczne różnice, które są następstwem trwającego procesu transformacji.

Warto podkreślić pięć głównych cech:

- kobiety w krajach kandydujących wycofują się z rynków pracy, chociaż wskaźniki ich udziału w rynku pracy są ciągle wyższe niż w większości miejsc Unii;
- zatrudnienie w tradycyjnych gałęziach przemysłu wciąż pozostaje wysokie nawet po likwidacji 25-50% stanowisk pracy w latach 90-tych;
- zatrudnienie w rolnictwie wynoszące 22% łącznego zatrudnienia jest 5 razy wyższe od przeciętnego zatrudnienia w 15 państwach UE (4.5%), chociaż jest zróżnicowane w zależności od kraju;
- wydajność pracy wciąż jest niższa niż w 15 państwach UE;

- zatrudnienie w usługach znacznie wzrosło, ale jest obserwowalne bardziej w stolicach niż innych częściach krajów.

Wzrost gospodarczy drugiej połowy lat 90-tych miał pozytywny wpływ na zatrudnienie i bezrobocie w 15 państwach UE, chociaż wpływ na zmniejszanie różnic pomiędzy regionami w poziomie dochodu i wysokości zatrudnienia był bardziej ograniczony. W krajach kandydujących, nie zakończony proces transformacji stanowi niebezpieczeństwo wzrostu bezrobocia w najbliższych latach.

Procesy demograficzne będą silnie oddziaływały na rynki pracy w rozszerzonej Unii. W 15 państwach UE, będzie to powodowało starzenie się siły roboczej, aż do zmniejszenia jej liczby po roku 2010. W krajach kandydujących proces ten jest podobny, z tą wszakże różnicą, że spodziewany jest wzrost liczby ludzi młodych w wieku 20-35 lat. W rozszerzonej Unii będzie to ważnym czynnikiem zapewniającym równowagę w starzejącym się społeczeństwie oraz sile roboczej.

Spójność społeczna i zasięg ubóstwa: trwały problem

W roku 1996, dochód 18% ludności Unii (jednej szóstej) był poniżej granicy ubóstwa¹. Kraje, w których proporcja była najniższa, Dania i Holandia (11-12%), są także krajami w których dochód na głowę był wyższy niż średnia unijna. Drugą skrajnością są Grecja i Portugalia, w których dochód około 20-25% mieszkańców jest poniżej granicy ubóstwa. Kontrast ten jest nawet ostrzejszy w przypadku ubóstwa trwałego lub długotrwałego, które dotyka zaledwie 3% ludzi w Danii i Holandii, ale aż 12% w Portugalii i 10% w Grecji.

Jest wiele podstawowych przyczyn ubóstwa oraz szczególnych grup ryzyka, obejmujących ludność o niskim poziomie wykształcenia, emerytów w podeszłym wieku, bezrobotnych oraz inne osoby pozostające bez pracy, samotnych rodziców oraz rodziny wielodzietne. Wiele biednych rodzin charakteryzuje się występowaniem kilku z tych wyżej wymienionych wskaźników. Pomimo braku porównywalnych danych z państw kandydujących, fakty wskazują na to, że obszary wiejskie są najbardziej dotknięte ubóstwem.

Wymiar terytorialny: trwale nierówności

Podstawowym brakiem równowagi w Unii są różnice pomiędzy regionami słabiej rozwiniętymi oraz resztą UE. Jednocześnie, różnice przestrzenne w Unii odzwierciedlają bardziej złożoną sytuację, niż ta wskazywana przez różnice dochodów i zatrudnienia pomiędzy regionami. Sytuacja ta związana jest z potencjałem rozwojowym i wynika pośrednio z Artykułu 158 Traktatu, który odnosi się do potrzeby promowania zrównoważonego rozwoju całej Unii.

Dla Komisji i Krajów Członkowskich było to powodem stworzenia Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective (ESDP)), która była pierwszą spójną próbą wyjaśnienia powodów nierówności występujących w Unii Europejskiej. Nierówności te, oraz potrzeba ich ograniczenia są dodatkowym wymiarem rozszerzenia, choćby tylko dlatego, że powierzchnia Unii po przyjęciu obecnych krajów kandydujących podwoi się w stosunku do początku lat 90-tych.

Wysoka koncentracja geograficzna działalności gospodarczej w Unii Europejskiej

Działalność gospodarcza skoncentrowana jest w centralnej części Unii znajdującej się w trójkącie rozciągającym się pomiędzy North Yorkshire w Wielkiej Brytanii, Franche-Comté we Francji oraz Hamburgiem w Niemczech. Podczas gdy teren ten stanowi zaledwie jedną siódmą obszarów Unii, zamieszkiwany jest przez jedną trzecią ludności i niemalże połowa (47%) dochodu Unii wytwarzana jest na tym obszarze. W innych porównywalnych gospodarkach, takich jak np. Stany Zjednoczone, schemat działalności gospodarczej jest bardziej zróżnicowany.

W UE koncentracja ma negatywny wpływ nie tylko na regiony peryferyjne, ale także na regiony centralne, szczególnie jeśli chodzi o poziom ruchu (załoczenie), negatywny wpływ na środowisko naturalne i zdrowie, który w dłuższej perspektywie mogłyby zrównoważyć oczywiste korzyści.

¹ Według definicji Eurostatu, która jest stosunkiem ludności o dochodzie równym lub niższym niż 60% mediany w ich własnym państwie.

Obszary miejskie: centra wzrostu dla osiągnięcia policentrycznego rozwoju ...

Koncentracja ludności w obszarach centralnych jest odzwierciedleniem wysokiego stopnia urbanizacji i niewspółmiernie dużego udziału działalności gospodarczej wymagającej wysokich kwalifikacji związanych z obecną tam gospodarką opartą na wiedzy: główne siedziby przedsiębiorstw, instytucje badawcze i najwyżej wykwalifikowani pracownicy. Wynikiem tego jest poziom wydajności - prawie 2,4 razy wyższy niż na obszarach peryferyjnych. Drugą stroną takiej koncentracji jest brak w Unii policentrycznej struktury działalności gospodarczej, która niewątpliwie wpływa na spójność terytorialną Stanów Zjednoczonych, mniej znaczne różnice dochodów i zatrudnienia pomiędzy regionami oraz, prawdopodobnie większa konkurencyjność.

...ale z zakamarkami ubóstwa

Tereny miejskie w Unii są zarówno takie, gdzie różnice społeczne i ekonomiczne są bardzo silne, w niektórych dzielnicach istnieje wysoki poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego. Różnice w poziomie bezrobocia są, na przykład, większe w samych miastach niż pomiędzy regionami Unii. (Badania obszarów miejskich przeprowadzone przez Komisję zidentyfikowały pewną liczbę miast, gdzie poziom bezrobocia różnił się o 10 jednostek pomiędzy dzielnicami.)

Zróznicowane warunki na obszarach wiejskich

Wielkość obszarów wiejskich różni się znacząco wśród Krajach Członkowskich, od krajów północnych i Irlandii, gdzie dwie na trzy osoby mieszkają na takich obszarach, do Belgii, Niemiec i Wielkiej Brytanii, gdzie tylko jedna z ośmiu osób zamieszkuje takie tereny. Liczba ludności zamieszkująca obszary wiejskie wzrasta, w różnym stopniu, we wszystkich Krajach Członkowskich, również poziom zatrudnienia wzrasta tam bardziej niż w innych miejscach Unii, co stanowi odzwierciedlenie ich zalet. Równocześnie, jakkolwiek, wiele osób ma poważne trudności z powodu ich niedogodności.

Regiony przygraniczne: problemy przesuują się na wschód

Regiony przygraniczne, które są zamieszkiwane przez jednego z czterech Europejczyków, często napotykały problemy związane z dostępnością oraz brakiem możliwości gospodarczych spowodowanych bliskością granicy między państwami. Wraz z utworzeniem wspólnego rynku, wspieranego przez programy współpracy przygranicznej finansowane z funduszy europejskich, dla większości regionów, położenie przy wewnętrznej granicy Unii Europejskiej nie powoduje znaczących różnic, dochody na jednego mieszkańca oraz bezrobocie były porównywalne z całością Unii. Generalnie to samo dotyczy tych regionów w 15 państwach UE graniczących z krajami kandydującymi, chociaż, są duże różnice pomiędzy tymi regionami. Dla tych regionów sytuacja może zmienić się w przyszłości, gdyż zyskają one znacznie bardziej konkurencyjną pozycję po rozszerzeniu. W krajach kandydujących, znacznie więcej osób zamieszkuje regiony przygraniczne (6 osób z każdego dziesięciu), niż w Unii, główne problemy odnotowuje się w regionach położonych wzdłuż wschodnich granic z krajami trzecimi.

Specjalne obszary

Wyspy i archipelagi, góry i obszary peryferyjne - w tym regiony 'najbardziej wysunięte' - stanowiące ważną część Unii, mają wiele wspólnych cech fizycznych i geomorfologicznych oraz brak możliwości rozwoju gospodarczego. Regiony te ogólnie cierpią na problemy związane z dostępnością, które powodują, że ich integracja z resztą Unii jest wielkim wyzwaniem. Dlatego też, większość tych obszarów otrzymuje pomoc regionalną Unii Europejskiej - 95% obszarów górskich oraz wysp jest objęta Celem 1 lub 2 funduszy strukturalnych. W tym samym czasie, ich warunki społeczne i ekonomiczne znacznie się różnią, a dwa najlepiej prosperujące kraje kandydujące to wyspy (Cypr i Malta).

Część II : Wkład polityk Wspólnotowych w osiągnięciu spójności gospodarczej i społecznej

Niniejsza część Raportu analizuje sposób w jaki polityki wspólnotowe przyczyniają się do osiągnięcia spójności, zgodnie z postanowieniami Traktatu (artykuł 159), oraz implikacjami dla rozszerzenia Unii.

1. Polityki gospodarcze i walutowe

Unia Gospodarcza i Walutowa

Stabilność makroekonomiczna sprzyja osiągnięciu konwergencji gospodarczej

W celu osiągnięcia wysokiego wzrostu gospodarczego w zacofanych regionach Unii, ważne jest aby polityki strukturalne były sprzężone z politykami makroekonomicznymi, zapewniającymi stabilność finansową. Ustanowienie wspólnej waluty ułatwia osiągnięcie takiej stabilności.

Na przestrzeni lat 90-tych, wprowadzenie unii monetarnej spowodowało znaczne zmniejszenie inflacji w krajach spójności (kohezyjnych), szczególnie w Grecji i Portugalii, ze znacznie wyższej niż średnia unijna do około 2,5%. W tym samym czasie, wzrost PKB we wszystkich czterech krajach spójności był znacznie wyższy niż średni wzrost w Unii w drugiej połowie lat 90-tych. Nominalnej konwergencji towarzyszyła rzeczywista konwergencja. Ta tendencja była szczególnie wyraźna w Irlandii, podczas gdy konwergencja w Hiszpanii, Portugalii i ostatnio w Grecji następowała wolniej

Wprowadzenie euro powoduje, że różnice są bardziej przejrzyste a kapitał jest bardziej mobilny

Wprowadzenie euro powinno spowodować zwiększenie konkurencji i wydajności rynku. Obniżenie kosztów transakcji i różnic stóp procentowych, powinno spowodować obniżenie kosztów kapitału oraz zwiększyć jego dostępność w regionach zacofanych. Kapitał będzie prawdopodobnie napływał szybciej do obszarów, w których stopa zwrotu z kapitału jest wyższa zakładając, że specyficzne cechy tych regionów będą bardziej przyciągały sektor finansowy. Jednocześnie regionalne zróżnicowanie kosztów pracy stanie się bardziej przejrzyste, co powinno ukazać różnice w wydajności, która jest podstawową przyczyną zróżnicowania konkurencyjności regionów.

Rynek wewnętrzny

Decyzje podjęte w roku 1988 i 1992, które miały wzmocnić wsparcie Unii dla regionów o problemach strukturalnych wynikały z przekonania, iż bliższa integracja gospodarcza niekoniecznie przyczyni się do zmniejszenia dysproporcji między regionami, przeciwnie może je nawet pogłębić. Polityka spójności zatem, pomagała regionom słabiej rozwiniętym czerpać korzyści z integracji europejskiej oraz w pełni eksploatować ich potencjał rozwojowy.

Postęp osiągnięty na drodze do bardziej zintegrowanej gospodarki, teraz rozszerzający się zarówno na kraje kandydujące, jak i na obecne Kraje Członkowskie, jest szczególnie widoczny w podobieństwie (zbieżności) cen w Unii, zwiększeniu wymiany handlowej oraz wzroście inwestycji bezpośrednich.

Zbieżność cen różni się pomiędzy sektorami

W porównaniu z cenami producentów, które mają tendencję do zbliżania się w Unii, różnice są nadal widoczne w cenach większości usług, które podkreślają miejscową specyfikę rynków w wielu sektorach. Podobieństwo do cen unijnych występuje również w krajach kandydujących bardziej zaawansowanych w przygotowaniach do członkostwa, jednak zjawisko to dotyczy głównie towarów przemysłowych.

Znaczny wzrost handlu

Gospodarka UE staje się coraz bardziej zintegrowana zarówno z gospodarką światową, jak również wewnątrz. Bliższej integracji towarzyszą coraz większe podobieństwa w wymianie handlowej pomiędzy Krajami Członkowskimi. Wymiana handlowa pomiędzy Unią a krajami kandydującymi znacznie wzrosła w ciągu lat 90-tych, odzwierciedlając tym samym postęp na drodze tworzenia obszaru wolnego handlu, którego utworzenie planowane jest na rok 2002. 60% eksportu krajów kandydujących wysyłane jest do krajów Unii, podczas gdy eksport Unii do krajów kandydujących wynosi tylko 10%. Struktura handlu między tymi dwoma grupami podmiotów wskazuje, że nie konkurują one w tych samych rodzajach produktów.

Wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych (FDI)

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI) mają szczególne znaczenie w niektórych Krajach Członkowskich, głównie Irlandii, Szwecji i Krajach Beneluksu. Fuzje i przejęcia, które uległy podwojeniu między rokiem 1991 i 1999, stanowią znaczną część tych inwestycji. Inwestycje bezpośrednie krajów Unii w krajach kandydujących także znacznie wzrosły. Ze względu na fakt, że przepływy takie stanowią teraz przeciętnie 5% PKB tych państw, oraz około 20% wszystkich inwestycji, mają tym samym znaczny wpływ na ich rozwój i potencjał produkcyjny. Z drugiej strony, przepływy te są bardzo niewielkie w porównaniu do unijnego PKB, wydaje się, że są one bardziej ukierunkowane na zaspokajanie popytu na rynkach krajowych niż eksport do UE, dlatego też jest mało prawdopodobne aby miały one negatywny wpływ na zatrudnienie i wysokość wynagrodzeń w Unii.

Tendencje do koncentracji czy rozproszenia?

Kluczowym pytaniem jest: do jakiego stopnia integracja gospodarcza, która prawdopodobnie nastąpi w kilku sektorach działalności gospodarczej doprowadzi do skoncentrowania działań jednego sektora w kilku regionach aby wykorzystać efekt skali. W praktyce, wydaje się, iż istnieje ogólna tendencja w kierunku koncentracji produkcji, chociaż istnieją znaczne różnice pomiędzy poszczególnymi sektorami przemysłu, jednakże proces ten zachodzi bardzo wolno z uwagi na wysokość inwestycji niezbędnych do zmiany miejsca działalności (Irlandia i Finlandia, z różnych powodów, są wyjątkami). Istnieje poważne ryzyko, iż taka koncentracja może prowadzić do zwiększenia wrażliwości niektórych regionów na zagrożenia zewnętrzne dotykające skupionych tam sektorów przemysłu.

Skutki integracji i potrzeba polityk towarzyszących

Zwiększona konkurencyjność spowodowana przez bliższą integrację i ograniczona możliwość ochrony lokalnego przemysłu, powoduje, iż szczególnie cenna staje się wiedza techniczna (know-how), maleje zaś zapotrzebowanie na nisko wykwalifikowanych pracowników. Odpowiedzią na to powinno być podniesienie poziomu edukacji i przeorientowanie szkoleń w kierunku kwalifikacji niezbędnych w sektorach rozwijających się. Polityka edukacyjna i aktywne polityki wspierania zatrudnienia i rozwoju społecznego będą odgrywać ważną rolę we wspieraniu integracji gospodarczej.

Jednocześnie kraje kandydujące muszą spełniać wymagania 'acquis' (dorobku prawnego Wspólnot, włączając dyrektywy, rozporządzenia itd.), które prawdopodobnie zwiększą koszty produkcji i będą oddziaływać na możliwość konkurowania przedsiębiorstw z tymi działającymi w obecnych Krajach Członkowskich. Jakkolwiek, zgodnie z przeprowadzonymi badaniami, rozszerzenie wspólnego rynku o kraje kandydujące powinno mieć korzystne skutki dla wszystkich części Unii, szczególnie dla krajów po obydwu stronach granicy między starymi i nowymi Państwami Członkowskimi.

Polityka konkurencji

Polityka konkurencji poprawia funkcjonowanie rynku wewnętrznego

Pomoc państwa w Krajach Członkowskich ma ważny wpływ na regionalną działalność gospodarczą. W okresie od roku 1996 do 1998, pomoc ta wynosiła 2½% całości wydatków publicznych Unii lub ponad 1% unijnego PKB (innymi słowami, była to wysokość całości budżetu Wspólnot), można to porównać z 0,45% PKB przeznaczonego na unijne polityki strukturalne. Poziom wydatków, jednakże, znacznie różni się w poszczególnych Krajach Członkowskich. Chociaż różnica ta zmniejszyła się w późnych latach 90-tych, jest ciągle zauważalna, według najnowszych danych, kraje zamożniejsze wydają więcej niż kraje kohezyjne, równoważąc w pewnym zakresie wyniki polityk strukturalnych UE. W celu zmniejszenia tego negatywnego skutku, w latach 1999-2000 Komisja opracowała bardziej obiektywne i przejrzyste kryteria wyboru terenów uprawnionych do otrzymywania pomocy regionalnej. Efektem tego było zmniejszenie ludności UE zamieszkującej regiony zakwalifikowane do otrzymywania takiej pomocy z 46,7% do 42,7%. Pomoc została również skoncentrowana na obszarach najbardziej potrzebujących. Niemniej jednak, z powodu decyzji podjętych przez Kraje Członkowskie, nie było możliwe osiągnięcie większej zgodności między regionami uprawnionymi do wsparcia strukturalnego ze środków UE i tymi otrzymującymi pomoc państwa.

2. Wspólna Polityka Rolna: ceny i rynki rolne

Kolejne reformy znacznie zmieniały koncepcje Wspólnej Polityki Rolnej (WPR) i sposób jej funkcjonowania. W latach 80-tych, WPR była skierowana na obniżenie cen urzędowych na produkty rolne i kompensację skutków tego w dochodzie rolników poprzez dopłaty bezpośrednie (pomoc bezpośrednia), których stosowanie zostało uregulowane w ramach reformy WPR z roku 1992. Nowa reforma, składająca się z dwóch ważnych kierunków, została wprowadzona jako część *Agenda 2000*. Po pierwsze, ceny urzędowe zostały obniżone w celu zwiększenia konkurencyjności sektora zapewniając jednocześnie godny standard życia producentów. Po drugie, została stworzona nowa rama polityki rozwoju obszarów wiejskich, która stała się drugim filarem WPR.

Znaczne zmiany w podziale wydatków między państwami

Odpowiednio, dopłaty bezpośrednie i wsparcie dla rozwoju obszarów wiejskich miały rosnący udział w całkowitych wydatkach na rolnictwo, podczas gdy tylko 29% wydatków pochodzących z Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej (EAGGF) - Sekcja Gwarancji było przeznaczonych na wspieranie rynku i dopłaty do eksporterów w 1998, w porównaniu do 82% w 1992 roku.

WPR, za pomocą instrumentów wspierania rynku, a szczególnie poprzez pomoc bezpośrednią, powoduje duże przepływy środków między Krajami Członkowskimi jak również sektorami działalności gospodarczej i między grupami społecznymi.

W roku 1998, jak również w roku 1993, przepływy netto były dodatnie dla trzech z czterech krajów kohezyjnych. Portugalia, jakkolwiek, tradycyjnie będąca beneficjentem małych środków, pozostawała płatnikiem netto, pomimo jej udziału w całkowitych wydatkach na rolnictwo, które wzrosły z 0,6% do 1,6%. Zmiana w wysokości przepływów netto, jakkolwiek, różniła się między Krajami Członkowskimi. W wartościach bezzwzględnych i w stosunku do wielkości ich obszarów rolniczych, trzy Kraje Członkowskie (Francja, Niemcy i Hiszpania) absorbują ponad połowę środków z EAGGF – Sekcja Gwarancji. Z drugiej strony, jeżeli przepływy środków zostaną wyrażone w stosunku do zatrudnienia w rolnictwie, Dania i Belgia są głównymi beneficjentami.

Ale bardzo różne skutki regionalne

Poziom wsparcia dla rolnictwa wzrósł w stosunku do liczby zatrudnionych we wszystkich regionach Unii, głównie z powodu stałego spadku zatrudnienia. Generalnie, reforma przeprowadzona w roku 1992, nie zmieniła radykalnie podziału środków pomocowych pomiędzy regionami, chociaż powiększona została

wysokość pomocy przeznaczanej dla regionów produkujących zboża, nasiona oleiste i wołowinę, tak więc dla wielu regionów Francji, Hiszpanii i Irlandii. Pomoc dla producentów jest niższa w krajach najuboższych.

Wciąż utrzymuje się wyraźna różnica pomiędzy regionami południowymi i północnymi pod względem wielkości gospodarstw rolnych. Przeciętna wielkość gospodarstwa położonego w 20 regionach o najmniejszych obszarowo gospodarstwach (wszystkie położone na południu) zmniejszył się o ponad 2% między rokiem 1993 a 1997. W tym samym czasie, rozmiar gospodarstw wzrósł o niemal 25% w 20 regionach o największych obszarowo gospodarstwach (wszystkie leżące na północy).

3. Polityki horyzontalne

Polityka zatrudnienia i rozwój zasobów ludzkich

Chociaż Kraje Członkowskie są odpowiedzialne dla rozwijanie i realizację polityk zatrudnienia, istnieje wyraźna potrzeba koordynacji, opracowania wspólnych celów i wymiana informacji na poziomie Unii Europejskiej. Dlatego też, Europejska Strategia Zatrudnienia została przyjęta w Traktacie z Amsterdamu w 1997 roku, w którym priorytetem stają aktywne formy wspierania rynku pracy. Jej najbardziej widocznym komponentem jest „Proces Luksemburski”, w ramach którego, przyjmowane co roku przez Komisję, zalecenia w kwestii zatrudnienia są tłumaczone i włączane do Narodowych Planów Działania (National Action Plans - NAPs) każdego Kraju Członkowskiego. Plany te są co roku oceniane we „Wspólnym Raporcie nt. Zatrudnienia”, przyjmowanym przez Komisję i Radę.

Proces Luksemburski

Proces Luksemburski oparty jest na czterech filarach operacyjnych: zatrudnialność siły roboczej (employability); rozwój przedsiębiorczości (entrepreneurship development); zdolność przystosowania się przedsiębiorstw i pracowników (adaptability of enterprises and those in employment); wsparcie równych szans (support for equal opportunities). Cel polityki jest dwojaki: zmniejszenie bezrobocia i zwiększenie zatrudnienia, aby zapewnić trwałość europejskiego modelu społecznego. Te cele zostały potwierdzone przez Radę Europejską w Lizbonie i Nicei. Ponadto, po posiedzeniu Rady Europejskiej w Nicei rozpoczął się proces koordynacji narodowych planów na rzecz włączania społecznego (social inclusion).

Mimo, że trudno ocenić ich określony wkład w Strategię Zatrudnienia, rozwój zatrudnienia, który miał miejsce w niedalekiej przeszłości, wydaje się sugerować, że stworzono właściwy obieg, w którym makroekonomiczne polityki stabilności i reform strukturalnych prowadzone przez Kraje Członkowskie odgrywa ważną rolę.

Regionalne dysproporcje w zatrudnieniu i bezrobociu

Sytuacja rynków pracy znacznie różni się między regionami, co sugeruje potrzebę tworzenia regionalnych i lokalnych strategii zatrudnienia. Jednocześnie wraz z początkiem pojawiania się niedoborów w sile roboczej w kilku państwach członkowskich, w tym samym czasie istnieje wysokie bezrobocie, odzwierciedlające niedopasowanie oferowanych miejsc pracy do dostępnych kwalifikacji siły roboczej. Sytuacja ta wymaga dwojaki działań, zarówno podniesienia poziomu edukacji i szkoleń, oraz ukierunkowania tego procesu na te sektory działalności gospodarczej, w których rośnie zapotrzebowanie na siłę roboczą, podczas gdy pierwszeństwo powinno mieć grupy ryzyka. Wbrew ogólnemu podniesieniu poziomu edukacji, wciąż zbyt wielu młodych ludzi opuszcza szkołę bez odpowiednich kwalifikacji. Konieczne jest też zmniejszenie ryzyka wykluczenia z rynku pracy osób o niskich kwalifikacjach w dobie rewolucji technologicznej. W celu rozwiązania tego problemu, wszystkie Narodowe Plany Działania (NAPs) zawierają działania ukierunkowane na grupy docelowe. Pewną poprawę można zauważyć w sposobie realizacji przez Kraje Członkowskie zasady równych szans, szczególnie w Finlandii i Irlandii. Niemniej jednak, więcej mogłoby zostać osiągnięte w wielu krajach.

2002: Ocena i nowe propozycje

W proponowanych zaleceniach w zakresie zatrudnienia na rok 2001, Komisja skoncentrowała się na osiągnięciu pełnego zatrudnienia, roli partnerów społecznych, kontynuowaniu szkolenia ustawicznego oraz włączeniu społecznym (social inclusion). Ocena rezultatów strategii i celów będzie przeprowadzona w 2002 roku.

Polityka ochrony środowiska naturalnego

Dążenie do spójności gospodarczej i społecznej oraz ochrony przyrody są celami komplementarnymi. Nawet gdyby w początkowym okresie ochrona środowiska powiększyła koszty produkcja albo, raczej je uwidoczniła, jej rezultat nie powinien być przeceniany. Koszt wdrażania wszystkich dyrektyw dotyczących oczyszczania wody i ścieków, jak również działań wynikających z Konferencji w Kyoto powinno wynosić niecałe 0,5% unijnego PKB.

Ochrona środowiska nie powinna być postrzegana jedynie jako instrument nakładający na gospodarkę większe koszty, ale równo jako sposób poprawy warunków życia, szczególnie na przeżywających trudności obszarach miejskich.

Wyższe koszty, ale także korzyści dla najslabiej rozwiniętych regionów ...

W przypadku wody i ścieków, które są kluczowe dla ochrony środowiska, muszą być zainwestowane znaczące środki w celu rozwiązania problemów w krajach spójności oraz w najslabiej rozwiniętych regionach. Fundusze Strukturalne i Spójności będą pokrywały część kosztów tej infrastruktury w regionach zacofanych i dostosowywały standardy do tych panujących w innych miejscach Unii.

... dla najsłabszych grup społecznych...

Koszty ochrony środowiska, tak jak w przypadku ramowej dyrektywy dotyczącej wody, będzie obciążał czasami najsłabszych członków społeczeństwa, ponieważ część kosztów zostaje przeniesiona na użytkowników, szczególnie na gospodarstwa domowe i rolników, zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci” ('polluter pays' principle – ppp).

Działania te jednak, także przyczyniają się do osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej w zakresie zdrowia publicznego i tworzenia nowych miejsc pracy. Choć ich prawdopodobny wpływ na zatrudnienie będzie skromny na poziomie całej Unii, kilkadziesiąt tysięcy miejsc pracy mogłyby, niemniej jednak, zostać stworzonych w ciągu kilku następnych lat w rezultacie realizacji dyrektyw dotyczących oczyszczania wody i ścieków.

...oraz dla krajów kandydujących

Kraje kandydujące stają przed takim samym problemem jak kraje spójności, a do pewnego stopnia nawet większym, szczególnie w kontekście oczyszczania ścieków. Unia już pomaga finansować niezbędne inwestycje w ramach funduszu ISPA, a po przystąpieniu do Unii Europejskiej, będzie to jednym z priorytetów Funduszu Spójności.

4. Inne polityki Wspólnotowe

Badania i rozwój

Wspólnotowa polityka w dziedzinie badań i rozwoju technologii (RTD) koncentruje się na dążeniu do doskonalenia w celu wzmocnienia pozycji Unii w stosunku do jej międzynarodowych konkurentów.

W celu zachowania równowagi terytorialnej, stworzenie Europejskiego Obszaru Badań otworzyło możliwości zintegrowania badań z rozwojem regionalnym.

Bardziej równomierna dystrybucja wiedzy ...

Przez konieczność zaangażowania partnerów z kilku Krajów Członkowskich, Program Ramowy wspiera wymianę wiedzy i wspólny rozwój technologii. Liczba projektów, w które zaangażowany był co najmniej jeden partner z regionu objętego Celem 1 wzrosła z 27% w roku 1994 do 41% w roku 1998. Jednakże w krajach spójności uczestnicy zwykle pochodzą z centrów naukowych w stolicach lub najbardziej rozwiniętych regionów.

...większa mobilność naukowców...

Kraje spójności angażują się w programy mające na celu zwiększenie mobilności naukowców, którzy otrzymują możliwość spędzenia czasu w krajach innych niż kraje spójności. Nie powinno to jednak prowadzić do odpływu kadry naukowej do ośrodków badawczych skupionych w centralnej części Unii, gdzie już skoncentrowane są te ośrodki, mogłoby to prowadzić do zachwiania równowagi rozwoju terytorialnego w Europie. Problem ten może również wystąpić w krajach kandydujących.

...oraz potrzeba nowego podejścia w regionach opóźnionych

Ważnym jest stworzenie w regionach opóźnionych właściwych warunków rozwoju badań i innowacyjności. Stworzenie młodym naukowcom warunków do możliwości pracy na rynku międzynarodowym oraz wzrost nakładów na badania i rozwój technologii (RTD) nie wystarczą aby zwiększyć ich możliwości innowacyjne. Konieczne jest stworzenie w tych regionach, lepszych warunków dla rozwoju kariery naukowej.

Polityka transportowa

Celem Wspólnej polityki transportowej jest zapewnienie w całej Unii dostępu do odpowiednich usług transportowych, odpowiadających popytowi ze strony użytkowników.

Lepsze wykorzystanie zasobów

Wraz z przystąpieniem nowych Krajów Członkowskich, konieczne będzie bardziej efektywne wykorzystywanie zasobów, co oznaczać będzie lepszą ocenę projektów alternatywnych, zwiększenie mobilizacji prywatnych źródeł finansowania, lepsze wykorzystanie istniejących zasobów, poprawę jakości usług i większą troskę o środowisko naturalne. Jeśli chodzi o ten ostatni punkt to nowe technologie, takie jak inteligentne systemy transportowe i wyposażenie intermodalne może znacznie zmniejszać negatywny wpływ transportu na środowisko.

Transeuropejskiej sieci transportowe

Transeuropejskie sieci transportowe zapewniają lepszy dostęp do odległych, peryferyjnych regionów i wysp, otwierają obszary przygraniczne przez budowę nowych szlaków komunikacyjnych przez naturalne bariery oraz osiągnięcie większej równowagi w rozkładzie działalności gospodarczej wzdłuż wybrzeża.

Celem działań Wspólnoty jest zapewnienie mobilizacji organizacji publicznych i prywatnych oraz firm, tak aby realizowały one inwestycje niezbędne dla stworzenia sieci komunikacyjnej określonej w Wytycznych z roku 1996². Jakkolwiek niezbędna jest poważna modyfikacja Wytycznych. Pierwszy krok w tym kierunku został uczyniony przez uwzględnienie portów w planach, jednak również inne zmiany są przewidziane w celu uwzględnienia regionów zacofanych oraz poprawy ruchu transportowego w Unii. Konieczne jest również rozwiązanie problemów związanych ze wzrostem ilości drogowych środków transportu, co stanowi niebezpieczeństwo dla obszarów zagrożonych, oraz szlaków już zatłoczonych, używanych do dalekiego przewozu, co oznacza stworzenie prawdziwej europejskiej sieci przewozowej, w jak największym stopniu opartej na kolei i szlakach wodnych.

Trwająca budowa linii szybkiego ruchu połączonych z transeuropejską siecią portów lotniczych zapewni możliwość szybkiego przemieszczania się, co znacznie zredukuje terytorialną fragmentację Unii. Jednym z celów polityki transportowej jest również zapewnienie standardów jakości i bezpieczeństwa zharmonizowanych na poziomie unijnym.

Transeuropejskie sieci transportowe będą wywierać istotny wpływ na rozwój terytorialny i różnice regionalne, jak również na rozkład działalności gospodarczej, funkcjonowanie rynku pracy i handel, co zostało podkreślone w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (ESDP).

Polityka energetyczna

Energia: ważny czynnik konkurencyjności i zrównoważonego rozwoju

Nie powinny istnieć żadne znaczne różnice pomiędzy regionami w cenach i dostępności energii. Jednak pomimo podejmowanych starań nie istnieje jeszcze w Europie wspólny rynek energii. Wspólne normy ochrony środowiska są ciągle w formie embrionalnej a ich implementacja mogłaby mieć pozytywny lub negatywny wpływ na regiony i poszczególne sektory działalności gospodarczej. Zrównoważony rozwój wymaga intensywnego programu na rzecz zwiększenia wydajności energii – ale także większych nakładów na kontrolowanie emisji do atmosfery oraz zastosowania mechanizmów rynkowych aby to osiągnąć. Niezbędne jest również stworzenie przepisów prawnych wspierających wykorzystanie odnawialnych źródeł energii.

Zależność i konieczność dywersyfikacji

Poziom zależności od źródeł zewnętrznych stanowi ograniczenie rozwoju całej Unii. Zależność ta, która będzie się niechybnie zwiększać jeśli wykorzystywanie odnawialnych źródeł energii oraz racjonalizowanie wykorzystania energii nie będzie wspierane, może wpłynąć negatywnie na regiony zacofane, szczególnie narażonego na kryzys wywołany brakiem dostaw.

Polityka na rzecz wspierania przedsiębiorczości

Rada Europejska w Lizbonie postawiła przed Unią cel stawiania się „najbardziej konkurencyjną i dynamiczną, opartą na wiedzy gospodarką świata”. Aby zrealizować ten cel i wspierać tworzenie nowych miejsc pracy, niezbędne jest wspieranie przedsiębiorczości, tworzenia środowiska otwartego na zmiany oraz rozwijanie innowacyjności.

Polityka na rzecz wspierania przedsiębiorczości ma pomagać w osiągnięciu tego celu w całej Unii, bez rozróżniania *a priori* między różnymi obszarami. Niemniej jednak, pewne działania stanowią

² Decyzja 1692/96/CE

odzwierciedlenie problemów, które szczególnie dotyczą regiony zacofane. Obejmują one pomoc w ocenie ryzyka i kapitału początkowego (szczególnie dla małych i średnich przedsiębiorstw), polityki na rzecz upowszechniania innowacyjności i najlepszej praktyki w dziedzinie przedsiębiorczości, oraz wspierania turystyki, często kluczowego dla rozwoju tych regionów sektora.

Wspólna polityka rybołówstwa

Wspólna polityka rybołówstwa koncentruje się na czterech głównych obszarach: ochrony łowisk, restrukturyzacji floty, organizacji rynków oraz porozumień połowowych z krajami trzecimi.

Podczas gdy sektor ten jest stosunkowo niewielki w porównaniu z całą gospodarką UE (szacuje się go na zaledwie 2% PKB i 0,4% zatrudnienia w roku 1997), koncentracja na obszarach nadmorskich i peryferyjnych (w tym regiony najbardziej odległe) sprawia, iż sektor ten ma szczególne znaczenie dla rozwoju regionalnego. Regiony te są w wielu przypadkach opóźnione, w 1997 roku 70% rybaków i 60% całego zatrudnienia w tym sektorze znajdowało się wśród regionów objętych Celem 1.

Z powodu tej koncentracji, wiele działań wspieranych przez Wspólną politykę rybołówstwa zmierza do wzmocnienia konkurencyjności tego sektora, a tym samym przyczynia się do osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej, szczególnie porozumienia połowowe z krajami trzecimi, jak również działania na rzecz gospodarstw rybnych i przetwórstwa.

Przywracanie równowagi pomiędzy zachowaniem łowisk a połowami będzie wymagało znaczącej redukcji zdolności połowowej, ilości połowów i liczby rybaków. Działania społeczne i ekonomiczne wspomagające utrzymanie zatrudnienia w rejonach zależnych od rybołówstwa i jego żywotności (restrukturyzacja samego sektora jak i jego otoczenia, przekwalifikowywanie pracowników itd.) będą stawały się coraz bardziej konieczne. Jest to celem Instrumentu Finansowego Wspierania Rybołówstwa (FIFG)

CZEŚĆ III: Polityka Spójności społecznej i gospodarczej: rezultaty

W ciągu dziesięciu lat od reformy Funduszy Strukturalnych osiągnięto znaczący postęp w zakresie spójności i konwergencja w Unii Europejskiej.

Wpływ polityki strukturalnej od roku 1989

Zwiększone nakłady finansowe

Wysokości środków finansowych dostępnych w ramach Funduszy podwoił się pomiędzy rokiem 1989 i 1999, wzrastając z 0,27% unijnego PKB do 0,46%. Napływ tych środków był najbardziej widoczny w krajach spójności, będących największymi beneficjentami. W ciągu 10 lat, Hiszpania otrzymała środki finansowe w wysokości 1,5% PKB, Portugalia w wysokości 3,3%, Grecja, zaś, 3,5%. W Grecji i Portugalii środki te stanowią ponad 10% wszystkich środków przeznaczonych na inwestycje.

Zwiększenie koncentracji finansowej i geograficznej

W wyniku decyzji podjętych przez Radę Europejską w Berlinie, w perspektywie rozszerzenia, wysokość środków finansowych przeznaczonych na politykę spójności w obecnych Krajach Członkowskich będzie zredukowana do roku 2006 do poziomu z roku 1992 i będzie stanowić 0,31% PKB UE złożonej z obecnych 15 państw.

Koncentracja środków w regionach opóźnionych pozwoli jednak na utrzymanie średniej wysokości pomocy na mieszkańca w latach 2000 do 2006 na takim samym poziomie jak w roku 1999. Ponad 60% całkowitej wartości środków Funduszy Strukturalnych i Spójności będzie przeznaczonych dla Państw Członkowskich, których suma PKB nie przewyższa 20% PKB unijnego, zaś 70% będzie skoncentrowane w regionach opóźnionych³.

Koncentracja geograficzna interwencji finansowanych ze środków Funduszy Strukturalnych dla regionów mających trudności nigdy przedtem nie była tak wysoka. Interwencje będą skierowane tylko do 41% populacji UE zamieszkujących regiony Celu 1 (regiony zacofane) i Celu 2 (regiony przechodzące restrukturyzację) w 2006. Koncentracja, jednakże jest ograniczona, z jednej strony, z powodu wysokiego rozprzestrzenienia regionów objętych nowym Celem 2 i, z drugiej strony, z powodu braku spójności z mapą regionów objętych pomocą państwa.

Wpływ polityk strukturalnych: pozytywne, ale nierówne efekty

Pomiędzy rokiem 1988 i 1998, różnice dochodu na jednego mieszkańca pomiędzy regionami objętymi Celem 1 a średnią w UE, zmniejszyły się o jedną szóstą, PKB na jednego mieszkańca zgodnie z parytetem siły nabywczej zwiększył się u tych pierwszych z 63% do 70% średniej w UE. W ramach tej ogólnej tendencji, kilka regionów, szczególnie te w Irlandii, nowe landy niemieckie oraz Lizbona osiągnęły wynik wyższy od przeciętnej. Niemniej jednak, stopa zatrudnienia i bezrobocia na poziomie regionalnym wskazywała oznaki niewielkiej konwergencji.

W przypadku regionów objętych Celem 2 i 5b, dostępne dane wskazują, że wskaźniki zatrudnienia i bezrobocia poprawiły się w większym stopniu niż w pozostałej części Unii. W szczególności, średnia stopa bezrobocia na obszarach objętych Celem 2 zmniejszyła się o 2,2 punkty procentowe w ciągu tego okresu w porównaniu do 1,3 punktu w całej Unii.

³ Regiony o PKB na jednego mieszkańca niższym od 75% średniej w UE.

W okresie między rokiem 1989 a 1999, interwencje strukturalne miały znaczący efekt w Grecji i Portugalii, PKB w wyniku interwencji w końcu tego okresu szacowany był na 8,5%, zaś w poprzednim okresie na 9,9%. Skutek ten był mniejszy w Irlandii (3,7%) i Hiszpanii (3,1%), środki Funduszy Strukturalnych i Spójności stanowią tam mniejszy udział w ich PKB. Temu znaczącemu wkładowi towarzyszył bardziej ograniczony wpływ na poziom bezrobocia, szczególnie w Irlandii i Hiszpanii.

Czynniki wzmacniające i podkreślające konkurencyjność

Fundusze Strukturalne i Spójności nie tylko stymulują popyt poprzez zwiększanie dochodów w regionach wspieranych. Poprzez wspieranie inwestycji w infrastrukturę oraz zasoby ludzkie, wzrasta konkurencyjność i wytwórczość regionów, a to pozwala na długotrwałe podniesienie dochodu. Stąd interwencje strukturalne eliminuje podstawowe przyczyny regionalnych nierówności, oraz ukierunkowane są na wzmocnienie czynników, które stanowią podstawę dla trwałego wzrostu. Dlatego też poprawa systemów transportowych, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw, badań i rozwoju technologii oraz możliwości innowacyjności, wzmacnianie systemów edukacyjnych oraz ochrona środowiska, były głównymi obszarami interwencji.

Infrastruktura transportowa została znacznie rozbudowana, inwestycje współfinansowane przez Fundusz Strukturalne i Spójności spowodowały znaczne oszczędności w czasie, na przykład o 20% w Hiszpanii, przez poprawę sieci autostrad i dróg ekspresowych i 70% w Portugalii w przypadku przewozów kolejowych.

Okolo jednej szóstej firm mających siedziby w regionach objętych Celem 1, było odbiorcami pomocy dla małych i średnich przedsiębiorstw, tworząc ponad 300 000 nowych miejsc pracy. W przypadku Celu 3, poziom ponownego zatrudnienia osób wcześniej objętych szkoleniem wahała się pomiędzy 25% i 50% w zależności od kraju i grupy docelowej.

Poprawa zatrudnialności w Unii

Podczas gdy działania wspierające rozwój zasobów ludzkich uwzględniane w ramach Celu 1 przyczyniały się do rozwoju tych regionów, działania uwzględniane w ramach Celu 3 pomagały ludziom młodym, trwale bezrobotnym i osobom zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy. Jakkolwiek, skromne środki Wspólnoty w stosunku do wydatków krajowych często osłabiały ukierunkowywanie działań na określone grupy, gdyż zwykle priorytety krajowych polityk na rzecz zatrudnienia miały pierwszeństwo. Chociaż działania współfinansowane wydawały się być bardziej efektywne im bardziej koncentrują się na tych, którzy napotykają największe trudności w znalezieniu zatrudnienia, skupianie środków na najslabszych grupach jest wciąż realizowane w sposób ograniczony. Niemniej jednak, w latach od 1994 do 1999, ilość osób znajdujących ponownie zatrudnienie po udziale w szkoleniach wahał się pomiędzy 30% i 80%. W odniesieniu do Celu 4, który rozpoczął się powoli i w trudnych warunkach, niektóre z przeprowadzonych ocen sugerują, że korzyści były podzielone między poprawę konkurencyjności firm i wzrost kwalifikacji niektórych kategorii pracowników.

Inicjatywy Wspólnotowe: ich ponadgraniczny i transnarodowy charakter zwiększa wartość dodaną Wspólnoty

Inicjatywy Wspólnotowe umożliwiały wspólne podejście i rozwiązywanie pojawiających się problemów Unii. Rozwój współpracy przygranicznej i międzynarodowej, w ramach INTERREG, oraz wzmacnianie partnerstwa na poziomie lokalnym, które jest cechą inicjatywy LEADER i URBAN mają największe znaczenie w kontekście Wspólnotowej wartości dodanej.

Procedury Funduszy Strukturalnych: większa skuteczność interwencji publicznych

Średnioterminowe planowanie strategiczne miało znaczny wpływ na rozwój polityk krajowych i regionalnych. Fundusze Strukturalne pomogły także upowszechnić wiedzę o ocenie interwencji

finansowanych ze źródeł publicznych i bardziej przejrzyste łączenie efektów ze środkami finansowymi przeznaczonymi na te interwencje. Postępy te jednak są różne w poszczególnych Krajach Członkowskich.

Pomoc Wspólnoty jest skutecznym narzędziem przyciągania prywatnego kapitału jak również pożyczek, szczególnie z Europejskiego Banku Inwestycyjnego, co miało miejsce w wielu projektach infrastrukturalnych realizowanych w Grecji.

Zasada partnerstwa umożliwiła lokalnie wybranym przedstawicielom, organizacjom społecznym i gospodarczym, organizacjom pozarządowym oraz stowarzyszeniom większy udział w procesie podejmowania decyzji. Jednakże, poza formalnym obowiązkiem, zastosowanie zasady partnerstwa znacznie się różniło w praktyce.

Procedury finansowe często okazywały się skomplikowane i były źródłem opóźnień w przekazywaniu środków.

Perspektywy na okres programowania 2000-2006

Wzmoczenie wysiłków w celu zapewnienia wartości dodanej interwencji Wspólnotowych

W nowym systemie prawnym na okres od roku 2000 do 2006, Komisja podjęła kroki w celu zwiększenia wartości dodanej interwencji Wspólnotowych oraz poprawy postrzegania ich efektów (visibility).

Cztery elementy warto tutaj podkreślić:

- lepsze formułowanie priorytetów Unii, w efekcie przyjęcia przez Komisję wytycznych do Funduszy Strukturalnych nawet jeśli na życzenie Państw Członkowskich zachowują one jedynie charakter „informacyjny” (indicative),
- obowiązek, jasno wynikający z aktów prawnych, włączania partnerów społecznych w proces programowania na różnych jego etapach,
- formułowanie i rozpowszechnianie polityki Komisji poprzez ustanowienie Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective (ESDP)), opublikowanej w roku 1999;
- uwzględnienie strategii zatrudnienia, w celu wzmocnienia i poprawy jakości pracy.

Perspektywy dla regionów objętych Celem 1

Z powodu nieznacznego zmniejszenia wielkości pomocy w porównaniu do poprzedniego okresu, w wyniku decyzji Rady Europejskiej w Berlinie, mniejszy niż w przeszłości będzie wpływ interwencji na wzrost gospodarczy, szczególnie w Hiszpanii, Portugalii, a przede wszystkim w Irlandii. Wpływ na inwestycje, jednakże, pozostanie znaczny, szczególnie w Portugalii i Grecji, przyczyniając się do długoterminowych zysków wynikających ze wzrostu produktywności. W innych obszarach objętych Celem 1, szczególnie w nowych German Länder i Mezzogiorno, wpływ Funduszy Strukturalnych powinien być znaczny chociaż mniejszy niż w poprzednim okresie.

Strategia ukierunkowana na czynniki podkreślające konkurencyjność

Wytyczne Wspólnoty pozwoliły na dostosowanie kierunków strategii rozwoju regionalnego na okres 2000 - 2006. Generalnie, większy nacisk został położony na czynniki strukturalne podkreślające konkurencyjność, która wpływa na długoterminowy wzrost w regionach objętych Celem 1, szczególnie w zakresie badań i innowacji, technologii informacyjnych oraz zasobów ludzkich. Inne zmiany obejmują, na przykład, poprawę równowagi pomiędzy środkami transportu, na korzyść kolei i redukcją dopłat bezpośrednich dla firm oraz większą troską o środowisko naturalne i zrównoważony rozwój przy formułowaniu polityki w dziedzinie obszarów miejskich i równych szans.

