

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 i 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

II.1 Unia Gospodarcza i Walutowa (EMU)

Opierając się na założeniu, że stabilność makroekonomiczna sprzyja rozwojowi gospodarczemu oraz że polityki gospodarcze Państw Członkowskich powinny być spójne jeśli chodzi o system walutowy, Traktat o WE definiuje kryteria zbieżności gospodarczej, które Państwa Członkowskie muszą wypełnić w celu uczestniczenia w strefie wspólnej waluty euro. Po osiągnięciu przez niektóre kraje wysokiego i trwałego stopnia zbieżności w zakresie stabilności cen, deficytu budżetowego, długu publicznego, kursów walutowych oraz długoterminowych stóp procentowych, Rada Europejska wydała w maju 1998 roku decyzję, o przystąpieniu 11 Państw Członkowskich do unii gospodarczej i walutowej oraz przyjęciu przez nie wspólnej waluty euro z dniem 1 stycznia 1999 roku. Wśród tych 11 państw znalazły się trzy kraje objęte Funduszem Spójności (kraje kohezyjne) - Hiszpania, Irlandia i Portugalia, natomiast kolejny, czwarty kraj kohezyjny, Grecja, przystąpił do strefy euro na początku 2001 roku.

W przypadku krajów objętych Funduszem Spójności osiągnięcie stabilności gospodarczej poza granicami EMU byłoby zdecydowanie bardziej trudne. Podstawy działania EMU opierają się na koordynacji oraz kontroli polityk gospodarczych poszczególnych Państw Członkowskich. Uzyskane przez kraje kohezyjne wyniki w kategorii stabilizacji gospodarczej od początku lat dziewięćdziesiątych są imponujące, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że stopa inflacji w Grecji i Portugalii wynosiła w 1990 roku odpowiednio 20% i 13%. Zapewnienie stabilnego poziomu rozwoju gospodarczego przez kraje kohezyjne przyczyniło się do poprawy warunków dla inwestorów prywatnych, a inwestycje te w ostatnich latach znacząco wzrosły, przekraczając średnią UE. Osiągnięte przez te kraje wyniki w kategorii zbieżności nominalnej, wyrażające się niską inflacją, oraz zbieżności realnej, wyrażające się we wzroście PKB powyżej średniej UE, można było zaobserwować jednocześnie we wszystkich państwach w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych (wykresy 16 i 17). Tendencja ta była szczególnie widoczna w przypadku Irlandii, gdzie długoterminowa strategia zrównoważonej i stabilnej polityki makroekonomicznej dała doskonałe efekty. (zob. ramka). W Hiszpanii i Portugalii proces doganiania czołówki jeśli chodzi o wypełnienie kryteriów EMU był nieco wolniejszy. W Grecji duże osiągnięcia jeśli chodzi o zbieżność nominalną w połowie lat dziewięćdziesiątych miały swoje odzwierciedlenie we wzroście gospodarczym. Wzrost ten pojawił się wtedy po raz pierwszy od początku lat siedemdziesiątych.

Wykres 16

Wzrost PKB w krajach objętych Funduszem Spójności, 1990 — 1999

Roczna zmiana % (w ujęciu rzeczywistym)

Wykres 17

Inflacja cenowa w krajach objętych Funduszem Spójności, 1990 — 1999

Roczna zmiana %

Dla podkreślenia faktu, że powyższe osiągnięcia w kwestii zapewnienia stabilności gospodarczej nie mają charakteru czasowego wzmocniono procedury ponadnarodowej kontroli gospodarczej w

poszczególnych Państwach Członkowskich UE. Nadzór ten dotyczy różnych dziedzin polityki ekonomicznej m.in. budżetu, polityki zatrudnienia, reformy strukturalne i dialogu makroekonomicznego z partnerami społecznymi. Zwiększenie swobody przepływu siły roboczej, kapitału i pracy pozwoliło czerpać pełne korzyści ze wspólnej polityki ekonomicznej i monetarnej. Liberalizacja rynku i prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych przyczyniła się nie tylko do osiągnięcia spójności finansowej poprzez zmniejszenie zapotrzebowania na dotacje, ale co ważniejsze, poprawiła efektywność i konkurencyjność poszczególnych gospodarek. Bez elastycznych i otwartych rynków zbytu wysokie tempo wzrostu gospodarczego np. w Irlandii nie mogłoby być utrzymane na stabilnym poziomie. Natomiast utworzenie bardziej efektywnych rynków towarowych i kapitałowych umożliwiło Portugalii szybkie osiągnięcie stabilizacji makroekonomicznej, a reforma rynku pracy w Hiszpanii w połowie lat dziewięćdziesiątych zaowocowała wzrostem zatrudnienia oraz PKB. Mimo to jednak dalej istnieje konieczność reform strukturalnych w krajach kohezyjnych, szczególnie w Grecji.

Wprowadzenie wspólnej waluty euro przyczyniło się do zwiększenia integracji rynków poprzez obniżenie kosztów transakcji w związku z wyeliminowaniem kosztów wymiany walut i związanego z tym ryzyka kursowego, jak również kosztów porównywania cen. Wymierny obraz regionalnych korzyści płynących z unii walutowej daje porównanie kosztów wymiany walut w 1994 roku¹. Dane te uzyskano dzięki pomnożeniu wskaźników wymiany handlowej każdego regionu z innymi krajami strefy euro przez stosowne marże związane z wymianą walut wchodzących w skład euro (rys. A.15). Wyniki sugerują, że o skali gospodarki w większym stopniu decydują specyficzne cechy poszczególnych krajów, a nie regionów, a koszty wymiany walutowej są wysokie w tych regionach, w których:

- wysoka była płynność kursu walutowego w relacji do stabilnej marki niemieckiej, co w szczególności odnosi się do regionów w Hiszpanii, Irlandii, Włoszech, Portugalii i Finlandii;
- udział handlu zagranicznego w krajach, które przystąpiły do unii monetarnej jest wysoki;
- wysoki jest też udział produkcji towarowej, jak w przypadku północno-wschodniej Hiszpanii, wschodniej Francji, północno-wschodniej Belgii, północno-wschodnich Włoch oraz północy Portugalii; dla kontrastu - w wielu krajach i regionach peryferyjnych, gdzie dominują usługi koszty wymiany walut były stosunkowo niskie.

Skutki przyjęcia wspólnej waluty euro będą szczególnie widoczne jeśli chodzi o zmiany struktury produkcji w miarę wzrostu konkurencji, korzyści płynących z ekonomii skali, większej dywersyfikacji towarowej oraz tempa innowacji i rozwoju. W związku z tym nastąpią prawdopodobnie zmiany na regionalnych rynkach towarowych, kapitałowych oraz rynkach pracy.

Niższe koszty transakcji wpłyną prawdopodobnie na cenę i dostępność kapitału, ponieważ zmniejszą się różnice między stopami procentowymi w poszczególnych Państwach Członkowskich dzięki zniesieniu ryzyka kursowego oraz zwiększeniu efektywności podzielonych wcześniej rynków finansowych. Od stycznia 1999 roku rynki finansowe w ramach EMU działają w oparciu o wspólną walutę euro będącą najbardziej widocznym znakiem unii gospodarczej i walutowej. W ramach UE łatwiej będzie można transferować kapitał do miejsc, w których przyniesie on największe zyski bez ryzyka wynikającego ze zmian kursów walutowych. W rezultacie dla ruchomego kapitału większego znaczenia nabierze specyfika poszczególnych regionów.

Jeśli chodzi zaś o rynek pracy to jedyna obawa związana z wprowadzeniem wspólnej waluty euro wiąże się z tym, że łatwiejsza możliwość porównywania stawek wynagrodzenia oraz większa ich przejrzystość w poszczególnych krajach może prowadzić do ich wyrównywania. Jednak różnice płacowe między państwami odzwierciedlają też różnice w produktywności. Konkurencyjność pomiędzy regionami zależy nie tylko od kosztów pracy jako takiej, ale od kosztów pracy w relacji do produktywności (tzn. od jednostkowych kosztów pracy).

Doświadczenie Irlandii

Podstawy obecnej gospodarki Irlandii stworzono w latach osiemdziesiątych, ale najbardziej widoczne rezultaty pojawiły się dopiero w połowie następnej dekady. Powodem była obawa przed niezrównoważonym wzrostem długu publicznego oraz odsetek od tego długu —szczególnie dlatego, że jego duża część znajdowała się w obcych rękach (ponad 40% w 1987 roku).Przyczyniło się do zmiany zasad polityki gospodarczej oraz konsolidacji budżetowej.

Konsolidacja budżetu została osiągnięta głównie poprzez kontrolę wydatków publicznych, które uległy zmniejszeniu z 50% do około 30% PKB. Odbyło się to częściowo poprzez obniżenie stóp procentowych i pozwoliło przekształcić deficyt budżetowy wynoszący w 1985 roku ponad 10% w nadwyżkę.

Równocześnie ważną rolę w trójstronnych porozumieniach zawieranych pomiędzy rządem, związkami zawodowymi i pracodawcami (od 1988 roku czterokrotnie) odegrało obniżenie podatków oraz reforma systemu fiskalnego. Przyczyniło się to do wzrostu kosztów pracy. Wzrost ten był powiązany z niską inflacją oraz poprawą konkurencyjności. Ponadto, spowodował on widoczne zwiększenie rentowności inwestycji, ponieważ jego wskaźnik był wyższy od wskaźnika wzrostu produktywności. Wzrosły też znacząco płace realne, zwłaszcza w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych, co miało wyraz we wzroście konsumpcji sektora prywatnego oraz popytu wewnętrznego.

Konsolidacja budżetu oraz zmiany płacowe umożliwiły wypełnienie kryteriów traktatu z Maastricht oraz kryteriów związanych z polityką monetarną. To, a także wyrównanie poziomów stóp procentowych do poziomu wymaganego przez EMU oraz wzmocnienie konkurencyjności i wzrost rentowności stworzyło korzystne warunki dla szybkiego wzrostu produkcji i zatrudnienia pod koniec lat dziewięćdziesiątych, bez niebezpieczeństwa destabilizacji cen.

Dzięki poprawie konkurencyjności wzrost gospodarczy od samego początku był napędzany przez eksport. Co więcej, inwestycje stawały się coraz ważniejszy źródłem wzrostu gospodarczego w miarę jak zwiększała się ich rentowność, a warunki unii monetarnej stawały się łatwiejsze do spełnienia. W latach 1994 — 2000 inwestycje wzrastały o ponad 13% rocznie, z około 16% do 25% PKB.

Bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI – foreign direct investment), które pozostały kluczowym celem strategii rozwoju, miały znaczenie nie tylko dla wzrostu kapitału, ale również transferu technologii. Doprowadziły one do powstania wysoce konkurencyjnych i dynamicznych przedsiębiorstw produkcyjnych należących do zagranicznych właścicieli, w szczególności w branży elektronicznej i farmaceutycznej, a ostatnio również w usługach międzynarodowych takich jak usługi finansowe oraz centra logistyczne.

Polityka makroekonomiczna została wsparta przez aktywną politykę strukturalną, w tym szkolenia pracowników i pracodawców, celem zapewnienia odpowiedniego poziomu kwalifikacji i wykształcenia siły roboczej oraz utrzymania wysokiej stopy wzrostu gospodarczego. Wzrostowi temu sprzyjała reforma systemu podatkowego i systemu zabezpieczeń socjalnych, jak również powrót emigrantów. W związku z powyższym wskaźnik zatrudnienia osób w wieku produkcyjnym wzrósł z około 52 ½% w 1985 roku do 62 ½% w 1999 roku.