Wyzwanie: bardziej skuteczne zarządzanie

Rola oceny została wzmocniona przez reformę przeprowadzoną w roku 1999, szczególnie przez wprowadzenie rezerwy motywacyjnej (performance reserve), która będzie rozdysponowana w roku 2003 na podstawie efektów oceny śródczasowej. Ocena ma więc stać się samodzielnym instrumentem zarządzania.

Przedwcześnie jest wyciąganie wniosków z uproszczenia procedur wprowadzonych nowymi regulacjami. Faktycznie, proces zatwierdzania programów przez Komisję nie został jeszcze zakończony. Rola Komisji została teraz ukierunkowana na strategiczne aspekty programowania. Odpowiednio, w negocjacjach z Państwami Członkowskimi i zainteresowanymi regionami, Komisja analizuje szczególnie uważnie proponowane priorytety, podczas gdy implementacja została zdecentralizowana i odpowiedzialność za nią spoczywa na Krajach Członkowskich i właściwych strukturach administracyjnych.

Pierwsza ocena efektów decentralizacji będzie możliwa dopiero za kilka lat. Powinna ona sprawdzić czy Państwa Członkowskie i regiony skorzystały na niej i zidentyfikować działania, które muszą zostać podjęte, aby ułatwić programowanie i zarządzanie.

WNIOSKI I ZALECENIA

Wstęp

Fakty przedstawione w niniejszym raporcie wskazują, iż w poprzednich okresach programowania (1989-93 i 1994-99), Wspólnotowa polityka spójności nie odnosiła znaczących sukcesów. Jest to być może najbardziej widoczne w przypadku regionów, których rozwój jest opóźniony, gdzie zachodził proces zwiększenia dynamiki rozwoju zarówno w sensie ekonomicznym jak i społecznym.

Spoglądając jednocześnie w przyszły okres programowania Wspólnotowej polityki regionalnej, po zakończeniu aktualnego okresu w roku 2006, analizy zawarte w tym raporcie sugerują konieczność uwzględnienia następujących czynników:

- znacznego pogłębienia się różnic społecznych, gospodarczych i terytorialnych, w skutek rozszerzenia,
- poważne efekty powstałe w wyniku zachodzących procesów społecznych i gospodarczych takich jak: globalizacja, radykalna transformacja gospodarki europejskiej w kierunku działalności opartej na wiedzy, zmieniająca się struktura społeczeństwa itd.

Dodatkowo, przyszła reforma polityki spójności musi uwzględnić wartość dodaną oraz widoczność (visibility) polityki Wspólnoty. Idealnym byłoby aby przyszła reforma polityki spójności została wzmocniona zapewnieniem, iż również inne polityki Wspólnoty przyczyniały się w jak największym stopniu do spójności, oraz były zgodne z celami dla których zostały opracowane.

Na etapie opracowywania raportu, kolejne rozdziały zawierają najważniejsze zagadnienia, które muszą być rozstrzygnięte, aby przygotować podłoże dla debaty na temat przyszłości polityki spójności. Jest to ważne miejsce aby rozstrzygnąć najważniejsze zagadnienia w prawidłowym porządku logicznym. Doświadczenia z poprzedniej reformy polityki spójności wskazują, iż na poziomie Krajów Członkowskich (Rada) wzrasta tendencja do koncentracji tych dyskusji na zagadnieniach finansowych. Na przykład, w trakcie negocjacji perspektyw finansowych na lata 2000-2006 (Agenda 2000), dyskusja nad polityką spójności skoncentrowana została bardziej na wysokości środków i ich podziale pomiędzy Państwa Członkowskie niż na merytorycznej treści tej polityki. Niewątpliwie bardziej logicznie byłoby rozpocząć od treści – a szczególnie najpierw zidentyfikować priorytety przyszłej polityki spójności – a dopiero potem rozważać zagadnienia alokacji finansowych i sposobu ich rozdzielenia.

Promowanie czynników wzmacniających konwergencję

W celu zachowania wiarygodności, Wspólnotowa polityka spójności musi wspierać działania przyczyniające się do zmniejszenia różnic gospodarczych, społecznych i terytorialnych w Unii. System oparty tylko na przepływie środków to za mało, Unia musi wspierać działania, które odgrywają decydującą rolę w promowaniu przedsiębiorczości i pomagają przezwyciężyć nierówności dotyczące terytorium Unii. Innymi słowy, wspieranie inwestycji w infrastrukturę i zasoby ludzkie, musi pozostać głównym celem Wspólnotowej polityki spójności zarówno przed jak i po rozszerzeniu.

Poza tym ogólnym stwierdzeniem, nie łatwo jest zidentyfikować priorytety, szczególnie w perspektywie długoterminowej po roku 2006. Na przykład, dekadę temu mało kto mógł przewidzieć rolę i znaczenie technologii informacyjnych w dzisiejszej gospodarce i społeczeństwie. Dzisiaj trudno jest wyobrazić sobie strategię rozwoju gospodarczego i społecznego, której jednym z najważniejszych komponentów nie byłaby promocja tych technologii. Niezależnie od trudności, istnieją pewne punkty odniesienia, które muszą być rozważone przy ustanawianiu przyszłych priorytetów.

Generalnie, oczywistym jest, że poziom wydajności jest kluczowym czynnikiem wzrostu i konwergencji gospodarek narodowych i regionalnych. Wydajność jest w dużym stopniu zależna od jakości zasobów ludzkich, wyposażenia w infrastrukturę i możliwości innowacyjnych. Jakość zasobów ludzkich jest uzależniona, częściowo od poziomu edukacji, częściowo od wiedzy i umiejętności zdobytych w życiu zawodowym. Doświadczenie wskazuje, że dopasowanie umiejętności pracowników oraz wymagań pracodawców stanowi fundamentalny problem w gospodarce przechodzącej gruntowną przemianę. Sytuacja

demograficzna oraz jej konsekwencje dla malejącej ilości siły roboczej w 15 krajach członkowskich UE w następnym dziesięcioleciu, może tylko powiększyć ten problem, chociaż nierówności demograficzne w Unii składającej się z 27 członków są mniej widoczne z uwagi na wzrastającą ilość młodych ludzi w krajach kandydujących. Jak najlepsze wykorzystanie istniejących zasobów ludzkich jest bezwzględnie największym długoterminowym wyzwaniem stojącym przed Unią.

Właściwe zaopatrzenie w infrastrukturę o wysokim standardzie pozostaje niezbędnym warunkiem rozwoju gospodarczego. W Unii, pomimo likwidacji różnic pomiędzy regionami w niektórych sektorach takich jak telekomunikacja czy transport drogowy, wiele jeszcze pozostaje do zrobienia w innych (na przykład transport kolejowy, centra badawcze, itd.), szczególnie w regionach najsłabiej rozwiniętych. W krajach kandydujących, pomimo niepełnych informacji, ocena obecnie dostępna, wskazuje, iż występują ogromne różnice w podstawowej infrastrukturze. Głównym priorytetem musi stać się promowanie rozwoju głównych trans-europejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych oraz ich połączeń z sieciami regionalnymi.

Inwestowanie w wiedzę oraz nowe technologie komunikacyjne stanowi podstawę dla długotrwałego rozwoju w Europie. Ma to pozytywny wpływ na całą Unię, chociaż nowe działania związane ze społeczeństwem opartym na wiedzy koncentrują się w określonych ośrodkach miejskich, tworząc gęstą sieć połączeń pomiędzy gospodarkami centralnej części Europy. W celu uniknięcia pogłębiania się nierówności pomiędzy centrum a peryferiami, co jest trwałą cechą dla UE złożonej z 15 krajów członkowskich, stałe inwestowania w nowe technologie będzie niezbędne aby połączyć regiony peryferyjne z głównymi sieciami europejskimi, włączając w to 'nowe peryferia', powstałe w wyniku rozszerzenia na wschód i południe. Przechodzenie do gospodarki i społeczeństwa opartych na wiedzy zależy także od zintegrowanego podejścia łączącego różne wymiary wiedzy: edukację, szkolenia, badania i rozwój, innowacyjność i społeczeństwo informacyjne.

W rezultacie, wzmocnienie możliwości innowacyjnych wymaga koncentracji na otoczenie w jakim działają przedsiębiorstwa. Niezwykle ważna jest poprawa współdziałania między firmami, szczególnie małymi, oraz centrami badawczymi, uniwersytetami i podmiotami publicznymi.

Punkt odniesienia dla przyszłych działań: środowisko naturalne i zrównoważony rozwój

Wysiłki podejmowane na rzecz podniesienia wydajności i promowanie wzrostu w jednym pokoleniu nie mogą, jednak, zagrażać następnym pokoleniom. Innymi słowy, *droga rozwoju musi być również drogą zrównoważoną*, stwierdzenie to powinno być podstawą podejmowania wszystkich decyzji inwestycyjnych.

Rozwój gospodarczy może być zabezpieczony tylko długoterminową ochroną zasobów naturalnych. W tym sensie, dostępność i czystość wody jest bardzo ważnym problemem w basenie Morza Śródziemnego. Współpraca między krajami jest oczywiście jednym ze sposobów rozwiązywania problemów niedostatku wody, ale z pewnością nie jest to jedyny sposób. Innymi sposobami są: inwestycje w oczyszczalnie ścieków, oszczędność wody, kontrola emisji zanieczyszczeń wody.

Ponad to, ważny jest wzrost inwestycji, które mają na celu ograniczenie zniszczeń dokonywanych przez przemysł, rolnictwo i gospodarstwa domowe, co oznacza, w szczególności, budowę urządzeń oczyszczania ścieków pochodzących zarówno z przemysłu jak i gospodarstw domowych. Inwestycje w tej dziedzinie powinny być traktowane priorytetowo w krajach kandydujących.

Identyfikacja priorytetów spójności społecznej i gospodarczej

Zgodnie z postanowieniami Traktatu, Wspólnota musi działać na rzecz: „wspierania harmonijnego rozwoju”, którego podstawowym celem jest: „redukcja różnic w rozwoju różnych regionów oraz wspieranie regionów najmniej uprzywilejowanych oraz wysp, z uwzględnieniem obszarów wiejskich” (Artykuł 158).

Opierając się na analizach zawartych w niniejszym raporcie, odnoszących się do długotrwałych problemów, ale i możliwości stojących przed Unią, możliwe jest określenie priorytetów o wymiarze gospodarczym, społecznym czy terytorialnym, przyszłej polityki spójności.

Dla celów ilustracyjnych następujące priorytety o istotnym **wymiarze terytorialnym** wydają się szczególnie istotne:

- **regiony najslabiej rozwinięte.** Pozostają one głównym priorytetem polityki spójności Unii Europejskiej, zaś analiza niniejszego raportu potwierdza istnienie poważnych różnic w dochodach i możliwościach rozwoju pomiędzy regionami najslabiej rozwiniętymi i resztą Unii, chociaż daje się zauważyć proces stopniowej konwergencji. Wraz z rozszerzeniem, różnice te ponownie się powiększą.
 - wraz ze zmniejszeniem różnic w wyposażeniu w pewne rodzaje infrastruktury, regionów słabiej rozwiniętych 15 krajów UE, należy wywierać mniejszy nacisk na podstawowe inwestycje, większy zaś na podnoszenie konkurencyjności przedsiębiorstw. W krajach kandydujących daje się zauważyć znaczny brak podstawowej infrastruktury.
 - wyzwaniem stojącym przed wszystkimi regionami słabiej rozwiniętymi w rozszerzonej Unii jest stworzenie środowiska innowacyjności, opartego na wykwalifikowanej sile roboczej, badaniach naukowych i rozwoju oraz społeczeństwie informacyjnym.
 - nawet jeżeli zmniejszona zostanie przepaść w rozwoju zasobów ludzkich, wyeliminowanie, poważnego w przeszłości, niskiego poziomu kwalifikacji dorosłej siły roboczej, będzie nadal stanowiło poważne, długoterminowe wyzwanie stojące przed 15 krajami UE. W krajach kandydujących, wyzwaniem jest szybkie dostosowanie siły roboczej do nowoczesnej gospodarki rynkowej.
- **Tereny miejskie,** które są w centrum przemian gospodarczych, społecznych i terytorialnych. Miasta są kluczowym miejscem realizacji strategii na rzecz spójności i zrównoważonego rozwoju.
 - wiele rodzajów dysproporcji istnieje w miastach, gdzie obok siebie istnieją dzielnice charakteryzujące się społecznym wykluczeniem i głębokim zubożeniem oraz dzielnice o wysokiej koniunkturze gospodarczej.
 - obszary miejskie są terenem gdzie problemy ochrony środowiska naturalnego są najbardziej złożone.
 - miasta są centrami gospodarczymi, które wpływają na rozwój otaczających je przedmieść i obszarów wiejskich,
 - sieci dużych miast mogą powodować bardziej zrównoważony i wielocentryczny rozwój, w którym znaczącą rolę będą odgrywały miasta średniej wielkości.
- **Dywersyfikacja obszarów wiejskich.** Obszary te doświadczają zmian na wielką skalę. Ich przyszłość zależy od wielu działań na rzecz połączenia obszarów wiejskich z pozostałymi obszarami, miastami i miasteczkami.
 - rolnictwo nie jest już głównym źródłem zatrudnienia, chociaż nadal jest głównym użytkownikiem gruntów rolnych jak również znacząco wpływa na krajobraz i stan środowiska naturalnego.
 - rewitalizacja obszarów wiejskich oraz utrzymanie ich mieszkańców zależy od rozwoju nowych form działalności poza rolnictwem, a mianowicie usług.
 - polityka spójności musi ogrywać główną rolę w różnicowaniu gospodarki wiejskiej, uzupełnienie polityki rozwoju obszarów wiejskich, finansowanych ze środków Wspólnej Polityki Rolnej, o działania mające na celu dostosowanie rolnictwa do realiów gospodarczych, jak również wzmocnienie konkurencyjności obszarów wiejskich.
- **Współpraca przygraniczna, międzynarodowa oraz międzyregionalna.** Jest priorytetem *par excellence* Unii, w celu promowania integracji oraz zmniejszania podziałów gospodarczych i społecznych tworzonych przez granice państwowe. Rynek wewnętrzny oraz współpraca przygraniczna wpłynęły na zintegrowanie regionów granicznych z resztą Unii Europejskiej.
 - wewnętrzne regiony przygraniczne w 15 krajach UE, przy udziale finansowym INTERREG, rozwinęły nowe formy współpracy, których samo zniesienie granic nigdy by nie stworzyło. Sytuacja społeczna i gospodarcza tych regionów znacznie poprawiła się w ciągu ostatnich kilku lat, za sprawą głębszej integracji w ramach rynku wewnętrznego.
 - wraz z rozszerzeniem, konieczne będzie stworzenie nowych form działalności przygranicznej na rzecz wspierania współpracy pomiędzy krajami kandydującymi i Unią, jak również wspierania tych regionów w krajach kandydujących, które graniczą z krajami trzecimi na wschodzie i na południu, z uwzględnieniem brzegów Morza Śródziemnego.
 - Unia powinna wspierać nowe formy współpracy międzynarodowej, w sposób, który umożliwiałby tworzenie sieci pomiędzy gospodarkami regionalnymi i lokalnymi, jak również tworzenie nowych form zarządzania (administrowania).

- **Obszary przechodzące restrukturyzację przemysłu.** Przywrócenie zrównoważonego wzrostu na kontynent europejski przysłoniło do pewnego stopnia, poważne terytorialne i regionalne skutki restrukturyzacji przemysłu.
 - utrata miejsc pracy w takich gałęziach przemysłu jak: tekstylny, samochodowy, górniczy i hutniczy oraz niektórych rodzajach usług stale postępuje. Dlatego też liberalizacja handlu wyrobami tekstylnymi, przewidziana na rok 2005, stanowi bardzo duże wyzwanie.
 - w miejscach, gdzie te sektory są skoncentrowane geograficznie, może to mieć dotkliwe konsekwencje dla gospodarki lokalnej i regionalnej, takie jak stworzenie nowych możliwości pracy oraz przekwalifikowanie pracowników tracących miejsca zatrudnienia.
 - podejmując działania na rzecz zróżnicowania gospodarczego, należy brać pod uwagę właściwe rozprzestrzenienie tych działań w różnych częściach Unii.
- **Obszary będące w gorszej sytuacji w powodów geograficznych lub naturalnych.** Na pewnych obszarach Unii, wysiłki podejmowane na rzecz pełnej integracji z gospodarką Europejską napotykać na poważne trudności spowodowane przeszkodami geograficznymi lub naturalnymi.
 - obszary te – regiony oddalone, wyspy, tereny górskie, obszary peryferyjne, obszary o bardzo niskiej gęstości zaludnienia – są często podstawowym składnikiem Unijnej spuścizny kulturalnej i środowiskowej.
 - często występują tam poważne problemy z utrzymaniem ludności.
 - dodatkowe koszty podstawowych usług, takich jak transport, mogą utrudniać rozwój gospodarczy.

Wśród priorytetów polityki spójności społeczno - gospodarczej odnoszących się do **polityki zatrudnienia i polityki społecznej**, która ma wymiar zarówno ogólny jak i regionalny, występują:

- **więcej i lepszych miejsc pracy.** Tempo tworzenia miejsc pracy w niektórych częściach Unii pozostaje wolne, podczas gdy utrzymujące się znaczne różnice w poziomie kwalifikacji, uniemożliwiają konwergencję gospodarczą i społeczną pomiędzy regionami.
 - bardziej strategiczne podejście do polityki zatrudnienia w Unii powinno zaproponować bardziej skuteczne formy koordynacji interwencji Wspólnoty. Negocjacje obecnych programów Europejskiego Funduszu Społecznego wykazały znaczenie bardziej strategicznego podejścia, które zostało zapewnione w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.
 - polityka zatrudnienia powinna zająć bardziej aktywne stanowisko w stosunku do skutków zmian zachodzących w przemyśle,
 - konieczne jest skoncentrowanie wysiłków na specyficznych potrzebach zarówno indywidualnych mieszkańców jak i poszczególnych regionów, przy założeniu, że głównym czynnikiem różnicującym zamożność regionów są kwalifikacje i wykształcenie siły roboczej.
- **Wspieranie Nowej Gospodarki oraz Społeczeństwa Wiedzy.** Wpływ nowej gospodarki jest dalekosiężny zarówno na tempo zmian jak i ich konsekwencje dla polityki. Niebezpieczeństwa wynikające z pojawienia się techniki cyfrowej unaocznily konieczność zmierzenia się z ryzykiem wykluczenia ze społeczeństwa informacyjnego.
 - kształcenie ustawiczne jest odpowiedzią na zmiany gospodarcze. Niezwykle ważne jest jednak, aby dostęp do niego nie był ograniczony tylko do osób obecnie posiadających pracę wymagającą najwyższych kwalifikacji,
 - konieczne jest stworzenie łatwiejszego dostępu do narzędzi społeczeństwa informacyjnego,
 - w ciągu ostatnich trzydziestu lat poziom szkolnictwa w Unii podwyższył się znacznie, szczególnie w regionach słabiej rozwiniętych. Ciągłe pozostaje jednak wiele do zrobienia w systemach edukacyjnych, aby zmniejszyć skutki pojawienia się techniki cyfrowej. Dotyczy to także krajów kandydujących, w których szczególnie systemy szkolenia zawodowego są słabo dostosowane do potrzeb nowych sektorów.
- **Promowanie włączenia społecznego.** Poziom ubóstwa i wykluczenia społecznego pozostaje nieakceptowalnie wysoki w Unii Europejskiej. Wiele z powodów takiego stanu rzeczy wynika bezpośrednio z rynku pracy oraz z nieskuteczności polityki, która nie odzwierciedlała potrzeb osób o bardzo niskich kwalifikacjach w rywalizacji o miejsca pracy.
 - łatwiejszy dostęp do rynków pracy, tworzenie nowych możliwości zatrudnienia oraz wzrost kwalifikacji są najważniejsze w walce przeciwko wykluczeniu społecznemu.

- aby rozwiązać ten skomplikowany problem wykluczenia społecznego, polityki rynku pracy starają się, uwzględniając partnerów lokalnych, odpowiadać na szczególne potrzeby lokalne. Lokalny rozwój zatrudnienia, będący „trzecim elementem” Europejskiej Strategii Zatrudnienia, mógłby zostać wzmocniony w przyszłej polityce Wspólnotowej.
- koncepcja polityki „pomocniczości” (rozszerzenie lub pogłębienie polityki krajowej) musi zostać zastosowana do wykluczenia społecznego i mogłaby być wspierana koncepcją „polityki terytorialnej”, której celem jest pobudzanie koncentracji przestrzennej ograniczonych środków, w celu osiągnięcia jak największego efektu.
- **Równość szans.** Wszelkie formy dyskryminacji są przejawem marnotrawstwa talentu i środków w sytuacji wzrastającej konieczności najlepszego wykorzystania posiadanej siły roboczej. Równy dostęp do rynku pracy jest zarówno fundamentalnym prawem jak również efektem skutecznej polityki gospodarczej.
 - silna wola polityczna na rzecz otwierania rynków pracy jest niezbędna dla spójności,
 - polityka promowania i wspierania udziału kobiet w rynku pracy jest kluczowym celem wskaźników zatrudnienia określonych w Lizbonie,
 - największy postęp zostanie zanotowany w zmniejszaniu się różnic w zatrudnieniu mężczyzn i kobiet.

Podczas gdy powyższe cele nie są całkiem nowe, reprezentują one odmienne podejście od tego, które było stosowane do charakteryzowania priorytetów „Celów” aż do dziś. Podejście to zostało zainspirowane, do pewnego stopnia, doświadczeniami wpływającymi z niektórych Inicjatyw Wspólnotowych takich jak URBAN czy LEADER, które pokazały jak wysiłki skoncentrowane na jasno zdefiniowanych priorytetach europejskich mogą, jeśli zostają określone na odpowiednim poziomie, wzbudzić duże zainteresowanie, zapoczątkować nowy sposób myślenia i działania. Innym aspektem którego nie można pominąć w tych działaniach, tam gdzie odniosły one sukces, to fakt, że prawdopodobnie przyczyniły się one najbardziej do stworzenia pozytywnego wizerunku polityki spójności Unii wśród jej obywateli.

Obszary priorytetowe nie powinny być postrzegane jako proste substytuty istniejących Celów. Zakładając szybkie tempo zmian gospodarczych i wyzwania jakie ono stawia przy formułowaniu przyszłej polityki – i prawdopodobnie wymiar terytorialny – muszą brać pod uwagę nie tylko istniejące problemy ale także przewidywane, przyszłe problemy.

Zgodnie z powyższym, istnieje potrzeba stworzenia polityki spójności, która ma bardziej globalną i długotrwałą wizję oraz która reprezentuje podejście bardziej aktywne. Oznacza to również, iż przyszła polityka będzie koncentrowała się nie tylko na *problemach* ale również na *możliwościach* osiągnięcia spójności społecznej i gospodarczej oraz redukcji nierówności terytorialnych.

Podejście takie charakteryzowało pracę podjętą przez Kraje Członkowskie i Komisję nad Europejską Perspektywą Rozwoju Przestrzennego (przyjętą w Poczdamie w 1999 roku), której celem jest promowanie bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego Europy.

Zainspirowana tą pracą Komisja mogłaby na późniejszym etapie zaproponować innym instytucjom Unii strategię rozwoju terytorialnego, która byłaby podstawą przyszłej polityki w tej dziedzinie.

Podsumowując, celem przyszłej polityki spójności powinny być czynniki promujące konwergencję oraz koncentracja na ograniczonej liczbie priorytetów o znaczeniu Wspólnotowym, tak aby osiągnąć efekt koncentracji ograniczonych środków finansowych.

Jak powinien zostać zorganizowany system realizacji przyszłej polityki spójności społecznej i gospodarczej?

Podczas gdy Agenda 2000 wprowadziła wiele pozytywnych zmian na rzecz poprawy systemu realizacji polityki, które opisane są w Raporcie, w obliczu rozszerzenia konieczne jest przeorientowanie priorytetów oraz potrzeba osiągania większej wartości dodanej w stosunku do środków, jakimi dysponuje polityka spójności.

Na tym etapie możliwe jest jedynie rozważanie ogólnych zagadnień oraz różnych opcji. Rolą Trzeciego Raportu Spójności za trzy lata będzie określenie sposobów realizacji polityki spójności.

Podstawowe zasady opisane poniżej są następujące:

- skuteczne ukierunkowanie (koncentracja) ograniczonych środków, jakie dostępne będą w rozszerzonej Unii,
- szczególne wyzwaniem jakim obecnie jest rozszerzenie,
- polityka spójności w rozszerzonej Unii po roku 2006, z uwzględnieniem aspektów finansowych.

Skuteczne ukierunkowanie (koncentracja) ograniczonych środków, jakie dostępne będą w rozszerzonej Unii

Punktem wyjściowym jest stwierdzenie, iż przyszła polityka spójności powinna obejmować nie tylko nowe Kraje Członkowskie i ich regiony, ale również regiony obecnych 15 krajów UE, w których analiza niniejszego Raportu potwierdza istnienie głębokich różnic terytorialnych i regionalnych.

Jasne jest jednak, że wraz z rozpoczęciem nowego okresu programowania w roku 2007, obecność w Unii nowych Krajów Członkowskich składających się wyłącznie z regionów wymagających wsparcia rozwoju gospodarczego, spowoduje konieczność przeorientowania celów i wysiłków, tak aby możliwe było szybkie osiągnięcie standardów istniejących w Unii. Jednocześnie jednak, słabiej rozwinięte regiony 15 krajów UE będą nadal potrzebowały pomocy, pomimo, iż relatywnie ich potrzeby i problemy będą wydawały się znacznie mniejsze. Podstawowe zasady muszą pozostać niezmiennie, chociaż konieczne będzie skoncentrowanie ograniczonych środków na ograniczonej liczbie problemów Wspólnotowych i obszarów, tak aby osiągnąć niezbędną masę krytyczną.

Utrzymanie jako priorytetowego wsparcia dla regionów, których rozwój jest opóźniony

Dla mniej zamożnych regionów, utrzymanie bezpośredniego sposobu wyznaczania obszarów wsparcia (zoning) (patrz ramka), z powodu konieczności zachowania obiektywizmu i przejrzystości, jest najlepszą metodą koncentracji pomocy w regionach o największych problemach.

Stosowanie jako kryterium wskaźnika PKB na jednego mieszkańca (mierzonego według parytetów siły nabywczej – PPS) na poziomie jednostki administracyjnej (regiony NUTS 2) wydaje się ciągle być właściwe, na co wskazują analizy porównawcze prezentowane w pierwszej części Raportu. Dla zapewnienia przejrzystości oraz skuteczności, jednak, konieczne jest określenie zasad odnoszących się do definicji jednostek terytorialnych dla celów statystycznych – np. regionów.

Jak powinien być wyznaczany próg uprawniający do uzyskania pomocy? (eligibility)

Próg uprawniający do uzyskania pomocy (obecnie ustanowiony na poziomie 75% średniego PKB na jednego mieszkańca w krajach UE, patrz ramka) musi być określony w oparciu o dwa następujące założenia.

Po pierwsze, rozszerzenie automatycznie, znacznie zredukuje wysokość PKB na jednego mieszkańca Unii. Bazując na najnowszych dostępnych danych (rok 1998), zastosowanie progu 75% PKB na mieszkańca Unii składającej się z 27 Państw Członkowskich, spowodowałoby redukcję o połowę, liczby mieszkańców obecnych 15 krajów UE, objętych Celem 1 funduszy strukturalnych. Powstaje więc pytanie jak powinny być traktowane regiony 15 krajów UE, których rozwój, w kategoriach obiektywnych, znacznie poprawił się, pomimo, iż warunki w nich panujące są takie same jak przed rozszerzeniem.

Po drugie, różnice pomiędzy regionami, których rozwój jest opóźniony, w rozszerzonej Unii Europejskiej będą znacznie większe niż obecnie, poziom PKB na jednego mieszkańca w niektórych regionach będzie wynosił około trzech czwartych średniej Unijnej, w innych zaś zaledwie jedną czwartą. Nie tylko ilość regionów kwalifikujących się do uzyskania pomocy zwiększy się, ale również potrzeby będą olbrzymie.

Metody wyznaczania regionów i obszarów uprawnionych do pomocy

Różne Cele i Inicjatywy Wspólnotowe Funduszy Strukturalnych są obecnie ukierunkowane pionowo (regionalnie) lub horyzontalnie (tematycznie).

Horyzontalne ukierunkowanie stosowane jest w przypadku obecnego Celu 3 finansowanego w ramach Europejskiego Funduszu Socjalnego, który stał się instrumentem wspólnotowym wspierającym Europejską Strategię Zatrudnienia na poziomie narodowym. Zgodnie z tym podejściem, działania ukierunkowane na poprawę edukacji narodowej i systemów szkolenia mogą być wspierane w całej Unii w ramach limitu dostępnych środków.

Podejście skoncentrowane na regionach zaczyna się od określenia listy regionów i obszarów uprawnionych do pomocy. Działania mogą być wspierane tylko w ramach tych społeczności. W praktyce, zostały tutaj użyte dwie metody:

Bezpośredni podział na strefy

Komisja opracowuje wyłączną listę obszarów uprawnionych do pomocy. Mogą być one wyznaczone we współpracy z narodowymi władzami, tak jak w przypadku obecnego Celu 2, lub przez samą Komisję na podstawie statystycznych kryteriów zastosowanych wobec Wspólnoty jako całości, jak w przypadku obecnego Celu 1.

Metoda ta umożliwia koncentrację interwencji na obszarach uprawnionych do pomocy w sposób bezpośredni i przejrzysty. W przypadku Celu 1, zastosowanie kryterium niskiego PKB na jednego mieszkańca (określonego na poziomie niższym od 75% przeciętnej wielkości w UE), wyrażonych w postaci parytetu siły nabywczej, który jest prostym, czytelnym i relatywnie mocnym wskaźnikiem, umożliwiło obiektywne sporządzenie listy regionów otrzymujących pomoc w okresie 2000-2006.

Jednakże bezpośrednie wyznaczanie stref pozbawione jest elastyczności w stosunku do zmieniających się warunków w regionach, co w przypadku Celu 2, doprowadziło do tego, że Komisja została bezpośrednio włączona w proces określania bardzo szczegółowych map, czyli zadania, wobec którego kompetencje i trafność wyboru Komisji są wątpliwe. W szczególności, na obszarach poza większymi, najslabiej rozwiniętymi regionami, Komisja nie posiada wystarczającej ilości danych statystycznych i innych informacji koniecznych do określenia obszarów problemowych, a zadanie to utrudnione było poprzez coraz większą złożoność samych problemów i ich przestrzennego umiejscowienia.

Pośrednie wyznaczanie stref

W metodzie tej, obszary uprawnione do pomocy wyznaczane są przez rządy narodowe na podstawie zbioru parametrów określonych przez Komisję. Podejście to zostało przyjęte przez kilka Inicjatyw Wspólnotowych.

Pośrednie wyznaczanie stref posiada zaletę elastyczności i umożliwia rozwiązywanie problemów umieszczonych w Celu 2, tak długo jak dostępne środki osiągną masę krytyczną konieczną do uzyskania efektywności (tak jak w przypadku URBAN). Metoda ta może być zastosowana w politykach ukierunkowanych poziomo i kilka państw członkowskich zdecydowało się z własnej inicjatywy wprowadzić regionalne ukierunkowanie w interwencji w ramach Celu 3.

Jeżeli występuje współfinansowanie ze strony państwa, ważne jest aby były przestrzegane zasady udzielania pomocy państwowej (geograficzne jak i branżowe).

Cztery sposoby określania obszarów i wsparcia przejściowego

Biorąc powyższe pod uwagę, realizacja Wspólnotowej polityki spójności w stosunku do regionów słabiej rozwiniętych może przyjąć jedną z poniżej przedstawionych czterech form:

- zastosowanie obecnego progu 75% niezależnie od ilości krajów wchodzących do Unii. Opcja ta sama w sobie powodowałaby eliminację dużej liczby regionów w obecnych 15 krajach UE. Ich przyszłe kwalifikowanie się do otrzymania pomocy zależałoby od priorytetów i kryteriów przyjętych dla regionów innych niż nisko rozwinięte.
- takie samo podejście, ale wszystkie regiony powyżej tego progu (75% - *dopisek tłumacza*) obecnie zakwalifikowane do Celu 1, otrzymałyby przejściową pomoc (phasing-out), której wartość byłaby tym wyższa im poziom PKB zbliżałby się do progu uprawniającego do pomocy. Dwa stopnie pomocy przejściowej byłyby rozważane, jedna obejmowałaby regiony, których konwergencja pod koniec okresu 2000 – 2006 nie wskazywałaby na ich opóźnienie w rozwoju w 15 krajach UE, inna zaś, dla tych regionów, których PKB byłoby poniżej 75% średniej unijnej, gdyby nie nastąpiło rozszerzenie.
- ustanowienie progu na poziomie wyższym niż 75% średniego unijnego PKB na jednego mieszkańca, do poziomu, który pozwoliłby na zredukowanie lub nawet wyeliminowanie automatycznego wykluczenia tych regionów z 15 państw UE, z powodu obniżenia średniego unijnego PKB na mieszkańca po rozszerzeniu. Powinien jednak także wyeliminować te regiony, które nie kwalifikowałyby się do wsparcia w końcu obecnego okresu, nawet gdyby nie doszło do rozszerzenia.
- ustanowienie dwóch progów kwalifikacji, jednego dla regionów z UE15 i jednego dla krajów kandydujących, prowadziłoby to *de facto* do ustanowienia dwóch kategorii regionów o niskim poziomie rozwoju. Mogłoby to mieć podobny rezultat do rozwiązania proponowanego wcześniej, dotyczącego aspektów finansowych, w którym wysokość pomocy ze środków unijnych na mieszkańca uzależniona jest od stopnia zamożności regionu.

Dalsze rozważania dotyczą poziomu dofinansowania (stosunek wsparcia Wspólnoty do wsparcia krajowego). Po rozszerzeniu, przepaść zamożności pomiędzy grupami regionów określonych jako najslabiej rozwinięte będzie tak wielka, że może być konieczne określenie maksymalnego stopnia dofinansowania (stosunkowo wysokiego), tak aby odzwierciedlał on mniejszą zamożność ale również możliwości budżetowe najbiedniejszych Krajów Członkowskich.

Podział środków w oparciu o obiektywne kryteria

W świetle istniejących potrzeb, trudno byłoby uzasadnić przypadek redukcji środków finansowych alokowanych do słabo rozwiniętych regionów – z uwzględnieniem wsparcia przejściowego – jako części wszystkich dostępnych środków.

Podstawowym pytaniem jest, jak zapewnić możliwie jak najbardziej obiektywny podział środków finansowych, stosownie do potrzeb. Decyzja w tej dziedzinie, zgodnie z Agendą 2000, odnotowuje znaczny postęp, jeśli chodzi o obiektywne kryteria stosowane w całej Wspólnocie, przynajmniej w odniesieniu do regionów najslabiej rozwiniętych. Jest to jeden z najważniejszych rezultatów stosowania Agendy 2000. Ten sposób postępowania powinien być utrzymany w przyszłości jako główny element *acquis* w obszarze spójności.

Należy jednak udzielić odpowiedzi na kilka pytań, łącznie z poniższymi:

- czy istniejące kryteria, które są stosowane – populacja, zamożność regionalna i krajowa, bezrobocie – powinny w następnej rundzie być rozszerzone o stopę zatrudnienia, mając na względzie obecne perspektywy dla rynku pracy i wnioski Rady Europejskiej z Lizbony w tej kwestii? Pytanie to musi zostać rozważone w świetle sposobu w jaki bezrobocie strukturalne rośnie na obszarach objętych Celem 1 w ciągu ostatnich kilku lat. Obecnie wiele z tych regionów ma nadal bardzo wysoką stopę bezrobocia.
- czy różnice strukturalne pomiędzy regionami a średnią unijną powinny być częścią kryteriów alokowania funduszy?
- czy rezerwa motywacyjna (performance reserve) powinna stać się bardziej znaczącą częścią środków Funduszy Strukturalnych? Oczywiście byłoby wskazane wzmocnienie warunkowości tego instrumentu

w celu osiągnięcia oczekiwanych rezultatów, w tym w stosunku do prowadzenia modelowego zarządzania finansami.

Utrzymanie i zastosowanie metodologii „celów” zależy w największym stopniu od połączonych wysiłków urzędu statystycznego Komisji, EUROSTATU i krajowych urzędów statystycznych, oraz od poprawy harmonizacji danych na poziomie Wspólnoty. Zebranie danych obejmujących również kraje kandydujące w tym dane nt. siły nabywczej pieniądza na poziomie regionalnym jest niezbędne dla przygotowania w przyszłości listy regionów o niskim poziomie rozwoju.

Dla pozostałego terytorium: pośrednie wyznaczanie obszarów?

Regiony słabo rozwinięte to nie tylko te posiadające problemy strukturalne. Polityka spójności musi nadal udzielać wsparcia innym częściom Unii, w celu promowania działań we wspólnym interesie. Niestety w świetle ograniczenia środków w porównaniu z regionami mniej rozwiniętymi, konieczne jest znalezienie sposobu wyznaczania celów, na jakie środki te będą mogły być przeznaczone.

Mając na uwadze problemy, które ujawniły się przy bezpośrednim wyznaczaniu obszarów objętych Celem 2 w okresie 2000-06, wydaje się, iż proces koncentracji środków przyniósłby bardziej satysfakcjonujące rezultaty w przypadku wybrania metody pośredniego wyznaczania obszarów. Należy podkreślić, że koncentracja środków jest integralną częścią procesu programowania (patrz ramka). Komisja nie będzie już tworzyła ostrych kryteriów uprawniających do otrzymania pomocy, wskaże tylko niski limit dostępnych środków finansowych - zarówno ze źródeł Wspólnotowych jak i krajowych – w celu zapewnienia, że środki, które zostaną zmobilizowane osiągną masę krytyczną i będą miały rzeczywisty efekt (jak w przypadku Inicjatywy URBAN).

W takich okolicznościach, programowanie różnych priorytetów musiałyby odbywać się w oparciu o alokację środków dokonywaną przez Kraje Członkowskie. Jest kilka sposobów w jaki można to zrealizować, ale najprostszym sposobem byłaby podział alokacji krajowej, wyznaczonej w oparciu o wskaźnik liczby ludności (z wyłączeniem regionów słabiej rozwiniętych), na regiony za pomocą wskaźnika lub wskaźników sytuacji społeczno-gospodarczej. W oparciu o alokację krajową, Państwa Członkowskie programowałyby działania na poziomie krajowym i regionalnym, wybierając ograniczoną liczbą obszarów priorytetowych w sposób przedstawiony powyżej. Strategiczna wizja priorytetów i możliwości, opracowana przez Komisję uwzględniająca przedmioty zainteresowania Wspólnoty, odgrywałaby ważną rolę w wyznaczaniu działań priorytetowych przez Kraje Członkowskie w kontekście Wspólnotowym.

Zależy rozważyć także krajowe metody programowania, koncentrując się szczególnie na roli Krajów Członkowskich i Komisji, w kontekście partnerstwa, technik prowadzenia analiz terytorialnych oraz sposobów kierowania działaniami Wspólnotowymi.

Przypadki szczególne

Jak wskazano w pierwszej części Raportu, obecne regiony graniczne osiągnęły ten sam stopień rozwoju co reszta Unii. Fakt ten jasno wskazuje wartość interwencji Wspólnotowych na tym polu.

W związku z tym należy od następnego okresu programowania włączyć programy współpracy przygranicznej do działań Funduszy Strukturalnych (“mainstreaming”).

Słabo rozwinięte regiony graniczne mogłyby oczywiście otrzymywać wsparcie w ten sam sposób jak każdy region spełniający ogólne kryteria.

Regiony oddalone Unii mają szczególne problemy z powodu ich odległości od reszty Unii, ich specjalna pozycja jest odzwierciedlona w Artykule 299 (2) Traktatu, który jako instrument polityki, pozwala Unii Europejskiej zapoczątkować i prowadzić działania na rzecz zapewnienia zintegrowania regionów odległych z Wspólnotą, biorąc pod uwagę ich wyjątkowy charakter.

W marcu 2000 roku Komisja przyjęła strategię na rzecz zrównoważonego rozwoju w regionach odległych. Wprowadza ona nowe inicjatywy w obszarze pomocy państwa, Funduszy Strukturalnych, polityki podatkowej i celnej, jak również wspieranie koordynacji Funduszy Strukturalnych z Europejskim Funduszem Rozwoju w obszarach dotyczących tych regionów. Komisja wzięła pod rozwagę jak ich potrzeby mogą być lepiej uwzględnione w przyszłej polityce spójności.

Szczególne wyzwania rozszerzenia w obecnym okresie

Od czasu reformy Funduszy Strukturalnych w roku 1988, monitorowanie, ewaluacja i kontrola Wspólnotowej polityki spójności były stopniowo wzmacniane.

W tym kontekście państwa kandydujące przygotowują się do wstąpienia do Unii. Obecnie, instrumenty przedakcesyjne wspierają te przygotowania, program PHARE w przyszłości, w ramach planowania średnioterminowego, przejdzie w większości w programy Celu 1. Celem programu PHARE jest również przygotowanie planowania przyszłego wsparcia z Funduszy Strukturalnych. Komisja musi podjąć wszystkie konieczne kroki w celu zapewnienia, że tak jak w przypadku 15 krajów UE, programy będą uwzględniać sytuację i określone trudności w nowych państwach członkowskich. Powinna pomóc zainteresowanym władzom określić ich programy zgodnie z priorytetami Wspólnoty.

Pytanie o zdolności administracyjne krajów kandydujących

Implementacja polityki rozwoju regionalnego jest nowym zadaniem władz krajów kandydujących, które mają do dyspozycji ograniczone środki. Rzeczywiście nie mają one tradycji prowadzenia takiej polityki oraz związanej z nią decentralizacji, jako, iż są to kraje przyzwyczajone do centralnego planowania.

Dlatego też niezwykle istotny jest proces tworzenia zdolności administracyjnej ('institutional building'), szczególnie w porównaniu z poprzednimi przypadkami rozszerzenia Unii, kiedy niezbędne było tylko proste dostosowanie polityk i narodowego prawodawstwa do potrzeb wdrażania Funduszy Strukturalnych.

Pierwszym celem jest stworzenie polityki na poziomie krajowym. Było to przedmiotem specjalnego programu pomocowego współfinansowanego z PHARE (SPP), który miał umożliwić krajom kandydującym przygotowanie się do wdrażania Funduszy Strukturalnych poprzez ustanowienie niezbędnych procedur i kompetentnych władz, szczególnie w obszarze koordynacji pomiędzy ministerstwami. Koniecznym jest także stworzenie specjalnych procedur budżetowych, aby współfinansować programy a także zarządzać i kontrolować wykorzystanie środków Wspólnotowych. Ponadto koniecznym jest wspieranie decentralizacji, która jest niezbędna dla osiągnięcia trzech głównych celów: umacniania demokracji, rozwoju partnerstwa oraz rozwoju efektywności gospodarczej.

Drugim aspektem jest zdefiniowanie strategii interwencji, niezbędnej dla zapewnienia skutecznego wykorzystania środków z Funduszy Strukturalnych oraz zmniejszania różnic rozwojowych zarówno w pojęciu globalnym jak i pomiędzy państwami, a także uniknięcia ryzyka nadmiernej koncentracji.

Kraje kandydujące muszą także zbudować zdolności administracyjne aby zdefiniować strategię, przygotować programy oraz zarządzać odpowiednimi budżetami, szczególnie środkami pochodzącymi z budżetu Wspólnoty, pod takimi samymi warunkami jak obecne Kraje Członkowskie. W trakcie negocjacji akcesyjnych, Komisja uważnie sprawdzi zdolności krajów kandydujących do wypełnienia wszystkich warunków niezbędnych do otrzymywania środków finansowych.

Środki finansowe do końca roku 2006

Zakładając, że kilka nowych Krajów Członkowskich przybędzie w bieżącym okresie programowania 2000 – 2006, należy rozważyć kilka kwestii związanych z finansowaniem w tym okresie.

Pierwsza kwestia wiąże się z perspektywą finansową do roku 2006, która została przyjęta przez Kraje Członkowskie na posiedzeniu Rady Europejskiej w Berlinie, obejmującą zarówno środki wspierania interwencji w 15 krajach UE, jak również w krajach kandydujących w okresie przed i po przystąpieniu. Po spotkaniu Rady Europejskiej w Nicei w grudniu 2000 roku, wydaje się prawdopodobnym, że pierwsze rozszerzenie będzie miało miejsce pomiędzy rokiem 2003 i 2004. Ten scenariusz różni się od tego, który był podstawą decyzji podjętej w Berlinie. Stąd konieczne będzie uwzględnienie rzeczywistej daty akcesji nowych Krajów Członkowskich.

Możliwe, że będzie konieczne wprowadzenie systemu, opartego na stopniowym zwiększaniu pomocy dla wspieranych regionów z przyszłych Państwach Członkowskich, gdzie wysokość środków z Funduszy

Strukturalnych będzie stopniowo zwiększana zgodnie z ich zdolności absorpcyjnych, co miało miejsce podczas dwóch poprzednich okresów programowania.

Druą kwestia dotyczy podziału środków pomiędzy Fundusz Spójności i Fundusze Strukturalne. Fundusze te, w efekcie będą sukcesorami funduszu ISPA w pierwszym przypadku oraz programów PHARE i SAPARD w drugim (w stosunku jedna trzecia do dwóch trzecich wg środków finansowych dostępnych w ramach tych programów). Alokowanie większej części środków, powiedzmy jednej trzeciej środków, do Funduszu Spójności wydaje się być uzasadnione potrzebami zainteresowanych krajów w odniesieniu do infrastruktury transportowej i środowiskowej.

Dwa inne zagadnienia, które wymagają rozstrzygnięcia to zwiększenie środków przyznanych pierwotnie na Fundusz Spójności w państwach kandydujących w stosunku do części przeznaczanej obecnie w 15 Państwach Członkowskich. Po pierwsze, zarządzanie pojedynczymi projektami może być bardziej odpowiednie dla władz, którym brakuje doświadczenia w programowaniu, po drugie, wyższy stopień dofinansowania oraz fakt, iż zasada dodatkowości nie stosuje się do Funduszu Spójności może ułatwić absorpcję środków Wspólnotowych.

Podział Funduszy Strukturalnych i Funduszu Spójności pomiędzy nowe Kraje Członkowskie będzie dokonany na podstawie takich samych zasad, metod i obiektywnych kryteriów, jakie stosuje się do obecnych Krajów Członkowskich.

Polityka spójności w rozszerzonej Unii po roku 2006, łącznie z niektórymi aspektami finansowymi.

Jak wyjaśnia raport, przyjęcie Agendy 2000 wprowadziło wiele ważnych zmian różnych aspektów stosowania polityki spójności. Ich celem było zwiększenie decentralizacji, wspieranie partnerstwa oraz włączenie ewaluacji w proces podejmowania decyzji. Wprowadzona została także bardziej rygorystyczna kontrola oraz zarządzanie finansowe oparte na jaśniejszym i bardziej efektywnym podziale obowiązków pomiędzy Krajami Członkowskimi i Komisją. Celem tego ostatniego była redukcja przypadków oszustw, a przede wszystkim nieprawidłowości, które stanowią większość spraw przedstawianych do rozwiązania Komisji.

Nowy system dopiero teraz zaczyna być stosowany. Następny Raport Spójności będzie zawierał pierwszą ocenę efektów tej zmiany, jednak niektóre elementy już teraz należy wziąć pod uwagę, wymagają one dalszego rozważenia w kontekście przygotowań do nowego okresu programowania po roku 2006.

W odniesieniu do **partnerstwa**, konieczna jest rosnąca tendencja do decentralizacji podejmowania decyzji w stosunku do polityk krajowych i Wspólnotowych. Niewątpliwie konieczne jest wzmocnienie roli władz regionalnych i lokalnych, na przykład przeniesienie programowania na poziom lokalny tam gdzie jest to uzasadnione. Ponadto, jeśli w przyszłości pośrednie wyznaczanie obszarów wsparcia będzie dokonywane metodą wskazywania celów, niezbędne jest zapewnienie udziału władz regionalnych i lokalnych.

Programowanie działań mogłoby odbywać się w dwóch fazach. Pierwszym krokiem byłoby opracowanie przez Komisję strategii globalnej uwzględniającej różne wymiary: gospodarczy, społeczny i terytorialny. Zostałaby ona opracowana z zaangażowaniem Państw Członkowskich na szczeblu krajowym i ponadnarodowym z uwzględnieniem priorytetów Wspólnotowych. Pozwoliłoby to alokację środków finansowych na każdy z priorytetów. Ponadto programowanie byłoby zdecentralizowane i odbywałoby się na właściwym poziomie, na przykład regionalnym, miejskim czy ponadnarodowym.

Dla regionów słabo rozwiniętych, zintegrowane programowanie pozostaje głównym sposobem uzyskania pozytywnych rezultatów w zakresie ich rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego. W celu wyłonienia najlepszych propozycji w sposób całkowicie przejrzysty, może być konieczne, przy wdrażaniu niektórych programów, użycie procedur przetargowych. Wybór mógłby być dokonywany na różnych poziomach (regionalnym, krajowym czy ponadnarodowym oraz we współpracy z Komisją) co wzmocniłoby powiązania pomiędzy osiągniętymi rezultatami i alokowanymi na nie środkami.

Zasada dodatkowości (additionality) (wymaganie aby środki Wspólne stanowiły uzupełnienie środków krajowych, a nie je wypierały czy zastępowały) została znacznie uproszczona w okresie 2000-06. Doświadczenie pokaże czy przyczyniło się to do zwiększenia wartości dodanej Wspólnotowej polityki

spójności. Jednocześnie, pozostaje to wielkością zagregowaną w tym sensie, że nie odnosi się ona do indywidualnego programu, ale do wszystkich programów danego Celu w konkretnym Kraju Członkowskim. Jest to brak przejrzystości i należy rozważyć możliwość wyliczenia dodatkowości raczej na poziomie programu niż (jak to jest obecnie) na poziomie Kraju Członkowskiego, szczególnie dla programów realizowanych w regionach słabiej rozwiniętych. W tym samym czasie, nie należy lekceważyć trudności uzyskania danych w tym obszarze oraz ciągłych prób poprawy tego stanu. Metodologia ta będzie ewaluowana w świetle doświadczeń we wdrażaniu zasady dodatkowości, która będzie miała miejsce w roku 2003 i 2005,

Ewaluacja została w końcu ustanowiona integralną częścią procedury programowania. Rezerwa motywacyjna (Performance reserve) jest ważną innowacją stworzoną w Agendzie 2000. Obecnie dyskutowany jest problem wzmocnienia powiązań między alokacją finansową i rezultatami, które mają być osiągnięte.

Poprawa komplementarności pomiędzy Funduszem Spójności i Funduszami Strukturalnymi

Fundusz Spójności, który został utworzony Traktatem, obejmuje Kraje Członkowskie w których PKB na mieszkańca jest niższe niż 90% średniej we Wspólnocie oraz które przyjęły program na rzecz konwergencji makroekonomicznej. Jako komplementarny do Funduszy Strukturalnych, udowodnił, że jest przydatnym instrumentem promującym inwestycje i pomagającym krajom kohezyjnym doścignąć pozostałe części Unii. Zagadnienia, które należy rozważyć to przyszła wysokość środków finansowych Funduszu w wartościach absolutnych oraz wzmocnienie koordynacji działań finansowanych z Funduszu Spójności i Funduszy Strukturalnych.

Traktat ogranicza pola działalności Funduszu Spójności do finansowania projektów inwestycyjnych w sieci transportowe oraz ochronę środowiska. Ponieważ Fundusz Spójności działa na poziomie krajowym konieczne jest zapewnienie wyboru takich projektów, które nie wpłyną na zwiększenie różnic regionalnych oraz nie będą koncentrowały się w lepiej rozwiniętych miastach stołecznych i otaczających je regionach.

Obecnie udział Funduszu Spójności w całkowitych wydatkach polityki strukturalnej w Krajach Spójności wynosi około 18%. Rozważania czy te same proporcje pomiędzy Funduszem Spójności a Funduszami Strukturalnymi powinny być utrzymane również w nowych Krajach Członkowskich będą prawdopodobnie podjęte po okresie przejściowym.

Alokacja środków Funduszu Spójności pomiędzy kraje beneficjentów powinna być oparta na czysto obiektywnych kryteriach, tak jak dzieje się to obecnie w przypadku Funduszy Strukturalnych. Potrzeba obiektywizmu wzrośnie i stanie się bardzo ważna dla wszystkich Państw Członkowskich po przystąpieniu nowych krajów.

Aby wzmocnić koordynację pomiędzy działaniami wspieranymi z Funduszu Spójności oraz tymi wspieranymi z Funduszy Strukturalnych, muszą one stać się częścią wspólnych ram. Fundusz Spójności powinien stać się jedynym instrumentem finansowania dużych inwestycji transportowych i środowiskowych w regionach słabo rozwiniętych.

Aspekty finansowe polityki spójności w rozszerzonej Unii po roku 2006

Przedstawione w raporcie fakty dotyczące dysproporcji narodowych, regionalnych, oraz społecznych wskazują zwiększoną potrzebę realizacji polityki spójności w rozszerzonej Unii. Analiza Części I Raportu wskazuje, że różnice gospodarcze i społeczne w Unii znacznie się pogłębią po rozszerzeniu. Zwiększy się więc wyzwanie, jakim jest zachowanie spójności społecznej i gospodarczej Unii. Niewątpliwie większość wysiłków finansowych będzie skierowanych do nowych Krajów Członkowskich. W sensie rzeczywistym, to wielkość środków finansowych pozostawionych do dyspozycji polityki spójności wyznaczy poziom ambicji Unii w stawieniu czoła problemom istniejącym w 15 krajach UE, szczególnie w regionach słabiej rozwiniętych. Stanowi to podstawę dyskusji nad wysokością budżetu przeznaczonego na politykę spójności. Podczas gdy jest zdecydowanie zbyt wcześnie by proponować wysokość budżetu polityki spójności po roku 2006 – który jest niemniej jednak częścią ogólnej dyskusji nad przyszłością polityki Wspólnotowej – konieczne jest przywołanie kilku cyfr i zasygnalizowanie kilku punktów odniesienia, aby wspomóc tę debatę.

Pomiędzy reformą z roku 1988 i rokiem 1999, Unia wzmocniła politykę spójności w sensie wysokości środków na nią przeznaczonych w wartościach absolutnych oraz relatywnych w stosunku do całego budżetu

Wspólnoty. W Agendzie 2000, Komisja początkowo zaproponowała utrzymanie poziomu wsparcia finansowego osiągniętego w roku 1999 dla całej piętnastki (0,46% PKB) przez cały okres 2000-2006. Niespodziewanie Rada Europejska w Berlinie zdecydowała o alokacji 213 miliardów na działania strukturalne, średnio 30 miliardów rocznie. Środki pomocy przedakcesyjnej (3 miliardy) oraz kwoty zarezerwowane dla krajów, które przystąpią do Unii pomiędzy rokiem 2002 a 2006 tworzą dodatkową część całkowitego pakietu przeznaczanego na politykę spójności. Ponadto środki polityki spójności przeznaczone dla nowych Krajów Członkowskich *po* przystąpieniu zostały zapisane rosnąco i w roku 2006 mają osiągnąć 12 miliardów.

Decyzje te w sumie dają kwotę w wysokości 0,45% PKB w rozszerzonej Unii składającej się w roku 2006 z 21 Krajów Członkowskich, dokładnie na tym samym poziomie jak na początku okresu, w którym Unia składała się z 15 członków.

Niekoniecznie takie same proporcje muszą zostać przyjęte jako punkt odniesienia dla określenia wysokości przyszłych środków spójności, ale musi istnieć przekonanie, że w celu zapewnienia wiarygodności, polityka regionalna i spójności musi przeznaczać środki współmierne do potrzeb w określonych warunkach.

Rozszerzenie a wysokość środków

Zgodnie z obecnie obowiązującymi zasadami, w okresie 2000-06, środki uzyskiwane z Funduszy Strukturalnych i Spójności mogą wynosić maksymalnie 4% krajowego PKB rocznie w każdym z Krajów Członkowskich. Kwota ta, będąca odzwierciedleniem sytuacji w obecnych państwach członkowskich, jest wynikiem starań zmierzających do utrzymania wysokości transferów środków z Unii na poziomie, który gwarantuje ich wykorzystanie przez administracje państw otrzymujących pomoc, jest limitem, który ma istotne konsekwencje dla najsłabiej rozwijających się państw kandydujących kiedy przystąpią one do Unii.

W nowej sytuacji, należy rozważyć następujące ograniczenia:

- realizacja celu spójności, szczególnie wielkie potrzeby krajów kandydujących,
- należy wziąć pod uwagę możliwości absorpcji tych krajów pod względem gospodarczym, finansowym i administracyjnym.

Wzięcie pod uwagę relatywnej zamożności tych krajów uwidoczniliby ryzyko związane ze zdolnością absorpcji oraz bilansem wydatków publicznych. Konsekwentnie, odpowiedź na pytanie o pułap byłaby tylko konieczna w wyjątkowych okolicznościach, jak na przykład projekty finansowane z Funduszu Spójności o szczególnym znaczeniu dla Wspólnoty.

Kontynuacja pomocy przedakcesyjnej dla pozostałych krajów kandydujących

Pomoc finansowa w okresie przedakcesyjnym, zmodyfikowana jeśli to będzie konieczne, będzie kontynuowana w stosunku do krajów kandydujących, które nie wstąpią do Unii przed 1 stycznia 2007 roku. Wysokość środków musi wynikać z obiektywnej oceny potrzeb, zdolności absorpcji oraz liczby krajów otrzymujących pomoc.

Zwiększanie udziału innych polityk

Polityki Wspólnotowe mają własne priorytety, zaś ich wpływ na spójność w wielu przypadkach jest trudny do oszacowania. Niezbędne jest, jako uzupełnienie zwiększonej koncentracji geograficznej i tematycznej Funduszy, zapewnienie synergii i komplementarności pomiędzy polityką spójności a innymi politykami wspólnotowymi.

Pewne polityki wspólnotowe pośrednio uczestniczą we wspieraniu spójności społecznej i gospodarczej przez tworzenie bardziej sprzyjających warunków rozwoju słabiej rozwiniętym gospodarczo Krajom Członkowskim i regionom.

Jest to prawdą w przypadku Unii Gospodarczej i Walutowej, która pomaga osiągnąć stabilność makroekonomiczną szczególnie w krajach kohezyjnych, która wspierając inwestycje i wzrost gospodarczy jest koniecznym, ale nie wystarczającym warunkiem osiągnięcia rzeczywistej konwergencji.

To samo dotyczy rynku wewnętrznego, który, razem z reformami strukturalnymi, ma ważny wpływ na spójność społeczną w regionach. Unia podejmuje wiele wysiłków aby zreformować rynku produktów, kapitału i pracy. Zmniejszanie różnic pomiędzy regionami wymaga inwestycji ukierunkowanych na zwiększanie potencjału gospodarczego regionów słabiej rozwiniętych. Szybszy wzrost nie prowadzi

automatycznie do większej integracji regionów i redukcji różnic dochodów. Stąd kolejne reformy, likwidacja barier hamujących konkurencję na niektórych rynkach, szczególnie w usługach, oraz wsparcie z polityki spójności jest potrzebne, aby czerpać wszystkie korzyści z procesu przyspieszonego rozwoju w niektórych Krajach Członkowskich oraz aby zmniejszyć istniejące nierówności pomiędzy regionami.

Unia Gospodarcza i Walutowa jak również rynek wewnętrzny muszą być wspierane przez polityki towarzyszące tak, aby wszystkie Kraje Członkowskie i regiony mogły w pełni korzystać z integracji gospodarczej i monetarnej. Pod tym względem, utrzymanie wydatków strukturalnych uzupełniających Fundusz Strukturalne, szczególnie w dziedzinie edukacji, szkoleń i zatrudnienia, jak również rozwoju badań i technologii jest niezbędne dla całkowitej efektywności polityki spójności.

Polityki konkurencyjności oraz spójności uzupełniają się, od kiedy pułap wprowadzony pomocą państwa na szczeblu regionalnym jest bardziej korzystny dla mniej zamożnych krajów. Ten kierunek polityki musi być realizowany dalej w celu stworzenia bardziej sprawiedliwych warunków dla konkurencyjności, uwzględniając rolę, jaką odgrywają różne usługi w spójności terytorialnej.

Europejska Strategia Zatrudnienia jest niezbędna dla zapewnienia spójności. Musi ona jednak być dostosowana do różnych okoliczności regionalnych i lokalnych, tak aby mogła ona lepiej odpowiedzieć na różne reakcje rynków pracy. Cel ten został wzięty pod uwagę w działaniach wspieranych przez środki Funduszy Strukturalnych w okresie od 2000 do 2006 roku. Budżety krajowe jednak nie precyzują jasno sposobu w jaki cele strategiczne są przekładane na zobowiązania finansowe, trudno więc zidentyfikować takie działania.

Inne polityki Wspólnotowe mają ważny wpływ na strukturę terytorialną Unii

Wspólna Polityka Rolna (WPR) w większości osiągnęła postawione cele, które koncentrują się na poprawie konkurencyjności europejskiego rolnictwa. Zmiana we WPR oznacza, iż jest ona bardziej korzystna dla krajów spójności czerpiących więcej korzyści niż wcześniej, ale jej wkład w spójność terytorialną jest bardzo zróżnicowany i zależy od regionalnych systemów produkcji rolnej. Drugi filar WPR, polityka rozwoju obszarów wiejskich, musi być realizowana na inną skalę, szczególnie na obszarach, na których zmiany kontynuowane w polityce rolnej są najbardziej zaawansowane.

W niektórych obszarach przybrzeżnych, rybołówstwo ma bardzo znaczny udział w zatrudnieniu. Największym wyzwaniem dla Wspólnej Polityki Rybołówstwa jest zachowanie równowagi pomiędzy zasobami ryb a rybołówstwem. Ponieważ działania związane z rybołówstwem koncentrują się na obszarach słabo rozwiniętych konieczne jest wspomaganie zachodzącej dywersyfikacji przy zastosowaniu polityk społecznych i gospodarczych.

Trans-europejskie sieci transportowe są instrumentem rozwoju terytorialnego i mogą mieć znaczny wpływ na różnice regionalne, jak to zostało podkreślone w Europejskiej Perspektywie Rozwoju Przestrzennego (European Spatial Development Perspective - ESDP). Musi być jednak zachowana komplementarność pomiędzy polityką wielkich sieci transportowych i programami Funduszy Strukturalnych. Natomiast kiedy wytyczne transeuropejskich sieci transportowych zostaną zmienione, większą uwagę należy skupić na celu spójności.

Wszystkie analizy dokonywane w Raporcie Spójności wskazują duże znaczenie badań i innowacyjności dla konkurencyjności. Pomimo pewnego postępu dokonanego w 5-tym Programie Ramowym, badania i rozwój (RTD) wciąż koncentrują się głównie w regionach centralnych i najbardziej konkurencyjnych. Aby urzeczywistnić Europejski Obszar Badań, należy skupić uwagę na regionalnym wymiarze badań i rozwoju poprzez współpracę i poprawę koordynacji z Funduszami Strukturalnymi. Wyzwaniem na tym polu jest zapewnienie pełnego uczestnictwa i partnerstwa regionów słabo rozwiniętych.

Polityka ochrony środowiska naturalnego, wraz ze spójnością gospodarczą i społeczną, jest jednym z trzech filarów zrównoważonego rozwoju. Polityka ta powinna w większym stopniu uwzględniać różnice terytorialne i cechy szczególne jak również wpływ finansowy jej działań na regiony.

Wspólnotowy system budżetowy i spójność

Jeśli chodzi o całkowity Budżet Unii, równowaga pomiędzy wkładem do budżetu a rozdziałem wydatków dla każdego z Krajów Członkowskich nie jest celem samym w sobie. Wkład indywidualnych Państw Członkowskich staje się jednak bardziej proporcjonalny do PKB. Wydatki Unii odzwierciedlają treść i priorytety polityk Wspólnotowych, za wyjątkiem wydatków na spójność, które są odwrotnie proporcjonalne do wysokości PKB na jednego mieszkańca w regionie.

Wzmocnienie udziału innych polityk w wysiłkach podejmowanych na rzecz osiągnięcia spójności

Wraz z rozszerzeniem, globalizacją gospodarki i rozwojem społeczeństwa wiedzy, Unia doświadcza bezprecedensowych zmian gospodarczych i społecznych. Koniecznym jest, więc aby inne polityki zwiększyły swój udział w dążeniu do osiągnięcia spójności gospodarczej i społecznej, zgodnie z postanowieniami Traktatu.

Ważne jest rozważenie odpowiedzi na większą potrzebę spójności, komplementarności i efektywności polityk Wspólnotowych i instrumentów koniecznych do realizacji tego celu. Rozważania te tworzą jedną z części prac zainicjowanych w *Białej Księdze Rządzenia (White Paper on Governance)*.

31 stycznia 2001

DRUGI RAPORT **NA TEMAT SPÓJNOŚCI GOSPODARCZEJ I SPOŁECZNEJ**

10 PYTAŃ do PUBLICZNEJ DEBATY nad PRZYSZŁOŚCIĄ **POLITYKI SPÓJNOŚCI**

1. Jaka będzie rola polityki spójności w rozszerzonej Unii składającej się z prawie 30 Krajów Członkowskich w kontekście gwałtownych zmian społecznych i gospodarczych? Jak można pogłębić konwergencję gospodarczą i zachować europejski model społeczeństwa?
2. Co należy uczynić by polityki wspólnotowe były bardziej spójne? Jak udział innych polityk wspólnotowych powinien przyczyniać się do poprawy spójności?
3. Jak należy zmodyfikować politykę spójności, aby przygotować ją do rozszerzenia Unii? Czy polityka spójności powinna realizować spójność terytorialną w celu uwzględnienia głównych różnic przestrzennych w Unii?
4. Jak polityka spójności może koncentrować się na działaniach, które mają wysoką wartość dodaną dla Wspólnoty?
5. Jakie powinny być priorytety, aby spowodować trwałe i zrównoważony rozwój terytorialny Unii?
6. Jak powinna być wspierana konwergencja gospodarcza słabiej rozwiniętych regionów Unii?
7. Jakiego rodzaju interwencje wspólnotowe są potrzebne w innych regionach?
8. Jakiego rodzaju metody powinny być użyte przy podziale środków pomiędzy Kraje Członkowskie i pomiędzy regiony?
9. Jakimi zasadami powinny kierować się interwencje Wspólnotowe?
10. Jaka powinna być odpowiedź na zwiększone potrzeby dotyczące gospodarczych, społecznych i terytorialnych zagadnień spójności?

Część I — Sytuacja aktualna i kierunki zmian

I. 1	Spójność gospodarcza	39
I. 2	Spójność społeczna	52
I. 3	Spójność terytorialna: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju.....	66
I. 4	Czynniki determinujące rzeczywiste kryteria konwergencji	74

Ogólny przegląd zagadnień gospodarczych w Europie

Gospodarka Unii Europejskiej w dużym stopniu opiera się na usługach, które obecnie obejmują 67% produkcji i 66% zatrudnienia. W obu przypadkach odnotowano wzrost w ciągu 10 lat o pięć punktów procentowych. Rozwój usług pociąga za sobą spadek znaczenia produkcji i rolnictwa.

Prawdopodobnie wzrost znaczenia sektora usług będzie postępował nadal. Natomiast rolnictwo i produkcja będą konsolidować się w rejonach charakteryzujących się wysokim udziałem wartości dodanej, a w pozostałych rejonach zarówno produkcja, jak i zatrudnienie, będą się zmniejszać. W większości krajów kandydujących produkcja i zatrudnienie koncentrują się w podsektorach charakteryzujących się niższą wartością dodaną, co sugeruje konieczność kontynuowania restrukturyzacji w przyszłości.

Rosnąca wymiana handlowa oraz wzrost bezpośrednich inwestycji zagranicznych oznacza stopniowe otwarcie gospodarek narodowych w państwach Unii Europejskiej, zarówno na pozostałe Państwa Członkowskie, jak i na resztę świata. W 1999 roku eksport stanowił 32% PKB Unii Europejskiej, import - 31%. Obydwie liczby były najwyższe w historii Unii i potwierdzają długofalową tendencję wzrostową handlu w UE, pomimo pewnych zachwiań w poszczególnych fazach cyklu koniunkturalnego. Prognozy na przyszłość przewidują utrzymanie się tendencji wzrostowej eksportu i importu.

Okolo 60 % wymiany handlowej przypadało na wewnętrzny obszar Wspólnot, co ilustruje wzajemne powiązania państw Unii, aczkolwiek podobny wzrost zależności obserwuje się na całym świecie.

W ciągu następnych kilku lat, pozostając w konkurencyjnym otoczeniu, Unia Europejska będzie doświadczać następujących zmian, które wywierają będą znaczący wpływ na całą gospodarkę, a zwłaszcza na jej spójność:

- wzrost presji gospodarczej wywołany globalizacją, wzrost międzynarodowej konkurencji oraz restrukturyzacja poszczególnych sektorów. Ponieważ koncentracja sektorów występuje w poszczególnych regionach, a zatrudnienie w nich znajdują określone grupy społeczne, restrukturyzacja będzie najprawdopodobniej stanowić wyzwanie zarówno dla spójności regionalnej, jak i społecznej. Ponadto, globalizacja pociąga za sobą zwiększoną standaryzację oraz tendencję ku ujednocnianiu, więc możliwości, które otwiera powinny być zrównoważone potrzebą zachowania tożsamości kulturowej w różnych częściach UE;
- proces rozszerzenia Unii oraz wyzwanie związane z integracją państw kandydujących. Rozszerzenie Unii będzie miało w dłuższej perspektywie pozytywne skutki dla wszystkich, lecz jest prawdopodobne, iż wywoła krótkotrwałą presję w kierunku restrukturyzacji, ponieważ przedsiębiorstwa z państw kandydujących będą stawiać czoła zwiększonej konkurencyjności w kontekście, w którym niski dochód i produkcja stanowią już dzisiaj wyzwanie dla spójności;
- rewolucja informatyczna. Technologie informatyczne zmniejszają fizyczną izolację peryferyjnych części Unii, lecz powodują wzrost 'wirtualnej' izolacji, ponieważ dostęp do technologii w większym stopniu stanowi dziś klucz do rozwoju niż dostęp do rynków. Dlatego kluczowymi barierami rozwoju nie są koszty transportu lecz niski poziom edukacji i inne czynniki społeczne. Chociaż zmiany są jeszcze ciągle bardziej teoretyczne niż realne, jednak staną się bardziej rzeczywiste w ciągu najbliższych lat. Prawdopodobnie będą one wywierać korzystny wpływ na spójność regionalną, przybliżając słabiej rozwinięte peryferie do centrum, lecz ich oddziaływanie na spójność społeczną może mieć charakter destrukcyjny. W wyraźny sposób zyska na znaczeniu edukacja, która może pomóc uniknąć podziału społeczeństwa na wykształconych technologicznie i pozostających w tyle technologicznych 'analfabetów'.

Konwergencja i jej brak w praktyce gospodarczej

Różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi istnieją nadal, pomimo silnych tendencji do konwergencji. Obecnie można podzielić dzisiejszej Unii Europejskiej na dwie grupy państw biorąc pod uwagę produkt krajowy brutto (patrz Tabela A.1 w Aneksie). Istnieje wyraźny rozdźwięk pomiędzy Hiszpanią, Grecją i Portugalią, gdzie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca mierzony — w celu umożliwienia ukazania relatywnego poziomu zamożności — według standardów opartych na parytecie siły nabywczej wynosi zaledwie 67-82% średniej dla całej Wspólnoty, a pozostałymi państwami członkowskimi, gdzie jest on zbliżony lub wyższy od średniej unijnej. Sytuacja taka utrzymuje się pomimo znaczącej konwergencji uzyskanej przez te trzy państwa w ciągu ostatniej dekady. Traktując te trzy państwa jako jedną grupę, ich PKB na jednego mieszkańca wzrósł z 68% średniej unijnej w 1988 do 79% w roku 1999. Biorąc każde z tych państw oddzielnie — luka pomiędzy Grecją i Hiszpanią a średnim poziomem w UE zmniejszyła się w obydwu przypadkach o 9—10 punktów procentowych, a w przypadku Portugalii — o 17 punktów procentowych. Chociaż całkowita luka w wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w tych trzech krajach, w stosunku do pozostałych państw UE została zredukowana o jedną trzecią, w przypadku utrzymania bieżącego tempa konwergencji, minie kolejnych 20-30 lat zanim luka ta zostanie całkowicie wyeliminowana. Podkreśla to długofalowy charakter procesu osiągania konwergencji, choć kwestia, ile dokładnie czasu potrzeba do uzyskania całkowitej spójności, zależy od tego, czy i w jakim stopniu zmieniają się podstawowe warunki gospodarcze oraz od kontekstu w jakim następuje wzrost gospodarczy.

Pozytywnym przykładem w tej kwestii jest siła gospodarcza Irlandii, która przed dziesięciu laty była zaliczana do grupy najslabiej prosperujących państw Unii z PKB na jednego mieszkańca wynoszącym jedynie 70% średniej w UE, a obecnie wskaźnik ten przewyższa poziom średniej unijnej o 14 %.

W tym kontekście należy położyć nacisk na fakt, że konwergencja PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej jest uzależniona nie tylko od zróżnicowanego tempa wzrostu produkcji oraz szybszego tempa wzrostu PKB w państwach objętych polityką spójności w porównaniu do pozostałych Państw Członkowskich, lecz również od względnych wahań cen, wpływających na zakres dostosowania wartości siły nabywczej (patrz informacje w ramce poświęcone PKB i innym wskaźnikom regionalnej gospodarki).

Skala nierówności pomiędzy niektórymi regionami Unii Europejskiej jest nawet szersza⁴. (Mapa 1 i Tabela 1). Na 10 % regionów charakteryzujących się najwyższym poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca składają się w dużej części stolice północnych państw członkowskich oraz najbardziej zamożne regiony południowych Niemiec i północnych Włoch. Poszerzenie tej listy do 25% najzamożniejszych regionów powoduje dołączenie wielu regionów Wielkiej Brytanii, niektórych regionów Austrii, Belgii i Holandii, a także Madrytu i Rzymu (Lazio). Grupa 10 % regionów o najniższym poziomie PKB obejmuje głównie części Grecji, francuskie departamenty zamorskie oraz niektóre regiony Portugalii, Hiszpanii i południowych Włoch, podczas gdy grupa 25 % najmniej zamożnych regionów — dodatkowo wiele innych regionów Hiszpanii i Portugalii, pozostałą część południowych Włoch oraz wschodnie Niemcy, a także niektóre peryferyjne regiony Francji i Wielkiej Brytanii.

⁴ W Pierwszym Raplocie Spójności oraz w Piątym i Szóstym Raplocie Okresowym, do pomiaru nierówności korzystać z danych dotyczących 10 i 25 najbardziej i najmniej rozwiniętych regionów. Ponieważ regiony spełniające kryteria NUTS różnią się rozmiarami, może to skutkować błędnymi rezultatami w odniesieniu do danego okresu czasu — jeśli liczba ludności zamieszkałej na danym obszarze znacznie się różni. Problem stanie się jeszcze bardziej widoczny po uwzględnieniu państw kandydackich, biorąc pod uwagę fakt, iż liczba regionów spełniających kryteria NUTS 2 wzrosła do 260. Dlatego dane liczbowe zawarte w tekście odnoszą się do regionów o najwyższym i najniższym poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, zamieszkiwanych odpowiednio przez 10 % lub 25% ludności UE.

Wykres 1 PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej z uwzględnieniem wartości ekstremalnych dla poszczególnych państw i regionów, 1998 r.

Indeks dla Grupy UE 26 = 100

Grupa państw UE 26 z wyjątkiem Malty

Wykaz państw (od lewej do prawej): Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja.

Nazwy regionów w oryginalnych wersjach językowych

Mapka 1 PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej z podziałem na regiony, 1998 r.

Indeks dla Grupy UE 26 = 100

Kolor szary: brak danych

Opis mapek przedstawiających obszary poza zasięgiem mapki (od góry):

Wyspy Kanaryjskie (Hiszpania), Gwadelupa (Francja), Martynika (Francja), Réunion (Francja), Gujana (Francja), Wyspy Azorskie (Portugalia), Madera (Portugalia), Cypr

Źródło: Eurostat

© Granice administracyjne według MEGRIN

Kontrast pomiędzy górną i dolną grupą 10 % regionów jest bardzo wyraźny. Najzamożniejsze regiony charakteryzują się średnim poziomem PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca przewyższającym o 60 % średni poziom UE lub o 45 % w przypadku nieuwzględnienia regionów, w których istotne znaczenie odgrywają dojazdy do pracy⁵, podczas gdy regiony najmniej zamożne posiadają PKB na poziomie prawie 40 % niższym od średniej unijnej. Innymi słowy, w 10 % najzamożniejszych regionów PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest około 2,5 razy wyższy niż w grupie 10 % regionów najbiedniejszych. Analogicznie 25 % najbogatszych regionów posiada poziom PKB dwukrotnie przewyższający poziom 25 % regionów najmniej zamożnych i wytwarza jedną trzecią globalnego PKB Unii Europejskiej w porównaniu do jednej szóstej wytwarzanej w drugiej grupie regionów.

Jednakże, w okresie od 1988 do 1998 roku zaszły znaczące procesy na drodze osiągnięcia konwergencji (patrz Mapa A.1). W dolnej grupie 10% regionów, PKB na jednego mieszkańca wzrósł z 55% średniej unijnej do 60%, chociaż w grupie 25 % najmniej zamożnych regionów jego poziom podniósł się z 66 % średniej unijnej do 68 %. (Powyższe wskaźniki wzrostu nie są aż tak wyraziste jak podano w Szóstym Raporcie Okresowym, gdzie grupy regionów o najwyższym i najniższym poziomie PKB zostały określone jedynie za pomocą liczby regionów zamiast liczby zamieszkałej na ich obszarze ludności). Ponownie, podkreśla to długofalową naturę procesu osiągnięcia spójności, ponieważ różnica pomiędzy grupą 10 % najmniej zamożnych regionów a średnią Unii Europejskiej zmniejszyła się w okresie wspomnianych 10 lat zaledwie o 11%.

⁵ Są to regiony traktowane przez EUROSTAT za posiadające relatywnie wysoki lub niski poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w dużej mierze w związku z dojazdami do pracy, w odniesieniu do których pomija się przypadki, gdy PKB w dużej mierze jest wytwarzany przez ludzi zamieszkujących poza regionem lub gdy ludność zamieszkała w danym regionie w znacznym stopniu osiąga swe dochody poza jego obszarem. Patrz EUROSTAT (2000) „Statistics in focus”, Temat 1, 1/2000.

Dysproporcje regionalne w obrębie poszczególnych państw są znaczne lecz ich poziom może wykazywać tendencję do stabilizacji

Poza dysproporcjami regionalnymi w odniesieniu do całego obszaru Unii Europejskiej należy dodać wiele przypadków różnic wewnątrz poszczególnych państw członkowskich (patrz Tabela A.2 i Wykres 1). Niejednolite regionalnie gospodarki Włoch i Niemiec są oczywistymi przykładami takiego stanu rzeczy, lecz w większości państw jeden lub kilka regionów ma PKB na jednego mieszkańca dużo wyższy lub niższy niż średnia krajowa. W szczególności stolice państw, takie jak Londyn czy Paryż (Ile de France) mają na ogół poziom PKB znacząco przewyższający średnią⁶, podczas gdy w wielu odległych i wiejskich regionach, takich jak Epir w Grecji, Kalabria we Włoszech i Wyspy Azorskie w Portugalii, PKB na jednego mieszkańca jest znacząco niższy niż na innych obszarach. To w zdecydowany sposób ilustruje fakt, że państwa nie mogą być traktowane jako gospodarki homogeniczne oraz iż należy uwzględniać zarówno regionalne jak i ogólnokrajowe cechy charakterystyczne i kierunki zmian.

Tendencja wzrostu różnic regionalnych, zanotowana w Pierwszym Raplocie Spójności (First Cohesion Report), polegająca na zwiększaniu się w czasie dysproporcji regionalnych w poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca zdaje się nadal utrzymywać w znaczącej części Państw Członkowskich, chociaż niektórych innych państwach dysproporcje pomiędzy regionami nieco się zmniejszyły (patrz Tabela A.3 i Wykres 2). Jednakże, obserwowane ostatnio zmniejszenie różnic, które miało miejsce w kilku Państwach Członkowskich, może mieć jedynie charakter cykliczny, ponieważ regiony opóźnione mają tendencję do większego nadrabiania różnic w okresach wzrostu gospodarczego niż podczas recesji⁷.

Tabela 1 Najzamożniejsze i najmniej zamożne regiony w Unii Europejskiej, 1988 — 1998			
<i>PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca</i>			
<i>Według parytetu siły nabywczej jako % średniej UE</i>			
Regiony	UE 15		UE 27
	1988	1998	1998
10 % +	155,3	160,9	176,9
10 % -	55,1	61,0	31,1
stosunek (10%+:10%-)	2,8	2,6	5,7
25 % +	134,1	137,1	152,0
25 % -	66,6	68,3	44,3
stosunek (25%+:25%-)	2,0	2,0	3,4

⁶ Częściowo taki stan rzeczy wynika z dojazdów do pracy i nieuwzględnieniu w liczbie mieszkańców ludzi posiadających rzeczywisty udział w wytwarzaniu PKB.

⁷ Jeśli chodzi o pełniejsze wyjaśnienie tego efektu — patrz Ramka zawarta w części 1.1 Szóstego Raportu Okresowego.

10%+ i 25%+: regiony o najwyższym PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej w Unii, obejmujące odpowiednio 10% i 25% ogólnej liczby ludności Unii

10%- i 25%-: regiony o najniższym PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej w Unii, obejmujące odpowiednio 10% i 25% ogólnej liczby ludności Unii

Źródło: Eurostat, obliczenia: DG REGIO

Wykres 2 Dysproporcje w poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 1987 — 1998

Standardowe odchylenie parytetu siły nabywczej (UE = 100)

EU 15 (według regionów)

EU 15 (według państw członkowskich)

Nowa linia podziału kryteriów NUTS

Bez uwzględnienia nowych Landów Niemiec

Znaczące dysproporcje utrzymują się, zwłaszcza w kilku gorzej prosperujących Państwach Członkowskich. Na przykład, choć PKB na jednego mieszkańca nie różni się znacząco pomiędzy regionami w Grecji, jednak w ostatnich latach otworzyła się luka pomiędzy głównym centrum aktywności gospodarczej wokół Aten i Salonik, a resztą kraju. Od czasu kiedy uległy zamknięciu lądowych szlaków transportowych wiodących do pozostałych państw Unii Europejskiej przez terytorium byłej Jugosławii, port morski i lotnisko w Atenach stały się głównymi punktami tranzytowymi dla wymiany handlowej z resztą świata. W konsekwencji, odległe regiony położone w głębi lądu i obszary górzyste pozostają jednymi z najbiedniejszych na kontynentalnym terytorium Unii Europejskiej.

W Hiszpanii, drugim co do wielkości, jeśli chodzi o obszar, państwie Unii, schemat rozwoju jest również zróżnicowany. Wartość PKB na jednego mieszkańca utrzymuje się na relatywnie wysokim poziomie w rejonie Madrytu i Katalonii i w ciągu ostatniej dekady wykazywał ciągły wzrost. Inne regiony na północy, przede wszystkim Nawarra i Kraj Basków, również osiągają dobre rezultaty, lecz obszary na odległym północnym wschodzie kraju i słabo rozwiniętym południu mają tendencję do gorszych wyników. Wzrost PKB w tych pierwszych był mniejszy niż średnia w UE, a w tych drugich, które należą do najmniej rozwiniętych obszarów UE, nie wzrósł prawie wcale. W podobny sposób pogłębiły się w Hiszpanii rozbieżności regionalne.

Rozbieżności są również głębokie w Portugalii, gdzie rozwój koncentruje się wzdłuż pasa wybrzeża, w Lizbonie, Oporto i Algarve, choć rozbieżności uległy zmniejszeniu w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Charakterystyczną cechą występującą w Szwecji i Finlandii w okresie dotkliwej recesji gospodarczej na początku lat dziewięćdziesiątych była migracja ludności ze słabo zaludnionych oddalonych obszarów położonych na północy (a w przypadku Finlandii również na wschodzie kraju). Migracja ludności z tych terenów trwa nadal od tamtego czasu, pomimo częściowego ożywienia i przewyciężenia spadku poziomu PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Głębokie i trwające od dawna rozbieżności są obserwowane pomiędzy północą i południem Włoch. Pomimo wzrostu gospodarczego na innych obszarach, Mezzogiorno trwa w stagnacji na poziomie 60-70% średniej UE. Jedynie region Basilicata w ciągu ostatniej dekady zanotował znaczący wzrost, lecz nawet tam PKB na jednego mieszkańca wzrósł jedynie z 63% średniej unijnej do 72% w okresie 1988 do 1998 roku.

Wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej w nowych landach Niemiec gdzie tempo wzrostu było bardzo duże w pierwszych latach po zjednoczeniu w 1998 r. również oscylowała wokół poziomu 68 — 70 % średniej UE.

Skala rozbieżności ulega podwojeniu w przypadku państw kandydujących

Warto przeanalizować rozbieżności, jakie istniałyby w Unii Europejskiej w chwili obecnej w przypadku wspólnego zestawienia wszystkich krajów kandydackich⁸ z dzisiejszą piętnastką Państw Członkowskich. Jednakże należy wziąć pod uwagę fakt, że w momencie, gdy kraje kandydujące znajdują się w Unii, ich PKB na jednego mieszkańca być może będzie większy niż obecnie, co zależy od ich wyników gospodarczych w okresie przejściowym oraz od skutków akcesji.

Wykres 3 PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej, 1999 r.

Indeks dla grupy UE 26 = 100

Średnia dla grupy 3

Średnia dla grupy UE 26 = 100

Średnia dla grupy 2

Średnia dla grupy 1

Wykaz państw (od lewej do prawej): Luksemburg, Dania, Irlandia, Austria, Belgia, Niemcy, Szwecja, Wielka Brytania, Finlandia, Włochy, Francja, Hiszpania, Cypr, Portugalia, Słowenia, Grecja, Czechy, Węgry, Słowacja, Polska, Estonia, Litwa, Łotwa, Rumunia, Bułgaria, państwa kandydackie ogółem, grupa 15 państw członkowskich UE ogółem

Trzeba również wziąć pod uwagę znaczące różnice pomiędzy krajami kandydującymi, nie tylko jeśli chodzi o PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, lecz także w świetle ich wyników gospodarczych od momentu rozpoczęcia przemian gospodarczych, co częściowo odzwierciedla tempo i zasięg reform podejmowanych w tym okresie (patrz Ramka).

Można wyróżnić trzy grupy państw spośród 27 krajów nowej, hipotetycznej Unii Europejskiej, z punktu widzenia wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca można — w miejsce obecnego podziału na dwie grupy — wyodrębnić trzy grupy państw (patrz Wykres 3). Dzisiejsze Kraje Członkowskie, oprócz Hiszpanii, Grecji i Portugalii, tworzą pierwszą grupę z PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca na poziomie 20% powyżej nowo utworzonej średniej. Wymienione wyżej trzy kraje objęte polityką spójności wraz z Cyprzem, Republiką Czeską, Słowenią i prawie na pewno Maltą (choć żadne dane uwzględniające parytet siły nabywczej nie są w odniesieniu do tego kraju dostępne) tworzą drugą grupę państw z PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca pomiędzy 68% (Czechy) i 95% (Hiszpania) średniej 27 państw przyszłej UE, podczas gdy pozostałe 8 państw starających się o członkostwo stanowi trzecią grupę z najniższą wartością PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (średnio tylko 40% przeciętnej dla UE27, choć w przypadku Słowacji i Węgier jest to 56-58%).

Rozszerzenie Unii stanowić więc będzie wyzwanie dla polityki spójności w dwóch wymiarach (Tabela 2). Po pierwsze, spowoduje ponad dwukrotne zwiększenie populacji zamieszkującej regiony o PKB na jednego mieszkańca mniejszym niż 75% obecnej średniej w Unii – 20 213 euro – z 71 milionów do 174 milionów lub z 19% ogólnej liczby mieszkańców 15 państw członkowskich Unii do 36 % ogólnej liczby mieszkańców hipotetycznej Unii składającej się z 27 Państw Członkowskich (lub do 26% ogólnej liczby ludności grupy UE 27 jeżeli średni poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca zostanie zredukowany do średniej obliczonej dla 27 państw, tj. 16 504 euro).

Po drugie, zostanie zwiększona intensywność oraz skala rozbieżności. W 1998 roku PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w najsłabiej rozwiniętych regionach Unii wynosił średnio 66% obecnej średniej unijnej. W słabo rozwiniętych regionach państw kandydujących analogiczne wartości były o wiele niższe (około 37 % obecnej średniej unijnej), tak że dwie grupy regionów razem posiadały PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniżej połowy (48 %) średniej.

⁸ Grupa ta obejmuje Estonię, Łotwę, Litwę, Polskę, Republikę Czeską, Słowację, Węgry, Słowenię, Rumunię, Bułgarię, Cypr i Maltę.

Rozwój gospodarczy państw kandydujących w ostatnich latach

Długofalowy potencjał wzrostowy krajów kandydujących jest znaczący i prawdopodobnie w przyszłości będzie źródłem korzyści dla obecnych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Kondycja gospodarcza krajów kandydujących położonych w Europie Środkowej w większości przypadków znacząco poprawiła się od połowy lat dziewięćdziesiątych, chociaż z uwagi na wzrost gospodarczy odnotowany w tym okresie na obszarze Unii Europejskiej, sytuacja ta zaowocowała niezbyt znaczącymi rezultatami w odniesieniu do osiągania konwergencji w kategoriach wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca. W tym samym czasie regionalne dysproporcje w obrębie poszczególnych krajów wykazywały tendencję do zwiększania się, zwłaszcza pomiędzy stolicami i regionami graniczącymi z Unią Europejską a obszarami położonymi we wschodnich częściach państw kandydujących. Dysproporcje te będą w przyszłości musiały stać się celem prowadzonej polityki strukturalnej.

O ile tempo wzrostu PKB w całej grupie państw kandydujących (z wyłączeniem Turcji) wynosiło w 1999 r. jedynie 2,2 %, tj. mniej niż w piętnastu państwach członkowskich Unii, w pięciu z nich (Słowenia, Węgry, Cypr, Polska i Malta) jego wartość przewyższała poziom 4 %.

Poza Rumunią (i Turcją) inflacja ustabilizowała się na poziomie 10 % rocznie lub nawet poniżej tej wielkości, chociaż stosunkowo wolny proces redukcji inflacji na Węgrzech i w Polsce nadal budzi niepokój.

O ile bilans płatniczy na rachunku bieżącym w wielu krajach poprawił się, rozmiar deficytu w takich państwach jak Estonia, Łotwa, Litwa i Polska nadal utrzymuje się na znacznym poziomie. Deficyt jest w dużym stopniu finansowany z dochodów związanych z procesem prywatyzacji, lecz w szeregu państw kandydujących odnotowano również wzrost nowych inwestycji.

Pomimo podejmowanych wysiłków mających na celu redukcję deficytu budżetowego, kondycja finansów publicznych pozostaje powodem do obaw.

Prywatyzacja dużych przedsiębiorstw jest przeprowadzana na Węgrzech, w Czechach, Estonii i Bułgarii oraz w mniejszym zakresie na Łotwie. Utrzymywane jest tempo prywatyzacji w Polsce, jednakże procesy restrukturyzacyjne w przemyśle stalowym i hutniczym oraz w rolnictwie dopiero zostały zapoczątkowane. Postęp w prywatyzacji takich sektorów gospodarki jak bankowość, zaopatrzenie w energię czy telekomunikacja został osiągnięty w Czechach, w Bułgarii, na Łotwie i na Słowacji.

Sytuacja makroekonomiczna w państwach kandydujących jest zróżnicowana i stanowi mieszaną aspektów korzystnych (potencjał wzrostu, bezpośrednie inwestycje zagraniczne, wzrost wymiany handlowej i zmiana jej kierunków, a nawet inflacja) i innych słabszych elementów (deficyt na rachunku bieżącym, bezrobocie i deficyt budżetowy). Jednakże sytuacja tych krajów — biorąc pod uwagę ich punkt wyjściowy oraz znaczenie restrukturyzacji — nie może być bezpośrednio porównywana z sytuacją dzisiejszych państw członkowskich Unii Europejskiej.

Na podstawie niniejszych danych można przyjąć, iż efektem statystycznym włączenia 12 państw kandydujących będzie redukcja średniego PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w Unii Europejskiej o 18%. W rezultacie tej hipotetycznej symulacji 27 regionów znajdujących się na obszarze obecnej Unii z około 49 milionami mieszkańców znajdzie się powyżej granicy 75 % średniej obliczonej dla grupy 27 państw. Oczywiście sytuacja taka nie ma nic wspólnego ze znalezieniem rozwiązań dla problemów rozwojowych tych regionów, a jedynie oznacza, że ich pozycja wewnątrz Unii ulegnie relatywnej poprawie wraz z przyłączeniem regionów słabiej od nich rozwiniętych. Biorąc pod uwagę przedstawione dane liczbowe i zakładając, że Unia Europejska zostałaby poszerzona o 12 państw, skala wyzwań dla spójności gospodarczej w grupie 27 państw UE może być określona jako podwojona w porównaniu do stanu obecnego, zarówno jeśli chodzi o jej wielkość jak i zasięg. Ponadto, jest prawdopodobne, że wyzwanie to będzie się utrzymywać przez długi okres czasu. Jeżeli tempo wzrostu w krajach kandydujących będzie utrzymywało się na tym samym poziomie, co w krajach spójności na przestrzeni ostatnich 10 lat, to obecny wskaźnik PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca implikuje, że okres osiągania spójności będzie trwał przez dwa pokolenia. Nawet przy założeniu tempa wzrostu zaobserwowanego w ciągu ostatniej dekady w

Irlandii, minęłoby 20 lat zanim osiągnięty zostałby poziom 90 % PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w obecnych 15 Państwach Członkowskich Unii Europejskiej zajęłoby tym krajom 20 lat.

Rozbieżności regionalne również ulegają podwojeniu wraz z rozszerzeniem Unii Europejskiej

Przyjęcie dwunastu państw kandydujących pozostanie praktycznie bez wpływu na tożsamość regionów Unii posiadających najwyższy poziom PKB w przeliczeniu na głowę mieszkańca⁹, lecz całkowicie zmieni skład i względny wskaźnik dochodu regionów o najniższych wskaźnikach PKB.