Inne czynniki, które zasługują na podkreślenie, to wkład funduszy strukturalnych, który spowodował nie tylko wzrost przepływów netto kapitału do gospodarki kraju, ale co ważniejsze, stanowił źródło współfinansowania strukturalnych przedsięwzięć w dziedzinie rozwoju regionalnego, rozprzestrzeniania się infrastruktury oraz szkoleń siły roboczej. Irlandia jest przykładem tego, co można osiągnąć, jeżeli wsparcie z Funduszy Strukturalnych zostanie połączone ze spójną polityką zapewniającą zdrowe warunki makroekonomiczne, mającą również społeczne poparcie. Kraj ten jest przykładem „dobrej praktyki” w ramach Celu 1 funduszy strukturalnych.

1. Hallet, Martin, 1999, „Regionalny wpływ wspólnej waluty, w Manfred M. Fischer oraz Peter Nijkamp (red.), „Przestrzenna dynamika integracji europejskiej — kwestie regionalne i polityczne na przełomie wieku”, Springer-Verlag: Berlin, s. 94—109.

II.2 Rynek wewnętrzny

Polityka w dziedzinie integracji i polityka strukturalna.

W niniejszym rozdziale omówiony zostanie po pierwsze zakres integracji gospodarczej w rozszerzonej Europie — zarówno w obecnych Państwach Członkowskich, jak i krajach kandydujących — któremu towarzyszy wyrównywanie poziomów cen, rozwój handlu oraz wzrost inwestycji bezpośrednich. Po drugie, rozważania dotyczyć będą tego, czy struktura aktywności gospodarczej różnych sektorów w różnych krajach i regionach staje się bardziej podobna, czego odzwierciedleniem może być stopień ich specjalizacji w produkcji określonych towarów i usług. Po trzecie, przedstawione są społeczne skutki nasilającego się procesu integracji.

Teorie konkurencyjności gospodarczej zakładają, że rozwój integracji przyczyni się do zmniejszenia nierówności między gospodarkami poszczególnych krajów .

Jakkolwiek takie zbliżenie nastąpi to z pewnością wymagać ono będzie dłuższego okresu czasu niż jest to możliwe do zaakceptowania ze społecznego i politycznego punktu widzenia

Analiza przeprowadzona w poprzednim rozdziale potwierdza, że w miarę upływu czasu różnice w dochodzie mierzone PKB per capita pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi jak i regionami, ulegają zmniejszeniu.

W ramach jednego globalnego trendu poszczególne Państwa Członkowskie mają różne doświadczenia w likwidowaniu barier i różnic pomiędzy regionami. O ile niektóre z nich szybko doganiały czołówkę, to w przypadku innych nie udało się zlikwidować dystansu. Przyczyny i skutki tego stanu rzeczy są trudne do opisanie. Pokrywają się one z jednej strony z działaniami zmierzającymi w kierunku unii gospodarczej i walutowej, z drugiej zaś z zasadami polityki spójności, mającymi na celu zwiększenie w ramach funduszy strukturalnych inwestycji w najsłabszych regionach Unii Europejskiej. W części III Raportu znaczenie i wpływ poszczególnych polityk został przedstawiony bardziej szczegółowo.

Różnice w poziomach cen, wymianie handlowej oraz przepływie inwestycji.

Zmniejszanie się różnic cenowych.

W miarę postępu integracji gospodarczej koszty transakcji zawieranych pomiędzy różnymi państwami maleją, co prowadzi do spadku różnic cenowych. Dane pokazują, że ceny w Państwach Członkowskich wykazują tendencje do ujednocnienia (jak potwierdza analiza cen przeprowadzona przez Eurostat dla 270 grup produktów¹). Dotyczy to w szczególności produktów przetwarzanych, które są głównym przedmiotem obrotów handlowych, chociaż w niektórych przypadkach (w przemyśle motoryzacyjnym) ceny wciąż się znacząco różnią w zależności od państwa. Ponadto różnice cenowe utrzymują się w przypadku większości usług, w tym usługach związanych z budownictwem mieszkaniowym, jak również w przypadku dóbr niehandlowych, co jest odzwierciedleniem zróżnicowania lokalnych warunków rynkowych (zob. Tabela A.22, Załącznik).

Dane pokazują również, że w niektórych krajach Europy Środkowej ceny wyrobów przemysłowych, w szczególności maszyn i wyposażenia, wykazują podobny poziom do cen w UE, czego być może należało się spodziewać biorąc pod uwagę fakt, że dużą część tego rynku pokrywa import z Unii.

Od momentu wprowadzenia euro upodabniać się zaczęły także warunki na rynkach finansowych, które już w latach dziewięćdziesiątych zaczęły się integrować. Jest to szczególnie widoczne w przypadku nominalnych długoterminowych stóp procentowych odzwierciedlających zarówno oczekiwania co do przyszłej inflacji, jak i warunki na rynkach kapitałowych, które w znacznym stopniu już się do siebie zbliżyły (zob. wykres A.26).

Struktura handlu krajów objętych Funduszem Spójności i jej zbieżność do modelu najlepiej rozwiniętych Państw Członkowskich.

W latach dziewięćdziesiątych nadal rozwijała się wymiana handlowa między Państwami Członkowskimi UE. Szczególny jej wzrost był widoczny w Finlandii i Szwecji po przystąpieniu tych krajów do UE. Równocześnie zdecydowanie zwiększyła się wymiana handlowa wszystkich Państw Członkowskich, zwłaszcza Irlandii, z krajami spoza Unii. Było to wynikiem oddziaływania dwóch czynników: po pierwsze, kontynuacji procesu globalizacji oraz dalszego znoszenia barier handlowych w kontekście Rundy Urugwajskiej, po drugie szybszego rozwoju rynków światowych, zwłaszcza w USA (zob. wykresy A.27-A.29). Tak więc, gospodarki państw UE wydają się być coraz bardziej zintegrowane z gospodarką światową. Jednocześnie wzrasta też ich integracja wewnątrz Wspólnoty.

Skutki integracji gospodarczej widać również w zmieniających się strukturach wymiany handlowej poszczególnych krajów, które ujednocniają się w ramach Unii. Wielkość przepływów handlowych wskazuje na to, że zakres wewnątrz-sektorowego handlu (będącego miernikiem podobieństwa struktury eksportu i importu) jest wysoki dla wszystkich Państw Członkowskich. Wskaźnik ten, obliczony dla wewnątrzspółnotowej wymiany handlowej w ramach 12 Państw Członkowskich (tzn. dla krajów wchodzących w obszar wspólnej waluty euro) w latach 1988 — 1998, pokazuje, że Grecja, Irlandia i Portugalia charakteryzują się wciąż znacznie niższym wskaźnikiem obrotów handlu wewnętrznego, niż pozostałe kraje. Jedną z przyczyn takiego stanu rzeczy jest istnienie tzw. „luki rozwojowej” w ich strukturze produkcyjnej. Mimo to w Portugalii obroty handlu wewnętrznego dalej rosną, nawet jeżeli wskaźnik handlu wewnętrznego jest niższy niż w pozostałych Państwach Członkowskich, z wyjątkiem Grecji. W przypadku większości krajów wskaźnik ten wzrósł, przy czym największy wzrost odnotowano w Hiszpanii (zob. wykres A.30).

Zróźnicowany poziom konkurencyjności poszczególnych sektorów rynku w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz w Państwach Członkowskich Unii Europejskiej.

Wymiana handlowa między Państwami Członkowskimi UE a 13 krajami kandydującymi (tzn. łącznie z Turcją) gwałtownie wzrosła w latach dziewięćdziesiątych, częściowo dzięki podpisaniu Układów Europejskich. Unia zaś stała się dla tych państw najważniejszym partnerem handlowym. W latach 1993 - 1999 wartość wymiany handlowej między tymi dwoma grupami krajów zwiększyła się prawie trzykrotnie dochodząc do 210 miliardów euro. W 1999 roku na kraje kandydujące przypadło łącznie 13.7% całego zewnętrznego eksportu Unii. W tym samym roku nadwyżka handlowa UE z tymi państwami znacząco zmalała, jednak nadal utrzymywała się na poziomie 25.8 miliarda euro, z czego 45% procent pochodziło z handlu z Polską, a 20% z Turcją. Nadal rośnie zarówno udział UE w eksporcie z państw Europy Środkowej i Wschodniej, jak i udział unijnych towarów w imporcie do tych krajów. Wskaźniki te są najwyższe w przypadku Węgier, gdzie udział UE w imporcie wyniósł w 1999 roku 64%, natomiast w eksporcie 76%, oraz w przypadku Estonii, gdzie wartości te wynoszą odpowiednio 65% i 73%. Wzrost tych udziałów widać także w obrotach handlowych z innymi krajami m.in. Litwą i Łotwą, gdzie były one dotąd relatywnie niskie

Klauzule dotyczące wolnego handlu w Układach Europejskich podpisanych z 10 krajami Europy Środkowej i Wschodniej otworzyły drogę dla ich gospodarczej integracji z UE, a zawarte ostatnio porozumienia w dziedzinie polityki rolnej jeszcze ją poszerzą. W rezultacie wskaźnik handlu towarami rolnymi zwolnionymi z cła wzrósł ponad dwukrotnie, z 36% do 81% w przypadku importu do UE, oraz z 18% do 39% w przypadku eksportu do tych państw. Ponadto uzgodniono, że z każdym z tych krajów prowadzone będą dalsze negocjacje mające na celu dalszy wzrost wzajemnych obrotów handlowych.

Podsumowując można powiedzieć, że wszystkie kraje zyskają na rozwoju wymiany handlowej, w szczególności te, które nawiązały już stosunki handlowe i bliskie relacje w określonych sektorach, co będzie dotyczyć z jednej strony krajów sąsiadujących z UE (Węgry, Republika Czeska, Polska i Słowenia) oraz z drugiej strony krajów UE sąsiadujących z państwami Europy Środkowej i Wschodniej (Austria, Niemcy i Państwa Nordyckie) (zob. wykresy A.31 i A.32).

Struktura handlu pomiędzy UE, a krajami Europy Środkowej i Wschodniej pokrywa się z istniejącymi oczekiwaniami, co daje wymierny efekt korzyści komparatywnych. Eksport z UE w większym stopniu, niż w przypadku krajów środkowoeuropejskich, koncentruje się na towarach wysoko przetworzonych oraz produktach technologii zaawansowanych, dla wytworzenia których niezbędna jest wysoko wykwalifikowana siła robocza.

Struktura eksportu w krajach Europy Środkowej i Wschodniej koncentruje się na towarach nisko przetworzonych, szczególnie w przypadku Rumunii, Polski, Słowacji oraz półfabrykatek – dotyczy to głównie Krajów Bałtyckich i Bułgarii. Z drugiej strony struktura eksportu Słowenii, Węgier i Republiki Czeskiej jest bardziej podobna do struktury ich importu z UE i w dużej części składa się z zaawansowanych technologicznie produktów (w szczególności wyrobów inżynierskich i pojazdów).

Ponadto, zwłaszcza w przypadku tych ostatnich krajów, w latach dziewięćdziesiątych obroty handlu wewnętrznego wzrosły. Tym niemniej szczegółowa analiza rodzajów wyrobów w ramach grup towarowych dowodzi, że eksport z UE koncentruje się w wyższych przedziałach wartości jednostkowych, w wyższych jakościowo segmentach rynku, w których potrzebne są wysokie kwalifikacje siły roboczej oraz wysokie nakłady na badania i rozwój. Natomiast kraje Europy Środkowej i Wschodniej specjalizują się w towarach niższych cenowo i jakościowo, produkując na przykład komponenty, które są następnie eksportowane do UE i tam przetwarzane lub włączane do ostatecznego produktu. Spośród tych państw jedynie Węgry wydają się zmierzać w kierunku rozwoju technologii i podwyższania kwalifikacji w branżach inżynierskich.