W rozszerzonej Unii 10 % najslabiej rozwiniętych regionów (biorąc pod uwagę liczbą ludności) w powiększonej Unii składa się będzie całkowicie z regionów położonych we wschodniej Polsce, Bułgarii i Rumunii, a także na Litwie i Łotwie. Grupa 25 % regionów o najniższych wartościach PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca obejmuje prawie wszystkie regiony w państwach kandydujących, większość regionów Grecji, Wyspy Azorskie i Maderę w Portugalii oraz Andaluzję i Extremadurę w Hiszpanii. Warto zauważyć, że jedynie bardzo nieliczne regiony obecnej Unii Europejskiej znajdują się na liście najmniej zamożnych regionów rozszerzonej Unii. Również warte jest odnotowania, jak bardzo PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca na obszarze 10 % najslabiej rozwiniętych regionów zostanie zredukowany z 61 % średniej unijnej obecnie, do 31 % średniej unijnej w przypadku rozszerzenia Unii. Podczas gdy na dzień dzisiejszy jedynie Epir w Grecji charakteryzuje się dochodem niższym niż połowa średniej dla Unii Europejskiej, w rozszerzonej Unii około 79 milionów ludzi mieszkałoby w regionach o PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca niższym niż notowany w regionie Epir.

Podobnie jak w przypadku rozbieżności pomiędzy państwami, stosunek PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionach o najwyższych dochodach do poziomu PKB regionów najmniej zamożnych w poszerzonej Unii jest dwa razy wyższy od stosunku notowanego we Wspólnocie w obecnym kształcie. Tak więc 25% najbogatszych regionów w rozszerzonej UE miałyby średni poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca 3,3 razy wyższy niż regiony najuboższe, w porównaniu do obecnego stosunku wynoszącego 1,9; podczas gdy grupa 10 % najzamożniejszych regionów po poszerzeniu dysponowałaby wysokością PKB przewyższającą 5,3 razy poziom grupy 10% regionów najmniej zamożnych wobec wskaźnika 2,4 notowanego w dzisiejszej Unii.

Tabela 2 Zbiorcze dane statystyczne dotyczące regionów o poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniżej 75 % średniej UE

Rodzaj indeksu	Dla grupy UE 15 EU 15 = 100 20 213 EURO	Dla grupy UE 26	
		EU 15 = 100 20 213 EURO	EU 26 = 100 16 504 EURO
Liczba regionów poniżej 75 %	46	97	70
Ludność zamieszkująca w tych regionach (w mln)			
Ludność proporcja EU 15/26	71	174	125
Średni poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według siły nabywczej regionów poniżej 75 %	19 %	36 %	26 %
	66	48	46

Grupa EU 26 z wyjątkiem Malty
Źródło: Eurostat, obliczenia DG REGIO

⁹ Wymownym wyjątkiem pozostaje rejon Pragi, gdzie część wysokiego poziomu PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest prawie na pewno wynikiem efektu dojazdów do pracy.

Trendy w kierunku konwergencji

Stosowanie różnych modeli ekonomicznych do badania tendencji w rozwoju regionalnym może być przydatne zarówno w określaniu prawdopodobnych rezultatów, o ile dane trendy nie ulegną zmianie w latach przyszłych i gospodarki regionalne rozwijać się będą analogicznie do okresu poprzedniego, jak i w identyfikowaniu kluczowych czynników, które muszą zostać zmienione jeśli zamierzony poziom konwergencji w wysokości PKB w przeliczeniu na głowę jednego mieszkańca ma zostać osiągnięty. Modele te prowadzą do trzech zasadniczych wniosków.

Po pierwsze, jeżeli tendencje obserwowane w przeszłości utrzymają się, minie kilka dziesięcioleci, zanim regionalne rozbieżności w obecnej Unii Europejskiej zostaną wyeliminowane.

Po drugie, nie ma gwarancji, że taka eliminacja rzeczywiście będzie miała miejsce. Podchodząc do problemu bardziej szczegółowo, o ile regionalne gospodarki mogą z czasem osiągnąć konwergencję na poziomie ich własnego stanu równowagi jeśli chodzi o wysokość PKB biorąc pod uwagę określone dominujące warunki bazowe oraz własne czynniki rozwojowe, proces taki nie koniecznie musi prowadzić do osiągnięcia konwergencji na poziomie średniego PKB unijnego w przeliczeniu na jednego mieszkańca i redukcji regionalnych dysproporcji w tym zakresie obserwowanych w obrębie w Unii. Jediną szansą na osiągnięcie tego celu jest zmiana podstawowych warunków oraz względnych elementów składowych czynników wzrostu (w kontekście wszelkiego rodzaju kapitału oraz różnych kwalifikacji siły roboczej). Pierwszoplanowym zadaniem strategii regionalnych i strukturalnych jest właśnie spowodowanie takiej zmiany.

Po trzecie, kluczowe znaczenie dla osiągnięcia konwergencji regionów na poziomie średniego PKB na jednego mieszkańca w Unii Europejskiej ma to, aby dysproporcje związane z elementami kształtującymi zasoby ludzkie – to znaczy kwalifikacje siły roboczej – zostały wyeliminowane albo chociaż znacząco zredukowane. To z kolei pociąga za sobą potrzebę poprawy i szerszego dostępu do edukacji i systemów kształcenia w regionach słabiej rozwiniętych, a także potrzebę tworzenia w tych regionach nowych przedsiębiorstw, by bardziej efektywnie wykorzystywać potencjalnie dostępne kwalifikacje, i aby adaptować się szybciej do zmian w zakresie technologii i organizacji pracy.

PKB i inne mierniki regionalnej gospodarki

PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej jest kluczowym wskaźnikiem oceny poziomu rozwoju gospodarczego w regionach i nierówności w tym zakresie. Jego znaczenie zostało potwierdzone w dwóch dokumentach, jednogłośnie przyjętych przez wszystkie Państwa Członkowskie Unii: regulacjach dotyczących funduszy strukturalnych oraz w artykule 87 (3) Traktatu o polityce konkurencji. Ponadto kategoria ta jest tradycyjnie stosowana przez liczne instytucje międzynarodowe (w tym Bank Światowy, Międzynarodowy Fundusz Walutowy, OECD i ONZ) jak również uniwersytety i instytuty badawcze, banki centralne i przedsiębiorstwa prywatne — w charakterze jednolitego, najbardziej użytecznego miernika kondycji gospodarki. Przyczyny takiego stanu rzeczy są następujące:

- PKB jest — prawie z definicji — najlepszym miernikiem efektywności gospodarki regionalnej.
- pomijając kwestie związane z dojazdami do pracy, które mają istotne znaczenie jedynie w nielicznych przypadkach, oraz dochodami uzyskiwanymi z kapitału — kategoria ta dobrze odzwierciedla wysokość regionalnego dochodu przed dokonaniem transferów publicznych i prywatnych. Dla celów spójności ważne jest, aby przynajmniej w fazie początkowej dokonywać pomiaru regionalnego dochodu biorąc pod uwagę jedynie to co jest wytwarzane lokalnie z pominięciem transferów skierowanych do wewnątrz i na zewnątrz. Oczywistym przykładem takiego stanu rzeczy jest hipotetyczna sytuacja, w której region charakteryzujący się niskim poziomem produkcji mógłby równie dobrze posiadać o wiele wyższy poziom końcowego dochodu z uwagi na dużą skalę transferów związanych z zabezpieczeniem społecznym, pozostając nadal w grupie regionów mniej rozwiniętych.
- wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca jest statystycznie silną kategorią i jest zazwyczaj dostępna na poziomie regionalnym w racjonalnym okresie czasu.
- ponieważ poziom cen przy zastosowaniu istniejących kursów wymiany walut jest znacznie zróżnicowany pomiędzy poszczególnymi państwami, istnieje konieczność wprowadzenia odpowiedniego mechanizmu dostosowawczego w celu dokonania pomiaru rzeczywistej ilości towarów i usług dostępnych w zamian za określoną sumę pieniędzy. Wyrażanie wielkości PKB z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej jest środkiem służącym do dokonywania takiej korekty.

Obecnie funkcjonujący mechanizm dostosowawczy w postaci parytetu siły nabywczej jest obliczany na podstawie krajowych poziomów cen, pomijając regionalne różnice wysokości cen, które mogą być istotne szczególnie tam, gdzie występują znaczne różnice wysokości dochodu pomiędzy poszczególnymi regionami. Na przykład koszty utrzymania na północy Włoch są o wiele wyższe niż na południu i w zasadzie powinno to znaleźć odzwierciedlenie w regionalnych danych liczbowych dotyczących wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Pomimo użyteczności kategorii PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej, interesujące będzie dokonanie przeglądu innych mierników kondycji gospodarki regionalnej (patrz Tabela A.4).

Zmiana wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej w czasie

Należy uznać, iż wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej może ulegać zmianie w jednej gospodarce znajdującej się w pewnym stosunku do innej nie tylko z uwagi na tempo realnego wzrostu PKB (tzw. zbieżność „realna”) lecz również z powodu zmiany względnych poziomów cen. Potencjalnie komplikuje to analizę zmian zachodzących w danym okresie czasu o tyle, że relatywne zwiększenie poziomu PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca będące wynikiem obniżenia względnego poziomu cen — lub przeszacowania wartości parytetu siły nabywczej — mogłoby mieć nieco inne implikacje niż takie samo zwiększenie, którego źródłem byłby względny wzrost realnego PKB.

PKB bez uwzględnienia mechanizmu dostosowawczego w postaci parytetu siły nabywczej: większe dysproporcje, podobny model

Najprostszym alternatywnym wskaźnikiem jest mierzenie wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w euro bez uwzględniania parytetu siły nabywczej. Ukazuje on raczej wartość rynkową produkcji w każdym regionie niż poziomy realnie osiąganego dochodu (patrz Mapa A.2).

Miernik taki zwiększa skalę różnic występujących pomiędzy regionami. Ponieważ poziomy cen są pozytywnie skorelowane w stosunku do zamożności danego regionu, niskie wartości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w mniej zamożnych regionach wykazują tendencję do częściowej korekty w górę

poprzez niskie koszty utrzymania.

Najbardziej widoczna zmiana dotyczy regionów o wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca najbardziej odbiegającej od średniej unijnej. Poziom PKB w Portugalii jako całości spada wówczas z 76 % średniej unijnej (z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej) do zaledwie 50 %, poniżej poziomu w Grecji. Z kolei w Szwecji i w Danii, gdzie koszty utrzymania są bardzo wysokie, wartość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca przy wyrażeniu w euro jest znacznie (o 23 %) wyższa.

Rozszerzając porównanie obydwu wskaźników na państwa kandydujące, wysokość ich średniego PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca ulega redukcji z 38 % średniej dla grupy 15 państw UE z uwzględnieniem parytetu siły nabywczej do 16 % w przypadku wyrażenia wartości PKB w euro. Najniższy poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca występuje na wschodnich obszarach tych państw. Nawet w Słowenii wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wyrażona w euro jest niewiele wyższa niż 45 % średniej UE w porównaniu do prawie 71 % przy uwzględnieniu parytetu siły nabywczej.

PNB: uwzględnienie transferów dochodu

Jak stwierdzono wyżej, PKB posiada tę przewagę, iż nie uwzględnia transferów dochodu i co za tym idzie ściślej odnosi się do dochodu wytworzonego w ramach danej gospodarki. Transfery takie nie ograniczają się jednak do przeprowadzanych w celach redystrybucyjnych lecz obejmują również przekazywane lub otrzymywane dochody —zarówno osób fizycznych jak i firm — mogące mieć znaczący wpływ na wysokość dochodów, dostępnych w danej gospodarce w celu zakupu towarów i usług. Transfery od pracowników zatrudnionych poza miejscem zamieszkania stanowiły w przeszłości znaczące źródło dochodu wielu państw i regionów (na przykład południowych Włoch), podczas gdy transfer zysków przez przedsiębiorstwa stanowiące własność zagraniczną oraz napływ zysków osiągniętych za granicą mają dzisiaj równie duże znaczenie dla wielu gospodarek świata. Oba typy przepływu dochodów (za granicę i z granicy) są uwzględniane przy wyliczaniu produktu narodowego brutto (PNB).

Niestety dane dotyczące wysokości PNB w odniesieniu do poszczególnych regionów Unii Europejskiej nie są osiągalne, głównie z uwagi na trudności z pomiarami przepływów dochodu na tym szczeblu. Niemniej jednak dostępne są dane odnośnie wysokości PNB na poziomie państw i wykazują one pewne różnice w porównaniu do danych dotyczących wielkości PNB dla nowych Państw Członkowskich. W szczególności wysokość PNB dla Irlandii wynosił ponad 13 % mniej niż wysokość PNB odzwierciedlająca znaczenie zysków osiągniętych przez przedsiębiorstwa stanowiące własność zagraniczną, które nie muszą być realizowane w Irlandii (choć nie muszą też opuszczać tego kraju). Dlatego w 1999 r. irlandzki PNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej znajdował się poniżej średniej unijnej, podczas gdy wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca kształtowała się znacznie powyżej tego poziomu.

Z podobnych powodów PNB dla Luksemburga również był znacząco — prawie o 10 % — niższy niż wartość PKB. Jednakże w odniesieniu do innych państw członkowskich poza Grecją, gdzie napływ transferów zagranicznych spowodował zwiększenie dochodu o prawie 3 %, różnica pomiędzy PKB a PNB wynosiła około 2 % lub była jeszcze mniejsza.

Średnia wysokość konsumpcji: wskaźnik stopy życiowej przeciętnego gospodarstwa domowego

Innym użytecznym wskaźnikiem jest wysokość średniej konsumpcji według parytetu siły nabywczej. Jej wartość oblicza się na podstawie badań ankietowych przeprowadzanych wśród gospodarstw domowych, przy czym nie jest ona miernikiem dóbr wytworzonych w danej gospodarce, lecz raczej towarów oraz usług nabywanych przez poszczególne gospodarstwa domowe i osoby fizyczne. W przeciwieństwie do PKB wskaźnik ten uwzględnia import, pomijając eksport, który może mieć na poziomie regionalnym dosyć istotne znaczenie. Z definicji pomija on również dochody transferowane za granicę, co jak wskazano wyżej jest czynnikiem istotnym np. w odniesieniu do Irlandii.

Ponieważ dystrybucja dochodów jest ogólnie rzecz biorąc bardzo nierówna, średni dochód nie stanowi narzędzia w pełni odpowiadającego znaczeniu tego pojęcia i w większym stopniu wskazuje na typowe

gospodarstwo domowe lub osobę. Z uwagi na fakt, iż konsumpcja, im wyższy wzrost w skali gospodarki, wykazuje tendencję do obniżania się znacznie poniżej poziomu spadku dochodów — w procesie osiągnięcia konwergencji gospodarek zazwyczaj znajduje się ona na poziomie znacznie niższym niż wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Wartości tego wskaźnika nie są jednak w Unii Europejskiej dostępne na poziomie regionalnym. Tym niemniej porównania dokonywane na szczeblu państw są interesujące. Najniższy poziom posiada Portugalia, w której typowa konsumpcja stanowi jedynie 58 % średniej wspólnotowej, w dużym stopniu z uwagi na nierówność systemu dystrybucji dochodów. Inne dwa państwa objęte polityką spójności, Grecja i Hiszpania, mają jednakże — w porównaniu do reszty Unii Europejskiej — bardzo podobne poziomy średniej konsumpcji i PKB.

Zielona rachunkowość gospodarcza: jej wprowadzenie w życie jest coraz bliższe lecz osiągnięcie praktycznej operatywności w jej stosowaniu wymaga dalszych badań

Ostatnią rozpatrywaną koncepcją będącą przedmiotem zainteresowania jest „zielona rachunkowość gospodarcza”, stanowiąca próbę uwzględnienia w statystyce ekonomicznej kosztów ekologicznych. Zasadniczym argumentem przemawiającym za wprowadzeniem „zielonej rachunkowości” jest rozumowanie, iż standardowy pomiar PNB obliczanego według cen rynkowych, nie uwzględnia wyczerpywania się ograniczonych zasobów i innych kosztów narzuconych środowisku naturalnemu przez proces produkcji i inne pokrewne rodzaje działalności¹⁰. Zielona rachunkowość jest więc próbą pomiaru „rzeczywistych kosztów” utraty ograniczonych zasobów oraz szkód wyrządzonych środowisku przez proces produkcji, a także inkorporacji wyraźnie sprecyzowanych obliczeń w tym zakresie — na przykład w postaci kosztu rozwijania alternatywnych zasobów lub uporządkowania środowiska — do ostatecznej kalkulacji wysokości PKB.

Kwestia przyporządkowania wartości pieniężnych wartościom, które w dużym stopniu są niewymierne jest jednak niezwykle złożona i jak dotąd nie powstały żadne ogólnie uznawane metody kalkulacji „zielonego” PKB. Bardziej ograniczone podejście polega na sporządzeniu wyceny zanieczyszczeń wytwarzanych w poszczególnych sektorach lub wyodrębnieniu nakładów mających związek ze środowiskiem naturalnym i zestawieniu tych danych liczbowych razem z odpowiednimi częściami ogólnokrajowej statystyki gospodarczej w charakterze załącznika. Jednakże zastosowanie takiej metody oznaczałoby, iż takie dane liczbowe postrzegane byłyby w dużej mierze jako substytut danych liczbowych odnoszących się do PKB. Komisja Europejska opowiedziała się za podejściem pośrednim zakładającym sporządzanie „satelitarnych” wyliczeń dotyczących pewnej grupy aktywów takich jak lasy, złoża minerałów, zasoby wodne i jakość powietrza. Tam gdzie jest to możliwe — wartości pieniężne są obliczane w odniesieniu do pojedynczych aspektów każdego z tych dóbr, takich jak np. wartość lasów mierzona ilością produkowanego drewna czy wartością dostarczanego wycieczek lub koszt oczyszczenia zasobów wodnych do określonego standardu. W innych przypadkach dokonywana jest kalkulacja fizyczne wartości takich jak np. emisja dwutlenku CO₂. Współpraca pomiędzy Dyrekcjami Generalnymi ds. Polityki Regionalnej i Środowiska Naturalnego a EUROSTATEM ze strony Komisji Europejskiej a narodowymi urzędami statystycznymi¹¹ jaka miała miejsce w okresie ostatnich trzech lat zaczęła przynosić pewne rezultaty. W procesie przygotowywania — z podziałem na kategorie według rodzajów aktywów — znajduje się wszechstronna baza danych, chociaż istnieją w niej liczne luki, zwłaszcza jeśli chodzi o wartości pieniężne. Otrzymywane rezultaty są niekiedy zaskakujące. Na przykład wartość lasów w Unii Europejskiej (oszacowana na około 400 mld euro) przewyższa dwukrotnie wartość całkowitych rezerw ropy naftowej i gazu (ok. 200 mld euro). Co więcej, przy dokonywaniu tych obliczeń wzięto jedynie pod uwagę wartość drewna, natomiast liczba ta byłaby o

¹⁰ Jeśli chodzi o obszerniejsze ujęcie teorii i praktyki zielonej statystyki gospodarczej patrz publikacja Banku Światowego (1996) pt. „Zielona statystyka gospodarcza na szczeblu państwa: zastosowania polityczne i doświadczenie praktyczne”.

¹¹ Patrz publikacja EUROSTATU (1999) pt. „W wskaźników nacisku ekologicznego dla UE” oraz przygotowywane wydawnictwo EUROSTATU „W kierunku ekologicznych ram statystyki gospodarczej dla UE”.

wiele wyższa, gdyby w pełnym zakresie uwzględniono ich pełną wartość własną czy rekreacyjną. Wyniki te są zgodne z szacunkami Banku Światowego¹², zgodnie z którymi nawet w bogatych krajach całkowita wartość zasobów (aktywów) naturalnych jest średnio rzecz biorąc co najmniej równa całkowitej wartości innych aktywów, takich jak budynki czy maszyny i urządzenia.

Tym niemniej po to aby wyliczenia te mogły zostać w pełni wykorzystane w praktyce — istnieje jeszcze wiele do zrobienia. Planuje się stopniowe doprowadzenie do ich bardziej systematycznego i regularnego sporządzania oraz przystąpienie do przygotowywania odpowiednich serii danych w spójnych odstępach czasu. Uzyskanie danych przekrojowych opartych na tym podejściu w ujęciu regionalnym jest jednak póki co zadaniem możliwym do realizacji w odległej przyszłości.

¹² Publikacja Banku Światowego (1995) pt. „Postęp w zakresie monitoringu ekologicznego”.

I. 2 — Spójność społeczna

W ciągu ostatnich trzech lat w Unii Europejskiej zanotowano silny wzrost zatrudnienia, który zarówno przyczynił się do znacznego obniżenia poziomu bezrobocia lecz również stworzył możliwości znalezienia pracy dla ludzi po raz pierwszy wkraczających na rynek pracy lub powracających nań po okresie braku aktywności zawodowej. Najwięcej miejsc pracy, tak jak w latach wcześniejszych, powstało w sektorze usług, większość z nich w zaawansowanych technicznie przedsiębiorstwach i usługach społecznych – opiece zdrowotnej, edukacji, działalności rekreacyjnej i kulturalnej – wiele z nich wymaga od osób je wykonujących wysokich kwalifikacji i poziomu wykształcenia. W tym samym czasie, z uwagi na dokonujące się przesunięcie w kierunku usług złożonych i tworzenia miejsc wymagających wysokich kwalifikacji, zaczęły pojawiać się na znaczącą skalę w wielu sektorach gospodarki niedobory pracowników, nawet tam, gdzie bezrobocie utrzymuje się na względnie wysokim poziomie. Niedobory te będą się najprawdopodobniej pogłębiać wraz z rozwojem gospodarczym, zwłaszcza w sektorze technologii informacyjnych, gdzie popyt na pracowników rośnie bardzo szybko i gdzie już znacząca liczba miejsc pracy pozostaje nie obsadzona. Jeżeli te braki nie zostaną efektywnie zlikwidowane, będą coraz bardziej wpływać na zwolnienie tempa rozwoju. Ponadto nadal utrzymują się pomiędzy różnymi obszarami Unii oraz pomiędzy różnymi grupami społecznymi znaczące rozbieżności w stopie zatrudnienia i bezrobocia, które przejawiają się w postaci enklaw charakteryzujących się ubóstwem lub niską stopą życiową oraz brakiem możliwości korzystania z określonych dóbr i korzyści.

2.1 Zatrudnienie i bezrobocie

Bezrobocie i rynek pracy

Bezrobocie w Unii Europejskiej ulega obecnie zmniejszeniu w wyniku stałego wzrostu gospodarczego oraz reform na rynku pracy. Ma to również związek ze wzrostem ilości tworzonych miejsc pracy netto przy danym wskaźniku wzrostu PKB. Dlatego też stopa bezrobocia spadła z 10,7% w 1997 do 8,3% w sierpniu 2000 roku i przewiduje się, że jej dalszy spadek poniżej 8% w roku 2001, do poziomu ostatni raz odnotowanego przed recesją która miała miejsce na początku lat dziewięćdziesiątych. Pomimo tego zachęcającego trendu, bezrobocie w wielu rejonach Unii Europejskiej utrzymuje się na rażąco wysokim poziomie, lecz jeśli w nadchodzącym dziesięcioleciu uda się utrzymać obecny wzrost gospodarczy, być może przestanie ono być głównym problemem ekonomicznym Unii, tak jak to miało miejsce w okresie minionych 20 — 25 lat.

Od początku lat 70-tych, bezrobocie rosło gwałtownie w okresach recesji, a spadało, lecz wolniej, w okresie poprawy koniunktury gospodarczej, ale rozbieżności regionalne pozostały znaczące (patrz Wykres A.1 w Aneksie). Jednak w okresie rozwoju gospodarczego postępującego od 1994 roku, gdy bezrobocie w Unii Europejskiej osiągnęło szczytowy poziom 11,2%, proces tworzenia nowych miejsc pracy znacząco nabrał tempa. Niemniej jednak jest jeszcze zbyt wcześnie aby być pewnym, że cykl spadku bezrobocia poprzedzającego jeszcze wyższy jego wzrost już się zakończył. Jest to uzależnione zarówno od utrzymania wzrostu gospodarczego na poziomie zbliżonym do obecnego lub jeszcze lepiej wyższym — który sam w sobie powinien zaowocować wysokim tempem tworzenia miejsc pracy netto (Wykres 4) — jak i od zwiększenia intensywności wzrostu zatrudnienia powyżej długofalowych trendów ostatnich 20 lat.

Wykres 4

Wzrost bezrobocia i PKB w Unii Europejskiej, 1975 —1998

Zmiana w % w stosunku rocznym

Zatrudnienie

PKB z opóźnieniem w kwartałów

Powiązanie bezrobocia z rosnącymi niedoborami wykwalifikowanej siły roboczej

Podczas gdy bezrobocie spada, pojawiają się braki pracowników stające się w coraz większym stopniu istotną przeszkodą na drodze wzrostu gospodarczego w Unii Europejskiej. Zjawisko to zostało wyraźnie ukazane w zasygnalizowane w Narodowych Planach Działania na 2000 rok (National Action Plans for 2000) dla Belgii, Danii, Irlandii, Holandii, Finlandii, Szwecji i Włoch, choć w tym ostatnim przypadku sytuacja dotyczy zwłaszcza północy kraju. Co więcej, najnowsze badania rynku pracy w innych krajach członkowskich w większości przypadków wskazują na trudności w rekrutacji pracowników o wymaganych kwalifikacjach jako na główną przeszkodę spowalniającą dalszy rozwój.

Jednoczesne występowanie względnie wysokiego poziomu bezrobocia i niedoborów pracowników nie powinno dziwić. Zasadniczo odzwierciedla ona wysoko zróżnicowany charakter rynku pracy i braku spójności pomiędzy wzrostem zapotrzebowania na pracowników, a kwalifikacjami osób poszukujących pracy. Istotnie, trudności w rekrutacji pracowników na ogół notuje się w pewnych sektorach nawet w okresach recesji. W momencie gdy ożywienie gospodarcze nabiera tempa a poziom bezrobocia spada — lub mówiąc bardziej precyzyjnie, zmniejsza się nadwyżka pracowników — można się tylko spodziewać, że niedobory pracowników lub brak kwalifikacji, staną się jeszcze poważniejsze, przy czym sytuacja ta będzie rzecz jasna w największym stopniu odczuwalna w regionach o stosunkowo niskiej stopie bezrobocia, lecz także na innych obszarach, gdzie kwalifikacje posiadane przez bezrobotnych nie pokrywają się z zapotrzebowaniem zgłaszanym przez pracodawców. Jeżeli poziom obecnego rozwoju gospodarczego utrzyma się przez dłuższy okres czasu, problem niezrównoważonych kwalifikacji może być powiązany z przewidywanym spowolnieniem rozwoju rynku pracy lub nawet spadkiem w niektórych regionach w ciągu następnych 10-15 latach (patrz poniższy rozdział poświęcony trendom demograficznym w dalszej części opracowania).

Choć trudności z rekrutacją pracowników są odnotowywane obecnie w różnych częściach Unii we wszystkich sektorach gospodarki, od technologii informacyjnych po rolnictwo i handel detaliczny, jednak jest oczywiste, że we wszystkich krajach członkowskich postępuje niedobór pracowników z kwalifikacjami informatycznymi. Według raportu Komisji Europejskiej poświęconego możliwościom zatrudnienia w sektorze informatycznym, około 500 000 miejsc pracy nie jest obecnie obsadzonych z uwagi na brak kandydatów do pracy z należytymi kwalifikacjami. Wyniki prowadzonych badań sugerują, że problem prawdopodobnie będzie się w przyszłości pogłębiał, podobnie jak w innych częściach świata, zwłaszcza w Stanach Zjednoczonych. Tak więc w dłuższej perspektywie może to wywoływać spowolnienie rozwoju gospodarczego i zmniejszenie tempa tworzenia miejsc pracy w Unii Europejskiej. Jest to problem, który można rozwiązać zarówno poprzez zwiększanie liczby osób posiadających kwalifikacje w zakresie technologii informatycznych oraz przystosowywanie systemów edukacyjnych i szkoleniowych do realizacji tego celu, jak i poprzez wspieranie imigracji ludzi o niezbędnych kwalifikacjach lub wykształceniu w celu ich pozyskania z innych państw (podejście takie jest obecnie stosowane przez USA).

Głębokie rozbieżności w zatrudnieniu utrzymują się pomiędzy państwami członkowskimi ...

Podczas gdy w Unii Europejskiej trwał okres rozwoju gospodarczego, zatrudnienie w 1999 roku zwiększyło się o ponad 2 miliony osób lub o 1,4%, tj. nieco więcej niż w roku 1998 (1,3%) i najwięcej w latach 90-tych. Tak więc liczba zatrudnionych w roku 1999 była po raz pierwszy wyższa niż w roku 1991, na początku recesji. Jednak wskaźnik zatrudnienia — czyli liczba osób zatrudnionych w wieku od 15 do 64 lat — w wysokości 62,1 % pozostawał nadal na nieco niższym poziomie niż na początku dekady.

Pomimo ogólnej poprawy warunków na rynku pracy, nadal utrzymują się duże różnice pomiędzy krajami członkowskimi. Pomiedzy rokiem 1997 i 1999, wzrost zatrudnienia w skali roku kształtował się na poziomie od ponad 3% w Irlandii i Hiszpanii do poniżej 1% w Niemczech, Włoszech i Austrii. Ogólnie rzecz biorąc, państwa członkowskie o wzroście PKB powyżej średniej odnotowywały również relatywnie wysokie tempo wzrostu zatrudnienia.

Od 1994 roku nastąpiło jedynie niewielkie zmniejszenie dysproporcji w tempie wzrostu zatrudnienia w Unii Europejskiej, spowodowane po części wysokim tempem wzrostu zatrudnienia w Irlandii i Hiszpanii, gdzie

proporcja pracujących osób w wieku produkcyjnym jest niższa od wartości średniej. Zbieżność ta prawdopodobnie będzie trwać nadal w przypadku utrzymania wzrostu gospodarczego. Jednak wzrost zatrudnienia na poziomie wyższym od średniej, by rozbieżności uległy zmniejszeniu w sposób znaczący, powinien objąć w szczególności Włochy i Niemcy. W 1999 roku stopa zatrudnienia była poniżej 60% w Hiszpanii i Belgii (choć tylko nieznacznie), podczas gdy przekroczyła 70%, poziom zaplanowany dla Unii Europejskiej podczas szczytu w Lizbonie na rok 2010, w Danii, Holandii, Szwecji i Wielkiej Brytanii.

... lecz osiągają jeszcze większe rozmiary pomiędzy regionami

Dysproporcje w zatrudnieniu w obrębie Unii Europejskiej są nawet silniejsze pomiędzy regionami niż pomiędzy państwami. W 1999 roku, stopa zatrudnienia w 10 % czołowych regionów UE (zdefiniowanych jako te z najwyższą stopą, w których zamieszkuje 10% mieszkańców) wynosiła średnio 77%, podczas gdy wskaźnik zatrudnienia w dolnej grupie 10 % regionów (określonych według analogicznej metody obliczeń) osiągał średnie wartości poniżej 44 %. Tak jak na początku dziesięciolecia, większość regionów z górnej grupy znajduje się w Wielkiej Brytanii, większość tych z dolnej grupy zaś w Hiszpanii i we Włoszech (Mapa 2).

Stopień dysproporcji regionalnych w zakresie zatrudnienia różni się w sposób znaczący pomiędzy państwami członkowskimi. Podczas gdy w niektórych krajach (Holandia, Austria, Szwecja) jest on niski, w innych jest rażąco wysoki (zwłaszcza we Włoszech, gdzie różnica pomiędzy regionami o wysokiej stopie zatrudnienia na północy i niskiej na południu przekracza 25 punktów procentowych, ale również w Hiszpanii i Portugalii, gdzie kształtuje się na poziomie około 15%).

W latach 90-tych zaobserwowano w tych krajach minimalne oznaki redukcji dysproporcji, podczas gdy na całym terenie Unii Europejskiej w okresie od 1997 r. uległy one zmniejszeniu, sytuacja ta nastąpiła po wcześniejszym ich zwiększeniu na początku lat dziewięćdziesiątych (patrz Wykres A.2). We Włoszech, Portugalii i, w mniejszym stopniu w Hiszpanii, rozbieżności regionalne wskaźników zatrudnienia ulegają jednak powiększeniu również w okresie rozwoju gospodarczego. Co więcej, stopa zatrudnienia w Grecji w okresie lat dziewięćdziesiątych w większości regionów uległa obniżeniu.

Osiągnięcie bardziej zrównoważonego rozwoju w zakresie zatrudnienia jest jednym z większych wyzwań dla Unii na przyszłość, które najprawdopodobniej wymagać będzie prowadzenia stałej polityki interwencji w regionach rozwijających się, by wspomóc wzmocnienie ich podstaw ekonomicznych, a tym przechodzącym restrukturyzację, pomóc w sprawnym przepływie pracowników do rozwijających się sektorów aktywności gospodarczej.

Różnice w zatrudnieniu ze względu na płeć utrzymują się pomimo korzyści osiągniętych przez kobiety.

W okresie ostatnich dziesięciu lat liczba pracujących kobiet w Unii Europejskiej znacznie się wzrosła. W rezultacie tego procesu różnica we wskaźnikach zatrudnienia pomiędzy mężczyznami a kobietami w latach dziewięćdziesiątych znacząco się zmniejszyła (o około 5 punktów procentowych), chociaż w 1999 r. nadal wynosiła około 19 %. Ponadto, należy zanotować, że ponad 70% dodatkowych miejsc pracy netto będących udziałem kobiet pomiędzy latami 1994 i 1999 dotyczyło zajęć w niepełnym wymiarze czasu pracy. W 1999 r. mniej więcej jedna trzecia wszystkich zatrudnionych kobiet w Unii Europejskiej pracowała w niepełnym wymiarze czasu pracy w przeciwieństwie do 6 % mężczyzn. Różnice w odniesieniu do płci w wielu państwach i regionach Unii Europejskiej mają nawet głębszy zasięg. W regionach o dużej liczbie tworzonych miejsc pracy netto, zarówno mężczyźni, jak i kobiety na ogół odnoszą korzyści, podczas gdy w regionach z trudnościami na rynku pracy generalnie to kobiety mają większe problemy ze znalezieniem zatrudnienia niż mężczyźni. Różnice w zatrudnieniu ze względu na płeć są najmniejsze w trzech państwach skandynawskich oraz w Wielkiej Brytanii, natomiast osiągają największą skalę we Włoszech, Hiszpanii i Grecji. Niewielka rozbieżność w wielu – ale z pewnością nie wszystkich – rejonach Europy Północnej odzwierciedla, z jednej strony, dłuższą tradycję równości płci, pozytywnego nastawienia społecznego względem pracujących kobiet oraz dobrej opieki państwa nad dziećmi. Z drugiej strony, odzwierciedla również wysoki poziom pracy w niepełnym wymiarze godzin wśród kobiet (patrz Mapa A.3).

W rzeczywistości relatywna liczba kobiet zatrudnionych na pełnych etatach w słabiej rozwiniętych regionach jest niewiele niższa niż na pozostałym obszarze Unii Europejskiej. Wzrost zatrudnienia w niepełnym wymiarze czasu pracy jest ściśle związany z rozwojem sektora usług, w którym firmy mają na ogół bardziej elastyczne podejście do godzin pracy, lecz jednocześnie występuje w nich rosnące

zapotrzebowanie na osoby pracujące wieczorami i w weekendy. Wówczas kobiety mają większe możliwości łączenia pracy zawodowej z obowiązkami rodzinnymi, zwiększając w ten sposób możliwość rozwijania kariery zawodowej.

Duży spadek liczby miejsc pracy w rolnictwie

Poziom zatrudnienia w rolnictwie na terenie Unii Europejskiej spadł znacząco, z 7,6% ogółu zatrudnionych w 1988 do 5,6% w roku 1993 i 4,4% w roku 1999. Największy spadek w latach 1993 i 1999 miał miejsce w Irlandii (o 4,5%) i Grecji (o 4,3%). Utrzymało się również znaczenie wielo-zawodowości, ponieważ aż 28,7% rolników w 1997 roku miało dodatkową płatną pracę poza rolnictwem. W Szwecji, Finlandii i w Niemczech wskaźnik ten kształtował się na poziomie przekraczającym 45 %. W krajach członkowskich położonych na południu, 26% rolników miało dodatkową pracę, a prawie 63% pracowników było zatrudnionych w niepełnym wymiarze czasu pracy.

Kluczowym czynnikiem wzrostu zatrudnienia są usługi

W ostatnich 25 latach całość wzrostu zatrudnienia w Unii Europejskiej dotyczyła sektora usług, podczas gdy zatrudnienie w przemyśle i rolnictwie spada. W okresie od 1994 do 1999 roku, udział zatrudnienia w sektorze usług wzrósł o około 2½ punktu procentowego, kontynuując długofalowy trend przesunięcia w kierunku tego sektora zarówno zatrudnienia, jak i produkcji, co jest widoczne we wszystkich państwach członkowskich.

Mapka 2 Wskaźniki zatrudnienia, 1999 r.

Ogółem

% populacji ludności w wieku od 15 do 64 lat

Grupa EU 26 = 62, 3

Standardowe odchylenie = 8,4

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia, Bułgaria: NUTS 0

Słowacja: 1998 r.

Kobiety

% populacji kobiet w wieku od 15 do 64 lat

Średnia = 53, 5

Standardowe odchylenie = 11, 2

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia, Bułgaria: NUTS 0

Słowacja: 1998 r.

Mężczyźni

% populacji mężczyzn w wieku od 15 do 64 lat

Średnia = 71, 4

Standardowe odchylenie = 6, 9

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia, Bułgaria: NUTS 0

Słowacja: 1998 r.

Kolor szary: brak danych

Źródło: Eurostat i narodowe dane statystyczne

© Granice administracyjne według MEGRIN

Jednak wzrost zatrudnienia w sektorze usług na terenie Unii Europejskiej w latach 90-tych był mniejszy niż w Stanach Zjednoczonych z jednoczesnym większym spadkiem liczby miejsc pracy w rolnictwie i przemyśle. W istocie, w Unii Europejskiej wzrost zatrudnienia w przemyśle był względnie niski, nawet w okresie ożywienia gospodarczego po 1994 roku, choć w części wpływ na słabe tempo wzrostu miała znacząca redukcja zatrudnienia w Niemczech, gdzie tempo wychodzenia z recesji było nieduże.

Rozwój sektora usług następuje na terenie Unii w różnym tempie. W roku 1999, ogólny udział usług w rynku pracy (Mapa 3) dla regionów o najwyższej stopie zatrudnienia – znajdujących się głównie w Wielkiej Brytanii, Holandii oraz Danii, Szwecji i Finlandii – był wysoki, podczas gdy w rejonach z najniższym zatrudnieniem – znajdujących się w większości w rejonie Morza Śródziemnego – obserwowana jest koncentracja zatrudnienia w rolnictwie. Pośrednią kategorię stanowią regiony o dużym udziale zatrudnienia w przemyśle – głównie zlokalizowanego wzdłuż łuku stanowiącego wschodnią część Francji, część Niemiec oraz północnych Włoch.

Ogólnie rzecz biorąc, usługi stanowią główne źródło dysproporcji we wskaźnikach zatrudnienia w Unii Europejskiej. Większość dodatkowych miejsc pracy istniejących w regionach o wysokim poziomie zatrudnienia, w przeciwieństwie do regionów o niskim zatrudnieniu, znajduje się w usługach, choć w większości w bardziej zaawansowanych sektorach, takich jak edukacja, opieka zdrowotna, biznes i usługi finansowe, gdzie wymagania dotyczące wykształcenia i kwalifikacji są relatywnie wysokie. Podkreśla to znaczenie dobrze wykształczonej siły roboczej dla zwiększenia zatrudnienia oraz potrzebę rozwoju gospodarki opartej na wiedzy.

Regionalne rozbieżności w poziomie bezrobocia pozostają wyraźne

Stopa bezrobocia różni się w sposób znaczący pomiędzy regionami Unii Europejskiej (Mapa 4). Pomimo ożywienia gospodarczego, w niektórych częściach Europy południowej w 1999 roku stopa bezrobocia wynosiła nadal ponad 20%. Również w kilku rejonach Europy północnej przechodzących restrukturyzację, stopa bezrobocia znacznie przekraczała 15 %.

Regionalne dysproporcje w zakresie bezrobocia, po spadku jaki miał miejsce w okresie znacznego wzrostu zatrudnienia w latach osiemdziesiątych, w dekadzie lat dziewięćdziesiątych uległy zwiększeniu. Rozwój gospodarczy zredukował nieco rozbieżności począwszy od 1995 roku, ale jak dotąd nie zdołał zniwelować różnic powstałych we wcześniejszym okresie recesji. Pociąga to za sobą fakt, że wysokość stopy bezrobocia w regionach o najniższej stopie (biorąc pod uwagę te, w których mieszka 10% ludności UE) kształtowała się w 1999 r. średnio na poziomie 3 %, podobnie do sytuacji jaka miała miejsce we wczesnych latach siedemdziesiątych, w regionach o najwyższych wskaźnikach (poza departamentami zamorskimi Francji) wynosiła średnio 23 %, o wiele więcej niż przed dwudziestu pięciu laty. Regionami o najniższym poziomie bezrobocia w Unii Europejskiej były w roku 1999 te same regiony co dziesięć lat wcześniej. Podobnie jest z regionami o najwyższym poziomie bezrobocia. Identyczna sytuacja występuje w tych krajach członkowskich, w których rozbieżności regionalne są równie głębokie (Wykres 5). Podobnie jak w przypadku stopy zatrudnienia, różnice regionalne są najsilniejsze we Włoszech, gdzie w 1999 roku stopa bezrobocia na południu była o niemal 25 punktów procentowych wyższa niż na północy. Z drugiej strony, we wszystkich regionach Austrii, Holandii i Portugalii bezrobocie było niższe niż średnia unijna.

Bezrobocie długotrwałe spada, lecz nadal stanowi poważny problem

Spadkowi bezrobocia jaki miał miejsce w ostatnich latach towarzyszy redukcja bezrobocia długotrwałego. Pomiędzy rokiem 1997 i 1999, liczba osób pozostających bez pracy przez rok lub dłużej spadła bardziej niż całkowita stopa bezrobocia, z 49% do 46% ogółu bezrobotnych, co sugeruje że aktywne formy działania na rynku pracy oraz wysoki poziom tworzenia miejsc pracy netto zwiększyły dostęp do zatrudnienia osób o najmniej korzystnej pozycji na rynku pracy. Stopa bezrobocia długotrwałego w Unii Europejskiej spada, jednakże jest on wciąż wyższy niż na początku lat dziewięćdziesiątych. Jest ona szczególnie wysoka na południu Włoch, w pewnych regionach Grecji oraz w Belgii, gdzie w 1999 roku 60% bezrobotnych stanowiły osoby pozostające bez pracy przez ponad rok. Dla kontrastu, wskaźnik ten wynosił poniżej 20% w kilku regionach Austrii, Wielkiej Brytanii oraz Finlandii (Mapa 5).

Ogólnie rzecz biorąc, długotrwałe bezrobocie jest dużo wyższe w regionach, gdzie całkowita stopa bezrobocia jest wyższa i prawie w ogóle nie zmniejsza się w tych regionach podczas wychodzenia z recesji gospodarczej. Odzwierciedla to uporczywość problemów strukturalnych występujących na tych obszarach, takich jak rozbieżność między oferowanymi miejscami pracy i kwalifikacjami dostępnymi na rynku pracy, których najprawdopodobniej nie da się rozwiązać za pomocą wyższego poziomu rozwoju gospodarczego na poziomie krajowym lub całej Unii Europejskiej. Trzeba w to włączyć również aktywne działania mające na celu poprawę zdolności do podjęcia zatrudnienia osób dotkniętych bezrobociem i udzielenie im pomocy w adaptacji do zmian strukturalnych.

Mapka 3 Zatrudnienie według sektorów, 1999 r.

Rolnictwo

% zatrudnionych ogółem

Grupa EU 26 = 8,3

Standardowe odchylenie = 11, 2

Grecja, Rumunia, Słowacja: 1998 r.

Bułgaria, Litwa, Łotwa: 1997 r.

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Przemysł

% zatrudnionych ogółem

Grupa EU 26 = 29, 9

Standardowe odchylenie = 7, 4

Grecja, Rumunia, Słowacja: 1998 r.

Bułgaria, Litwa, Łotwa: 1997 r.

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Usługi

% zatrudnionych ogółem

Grupa EU 26 = 61, 8

Standardowe odchylenie = 12, 6

Grecja, Rumunia, Słowacja: 1998 r.

Bułgaria, Litwa, Łotwa: 1997 r.

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Kolor szary: brak danych

Źródło: EUROSTAT i krajowe dane statystyczne

© Granice administracyjne według MEGRIN

Mapka 4 Wskaźniki bezrobocia w poszczególnych regionach, 1999 rok

% siły roboczej

Grupa EU 27 = 9, 6

Standardowe odchylenie = 5, 4

Niemcy (Sachsen) i Francja (Departamenty Zamorskie): NUTS 1

Źródło: EUROSTAT i krajowe dane statystyczne

© Granice administracyjne według MEGRIN

Bezrobocie wśród młodych ludzi w Unii Europejskiej spada ...

Wśród osób poniżej 25 roku życia stopa bezrobocia w Unii Europejskiej jest dużo wyższa niż wśród osób starszych oraz wyższa wśród kobiet niż wśród mężczyzn. Prawdopodobieństwo pozostawania bez pracy wśród ludzi młodych jest niemal dwukrotnie wyższe niż wśród ludzi powyżej 25-ego roku życia. W Hiszpanii, Finlandii i we Włoszech, bezrobocie wśród młodzieży w 1999 roku wynosiło ponad 30%, a w niektórych regionach południowych Włoch i Hiszpanii ponad 50% (Mapa 5).

Pomimo faktu, iż większość dodatkowych miejsc pracy netto stworzonych w ciągu ostatnich 10 lat została wykorzystana przez kobiety, wzrost liczby miejsc pracy jedynie dotrzymywał kroku wzrostowi liczby kobiet wkraczających na rynek pracy. W konsekwencji w większości regionów Unii Europejskiej bezrobocie wśród kobiet jest nadal o wiele wyższe niż wśród mężczyzn, przy czym w niektórych częściach Hiszpanii i Włoch wskaźniki odnoszące się do kobiet przekraczają poziom 35 %. Wprawdzie bezrobocie wśród młodych osób, w okresie ożywienia gospodarczego, spadło bardziej niż w grupie osób w wieku powyżej od 25 roku życia, lecz spadek wśród mężczyzn był wyższy niż wśród kobiet. Jednakże w przeciwieństwie do osób dotkniętych bezrobociem długotrwałym, zarówno w przypadku ludzi młodych jak i kobiet w regionach słabo rozwiniętych nastąpił spadek bezrobocia.

Sytuacja na rynku pracy w krajach kandydujących

W ostatnich latach dane dotyczące zatrudnienia i powiązanego z nim rozwoju sytuacji na rynku pracy w państwach kandydujących poprawiły się w znaczący sposób. W większości krajów kandydujących wprowadzone zostały badania rynku pracy, oparte na zasadach identycznych z unijnym Sondażem Siły Roboczej (Labour Force Survey) przeprowadzanym przez EUROSTAT. Niemniej jednak do rezultatów tych badań należy podchodzić z ostrożnością ponieważ nawet jeśli metodologia jest ta sama, stanowią one odzwierciedlenie odmiennej rzeczywistości gospodarczej. W krajach kandydujących Europy Środkowej zatrudnienie spadło znacząco od początku okresu transformacji w wyniku dużego spadku produkcji oraz w wyniku restrukturyzacji. W całości krajów kandydujących całości szacuje się, iż liczba osób zatrudnionych spadła o 15-20% pomiędzy latami 1989 i 1997, przy czym największy spadek miał miejsce we wczesnych latach transformacji z (od roku 1989 do 1993). W latach 1994-95, warunki ustabilizowały się i w pewnej liczbie krajów zatrudnienie zaczęło rosnąć, choć niewystarczająco, by skompensować wcześniejszą redukcję miejsc pracy. W roku 1998 i 1999 nastąpiło ponowne spowolnienie wzrostu gospodarczego i stopa zatrudnienia zaczęła spadać w większości państw, zwłaszcza w Czechach, Słowacji i Estonii. Jednakże na Węgrzech, częściowo z powodu wcześniejszego niż w innych krajach wprowadzenia reform gospodarczych oraz rynku pracy, PKB w latach 1997-1999 nadal rósł, a zatrudnienie zwiększyło się o około 3%.