Wniosek z powyższych rozważań jest taki, że większość krajów Europy Środkowej nie jest jeszcze w stanie efektywnie konkurować w tych samych sektorach rynku nawet z południowymi Państwami Członkowskimi UE, biorąc pod uwagę istniejące różnice w wartościach jednostkowych eksportu z obydwu tych grup krajów. Rozwiewa to obawy, że rozszerzenie UE może doprowadzić do utraty dużej części rynków eksportowych tych krajów.

Wspieranie handlu poprzez wzrost zagranicznych inwestycji bezpośrednich w Unii Europejskiej...

Na integrację gospodarczą ma wpływ nie tylko wymiana handlowa, ale również bezpośrednie inwestycje zagraniczne (FDI), których dokonują firmy zakładające swoje filie za granicą w celu uzyskania dostępu do rynku — co jest szczególnie ważne w przypadku sektora usług — oraz w celu obniżenia kosztów produkcji. Wstępne dane Eurostatu (dotyczące uśrednionych FDI w latach 1998 i 1999) pokazują, że napływ inwestycji zagranicznych w relacji do PKB jest większy w przypadku Irlandii, Szwecji i krajów Beneluksu, niż w pozostałych Państwach Członkowskich, jakkolwiek w przypadku Irlandii i Holandii większość tych inwestycji pochodzi spoza UE (zob. wykresy A.33 i A.34).

Duża część bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyjmuje formę fuzji i wykupów przedsiębiorstw, których liczba uległa prawie podwojeniu w latach 1991 - 1999 (z 2872 do 5572, przy czym większa część tego wzrostu nastąpiła po ożywieniu gospodarczym w 1994 roku). Liczba fuzji między przedsiębiorstwami z UE lub też między przedsiębiorstwami, z których nabywcą jest firma unijna, istotnie wzrosła w ostatnich latach wskazując na dążenie przedsiębiorstw do koncentracji działalności gospodarczej oraz silne pragnienie zwiększenia rozmiarów, być może w celu efektywniejszego konkurowania na międzynarodowych rynkach (zob. wykres A.35).

... oraz poprzez wzrost inwestycji w krajach Europy Środkowej i Wschodniej.

Przedsiębiorstwa z UE mają największy udział w przepływie bezpośrednich inwestycji zagranicznych do krajów Europy Środkowej i Wschodniej. Udział ten wzrósł znacznie w drugiej połowie lat dziewięćdziesiątych. Jakkolwiek skala przepływów jest niewielka w stosunku do PKB Państw Członkowskich UE, to w relacji do PKB krajów, w których inwestycje te są lokowane, jest ona całkiem duża (roczne przepływy sięgają około 5% PKB państw Europy Środkowej i Wschodniej) i stanowi znaczną część łącznych nakładów inwestycyjnych w tych krajach (około 20%). Dlatego też bezpośrednie inwestycje zagraniczne mają zasadniczy wpływ na rozwój gospodarczy i wzrost potencjału produkcyjnego.

Większość bezpośrednich inwestycji zagranicznych koncentruje się w trzech krajach: na Węgrzech, w Czechach oraz w Polsce, z których na każdy przypada około 25-30% łącznej wartości (zob. wykres A.36). Chociaż dane dotyczące FDI na szczeblu regionalnym nie są opracowywane w porównywalny sposób, to wybrane z nich wskazują, że miasta stołeczne i ich okolice, jak również uprzemysłowione regiony graniczące z UE są odbiorcami nieproporcjonalnie dużej części inwestycji (dwie trzecie FDI na Węgrzech ulokowano w Budapeszcie, 62% wszystkich inwestycji na Słowacji ulokowano w rejonie Bratysławy, prawie połowa inwestycji na Łotwie została umiejscowiona w Rydze, a w przypadku Estonii na rejon Tallina przypada około 80-90% inwestycji zagranicznych w tym kraju)².

Inwestycje zagraniczne nie wpłyną na zatrudnienie i wynagrodzenia w UE.

Jak wynika z większości badań, głównym motywem inwestowania w krajach Europy Środkowej i Wschodniej jest chęć uzyskania dostępu do ich rynków. Odzwierciedleniem tego jest fakt, że ponad połowa inwestycji dotyczy sektorów niehandlowych, jednak teza ta wydaje się być prawdziwa również w przypadku inwestycji w sektorach objętych wymianą handlową. Pogląd taki wspiera również fakt, że większość FDI przyjmuje formę fuzji i wykupów istniejących przedsiębiorstw, a nie inwestycji od podstaw (tzn. budowy nowych zakładów produkcyjnych). Stosownie do powyższego wydaje się, że inwestycje w krajach środkowoeuropejskich nie powinny mieć znaczącego wpływu na zatrudnienie oraz poziom wynagrodzeń w UE oraz, że uzupełniają one raczej, a nie zastępują eksport z Unii.

Skutki integracji: koncentracja czy specjalizacja?

Istnieją podzielone opinie na temat tego czy zacieśniająca się integracja gospodarcza, a w szczególności wprowadzenie na jednolity rynek wspólnej waluty euro zwiększy, czy też zmniejszy stopień regionalnej specjalizacji. Jest to istotne szczególnie ze względu na możliwość przewidywania tego czy regiony będą bardziej lub mniej podatne na pewne wahania koniunktury w konkretnych sektorach. Przykład USA, przynajmniej w zakresie dóbr produkcyjnych, wskazuje, że specjalizacja ulegnie zwiększeniu³. Nie można z całkowitą pewnością stwierdzić, że doświadczenia Stanów Zjednoczonych sprawdzą się w Europie. Tę niepewność wzmacnia fakt, że jak dotąd badania koncentrowały się na sektorach produkcyjnych, w których czynniki prowadzące do zwiększenia koncentracji i aglomeracji — w formie ekonomii skali w procesie produkcji oraz bliskości dostawców i innych producentów w tej samej dziedzinie — są najbardziej oczywiste. W praktyce jednak sektor produkcyjny staje się w Unii coraz mniej ważny z punktu widzenia zarówno PKB, jak i zatrudnienia, będąc źródłem jedynie jednej czwartej miejsc pracy. Przyszła lokalizacja działalności gospodarczej w UE będzie zależeć od lokalizacji szeregu kluczowych sektorów usługowych („nowej gospodarki”), które niekoniecznie muszą podążać za branżą produkcyjną.

Zróźnicowanie trendów w regionalnej koncentracji sektorów.

Analizy potwierdzają, że działalność produkcyjna w Państwach Członkowskich z wolna ulega koncentracji⁴. Jednak trend ten nie jest jednolity. Wiele rozproszonych początkowo przestrzennie sektorów ulega koncentracji, szczególnie te, które opierają się na dużych nakładach nisko wykwalifikowanej siły roboczej lub gdzie obserwuje się spadek produkcji lub zbyt wolny rozwój (w szczególności przemysł tekstylny, odzieżowy i obuwniczy). Regiony, które dzisiaj opierają się na tych właśnie sektorach są bardziej podatne na wahania koniunktury podobne do tych, które przyczyniły się w poprzedniej dekadzie do restrukturyzacji regionów północnych. W tym samym czasie ponad połowa firm opartych o średnie i wysoko zaawansowane technologie charakteryzowała się początkowo dużą koncentracją przestrzenną (np. przemysł lotniczy, motoryzacyjny, elektroniczny), podczas gdy inne firmy wytwarzające w oparciu o wysoko wykwalifikowaną siłę roboczą oraz rozwijające się stosunkowo szybko były bardziej rozproszone (np. produkcja urządzeń biurowych, odbiorników radiowych, telewizorów i urządzeń komunikacyjnych oraz instrumentów precyzyjnych). Te ostatnie najczęściej rozszerzały swoją działalność z centralnych rejonów Unii do krajów takich jak Irlandia, Finlandia oraz południowych Państw Członkowskich (zob. Tabela A.23).

Analiza czynników mających wpływ na zmiany wskazuje, że kluczowe znaczenie mają wielkość zasobów oraz potencjał rynkowy (bliskość głównych rynków). Jeżeli chodzi o pierwsze kryterium, wielkość kapitału, to wydaje się, że główny czynnik przemawiający w latach siedemdziesiątych za lokalizacją kapitałochłonnych sektorów, stracił swoją wagę na korzyść dostępności wykwalifikowanej siły roboczej, która stała się kluczowym elementem determinującym lokalizację pracochłonnych sektorów w latach osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych. W miarę wyrównywania poziomów wykształcenia w Unii powinien być to czynnik przeciwdziałający większej koncentracji przestrzennej. Równocześnie ważnym czynnikiem dla lokalizacji sektorów stał się potencjał rynkowy. Centralne lokalizacje zaczęły przyciągać branże, które uruchamiały cały łańcuch wartości dodanych. Z drugiej strony konieczność bliskości rynków zbytu dla przemysłów o dużym potencjale ekonomicznym znacznie się obniżyła.

Usługi – czynnik niezwykle ważny i skomplikowany.

Analiza na szczeblu regionalnym oraz uwzględnienie w niej usług wydają się zmieniać wyciągnięte wnioski, bowiem jak dotąd brano w niej pod uwagę jedynie bardzo szeroki sektor usługowy, tak więc wyniki należy interpretować z pewną ostrożnością. Nie jest zaskoczeniem fakt, że jeśli chodzi o kilka ogólnie zdefiniowanych sektorów usługowych, to regiony stają się bardziej podobne pod względem branżowej struktury ich działalności gospodarczej, ponieważ znaczenie sektora usług rośnie w całej gospodarce. Sprawą do wyjaśnienia pozostaje to, czy wynik taki powtórzy się przy znacznie

większym stopniu uszczegółowienia usług oraz wyróżnieniu usług dla biznesu tworzących nowe miejsca pracy. Należy podkreślić, że szeroka kategoria usług rynkowych, w tym usług finansowych, wydaje się w chwili obecnej być stosunkowo mocno skoncentrowana.

Tym niemniej, można powiedzieć, że niezależnie od sił determinujących lokalizację, struktura działalności gospodarczej zmienia się dość wolno z powodu skali inwestycji niezbędnych w dłuższej perspektywie czasu. Dlatego też w okresie ostatnich 20-30 lat sektorowy rozkład działalności gospodarczej nie uległ poważniejszym zmianom w większości Państw Członkowskich i regionów. Są jednak wyjątki, takie jak Irlandia, gdzie wzrost był szybszy, a napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych o wiele większy, czy też Finlandia, w której spadek PKB na początku lat dziewięćdziesiątych i późniejsza restrukturyzacja gospodarki, spowodowana po części upadkiem byłego Związku Radzieckiego, były większe, aniżeli w innych częściach Unii.

Spoleczne skutki integracji.

Jeżeli wzrost specjalizacji będzie faworyzować zatrudnionych w tych sektorach, na które popyt w poszczególnych krajach wzrasta, czyli na wysoko wykwalifikowanych pracowników w gospodarkach bardziej rozwiniętych oraz pracowników mniej wykwalifikowanych w gospodarkach słabiej rozwiniętych, w których produkcja koncentruje się w nisko opłacanych, pracochłonnych sektorach, to nie będzie łatwo oszacować społeczne skutki integracji. Znaczna część handlu w UE to handel wewnątrz Wspólnoty, który polega na wymianie podobnych towarów. Tendencja ta będzie się w najbliższych latach umacniać.

W praktyce spadek popytu na pracę nisko wykwalifikowanych i związane z tym problemy społeczne jakie powodować może wzrastające bezrobocie wynikają bardziej z postępu technologicznego, wymagającego wyższych kwalifikacjach i lepszego wykształcenia, a nie z wymiany handlowej. Oznacza to, że problem sprowadza się nie do zwolnienia procesu integracji, ale do podniesienia poziomu wykształcenia i kwalifikacji pracowników, jak również powiązania tego wykształcenia z potrzebami rynku.

Ostatnie badania Banku Światowego nad podziałem dochodów w 80 krajach na przestrzeni ponad czterdziestu lat dowodzą, że istnieje ścisły związek między ogólnym wzrostem gospodarczym, a średnim dochodem najbiedniejszych 20% populacji, oraz że jest to kwestia niezależna od stopnia otwartości gospodarki na wymianę handlu zagranicznego⁵. Jednocześnie w wielu krajach pozycja najbiedniejszej części społeczeństwa nie uległa zbyt dużej poprawie, a w innych przypadkach nawet się pogorszyła. Podobnie dystrybucja dochodów jest bardziej zróżnicowana w USA niż w Europie, a kwestia wykluczenia społecznego jest nie mniejszym problemem (choć nierzadko ma ona swoje źródło w wycofaniu się z rynku pracy lub w niskim wskaźniku płacy, a nie w samym bezrobociu), mimo, że obserwuje się pogłębianie procesu międzyregionalnej integracji gospodarczej

To dowodzi, że w przypadku spójności regionalnej polityka zabezpieczenia socjalnego oraz aktywna polityka zatrudnienia, odgrywają ważną rolę w końcowym wyniku. Większa integracja tworzy przyjazne warunki dla zmniejszania nierówności społecznych, co jednak wcale nie oznacza, że takie zmniejszenie nastąpi.

Wnioski końcowe.

Konkluzja, która wyłania się z dotychczasowych rozważań, sprowadza się do tego, że proces integracji gospodarczej sprzyja likwidowaniu nierówności. Tym niemniej, teorie ekonomiczne sugerują, że jest to uzależnione od zakończenia procesu integracji, podczas gdy integracja częściowa może te różnice pogłębić. Stworzenie unii gospodarczej i walutowej oraz zniesienie barier w różnorodnych kontaktach między krajami ma przyczynić się do osiągnięcia spójności, poprzez wspieranie stabilności gospodarczej oraz wzrost handlu wewnętrznego dzięki obniżeniu kosztów transakcji i zwiększeniu konkurencji. Wszystkie te działania przyczyniają się do wzrostu gospodarczego⁶.

Wpływ tego procesu na poziom rozwoju poszczególnych regionów jest nieprzewidywalny, szczególnie jeśli weźmie się pod uwagę czynniki społeczne, polityczne i ekonomiczne oraz fakt, że szybszemu wzrostowi musi towarzyszyć proces restrukturyzacji gospodarczej. W tych warunkach ważne jest przyjęcie pewnego szerokiego podejścia do czynników determinujących proces konkurencyjności. Jest to teza która znajduje swoje odzwierciedlenie w ujęciach polityki strukturalnej, które są tematem III części niniejszego raportu.

1. Komisja Europejska, Integracja rynków a różnice w poziomach cen między Państwami Członkowskimi UE, w „Gospodarka UE — Przegląd 1999”, (Ekonomia europejska), Bruksela/Luksemburg 1999.
2. Por. DIW/EPRC, Wpływ rozszerzenia UE na spójność, projekt raportu końcowego z analizy przeprowadzonej dla DG ds. regionalnych Komisji Europejskiej, Berlin i Glasgow 2000, s. 39f.
3. Zob. Paul R. Krugman, Lekcje z Massachusetts dla EMU, w Francisco Torres/Francesco Giavazzi (red.), „Dostosowanie i wzrost w Europejskiej Unii Walutowej”, Cambridge 1993, s. 241 – 269.
4. Karen-Helene Midelfart-Knarvik/Henry Overman/Stephen Redding/Anthony J. Venables, „Miejsce przemysłu europejskiego”, raport opracowany dla dyrekcji generalnej KE ds. gospodarczych i finansowych, Economic Paper nr 142, Bruksela 2000. Pomimo pewnych różnic w danych i metodologii wiele rezultatów zostało potwierdzonych przez inne analizy przeprowadzone na zlecenie Komisji: Karl Aiginger/Michael Boehm/Klaus Gugler/ Michael Pfaffermayr/Yvonne Wolfmayr-Schnitzer (WIFO): „Specjalizacja i (geograficzna) koncentracja produkcji w Europie”, Working Paper nr 1 dyrekcji generalnej ds. przedsiębiorczości ; Background Paper dla „Konkurencyjność europejskiego przemysłu: raport za 1999 rok”, Bruksela 1999.
5. David Dollar/Aart Kraay 2000, „Wzrost jest dobry dla biednych”, Bank Światowy, grupa badawcza ds. rozwoju, Waszyngton, marzec 2000 (dokument ten można ściągnąć z internetowej strony www.worldbank.org/research).
6. O ile wysokie koszty dostosowania do rynku prowadzą początkowo do geograficznego rozproszenia przedsiębiorstw oraz produkcji na rynki lokalne, to ich ostateczna redukcja zwiększa atrakcyjność regionów centralnych. Bliskość dużego rynku oraz korzyści płynące z ekonomii skali mogą doprowadzić do procesu aglomeracji. Jednak pełna integracja, której rezultatem jest eliminacja kosztów transakcji, może podnieść atrakcyjność regionów peryferyjnych, dzięki niskim kosztom.

II.3 Polityka konkurencji

Pomoc ze strony państwa jest jednym z instrumentów leżących w dyspozycji władz lokalnych i regionalnych. W ten sposób mogą one wpływać na przestrzenny rozkład aktywności gospodarczej. Wyniki „Ósmego Przeglądu Pomocy Państwowej w UE¹” pokazuje, że pomoc ta nadal zajmuje czołowe miejsce w polityce regionalnej i przemysłowej krajów członkowskich. W latach 1996–1998 ogólna suma pomocy państwowej udzielonej w UE wynosiła średnio 79.8 miliardów Euro rocznie co było równoważne 2,4% łącznych wydatków rządowych (jakkolwiek w latach 1994 — 1996 była ona nieco mniejsza — zob. Tabela 6).

Wyniki Przeglądu pokazują także, że istnieją znaczące różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi w zakresie udzielanej przez nie pomocy finansowej. Biorąc pod uwagę trzy wskaźniki zaprezentowane w poniższej tabeli różnice pomiędzy najwyższym i najniższym poziomem pomocy kształtują się w proporcji trzy do jednego.

Tabela 6 Łączna wysokość pomocy państwa w krajach członkowskich UE w latach 1994-1996 i 1996-1998

	% PKB (według cen z 1997 r.)		EUR na jednego zatrudnionego		EUR na jednego mieszkańca		% wydatków rządowych	
	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98	1994-96	1996-98
	Austria	0,65	0,65	342	353	143	147	1,17
Belgia	1,26	1,18	698	677	255	249	2,33	2,26
Dania	0,99	0,94	526	513	257	257	1,60	1,59
Niemcy	1,97	1,45	1007	786	430	327	3,96	2,95
Grecja	1,36	1,24	352	334	131	125	2,38	2,25
Hiszpania	1,14	0,98	367	318	132	120	2,47	2,22
Finlandia	0,50	0,47	249	248	96	97	0,85	0,85
Francja	1,11	1,13	588	618	225	237	2,02	2,08
Irlandia	0,88	0,99	389	497	137	188	2,12	2,66
Włochy	1,83	1,57	809	712	314	276	3,38	3,04
Luksemburg	0,99	0,53	624	343	324	188	2,24	1,27
Holandia	0,65	0,62	362	349	127	126	1,23	1,24
Portugalia	1,37	1,63	260	323	117	148	2,98	3,44
Szwecja	0,99	0,78	476	388	220	178	1,49	1,24
Wielka Brytania	0,54	0,52	227	223	99	100	1,17	1,20
UE15	1,32	1,12	591	526	235	214	2,54	2,35

Z wyłączeniem wydatków na rolnictwo i wydatków z funduszy strukturalnych

Można wyróżnić następujące cechy pomocy państwowej:

- wydatki na pomoc państwową przypadające na jednego zatrudnionego oraz na jednego mieszkańca w czterech krajach kohezyjnych kształtują się poniżej przeciętnej w UE i dużo poniżej średniej w najlepiej rozwiniętych Państwach Członkowskich takich jak Niemcy, Francja, Włochy, Belgia. W latach 1996–1998 na kraje kohezyjne przeznaczono 10,5% ogółu wydatków z tytułu pomocy w UE. Dla porównania, w latach 1994-1996 wskaźnik ten wahał się na poziomie 9,5%
- wielkość pomocy państwowej spadła w ostatnich latach, szczególnie w bogatszych krajach UE, gdzie wydatki w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz na jednego zatrudnionego przekraczają średnią UE. Głównym wyjątkiem jest tutaj Francja, w której w ostatnich latach wydatki, zarówno w ujęciu absolutnym, jak i względnym, znacząco wzrosły.

Biorąc pod uwagę wpływ pomocy państwa na regionalny rozkład aktywności gospodarczej oraz podział dochodów, kontrola nad nią stanowi kluczowy element polityki spójności UE. Dopuszczenie wysokiego poziomu pomocy w najbogatszych Państwach Członkowskich i regionach może stanowić zagrożenie dla efektywności działań w ramach polityki wspierania regionów najsłabszych zarówno na szczeblu UE jako całości, jak i poszczególnych krajów. Finansowe wsparcie dla przedsiębiorstw w takich regionach ma zasadnicze znaczenie dla likwidacji różnic pomiędzy regionami. W związku z tym istotne jest, aby efektywność tej polityki nie była zagrożona przez nieproporcjonalny podział tej pomocy. Dlatego też ścisła kontrola pomocy państwowej powinna zostać uznana jako uzupełnienie wsparcia mniej uprzywilejowanych regionów z funduszy strukturalnych.

Finansowe wsparcie dla regionów stanowi najważniejszą kategorię pomocy państwowej w UE. W latach 1996 — 1998 pomoc udzielona przez Państwa Członkowskie na cele regionalne wyniosła 18.8 miliarda euro, co stanowiło 57.6% ogólnej sumy pomocy udzielonej w UE dla przemysłu i usług. W latach dziewięćdziesiątych obserwować można zwielokrotnienie środków pomocy państwowej oraz stopniowe powiększanie się obszarów kwalifikujących się do korzystania z tej pomocy. Stwarza to realne zagrożenie dla efektywności tego instrumentu jako środka wspierania spójności gospodarczej i społecznej.

Pod koniec 1997 roku Komisja Europejska przyjęła nowe wytyczne dotyczące pomocy na szczeblu regionalnym i krajowym w celu wzmocnienia kontroli nad jej udzielaniem. W wytycznych tych zawarte były kryteria ujednolicające zasady udzielania pomocy na szczeblu regionalnym i krajowym oraz kryteria wyboru obszarów kwalifikujących się do tej pomocy, zgodnie z postanowieniami artykułu 87 (a) i (c) Traktatu. Państwa Członkowskie zostały zobowiązane do zweryfikowania swoich dotychczasowych systemów udzielania pomocy regionom zgodnie z nowymi zasadami do 2000 roku.

Podstawowym elementem tego dostosowania był przegląd map pomocy regionalnej w każdym kraju w celu dokonania pewnej redukcji obszarów pomocowych. W latach 1999 — 2000 dla każdego Państwa Członkowskiego opracowano nowe mapy pomocy regionalnej, na podstawie przejrzystych i obiektywnych metod zapewniających równe traktowanie wszystkich krajów. Równocześnie łączna liczba ludności objętej w UE pomocą regionalną zmniejszyła się z 46.7% do 42.7%. Ścisłe przestrzeganie kryteriów wyboru zaowocowało zawężeniem granic obszarów pomocowych, stwarzając w ten sposób możliwość skoncentrowania pomocy na obszarach dotkniętych największymi problemami gospodarczymi, zwiększając w ten sposób efektywność tego wsparcia.