Wykres 5 Wskaźniki bezrobocia z uwzględnieniem wartości ekstremalnych dla poszczególnych państw i regionów, 1999 r.

% siły roboczej

Wykaz państw (od lewej do prawej): Belgia, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Irlandia, Włochy, Luksemburg, Holandia, Austria, Portugalia, Finlandia, Szwecja, Wielka Brytania, Bułgaria, Cypr, Czechy, Estonia, Węgry, Litwa, Łotwa, Malta, Polska, Rumunia, Słowenia, Słowacja.

Nazwy regionów w oryginalnych wersjach językowych

Mapa 5 Bezrobocie, 1999 r.

Bezrobocie długotrwałe

% bezrobotnych ogółem

Bułgaria, Słowacja: 1998 r.; Irlandia: 1997 r.

Irlandia: NUTS 0

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Wskaźnik bezrobocia wśród młodzieży

% bezrobotnej młodzieży w wieku od 15 do 24 lat

Grupa EU 27 = 18, 8

Standardowe odchylenie = 12, 8

Cypr, Malta: 1998 r.

Niemcy (Sachsen) i Francja (departamenty zamorskie): NUTS 1

Wskaźnik bezrobocia wśród kobiet

% bezrobotnych kobiet

Grupa EU 25 = 10, 9

Standardowe odchylenie = 7, 3

Malta: 1998 r.

Niemcy (Sachsen) i Francja (departamenty zamorskie): NUTS 1

Kolor szary: brak danych

Źródło: EUROSTAT i narodowe dane statystyczne

© Granice administracyjne według MEGRIN

W roku 1999 ogólna stopa zatrudnienia w państwach kandydujących wynosiła niemal 61% osób w wieku produkcyjnym, była więc jedynie nieznacznie niższa niż średnia w Unii Europejskiej. Rozbieżności w wysokości stopy zatrudnienia pomiędzy państwami wzrosły w latach 90-tych wraz ze spadkiem zatrudnienia, przy czym rozmiary tego spadku były z jednej strony odzwierciedleniem sukcesu transformacji, z drugiej zaś — zakresu ochrony istniejących miejsc pracy przed działaniem sił rynkowych, jak również skali zatrudnienia w małych samowystarczalnych gospodarstwach rolnych. Stopa zatrudnienia wahał się w 1999 r. od około 54 % w Bułgarii do 66 % w Czechach.

Rozbieżności regionalne w zatrudnieniu w krajach kandydujących są mniejsze niż w Unii Europejskiej, lecz wciąż istotne. W 10 % czołowych regionów (określonych podobnie jak w przypadku danych dotyczących Unii jako regiony o najwyższych wskaźnikach zamieszkałe przez 10 % ogólnej liczby ludności w wieku produkcyjnym) średni wskaźnik zatrudnienia wynosił prawie 70, podczas gdy w grupie 10 % regionów najsłabszych jego wysokość kształtowała się na poziomie poniżej 52%. Znaczne dysproporcje utrzymują wewnątrz niektórych krajów kandydujących, odzwierciedlając różnicę pomiędzy regionem stołecznym a pozostałymi regionami kraju (różnica pomiędzy 10% regionów najlepiej rozwiniętych i najsłabszych regionów na Słowacji wynosiła 17 punktów procentowych).

Zatrudnienie kobiet w państwach Europy Środkowej podczas okresu transformacji w wielu wypadkach obniżało się w mniejszym stopniu niż zatrudnienie mężczyzn, częściowo z uwagi na fakt, iż spadek liczby miejsc pracy koncentrował się w przemyśle, a częściowo w związku ze wzrostem aktywności w sektorze usług. Choć wskaźnik zatrudnienia mężczyzn jest wyższy niż kobiet we wszystkich krajach kandydujących, różnica ta jest mniejsza niż w większości państw członkowskich Unii Europejskiej. Ponadto, dużo mniej kobiet pracuje w niepełnym wymiarze czasu pracy w krajach kandydujących i różnica w tym zakresie między mężczyznami i kobietami jest dużo mniejsza. (Ogólnie, około 8% osób pracujących w krajach kandydujących jest zatrudnionych w niepełnym wymiarze godzin, w porównaniu z 18% w Unii Europejskiej, a kobiety stanowią jedynie 58% osób pracujących w niepełnym wymiarze czasu pracy, podczas gdy w Unii aż 80%.)

Zmieniający się sektorowa struktura zatrudnienia w krajach kandydujących

Transformacja gospodarcza w państwach Europy Środkowo — Wschodniej pociąga za sobą wyraźne zmiany w strukturze sektorów zatrudnienia, chociaż z porównania obecnej struktury ze strukturą istniejącą w Unii Europejskiej wynika, iż nadal jest w tym względzie wiele do zrobienia. Utrzymują się nadal znaczące różnice pomiędzy regionami zarówno pod względem struktury zatrudnienia, jak i bezrobocia (patrz Ramka).

Ocenia się, że zatrudnienie w przemyśle spadło w państwach Europy Środkowo-Wschodniej w latach 90-tych o około 25-50%, lecz pomimo tego faktu, proporcja pracowników zatrudnionych w zniżających gałęziach przemysłu pozostaje w wielu regionach wysoka. Wiele regionów o wysokim zatrudnieniu w rolnictwie zostało również dotkniętych nieproporcjonalnie dużą utratą miejsc pracy, chociaż zatrudnienie w rolnictwie w większości państw kandydujących znacznie przewyższa proporcje spotykane w Unii Europejskiej. W roku 1999, biorąc pod uwagę wszystkie kraje kandydujące razem, rolnictwo stanowiło około 22% zatrudnienia w porównaniu z zaledwie 4,5% w Unii Europejskiej. Z tego wynika, iż proces modernizacji tego sektora gospodarki musi zostać przeprowadzony, a wiele potencjalnie dotkliwych problemów społecznych i ekonomicznych będzie musiało zostać rozwiązanych w przyszłości.

Zatrudnienie w sektorze usług wzrosło znacząco we wszystkich krajach kandydujących, choć nie wystarczająco, by zrównoważyć utratę miejsc pracy w przemyśle i rolnictwie. Usługi stanowią jedynie około 46% całkowitego zatrudnienia w tym regionie jako całości, w porównaniu z 66% w Unii Europejskiej, co ilustruje skalę zmian koniecznych w przyszłości. Ogólnie rzecz biorąc, wiele regionów w państwach Europy Środkowej ma mniej zróżnicowaną strukturę zatrudnienia niż ich partnerzy w Unii Europejskiej i jednocześnie musi zmagać się z problemami wysokiego bezrobocia, słabo rozwiniętej infrastruktury, niskiego poziomu inwestycji i niskiej przedsiębiorczości. Głównymi zadaniami przyszłej polityki regionalnej w państwach Europy Środkowej jest zatem różnicowanie struktury sektorów aktywności gospodarczej, wzmocnienie infrastruktury i rozwój usług, identyfikacja korzyści lokalizacyjnych i potencjału rozwojowego oraz usuwanie barier rozwoju gospodarczego.

Cztery rodzaje sytuacji na rynku pracy w ujęciu regionalnym w państwach Europy Środkowej

Wskaźniki bezrobocia w państwach Europy Środkowej znajdowały się w 1999 r. jedynie na nieco wyższym poziomie niż w Unii Europejskiej (średnio 10,2 % wobec 9,3 % w Unii). Jednakże wysokość bezrobocia jest znacznie zróżnicowana pomiędzy poszczególnymi regionami. W odniesieniu do sytuacji na rynku pracy można rozróżnić cztery typy regionów:

- **Główne obszary metropolitalne** (w największym stopniu miasta będące stolicami) odnotowały

znaczący wzrost zatrudnienia w sektorze usług wykorzystując korzystne położenie geograficzne, wysoki poziom inwestycji, wykwalifikowaną siłę roboczą i lepsze wyposażenie w infrastrukturę. Regiony te charakteryzują się niższym bezrobociem i wyższym poziomem zarobków w porównaniu z innymi regionami. Wzrost liczby miejsc pracy jest generowany w przeważającej mierze przez nowo utworzone małe i średnie przedsiębiorstwa oraz inwestycje zagraniczne. Najbardziej charakterystycznymi przykładami są takie ośrodki miejskie jak Praga, Bratysława i Budapeszt, które posiadają najniższe wskaźniki bezrobocia oraz najwyższy udział zatrudnionych w usługach w danym państwie.

- **Zachodnie regiony przygraniczne** częściowo wchodzące w skład poprzedniej grupy, znajdujące się w niekorzystnym peryferyjnym położeniu w poprzednich warunkach ustrojowych, które zaczęły odnosić korzyści ze swego położenia wraz z rozpoczęciem procesu transformacji. Bliskość Unii Europejskiej, relatywnie dobrze rozwinięta infrastruktura, niskie koszty siły roboczej w połączeniu z jej wysokimi kwalifikacjami — wszystko to przyczyniło się do pobudzenia rynku i stanowiło zachętę dla inwestorów. Ponadto, regiony te korzystają z rosnącej wymiany handlowej (przygraniczna wymiana handlowa) i turystyki. W przypadku Węgier, zachodnie regiony odnotowały w ostatnich latach spadek bezrobocia oraz pozytywny (dodatni) napływ inwestycji, podobnie jak to miało miejsce w odniesieniu do podobnych regionów Słowacji i Czech. Nawet polskie regiony graniczące z Niemcami, posiadające relatywnie wysokie wskaźniki bezrobocia dążą do posiadania bardziej zdywersyfikowanej struktury przemysłowej oraz powstaje w nich więcej małych i średnich przedsiębiorstw niż w innych częściach kraju. Ogólnie rzecz biorąc, w większości regionów położonych wzdłuż zachodnich granic obserwuje się długofalowe pozytywne tendencje odnośnie zatrudnienia i rozwoju gospodarczego.
- Większość najslabiej rozwiniętych regionów stanowią **regiony wiejskie położone na wschodnich peryferiach** przyszłej poszerzonej Unii Europejskiej. Posiadają one relatywnie ubogą infrastrukturę, niewiele inwestycji i niekorzystną strukturę gospodarczą charakteryzującą się przewagą rolnictwa i niskim poziomem wykształcenia siły roboczej. Częściowy powrót w kierunku samowystarczalnego rolnictwa oraz migracja ludności do innych regionów w niektórych przypadkach spowodowały wzrost bezrobocia. W większości tych regionów zatrudnienie spada. Podjęcie w przyszłych latach reform strukturalnych w rolnictwie doprowadzi prawdopodobnie do likwidacji dużej liczby miejsc pracy.

Tradycyjne regiony przemysłowe w największym stopniu odczuły negatywne skutki transformacji gospodarczej. Zostały one dotknięte takimi zjawiskami jak: prywatyzacja, restrukturyzacja i zamykanie przedsiębiorstw, reorientacja handlu od „pewnego” rynku zbytu do wolnego rynku, a także utrata dotacji i subsydiów. Kryzys przemysłu ciężkiego odegrał znaczącą rolę w poszerzaniu skali rozmiarów dysproporcji w państwach Europy Środkowej. W regionach tych nie zdołano stworzyć nowych możliwości zatrudnienia ani przyciągnąć tam nowych firm czy zagranicznego kapitału. Większość z tych regionów posiada wysokie wskaźniki bezrobocia oraz ma trudności z reintegracją pracowników na rynku pracy z uwagi na ich niskie i przestarzałe kwalifikacje. Charakterystyczny przykład stanowią przemysłowe regiony Polski na północy i na zachodzie kraju, które zostały dotknięte kryzysem na dużą skalę. Wiele z tych regionów ma wciąż przed sobą przejście znacznych procesów restrukturyzacyjnych pozostających głównym wyzwaniem dla tych obszarów i mogących stać się źródłem poważnych problemów społecznych i gospodarczych.

2.2 Ubóstwo

W ciągu kilku ostatnich lat wzrasta zaniepokojenie związane z brakiem spójności społecznej. Wydaje się, że różnice pomiędzy grupami społecznymi oraz ogólne rozdrobnienie dochodu powiększyły się w latach 80-tych i na początku lat 90-tych, co często przypisywane jest zwłaszcza rozwojowi gospodarczemu, a także globalizacji, wzrostowi konkurencji na rynkach światowych, rewolucji informacyjnej i wynikającej zeń restrukturyzacji gospodarki, a także trendom demograficznym i przemianom społecznym. Wydaje się, że owa tendencja od połowy lat 90-tych uległa zwolnieniu lub nawet odwróceniu, lecz rozbieżności pomiędzy grupami społecznymi utrzymują się na niemożliwym do przyjęcia wysokim poziomie.

Spójność społeczna jest nie tylko ważnym celem w samym sobie, lecz również kluczowym czynnikiem wpływającym na osiągnięcie sukcesu gospodarczego. Regiony, które nie są w stanie zmobilizować

potencjału ekonomicznego szerokich warstw ludności będą poszkodowane na coraz bardziej konkurencyjnym rynku globalnym. Jednocześnie rozbieżności mogą rodzić niepokoje społeczne, co z kolei może wywrzeć szkodliwy wpływ na kondycję gospodarki.

Wysoki poziom ubóstwa, zwłaszcza w krajach spójności

Istnieją rozmaite definicje ubóstwa. Na przykład millenijny szczyt ONZ zdefiniował absolutny poziom biedy jako sytuację, w której osoba ma na utrzymanie mniej niż 1USD dziennie. Niewiele osób, jeżeli ktokolwiek, w Unii Europejskiej znajduje się w takiej sytuacji, choć biorąc pod uwagę poziom cen i naturę gospodarki oraz społeczeństwa Unii, by nie dopuścić do życia w absolutnym ubóstwie, potrzebna jest suma znacznie wyższa. Jaka powinna ona być, bardzo trudno jednak określić. Częściowo z tego powodu przed laty zdecydowano, że względne wskaźniki są bardziej odpowiednie do oceny poziomu ubóstwa w Unii, w tym sensie że lepiej odzwierciedla ono stopień pozbawienia dostępności oraz możliwości korzystania z określonych dóbr i korzyści w porównaniu z ogólną stopą życiową mieszkańców Wspólnoty. W konsekwencji kładzie się nacisk na proporcję ludności posiadającej dochody plasujące się poniżej pewnego poziomu względem średniej, chociaż i tutaj istnieje pole do dyskusji na temat właściwego poziomu jaki należałoby uznać za wyjściowy¹.

W praktyce, obecnie stosowanym głównym wskaźnikiem ubóstwa w UE jest definicja EUROSTAT: udział procentowy osób o dochodzie równym lub niższym od 60 % środkowego poziomu średniego dochodu osiąganego w państwie zamieszkania². Chociaż oznacza to, iż wysokość progu ubóstwa w wartościach bezwzględnych różni się pomiędzy poszczególnymi państwami, jest ona wskaźnikiem relatywnego stopnia pozbawienia dostępności oraz możliwości korzystania z określonych dóbr i korzyści w danym kraju. Używając tego wskaźnika, 18%, albo ponad jedna szóstą osób w Unii Europejskiej miała dochód w 1995 roku poniżej poziomu ubóstwa. Proporcja ta raczej nie uległa poważnym zmianom w ciągu ostatnich lat, choć dostępne są podstawowe dane porównawcze jedynie dla okresu od roku 1993 do 1995, co stanowi zbyt krótki okres, by dokładnie ocenić zmiany. Wprawdzie wstępne szacunki sugerują, że ta proporcja mogła ulec zmniejszeniu od roku 1995, lecz musi to zostać potwierdzone.

Wykres 6 Ludność o dochodach poniżej progu ubóstwa, 1995 r.

% ludności

Poniżej progu w 1995 r.

Poniżej progu w ciągu trzech kolejnych lat

Austria: brak danych odnośnie uporczywego (trwałego) ubóstwa

Finlandia, Szwecja: brak danych

Wykaz państw (od lewej do prawej): Dania, Luksemburg, Holandia, Austria, Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Wielka Brytania, Grecja, Portugalia, Unia Europejska.

¹ Spór dotyczy tego czy poziom dochodu brany pod uwagę powinien być odnoszony do średniego dochodu w Unii Europejskiej czy też poziomu poszczególnych państw członkowskich lub nawet regionów. W praktyce występują rozmaite problemy związane z dokonywaniem porównań opartych na średnim unijnym poziomie dochodu ponieważ kryterium to bywa raczej zdominowane przez ogromne różnice w średnich dochodach pomiędzy państwami członkowskimi niż odzwierciedla skalę dysproporcji w rozmieszczeniu dochodów w obrębie tych państw. Innymi słowy miernik ubóstwa skalkulowany w relacji do średniego dochodu we Wspólnocie wskazuje raczej na dysproporcje dochodowe występujące na poziomie ogólnokrajowym niż indywidualnym. Jednocześnie, niezależnie od zalet lub wad mierzenia ubóstwa na poziomie regionalnym, wyjściowe dane umożliwiające sporządzenie takiej analizy nie są dostępne.

² W Pierwszym Raplocie Spójności do określenia progu ubóstwa korzystano z poprzedniej definicji EUROSTAT, zgodnie z którą był to dochód w przeliczeniu na jednego mieszkańca równy lub niższy od 50 % przeciętnego poziomu średniego dochodu. W praktyce w odniesieniu do większości państw zastosowanie obydwu kryteriów przynosi podobne rezultaty. Stosowanie nowej definicji jest jednak bardziej pożądane, zwłaszcza dla dokonywania porównań w czasie, ponieważ wartość środkowa jest bardziej stabilnym miernikiem średniego dochodu niż jego przeciętna wysokość, gdyż odnosi się do osób znajdujących się pośrodku skali dystrybucji dochodów i nie jest obciążona wpływem wartości skrajnych. Dane liczbowe umieszczone w tekście zostały zaczerpnięte z materiałów Panelu Wspólnoty Europejskiej nt. kondycji Gospodarstw Domowych. Należy odnotować, iż dane dotyczące Belgii są obecnie uaktualniane.

Państwa, gdzie proporcja osób z dochodem poniżej poziomu ubóstwa jest najmniejsza to Dania, Luksemburg, Holandia i Austria (oraz prawdopodobnie również Finlandia i Szwecja, które nie brały udziału w badaniach prowadzonych przez Panel Wspólnoty Europejskiej nt. kondycji Gospodarstw Domowych (European Community Household Panel) w 1996 roku, na których oparto powyższe wyliczenia). Nie tylko skala ubóstwa w tych czterech krajach kształtuje się na poziomie jedynie 11-12%, ale wskaźniki te uwzględniają dochód narodowy wyższy niż średnia unijna (patrz Wykres 6). Drugą skrajność stanowią kraje, gdzie poziom ubóstwa jest najwyższy, czyli Portugalia i Grecja, gdzie dochód 21-22% społeczeństwa jest niższy od progu ubóstwa. Proste porównanie z grupą najbogatszych państw nie ukazuje w pełni skali problemu w kontekście Unii Europejskiej, ponieważ te dwa kraje mają najniższy poziom średniego dochodu w Unii. Dalszą kwestią budzącą zainteresowanie, jest uporczywość biedy, określona jako proporcja ludności o dochodach poniżej progu ubóstwa w każdym z trzech lat, których dotyczą dostępne dane porównawcze. Jest to zdecydowanie ważniejsze niż wskaźnik dla jednego roku, który mógł odzwierciedlać jedynie chwilowy stan rzeczy dla części osób dotkniętych tym zjawiskiem. Wysokość wskaźnika uporczywego ubóstwa w Unii Europejskiej wynosi nieco mniej niż połowę wartości wskaźnika dotyczącego jednego roku. Utrzymujące się w UE ubóstwo stanowi nieco mniej niż połowę ogólnego wskaźnika dla jednego roku. 7% osób objętych badaniami od roku 1993 do 1995 osiągały poniżej 60% średniej w każdym roku z tych trzech lat, w porównaniu z 17% w 1995 roku (wskaźnik niższy niż podany poprzednio, ponieważ nie wszystkie osoby były ankietowane każdego roku).

Zauważalna jest tendencja, iż uporczywość ubóstwa przybiera nieproporcjonalnie wyższe wartości w państwach o wysokich wskaźnikach tego zjawiska odnotowanych w 1995 r. W Danii i Holandii, trwałe ubóstwo dotknęło jedynie 3% populacji, jedynie jedną czwartą wskaźnika na rok 1995, co świadczy nie tylko o niskim poziomie ubóstwa w tych dwóch krajach, ale także o tym, że miało ono charakter przejściowy. W przeciwieństwie do tego w Portugalii, która miała najwyższy poziom ubóstwa w roku 1995, gdzie ponad połowa biednych (12% populacji) cierpiała z powodu trwałego ubóstwa, podczas gdy w Grecji wskaźnik ten był niewiele mniejszy (10% populacji). Głównym wyjątkiem od ogólnego schematu jest Wielka Brytania, gdzie proporcja osób o dochodach poniżej progu ubóstwa w 1995 r. była stosunkowo wysoka (19%), lecz jedynie 7% ludności osiągało dochody poniżej tego progu we wszystkich trzech latach.

W odniesieniu do państw kandydujących z Europy Środkowej brak danych porównawczych. Jednak podjęte badania sugerują, że poziom ubóstwa może być tam wyższy niż w Unii Europejskiej z uwagi na zwiększenie dysproporcji w wysokości osiąganych dochodów w latach dziewięćdziesiątych spowodowane redukcją zatrudnienia i spadkiem płac realnych osób posiadających niższe kwalifikacje zawodowe. Wyniki badań wskazują również, że ubóstwo w regionach wiejskich objętych badaniami stanowi poważny problem (patrz Ramka pt. „Poziom dochodów i ubóstwa na terenach wiejskich w krajach kandydujących”).

Czynniki powiązane z ubóstwem: bezrobocie, niski poziom wykształcenia i niepełne rodziny

Powodów ubóstwa jest wiele, ale skupmy się na kilku czynnikach, które są silnie powiązane z niskim dochodem, zwłaszcza w kontekście długofalowym (patrz Tabela A.5). W Unii Europejskiej sześć kategorii osób jest w szczególności narażonych na ryzyko uzyskiwania dochodów poniżej poziomu ubóstwa: bezrobotni, niepełne rodziny, osoby słabo wykształcone, emeryci, rodziny wielodzietne oraz osoby w wieku produkcyjnym pozostające bez zatrudnienia (na przykład osoby niepełnosprawne).

Niektóre osoby należą jednocześnie do więcej niż jednej z tych kategorii. Na przykład duża grupa bezrobotnych posiada niskie wykształcenie. Na największą uwagę zasługują jednak pierwsze trzy przytoczone grupy. W Unii Europejskiej jako całości – choć niekoniecznie we wszystkich krajach członkowskich – bezrobotni i rodzice samotnie wychowujący dzieci są, ogólnie rzecz biorąc, trzykrotnie bardziej niż inni narażeni na znalezienie się poniżej granicy ubóstwa, co w obu odzwierciedla utratę dochodu wynikającą z braku zatrudnienia (bardzo wielu samotnych rodziców nie pracuje). Wiele osób z tych i innych grup o niskich dochodach posiada niskie wykształcenie. Ponadto, rewolucja informacyjna najprawdopodobniej spowoduje, że niskie wykształcenie będzie w przyszłości jeszcze silniej determinowało ubóstwo.

Zasadnicza charakterystyka osób o dochodach poniżej poziomu ubóstwa różni się w państwach członkowskich, odzwierciedlając rozbieżności zarówno w polityce socjalnej, jak i strukturze społecznej. Na przykład na szczególne ryzyko niskich dochodów — w porównaniu z pozostałą częścią populacji — narażeniu są bezrobotni w Wielkiej Brytanii, podczas gdy w Danii poziom ryzyka w stosunku do tej

kategorii osób jest tylko nieco wyższy niż w przypadku innych grup. Sytuacja taka jest odzwierciedleniem bardziej rozbudowanego i hojniejszego systemu zasiłków dla bezrobotnych w Danii niż w Wielkiej Brytanii. Niemal połowa (46%) rodziców samotnie wychowujących dzieci żyje poniżej poziomu ubóstwa, w dużej mierze z uwagi na fakt, iż osoby te otrzymują świadczeń dla bezrobotnych, choć sytuacja nie jest identyczna we wszystkich krajach, odzwierciedlając zwłaszcza poziom opieki nad dziećmi i zasiłków rodzinnych. Opisywane wyżej rodziny są szczególnie narażone na ubóstwo w Wielkiej Brytanii oraz Irlandii, gdzie statystycznie pięcio- lub sześciokrotnie częściej niż przeciętnie osiągają one dochody w wysokości poniżej 60 % średniej. Zupełnie inna sytuacja panuje w Portugalii, Hiszpanii, Francji, Belgii i we Włoszech – natomiast we Włoszech (gdzie ryzyko ubóstwa jest najwyższe dla wielodzietnych rodzin), zagrożenie nie jest wyższe niż w przypadku pozostałych gospodarstw domowych.

Związek między wykształceniem i zarobkami: implikacje wspólnego rynku dla absolwentów państw spójności

Związek między wykształceniem i poziomem dochodów jest szczególnie istotny (patrz Wykres A.3). We wszystkich krajach członkowskich dochód wzrasta znacząco wraz ze wzrostem poziomu wykształcenia. Osoby z wykształceniem uniwersyteckim lub równorzędnym mają na ogół dochody na podobnym poziomie (z uwzględnieniem poprawki na koszty utrzymania) we wszystkich państwach Unii Europejskiej, co może sugerować wyłanianie się wspólnego rynku dla absolwentów. Choć pozostaje wiele przeszkód, takich jak brak możliwości transferu kwalifikacji lub trudności językowe, pojawiają się sygnały świadczące o wzrastającej międzynarodowej mobilności zwłaszcza młodych absolwentów. Być może efektem tego zjawiska będzie tendencja do wyrównania płac absolwentów we wszystkich krajach Unii, podczas gdy zarobki pracowników z niższymi kwalifikacjami nadal będą się różnić. Powiększające się w słabiej prosperujących krajach rozbieżności w dochodach mogą zwiększyć presję na prowadzenie polityki spójności społecznej.

Niepewny trend długofalowy

Czynniki leżące u podstaw poziomu ubóstwa wysyłają sprzeczne prognozy co do długofalowych trendów w polityce spójności społecznej. Z jednej strony, trwający wzrost gospodarczy i wyższy poziom zatrudnienia może zredukować proporcję osób z niskimi dochodami tak dalece, jak zredukowane zostaną względne wartości bez uwzględnienia zarobków wynikających z pracy. Z drugiej strony, istniejące tendencje społeczne wskazują, że liczba niepełnych rodzin może wzrastać. Co więcej, podczas gdy poziom wykształcenia w Unii Europejskiej wzrasta, zwłaszcza w regionach słabo rozwiniętych, wzrastająca zależność od technologii informacyjnych oraz wysoki poziom szkolnictwa ogólnego będący warunkiem wstępnym do efektywnego korzystania z nich, — grozi postawieniem osób o niskim poziomie wykształcenia w jeszcze bardziej niekorzystnej sytuacji.

Transfer: ważna broń w walce o lepsze perspektywy

Transfery socjalne (inne niż świadczenia emerytalne), stanowiące 9% całkowitych dochodów gospodarstw domowych w Unii Europejskiej w znaczącym zakresie przyczyniają się do utrzymania spójności społecznej. Ponad połowa z nich zasila najbardziej niekorzystnie 20% populacji i stanowi ponad połowę ich całkowitego dochodu. Efekt transferów socjalnych jest doskonale widoczny, jeżeli porówna się udział osób żyjących poniżej poziomu ubóstwa z sytuacją, jaka miałyby miejsce w sytuacji braku transferów (patrz Wykres 7 oraz Aneks, Wykres A. 4). W większości państw członkowskich, transfery (w tym wypadku uwzględniające świadczenia emerytalne, niektóre z nich pochodzące z prywatnych źródeł) wpływają na obniżenie wysokości wskaźnika ubóstwa o 30 — 40 %³. W Danii, liczba ta jest większa, podczas gdy we Włoszech i w Grecji oraz w

³ Interesujące może być porównanie tej wielkości ze skalą redukcji dysproporcji regionalnych na skutek transferów. W Pierwszym Raplocie Spójności stwierdzono, iż wydatki rządowe ogółem, łącznie z nakładami na cele socjalne zniwelowały regionalne dysproporcje w państwach członkowskich Wspólnoty o 10 — 30 %, tj. w mniejszym stopniu niż to miało miejsce w przypadku dysproporcji interpersonalnych, na których zasadniczo koncentruje się polityka społeczna poszczególnych państw.

mniejszym stopniu w Portugalii, świadczenia socjalne mają znacznie mniejszy wpływ na dystrybucję dochodów, co odzwierciedla zarówno ich mniejsze znaczenie, jak i fakt, iż w mniejszym stopniu są one ukierunkowane na osoby o najniższych dochodach. W Wielkiej Brytanii i Irlandii transfery socjalne zmniejszają skalę ubóstwa w sposób znaczący, a wysoka proporcja osób o niskich dochodach jest w dużym stopniu wynikiem dużego rozproszenia dochodów przed transferami, co z kolei szeroką rozpiętość zarobków (ujawnioną na przykład przez EURPSTAT w Badaniach Struktury Zarobków za 1995 r. (Structure of Earnings Survey for 1995)).

Pomimo wpływu transferów socjalnych na utrzymanie spójności społecznej, należy podkreślić, iż, pomijając emerytury, są one formą zwalczania symptomów ubóstwa, nie zaś jego fundamentalnych przyczyn i czynników leżących u podstaw ubóstwa. Jako takie, nie stanowią same w sobie długofalowych rozwiązań problemu. Dlatego ważne jest, by transferom towarzyszyły działania strukturalne mające na celu wpływanie na źródła problemów, zwłaszcza bezrobocie, niski poziom wykształcenia, niedostateczne kwalifikacje, brak systemu opieki nad dziećmi i tak dalej, co w konsekwencji pomoże również zwiększyć wzrost potencjału gospodarczego.

Wykres 7 Ludność o poziomie dochodów poniżej progu ubóstwa wg stanu przed i po transferach socjalnych, 1995 r.

% ludności
Ogółem przed transferami
Po transferach

Wykaz państw (od lewej do prawej): Dania, Luksemburg, Holandia, Austria, Niemcy, Francja, Belgia, Hiszpania, Irlandia, Włochy, Wielka Brytania, Grecja, Portugalia,

Wykres 8 Koncentracja ubóstwa na obszarach wiejskich w państwach Europy Środkowej

% ogólnej liczby gospodarstw domowych
Gospodarstwa domowe na terenach wiejskich
Gospodarstwa o dochodach < 50 % średniego dochodu na terenach wiejskich
Gospodarstwa o dochodach < 33 % średniego dochodu na terenach wiejskich

Wykaz państw (od lewej do prawej): Bułgaria, Czechy, Estonia, Węgry, Łotwa, Litwa, Polska, Rumunia.

Osiągane dochody i skala ubóstwa na terenach wiejskich w krajach kandydackich

W większości krajów poziom dochodów rolniczych uległ znacznemu obniżeniu w okresie od początku transformacji. Sytuacja ta była szczególnie zauważalna w Polsce, na Słowacji i w Rumunii. Istnieje wiele przyczyn tej tendencji. Po pierwsze, na początku transformacji nastąpiło gwałtowne dostosowanie do cen obowiązujących na światowym rynku, gdzie handel był zliberalizowany, co doprowadziło do realokacji zasobów w sektorze rolnym. Procesowi temu towarzyszył spadek wymiany handlowej ponieważ ceny środków produkcji wzrosły a ceny na samą produkcję obniżyły się. W wielu krajach rolnicy zmniejszyli intensywność korzystania ze środków produkcji i zaczęli przestawiać się — zwłaszcza w sektorach zdominowanych przez niewielkie gospodarstwa rolne — na pracochłonne systemy produkcji. Niskie koszty pozyskania siły roboczej w połączeniu z mającymi bardziej ogólny zasięg procesami restrukturyzacyjnymi oraz brakiem alternatywnych możliwości zatrudnienia na obszarach wiejskich — wzmacniały tę tendencję. W rezultacie — dochody gospodarstw rolnych, które przed transformacją znajdowały się co najmniej na poziomie średnich zarobków ogólnokrajowych, w wielu państwach znajdują się znacznie poniżej krajowego poziomu wynagrodzeń.

Niemniej jednak obraz ten jest w poszczególnych krajach kandydujących zróżnicowany. Dochód osiągany w rolnictwie w przeliczeniu na jednostkę pracy pozostawał relatywnie wysoki w Czechach i na Węgrzech oraz w mniejszym stopniu w Słowacji. W przeciwieństwie do tego — w pozostałych państwach, a zwłaszcza w Polsce i w Rumunii, poziom dochodów jest o wiele niższy, co stanowi odzwierciedlenie bardzo wysokiego poziomu zatrudnienia w rolnictwie połączonego z niską produktywnością. Dane odnoszące się do wszystkich państw kandydujących wskazują, że dochody pracowników zatrudnionych w rolnictwie znajdują się na znacznie niższym poziomie niż w Unii Europejskiej, nawet jeśli uwzględnia się różnice w sile nabywczej. Dla kontrastu, dochód z hektara pozostaje relatywnie wysoki w prawie wszystkich krajach, poza Polską i państwami bałtyckimi, zwłaszcza przy porównywaniu siły nabywczej dochodów gospodarstw rolnych z hektara z analogicznymi danymi dotyczącymi Unii Europejskiej. Należy zatem podkreślić, iż w państwach Europy Środkowej występuje znaczne zróżnicowanie jeśli chodzi o splot oddziaływujących czynników oraz istniejący potencjał dochodowy.

Bez przeprowadzenia zasadniczej restrukturyzacji, perspektywy dochodowe pracowników rolnych w tych krajach są niekorzystne z przyczyn makroekonomicznych, a zwłaszcza z uwagi na istniejące realne kursy walutowe. Po pierwsze, wzrost gospodarczy w państwach Europy Środkowej, rosnące koszty pracy oraz realna aprecjacja kursów walutowych — będą skutkowały zwiększeniem presji konkurencyjnej na rolnictwo. Po drugie, tendencjom tym będzie towarzyszył realny spadek siły nabywczej dochodów rolniczych. W celu trwałego utrzymania poziomu dochodów, rolnictwo będzie wymagało zasadniczej restrukturyzacji. Z drugiej strony wzrost kosztów pozyskania siły roboczej w innych gałęziach gospodarki stanowić będzie dla pracowników bodziec skłaniający ich do opuszczenia rolnictwa. Będzie to w dużym stopniu uzależnione od usuwania przeszkód strukturalnych stojących na drodze procesów dostosowawczych w zakresie rozmieszczenia siły roboczej. W tym kontekście należy odnotować, iż bezrobocie na wielu obszarach wiejskich pozostaje wysokie pomimo satysfakcjonujących wskaźników wzrostu w gospodarce jako całości.

Niskie wartości dochodu osiąganego w rolnictwie w przeliczeniu na jednostkę pracy znajdują wyraz w znaczącym poziomie ubóstwa na terenach wiejskich. Rezultaty badań niedawno przeprowadzonych przez Bank Światowy wskazują, iż ubóstwo rozumiane jako liczba ludności osiągającej dochody poniżej progu 50 % przeciętnych dochodów jest znacznie bardziej skoncentrowane na obszarach wiejskich w Polsce, Rumunii, na Litwie, Łotwie i w Bułgarii (Wykres 8). Nawet na Węgrzech, gdzie dochody osiągane w rolnictwie są relatywnie wysokie — poziom ubóstwa na terenach wiejskich jest znaczący. Jak wynika z analizy Banku Światowego — istnieje wiele przyczyn leżących poza rolnictwem, które stwarzają sprzyjające warunki dla skłonności do ubóstwa na terenach wiejskich.

I. 3 — Spójność terytorialna: w kierunku bardziej zrównoważonego rozwoju

Dążenie do wzmocnienia spójności zawarte w Artykule 158 Traktatu ma na celu przede wszystkim osiągnięcie harmonijnego rozwoju Unii jako całości. Legło to u podstaw sformułowania na nieformalnym posiedzeniu Rady Ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i politykę regionalną w 1999 r. w Poczdamie, Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przestrzennego (EPRP — ang. European Spatial Development Perspective - *ESDP*). ESDP identyfikuje trzy główne cele: policentryczny rozwój obszarów miejskich i nowe relacje pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, równy dostęp wszystkich regionów europejskich do infrastruktury i know-how oraz rozważne wykorzystywanie zasobów naturalnych i dziedzictwa kulturowego. W ramach ESDP¹ formułowane są wytyczne dla Krajów Członkowskich, władz regionalnych i lokalnych jak również dla Komisji Europejskiej. Dążenie do osiągnięcia tych samych celów, a zwłaszcza głównego celu w postaci dążenia do osiągania spójności i zrównoważonego rozwoju przestrzennego, stanowi podstawę współpracy przygranicznej, międzynarodowej i międzyregionalną, finansowanej z EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego – ang. ERDF).

Rozszerzenie Unii Europejskiej na wschód, które nastąpi w nadchodzących latach, następujące po przystąpieniu Austrii, Finlandii i Szwecji kilka lat temu, gruntownie zmieni Unię, zwiększając jej powierzchnię o połowę w porównaniu do początku lat dziewięćdziesiątych. Proces ten będzie stanowił nowe wyzwania dla spójności terytorialnej i nada trwałe znaczenie zmniejszaniu różnic regionalnych.

3.1. Unia: terytorium bardzo scentralizowane

Historycznie rzecz biorąc, zarówno działalność gospodarcza, jak również kapitał i wykwalifikowane zasoby ludzkie koncentrowały się, z kilkoma wyjątkami, w centralnych obszarach Unii. O ile regiony znajdujące się na południowo-zachodnich peryferiach Wspólnoty w jakimś stopniu osiągnęły zbieżność z pozostałym obszarem UE, w tym jeśli chodzi o poziom wykształcenia, zjawisko to nie jest jednak jeszcze na tyle wystarczające — i prawdopodobnie w średniookresowej perspektywie czasowej nie będzie —, aby podważyć aktualność modelu centrum — peryferie, który w istocie zostanie wzmocniony wraz z akcesją państw Europy Środkowej.

Ostatnie badania skutków integracji dla równowagi regionalnej w Unii Europejskiej, podkreśliły, iż polityki towarzyszące powinny zapobiegać możliwemu pogłębianiu się różnic pomiędzy silniejszymi i słabszymi obszarami². Konkluzja ta opiera się na uznaniu, że lokalizacja działalności gospodarczej charakteryzuje się ważnymi czynnikami zewnętrznymi, niektóre z nich są pozytywne, niektóre negatywne, i nie ma powodu przypuszczać, że same siły rynkowe utrzymają odpowiednią równowagę pomiędzy czynnikami pozytywnymi i negatywnymi, oraz że rezultatem tych działań będzie zrównoważony rozwój gospodarczy w całej Unii. Podczas gdy koncentracja działalności gospodarczej jest większa w regionach silniejszych, może to prowadzić do zwiększenia wydajności produkcji w UE w krótkim czasie, może się to jednak odbywać kosztem długofalowej konkurencyjności gospodarki Unii ponieważ sytuacja taka niszczy potencjał produkcyjny słabszych regionów i ogranicza ich możliwości rozwinięcia potencjalnych możliwości.

Co więcej, koncentracja zarówno przedsiębiorstw jak i ludzi tylko w niektórych regionach jest sprzeczna z zasadą zrównoważonego rozwoju, nie tylko z powodu potencjalnego przeludnienia tych terenów, ale także z powodu wyludnienia innych regionów.

Dostępne dane wskazują, że w przyszłości będą widoczne trzy różne skutki integracji UE – zwiększona koncentracja działalności gospodarczej, większe rozproszenie lub niewielka zmiana w istniejącym modelu – w ciągu ostatnich 20 – 30 lat przestrzenny model działalności pozostawał prawie niezmienny. W konsekwencji, jak wskazano poniżej, działalność gospodarcza w Unii pozostaje skoncentrowana w znacznym stopniu na stosunkowo niewielkim, centralnym obszarze. Nie udowodniono, że wzrost kosztów w

¹ Równoległe z rozwojem ESDP, w grudniu 1998 r. Komisja Europejska zainicjowała program badań, realizowany przy ścisłej współpracy z 15 państwami członkowskimi. W rezultacie stworzone zostały podstawy jednolitego podejścia do analiz terytorialnych, stanowiących zagadnienie dotychczas w dużej mierze na szczeblu wspólnotowym zaniedbane. W niniejszej części raportu wykorzystano rezultaty badań prowadzonych na przestrzeni ponad 10 lat.

² Patrz zwłaszcza: „Integracja a regiony Europy: jak właściwie prowadzona polityka może zapobiec polaryzacji”, Braunerhjelm i in.

regionach silniejszych wynikający z większej gęstości zaludnienia i wyższych płac, samoistnie doprowadzi do wyrównania istniejących różnic.

W celu opisanie praktycznej zawartości teorii centro-peryferijnej, opracowano wskaźnik dostępności (index of accessibility), który wskazuje, dla każdego z regionów, czas potrzebny na dotarcie do innych regionów ważnych ze względów gospodarczych. Należy podkreślić, iż wskaźnik ten opiera się w dużej mierze na szacunkach i reprezentuje raczej stan obecny niż sytuację jaka może mieć miejsce w przyszłości, bazując na obecnym stanie rozwoju infrastruktury w regionach peryferijnych (częściowo finansowanej z Funduszy Strukturalnych) i, co być może ważniejsze, daje wskazówki jakie zmiany dla pojęcia dostępności niesie ze sobą rozwój społeczeństwa informacyjnego. Niemniej jednak rezultaty są pouczające. W oparciu o ten wskaźnik regiony można podzielić na trzy grupy (patrz Mapa A.4):

- **regiony centralne**, dla których wskaźnik dostępności wynosi ponad 50% średniej unijnej wraz z 12 krajami kandydującymi, położone w trójkącie North Yorkshire (Wielka Brytania), Franche-Comté (Francja), Hamburg (Niemcy);
- **regiony peryferijne**, dla których wskaźnik wynosi poniżej 40% średniej, znajdujące się w północnej Europie, w Szwecji i Finlandii, w Europie północno-zachodniej – w północnej Szkocji i Irlandii, w południowej - w Portugalii, Hiszpanii, na wyspach Morza Śródziemnego, w południowym krańcu Włoch i Grecji, i na wschodzie krajów kandydujących. 3 regiony³ ultra peryferijne nie zostały objęte badaniem, ich dostępność jest nawet mniejsza, mają one także wiele problemów strukturalnych (jak wskazano w Artykule 299 § 2 Traktatu);
- **regiony pośrednie**, w odniesieniu do których wartość wskaźnika dostępności mieści się pomiędzy 40 % i 150 % średniej.

Wyłaniający się obraz wskazuje na bardzo wysoką koncentrację działalności w regionach centralnych, stanowiących zaledwie 14% terytorium ale zamieszkiwanych przez trzecią część populacji i produkujących niemal połowę wartości PKB (47%). Gęstość zaludnienia w tych regionach jest 3,7 razy większa niż w regionach peryferijnych.

W 11 z 88 regionów centralnych (poziom NUTS 2) wielkość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w roku 1998 była wyższa od średniej unijnej, podczas gdy w 23 ze 111 regionów peryferijnych była ona niższa od średniej unijnej.

Średnia wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionach centralnych było dwa razy wyższa niż w regionach peryferijnych, zaś produktywność 2,4 razy wyższa. W roku 1997, wydatki na badania i rozwój wynosiły 2,1% PKB w pierwszej grupie regionów i zaledwie 0,9% w tej drugiej grupie. W 6 z 7 regionów ultra peryferijnych, PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosił jedynie około połowę średniej unijnej.

Dane dotyczące nakładów na badania i rozwój są szczególnie charakterystyczne. Struktura kosztów produkcji w firmach znacznie zmieniła się w ostatnich latach, przy czym stałe koszty badań i rozwoju wzrastają, zaś koszty transportu maleją. Od kiedy badania i rozwój oraz inne strategiczne działania o dużej wartości dodanej koncentrują się w regionach centralnych, gdzie usytuowana jest infrastruktura specjalistyczna i know-how, stanowi to czynnik podkreślający wzrastającą polaryzację w obrębie Unii Europejskiej i koncentrację działalności o niskiej wartości dodanej na obszarach peryferijnych Wspólnoty.

Układ komunikacyjny jest także bardziej rozwinięty w regionach centralnych. Gęstość sieci autostrad jest w nich cztery razy większa niż na obszarach peryferijnych, również długość linii kolejowych jest o 40% większa, zaś długość dróg dwupasmowych jest dwukrotnie większa. Istnieją wszakże oznaki zmieniającej się sytuacji, szczególnie na obszarach peryferijnych, gdzie sieć dróg jest najbardziej rozwinięta i stale jest rozbudowywana. Regiony takie jak Lizbona, Andaluzja w Hiszpanii i Attiki w Grecji — mają szansę zając pozycję punktów łatwo dostępnych.

Model zatrudnienia jest także bardziej zróżnicowany w regionach centralnych niż w regionach peryferijnych. Chociaż udział zatrudnienia w przemyśle jest podobny (około 30% całkowitego zatrudnienia), udział zatrudnienia w rolnictwie w regionach peryferijnych jest siedem razy większy niż na obszarach centralnych, podczas gdy udział zatrudnienia w sektorze usług wynosi zaledwie 53% całkowitego zatrudnienia w porównaniu do 69% w regionach centralnych. Stanowi to oczywiście odzwierciedlenie poziomu konkurencyjności, co pomaga wyjaśnić dlaczego stopa zatrudnienia w regionach peryferijnych wynosi poniżej 59%, podczas gdy centralnych wynosi ona ponad 67% (patrz Tabela 3 i Tabela A.6).

³ Wyspy Kanaryjskie, Gwadelupa, Martynika, Réunion, Wyspy Azorskie i Madera.

Tabela 3 PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionach według peryferyjności dla grypy państw UE					
	Ludność (% ogółu w każdej grupie)		Liczba regionów (% ogółu w każdej grupie)		
	PKB na głowę (wg parytetu siły nabywczej) Powyżej średniej	PKB na głowę (wg parytetu siły nabywczej) Poniżej średniej	PKB na głowę (wg parytetu siły nabywczej) Powyżej średniej	PKB na głowę (wg parytetu siły nabywczej) Poniżej średniej	Ogółem
Regiony centralne	88,8	11,2	77	11	88
Regiony pośrednie	70,3	29,7	35	24	59
Regiony peryferyjne	18,1	81,9	23	88	111

Źródła: EUROSTAT, DG REGIO

Koncentracja działalności gospodarczej i zaludnienia na tak ograniczonym obszarze Unii wywiera niekorzystny wpływ nie tylko na regiony peryferyjne ale także na centralne, w których odpowiedzialna jest za nadmierne zagęszczenie ruchu, a także za duże obciążenie środowiska. Podczas gdy wąskie gardła komunikacyjne na obszarach peryferyjnych spowodowane są niskim standardem infrastruktury i brakiem połączeń, w regionach centralnych spowodowane są one dużym nasileniem ruchu i ograniczoną przepustowością (patrz Mapy A.5 i A.6).

Emisja toksycznych substancji na obszarach centralnych jest 2,3 razy większa niż w regionach peryferyjnych⁴ co stanowi konsekwencję koncentracji działalności gospodarczej (patrz Mapa A7).