Ostatnim elementem, który należy rozważyć w kwestii polityki konkurencji jest rola, jaką zgodnie z postanowieniami artykułu 16 Traktatu odgrywają w regionach opóźnionych usługi.

-
1. Komisja Wspólnot Europejskich, Ósmy Przegląd Pomocy Państwa w Unii Europejskiej, COM(2000)205 final, 14.4.2000.

II.4 Wspólna Polityka Rolna: polityki cenowe i rynkowe.

Aspekt polityczny i finansowy.

Rozwój wydarzeń, obecna sytuacja i perspektywy.

Wspólna Polityka Rolna UE (CAP- Common Agricultural Policy), z punktu widzenia wydatków, jest najważniejszą polityką Unii Europejskiej. Reforma CAP w 1992 roku oraz reforma w ramach Agendy 2000 zainicjowały proces przechodzenia od polityki wsparcia cen w kierunku bezpośrednich dopłat dla rolników w zależności od wielkości plonów.

W lipcu 1997 roku wraz z opublikowaniem Agendy 2000 przedstawiono nową reformę CAP. Zdefiniowano szereg priorytetów, m.in. zapewnienie konkurencyjności sektora rolnego, wspieranie takich metod upraw, które przyczynią się do zachowania i poprawy środowiska oraz terenów wiejskich, jak również zapewnienie źródeł dochodów dla rolników przy równoczesnym wspieraniu rozwoju gospodarki wiejskiej jako całości. Reforma dotyczyła dwóch podstawowych kwestii. Po pierwsze, ceny urzędowe zostały obniżone. Po drugie, opracowano nowe zasady polityki rozwoju obszarów wiejskich uznane za fundamentalny element reformy oraz, od tego momentu, drugi filar CAP.

Aspekt finansowy.

W 1998 roku Sekcja Orientacji i Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych EAGGF (European Agricultural Guidance and Guarantee Fund), tzn. podstawowe źródło finansowania dwóch filarów CAP, obejmowało 54.6% budżetu Unii Europejskiej, co równało się 43.3 miliardom euro. Samo wsparcie cen i rynku z sekcji gwarancji EAGGF stanowiło 48.9% łącznych wydatków Wspólnoty, czyli 38.7 miliarda euro (wszystkie dalsze odwołania w niniejszym rozdziale do EAGGF dotyczą sekcji gwarancji). Perspektywy na lata 2000 — 2006 przewidują w zasadzie ten sam poziom łącznych wydatków na rolnictwo, jednak w ujęciu względnym ulegną one zmniejszeniu z 44.8 miliarda euro w 2002 roku, czyli 46.8% wszystkich wydatków, do 42.5 miliarda euro w roku 2006, co będzie stanowić 46.0% (wykres 18).

Od czasu reformy z 1992 roku wydatki na dopłaty bezpośrednie oraz w mniejszym stopniu kwoty przeznaczane na rozwój terenów wiejskich wzrastają co było jednocześnie odzwierciedleniem zwiększenia kwot finansowych na wsparcie rynkowe oraz dopłaty do eksportu. Te dwie kategorie stanowiły jedynie 29% wszystkich wydatków w 1998 roku, podczas gdy w 1992 roku aż 82% (zob. wykres A.37 w Załączniku).

Zastąpienie wsparcia rynkowego dopłatami bezpośrednimi spowodowało wzrost udziału subsydiów w dochodach rolników. W 1998 roku subsydia stanowiły średnio 28.6% dochodów w rolnictwie Unii, w roku 1990 było to 15%, zaś w 1980 roku jedynie 5%. Subsydia te przyczyniły się do utrzymania dochodów rolników na pewnym stabilnym poziomie.

Wykres 18
Wydatki w ramach EAGGF, 1983 — 2000, oraz
prognozy na lata 2001— 2006

Brak rozbicia danych na EAGGF – Sekcja Orientacja i EAGGF –
Sekcja Gwarancji na lata 2001 – 2006

Największymi beneficjentami EAGGF pozostają Francja (23.2%) oraz Niemcy (14.3%). Od 1998 roku trzecie miejsce przypadło Hiszpanii (13.7), a czwarte Włochom. Te trzy pierwsze kraje otrzymują ponad połowę ogólnej sumy wsparcia finansowego udzielanego w ramach EAGGF. W przypadku innych krajów, jak np. Portugalii, udział ten choć niski, wzrósł w ciągu ostatnich 10 lat z 0.6% do 1.6% (zob. tabela A.24).

Ranking Państw Członkowskich zmienia się znacząco, jeśli weźmie się pod uwagę proporcję wydatków do wielkości zatrudnionych w rolnictwie. Kraje objęte Funduszem Spójności, z wyjątkiem Irlandii, znajdują się na najniższej pozycji ze względu na dużą liczbę osób pracujących w tym sektorze. W Basenie Morza Śródziemnego (Grecja, Hiszpania, Włochy i Portugalia), gdzie dominuje bardziej pracochłonny typ produkcji rolnej, około 8 ½% osób znajduje zatrudnienie w sektorze rolnym, co po części wynika z niewielkich rozmiarów gospodarstw rolnych. Wydatki w ramach EAGGF na jednego zatrudnionego charakteryzowały się tendencją wzrostową w ciągu ostatnich 10 lat mimo, że zatrudnienie spadało, a dystans między krajami otrzymującymi najmniejszą (w szczególności Portugalią) a tymi, które otrzymują największą pomoc, uległ zmniejszeniu (zob. Tabela A.25).

Wpływ wspierania cen rolnych oraz rynku rolnego na spójność narodową.

Wpływ CAP, a przynajmniej jej pierwszego filaru, na proces dochodzenia do spójności ma związek z dużą redystrybucją dochodów wśród obywateli UE, która jest wynikiem transferów między grupami społecznymi, sektorami, regionami i Państwami Członkowskimi. Obecne przesunięcie nacisku ze wsparcia cenowego na dopłaty bezpośrednie pociągnęło za sobą zmiany w przepływach tych transferów. To z kolei miało swoje implikacje dla konsumentów i podatników. Przy wsparciu cen rynkowych konsumenci o niskich dochodach uczestniczą w tych transferach w sposób nieproporcjonalny w stosunku do ich udziału w dochodzie, i dlatego liczą na obniżenie poziomu cen krajowych

Wspólna Polityka Rolna pociąga za sobą również duże transfery między Państwami Członkowskimi i regionami. Wielkość tych transferów można obliczyć na podstawie danych dotyczących międzynarodowej wymiany handlowej¹.

Struktura przepływów pomiędzy Państwami Członkowskimi w 1998 roku była bardzo podobna do tej z 1993 roku: płatnicy i beneficjenci netto pozostali ci sami (zob. Tabela A.26). W 1998 roku transfery netto miały dodatnią wartość dla 5 Państw Członkowskich, z których trzy były krajami objętymi Funduszem Spójności (Hiszpania, Irlandia i Grecja). Zmiana skali tych transferów różni się w zależności od państw UE. W latach 1993 — 1998 wielkość ta zwiększyła się w przypadku Hiszpanii i Francji, głównie z powodu wzrostu dopłat bezpośrednich (zwłaszcza dla producentów zbóż). W przypadku Irlandii wzrost ten był mniejszy i wynikał z dodatnich przepływów handlowych, wysokich dopłat dla producentów wołowiny i cielęciny, oraz niewielkich wpłat do budżetu rolnego. W przypadku Grecji i Danii wielkość transferów netto uległa zmniejszeniu, choć nadal utrzymała się na dodatnim poziomie: w Grecji - głównie dzięki bezpośrednim dopłatom oraz niskiemu wkładowi do budżetu, a w Danii - z powodu dodatnich transferów handlowych.

Pozostałe 10 Państw Członkowskich to płatnicy netto do budżetu CAP. Portugalia jest jedynym krajem kohezyjnym, w przypadku którego transfery netto były w roku 1998, i w 1993 ujemne, co wynikało z niskiego poziomu dopłat bezpośrednich oraz wysokiej ochrony przed importem. Z wyjątkiem Holandii, w przypadku której dopłaty bezpośrednie są niewielkie, wkład netto wszystkich tych krajów do budżetu rolnego zmalał w latach 1993 - 1998.

Wpływ wspierania cen rolnych i rynku rolnego na spójność regionalną.

Regiony odgrywają bardzo ważną rolę w działaniach podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, nawet jeśli działania te różnią się znacząco pomiędzy poszczególnymi Państwami Członkowskimi. Regiony są odpowiedzialne z jednej strony za działania związane z wykorzystaniem obszarów rolniczych (ochrona środowiska, agroturystyka, infrastruktura), a z drugiej za zapewnienie pomocy dla konkretnych sektorów. Pod tym względem różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi są znaczne: o ile regiony we Włoszech zarządzają około 70% budżetu przeznaczanego w tym kraju na rolnictwo, to przedsięwzięcia w dziedzinie rolnictwa podejmowane przez regiony francuskie stanowią jedynie 2% budżetu we Francji.

Skutki reformy z 1992 roku

Z bezpośrednich dopłat jakie zostały wprowadzone dzięki reformie w 1992 roku najbardziej skorzystali producenci zbóż, nasion oleistych oraz mięsa. Ten system zapewniał rekompensaty z tytułu strat związanych z dostosowywaniem się do cen światowych oraz zapewnił utrzymanie dochodów z rolnictwa na odpowiednim poziomie w wielu regionach, a w niektórych przypadkach doprowadził także do ich wzrostu.

Nowy system miał największy wpływ na regiony utrzymujące się z produkcji zboża we Francji (Centre, Poitou – Charentes), Niemczech (Bayern), Hiszpanii (Kastylija i Leon, Castila-la Mancha) i Porygalii (Alentejo) oraz hodowli zwierząt - w Irlandii, Wielkiej Brytanii (Szkocja, Walia, regiony południowo - zachodnie), Francji (Basse – Normandie) oraz Niemczech (Bayern). Skutkiem było zwiększenie rozmiarów pomocy w przeliczeniu na liczbę zatrudnionych w rolnictwie (mapa 14).

Mapa 14

Łączne wsparcie w ramach CAP przypadające na roczną jednostkę pracy (AWU), 1995-1996

EUR/AWU (w cenach stałych z 1985 roku)

< 300
3000-5000
5000-10000
10000-15000
≥ 15000
brak danych

Dopłaty bezpośrednie w ramach CAP plus inne transfery

B, D, NL, UK: NUTS1

IRL, A, FIN: NUTS0

Źródło: Eurostat – De Rose

Uwaga: AWU = roczna jednostka pracy

Z finansowego wsparcie produkcji rolnej korzystały także inne rodzaje wytwórczości takie jak: produkcja oliwy z oliwek w regionach Basenu Morza Śródziemnego czy też uprawa bawełny głównie w Grecji. Udogodnienia obejmowały także rynek produkcji wina, warzyw i owoców: La Rioja i Andaluzja w Hiszpanii, Puglia we Włoszech, Aquitaine we Francji oraz w wielu regionach w

Holandii, czy Badenii – Wirtembergii w Niemczech. Produkty z Basenu Morza Śródziemnego znacznie poprawiły swoją konkurencyjność na światowym rynku, a ich udział w ogólnej produkcji rolnej zwiększył się, częściowo dzięki unowocześnieniu systemu dystrybucji w regionach nadmorskich.

Suma wydatków na rolnictwo, włączając dopłaty bezpośrednie i pośrednie zwiększyła się znacznie w stosunku do liczby zatrudnionych we wszystkich regionach UE. Największy ich wzrost przypadł na regiony Francji (głównie dla producentów zbóż), oraz na nowe landy w Niemczech. Biorąc pod uwagę wielkość pomocy przypadającą na dany region rolniczy największe wsparcie z UE otrzymała Grecja.

Reforma nie zmieniła, mimo wszystko, podziału pomocy pomiędzy poszczególne regiony UE. W roku 1996 podobnie jak w latach 1991-1992 obszary, gdzie wielkość wsparcia przypadająca na jednego zatrudnionego w rolnictwie była relatywnie niska w porównaniu ze wzrostem wartości dodanej na jednego zatrudnionego znajdowały się w Holandii, Portugalii, Hiszpanii, Włoszech i Grecji. (tzn. znajdują się w po prawej stronie u dołu wykresu A.38).

Równocześnie zmniejszenie wsparcia cen rynkowych dotknęło najbardziej regiony o wysokiej wartości dodanej na jednego zatrudnionego, co doprowadziło do bardziej równomiernego rozkładu pomocy między regionami. Ponadto, po reformie wiele regionów otrzymywało pomoc nadal na tym samym poziomie, ponieważ dopłaty bezpośrednie rekompensowały zmniejszenie środków przeznaczonych na wsparcie cen rynkowych, podczas gdy dla szeregu innych wielkość pomocy spadła. Skutkiem tego było osłabienie relacji między poziomem pomocy dla regionów a wydajnością produkcji rolnej. Przykładowo, regiony uprawy winorośli, podobnie jak regiony upraw warzyw i owoców, zdołały utrzymać lub zwiększyć dochody z rolnictwa, mimo, że były adresatami znacznie mniejszej pomocy pośredniej czy bezpośredniej.

Mimo, że reforma z 1992 roku spowodowała bardziej sprawiedliwy podział pomocy pomiędzy regiony to pomoc ta nadal była rozproszona. Podział transferów w relacji do PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca (rys. A.39 – ilustruje proporcję tych transferów w stosunku do liczby ludności w danym regionie) pokazuje, że:

- efekt reformy jest negatywny w regionach najbiedniejszych, na które przypada około 20% populacji UE (wykres pokazuje, że te regiony otrzymywały mniejszą pomoc niż poziom PKB przypadający na jednego mieszkańca);
- regiony, które zyskują najwięcej to te, które uplasowały się między dwudziestą, a sześćdziesiątą pozycją pod względem wielkości PKB na jednego mieszkańca.

Wpływ wspierania cen towarów rolnych i rynku rolnego spójność społeczną.

W ciągu ostatnich kilku lat opracowano szereg modeli produkcji rolnej. Modele te można podzielić ze względu na ich strukturę, metody i cele na:

- model produkcyjny (productive model) ukierunkowany na rynki międzynarodowe i skoncentrowany na kilku obszarach UE. Używając jako wskaźnika produktywności wartość dodaną brutto na jednostkę pracy roczną można powiedzieć, że największą produktywnością charakteryzowały się regiony Danii, Francji (Champagne – Ardenne i Picardie) i Niemiec (Saksonia – Anhalt);
- model adaptacyjny (adaptive model) – skoncentrowany na wybranych produktach w konkretnych regionach i nakierowany na rynki narodowe bądź lokalne. Taka forma rolnictwa oparta jest na tradycyjnej lokalnej produkcji i odpowiada na rosnący wśród konsumentów popyt na towary wyższej jakości;

- model przejściowy (transition model) –podlegający coraz większym ograniczeniom i zmianom, z rolnikami nieustannie zmieniającymi metody i przedmiot produkcji w odpowiedzi na rozwój dużych rynków rolnych, wzrost konkurencji oraz większy nacisk ze strony sieci rolno- spożywczych;
- model krańcowy (marginalisation model) – charakteryzujący się niepewną i często zmieniającą się strukturą produkcji, która jeśli nie ma zdolności przystawania się do potrzeb rynkowych, po prostu wcześniej czy później znika. . Przyjmując za wskaźnik nietrwałości gospodarstwa poniżej 4 ESU², to regionami funkcjonującymi według tego modelu są: Centro w Portugalii, Valle d’Aosta, Abruzzi, Basilicata i Molise we Włoszech oraz Galicja w Hiszpanii.

Tę typologię modeli potwierdza analiza średniej wielkości holdingów rolnych w 1997 roku oraz zmian występujących w latach 1993 – 1997 w 20 regionach o najwyższym i najniższym poziomie rozwoju. (zob. Tabela A.27). Istnieje wyraźna różnica pomiędzy regionami północnymi i południowymi. 20 regionów o najmniejszej liczbie holdingów jest usytuowana w Grecji, Hiszpanii, we Włoszech i Portugalii. Co więcej, średnia rozmiarów holdingów rolnych obniżyła się w ciągu 4 lat o 2,2%. W 20 najlepiej rozwiniętych regionach północnych średnia ta wzrosła o 24,6%. Ponadto zatrudnienie w regionach gdzie dominują małe holdingi ma tendencję wzrostową, jak np. na Krecie, gdzie wynosiło ono prawie 38% w 1997 roku, a średnia wielkości holdingu była równa tylko 4,7 ESU i zmniejszyła się w powyższym okresie o 10%.

Chociaż reforma z 1992 roku zmniejszyła wydatki na wsparcie dla rynku poprzez dopłaty bezpośrednie to podział środków pomocowych w porównaniu z wielkością gospodarstw wciąż nie był równomierny, o ile wielkość pomocy była przeliczana na ilość hektarów (co oznacza, że pomoc zwiększała się wraz ze wzrostem rozmiarów gospodarstw). Przed reformą system pomocy był bardziej korzystny dla gospodarstw z określonym poziomem produkcji oraz o relatywnie dużych rozmiarach (16 ESU i powyżej). Chociaż od czasu reformy wzrosło znaczenie dopłat bezpośrednich, to największymi beneficjentami były nadal duże holdingi(powyżej 40 ESU). Nierówności w podziale pomocy są jeszcze bardziej widoczne jeśli weźmie się pod uwagę fakt, że na 10% holdingów w UE przypada dwie-trzecie łącznej marży brutto, a na połowę z nich aż 95%. Dlatego też Wspólna Polityka Rolna koncentruje się na pomocy dla gospodarstw dużych, specjalizujących się w określonej dziedzinie kosztem farm małych i średnich, które to jednak odgrywają największą rolę, zarówno społeczną, jak i gospodarczą w wielu regionach (wykres 19)

Tabela 7 Wartość dodana i zatrudnienie w rolnictwie Unii i krajów Europy Środkowej									
	Wartość dodana		Zatrudnienie			Wartość dodana		Zatrudnienie	
	mln EUR	%	000s	%		mln EUR	%	000s	%
Belgia	3233	1,4	95	2,4	Bułgaria	2308	21,1	770	24,4
Dania	4449	2,9	90	3,3	Cypr	356	4,4	30	10,2
Niemcy	23724	1,2	1034	2,9	Estonia	294	6,3	54	8,8
Grecja	8813	8,1	704	17,8	Węgry	2323	5,5	263	7,0
Hiszpania	21897	4,2	1020	7,4	Łotwa	235	4,3	172	17,2
Francja	39876	3,1	968	4,3	Litwa	986	10,3	345	21,4
Irlandia	4105	5,4	136	8,5	Malta	85	2,7	:	:
Włochy	32167	3,0	1118	5,4	Polska	6735	4,8	2704	18,1
Luksemburg	117	0,7	3	1,9	Słowacja	841	4,6	179	8,1
Holandia	10742	3,1	232	3,0	Republika	2277	4,6	250	5,3
Austria	4354	2,3	229	6,2	Czeska	6405	17,4	4851	44,0
Portugalia	3765	3,9	611	12,6	Rumunia	715	4,1	96	10,8
Finlandia	4289	3,7	148	6,4	Słowenia				
Szwecja	4583	2,1	121	3,0	CEC 12/11	23559	6,8	9715	22,0
Wlk. Brytania	15566	1,2	421	1,6	UE 27/26	20519	2,6	16645	8,4
UE15	18163	2,4	6930	4,5		4			
5									

Źródło: statystyki krajowe, przegląd zatrudnienia, krajowe instytuty statystyczne, wyliczenia DG Regio

Perspektywy po rozszerzeniu.

Przystąpienie 10 krajów Europy Środkowej i Wschodniej do UE (tzn. bez Cypru i Malty) może spowodować:

- wzrost o 2.4 razy liczby osób zatrudnionych w rolnictwie (z 6.9 miliona w 1998 roku do 16.6 miliona);
- wzrost o 12.7% wartości dodanej brutto w sektorze rolnym (w euro);
- wzrost o 5.4% ogólnego importu towarów rolnych (wewnątrz i spoza Wspólnoty) oraz wzrost eksportu o 4.9%.

Rolnictwo w krajach Europy Środkowej, zatrudniające prawie 10 milionów osób, stanowi znacznie większe źródło miejsc pracy, aniżeli w UE. Produktywność, mierzona wartością dodaną na jednego zatrudnionego, wynosi jednak tylko 9% średniej w Unii. Tym niemniej, w warunkach realnych wkład rolnictwa w PKB, podobnie jak w przypadku zatrudnienia, jest dużo wyższy w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, zwłaszcza w Rumunii i Bułgarii, aniżeli w UE (Tabela 7).

Chociaż dane pochodzące z aktualnych statystyk rolnych krajów Europy Środkowej i Wschodniej nie dają możliwości przeprowadzenia dokładnych porównań, to jednak można zidentyfikować pewne ogólne różnice istniejące między państwami kandydującymi, a Unią Europejską.

- W Polsce i w Rumunii bardzo niska produktywność pracy odzwierciedla duży udział małych i bardzo małych gospodarstw w ogólnej produkcji w połączeniu z dużymi nakładami pracy na 1 hektar. Taka struktura, będąca pozostałością okresu transformacji w Polsce, a w mniejszym stopniu także w Rumunii odzwierciedla fakt istnienia rolnictwa pracochłonnego, z gospodarstwami, w których połowa produkcji przeznaczona jest na własne utrzymanie. W Bułgarii zróżnicowanie między małymi, pracochłonnymi farmami, a dużymi gospodarstwami zbożowymi jest nieco większe.
- Na Węgrzech, w Czechach i na Słowacji produktywność pracy jest wyższa co wiąże się z istnieniem dużych rozwijających się gospodarstw zorientowanych na produkcję rynkową. Na

Słowenii poziom wartości dodanych wzrósł znacząco dzięki polityce wspierania cen rynkowych.

- Kraje bałtyckie znajdują się gdzieś pośrodku tych dwóch grup. Niski w tych krajach poziom produktywności jest wynikiem recesji i restrukturyzacji, będącej charakterystyczną cechą ostatnich lat.

We wszystkich wyżej omówionych przypadkach niski wskaźnik produktywności w przeliczeniu na hektar lub na jednostkę pracy koresponduje z wysokim współczynnikiem praca/kapitał w porównaniu z krajami UE i ze stosunkowo niskim poziomem nakładów (wykres 20). Jeżeli brać pod uwagę jedynie holdingi komercyjne, to w Czechach, Polsce i na Węgrzech kapitał przypadający na jednego zatrudnionego nie przekracza jednej trzeciej podobnego kapitału we Francji. Wskaźnik ten okazuje się być w Polsce jeszcze niższy, jeżeli uwzględnić również mniejsze holdingi. Statystyki w tych państwach pokazują, że na 20 pracowników rolnych przypada prawdopodobnie jeden traktor.