Wraz z przystąpieniem 12 krajów kandydujących Unia będzie obejmowała znacznie więcej obszarów, których poziom rozwoju jest o wiele niższy od średniej. Do istniejących, południowych i morskich obszarów peryferyjnych dodane zostaną nowe, położone na wschodzie, w części lądowej. W rezultacie, działalność gospodarcza będzie nawet bardziej skoncentrowana regionalnie niż w Stanach Zjednoczonych, gdzie działalność jest bardziej równomiernie rozłożona, niezależnie od faktu, że terytorium USA jest dwa razy większe niż powierzchnia rozszerzonej Unii, zaś populacja jest znacznie mniejsza (270 milionów mieszkańców, 44% mniej niż w Unii). W USA można wyróżnić cztery niezależne obszary o globalnym, w sensie gospodarczym, znaczeniu, każdy zamieszkały przez około 15 milionów ludzi, o PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca przewyższającym średnią w Stanach Zjednoczonych w każdym ze Stanów osobno, znajdujących się na tych obszarach. Obszary te stanowią 28% całkowitego terytorium Stanów Zjednoczonych, 49% populacji i 54% krajowego PKB, reprezentują jednak znacznie niższy poziom koncentracji niż w Unii Europejskiej, w aczkolwiek takiemu stanowi rzeczy wyraźnie sprzyjają istniejące warunki geograficzne (patrz Tabela 4, Wykres A.5, A.6 i Mapa A.8).

Tabela 4 Ośrodki aktywności gospodarczej w Unii Europejskiej i USA			
	% powierzchni	% ludności	% PKB
Regiony centralne w UE	13,8	33,0	47,2
Ośrodki rozwoju gospodarczego w USA	28,1	48,8	53,5

⁴ Program badań ESDP

3.2. Obszary miejskie - ośrodki wzrostu zmierzające do osiągnięcia policentrycznego rozwoju

Powiązania pomiędzy centrami miejskimi oraz pomiędzy nimi i obszarami wiejskimi stanowią jedną z głównych sił napędowych rozwoju gospodarczego. W Unii Europejskiej, obszary centralne mają najlepiej rozwiniętą infrastrukturę i najlepiej rozwiniętą sieć miejską (patrz Mapa A.9). Badania prowadzone dla potrzeb ESDP podzieliły regiony na 6 kategorii: zdominowane przez jeden obszar metropolitalny; gęsto zaludnione regiony miejskie o modelu policentrycznym lub rozproszonym rozwoju gospodarczych; regiony o dużej gęstości zaludnienia na obszarach miejskich ale zawierające obszary wiejskie o rozwoju policentrycznym; obszary wiejskie znajdujące się pod wpływem metropolii; obszary wiejskie z małymi i średnimi miastami; oraz same obszary wiejskie.

Rozwój policentryczny może występować na dwóch poziomach:

- **na poziomie wspólnotowym.** Rozwój rozproszony jest na całym terytorium Unii, w postaci pewnej liczby dynamicznie rozwijających się ośrodków wzrostu, w przeciwieństwie do tendencji koncentracji działalności gospodarczej w regionach centralnych i pozostawieniu innych obszarów jako peryferyjnych.
- na poziomie regionalnym, na obszarach, na których jest kilka ośrodków miejskich, często połączonych ze sobą, raczej niż posiadających jedno centrum dominujące. W Europie typowymi przykładami są Randstadt w Holandii i region Nadrenii w Niemczech, w przeciwieństwie do regionu paryskiego we Francji czy południowo-wschodniej Anglii, gdzie rozwój koncentruje się, odpowiednio, w Paryżu i Londynie.

Regiony centralne w Unii w dużym stopniu odpowiadają policentrycznemu modelowi rozwoju, podczas gdy w regionach peryferyjnych bardziej istotne są obszary wiejskie z małymi i średnimi miastami (zamieszkiwanymi przez około 47% populacji). W tych ostatnich jednak, rozwój miast mógłby zapewnić podstawy dla bardziej zrównoważonego podziału działalności gospodarczej na terytorium Unii (Mapa 6).

Mapka 6 Regionalne typy modeli zagospodarowania obszarów wiejskich i miejskich

Regiony zdominowane przez jedną dużą metropolię
Regiony policentryczne o wysokiej gęstości zaludnienia na obszarach miejskich i wiejskich
Regiony policentryczne o wysokiej gęstości zaludnienia na obszarach miejskich
Obszary wiejskie z małymi i średnimi miastami
Odległe obszary wiejskie
GDR LIBERGEO —EQUIPPE P.A.R.I.S.
Źródła: Moriconi – Ebrard, Geopolis 1994 i Eurostat

Ponad 44% ludności Unii Europejskiej zamieszkuje w miastach liczących ponad 50,000 mieszkańców, ale tylko 22 miasta liczą ponad milion mieszkańców⁵.

Praktycznie wszystkie najzamożniejsze regiony w Unii są regionami miejskimi (patrz Ramka) — 54 z 63 regionów spełniających kryteria NUTS 3⁶ o wysokości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca przewyższającej o ponad 50 % średnią wspólnotową.

Obszary miejskie: znaczne różnice

Bezrobocie na obszarach miejskich Unii Europejskiej, po zsumowaniu, wynosiło w 1999 roku 10,1%, znacznie powyżej średniej unijnej (9,2%). Bezrobocie długoterminowe i wśród ludzi młodych także było wyższe niż w pozostałych częściach Unii, chociaż wskaźniki różniły się znacznie pomiędzy Krajami Członkowskimi i wydaje się, że były one zależne bardziej od czynników krajowych niż czynników wspólnych dla miast w całej Unii (patrz Tabele A.8 – A.10).

⁵ Przybliżone dane — źródło: EUROSTAT-GISCO.

⁶ Wysokość PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w odniesieniu do regionów spełniających kryteria NUTS 3 nie zawsze jest właściwym miernikiem dochodu z uwagi na kwestię dojazdów do pracy.

Wiele miast europejskich cierpi na poważne problemy ubóstwa i wykluczenia społecznego w niektórych dzielnicach. Według rezultatów badań dotyczących kondycji miast we Wspólnocie (Urban Audit), w miastach takich jak: Hamburg, Tuluza, Neapol, Genua, Glasgow czy Edynburg stopy bezrobocia różnią się znacznie pomiędzy dzielnicami i są do 10 razy wyższe w najbardziej dotkniętych częściach miast niż w dzielnicach o najlepszych wskaźnikach. To samo dotyczy wskaźników uzależnienia od utrzymania przez inne osoby.

Źródła danych

Dwoma źródłami danych, z których korzystano przy sporządzaniu niniejszej analizy były Badania ankietowe dotyczące kondycji siły roboczej w Unii Europejskiej oraz Badania dotyczące kondycji obszarów miejskich

Rezultaty badań ankietowych dotyczących kondycji siły roboczej umożliwiają rozbięcie uzyskanych danych na trzy rodzaje obszarów według gęstości zaludnienia:

- **obszary miejskie:** gęsto zaludnione, złożone z położonych blisko siebie lokalnych jednostek, z których każda charakteryzuje się gęstością zaludnienia powyżej 500 mieszkańców na km² — o ogólnej liczbie ludności co najmniej 50 000;
- **obszary pośrednie:** złożone z położonych blisko siebie mniej gęsto zaludnionych jednostek lokalnych, z których każda charakteryzuje się gęstością zaludnienia powyżej 100 mieszkańców na km² — o ogólnej liczbie ludności co najmniej 50 000, lub z jednostek sąsiadujących z obszarami o dużej gęstości zaludnienia;
- **obszary wiejskie:** złożone z rzadko zaludnionych jednostek lokalnych położonych poza obszarami miejskimi i obszarami pośrednimi. Należy odnotować, iż jednostki lokalne o mniejszej gęstości zaludnienia lecz całkowicie otoczone przez obszary miejskie lub pośrednie są uważane za część tych obszarów, podczas gdy jednostki położone pomiędzy obszarem miejskim i obszarem pośrednim są uważane za część tego drugiego.

Badanie kondycji obszarów miejskich (Urban Audit) zostało przeprowadzone pomiędzy 1998 r. a 2000 r. w celu dokonania pomiaru jakości życia w miastach i metropoliach Unii Europejskiej. Faza pilotażowa badania, która stanowi źródło danych cytowanych w niniejszym opracowaniu była przeprowadzona na reprezentatywnej próbie 58 ośrodków miejskich, tak więc uzyskane w jej trakcie rezultaty należy traktować z należytą ostrożnością.

3.3. Obszary wiejskie

Ponad dwie z trzech osób w Europie południowej i Irlandii mieszka na terenach wiejskich, podczas gdy liczba ta wynosi 1 z 8 w Belgii, Wielkiej Brytanii, Niemczech i Włoszech (patrz Wykres A.7). Z wyjątkiem Portugalii, we wszystkich Państwach Członkowskich liczba ludności zamieszkałej na terenach wiejskich rośnie, chociaż wzrost ten odbywa się w zróżnicowanym tempie (patrz Wykres A. 8 i Tabela A. 11):

- w Belgii, Niemczech, Grecji i Hiszpanii wzrost jest wyższy niż średnia krajowa,
- we Włoszech, Wielkiej Brytanii i Austrii wskaźnik ten jest zbliżony do innych obszarów,
- w Danii, Francji, Irlandii, Finlandii i Szwecji wzrost ten jest niższy niż gdzie indziej, w Portugalii liczba ludności zamieszkałej na tych terenach się zmniejsza.

W latach 1995-1999, wzrost zatrudnienia na terenach wiejskich (1,0% rocznie) w Unii był wyższy niż całkowita stopa zatrudnienia (0,8% rocznie). Rolniczy charakter danego regionu nie sprzyja tworzeniu miejsc pracy. Z drugiej strony, atrakcyjne środowisko naturalne i dziedzictwo kulturalne oraz niski poziom zanieczyszczenia może być istotnym czynnikiem przyciągającym inwestycje.

Podczas gdy obszary wiejskie doświadczały na dużą skalę utraty miejsc pracy w rolnictwie, tworzone były jednak nowe miejsca pracy w przemyśle – z wyjątkiem Austrii i Niemiec – a przede wszystkim w usługach, które bardziej niż zrekompensowały zlikwidowane miejsca pracy.

Cechy gospodarcze i społeczne obszarów wiejskich różnią się znacznie na obszarze Unii, jak również w każdym z Krajów Członkowskich.

Można rozróżnić trzy rodzaje obszarów w zależności od ich powiązań z gospodarką krajową i międzynarodową, ich niezależności od głównych ośrodków działalności:

- obszary wiejskie zintegrowane z całą gospodarką i charakteryzujące się wzrostem gospodarczym i dodatnim przyrostem naturalnym. Są to obszary położone w pobliżu ośrodków centrów miejskich, charakteryzujące się zwykle poziomem dochodów na mieszkańca powyżej średniej. Miejsca pracy znajdują się głównie w przemyśle i sektorze usług raczej, niż w rolnictwie. W niektórych przypadkach istnieje niebezpieczeństwo, że obszary takie mogą się stać terenami czysto rezydencjalnymi dla ludzi pracujących gdzie indziej, stanowiłoby to zagrożenie dla ich tradycyjnego znaczenia oraz dziedzictwa społecznego i kulturalnego, inne jednak rozwijają się niezależnie;
- pośrednie obszary wiejskie, położone w pewnej odległości od ośrodków miejskich, ale posiadające dobre połączenia komunikacyjne oraz stosunkowo dobrze rozbudowaną infrastrukturę. Na wielu takich obszarach rolnictwo nadal pełni ważną rolę, chociaż zaczynają one doświadczać wzrastającej dywersyfikacji działalności gospodarczej i rosnącej działalności w, na przykład, przetwórstwie spożywczym, jak również w sektorze usług. W wielu Krajach Członkowskich na takich obszarach usytuowane są duże gospodarstwa rolne.
- niezależne obszary wiejskie, zwykle rzadko zaludnione, a w wielu przypadkach położone w peryferyjnych częściach Unii z dala od ośrodków miejskich. Ich relatywne oddalenie jest często spowodowane topografią terenu, jak na przykład górzystym charakterem danego obszaru. Charakterystyka tych obszarów jest następująca: ludność tych regionów jest rozproszona i zwykle starzejąca się, posiadają ubogą infrastrukturę, niewystarczający poziom dostępnych usług, niski dochód przeliczeniu na jednego na mieszkańca, siła robocza o stosunkowo niskich kwalifikacjach, słabe powiązania z pozostałymi częściami gospodarki i wysokie zatrudnienie w rolnictwie.

3.4. Regiony graniczne

Regiony przygraniczne⁷ stanowią prawie 40% powierzchni lądowej Unii Europejskiej i są zamieszkiwane przez 25% ludności Wspólnoty. W krajach kandydujących ich udział jest jeszcze większy — obejmują one 66 % obszaru i 58 % mieszkańców. Rozszerzenie więc, spowoduje wzrost znaczenia tych regionów w Unii Europejskiej.

W sensie gospodarczym, regiony leżące przy wewnętrznych granicach Unii Europejskiej nie mogą być postrzegane jako regiony borykające się z większymi trudnościami niż inne regiony, częściowo wskutek postępującej integracji gospodarczej w Unii oraz sukcesowi inicjatywy INTERREG. Szczególnie wysokość PKB w przeliczeniu na jednego na mieszkańca (15,0% powyżej średniej w rozszerzonej Unii Europejskiej składającej się z 27 krajów) jest podobna do wysokości tego wskaźnika w innych regionach (17,0% powyżej średniej w rozszerzonej Unii Europejskiej – patrz Mapa A.10 i Tabela A.12).

Regiony położone przy granicach zewnętrznych Unii Europejskiej są jednak w trudniejszej sytuacji, za wyjątkiem regionów graniczących z krajami kandydującymi. Podczas gdy regiony graniczące z państwami trzecimi mają poziom PKB niższy o 5,0% od średniej w (rozszerzonej) Unii, te graniczące z krajami kandydującymi mają poziom PKB o 15,0% wyższy od średniej w 27 krajach. Niemniej jednak niektóre z tych regionów mogą doświadczyć przejściowych trudności po rozszerzeniu. Różnice pomiędzy regionami obecnej Unii Europejskiej graniczącymi z krajami kandydującymi, a regionami sąsiadującymi w krajach kandydujących są bardziej znaczne. W tych ostatnich, PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca wynosi zaledwie 53,0% średniej w rozszerzonej Unii Europejskiej, a więc znacznie mniej niż połowę PKB w sąsiadujących regionach obecnej Unii. Nie mniej jednak wskaźnik ten jest i tak wyższy niż w regionach krajów kandydujących położonych przy granicy wschodniej, w których PKB na mieszkańca wynosi zaledwie 37,0% średniej w rozszerzonej Unii.

⁷ Regiony spełniające kryteria NUTS 3 w 27 krajach spełniające kryteria korzystania z programów INTERREG III-A lub PHARE-CBC.

Obszary o specyficznych cechach graficznych

Tereny góryste, regiony nadbrzeżne i nadmorskie, wyspy i archipelagi tworzą ważną część terytorium Unii i mają szczególne znaczenie w niektórych Krajach Członkowskich. Większość z regionów ultra-peryferyjnych to wyspy. Nie tworzą one jednak odrębnego geomorfologicznego obszaru, ale traktowane są jako grupa siedmiu regionów wymienionych w Traktacie, uznanych za posiadające szereg niekorzystnych warunków związanych z dostępnością, spowodowanych ich oddaleniem od innych części Unii.

Podczas gdy regiony uprawnione do otrzymywania pomocy strukturalnej finansowanej ze środków Funduszy Strukturalnych są określone na podstawie kryteriów administracyjnych oraz społeczno-gospodarczych, obszary geomorfologiczne zostały wyodrębnione w oparciu o ich cechy fizyczne. Nie zawsze jest to łatwe do zdefiniowania, a często nie istnieje nawet powszechnie akceptowana definicja (miejskie, wiejskie, itd.). Co więcej cechy brane pod uwagę nie zawsze są równoznaczne z problemami strukturalnymi.

Poniżej przedstawiono trzy główne typy obszarów wyróżnianych ze względu na ich cechy geomorfologiczne.

Tereny górskie

Występujące na terenach górzystych bariery geograficzne spowodowały, iż wszelkie rodzaje działalności podejmowane są w dolinach będących naturalnymi szlakami komunikacyjnymi. Obecnie jednak wiele z nich stało się wąskimi gardłami komunikacyjnymi, zaś zwiększony przepływ towarów i osób powoduje zagrożenie bezpieczeństwa i środowiska naturalnego. Takie tereny jak: Alpy, Pireneje, Dolomity, Greckie góry, Highlands w Szkocji oraz Fjällen w Szwecji stanowią około 39,0% terytorium lądowego Unii. Na większości z tych terenów działalność gospodarcza koncentruje się na rolnictwie, turystyce i innych usługach. Działalność gospodarcza w innych sektorach jest bardzo niewielka.

Podczas gdy niektóre tereny góryste mogą być wykorzystywane gospodarczo i są one zintegrowane gospodarczo z Unią Europejską, większość ma problemy, na co wskazuje fakt, iż ponad 95,0% z nich (w sensie terytorium) jest uprawnione do otrzymywania wsparcia w ramach Celu 1 lub 2 Funduszy Strukturalnych (Mapa 7 i Tabele A.13 oraz A.14).

Wybrzeża i obszary nadmorskie

Obszary nadbrzeżne są zdefiniowane jako pas lądu leżący wzdłuż wybrzeży UE, o zróżnicowanej szerokości zależnej od cech geograficznych i granic administracyjnych. Obejmują one wiele dużych miast (Londyn, Sztokholm, Kopenhaga, Helsinki, Haga, Dublin, Lizbona, Barcelona, Marsylia, Rzym, Neapol i Ateny) i zajmują znaczną powierzchnię terytorium Unii.

Wiele z tych obszarów jest gęsto zaludniona, o dużym stopniu działalności turystycznej generującej znaczny dochód ale także powodującej negatywny wpływ na środowisko naturalne, przewyciężenie tego zjawiska stanowi poważne wyzwanie. Jednakże pozostałe obszary są w niewielkim stopniu zaludnione.

Zwiększony ruch morski powoduje spadek bezpieczeństwa, większe ryzyko skażenia środowiska oraz zniszczenie linii brzegowej (patrz Tabela A.15).

Wyspy

Wyspy mają szczególnie ważne znaczenie dla czterech południowych Krajach Członkowskich, trzy z nich to kraje spójności, aczkolwiek istnieje również spora liczba wysp na terytorium Francji, Wielkiej Brytanii i trzech państw nordyckich, z których wiele kwalifikuje się do otrzymywania wsparcia ze środków Funduszy Strukturalnych (Tabele A.16 oraz A.17). Niemalże 95,0% mieszkańców wysp należących do Unii Europejskiej jest uprawnionych do otrzymywania wsparcia z Celu 1 lub 2. W przypadku mniejszych wysp głównym problemem jest ich dostępność, utrudniająca prowadzenie konkurencyjnej działalności gospodarczej oraz zapewnienie młodym pracownikom wysokiego poziomu edukacji. Dostępność jest nawet większym problemem dla regionów ultra peryferyjnych. Największe wyspy są znacznie lepiej zintegrowane z gospodarką Unii Europejskiej, nawet jeśli wiele z nich jest obecnie uzależnionych od wsparcia strukturalnego umożliwiającego im nadrobienie dystansu dzielącego je od innych części Wspólnoty.

Obszary zidentyfikowane powyżej różnią się pod względem właściwości gospodarczych i społecznych. Polityka regionalna dla przyspieszenia ich rozwoju powinna raczej mieć na celu wzmocnienie relacji pomiędzy różnymi częściami Unii, niż przyjąć formę odosobnionych działań dla poszczególnych rodzajów obszarów. Jednakże polityka taka powinna uwzględniać programy skierowane na wzmocnianie współpracy pomiędzy obszarami tego samego rodzaju, dostosowane do ich szczególnych cech geograficznych oraz przynoszące dodatkowe korzyści.

Mapka 7 Fundusze Strukturalne 2000 — 2006: Obszary kwalifikujące się do uzyskiwania wsparcia w ramach Celu 1 i Celu 2

Cel 1

Wstrzymane (do 31.12.2005 r.)

Wstrzymane (do 31.12.2006 r.)

Program specjalny

Cel 2

Cel 2 (częściowo)

Wstrzymane (do 31.12.2005 r.)

Wstrzymane (częściowo) (do 31.12.2005 r.)

Granice regionów

Granice grupy regionów NUTS 2

© Granice administracyjne według MEGRIN

I. 4 — Czynniki determinujące rzeczywistą konwergencję

4.1. Produktywność, konkurencyjność i wydajność gospodarcza

Konkurencyjność jest często traktowana jako podstawowy wskaźnik sukcesu lub porażki prowadzonej polityki. Termin ten literalnie odnosi się do producentów konkurujących ze sobą na tym samym rynku. Jednakże jest to także pojęcie używane do określenia kondycji gospodarczej regionów związane z działalnością gospodarczą regionów i krajów, która także może być nazwana „konkurencyjnością”. Pomijając fakt, iż w każdym regionie są zarówno firmy konkurencyjne jak i nie konkurencyjne, są cechy wspólne wpływające na konkurencyjność wszystkich firm zlokalizowanych na danym terenie. Jest to czynnik uwzględniający infrastrukturę techniczną i społeczną, umiejętności siły roboczej, ramy instytucjonalne i kulturowe sprzyjające (lub nie) innowacyjności oraz skuteczność instytucji publicznych (szczególnie umiejętności zarządzania na szczeblu regionalnym). Ponadto, sukces rodzi sukces, obecność silnych firm w regionie stymuluje inne firmy i przyciąga dalsze inwestycje.

W ciągu ostatnich lat, zaczęła powstawać standardowa definicja konkurencyjności regionalnej i krajowej, odnoszącej się do osiągnięcia „wysokiego i ciągle rosnącego standardu życia oraz wysokiej stopy zatrudnienia na zrównoważonych podstawach”¹³. Chociaż tradycyjne wskaźniki konkurencyjności koncentrują się na PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, istnieją inne ważne czynniki wpływające na kondycję gospodarki.

Szczyt w Lizbonie podkreślił konieczność powiązania siły gospodarczej Europy z jej modelem społecznym. Skutecznie ukierunkowana ochrona socjalna pomaga w przystosowaniu gospodarek do zachodzących zmian. Poprzez promowanie większej spójności społecznej można próbować zredukować niepełne wykorzystanie zasobów ludzkich.

Ważnym jest także pamiętać o udziale innych czynników takich jak jakość środowiska naturalnego, jakość opieki zdrowotnej, pomocy społecznej itd. Wskaźniki tego rodzaju pomagają zrozumieć znaczenie rozwoju gospodarczego, chociaż istnieje potrzeba dalszych prac w celu opracowania lepszych wskaźników postępu w tych obszarach.

W praktyce, PKB na osobę może być rozbite na dwa główne składniki: stopę zatrudnienia, czy proporcję osób w wieku produktywnych do ilości zatrudnionych, i produktywność lub wysokość PKB na jednego zatrudnionego. Ponieważ wysokość jednego nie koniecznie idzie w parze z wysokością drugiego, muszą one być rozważane rozłącznie, zarówno w sposób zagregowany jak i w podziale na sektory, przed przystąpieniem do analizy inwestycji i innych kluczowych czynników wpływających na produktywność.

Tendencje w regionalnej działalności gospodarczej

W całej Unii Europejskiej, w ciągu ostatnich 25 lat działalność gospodarcza była silniejsza w zakresie produktywności (wydajności), a często słaba w zakresie zatrudnienia. Prowadziło to czasami do rozważań o „utracie miejsc pracy przy tendencjach wzrostowych”, chociaż w praktyce zatrudnienie zawsze wzrastało gdy wzrost PKB był większy niż 2% rocznie. Problemem jest utrzymanie takiego poziomu wzrostu przez długi okres czasu. W ciągu dekady od roku 1989 do 1999, na przykład, roczny wzrost wynosił średnio 1,9%, ale ponieważ PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego wzrastało o 1,4%, zatrudnienie wzrastało zaledwie o 0,5% rocznie. W dłuższej perspektywie czasu osiągnięcie wzrostu zatrudnienia i wysokiej produktywności nie koniecznie stoi ze sobą w sprzeczności. Rzeczywiście, wydajność zwiększa konkurencyjność, umożliwiając tym samym wzrost PKB — są one komplementarne.

Wyzwaniem w regionach słabo rozwiniętych, jest jednak opracowanie takiego połączenia polityk, które zwiększałyby produktywność bez niekorzystnego wpływu na zatrudnienie. O ile w większości — jeżeli nie we wszystkich — opóźnionych regionów poziom zatrudnienia jest niższy niż w pozostałych częściach Unii, we wszystkich z nich wydajność znajduje się na poziomie poniżej średniej. W tym kontekście można wyodrębnić dwie grupy regionów:

¹³ Komisja Europejska (2000), „Konkurencyjność europejskiej gospodarki”. Zob. też Komisja Europejska (1999), „Szósty raport okresowy w sprawie regionów” (rozdział 2 poświęcony konkurencyjności); OECD (1996), „Konkurencyjność przemysłu”; Oxford Review of Economic Policy (1996), „Międzynarodowa konkurencyjność”, tom 12, nr 3.

- regiony o stopie zatrudnienia podobnej do, lub w kilku przypadkach powyżej, średniej unijnej, które muszą poprawić wydajność, mierzoną jako wysokość PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego. W większości znajdują się one w Portugalii, Grecji i wschodniej części Niemiec, gdzie w pierwszym przypadku, wydajność wynosi zaledwie około 40% średniej unijnej, zaś w dwóch pozostałych około 60% średniej.
- regiony zapóźnione zarówno pod względem produktywności jak i zatrudnienia. Grupa ta obejmuje większość regionów Hiszpanii i południowych Włoch, gdzie stopy zatrudnienia są tak niskie jak 40% przy średniej unijnej wynoszącej ponad 60%. W tych przypadkach, niskie zatrudnienie jest, wyjątkowo, ważniejszym powodem niskiego PKB na osobę niż niska produktywność.

Analizy sektorowe: niska wydajność (produktywność) w rolnictwie

Struktura sektorowa działalności gospodarczej wskazuje interesującą prawidłowość, jeżeli sektory są podzielone następująco: rolnictwo; przemysł (głównie produkcja); dystrybucja; transport; hotelarstwo; catering; biznes i usługi finansowe oraz sektor poza-rynkowy i inne usługi (głównie zdrowie, edukacja i administracja publiczna) (patrz Tabela A.18 i Mapa 8).

Produktywność jest najwyższa w biznesie i usługach finansowych, wartość dodana brutto w przeliczeniu na jednego zatrudnionego ponad dwukrotnie przewyższa średnią dla całej gospodarki Unii Europejskiej¹⁴.

Jest ona nieco wyższa niż średnia w przemyśle i nieco niższa od średniej w dystrybucji, transporcie i hotelarstwie a także w sektorze pozarynkowym i innych usługach¹⁵. W rolnictwie, produktywność wynosi zaledwie około połowy średniej dla wszystkich sektorów.

Słaba wydajność jest często związana z koncentracją działalności w sektorach mniej wydajnych

We wszystkich czterech krajach spójności, całkowite stopy zatrudnienia są niskie w dużej mierze z uwagi na niski poziom zatrudnienia w biznesie i usługach finansowych, gdzie wydajność jest stosunkowo wysoka (choć powinno być to interpretowane ostrożnie z powodu dużej wartości dodanej w sektorze chronionych usług finansowych). Z drugiej strony, udział zatrudnienia w dystrybucji, transporcie i hotelarstwie oraz sektorze pozarynkowym i innych usługach jest zbliżony do średniej unijnej, podobnie jest ze stopniem wydajności. Zatrudnienie w rolnictwie jest znacznie wyższe niż gdzie indziej, zaś wydajność jest bardzo niska.

Model ten został przedstawiony na poziomie regionalnym (Mapa 9).

W obrębie rozszerzonej Unii składającej się z 27 Państw Członkowskich można wyróżnić trzy grupy regionów (choć nie wszystkie dokładnie pasują do klasyfikacji):

- regiony zacofane o wysokim poziomie zatrudnienia w rolnictwie, zatrudnieniu w przemyśle często przewyższającym średnią oraz niskim zatrudnieniu w sektorze usług. Regiony te są położone głównie w południowych Krajach Członkowskich oraz w państwach Europy Centralnej, z wyjątkiem Czech, Słowacji i Węgier. O ile udział zatrudnionych w rolnictwie w Unii Europejskiej jest poniżej 5% całkowitego zatrudnienia, w niektórych regionach Hiszpanii i Portugalii wynosi ono powyżej 15%, zaś w regionach Grecji i większości krajów aplikujących znajduje się na poziomie powyżej 20 %;
- regiony o wysokim zatrudnieniu w przemyśle. Wiele z tych regionów jest skoncentrowanych na obszarze tzw. łuku centralnego, rozciągającego się od West Midlands w Anglii, wschodniej Francji i północnej Hiszpanii, poprzez południowe Niemcy po północne Włochy aż do Czech, Słowacji i Słowenii. Choć wiele z tych regionów jest zamożnych, wiele nie jest, co odzwierciedla znaczne zróżnicowanie w wartości dodanej pomiędzy różnymi gałęziami przemysłu wytwórczego;

¹⁴ Wielkość dla UE13, do momentu, w którym Wielka Brytania i Irlandia przedstawią swoje statystyki. Statystyki brytyjskie powinny pojawić się w najbliższych miesiącach, irlandzkich może nie być w ogóle (prezentacja tych danych jest dobrowolna i nie stanowi wymogu prawnego).

¹⁵ W przypadku usług pozarynkowych liczby dotyczące produktywności należy interpretować z pewną ostrożnością, ponieważ sektor publiczny nie generuje dochodów, w związku z czym wartość dodana sprowadza się w całości do zarobków i wynagrodzeń

- regiony o wysokim zatrudnieniu w usługach. Są to regiony w których udział zatrudnienia w tym sektorze wynosi 70% lub więcej. Większość z tych regionów jest zamożnych i grupa ta obejmuje wiele stolic w północnej części Unii Europejskiej, ale także regiony w południowej Francji, Hiszpanii i Włoszech, które mają stosunkowo niski poziom PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca i gdzie zatrudnienie jest skoncentrowane na usługach podstawowych, w tym związanych z cateringiem na potrzeby przemysłu turystycznego.

Mapa 8 PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, 1998 r.

Rolnictwo

Indeks dla grupy państw UE 15 = 100

Średnia: 54, 1

Standardowe odchylenie = 59, 2

Anglia: średnia dla regionów NUTS 1

Wielka Brytania: NUTS 1

Irlandia, Polska, Rumunia: NUTS 0

Przemysł

Średnia: 86, 0

Standardowe odchylenie = 38, 1

Anglia: średnia dla regionów NUTS 1

Wielka Brytania: NUTS 1

Irlandia, Polska, Rumunia: NUTS 0

Usługi

Średnia: 91, 9

Standardowe odchylenie = 31, 1

Anglia: średnia dla regionów NUTS 1

Wielka Brytania: NUTS 1

Irlandia, Polska, Rumunia: NUTS 0

Kolor szary: brak danych

Źródło: Eurostat

© Granice administracyjne według MEGRIN

Mapa 9 Regiony o najwyższym zatrudnieniu a rolnictwie, przemyśle i usługach, 1999 r.

Rolnictwo (czołowe 10 %)

Rolnictwo (czołowe 25 %)

Przemysł (czołowe 10 %)

Przemysł (czołowe 25 %)

Usługi (czołowe 10 %)

Usługi 9czołowe 25 %)

Czołowa grupa regionów licząca 10 % i 25 % ludności

Grecja, Rumunia, Słowacja: 1998 r.

Bułgaria, Litwa, Łotwa: 1997 r.

Niemcy (Sachsen): NUTS 1

Źródła: EUROSTAT i narodowe dane statystyczne

© Granice administracyjne według MEGRIN

Długotrwała tendencja w kierunku sektora usług oraz konieczna restrukturyzacja regionów opóźnionych

Od wielu lat w Unii Europejskiej istnieje tendencja do spadku zatrudnienia w rolnictwie i w przemyśle – chociaż w tym drugim przypadku liczba zatrudnionych w ostatnich latach ustabilizowała się, nawet jeśli udział miał tendencje spadkowe – zaś zatrudnienie w sektorze usług wzrastało. Tendencja ta jednak, jak stwierdza się poniżej, przejawia się w różny sposób w wielu regionach, a zwłaszcza w słabo rozwiniętych i opóźnionych. Nawet w najbardziej zamożnych regionach zatrudnienie w sektorze usług stale rośnie. Pomiędzy rokiem 1990 i 1999, zatrudnienie w usługach w Unii Europejskiej wzrosło o około 12 milionów, podczas gdy w pozostałej części gospodarki spadło o 9 milionów. Większość z tych spadków miała miejsce w czasie recesji na początku lat 90-tych, chociaż w trakcie ożywienia czasie poprawy gospodarczego trwającego od 1994 roku, zatrudnienie w rolnictwie stale spadało (o około 1,3 miliona), podczas gdy zatrudnienie w przemyśle pozostawało w zasadzie na niezmiennym poziomie. W regionach opóźnionych w nadchodzących latach będzie następował na dużą skalę dalszy wzrost zatrudnienia poza rolnictwem, chociaż nie koniecznie będzie zachodziła utrata miejsc pracy w przemyśle. Faktycznie, w niektórych regionach,

zatrudnienie w sektorze produkcyjnym, szczególnie jeśli jest poniżej średniej unijnej, może znacznie wzrosnąć, jak miało tendencję w ostatnich latach. W centralnych regionach przemysłowych, z drugiej strony, zatrudnienie w sektorze produkcyjnym może maleć, przynajmniej jako udział w całości, chociaż w wielu z nich wzrost został już zanotowany wzrost w sektorach działalności o wysokiej wartości dodanej, jak stwierdza się poniżej.

Restrukturyzacja zatrudnienia w następnych latach będzie prawdopodobnie bardzo znaczna w krajach kandydujących, gdzie miejsca pracy nadal w wielu regionach pozostają skupione w rolnictwie i/lub przemyśle. W tym kontekście należy stwierdzić, (patrz mapa zatrudnienia i wydajności według sektorów) iż wzrostowi zatrudnienia poza przemysłem i w większym stopniu poza rolnictwem, w regionach najbardziej zamożnych Unii Europejskiej nie zawsze będzie towarzyszyło podobne zmniejszenie udziału wartości dodanej wytwarzanej przez te sektory. Wręcz przeciwnie, w wielu przypadkach, produktywność znacznie wzrosła w przemyśle, zaś zatrudnienie zostało skoncentrowane na działalności o wysokiej wartości dodanej. Stanowi to możliwość utrzymania małego ale bardzo konkurencyjnego sektora wytwórczości jako kluczowej części gospodarki regionalnej.

Przesunięcie działalności wewnątrz sektorów tak ważne jak przesunięcia między nimi

Ważnym aspektem rozwoju gospodarczego w mniej zamożnych regionach Unii Europejskiej jest koncentracja działalności w sektorach o niskiej wartości dodanej (choć, co należy podkreślić, wydajność w tych samych sektorach może być bardzo zróżnicowana w Unii). Stanowi to odzwierciedlenie różnic zarówno w wydajności tych samych rodzajów działalności jak i koncentracji na różnych częściach tych samych sektorów, o niskiej lub wysokiej wartości dodanej.

Na przykład, biznes i usługi finansowe mają stosunkowo wysoką wartość na jednego zatrudnionego w państwach spójności (jak również w niektórych krajach kandydujących), co częściowo odzwierciedla wysokie stopy procentowe (które zwiększają wartość dodaną w usługach finansowych) i niską konkurencyjność, ale także prawdopodobnie niski rozwój tych usług w porównaniu z potencjalnym zapotrzebowaniem. Z drugiej strony, sektor wytwórczy, w którym wartość dodana w przeliczeniu na osobę zatrudnioną jest znacznie powyżej średniej w większości krajów, ma stosunkowo niską wydajność w krajach spójności (jak również w większości krajów kandydujących). Różnice te częściowo odzwierciedlają tendencje koncentracji sektora wytwórczego o wysokiej wartości dodanej i o wysokiej technologii w najbardziej zamożnych Krajach Członkowskich¹⁶.

W rolnictwie, wartość dodana w przeliczeniu na jedną osobę zatrudnioną wynosi około 80-90% średniej unijnej dla wszystkich sektorów w najbardziej zamożnych krajach, a zaledwie 40% w Hiszpanii, 25% Grecji i tylko 13% w Portugalii (i 16% w Austrii) (w krajach kandydujących wskaźniki te są nawet niższe). Wskaźniki te odzwierciedlają zarówno potrzebę różnicowania działalności gospodarczej w kierunku działalności o wyższej wartości dodanej jak i długotrwałego potencjału dla znacznego wzrostu wydajności w sektorze.

4.2. Demografia i migracja

Ludność Unii Europejskiej będzie się zmniejszać...

Na początku roku 2000, Unia Europejska liczyła 376 milionów mieszkańców, znacznie mniej niż Chiny (1,2 miliarda) czy Indie (1 miliard), ale znacznie więcej niż Stany Zjednoczone (272 milionów) czy Japonia (126 milionów). Zakładając stałą tendencję urodzin i zgonów oraz migracji, populacja Unii Europejskiej będzie bardzo powoli rosła pomiędzy rokiem 2000 i 2005 (zaledwie o 0,2% rocznie) a po tym czasie do roku 2022 prawie w ogóle (poniżej 0,1% rocznie) kiedy spodziewane jest rozpoczęcie tendencji spadkowej. W roku 2010, więc, przewiduje się, iż wysokość populacji osiągnie 385 milionów, zaś w roku 2025 będzie tylko odrobinę wyższa (388 milionów).

Od roku 2008, populacja będzie wykazywać naturalny spadek, który zostanie w ciągu kilku lat wyrównany dodatnią migracją wewnętrzną.

Tendencje wysokości przyrostu naturalnego są bardzo zróżnicowane w poszczególnych częściach Unii. Podczas gdy liczba ludności ciągle wzrasta, nawet jeśli w większości regionów minimalnie, w niektórych,

¹⁶ Zob. np. Midelfart-Knarvik, Overman, Redding i Venables (1999), „Miejsce europejskiego przemysłu”.

głównie w Hiszpanii, Włoszech, Niemczech i krajach Nordyckich, już teraz maleje (patrz Mapa A.11). Pomiędzy rokiem 2000 a 2010, przewiduje się, iż większość regionów w Niemczech i Włoszech odnotuje spadek, jak również niektóre regiony we Francji, Wielkiej Brytanii i Austrii. Z drugiej strony, prognozowany jest znaczny wzrost populacji w kilku regionach południowej Hiszpanii, południowej Francji i Grecji jak również w części Niemiec, Holandii i Wielkiej Brytanii. Do roku 2025, niemalże 90 z 200, a nawet więcej regionów, określonych na poziomie NUTS 2, zamieszkiwanych przez ponad połowę ludności UE, przewiduje spadek populacji, włączając wszystkie regiony Włoch ale także kilka regionów w każdym z Państw Członkowskich.

... podobnie dzieje się w krajach kandydujących

Tendencje demograficzne są nawet bardziej niepomyślne w krajach kandydujących. Podczas gdy w większości 12 krajów, liczba ludności rosła stosunkowo szybko w latach 70-tych i 80-tych, z powodu wysokiego stopnia przyrostu naturalnego i wzrastającej długości życia, w latach 90-tych, przyrost naturalny dramatycznie spadł, zaś długość życia znacznie zmalała. Ponadto odnotowano poważną migrację zewnętrzną (emigrację), tylko Czechy, Malta i Cypr doświadczyły migracji wewnętrznej (imigracji) w okresie od 1990 do 1999 (patrz Mapa A.12).

W rezultacie, wzrost liczby ludności zaczął gwałtownie spadać w większości krajów. W 8 z 12, liczby mieszkańców spadła w ciągu lat 90-tych. Pomiędzy rokiem 1995 a 1997, spadła w 32 z 52 regionów, określonych na poziomie NUTS 2, a w 31 z tych regionów zanotowano dodatnią migracją wewnętrzną (imigrację).

W szerszym kontekście europejskim, uwzględniając kraje kandydujące oraz obecne Kraje Członkowskie UE, spadek populacji zwykle występuje siedem lat wcześniej niż ujawniają to przytoczonej wyżej wskaźniki. (Przewidywania odnośnie 12 krajów kandydujących opierają się na szacunkach Narodów Zjednoczonych¹⁷).

Regiony o zmniejszającej się liczbie ludności

Tendencje demograficzne są uzależnione od rozwoju społecznego i gospodarczego. Migracje, szczególnie, wywoływane są przez różnice dotyczące kondycji regionalnych rynków pracy, ludzie przenoszą się z miejsc w których są niewielkie możliwości znalezienia pracy do tych o większych możliwościach na znalezienie zatrudnienia, i, w długiej perspektywie czasu, różnice takie mogą mieć wpływ na poziom przyrostu naturalnego. Regiony o malejącej liczbie ludności w UE charakteryzują się niskim poziomem dochodu, wysokim bezrobociem oraz dużą proporcją siły roboczej zatrudnionej w rolnictwie i przemyśle (patrz Wykres A.9). Ponadto, są one zamieszkiwane przez stosunkowo niewielką ilość ludzi młodych, co stanowi odzwierciedlenie ich migracji do innych regionów, jak również niskim wskaźnikiem przyrostu naturalnego oraz małą gęstością zaludnienia, stanowiącą odbicie wiejskiego charakteru większości z nich. Istnieją, wszakże znaczące wyjątki, wiele gęsto zaludnionych regionów (np. Bruksela czy Attyki, w którym położone są Ateny) doświadczyło w ciągu ostatnich lat zmniejszenia liczby mieszkańców. Rzeczywiście, tendencja do „rozwoju przedmieść”, przenoszenia się ludności z centrów miast na obrzeża i do regionów sąsiadujących, które często bywa określane pojęciem „rozbijanie miast” jest widoczne w wielu głównych metropoliach w całej Europie.

Starzenie się społeczeństwa w Unii Europejskiej będzie postępowało

Spółeczeństwo Unii Europejskiej gwałtownie się starzeje. Przy niskim poziomie urodzeń, ilość ludzi młodych poniżej 15 roku życia znacznie spadła i przewiduje się dalszy spadek w przyszłości, zmniejszenie z 17% w 1998 roku do 14,5% w roku 2025. Dla kontrastu, liczba osób w wieku powyżej 65 roku życia i starszych znacznie wzrosła i będzie rosła nawet szybciej po roku 2010, ponieważ osoby ze szczytu demograficznego (baby-boom generation) będą osiągały wiek emerytalny. W konsekwencji przewiduje się,

¹⁷ Prognozy te nie uwzględniają przyszłych członków UE, którzy mogą wywrzeć wpływ na zasadnicze tendencje, zwłaszcza migrację, albowiem większość tych przepływów najprawdopodobniej wystąpi w relacji między tymi krajami a obecnymi Państwami Członkowskimi UE, chociaż w długoterminowej perspektywie, również na wskaźnik urodzeń i zgonów.

iż udział ten będzie wzrastał z około 16% całkowitej liczby mieszkańców w roku 1998 do 22% w roku 2025. Co więcej liczba osób w wieku 80 lat lub starszych także rośnie bardzo szybko.

Tendencje te będą miały ważne konsekwencje dla systemów opieki zdrowotnej i emerytalnej oraz systemów podatkowych w Unii. W szczególności prognozuje się, iż będzie wzrastała liczba osób w wieku emerytalnym, które będą musiały być wspierane przez osoby aktualnie pracujące. Wszystkie Kraje Członkowskie odnotują wzrost tzw. wskaźnika utrzymania (stosunek liczby osób w wieku powyżej 65 lat do liczby osób w wieku produkcyjnym, czyli w wieku od 15 do 64 lat), , lecz jego zakres prawdopodobnie będzie bardzo zróżnicowany w poszczególnych krajach Unii Europejskiej. Największego wzrostu należy spodziewać się we Włoszech, Szwecji, Finlandii, Niemczech, zaś najmniejszego w Irlandii, Portugalii i Luksemburgu.

Tendencja ta będzie prawdopodobnie podobna, nawet jeżeli mniej wyraźna, jeśli chodzi o tzw. ogólny wskaźnik utrzymania, czyli stosunek ogólnej liczby osób powyżej i poniżej wieku produkcyjnego do osób w wieku produkcyjnym, pomimo oczekiwanego spadku liczby dzieci¹⁸ (Mapa 10).

Obecnie na każde 100 osób w wieku produkcyjnym przypada w Unii Europejskiej około 49 potencjalnych osób będących na ich na utrzymaniu, w roku 2025, przewiduje się, że będzie ich 58. Przewidywana liczba będzie szczególnie wysoka w większości regionów Francji, Szwecji i Finlandii.

Przejście na emeryturę osób urodzonych w szczycie demograficznym oraz zmniejszająca się liczba młodych ludzi spowodują zmniejszenie liczby osób w wieku produkcyjnym w Unii Europejskiej od roku 2010 i dalej, przewiduje się spadek z około 251 milionów obecnie do 243 milionów w roku 2025. W tym samym czasie, średnia wieku osób znajdujących się w przedziale wiekowym pomiędzy 15 i 64 rokiem życia obniży się.

... tak samo będzie w krajach kandydujących

Tempo starzenia się społeczeństwa w rozszerzonej Unii, zarówno w krajach kandydujących jak i obecnych Krajach Członkowskich, może być niższe, lecz jedynie w niewielkim stopniu.

W większości krajów kandydujących aktywna polityka wspomaganie przyrostu naturalnego w latach 70-tych i 80-tych została w latach dziewięćdziesiątych zakończona. Podczas gdy średnia wieku społeczeństw w krajach kandydujących jest generalnie niższa niż obecnie w Unii Europejskiej, przewiduje się, iż wzrośnie ona gwałtownie w ciągu następnych 25 lat zaś obniżające się wskaźniki przyrostu naturalnego, wpłyną na relatywne zmniejszenie ilość ludzi młodych poniżej 15 roku życia we wszystkich krajach poza Maltą. Do roku 2025, stosunek ludzi młodych do całkowitej liczby ludności będzie nawet mniejszy niż w obecnej UE. Z drugiej strony, stosunek osób w wieku powyżej 65 lat w tych krajach jest, średnio, mniejsza niż w UE obecnie.

Zgodnie z powyższym wskaźniki utrzymania osób starszych są także niższe, a w wielu regionach, znacznie niższe od wskaźników w Krajach Członkowskich Unii Europejskiej za wyjątkiem Irlandii (Mapa 10). Liczba ludzi starszych także znacznie wzrośnie, chociaż tylko w Czechach przekroczy ona średnią unijną w roku 2020. Niemniej jednak, zarówno wskaźnik utrzymania osób starszych jak i ogólny wskaźnik utrzymania będą prawdopodobnie jedynie marginalnie niższe w rozszerzonej Unii niż wskazano powyżej.

To samo dotyczy przyszłego spadku liczby ludności w wieku produkcyjnym, który prawdopodobnie w tym samym okresie nastąpi w krajach kandydujących co i w obecnej Unii. Oczekuje się, że liczba ludności pomiędzy 15 a 65 rokiem życia wzrośnie odrobinę z obecnych 72 milionów do roku 2009, a potem spadnie do 66 milionów w roku 2025.

Liczba ludności w wieku produkcyjnym w rozszerzonej Unii osiągnie poziom 328 milionów w roku 2010 i zacznie maleć do 309 milionów w roku 2025.

Podobnie jak w przypadku UE średnia wieku osób pozostających w przedziale wiekowym pomiędzy 15 a 65 rokiem życia, również w krajach kandydujących wzrośnie, chociaż trochę wolniej niż w istniejących Krajach Członkowskich.

¹⁸ Należy odnotować, że stopy te są jedynie wskaźnikami demograficznymi. Jakkolwiek odzwierciedlają one problemy związane z poziomem zamożności i systemami podatkowymi, to istnieją inne równie ważne czynniki, które należy brać pod uwagę, w szczególności liczbę faktycznie zatrudnionych osób w wieku produkcyjnym, które płacą podatki i składki na ubezpieczenie społeczne.

Siła robocza w Unii Europejskiej będzie maleć oraz starzeć się...

Wyżej opisane tendencje dotyczące społeczeństwa aktywnego zawodowo będą nierównomiernie dotyczyły wzrostu i struktury wiekowej siły roboczej w Unii Europejskiej, chociaż wpływ na te zjawiska będą miały zarówno demografia jak i zmiany w zachodzące w jej składzie.

To, z kolei, będzie determinowane przez różne czynniki gospodarcze i społeczne, szczególnie przez dostępność pracy, ale także przez rozwój systemu szkoleń, systemu opieki społecznej dla pracujących kobiet, dostępność systemów opieki nad dziećmi, wiek emerytalny, system emerytalny, struktura gospodarstw domowych itd.

Jeśli obecne tendencje demograficzne utrzymają się, przewiduje się, iż liczba osób czynnych zawodowo, będzie w Unii Europejskiej rosła do roku 2010, gdy osiągnie pułap 183 milionów¹⁹. Następnie zacznie maleć, spadnie do poziomu 175 milionów w roku 2025. Proces malenia, jednak, będzie różnił się znacznie pomiędzy regionami (patrz Mapa 11). Niemniej jednak, niemal we wszystkich regionach Unii, należy się spodziewać, iż liczba osób aktywnych gospodarczo będzie spadać do roku 2025, chociaż w bardzo różnym stopniu. Szacuje się, iż spadek ten będzie szczególnie znaczny we Włoszech, Niemczech i Hiszpanii, gdzie liczba ludności aktywnej zawodowo spadnie w każdym z tych krajów o około 1 milion.

Z powodu tendencji demograficznych oraz możliwych zmian w składzie ludności pracującej, relatywna liczba osób w wieku 50 lat i powyżej będzie, zgodnie z przewidywaniami wzrastała we wszystkich Krajach Członkowskich, ze średniej około 20% całości obecnie, do około 30% w początku lat 20-tych XXI wieku.

W krajach Europy Północnej, gdzie skład wiekowy grupy osób czynnych zawodowo prawdopodobnie nie zmieni się znacznie, wzrost proporcji niewiele się zwiększy, podczas gdy we Włoszech i Hiszpanii, liczba urodzeń jest bardzo niska, zaś udział kobiet w rynku pracy znacznie wzrośnie, co może być kluczowe.

...co może mieć daleko idące konsekwencje gospodarcze

Jak wyżej wspomniano, tendencje te mogą mieć daleko idące konsekwencje gospodarcze, szczególnie dla zrównoważenia potencjału społecznego i systemu opieki zdrowotnej, który będzie szczególnie obciążony z powodu rosnącej liczby ludzi w podeszłym wieku.

Mapka 10 Wskaźniki utrzymania międzypokoleniowego, 1998 r.

Ogólny wskaźnik utrzymania

Szkocja: NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Udział ludności w wieku 65 lat i więcej

Szkocja: NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Wskaźnik utrzymania w wieku starszym

Szkocja: NUTS 1

Irlandia: NUTS 0

Kolor szary: brak danych

Źródło: EUROSTAT

© Granice administracyjne według MEGRIN

Mapka 11 Planowany spadek siły roboczej

Okresy

Nie przed 2025 r.

Pomiędzy 2015 r. a 2025 r.

Pomiędzy 2005 r. a 2015 r.

Pomiędzy 1995 r. a 2005 r.

¹⁹ Na podstawie opracowanych przez EUROSTAT w 1998 roku scenariuszy dotyczących siły roboczej w regionach, połączonych z przygotowanymi w 1997 roku prognozami ludnościowymi. Scenariusze obejmują 204 unijne regiony poziomu NUTS 2 w latach 1995 — 2025. Bazowy scenariusz, do którego odnosi się tekst, zakłada dalsze trwanie bieżących tendencji, ale przy pewnym zmniejszeniu regionalnych nierówności.

Należy więc zwrócić szczególną uwagę na możliwość zwiększenia udziału osób starszych oraz kobiet w rynku pracy, które mogą stać się głównym źródłem wzrostu liczby osób czynnych zawodowo w przyszłości. Jednocześnie, możliwości wspomniane wyżej przywodzą na myśl problem utrzymania, podniesienia i poszerzenia wiedzy i kwalifikacji wymienionych grup osób, co już obecnie jest przedmiotem rozważań w przypadku starzejącej się siły roboczej. W wielu krajach, prowadzenie do niedawna polityki wczesnego przechodzenia na emeryturę, ignorowały ten problem. Co więcej, świadomość konieczności szkolenia starszych pracowników jest dość niska, chociaż rzeczywistość, wskazuje, iż pracodawcy dość niechętnie podejmują niezbędne inwestycje. Niechęć ta jest potęgowana przekonaniem o trudnościach w procesie szkolenia starszych pracowników oraz nabywania przez nich nowych umiejętności. Trudności te, jednak, zostają w dużej mierze zredukowane jeśli szkolenie takich pracowników staje się częścią koncepcji kształcenia ustawicznego (lifelong learning), który oznacza, iż pracownicy nabywają nowe kwalifikacje przez całe życie zawodowe i są do tego przyzwyczajeni.

Ten rodzaj rozwoju, który wymaga zmiany nastawienia jak również istniejących praktyk, jest niezbędny, jeśli potencjał starszych pracowników ma być efektywnie wykorzystywany, co może udowodnić ich przydatność dla unijnych pracodawców w utrzymaniu konkurencyjnej pozycji na rynkach światowych.

Równie istotne jest zapewnienie, iż kobiety – jak również mężczyźni – powracający do pracy po okresowej nieobecności spowodowanej względami rodzinnymi mają dostęp do szkoleń, pozwalających im podnieść kwalifikacje i nauczyć się nowych metod pracy, tak aby mogli oni zarówno znaleźć odpowiednią pracę jak i aktywnie przyczynić się do rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej.

Perspektywa zmniejszania się liczby młodych ludzi może spowodować zanik bezrobocia wśród ludzi młodych, chociaż w dłuższej perspektywie czasu zależeć to będzie bardziej od ich umiejętności i stopy tworzenia nowych miejsc pracy niż od ich liczby.

Spadkowi liczby młodych ludzi wkraczających na rynek pracy towarzyszy wzrost liczby ludzi młodych kontynuujących naukę i dalsze kształcenie zawodowe. W gospodarce opartej na wiedzy ważnym jest by ta tendencja była kontynuowana. W tym samym czasie, rosnące zrozumienie dla wagi szkolenia w miejscu pracy jak również dla regularnego kształcenia oznacza, iż w wielu krajach udział ludzi młodych w rynku pracy wzrasta, gdy mogą oni połączyć opłacane zatrudnienie z kontynuacją nauki.

Niezależnie od tego jakie metody są stosowane dla zwiększenia skali udziału w rynku pracy kobiet, osób starszych oraz młodych ludzi, zależy od stopy przyrostu nowych miejsc pracy, który z kolei w dużym stopniu zależy od ścieżki wzrostu gospodarczego. (Proces ten, co należy podkreślić, nie jest tylko jednokierunkowy, gdyż udział w rynku pracy osób o wyższych kwalifikacjach i większej przedsiębiorczości sam w sobie prowadzi do wzrostu konkurencyjności i wzrostu gospodarczego). Czynniki te będą predeterminowały spadek bezrobocia oraz zmniejszenie liczby miejsc prac, oraz będą decydowały czy niezależnie od spadku liczby osób w wieku produkcyjnym, bezrobocie w Unii znowu wzrośnie.

Na podstawie uprzednio występujących tendencji przewiduje się, na przykład, że w nadchodzących latach ilość siły roboczej w wielu miejscach północnych Włoch, znacznie zmaleje i rzeczywiście niedobór pracowników już teraz zaczyna być widoczny.

W dłuższym okresie czasu, jednak, jeśli wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy netto będą utrzymane na wysokim poziomie, może to przyciągnąć więcej osób – szczególnie kobiet, których udział w rynku pracy jest znacznie poniżej średniej unijnej w większości regionów – do udziału w rynku pracy i zmniejszenia niedoborów. (Udział kobiet w rynku pracy w północnych Włoszech znacznie wzrósł w ciągu ostatnich 10-15 lat, podczas gdy w południowych Włoszech, gdzie przyrost nowych miejsc pracy był mały, prawie się nie zmienił).

Migracja wewnętrzna może wzrosnąć, ale nie należy przeceniać jej znaczenia ...

Z ostatnio przeprowadzonych badań wynika, iż napływ ludności na dużą skalę z krajów kandydujących prawdopodobnie nie będzie miał miejsca i nie powinien być przeceniany w agendzie rozszerzenia Unii. Ponieważ jednak, konwergencja dochodu na jednego mieszkańca w krajach kandydujących, do poziomu Unii Europejskiej będzie długotrwałym procesem, migracja prawie na pewno się zwiększy kiedy umożliwiony zostanie swobodny przepływ osób.

Szacunki wskazują, iż migracja netto do Unii Europejskiej może wynosić około 335 000 osób rocznie zaraz po zniesieniu granic, jednakże w ciągu dekady prawdopodobnie spadnie poniżej 150 000 osób rocznie w ciągu dekady²⁰.

W tym czasie, liczba osób z Krajów Kandydujących mieszkających na obszarze dzisiejszej Wspólnoty wynosi 2,9 miliona, w następnych 10 latach wzrośnie do 3,7 miliona, aby osiągnąć szczyt 3,9 milionów w 30 lat po wprowadzeniu zasady swobodnego przepływu pracowników. Spowoduje to wzrost obywateli krajów kandydujących rezydujących w obecnych Krajach Członkowskich z 0,2% całkowitej populacji w roku 1998 do zaledwie 1% w ciągu 30 lat.

Przy tych założeniach, obawy, iż emigranci z krajów kandydujących (KK) zaleją unijne rynki pracy nie znajdują racjonalnych podstaw. Szczególnie w Niemczech i Austrii, gdzie liczby te już dziś są wysokie. Według szacunków około 65% wyjedzie do Niemiec a 12% do Austrii, przy czym ludność ta skoncentruje się zasadniczo w regionach przygranicznych oraz ośrodkach działalności gospodarczej – w Niemczech do regionów południowych graniczących z Czechami raczej niż do nowych Landów, w Austrii zaś do regionów wschodnich. Regiony graniczące z KK doświadczają także wzrostu czasowej migracji wewnętrznej oraz zwiększonego przemieszczania się ludności. Tego rodzaju koncentracja jednak, może spowodować wzrost napięcia społecznego na obszarach szczególnie dotkniętych tym zjawiskiem.

... i może prowadzić do niedoborów siły roboczej

Być może najbardziej interesującym i potencjalnie najważniejszym wnioskiem z ostatnich badań jest to, iż, w przeciwieństwie do Unii Europejskiej, wiele krajów kandydujących w ciągu najbliższej dekady odnotuje znaczny wzrost liczby ludzi młodych w wieku pomiędzy 20 a 35 rokiem życia. Dla rozszerzonej Unii oznacza to pewną szansę ponieważ umożliwi pracodawcom zatrudnianie młodych ludzi posiadających wyższe wykształcenie. Rzeczywiście, jeśli wzrost gospodarczy będzie następował w przewidywanym obecnie tempie to nadejdzie czas, w którym niedobór wykwalifikowanych pracowników stanie się bardziej odczuwalny. Faktycznie, na rynkach pracy w kilku regionach Unii Europejskiej notuje się również brak pracowników w dziedzinach wymagających niższych kwalifikacji, nawet jeśli bezrobocie jest stosunkowo wysokie. Imigranci powinni potencjalnie zmniejszyć niedobór pracowników również w tych obszarach, chociaż ważnym jest aby w tym samym czasie podejmować właściwe działania na rzecz integracji imigrantów z lokalnymi wspólnotami oraz uchronienia ich przed wykluczeniem społecznym.

Pod tym względem, ostatni Komunikat Komisji na temat Wspólnotowej Polityki Imigracyjnej (COM(2000)757), proponuje przyjęcie zasad polityki kontrolowanej imigracji jako jednej z odpowiedzi na problemy spowodowane tendencjami demograficznymi. W komunikacie tym podkreśla się również potencjalny wkład imigracji w Europejską Strategię Zatrudnienia.

Chociaż odpływ ludzi młodych może w krótko- i średniookresowej perspektywie prowadzić do zniszczenia potencjału rozwojowego niektórych regionów, które osoby młode opuszczają na krótszy lub dłuższy czas, szczególnie jeśli grupa ta składa się w dużej mierze z osób o wyższym wykształceniu, ich stopniowy powrót, posiadających doświadczenie zawodowe, może wpłynąć korzystnie na rozwój regionów czy krajów. Zjawisko to dotyczy także krajów kandydujących.

Rozszerzenie prawdopodobnie nie spowoduje poważnych problemów na rynkach pracy Unii Europejskiej.

Jest mało prawdopodobne, aby swobodny przepływ siły roboczej miał większy wpływ na cały rynek pracy w Unii Europejskiej, jakkolwiek może on w różnym stopniu dotknąć poszczególnych Państw Członkowskich, zależnie od istniejących w nich szczególnych okoliczności. Kraje kandydujące są małe w rozumieniu gospodarczym, co oznacza, iż zwiększony import z tych krajów w bardzo małym stopniu wpłynie na ceny produktów, jak również na wynagrodzenia i zatrudnienie.

Zgodnie z ostatnimi badaniami, na przykład, imigracja wynosząca w przybliżeniu 200 000 osób rocznie, w ciągu najbliższych 15 lat, spowodowałaby redukcję zarobków zaledwie o 1%²¹. Jednak w regionach

²⁰ Europejskie Konsorcjum Integracyjne (DIW/CEPR/FIEF/IAS/IGIER) 2000, „Wpływ rozszerzenia UE na wschód na zatrudnienie i rynki pracy w Państwach Członkowskich UE”, analiza dla DG ds. zatrudnienia i spraw socjalnych Komisji Europejskiej, Berlin/Mediolan.

przygranicznych, wpływ na rynek pracy może być bardziej znaczący, jak również na sektory bardziej zagrożone konkurencją ze strony importu z krajów kandydujących, chociaż bliskość nowych rynków może również oznaczać potencjalne korzyści.

4.3. Inwestycje

Inwestycje kluczem wzrostu gospodarczego w krajach kandydujących

Wskaźniki inwestycji są dobrym barometrem wzrostu potencjału gospodarki²² (patrz Wykres A.10 i A.11). Inwestycje (mierzone jako tworzenie kapitału trwałego brutto) są wyższe w stosunku do PKB w krajach kandydujących niż w obecnych Krajach Członkowskich UE – 25% PKB w przeciwieństwie do 20% w roku 1998. Utrzymanie tej różnicy, a nawet jej powiększenie jest niezbędne jeśli kraje kandydujące mają osiągnąć wysokie stopy wzrostu niezbędne do doścignięcia gospodarek Państw Członkowskich UE. Duże inwestycje nie gwarantują sukcesu – muszą one być dobrze ukierunkowane i iść w parze z postępem technicznym (patrz poniżej) – ale są warunkiem koniecznym.

Poziom inwestycji, jednak, znacznie różni się pomiędzy krajami aplikującymi. W Czechach, Słowacji i Polsce, inwestycje przewyższają 30% PKB. W przeciwieństwie do krajów o najniższym poziomie PKB na jednego mieszkańca, poziom inwestycji także jest znacznie niższy (zaledwie około 11½% PKB w Bułgarii w 1998 roku). W Unii, Portugalia, kraj o drugim najniższym poziomie PKB na osobę, ma najwyższy poziom inwestycji w stosunku do PKB (28%), podczas gdy w Hiszpanii i Grecji, jak również w Irlandii, poziom ten jest znacznie wyższy od średniej unijnej. Szwecja, w której PKB na jednego mieszkańca jest mniej więcej równy średniej unijnej, ma najniższy poziom inwestycji (17% PKB).

Zasoby kapitałowe: słabiej rozwinięte gospodarki mają wciąż wiele do nadrobienia

Oceniając wpływ formowania się kapitału na wyniki gospodarcze ważne jest, aby wziąć pod uwagę nie tylko bieżące przepływy inwestycyjne, ale również wysokość zgromadzonego kapitału, który powstawał wraz z upływem czasu²³. Dane na ten temat są, jednak, głównie szacunkowe i mogą być traktowane jedynie w przybliżeniu. Niemniej jednak, można na ich podstawie wyciągnąć kilka interesujących wniosków.

Głównym zjawiskiem jest fakt, że bardziej zamożne kraje mają większe zasoby kapitału niż mniej zamożne. W krajach spójności, zgromadzony kapitał w przeliczeniu na jednego mieszkańca był szacowany w 1999 roku na zaledwie 33 000 EURO, w przeciwieństwie do średniej unijnej wynoszącej 54 000 EURO oraz 75 – 80 000 EURO w Danii, Niemczech i Austrii (patrz Tabela A.19 oraz Wykresy A.12 i A.13). Tak więc kraje dążące do spójności dysponują zasobami kapitałowymi w wysokości jedynie 60% kapitału przypadającego na jednego mieszkańca w całej Unii. Ponieważ zasoby kapitału tworzone są przez wiele lat, zmieniają się bardzo powoli i są zdominowane przez inwestycje dokonane w przeszłości. Jest to najbardziej oczywiste w przypadku budynków, które mogą być skutecznie wykorzystywane przez dekady, chociaż również maszyny i wyposażenie mają okres przydatności przekraczający 10 lat.

²¹ Bauer, t. oraz Zimmermann, K. (1999): „Ocena możliwej presji migracyjnej oraz jej wpływu na rynki pracy po rozszerzeniu UE o kraje Europy Środkowo-Wschodniej”. Analiza na potrzeby brytyjskiego departamentu oświaty i zatrudnienia, IZA i CEPR, Bonn/Londyn, Niemcy/Wlk. Brytania.

²² Tworzenie kapitału trwałego brutto to zainwestowany kapitał rozporządzalny netto. Wyraz brutto odnosi się tutaj do faktu, że nie uwzględnia się deprecjacji ani konsumpcji kapitału. Wyraz trwały oznacza, że uwzględniane są jedynie inwestycje wykorzystywane przez okres dłuższy, niż jeden rok.

²³ Kapitał brutto jest liczony poprzez skumulowanie przeszłych inwestycji oraz odliczenie skumulowanej wartości inwestycji, która została wycofana. Kapitał netto obejmuje deprecjacje, dlatego też jest prawdopodobnie lepszym wskaźnikiem.

Wykres 9. Inwestycje w wiedzę

% PKB

(*) W tym kościół i wolontariat. Definicja sektora publicznego i prywatnego różni się w zależności od kraju.

L: Brak danych dotyczących badań i rozwoju.

B: Dane oświatowe dotyczą jedynie Flandrii.

A: Brak danych dotyczących podziału na poszczególne badania i rozwój.

Badania i rozwój w sektorze prywatnym.

Badania i rozwój w sektorze publicznym.

Oświata prywatna(*)

Oświata

Niemniej jednak dzięki wyższej stopie inwestycji, różnica pomiędzy krajami spójności a resztą Unii zmniejsza się, nawet jeśli proces ten następuje powoli – 10 lat temu zasoby kapitału wynosiły zaledwie 54% zasobów w całej Unii Europejskiej. Tym niemniej, podczas gdy kraje spójności doganiają średnią unijną, w kategoriach absolutnych wciąż wydają na inwestycje mniej, aniżeli wynosi średnia unijna inwestycji na jednego mieszkańca w okresie ostatnich dziesięciu lat — wartości te wynoszą odpowiednio 10 000 i 13 000 euro.

Inwestowanie w wiedzę jako podstawy długotrwałego wzrostu

Podczas gdy wydatki kapitałowe na nabytki majątkowe są ważne, to jednak nienamacalne wydatki na badania i rozwój, edukację i technologie informacyjne zaczynają odgrywać coraz większą rolę dla rozwoju gospodarczego Unii Europejskiej.

Długoterminowy wzrost, zatem, wynika nie tylko ze wzrostu zasobów kapitału, ale w większym stopniu z postępu technicznego zwiększającego efektywność wykorzystywania kapitału i siły roboczej²⁴. Co więcej, rewolucja informacyjna oznacza, iż inwestycje w zaawansowane technologie staną się nawet ważniejsze w gospodarce przyszłości opartej na wiedzy. Ważnym jest zatem dokonanie przeglądu zarówno inwestycji w Unii Europejskiej w wiedzę jak i w majątek trwały.

Można wysnuć z tego różne wnioski, gdyż wiele krajów o niższej od średniej unijnej stopie nakładów na inwestycje majątkowe zalicza się do największych inwestorów w nowoczesne technologie. Szczególnie Szwecja, która ma najniższy poziom inwestycji majątkowych w Unii, posiada najwyższy wskaźnik inwestycji w wiedzę (Wykres 9). Francja, Wielka Brytania i Finlandia podobnie, mało inwestują w składniki majątkowe, zaś dużo inwestują w wiedzę.

Z drugiej strony, trzy kraje spójności, jak również Irlandia, wydają mniej niż wynosi średnia unijna na inwestycje w wiedzę. O ile dzięki wysokiemu wskaźnikowi wydatków związanych z formowaniem kapitału trwałego różnica między nimi a resztą Unii w zakresie zasobów kapitałowych ulega zmniejszeniu, to niewielkie inwestycje w aktywa niematerialne nie stanowią bezpiecznej podstawy dla długoterminowego rozwoju w nadchodzącej erze cyfrowej.

4.4. Infrastruktura

Większość inwestycji publicznych w Krajach Członkowskich jak również wspieranych z Funduszy Strukturalnych przeznaczanych jest na infrastrukturę.

Odpowiednie wyposażenie w infrastrukturę jest konieczne, ale nie wystarczające, jest warunkiem rozwoju gospodarczego i konkurencyjności regionu, a także ważnym czynnikiem wpływającym zarówno na lokalizację działalności gospodarczej jak i rodzaje działalności a także sektorów, które będą się rozwijały.

Inwestycje infrastrukturalne mają zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia efektu odległości między regionami, zwłaszcza między regionami peryferyjnymi a położonymi centralnie. Równocześnie jednak spełnione muszą być inne warunki, aby większy dostęp do regionów peryferyjnych oznaczał szansę, a nie zagrożenie.

²⁴ Np. Abramovitz (1989) „Rozmyślenia o wzroście”.

Infrastruktura transportowa

Infrastruktura transportowa, w szczególności, pełni ważną rolę w zmniejszaniu różnic regionalnych i poprawie konkurencyjności regionów poprzez ułatwienie wymiany handlowej i przemieszczania się siły roboczej. Inwestycje w infrastrukturę powodują zmniejszenie zarówno czasu jak i kosztów transportu dóbr jak również wzrost wydajności i mają wpływ na konkurencyjność działań zlokalizowanych w różnych regionach.

Równocześnie, mają one podobny wpływ na czas dojazdu do pracy, a więc prowadzą do rozszerzenia granic lokalnych rynków pracy i wzrost skuteczności tworzenia nowych miejsc pracy. Za rozwój infrastruktury transportowej, jednak, nadal pozostaje odpowiedzialny rząd i stanowi ona wciąż ważny komponent polityki strukturalnej i regionalnej. Pomimo prywatyzacji niektórych środków transportu w ciągu ostatnich lat (szczególnie autostrad i bardzo szybkiej kolei), koszty inwestycji w podstawową infrastrukturę pozostają zbyt wysokie by mogły być pokrywane przez sektor prywatny.

Ponadto, przy podejmowaniu decyzji o inwestycjach w nową infrastrukturę, należy wziąć pod uwagę bieżące koszty jej utrzymania.

Transport drogowy wciąż dominuje

Transport drogowy jest dominującym sposobem podróżowania. W roku 1997 przypadło na niego 86% wszystkich przejazdów w Unii Europejskiej (mierzonych w milach pasażerskich) oraz 94% podróży drogą lądową. Poza tym wciąż wzrasta transport drogowy towarów, wynosił on w 1997 roku 43% całego transportu towarowego (mierzonego w milach frachtowych), w przeciwieństwie do 31% w roku 1970. Wyłączając transport prowadzony drogą powietrzną i morską, wynosił on 74% całego przewozu towarów w UE, podczas gdy zaledwie 14% stanowiła kolej, a transport śródlądowymi szlakami wodnymi i rurociągami — 12%.

Rozwój sieci autostrad spowodował wzrost natężenia transportu drogowego. Chociaż gęstość sieci drogowej w skali całej Unii Europejskiej generalnie nie uległa zmianie, to długość autostrad wzrosła o 40% w ciągu ostatnich 10 lat od roku 1988 do 1998, spowodowana głównie wzrostem w czterech krajach spójności, w których wiele dróg zostało zamienionych w autostrady. W tym czasie, gęstość dróg²⁵ w tych czterech krajach liczonych razem wzrosła z poziomu poniżej średniej Unijnej (43%) do mniej więcej tego samego poziomu, największy wzrost jest w Hiszpanii, gdzie gęstość wzrosła z 63% średniej do 136%. Z drugiej strony, nie było znacznego wzrostu w Irlandii i Grecji, (12% średniej w Irlandii w roku 1998 w porównaniu do 2% w roku 1988, oraz 17% w Grecji w przeciwieństwie do całkowitego braku autostrad w roku 1988).

Na poziomie regionalnym wzrost następował w oparciu o podobny model. Chociaż gęstość autostrad jest wyższa w regionach centralnych lub bardziej rozwiniętych niż w regionach peryferyjnych lub regionach Celu 1, wzrost koncentrował się w tych ostatnich. Sieć autostrad jest mniej rozwinięta w krajach Nordyckich (w Finlandii, gęstość wynosi tylko 41% średniej unijnej, a w Szwecji, 65%), szczególnie w regionach najbardziej wysuniętych na północ, rzadko zaludnionych, objętych Celem 1, odzwierciedla ona ich cechy geograficzne i demograficzne.

Średnia unijna jednak, nie powinna być traktowana jako cel, który należy osiągnąć w sposób mechaniczny. Każdy region ma specyficzne potrzeby w tym zakresie, zarówno w zakresie skali sieci transportowej jak i poszczególnych środków transportu.

Minimalny poziom infrastruktury transportowej jest niezbędny dla zapewnienia konkurencyjności regionu, ale nie jest to ten sam poziom we wszystkich regionach. Co więcej, jakość i bezpieczeństwo dróg musi być przynajmniej tak ważne jak ich rozwój (patrz Wykres 10 i 11).

Spadek przewozów kolejowych pomimo modernizacji

Znaczenie transportu kolejowego w Unii zmniejszyło się niezależnie od modernizacji sieci kolejowej w kilku krajach. W roku 1997 kolej obsługiwała 6% przewozów pasażerskich w UE w porównaniu do 10% w roku 1970. Zmniejszenie przewozów towarowych koleją było nawet bardziej wymowne, spadło z 21% w roku

²⁵ Gęstość jest mierzona przy pomocy złożonego wskaźnika pokazującego zasoby regionu w relacji do średniej UE. Dokładniej rzecz biorąc jest to średnia arytmetyczna liczby mil autostrad w stosunku do obszaru i populacji.

1970 do 8½% w roku 1997, zaś pomiędzy rokiem 1990 i 1997, ilość towarów przewożonych koleją spadła o 7% podczas gdy ilość przewożona po drogach wzrosła o 29%.

Zmniejszenie ruchu było powiązane z nieznacznym zmniejszeniem rozmiarów sieci kolejowej, mierzonej w milach torów kolejowych, i niewielkim zmniejszeniem różnic krajowych jak i regionalnych w UE. Rzeczywiście w krajach spójności gęstość linii kolejowych²⁶ zmniejszyła się z 66% średniej unijnej w roku 1998, w szczególności w wyniku zamknięcia wielu linii w Hiszpanii i Portugalii.

Niemniej jednak, linie kolejowe zostały do pewnego stopnia zmodernizowane w krajach spójności. W roku 1999, linie dwutorowe stanowiły 24% wszystkich linii w przeciwieństwie do 17% 10 lat wcześniej. 39% linii zostało zelektryfikowanych, co stanowi wzrost w porównaniu do 32% w roku 1988. Stopień modernizacji był największy w Hiszpanii, podczas gdy w Grecji zarówno długość jak i standard linii pozostał bardzo niski (45% średniej unijnej w odniesieniu do gęstości linii kolejowych, zaledwie 12% to linie dwutorowe i brak linii całkowicie zelektryfikowanych). To, w niektórych miejscach spowodowane jest cechami geograficznymi kraju – dużą ilością wysp i terenów górzystych (patrz Wykres A.14-A.16).

Wykres 10

Wskaźnik drogowy, 1988 i 1998
Wskaźnik dla wszystkich regionów UE = 100
1988 wszystkie regiony
1988 regiony objęte Celem 1
1998 wszystkie regiony
1998 regiony objęte Celem 1

Wykres 11

Wskaźnik autostrad, 1988 i 1998
Wskaźnik dla wszystkich regionów UE = 100
1988 wszystkie regiony
1988 regiony objęte Celem 1
1998 wszystkie regiony
1998 regiony objęte Celem 1

Transport morski: niezbędny dla wysp i regionów nadbrzeżnych

Koszt inwestycji infrastrukturalnych niezbędnych dla transportu morskiego jest ograniczony do budowy, utrzymania i modernizacji portów, które wydają się znacznie tańsze niż budowa dróg. Ponadto, chociaż wolniejszy, transport morski i rzeczny jest mniej kosztowny i bardziej przyjazny dla środowiska. Nie dotyczą go również problemy przeciążenia czy przepustowości.

W roku 1997 na transport morski przypadło 70% unijnego eksportu i 30% wymiany handlowej wewnątrz Wspólnoty. Jako kontrast należy stwierdzić, iż zaledwie 7% przewozów towarowych w UE było dokonywanych przy wykorzystaniu wód śródlądowych. Transport morski pozostaje szczególnie ważną formę transportu wzdłuż wybrzeży UE oraz pomiędzy kontynentem a wieloma wyspami, nawet po zbudowaniu kilku stałych połączeń – szczególnie Oresund i Tunelu pod Kanałem La Manche. W roku 1998, 41% przewozów towarowych w Unii Europejskiej, zarówno wewnątrz jak i pomiędzy Krajami Członkowskimi dokonywanych było drogą morską. Na Wielką Brytanię przypadało ponad 20% z nich, na Włochy 16%, zaś na cztery kraje spójności w sumie 22%.

Nateżenie ruchu w głównych portach znacznie wzrosło pomiędzy rokiem 1990 i 1998, szczególnie przez porty średniego rozmiaru, ze szczególnym uwzględnieniem Algeciras w Andaluzji i Dublina, chociaż ruch ten jest nadal znacznie mniejszy od tego przyjmowanego przez największe porty w Europie, Rotterdam (w którym ruch ten jest dziesięciokrotnie większy) i Antwerpię (gdzie jest on 3 razy większy). Warto odnotować fakt, że porty kontenerowe rozwijają się w Europie w sposób bardziej równomierny. Pięć z dwunastu największych portów w Unii Europejskiej znajduje się w basenie Morza Śródziemnego, uwzględniając Giora Tauro we Włoszech. Rozwijają się one szybciej od portów w północnej Europie. Większość kontenerów jest przewożona do portów i z portów samochodami, z wyjątkiem Belgii i Holandii, gdzie transportuje się je przy wykorzystaniu szlaków wodnych. We Francji i Niemczech, stosunkowo często wykorzystuje się kolej, chociaż rzeki i kanały nie są eksploatowane w maksymalnym stopniu. W krajach spójności przeciwnie, prawie cały transport kontenerowy odbywa się przy użyciu samochodów (od 89 do 98%).

²⁶ Mierzona tak samo, jak w przypadku dróg, na podstawie złożonego wskaźnika długości traktacji w regionie w stosunku do jego powierzchni i populacji w relacji do średniej UE.

Wciąż bardzo niewielkie znaczenie w Unii jako całości posiada transport intermodalny. Tylko 12% towarów jest przewożonych pomiędzy portami a wnętrzem lądu przy użyciu innych środków transportu niż drogi (patrz Tabela A.20).

Systemy transportowe w krajach kandydujących: przestarzała infrastruktura rozwija się inaczej niż w Unii Europejskiej.

Chociaż te same ogólne tendencje występują w krajach kandydujących co i w Unii, w sensie zmiany środków transportu, punkt wyjściowy i całkowity rozwój transportu jest bardzo różny.

Po pierwsze, w latach osiemdziesiątych natężenie ruchu zostało zatrzymane, a w latach dziewięćdziesiątych znacznie się zmniejszyło. Odzwierciedla to podobne tendencje w gospodarce i handlu. Wartość przewozów towarowych spadła o 22% pomiędzy rokiem 1980 i 1998, podczas gdy w Unii w tym samym czasie, wzrosła o 52%.

Jednakże tak, jak i w Unii, dominującą pozycję zajął transport drogowy. Pomijając ogólny spadek ilości transportowanych towarów, przewozy drogowe wzrosły o 19% w tych latach, chociaż jest to ciągle znacznie mniej niż w Unii, gdzie uległy one podwojeniu.

Co więcej, w roku 1998, tylko 47% przewozów towarowych było przewożonych po drogach, w przeciwieństwie do 74% w Unii, podczas gdy transport kolejowy, chociaż się zmniejszył, pozostał ważny, obejmował 42% całkowitego transportu, w przeciwieństwie do 14% w Unii. Rzeczywiście większość przewozów towarowych jest transportowanych koleją w Krajach Bałtyckich i Słowacji, podczas gdy znacznie większa ilość jest przewożona drogami w Czechach i Bułgarii.

Jak dotąd, jeśli chodzi o transport morski, głównymi portami w krajach kandydujących są Konstanca w Rumunii, Ventspils na Łotwie, Gdańsk i Szczecin w Polsce. Ilość towarów przechodzących przez nie, jest podobna do tej w średniej wielkości portach Morza Śródziemnego lecz stanowi tylko 5-10% działalności portu w Antwerpii. Niemniej jednak porty bałtyckie rozwijają się gwałtownie. Śródlądowe szlaki wodne mają marginalne znaczenie z wyjątkiem Rumunii i Słowacji, gdzie przypada na nie ponad 10% wszystkich przewożonych towarów.

Infrastruktura transportowa w krajach kandydujących jest w mniej rozległa niż w Unii, zaś sieć kolejowa, chociaż stanowiąca duży procent całości, jest w złym stanie technicznym.

W rozszerzonej Unii składającej się z 27 krajów, główne cechy systemów występujących w krajach kandydujących są następujące:

- w przypadku dróg, wszystkie kraje z wyjątkiem Estonii, Litwy i Polski, mają znacznie mniej rozbudowaną sieć dróg niż wynosi średnia w UE. W Polsce, system jest podobny do tego występującego w Irlandii, natomiast w Estonii i na Litwie jak również w Czechach i na Słowacji system jest bardziej rozbudowany niż w trzech z krajów spójności (patrz Wykres A.17);
- generalnie w krajach kandydujących jest znacznie mniej autostrad niż w całej Unii lub krajach spójności. O ile w okresie ostatnich dziesięciu lat budowa autostrad znacznie zwiększyła się w Unii, a szczególnie w krajach spójności, była ona minimalna w krajach kandydujących. Gęstość autostrad jest najwyższa w Słowenii i na Litwie, gdzie przekracza gęstość sieci w Portugalii, podczas gdy w Polsce, która podobnie jak Irlandia posiada dużo dróg, autostrady prawie nie istnieją;
- koleje są najlepiej rozwiniętym środkiem transportu. Całkowita długość linii kolejowych jest generalnie dłuższa niż w UE, a prawie dwa razy dłuższa niż w krajach spójności. W Czechach, jest dwa razy dłuższa od średniej unijnej, zaś na Węgrzech, w Słowacji, na Łotwie i w Polsce jest 1½ razy dłuższa. Niemniej jednak, jeśli chodzi o standard sieci kolejowej porównanie to jest znacznie mniej korzystne. Proporcja linii zelektryfikowanych jest znacznie niższa niż średnia unijna z wyjątkiem Bułgarii i Polski, podczas gdy tak jak w krajach spójności jest niewiele linii dwutorowych i szybkiej kolei.

Głównymi problemami, które muszą zostać rozwiązane, aby sieci transportowe przyczyniały się do terytorialnego zrównoważenia rozszerzonej Unii, są:

- starzejąca się infrastruktura w krajach kandydujących z powodu braku inwestycji w osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych;
- konieczność zintegrowania sieci transportowych w krajach kandydujących z systemami transportowymi w całej Unii jak również z trans-europejskimi sieciami transportowymi,
- potrzeba wzmocnienia intermodalnych aspektów systemów transportowych, szczególnie dotyczących powiązań pomiędzy portami w regionach peryferyjnych z obszarami mniej rozwiniętymi w głębi lądu. W przeciwieństwie do krajów kandydujących, infrastruktura w krajach spójności jest nowoczesna i

lepiej zintegrowana z tą w pozostałej części UE, z uwagi na inwestycje na dużą skalę dokonywane w latach 90 – tych. Niemniej jednak, sieci kolejowe pozostają gorzej rozwinięte niż gdzie indziej i powiązania pomiędzy różnymi środkami transportu, które inter alia są ważne dla wewnętrznej komunikacji pomiędzy regionami słabiej rozwiniętymi są niewystarczające.

Energia

Dostępność energii w regionie, elastyczność dostaw w sensie zróżnicowania źródeł energii i wysoki stopień samowystarczalności są ważne dla rozwoju regionalnego i pomagają zdefiniować ograniczenia dla wzrostu i zatrudnienia. W dodatku, rodzaj produktów i możliwość ograniczenia zanieczyszczenia środowiska będzie wpływało na możliwości zrównoważonego rozwoju regionu.

W ciągu ostatnich 10 lat, zużycie energii w Unii stale rosło wraz ze wzrostem PKB. Zmniejszyła się energochłonność, mierzona jako ilość energii zużywanej do wytworzenia jednostki produkcji, chociaż mniej znacznie niż w latach osiemdziesiątych. Pomiedzy rokiem 1988 a 1998, PKB w Unii Europejskiej wzrosło o 25%, podczas gdy zużycie energii wzrosło o 6% dzięki redukcji energochłonności.

Zużycie energii na jednego mieszkańca Unii wzrosło o 1,6% między rokiem 1988 a 1998. Wzrost ten był szczególnie widoczny w krajach spójności, w których na początku tego okresu poziom zużycia energii był ponad dwa razy mniejszy od średniej unijnej, a w ciągu 12 lat wzrósł o prawie 40%. Wzrost ten był w dużym stopniu wynikiem rozwoju gospodarczego tych krajów oraz energochłonności, szczególnie w przypadku Grecji i Portugalii, dwóch państw charakteryzujących się najgorszymi wskaźnikami w zakresie zużycia energii. Chociaż konsumpcja energii na jednego mieszkańca w tych dwóch krajach znajduje się wciąż dużo poniżej unijnej średniej, to zużycie na jednostkę PKB znacząco wzrosło, w przeciwieństwie do spadku tego wskaźnika w innych krajach. Wysokiemu wzrostowi gospodarczemu w Hiszpanii towarzyszył wzrost o ponad 30% łącznego zużycia energii oraz niewielkie zwiększenie energochłonności zużycia. Tym niemniej pozostaje ono wciąż poniżej średniej UE, podobnie jak w Irlandii, gdzie nastąpił znaczący spadek energochłonności zużycia energii (33%) (zob. wykres A.18).

Woda i środowisko naturalne

Aby wzrost gospodarczy utrzymywał się przez długi okres czasu konieczne są również trwałe warunki środowiskowe. Jeżeli wzrost ten wywiera szkodliwy wpływ na środowisko naturalne, to w ostateczności spowoduje on ograniczenie rozwoju gospodarczego. Dlatego też dostępność zasobów oraz środki podejmowane w celu ochrony środowiska naturalnego to czynniki, które determinują długoterminową efektywność gospodarek regionalnych, w związku z czym zasługują na szczególną uwagę.

Rezerwy wody oraz jej zużycie

Według szacunków odnawialne zasoby wody w Unii Europejskiej są stosunkowo niewielkie — wynoszą one około 3200 metrów sześciennych na jednego mieszkańca rocznie, natomiast średnia światowa kształtuje się na poziomie 7300 metrów. Tym niemniej, w ujęciu ogólnym kraje europejskie dysponują odpowiednimi zasobami wody, ponieważ roczna stopa poboru wody wynosi jedynie około 660 metrów sześciennych na jednego mieszkańca.

Jednak dystrybucja zasobów wody różni się znacząco w zależności od regionu. Rezerwy wody przypadające na jednego mieszkańca są pięciokrotnie wyższe od średniej w Finlandii i Szwecji, jak również w Norwegii, i 3 ½ razy większe w Irlandii, podczas gdy w Danii, Belgii i Niemczech stanowią one jedynie połowę lub mniej średniej (patrz Wykres A.19). W stosunku do terytorium, zróżnicowanie zasobów wodnych jest jeszcze większe. W Norwegii są one sześćdziesięciokrotnie większe niż w Hiszpanii oraz trzydziestokrotnie większe niż na Sycylii, we wschodniej Grecji, środkowych częściach Polski i Węgier, jak również na obszarach wzdłuż granicy rumuńsko-bułgarskiej. Jednak dostępność zasobów wodnych zależy nie tylko od ich rozmiarów, lecz także od poziomu zużycia, który z kolei jest uzależniony od szeregu czynników, takich jak rodzaj produkcji przemysłowej i rolniej, poziom konsumpcji w gospodarstwach domowych, jak również potencjał w zakresie uzdatniania i ponownego wykorzystywania wody. W całej Europie (łącznie z krajami kandydującymi oraz państwami należącymi do Europejskiego Obszaru Gospodarczego oraz Unii

Europejskiej) łączna stopa ubytków wody wynosi jedynie 16% dostępnych rezerw. Ponadto, ponieważ duża część pobieranej wody powraca do jej pierwotnego źródła, to końcowe zużycie netto wynosi jedynie 5% rezerw. W Unii Europejskiej sytuacja jest nieco mniej korzystna, roczna stopa poboru wynosi tam 21% rezerw, a wskaźnik netto nieco poniżej 7%.

Zużycie wody znacząco się różni w zależności od Państw Członkowskich. Wskaźnik zużycia jest stosunkowo wysoki w Belgii (43% rezerw) i Niemczech (35%) z powodu gęstości zaludnienia oraz dużej ilości wody zużywanej przez przemysł. W krajach śródziemnomorskich za większość ekstrahowanej wody odpowiada irygowanie obszarów rolnych. W Hiszpanii, gdzie roczny wskaźnik poboru wynosi ponad 30% rezerw, 60% idzie na potrzeby rolnictwa, w Portugalii 52%, we Włoszech 50%, natomiast w Grecji jest to aż 80%. Jednak ogólny wskaźnik poboru wody w Grecji i Portugalii jest stosunkowo niski (poniżej 10% rezerw).

Tym niemniej, to właśnie stopień, w jakim pobierana woda powraca do swojego źródła, determinuje relatywną obfitość bądź niedobór zasobów wodnych w każdym kraju. O ile w Belgii i Niemczech ponad 80% pobieranej wody powraca do źródeł, to w Hiszpanii i Włoszech wskaźnik ten kształtuje się jedynie na poziomie 40% (zob. wykres A.20).

Oczyszczanie wody i usuwanie odpadów pochodzących z gospodarstw domowych

Udoskonalenie technik irygacyjnych w rolnictwie oraz oczyszczania wody używanej przez przemysł i gospodarstwa domowe zwiększyło efektywność wykorzystywania zasobów wodnych. W regionie śródziemnomorskim nowe metody irygacji w rolnictwie umożliwiają zarówno ponowne wykorzystywanie, jak i uzdatnianie wody. Ponadto sytuację w Europie południowej poprawi prawdopodobnie uzdatnianie słonej wody.

Biorąc pod uwagę fakt, że większość ludności Europy żyje w miastach, ważne jest, aby na szkody powodowane przez usuwanie zanieczyszczeń pochodzących z gospodarstw domowych zwracać taką samą uwagę, jak na te powodowane przez przemysł i rolnictwo. Polityka uświadamiania opinii publicznej oraz tworzenia infrastruktury niezbędnej do uzdatniania wody i usuwania odpadów ma zasadnicze znaczenie dla zmniejszenia negatywnego wpływu na środowisko naturalne.

Jeżeli chodzi o oczyszczanie wody pochodzącej z gospodarstw domowych, to 90% ludności Unii Europejskiej posiada dostęp do wodociągów, a 70% do sieci kanalizacyjnej. W tym zakresie istnieją jednak duże zróżnicowania regionalne. O ile w Europie północnej 90% ludności posiada dostęp do systemu kanalizacyjnego umożliwiającego oczyszczanie ścieków, to w krajach spójności proporcje te wahają się od 27% w Portugalii do 58% w Grecji (zob. wykres A.21). Co więcej, w Belgii wskaźnik ten wynosi jedynie 32%. W krajach kandydujących 40% populacji nie posiada dostępu do systemu wodociągowego i tylko 42% ścieków jest oczyszczane, z czego jedynie niewielka część w stopniu wymaganym przez prawodawstwo wspólnotowe.

Odpady pochodzące z gospodarstw domowych są usuwane na bardzo różne sposoby w poszczególnych regionach Unii, od ich spalania, poprzez recykling, aż po zwykłe składowanie na wysypiskach. Chociaż Państwa Członkowskie UE z południa Europy produkują znacznie mniej odpadów z gospodarstw domowych, aniżeli pozostała część Unii Europejskiej (zob. wykres A.22), to ich systemy oczyszczania i usuwania odpadów są ciągle niewystarczające. O ile w roku 1995 w całej Unii Europejskiej recyklingowi poddane zostało 60% odpadów pochodzących z gospodarstw domowych, przy czym w Niemczech i Francji było to 80%, to w Grecji wskaźnik ten wyniósł jedynie 5%, w Portugalii 30%, a w Hiszpanii 45%.

Jakkolwiek kraje kandydujące wprowadziły już w siebie na stosunkowo dużą skalę recykling odpadów w celu zrekompensowania występującego w nich niedoboru podstawowych zasobów, to prawie wszystkie one mają trudności z osiągnięciem określonych we dyrektywie wspólnotowej celów w zakresie recyklingu (w przypadku aktualnych Państw Członkowskich do 2001 roku 50% odpadów powinno być poddawane recyklingowi). Stacje służące do tego celu nie są modernizowane, a szereg z nich trzeba było nawet zamknąć z powodu braku środków na ich utrzymanie. Przykładowo, Czechy poddają recyklingowi jedynie 15% wyprodukowanych opakowań, Słowenia 29%, a Węgry 32%. W przyszłości sytuacja przypuszczalnie ulegnie pogorszeniu, ponieważ wyższy wzrost gospodarczy, jaki najprawdopodobniej nastąpi, może

spowodować zwiększenie produkcji odpadów (według raportu Europejskiej Agencji ds. Środowiska Naturalnego za 1999 rok). W konsekwencji konieczne jest wsparcie przedsięwzięć strukturalnych w tej dziedzinie w celu utrzymania rozwoju gospodarczego rozszerzonej Unii.

4.5. Rozwój zasobów ludzkich

Jak już wcześniej wspomniano, konkurencyjność gospodarki zależy nie tylko od jej fizycznego kapitału, ale również od wiedzy posiadanej przez przedsiębiorców i pracowników. Dlatego też efektywne systemy edukacyjne i szkoleniowe mają duże znaczenie z punktu widzenia zwiększania produktywności oraz wspierania rozwoju gospodarczego. W Europie istnieją jednak uderzające różnice w dziedzinie oświaty i szkoleń.

Znaczące zróżnicowanie poziomu edukacji między Państwami Członkowskimi

Pomimo stopniowego zmniejszania nierówności edukacyjnych w okresie ostatnich trzydziestu lat wciąż istnieje duża różnica w poziomie oświaty między krajami spójności, a resztą Unii. W krajach spójności duża część ludności w wieku od 25 do 59 roku życia posiada wykształcenie na poziomie podstawowym, tzn. brak jej kwalifikacji poza obowiązkowym wykształceniem szkolnym (w 1999 roku: 75% w Portugalii, około 65% w Hiszpanii oraz około połowa ludności w Grecji i Irlandii). To samo dotyczy Włoch, gdzie ponad połowa ludności w tym przedziale wiekowym posiada niskie wykształcenie.