Wykres 19
Subsidia na produkcję przypadające na roczną jednostkę pracy według grup gospodarstw rolnych sklasyfikowanych przez ESU, 1990-1992 oraz 1995-1997

EUR/AWU wg wartości z 1985 roku

Wykres 20
Wartość dodana w rolnictwie krajów Europy Środkowej, 1998

Indeks, EU = 100 (w euro)

- Wartość dodana na jeden hektar wykorzystanej powierzchni rolnej
- Wartość dodana na jednego zatrudnionego

Rolnictwo produkujące na własne potrzeby.

Wspólną cechą krajów, w których przed rokiem 1989 rolnictwo było w dużej mierze skolektywizowane, jest stopniowe zmniejszanie dystansu między dużymi, państwowymi gospodarstwami rolnymi, a bardzo małymi gospodarstwami prywatnymi (takimi, jak na przykład gospodarstwa w regionach górskich w Rumunii). Średnia wielkość istniejących jeszcze holdingów państwowych oraz spółdzielczych zmniejsza się znacząco przy jednoczesnym wzroście wielkości gospodarstw prywatnych.

W Polsce i na Słowenii, gdzie sektor prywatny odgrywał istotną rolę jeszcze przed 1989 rokiem, zmiany strukturalne są mniej widoczne. W Polsce rozmiar prywatnych gospodarstw wzrósł bardzo nieznacznie pomimo prywatyzacji gospodarstw państwowych, co w dłuższym okresie czasu nie będzie zbyt dobre (zob. Tabela A.28).

Podział na małe gospodarstwa prywatne oraz na wielkie holdingi spółdzielcze jest stopniowo zastępowany dwoma rodzajami gospodarstw: konkurencyjnymi, zorientowanymi rynkowo oraz produkującymi na własne potrzeby. To w przyszłości może być czynnikiem powodującym zmniejszenie produktywności, brak pro-rynkowego nastawienia oraz przeszkodą dla zmian

strukturalnych w wielu krajach kandydujących. I chociaż nie istnieje definicja rolnictwa produkującego na własne potrzeby, to pod tym hasłem rozumie się małe gospodarstwa rodzinne, charakteryzujące się wysokim poziomem konsumpcji produkcji własnej, a praca w rolnictwie jest tu dopełnieniem innego rodzaju działalności. Ważną cechą tego typu gospodarstw jest też wzmocnienie struktur rodzinnych.

Rolnictwo produkujące na własne potrzeby nie jest nowym zjawiskiem w krajach Europy Środkowej i Wschodniej. Małe gospodarstwa odgrywały ważną rolę przed okresem przejściowym. Jednak od momentu rozpoczęcia reform ustrojowych i gospodarczych ich rola znacznie wzrosła będąc tym samym odzwierciedleniem przemian społecznych i gospodarczych. W zależności od krajów znaczenie tego typu rolnictwa jest mocno zróżnicowane, przy czym w Rumunii, Bułgarii i Polsce wciąż jest ono duże, natomiast na Węgrzech, w Czechach oraz na Litwie odgrywa ono jedynie niewielką rolę.

Tak zdefiniowane rolnictwo produkujące na własne potrzeby jest odzwierciedleniem nie tylko czynników historycznych, ale także wysokiego poziomu bezrobocia na wsi, niskich dochodów oraz systemu zabezpieczenia socjalnego. Przykładowo, rolnicy w Polsce otrzymują emerytury rolnicze pochłaniające większą część budżetu przeznaczanego na rolnictwo. Tego rodzaju transfery socjalne odgrywają znaczącą rolę w dochodach gospodarstw rolnych, a w niektórych krajach stanowią ponad połowę dochodów rolników. W związku z powyższym rolnictwo produkujące na własne potrzeby może odgrywać istotną rolę, po pierwsze - w ogólnym poziomie dochodów rodzinnych, a po drugie - w poziomie zatrudnienia, kiedy to nie istnieją inne alternatywne źródła pracy, bądź też są one niedostateczne. Niemniej jednak w krajach Europy Środkowej i Wschodniej ubóstwo wsi stanowi nadal poważny problem (zob. ramkę w części I, Spójność społeczna).

Polityka wspierania rynku.

Dane OECD wskazują, że obecne systemy wspierania rynku w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, z wyjątkiem Słowenii oraz w mniejszym stopniu Polski, mają niewielki wpływ na wartość dodaną oraz dochody tego sektora. Podkreślenia wymaga fakt, iż świadomość ograniczeń tych danych powoduje, że wnioski niniejsze należy postrzegać jako przejaw szerszych tendencji. Można zatem powiedzieć, że w ostatnich latach kraje Europy Środkowej i Wschodniej przeszły z pozycji negatywnego wsparcia rynku do sytuacji zbliżonej do neutralności. Może się pod tym ukrywać domniemana pomoc rynkowa w związku z istnieniem znaczących różnic jakościowych między produkcją krajową a zagraniczną, szczególnie w sektorze hodowli zwierząt. Z drugiej strony, odzwierciedla to również konkurencyjność cenową oraz (w niektórych przypadkach) spójność polityki odnośnie utrzymania niskich cen, zwłaszcza w sektorze zbożowym. W tym kontekście zboża i rośliny oleiste odgrywają ważną rolę w końcowej produkcji, szczególnie w przypadku dużych producentów takich jak Węgry czy Rumunia. Równie ważną rolę odgrywają restrukturyzacja makroekonomiczna i kursy walutowe, zwłaszcza w Bułgarii i Rumunii. W związku z powyższym obraz pomocy dla większości krajów jest stosunkowo niski, ale charakteryzuje się w ostatnich latach tendencją wzrostową, z wyjątkiem Słowenii, gdzie poziom wsparcia jest zbliżony do unijnego.

Omawiając strukturę wsparcia cen rynkowych przypadającą na hektar lub jednostkę żywego inwentarza (zob. wykres A.40), to okaże się, że poziom wsparcia w przypadku roślin oleistych i zbóż jest w krajach kandydujących niższy bądź ujemny, z wyjątkiem pszenicy w Polsce. Pomimo znaczącego interwencjonizmu wsparcie cenowe w sektorze zwierząt hodowlanych nie przyczyniło się do wzrostu cen krajowych powyżej poziomu światowego chociaż istnieje pewien związek w różnicy jakości, zwłaszcza wołowiny i wieprzowiny. Jedynymi rodzajami produkcji, gdzie wsparcie finansowe faktycznie jest widoczne jest sektor produkcji cukru i mleka. W przypadku cukru pomoc w tych krajach, podobnie jak w UE, jest relatywnie mocno skoncentrowana. Warto zauważyć, że chęć dostosowania cen w krajach Europy Środkowej i Wschodniej do poziomu unijnego może spowodować wzrost wsparcia cen rynkowych bez konieczności podnoszenia cen do poziomu UE. Odzwierciedla to niższą wydajność z hektara oraz gorsze wyniki w hodowli zwierząt.

Wpływ obecnej polityki wsparcia rynkowego w krajach kandydujących do UE na spójność oraz dochody rolników jest w większości tych państw relatywnie niewielki dając niski poziom transferów pomiędzy konsumentami, a producentami, z wyjątkiem mleka oraz być może cukru. Jednak w Słowenii, jak również w pewnych sektorach w innych krajach, na przykład w Polsce, można mówić o znaczących transferach. W miarę zbliżania się cen do poziomu UE oraz wzrostu produkcji transfery te również będą ulegać zwiększeniu wywierając odpowiedni wpływ na wysokość dochodów, chociaż nie jest jasne, w jaki sposób wpłyną one na rolnictwo produkujące na własne potrzeby.

Perspektywy.

Rozszerzenie UE na kraje Europy Środkowej i Wschodniej stawia przed poszczególnymi krajami wiele nowych wyzwań jeśli chodzi o wyrównywanie różnic pomiędzy poszczególnymi krajami i regionami w Unii. Ogólny wpływ na wzrost i zatrudnienie w UE 15 będzie prawdopodobnie niewielki, jednak wzrost produktywności w Europie Środkowej i Wschodniej oraz konsekwencje tego wzrostu dla terenów wiejskich, w szczególności z punktu widzenia zmian na rynku pracy, są bardzo ważne. Biorąc pod uwagę znaczenie rolnictwa w wielu regionach, to jego rola oraz rola polityki rozwoju obszarów wiejskich jest ogromna.

Rozszerzenie UE nasili różnice istniejące pomiędzy obszarami rolnymi oraz pomiędzy tymi obszarami a obszarami miejskimi. Zbliżanie się cen w krajach Europy Środkowej i Wschodniej oraz UE 15 zwiększy transfery od konsumentów do producentów. Ten pozytywny wpływ na dochody w rolnictwie mogą zostać zniwelowane przez liczne czynniki zagrażające konkurencyjności środkowoeuropejskiego rolnictwa (np. aprecjacja realnych kurów walut). Należy jednak zauważyć, że procesy te odzwierciedlają szersze przemiany gospodarcze i rozpoczęły się już w okresie przedakcesyjnym.

Wiele krajów Europy Środkowej i Wschodniej charakteryzuje się dualną strukturą gospodarstw rolnych. Dla tych zorientowanych rynkowo kluczowym wyzwaniem będzie lepsze funkcjonowanie oraz lepsza pozycja na rynku. Z drugiej strony, małe gospodarstwa oraz wysoki poziom zatrudnienia w rolnictwie będą czynnikiem sprzyjającym poprawie efektywności tego sektora, szczególnie, że społeczne koszty tego procesu są wysokie.

W wielu krajach, w szczególności w Rumunii i Bułgarii, gdzie zatrudnienie w rolnictwie wzrosło zarówno w ujęciu absolutnym, jak i względnym, wraz z pogarszaniem się sytuacji ekonomicznej nasili się migracja z miast na wieś. Rolnictwo może wtedy odegrać bardzo ważną rolę w absorpcji szoku i umożliwić zaspokojenie podstawowych potrzeb. Małe gospodarstwa wiejskie, o niskiej produktywności pracy oraz o małych dochodach, brak możliwości alternatywnego zatrudnienia, a także uzależnienie od rolnictwa produkującego na własne potrzeby mogą się przyczyniać do wzrostu ubóstwa na wsi. Jednocześnie rolnictwo produkujące na własne potrzeby może również odgrywać istotną rolę w utrzymaniu poziomu dochodów gospodarstw rolnych, a w niektórych przypadkach może uzupełniać system zabezpieczenia socjalnego, a nawet działań podejmowanych na rynku pracy. Równocześnie jednak ten typ rolnictwa bardziej uświadomił istnienie problemu ukrytego bezrobocia, który w przyszłości trzeba będzie rozwiązać zapewniając bardziej zrównoważony, a jednocześnie zróżnicowany poziom rozwoju w określonych dziedzinach. W tym kontekście tworzenie alternatywnych źródeł zatrudnienia oraz funkcjonowanie rynków pracy będzie tak samo ważne jak podnoszenie kwalifikacji.

-
1. Zob. „Pierwszy raport w sprawie spójności gospodarczej i społecznej” w celu uzyskania wstępnych szacunków.
 2. Rozmiar ekonomiczny tradycyjnie jest wyrażany w europejskich jednostkach wielkości (ESU), odpowiadających standardowej marży brutto (SGM) — różnicy między produkcją rolną brutto a kosztami związanymi z jej uzyskaniem – 1200 euro. Według bazy danych dotyczących rachunkowości rolnej, „bardzo małe” holdingi to holdingi poniżej 4 ESU.

II.5 Zatrudnienie, rozwój zasobów ludzkich i spójność

Europejska Strategia Zatrudnienia (European Employment Strategy) została utworzona zaledwie kilka lat temu, pod koniec 1997 roku i oparta jest na kilku specyficznych procesach. Rola Unii Europejskiej polega na koordynowaniu tej strategii, zaś Państwa Członkowskie są odpowiedzialne za kształt i realizację polityki zatrudnienia.