Z kolei w trzech krajach nordyckich, w Belgii oraz Wielkiej Brytanii ponad jedna czwarta osób w wieku od 25 do 59 roku życia posiada wykształcenie wyższe lub studia podyplomowe (stopień uniwersytecki lub równoważny) (patrz Mapa 12).

Kraje kandydujące: większe potrzeby edukacyjne, aniżeli wynika to ze wskaźników

W krajach kandydujących Europy Środkowej duża część ludności w wieku od 25 do 59 roku życia posiada wykształcenie średnie. Dotyczy to zwłaszcza Czechy i Polski, gdzie wskaźnik ten przekracza 70%.

Jednak z ostatnich badań wyłania się mniej optymistyczna ocena. Badania te wskazują, że duża część osób posiadających wykształcenie ponadpodstawowe zawdzięcza je szkołom zawodowym oferującym podstawowe formy szkoleniowe: „Fakt posiadania relatywnie dużej liczby pracowników z ponadpodstawowym wykształceniem był ubocznym produktem istnienia w tych krajach szkół zawodowych oferujących generalnie roczną lub dwuletnią naukę w wąsko określonych specjalnościach zawodowych, aż do momentu ukończenia obowiązkowej nauki w szkole. Tego rodzaju szkoły zawodowe były faktycznie częściami szkół podstawowych i w rzeczywistości nie były w tych krajach uznawane za elementy szkolnictwa na poziomie średnim”²⁷. Ponadto, należy postawić znak zapytania odnośnie jakości i rodzaju szkoleń zawodowych na szczeblu średnim, które w wielu wypadkach wydają się już nieaktualne. Z powyższego wynika konieczność opracowania w tych państwach odpowiednich strategii w zakresie rozwoju zasobów ludzkich w celu wyeliminowania niskich kwalifikacji spowalniających rozwój gospodarczy i społeczny.

Rosnąca liczba wykwalifikowanych osób w młodym wieku

Technologiczne zaawansowanie oraz stała globalizacja zwiększają zapotrzebowanie na wykwalifikowaną siłę roboczą. W ciągu co najmniej ostatnich trzydziestu lat poziom wykształcenia młodych ludzi w Unii Europejskiej stale wzrastał. W 1999 roku jedynie 27% osób w wieku od 25 do 34 roku życia w UE nie posiadało innego wykształcenia, aniżeli przymusowe wykształcenie podstawowe. Dla porównania, w grupie osób między 50 a 59 rokiem życia wskaźnik ten wynosił 48%. Podobnie 49% osób w przedziale wiekowym 25 — 34 lata posiadało wykształcenie średnie, podczas gdy w grupie 50 — 59 lat było to jedynie 35%. Jeżeli chodzi o wykształcenie wyższe, to wśród osób w wieku od 25 do 34 roku życia posiadało je 24% osób,

²⁷ Zob. studium nt. „Wpływ rozszerzenia na wschód na zatrudnienie i rynek pracy w Państwach Członkowskich UE” (część B raportu strategicznego, rozdział 3.3).

natomiast w przedziale wiekowym 50 —59 lat jedynie 17%. Oczekuje się, że w ciągu najbliższych dziesięciu lat liczba osób zdobywających wyższe wykształcenie podwoi się, co przeciąży systemy edukacyjne w Europie.

Wzrost poziomu wykształcenia jest wyraźny we wszystkich Państwach Członkowskich. Szczególnie widoczny jest on w krajach spójności, jak również we Włoszech, gdzie średni poziom wykształcenia osób w starszym wieku jest stosunkowo niski. W krajach spójności proporcja osób w wieku od 25 do 34 lat posiadających wykształcenie średnie w 1999 była dwukrotnie większa, aniżeli w przypadku osób w wieku od 50 do 59 lat. Różnica ta była podobna w przypadku studiów podyplomowych (patrz Wykres 12). Wskutek powyższego, różnice w poziomie wykształcenia w Państwach Członkowskich zmniejszają się.

Równocześnie dążenie do zdobycia wykształcenia jest silniejsze wśród kobiet, niż wśród mężczyzn i prawie we wszystkich Państwach Członkowskich młodsze kobiety posiadają wyższe wykształcenie, aniżeli mężczyźni w tym samym przedziale wiekowym.

Tym niemniej liczba młodych ludzi, którzy przedwcześnie wychodzą z systemu oświatowego posiadając jedynie najbardziej podstawowe umiejętności, jest wciąż znacząca. Ci młodzi ludzie nie są w stanie sprostać wymogowi stałego podnoszenia wiedzy i kwalifikacji, co jest niezbędne w świetle rosnącego tempa technologicznych, naukowych i gospodarczych przemian społeczeństwa.

W Unii Europejskiej średnio 22% osób w wieku od 18 do 24 roku życia zdobywa najwyżej wykształcenie średnie²⁸. W niektórych Państwach Członkowskich wskaźnik ten jest znacząco wyższy. Co więcej, liczby te są alarmująco wysokie w niektórych regionach miejskich i na obszarach peryferyjnych, jak również wśród grup społecznie wykluczonych.

Mapa 12

Poziom wykształcenia, 1999

Niski

% populacji w wieku od 25 do 59 lat

< 19.95

19.95 — 28.65

28.65 — 37.35

37.35 — 46.05

≥ 46.05

brak danych

Średnia = 33.0

Odchylenie standardowe = 17.45

D (Sachsen): NUTS 1

Średni

< 35.3

35.3 — 43.5

43.5 — 51.7

51.7 — 59.9

≥ 59.9

brak danych

Średnia = 47.6

Odchylenie standardowe = 16.4

D (Sachsen): NUTS 1

Wysoki

< 13.25

13.25 — 17.35

17.35 — 21.45

21.45 — 25.55

≥ 25.55

brak danych

Średnia = 19.4

Odchylenie standardowe = 8.24

D (Sachsen): NUTS 1

Źródło: EUROSTAT (LFS)

Problem ten jest najpoważniejszy w Portugalii, gdzie ponad 45% osób w wieku od 18 do 24 lat nie kontynuuje nauki po ukończeniu obowiązkowej szkoły.

²⁸ EUROSTAT, Przegląd Rynku Pracy, 1998.

W uczącym się społeczeństwie stratyfikacja społeczna w coraz większym stopniu jest oparta na podziale między tymi, którzy posiadają umiejętności i kwalifikacje, a tymi, którzy ich nie posiadają. Dlatego też odejście ze szkoły ma o wiele bardziej trwałe konsekwencje, aniżeli w przeszłości, ponieważ może się odbić na całym życiu człowieka i ogromnie ograniczyć stojące przed nim możliwości kariery zawodowej. Szkoły są centralnym ośrodkiem uczącego się społeczeństwa i kształcenie ustawiczne zaczyna się właśnie w nich.

Niepowodzenia szkolne zdarzają się we wszystkich klasach społecznych, ale nie w równym stopniu. Badania wskazują, że osoby odchodzące ze szkoły wywodzą się głównie z rodzin o niskim poziomie dochodów, w których niepowodzenia zdarzały się w przeszłości. Wiele tego rodzaju osób pochodzi z rozbitych domów bądź też z rodzin imigrantów lub uchodźców, którym nie udało się zintegrować. Tak więc odejście ze szkoły wiąże się z szeregiem czynników społecznych, zdrowotnych, rodzinnych i finansowych. Jakkolwiek jest to tylko jeden z elementów skomplikowanego i złożonego procesu społecznej deprawacji, to częstokroć ma on krytyczne znaczenie, ponieważ pozbawia on młodych ludzi umiejętności, kwalifikacji i kontaktów społecznych niezbędnych do osiągnięcia sukcesu lub odegrania ważnej roli w społeczeństwie.

Przeciwdziałanie temu zjawisku jest centralnym punktem debaty poświęconej reformie oświaty; ma ono zasadnicze znaczenie dla gospodarki opartej na wiedzy oraz dla zachowania spójności społecznej i demokracji, w której każdy może uczestniczyć.

Wzrost poziomu wykształcenia jest widoczny również w krajach kandydujących. W większości z nich stosunek osób w wieku od 25 do 34 roku życia posiadających wykształcenie średnie jest znacząco wyższy, aniżeli w przypadku osób w wieku od 50 do 59 lat, jakkolwiek proporcja osób z wykształceniem poddyplomowym pozostaje relatywnie niska wśród młodych ludzi. W związku z powyższym liczba osób uczących się na uczelniach wyższych jest znacznie niższa, aniżeli w UE.

Wykres 12

Populacja posiadająca wykształcenie wyższe bądź równoważne, według grup wiekowych

% populacji w grupie wiekowej

25 —34

50 —59

BG, CY, LT, MT, SK: brak danych

Lepsze perspektywy zatrudnienia dzięki lepszemu wykształceniu

Prawie we wszystkich Państwach Członkowskich Unii Europejskiej poziom wykształcenia jest ważnym czynnikiem determinującym możliwość zatrudnienia. Z wyjątkiem Grecji oraz w mniejszym stopniu Portugalii, bezrobocie w Unii jest o wiele niższe wśród osób z wyższym wykształceniem, aniżeli wśród ludzi posiadających niższe kwalifikacje zawodowe. W roku 1999 średnia stopa bezrobocia wśród osób z wykształceniem poddyplomowym wynosiła 5%, natomiast osób z wykształceniem średnim 8%, a osób z wykształceniem podstawowym — 12%. W niektórych Państwach Członkowskich stopa bezrobocia osób z niskim wykształceniem była od 3 do 4 razy większa niż w przypadku osób posiadających wykształcenie wyższe (wykres 13).

Związek pomiędzy poziomem wykształcenia i zatrudnienia jest jeszcze większa, szczególnie w przypadku kobiet. Wynika to stąd, że duża część kobiet z niższym wykształceniem — oraz znaczna część mężczyzn — w ogóle nie jest traktowana jako siła robocza. Innymi słowy, poziom wykształcenia wpływa nie tylko na możliwość bycia bezrobotnym, lecz również na aktywność gospodarczą w ogóle.

Podobny model można zaobserwować w krajach kandydujących. Różnica w poziomie bezrobocia między grupami osób o różnym wykształceniu zaznacza się bardzo wyraźnie w Czechach, na Węgrzech, w Polsce oraz na Słowacji, gdzie prawdopodobieństwo bezrobocia w przypadku osoby z niższym wykształceniem jest siedmiokrotnie wyższe, aniżeli w przypadku osoby posiadającej wykształcenie wyższe.

W Grecji, Hiszpanii i Włoszech, jak również w większości krajów kandydujących, znaczna liczba osób z wyższym wykształceniem w wieku od 24 do 34 lat ma jednak trudności ze znalezieniem pracy po ukończeniu studiów, co bardzo kontrastuje z pozycją osób starszych o podobnych kwalifikacjach.

Należy również podkreślić utrzymujące się różnice w perspektywach zatrudnienia między mężczyznami i kobietami. W większości regionów Unii Europejskiej istnieje większe prawdopodobieństwo, że w przypadku kobiety i mężczyzny posiadających takie samo wykształcenie bezrobotna będzie kobieta. Nierówności widać szczególnie w Grecji, Hiszpanii i Włoszech. W większości krajów kandydujących, w przeciwieństwie do Unii, kobiety wydają się być w bardziej uprzywilejowanej pozycji.

Podkreślić wreszcie należy, iż istnieje wyraźny i pozytywny związek między poziomem kwalifikacji zdobytych dzięki wykształceniu, a wysokością zarobków. We wszystkich Państwach Członkowskich osoby z wykształceniem podyplomowym zatrudnione na pełny etat zarabiają średnio znacznie więcej, niż osoby z wykształceniem wyższym. Różnica wynosi 50% w Niemczech, Francji i Austrii oraz 100% w Portugalii. W przypadku zarobków osób z wykształceniem wyższym i średnim różnica jest znacznie mniejsza w większości Państw Członkowskich (10—20%), choć wciąż znacząca.

Wykres 13

Stopa bezrobocia w zależności od poziomu wykształcenia, 1999
% siły roboczej
Wykształcenie średnie
Wykształcenie wyższe
Wykształcenie podyplomowe

BG, CY, MT, SK: brak danych

Możliwości kontynuowania nauki znacząco różnią się w poszczególnych Państwach Członkowskich

Kontynuowanie edukacji i szkolenia ma zasadnicze znaczenie zarówno z punktu widzenia możliwości zatrudnienia, jak i utrzymania konkurencyjności współczesnej gospodarki. Jakkolwiek wskaźniki sugerują, że w całej Europie udział osób zatrudnionych w szkoleniach związanym z podnoszeniem kwalifikacji zawodowych znacznie wzrósł, to wskazują one również, że udział ten jest wciąż stosunkowo niski oraz, że między Państwami Członkowskimi ciągle utrzymują się duże różnice. W 1999 roku jedynie nieco ponad 10% pracowników w Unii Europejskiej objętych Badaniem Siły Roboczej (Labour Force Survey — LFS) przeszło jakiegokolwiek szkolenie w trakcie poprzednich czterech tygodni. Wskaźnik udziału w szkoleniach waha się od 5% w około połowie Państw Członkowskich do ponad 20% w Holandii, Danii, Finlandii i Szwecji. Chociaż liczby te nie są do końca pewne ani też w pełni porównywalne między poszczególnymi państwami, to pokazują one, że dostęp do szkoleń jest znacznie bardziej utrudniony w krajach spójności niż gdzie indziej.

Ostatnie badania przeprowadzane przez OECD, chociaż nie uwzględniają one jakości i związku szkoleń z wykonywaną pracą, sugerują, że okres ich trwania również znacząco różni się w zależności od kraju i waha się od 27 godzin rocznie w Belgii (wyłącznie Flandria) do 57 w Holandii²⁹.

Badanie LFS dowodzi ponadto, że młodszy pracownicy są szkoleni częściej, aniżeli starsi pracownicy. W grupie wiekowej 55 — 59 lat jedynie 2,5% osób uczestniczyło w szkoleniach lub zajęciach edukacyjnych w tygodniach objętych badaniem. W przypadku osób w wieku od 25 do 29 roku życia wskaźnik ten wyniósł 10%, a w przedziale wiekowym 30 — 34 lata — 34,8%. Ponadto wydaje się, że istnieje wyraźny związek między poziomem wykształcenia a dostępem do szkoleń. We wszystkich Państwach Członkowskich osoby o wyższym poziomie wykształcenia mają większe możliwości uczestniczenia w szkoleniach, aniżeli pracownicy o niższym poziomie wykształcenia. W związku z powyższym, konieczne jest zwiększenie wysiłków mających na celu zapobieżenie sytuacji, w której problemy osób mających niższe wykształcenie są potęgowane ograniczonym dostępem do szkoleń.

²⁹ Zob. OECD: Edukacja w 2000 r., s. 195ff.

Rozpoczęło się dostosowywanie systemów edukacyjnych do technologii informatyczno-komunikacyjnych (ICT), jednak wciąż pozostaje dużo do zrobienia

Aby osoby uczące się mogły płynnie wejść na współczesny rynek pracy, muszą mieć w szkołach i na uczelniach dostęp do technologii informatycznych i komunikacyjnych (ICT). W całej Unii Europejskiej system oświaty jest coraz bardziej zintegrowany z ICT w miarę realizacji przez Państwa Członkowskie wniosków przyjętych przez Radę na szczycie w Lizbonie oraz wdrażania inicjatywy eLearning, wzywającej do wzmocnienia ICT w systemie oświaty. Technologie informatyczne zostały włączone do programu nauczania w szkołach podstawowych i średnich w większości Państw Członkowskich UE oraz krajów kandydujących. Trudno jednak ocenić postęp w tej dziedzinie. Brak bowiem zharmonizowanych danych UE, jakkolwiek dostępne są dane krajowe.

Pilotażowa analiza OECD wskazuje, że dostęp do ICT w oświacie, mierzony liczbą uczniów przypadających na jeden komputer, jest mocno zróżnicowany w Państwach Unii Europejskiej³⁰. O ile w Finlandii, Szwecji i Danii w szkołach podstawowych na jeden komputer przypada od 11 do 14 uczniów, to w przypadku Włoch i Portugalii liczby te wahają się od 50 do 150. W szkołach średnich w Szwecji, Finlandii i Irlandii średnia wynosi 7 uczniów na jeden komputer, natomiast w Portugalii 65. Zarówno w szkołach podstawowych, jak i średnich dostęp do komputerów prawie we wszystkich Państwach Członkowskich UE jest mniejszy, niżeli w USA.

4.6. Innowacje oraz badania i rozwój technologiczny

Innowacje „to sposób, dzięki któremu mniej uprzywilejowane regiony mogą kroczyć naprzód równolegle z regionami rozwiniętymi, nie poprzez naśladowanie osiągnięć tych ostatnich, ale poprzez próby stworzenia podstaw odpowiednich do ich cech i wymogów (...),dostosowując się do konkurencyjnych warunków globalnej gospodarki”³¹.

Obecnie szeroko akceptowane jest założenie, że zdolność regionalnych gospodarek do sprostania konkurencji oraz do dostosowania się do zmian technologicznych wiąże się z ich zdolnością do innowacji. Nie jest to oczywiście nic nowego, jednak rosnące znaczenie wiedzy (na tle zasobów naturalnych, fizycznego kapitału oraz podaży siły roboczej) dla wydajności gospodarczej powoduje, że nowe technologie i innowacje stały się bardzo aktualnymi dla regionów tematami.

Rada Europejska na szczycie w Lizbonie podkreśliła znaczenie badań i rozwoju oraz innowacji dla wzrostu gospodarczego, tworzenia nowych miejsc pracy, a także dla zapewnienia spójności społecznej. Rada zaakcentowała konieczność utworzenia europejskiego obszaru badań i innowacji oraz zwróciła się z prośbą do Komisji i Państw Członkowskich o podjęcie szeregu kroków zmierzających do realizacji celów określonych w komunikacie Komisji „W kierunku Europejskiego Obszaru Badawczego”.

Rada Europejska podkreśliła wagę innowacji wzywając między innymi do realizacji ambitnego programu dotyczącego poszerzenia możliwości w dziedzinie innowacji oraz reformy gospodarczej. Komunikat Komisji w sprawie „Polityki innowacji w gospodarce opartej na wiedzy”³² zawiera szerokie wytyczne w tym zakresie. Wraz z rosnącym zrozumieniem innowacji jako kluczowego elementu polityki rozwoju gospodarczego rośnie uznanie jej regionalnego wymiaru. Wiele najefektywniejszych przedsięwzięć rodzi się na szczeblu regionalnym, na którym najlepiej można ocenić potrzeby przedsiębiorstw oraz środowisko, w którym one funkcjonują.

Rozumienie procesu, w ramach którego technologia i innowacje wpływają na rozwój regionalny, zmieniało się z biegiem czasu. Zamiast postrzegania innowacji jako liniowego procesu od podstawowych badań aż po komercyjny sukces opracowano bardziej interaktywny model uznający znaczenie środowiska, w którym funkcjonują firmy, w szczególności małe i średnie przedsiębiorstwa. Faktycznie, ponieważ małe i średnie

³⁰ Zob. OECD: Analiza polityki oświatowej 1999, s. 49ff. Analiza uwzględnia jedynie dane za lata 1997/98 dla następujących 10 Państw Członkowskich: Belgii (wspólnota flamandzka), Danii, Finlandii, Francji, Irlandii, Włoch, Holandii, Portugalii, Szwecji, Wielkiej Brytanii.

³¹ CEC(1995), „Zielona Księga w sprawie innowacji”, Komisja Europejska, Luksemburg.

³² COM(2000)567 z dnia 20 września 2000 roku.

przedsiębiorstwa mają do spełnienia zupełnie inne funkcje duże firmy, to muszą one w większym stopniu opierać się na możliwościach, które dostępne są w środowisku zewnętrznym.

W związku z powyższym innowacje powiązane z koncepcjami budowy i zarządzania sieciami oraz grupowania. Pod tym kątem nie zależą one już wyłącznie od tego, w jaki sposób funkcjonują firmy, uczelnie, instytuty badawcze oraz podmioty regulujące, lecz w coraz większym stopniu od tego, w jaki sposób współpracują one ze sobą, w szczególności na szczeblu regionalnym.

Obecnie w Unii Europejskiej możliwości w dziedzinie innowacji różnią się znacząco w zależności od regionu, zarówno w ujęciu jakościowym, jak i ilościowym. Aby przeanalizować głębiej te różnicowania we wrześniu 2000 roku³³ Komisja przedstawiła pierwszy zarys europejskiej tablicy wyników w sferze innowacji, pokazującej zakres różnicowania w tej dziedzinie na obszarze Unii. Niektóre Państwa Członkowskie, w szczególności nordyckie, plasują się stosunkowo wysoko, czasami nawet wyżej od USA. W kategoriach liczby wskaźników, których wartości znacząco przewyższają średnie wartości unijne najwyżej uplasowała się Szwecja (w przypadku której 12 z 16 wskaźników przekraczało średnią unijną o 20% lub więcej), za którą znalazły się Finlandia (8), Dania oraz Niemcy (po 7).

Poniżej znajduje się analiza struktury krajowych systemów naukowo-technologicznych oraz zróżnicowania zdolności innowacyjnych w UE.

Pomimo zbieżności na szczeblu krajowym utrzymują się znaczące różnice...

W ostatnich latach wzrosły wydatki na badania oraz rozwój technologiczny (RTD) w odniesieniu do PKB w krajach spójności, jednak, poza Irlandią, wzrost ten nie okazał się wystarczający, aby znacząco zmniejszyć ich dystans do reszty Unii. Dystans technologiczny między krajami spójności a czterema Państwami Członkowskimi, w których wydatki są najwyższe (Niemcy, Francja, Szwecja i Finlandia) wzrósł zamiast zmaleć (patrz Tabela 5).

W Portugalii, Grecji i Hiszpanii w latach 1995 — 1998 wydatki przedsiębiorstw na RTD w relacji do wydatków łącznych uległy zmniejszeniu, podobnie jak w przypadku Unii Europejskiej jako całości, chociaż w czterech znajdujących się w czołówce Państwach Członkowskich wzrosły, a w Irlandii wzrost był nawet wyższy niż w czołowej czwórce. Wskutek tego dystans w dziedzinie innowacji między trzema byłymi krajami spójności a tymi pięcioma państwami mógł się zwiększyć, co z kolei mogło zredukować ich konkurencyjność w UE lub na światowych rynkach.

W Grecji i Hiszpanii zmalały również wydatki rządowe, jakkolwiek spadek ten był zgodny z tendencją panującą na pozostałym terytorium Unii, natomiast w Portugalii pozostały na niezmiennym poziomie. Tak więc wzrost łącznych wydatków trzy kraje spójności zawdzięczają zwiększeniu nakładów na szkolnictwo wyższe, co może być postrzegane jako warunek konieczny dla podniesienia kwalifikacji siły roboczej w tych państwach.

Utrzymująca się znacząca różnica w wydatkach na RTD między krajami spójności a pozostałymi Państwami Członkowskimi Unii Europejskiej, zwłaszcza w kategorii wydatków przedsiębiorstw, wskazuje na konieczność zapewnienia większych bodźców zachęcających firmy do podejmowania działań badawczych oraz odpowiednie dostosowanie do tego celu polityki w dziedzinie badań i rozwoju. Oznacza to przyjęcie szerszego spojrzenia, niż prosta redystrybucja unijnych wydatków na RTD i przesunięcie ich do tych krajów. W zacofanych regionach należy podjąć w szczególności starania mające na celu zwiększenie: możliwości przedsiębiorstw w zakresie absorpcji nowych technologii i know-how, zdolności siły roboczej do wykorzystywania tych technologii oraz dostosowywania się do nowych technologii, chęci przedsiębiorstw do poszukiwania nowych możliwości rynkowych oraz dostępności kapitału wysokiego ryzyka dla innowacji (patrz Tabela A.21).

³³ Polityka innowacji w gospodarce bazującej na wiedzy — COM(2000) 567 z dnia 20 września 2000 roku.

Niektóre dane dotyczące krajów kandydujących³⁴ sugerują, że od początku lat dziewięćdziesiątych zmniejszały się środki przeznaczone na badania i rozwój (bardziej w przypadku badań użytkowych, aniżeli nauki), wzrosła konkurencja wśród ubiegających się o te środki, a zapotrzebowanie na publiczne badania poważnie spadło. W 1995 roku intensywność badań RTD w większości krajów była podobna do intensywności w krajach spójności, natomiast na Słowacji, w Słowenii oraz w Czechach wydatki na RTD, zarówno publiczne, jak i prywatne, były zbliżone do średniej unijnej.

Wiele krajów kandydujących posiada relatywnie silny potencjał naukowców w sferze badań i rozwoju, co stanowi dziedzictwo poważnej roli, jaką odgrywały one w socjalizmie. Oznacza to, że państwa te są dobrze przygotowane do tego, aby dogonić obecnych członków Unii Europejskiej, pod warunkiem, że nastąpi fundamentalna restrukturyzacja systemu RTD (patrz Mapa A.13).

... zwłaszcza w kategorii zasobów ludzkich

Jakość zasobów ludzkich stanowi główny czynnik determinujący inwencję oraz upowszechnianie technologii i jest warunkiem wstępnym zwiększenia zdolności danej gospodarki do absorbowania nowych innowacji. W latach dziewięćdziesiątych różnica w tym zakresie między najbardziej zaawansowanymi Państwami Członkowskimi UE a krajami spójności zmalała, wciąż jednak przedsiębiorstwa w tych pierwszych posiadają mniej więcej trzykrotnie większy personel naukowy.

Tabela 5. Wydatki na badania i rozwój w krajach zmierzających do spójności i reszcie Unii, 1995 — 98						
	P	EL	E	IRL	EU	Top4
Wydatki brutto na badania i rozwój w relacji do PKB	↑	↑	↑	↑↑	↓	↑
Wydatki przedsiębiorstw na badania i rozwój w stosunku do łącznych wydatków na badania i rozwój	↓	↓	↓↓	↑↑	↓	↑
Wydatki rządowe na badania i rozwój w stosunku do łącznych wydatków na badania i rozwój	=	↓↓	↓	↓	↓	↓
Udział szkolnictwa wyższego w RTD w stosunku do łącznych wydatków na badania i rozwój	↑	↑↑	↑	↑	↑	=

Objaśnienie symboli: = bez zmian, ↑ wzrost, ↑↑ duży wzrost, ↓ spadek, ↓↓ duży spadek

Przedsiębiorstwa w najbardziej rozwiniętych regionach mogą liczyć na lepiej ukierunkowane programy pomocy publicznej

Trzecim wymiarem „dystansu technologicznego” są różnice w jakości oraz ilości programów pomocy publicznej w Unii Europejskiej. W przypadku pomocy publicznej przeznaczonej na innowacje, mierzonej w kategoriach pomocy państwa na badania i rozwój w sektorze produkcyjnym, w najbardziej rozwiniętych Państwach Członkowskich jej ilość w latach 1995 — 1997 była ponad 10 razy większa w relacji do zatrudnienia, aniżeli w krajach mniej rozwiniętych. W Danii, Finlandii, Francji, Austrii, Niemczech oraz krajach Beneluksu wielkość ta w każdym przypadku przekraczała unijną średnią, natomiast w krajach spójności znajdowała się poniżej 60% średniej. Ponadto w tych ostatnich krajach na badania i rozwój przeznaczają się znacznie mniej pomocy państwa, aniżeli w pozostałych częściach UE, nawet jeżeli RTD i innowacje są tam większe.

Działalność patentowa odzwierciedla różnice w narodowych systemach innowacyjności

Wnioski patentowe są od dawna wykorzystywane jako miernik aktywności w dziedzinie innowacji, miernik wyników RTD oraz powiązań między systemem naukowym a sektorem produkcyjnym. W przypadku krajów spójności wskaźnik ten jest sporo niższy od unijnej średniej, pomimo pewnej konwergencji w latach

³⁴ „Wpływ rozszerzenia UE o stowarzyszone kraje Europy Środkowo-Wschodniej na rozwój, badania i innowacje oraz na polityki strukturalne”, Wspólnoty Europejskie 1999.

dziewięćdziesiątych. W roku 1998 wnioski patentowe w Hiszpanii, Portugalii i Grecji wyniosły 20% średniej UE, natomiast w 1989 roku było to jedynie 10% (patrz Mapa 13).

W sumie, systemy naukowe i technologiczne w krajach spójności charakteryzują się niską intensywnością RTD, nad-reprezentacją sektora publicznego, małym zaangażowaniem sektora prywatnego, słabymi powiązaniem między przedsiębiorstwami oraz niskim poziomem transferu technologii.

Różnice takie prowadzą do problemów związanych ze wsparciem, ponieważ sugerują one, że zastrzyk pomocy wzmocniłby istniejący (zorientowany na sektor publiczny) system i tym samym utrwaliłby, a nawet wzmocnił jego problemy strukturalne. W konsekwencji polityki rozwoju regionalnego powinny się koncentrować na wzmacnianiu środowiska, w którym funkcjonują przedsiębiorstwa, a w szczególności powiązań między światem nauki a światem biznesu.

Zdolności technologiczne skoncentrowane na szczeblu regionalnym...

Regionalny rozkład zdolności innowacyjnych w Unii Europejskiej odzwierciedla strukturę krajowych systemów naukowo-technologicznych, a regionalne różnice wewnątrz Państw Członkowskich jeszcze bardziej pogłębiają zróżnicowanie.

Aktywność w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji koncentruje się w najbardziej zaawansowanych regionach Unii Europejskiej, przy czym na dziesięć czołowych spośród nich (w Niemczech, Wielkiej Brytanii, Francji i Finlandii) przypada około jednej trzeciej wszystkich wydatków w Unii. Równocześnie 17 z 25 regionów o najniższej intensywności RTD (poniżej 25% średniej UE) to regiony objęte Celem 1. Podobne różnice widać w przypadku wydatków przedsiębiorstw, zasobów ludzkich oraz wniosków patentowych.

Różnice między regionami są szczególnie wyraźne w krajach spójności. Na przykład w Grecji ponad połowa wydatków na RTD przypada na Attykę (region, w którym znajdują się Ateny), która odpowiada również za dwie trzecie wniosków patentowych. W Hiszpanii ponad trzy czwarte działalności w sferze badań i rozwoju koncentruje się w trzech regionach (w samym Madrycie 30%).

... wpływają w ten sposób na innowacyjny charakter działalności gospodarczej

Duża intensywność działań RTD w sektorze prywatnym oraz efektywne powiązania między światem nauki a przedsiębiorstwami stanowią klucz do innowacji, a co za tym idzie, do rozwoju gospodarczego. W prawie wszystkich 25 czołowych z punktu widzenia zatrudnienia w sektorach high-tech regionach (ponad 12%), intensywność działań badawczo-rozwojowych również jest stosunkowo wysoka. W 25 regionach charakteryzujących się najniższą intensywnością w dziedzinie RTD, zatrudnienie w sektorach high-tech (4% lub mniej) jest bardzo niskie. Według wstępnych wyników drugiego Wspólnotowego Przeglądu Innowacji do pierwszej grupy regionów zaliczają się te o najwyższej intensywności innowacji w sferze produkcji, najwyższej liczbie przedsiębiorstw prowadzących działania w zakresie innowacji oraz o największych obrotach produktami innowacyjnymi. Po przeciwnej stronie znajduje się większość regionów Grecji, Hiszpanii i Portugalii (patrz Mapa A.14).

Mapa 13

Europejskie wnioski patentowe, średnia z lat 1997 — 1999

Liczba mieszkańców w milionach

< 30

30 — 90

90 — 150

150 — 210

≥ 210

brak danych

EU 15 = 119.4

Odchylenie standardowe = 116.3

D (Sachsen): NUTS 1

Źródło: EUROSTAT

Znaczenie środowiska regulacyjnego, organizacyjnego i instytucjonalnego

Strukturalne różnice w sferze nauki i technologii nie mogą same w sobie wyjaśnić słabości struktury aktywności gospodarczej opóźnionych regionów. Istnieje coraz większa zgoda co do tego, że brak innowacji w przedsiębiorstwach danego regionu nie wynika tylko z problemów naukowych bądź technologicznych, ale z niedostatków otoczenia regulacyjnego, instytucjonalnego i organizacyjnego, w którym muszą funkcjonować przedsiębiorstwa.

W mniej uprzywilejowanych regionach otoczenie to częstokroć charakteryzuje się kombinacją braków strukturalnych, takich jak brak dynamicznego sektora usług, słabo rozwinięty system finansowy, słabe więzi między sektorem publicznym i prywatnym, sektorowa specjalizacja w tradycyjnych przemysłach odznaczających się niewielką skłonnością do innowacji, niski poziom wsparcia publicznego dla innowacji oraz źle dostosowane do potrzeb lokalnych małych i średnich przedsiębiorstw programy pomocowe. W świetle powyższego, głównym celem polityki regionalnej powinna być pomoc w wypracowaniu nowych form organizacji i współpracy instytucjonalnej, a tym samym poprawa „strukturalnej” konkurencyjności firm usytuowanych w opóźnionych regionach, jak również stworzenie systemu wspierania przesuwania zasobów do bardziej dynamicznych i innowacyjnych dziedzin gospodarki.

4.7. Gospodarka oparta na wiedzy

U podstaw gospodarki opartej na wiedzy znajdują się technologie informatyczno-komunikacyjne. Umożliwiają one szybkie i tanie gromadzenie, przetwarzanie oraz przesyłanie rosnącej ilości danych i są coraz ważniejszym źródłem korzyści produkcyjnych.

Jednak transformacja w kierunku społeczeństwa informacyjnego nie opiera się wyłącznie na technologii. Zmiany są potencjalnie o wiele głębsze od czasów rewolucji przemysłowej i silniej oddziałują zarówno na gospodarkę, jak i na społeczeństwo. Zarządzanie tymi zmianami jest jednym z głównych wyzwań, przed jakimi stoi dzisiaj Unia Europejska.

W tym celu inicjatywa Komisji Europejskiej „eEuropa – społeczeństwo informacyjne dla wszystkich”, zatwierdzona przez Radę Europejską na szczycie w Lizbonie w marcu 2000 roku, ma za zadanie zwiększenie stopnia zrozumienia technologii cyfrowych oraz zapewnienie, aby każdy dysponował umiejętnościami niezbędnymi do ich stosowania.

Kraje Unii Europejskiej wydają średnio 6% PKB na technologie informatyczno-komunikacyjne (patrz Wykres A.23). Przemysł informatyczno-komunikacyjny rozwija się realnie o ponad 5 punktów procentowych szybciej od pozostałych sektorów, napędzając faktycznie wzrost gospodarczy w Unii³⁵. W 1997 roku w Unii Europejskiej, w branżach informatyczno-komunikacyjnych zatrudnionych było około 4% pracowników³⁶. Szacuje się, że co cztery godziny w sektorze tym lub związanych z nimi branżach powstaje

³⁵ „Możliwości pracy w społeczeństwie informacyjnym”, CEC 1998, s. 4.

³⁶ „Mierząc sektor informatyczno-komunikacyjny”, OECD (2000). Sektor informatyczno-komunikacyjny został zdefiniowany w oparciu o 11 klas ISIC. W przypadku produkcji wyroby przemysłu informatyczno-komunikacyjnego muszą „mieć na celu funkcje przetwarzania i wymiany, łącznie z transmisją, jak również wyświetlania informacji, lub

jedno nowe miejsce pracy³⁷. Jeżeli do sektora tego zaliczymy również tak zwane „branże oparte na wiedzy”, to okaże się, że przypadała na nie około jedna czwarta całego zatrudnienia oraz większość utworzonych w ostatnich latach nowych miejsc pracy³⁸.

Liberalizacja rynku połączona z coraz szybciej pojawiającymi się innowacjami technologicznymi sprzyja konkurencji w telekomunikacji, która obniża koszty oraz zwiększa wybór i jakość świadczonych usług w Unii. W ostatnim czasie gwałtownie spadła cena dostępu do Internetu, jakkolwiek właśnie cena jest barierą uniemożliwiającą jego szersze wykorzystanie w niektórych państwach.

Potencjał jest ogromny

Szybko rozwija się handel elektroniczny (tzw. e-commerce) zmuszając przedsiębiorstwa do przeanalizowania zachodzących w nich procesów gospodarczych oraz do wprowadzania nowych form organizacyjnych, łącznie z nowymi rodzajami rynków i różnorodnymi relacjami biznesowymi. Jego główny komponent — internetowy handel typu business-to-business (B2B, czyli między przedsiębiorstwami), na który w chwili obecnej przypada 80% e-commerce, a w roku 2003 przypadać będzie 90%, rozwija się niezwykle szybko. Szacuje się w latach 1999 — 2003 zwiększy się on o ponad 90%³⁹.

Wykorzystanie technologii e-commerce w relacjach między przedsiębiorstwami może zwiększyć ich efektywność dzięki ograniczeniu oraz racjonalizacji procesów biznesowych. Skutki tego już widać w przypadku opracowywania nowych produktów (skrócenie procesu projektowania, większe możliwości dostosowawcze i standaryzacja części) oraz produkcji i logistyki (niższe koszty magazynowania, szybsza produkcja, niższe koszty dostaw). Szacuje się, że upowszechnienie relacji typu B2B w Stanach Zjednoczonych może pozwolić przedsiębiorstwom zmniejszyć koszty o 13 do 23%⁴⁰. Jakkolwiek rynek e-commerce w Unii Europejskiej jest mniej rozwinięty, to oczekuje się, że spowoduje on zmniejszenie kosztów operacyjnych średnio o 18%, a kosztów sprzedaży o 15% (patrz Wykres A.24).

Sposób, w jaki regiony będą wprowadzać i zarządzać technologiami informatyczno-komunikacyjnymi ma kluczowe znaczenie dla ich wydajności gospodarczej.

Stopień udziału technologii informatyczno-komunikacyjnych w gospodarce, stanowiący wartość wydatków na ICT⁴¹ jako procent PKB, jest ważnym miernikiem zaawansowania kraju w procesie budowy społeczeństwa informacyjnego, jak również jego zdolności w zakresie innowacji i konkurencyjności. Różnice wartości tego wskaźnika między krajami spójności a pozostałymi Państwami Członkowskimi są niewielkie i zmniejszają się — najwyższa stopa wzrostu wydatków w latach 1991 — 1999 miała miejsce w Grecji oraz we Włoszech. Jednak w ujęciu absolutnym kraje spójności, biorąc pod uwagę ich niski poziom PKB, będą w przyszłości zmuszone zainwestować stosunkowo duże kwoty w technologie informatyczno-komunikacyjne w celu dogonienia czołówki.

Jakkolwiek poprawa standardów infrastruktury informatycznej i telekomunikacyjnej jest kluczową determinantą możliwości udziału w społeczeństwie informacyjnym, to pozostałe czynniki, takie jak publiczna świadomość, poziom wykształcenia, rola sektora publicznego w promowaniu idei społeczeństwa informacyjnego oraz zdolności organizacyjne i inwestycyjne przedsiębiorstw, odgrywają również ważną rolę.

też muszą wykorzystywać elektroniczną obróbkę w celu wykrywania, pomiarów i/lub zapisu zjawisk fizycznych bądź też kontroli fizycznych procesów”. W przypadku usług muszą one „mieć na celu umożliwienie przetwarzania i wymiany informacji przy użyciu urządzeń elektronicznych”.

³⁷ Branże społeczeństwa informacyjnego obejmują sektory zajmujące się treścią przekazu (np. publikacje, sprawy audio-wizualne, reklamę) oraz sektory związane z technologiami informatyczno-komunikacyjnymi (np. sprzęt komputerowy i oprogramowanie, usługi komputerowe, sprzęt i usługi telekomunikacyjne).

³⁸ Zob. Zatrudnienie w Europie, 2000, rozdział 3.

³⁹ Na podstawie danych International Data Corporation (IDC), Internet Commerce Market Model, 1999.

⁴⁰ Goldman Sachs US (1999), „B2B: 2B or not 2B, e-commerce/internet”, Goldman Sachs Investment Research.

⁴¹ Wydatki na technologie informatyczno-komunikacyjne obejmują sprzęt informatyczny, oprogramowanie i usługi, sprzęt telekomunikacyjny oraz usługi telekomunikacyjne, według wartości rynkowej.

Zmniejsza się luka w infrastrukturze telekomunikacyjnej

W okresie ostatnich dwudziestu lat różnice między Państwami Członkowskimi w zakresie dostępu do stacjonarnych linii telefonicznych znacząco się zmniejszyły (patrz Wykres 14). W większości krajów Unii Europejskiej proporcja gospodarstw domowych posiadających linię telefoniczną oscyluje wokół średniej unijnej wynoszącej 92%, jednak w Portugalii wciąż kształtuje się ona na poziomie zaledwie 69%, podczas gdy w Szwecji wynosi ona 97%⁴². W przypadku Finlandii wskaźnik ten wynosi jedynie 78%, jednak ten niski poziom jest w dużym stopniu rekompensowany dużą liczbą gospodarstw domowych posiadających telefony komórkowe, a nie posiadających linii stacjonarnych (18%, prawie pięć razy więcej, niż wynosi średnia UE). To samo zjawisko, jakkolwiek w mniejszym stopniu, widać w Portugalii (12%) i Irlandii (gdzie telefon stacjonarny posiada jedynie 84% gospodarstw domowych), jednak jedna piąta gospodarstw domowych w Portugalii oraz jedna dziesiąta gospodarstw domowych w Irlandii nie posiada dostępu do usług telefonicznych w ogóle — dla porównania średnia unijna w tym zakresie wynosi 4%. Tym niemniej, również w Niemczech, Francji i Włoszech istnieją znaczne różnice między regionami – przekraczające piętnaście punktów procentowych — w proporcji gospodarstw domowych posiadających stacjonarne linie telefoniczne.

W krajach kandydujących łączna liczba linii telefonicznych przypadających na 100 mieszkańców znajduje się poniżej połowy średniej dla Unii Europejskiej, jakkolwiek w przypadku Słowenii oraz w nieco mniejszym stopniu Estonii liczba ta jest wyższa⁴³.

Telefonia komórkowa i sieci kablowe mogą zapewnić alternatywny dostęp do Internetu

Jakkolwiek stopień nasycenia rynku telefonii komórkowej jest zróżnicowany w zależności od poszczególnych krajów UE, to różnice te nie odzwierciedlają relatywnych poziomów dobrobytu. Wszystkie państwa nordyckie posiadają stosunkowo wysoki stopień nasycenia rynku, podobnie jak i Włochy, jednak poziom ten oscyluje wokół średniej UE lub nieco powyżej również w Grecji, Hiszpanii i Portugalii. Większość krajów, w tym kraje spójności, które charakteryzują się niskim wskaźnikiem osób posiadających komputery i/lub ograniczonym dostępem do Internetu, odznacza się wysokim poziomem telefonii komórkowej, co stwarza możliwość wykorzystania jej w przyszłości w celu łączenia się z Internetem.

Jest oczywiste, że wysoki poziom rozwoju telefonii komórkowej w krajach nordyckich jest po części wynikiem ich charakterystyki geograficznej oraz rozproszeniem ludności na dużym obszarze. W południowych Państwach Członkowskich z kolei, szybki rozwój telefonii komórkowej odzwierciedla niską jakość bądź brak telefonii stacjonarnej (patrz Wykres A.25).

Być może zaskakujący jest nieco fakt, że telefony komórkowe są trochę rzadsze na terenach wiejskich (39% gospodarstwa domowych), aniżeli w miastach (45%).

Wskaźnik nasycenia rynku telefonii komórkowej w krajach kandydujących pod koniec lat dziewięćdziesiątych równał się jedynie jednej czwartej średniej UE, jakkolwiek gwałtownie wzrastał (w tempie 108% w latach 1996 — 1999).

Wykres 14

Nasycenie rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej, 1998/99

Łączna liczba linii na 100 osób (lewa oś pionowa)

Telefony komórkowe jako % łącznej liczby linii (prawa oś pionowa).

Technologia w tej dziedzinie szybko się rozwija i oferuje nowe sposoby dostępu do Internetu — za pośrednictwem usług telefonii komórkowej trzeciej generacji wykorzystującej szersze pasmo częstotliwości, jak również technologii ISDN, xDSL, sieci kablowych i telewizji cyfrowej. Ponieważ w przyszłości szerokopasmowy dostęp do Internetu stanie się o wiele ważniejszy zarówno dla przedsiębiorstw, jak i użytkowników prywatnych, to jego dostępność będzie mieć kluczowe znaczenie.

⁴² Badanie populacji przeprowadzone przez Instytut Gallupa (2000).

⁴³ Europejski przegląd społeczeństwa informacyjnego (ESIS) w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, CEC 1999.

... jednak dostęp do społeczeństwa informacyjnego wciąż pozostaje nierówny

W Unii Europejskiej istnieją znaczące różnice pod względem wykorzystania komputerów w domu oraz dostępu do Internetu (patrz Wykres 15). Wydaje się, że z wyjątkiem Francji istnieje wyraźny podział na północ i południe pod kątem wskaźnika dostępności Internetu. W Grecji, Hiszpanii, Portugalii i Włoszech, jak również w Irlandii, wskaźnik ten kształtuje się na poziomie połowy średniej unijnej wynoszącej 12%, natomiast w krajach nordyckich przekracza on znacznie 20% (w Szwecji wynosi 51%). W Grecji, Portugalii i Irlandii niski jest również wskaźnik osób posiadających komputery.

W krajach kandydujących liczba komputerów na 100 mieszkańców systematycznie rośnie. Można tutaj wyróżnić trzy grupy państw: Słowenię ze wskaźnikiem zbliżonym do średniej UE, Polskę i Czechy, w których wskaźniki są podobne do krajów spójności, oraz Rumunię i Bułgarię, gdzie wskaźniki wahają się od 10% do 25% średniej unijnej.

W Unii Europejskiej istnieje również wyraźny podział społeczny, w ramach którego gospodarstwa domowe o wysokich dochodach mają sześciokrotnie większe szanse na podłączenie do Internetu, aniżeli gospodarstwa mniej zamożne. Poza tym na obszarach miejskich do Internetu podłączonych jest więcej gospodarstw (13% — 15%), aniżeli na terenach wiejskich (8%). Różnice te jednak wydają się wynikać bardziej z braku świadomości możliwości oferowanych przez Internet, aniżeli z kosztów podłączenia (45% gospodarstw domowych w UE bez dostępu do sieci nie wyraża zainteresowania podłączeniem, a 9% nie wie nic o Internecie, natomiast jedynie 11% wymienia koszty jako powód braku podłączenia).

W szeregu Państw Członkowskich, zwłaszcza w krajach nordyckich wykorzystanie Internetu przez przedsiębiorstwa jest relatywnie duże, jakkolwiek w całej Unii utrzymują się widoczne różnice. Przykładowo, w Szwecji do Internetu podłączonych jest 76% małych i średnich przedsiębiorstw, ale w Portugalii już tylko 16%⁴⁴. Ankietowane ostatnio MSP twierdzą, że posiadają średnią wiedzę na temat potencjału Internetu, a jedna trzecia nie posiada dostępu. W krajach spójności liczba firm bez dostępu do sieci jest wyższa, aniżeli w pozostałej części UE, co się zgadza z tezą Komisji, że niska świadomość potencjalnych korzyści i możliwości oraz niedobór kwalifikacji informatycznych, jak również słabe oprogramowanie są głównymi przeszkodami rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

W związku z powyższym polityka strukturalna w tej dziedzinie powinna się koncentrować na wzmocnieniu popytu, a w szczególności na wzmocnieniu zdolności przedsiębiorstw, instytucji i osób fizycznych do efektywnego korzystania z technologii informatyczno-komunikacyjnych.

Wykres 15

Dostęp do sprzętu komputerowego i Internetu, 1999

% populacji

PC, ale bez Internetu

Internet

⁴⁴ Badanie małych i średnich przedsiębiorstw przeprowadzone przez Instytut Gallupa (2000).