Nowe ramy wsparcia, uszczegółowione w procesie luksemburskim...

Proces luksemburski określił pewne elementy, które są niezbędne dla jego sprawnej realizacji:

- Po pierwsze, opiera się on na wspólnie zdefiniowanych celach, szczególnie w kwestii polityki zatrudnienia.
- Cele te są przejrzyste dzięki czemu otwarte na społeczną kontrolę i krytykę.
- Właściwe sposoby mierzenia postępu w kierunku żądanego wyniku są określone przez wskaźniki ilościowe lub jakościowe.
- O ile nacisk na poznanie Unii Europejskiej kładziony jest na wyniki, o tyle określenie środków i warunków według których programy i polityka zatrudnienia są wdrażane pozostawiono bezpośrednio krajom członkowskim odpowiedzialnym za politykę zatrudnienia.
- Coroczne badania i raporty porównawcze są wykorzystywane do sterowania kursem polityki zatrudnienia i zwiększania efektywności działania .

Wspomniane metody wprowadzają równowagę między poziomem koordynacji na szczeblu UE w zakresie definiowania wspólnych celów i wyników, a obowiązkami Państw Członkowskich w kwestii decydowania o szczegółowej treści polityki.

...ustanawiające nową metodę koordynacji.

Europejska Strategia Zatrudnienia opiera się na szeregu kluczowych zasad, które różnią luksemburską otwartą metodę koordynacji od poprzednich prób budowy wiarygodności europejskiego podejścia do spraw polityki zatrudnienia. Te zasady to:

- Subsydiarność. W ramach tej zasady określenie środków i warunków według których programy i polityka będą wdrażane pozostawione jest do indywidualnych decyzji Państw Członkowskich.
- Zbieżność. Wspólnie ustanowione cele dotyczące zatrudnienia realizowane są w ramach wspólnych akcji Państw Członkowskich. Zasadzie tej konkretny wymiar nadała w Lizbonie (03/2000) Rada Europejska, kiedy to, za sprawę najważniejszą uznano kwestię pełnego zatrudnienia oraz podniesienie ogólnej stopy zatrudnienia w UE z 62% do 70% w roku 2010, a wskaźnik zatrudnienia kobiet z 52,5% do około 60%.
- Zarządzanie w oparciu o wyznaczone cele.
- Kontrola na poziomie państwa.
- Zintegrowane podejście. Proces luksemburski powierza realizację polityki zatrudnienia nie tylko poszczególnym Ministerstwom Pracy i Zatrudnienia ale też rządów oraz innym zainteresowanym grupom.

Cele.

Celom ustanowionym w procesie luksemburskim nadano znaczenie operacyjne w ramach czterech filarów określonych w wytycznych zatrudnienia (Employment Guidelines). Cele te to w szczególności:

- wzrost możliwości zatrudnienia – (zwiększenie szans jednostek na rynku pracy, wyjście lub powrót na rynek pracy poprzez wczesne wsparcie dla bezrobotnych, odpowiednie przygotowanie młodych ludzi do uczestnictwa w międzynarodowym rynku pracy, stwarzanie korzystniejszego systemu opodatkowania oraz bardziej przyjaznego, adekwatnego do potrzeb systemu szkoleń),
- rozwój przedsiębiorczości (rozwój kultury przedsiębiorstwa mającej ułatwić rozpoczęcie prowadzenia działalności gospodarczej),
- umiejętność dostosowania się (pomoc pracownikom i przedsiębiorstwom w dostosowywaniu się do rynku, modernizacja prawnych i organizacyjnych struktur zatrudnienia),
- równość szans (rozwój bardziej aktywnej polityki mającej zachęcić kobiety do podejmowania pracy na różnych poziomach i w różnych branżach, godzenie pracy z życiem rodzinnym, a także umożliwienie powrotu do pracy po okresie absencji).

Moc obowiązująca Rekomendacji.

Instrument Rekomendacji - jako pierwszy użyty w roku 2000 – skoncentrował wysiłki Państw Członkowskich na kluczowych wyzwaniach. Większość krajów opierała się w swych działaniach na Rekomendacjach do nich adresowanych. 52 Rekomendacje przyjęte do 2000 roku dotyczyły: bezrobocia wśród młodzieży, bezrobocia długookresowego, braku motywacji do podjęcia pracy odzwierciedlonego w systemie podatków i zasiłków, potencjału zatrudnienia w sektorze usług, wsparcia społecznego, nierówności płci i systemu statystycznego. Większość spośród Rekomendacji została utrzymana (w całości lub w formie poprawionej) ze względu na roczny okres wdrażania. Osiem Rekomendacji wycofano dzięki osiągniętym postępom, w zakresie usług (Belgia, Niemcy, Irlandia, Włochy), likwidowania barier administracyjnych dla spółek (Hiszpania), systemu statystycznego (Niemcy, Wielka Brytania) oraz wsparcia społecznego (Francja). Kolejno włączone Rekomendacje kładły nacisk na dwa nowe zagadnienia, które zasługują na dużą uwagę w polityce zatrudnienia: osiągnięcie większej równowagi pomiędzy kierunkami obieranymi w ramach czterech filarów i system kształcenia ustawicznego. Od 2001 roku Komisja proponuje adresowanie Rekomendacji do Państw Członkowskich (zob. tabela A.29 w Aneksie).

System szkolenia sprawdza się sam...

Proces Luksemburski, jako taki, jest przedmiotem krytyki. W roku 2001 został opracowany przegląd śródkresowy w celu sprecyzowania pozytywnych skutków jakie zainicjował oraz określenia słabych punktów w ramach których należy przedsięwziąć dalsze akcje. Przegląd unaoczniał kilka ważnych zmian i osiągnięć oraz stworzył pole dla ogólnoeuropejskich i krajowych dyskusji na temat możliwości i celów zatrudnienia, zbliżając do siebie politykę gospodarczą i społeczną oraz tworząc zintegrowane podstawy reform strukturalnych prowadzących do zwiększenia zainteresowania licznych podmiotów polityką zatrudnienia, oraz jej większej przejrzystości i politycznej odpowiedzialności. Dzięki temu „Wytyczne Zatrudnienia” mogły ponownie skoncentrować się na celach określonych w Lizbonie. Dało to także początek rosnącej liczbie wyzwań.

Mimo powyższych sukcesów różnice pomiędzy regionami w kwestii rynku pracy były znaczne i wzrastały w niektórych Państwach Członkowskich.

Od 1980 roku struktura zatrudnienia charakteryzująca poszczególne regiony zmieniała się nieznacznie . Można natomiast zauważyć bardziej wyważony rozkład miejsc pracy netto pomiędzy regionami. „Wytyczne Zatrudnienia” od początku miały na uwadze powyższą sytuację, w związku z czym zwracały szczególną uwagę na rolę władz lokalnych i regionalnych w polityce zatrudnienia. Jak podkreślono we Wspólnym Raporcie Zatrudnienia 2000, konieczność podejmowania działań na poziomie zarówno lokalnym jak i regionalnym jest potwierdzona przez Państwa Członkowskie, ale

znacznie więcej jest jeszcze do zrobienia w celu zintensyfikowania współpracy na różnych szczeblach administracji rządowej aby opracować całościową, regionalną i lokalną strategię zatrudnienia. Władze lokalne i regionalne oraz inne podmioty muszą się bardziej zaangażować w określanie i wdrażanie podobnych wytycznych, by w ten sposób nadać lokalny wymiar Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Kwestia ta została omówiona w proponowanej Wytycznej nr 12.¹

Wiele Państw Członkowskich stoi obecnie w obliczu zawężenia się rynku pracy. Kraje te domagają się podjęcia określonych akcji w celu poprawy możliwości zatrudnienia w szczególności dla ludzi zagrożonych wykluczeniem społecznym. System edukacji i szkoleń odgrywa tu zatem znaczącą rolę.

Pomimo poprawy systemu edukacji (wspieranie regionów przez Fundusze Strukturalne w ramach Celu 1) wciąż wielu młodych ludzi decyduje się na zbyt wczesne przerwanie nauki legitymując się tym samym zbyt niskimi kwalifikacjami. Może to powodować u tych osób trudności w przystosowaniu się do zmian technologicznych, a nawet wykluczenie społeczne. W tej kwestii kraje kohezyjne borykają się z ogromnymi trudnościami. We wszystkich Narodowych Planach Rozwoju (National Action Plans – NAPs) powstałych do roku 2000 z wyjątkiem Hiszpanii pojawiają się działania, które należy przedsięwziąć aby zwalczać przedwczesne porzucanie szkoły i nauki. Większość krajów rozszerzyła swą pomoc i wsparcie dla ludzi młodych mających trudności z nauką. Wiele z nich podjęło określone działania skierowane do wybranych grup (inwalidów, mniejszości etnicznych, poszkodowanych lub też będących w niekorzystnym położeniu młodych ludzi) i regionów, gdzie wskaźnik wykluczenia jest wysoki. Kraje takie jak np. Francja, Holandia, Portugalia, Szwecja, Wielka Brytania utworzyły specjalne strefy edukacyjne mające za zadanie zachęcać młodzież do zdobywania wiedzy i kształcenia a tym samym zmniejszania zjawiska wykluczenia społecznego.

Korzyści wynikające z rozwoju Społeczeństwa Informacyjnego nie będą dostępne dla ludzi pozostających poza całym systemem rewolucji informacyjno – technologicznej. Szczyt w Lizbonie podkreślił konieczność podjęcia określonych przedsięwzięć aby wszyscy mogli korzystać ze zdobyczy rewolucji technologicznej. Istnieją liczne przykłady działań podejmowanych przez Państwa Członkowskie (np. Grecja czy Portugalia), aby udostępnić system edukacji i szkoleń ludziom mającym problemy z nauką poprzez technologie informacyjne. Opracowywane są również specjalne programy wsparcia w celu zwiększania znajomości technologii informacyjnych wśród pracowników niewykwalifikowanych, a także wśród pracowników z określonych branż. Powinno to przyczynić się do społecznej asymilacji ludzi słabiej wykształconych. Jednakże tego typu przedsięwzięcia spotykają się z różnym zainteresowaniem, a wciąż wiele jeszcze w tej kwestii pozostało do zrobienia.

Wszystkie „Narodowe Plany Działania” (NAPs) uznają kwestie związane z polityką zatrudnienia ludzi niepełnosprawnych za jedno z ważniejszych. W wielu krajach widoczna jest zmiana polegająca na przejściu od programów nakierowanych jedynie na ludzi niepełnosprawnych do podejścia bardziej dominującego, w którym zachęca się tych ludzi do udziału w programach aktywizacji rynku pracy. Jednakże istnieją pewne specyficzne środki podejmowane w poszczególnych Państwach Członkowskich. Trzy spośród krajów kohezyjnych (Portugalia, Grecja, Hiszpania) postawiły sobie za główny cel zwiększenie udziału ludzi niepełnosprawnych w szkoleniach i innych przedsięwzięciach związanych z zatrudnieniem.

W Narodowych Planach Działania (NAPs) można również znaleźć dowody na to, że Państwa Członkowskie uwzględniają w coraz większym stopniu potrzeby mniejszości etnicznych w swych politykach zatrudnienia. Można jednak zauważyć pomiędzy nimi pewne różnice zarówno w kwestii interpretacji pojęcia mniejszości etnicznych, jak i promowaniu bezpośredniej integracji na rynku pracy, a środkami podejmowanymi w celi zwalczania dyskryminacji. Choć większość koncentruje się na integracji to jednak część Państw Członkowskich łączy te dwie kwestie (Dania, Szwecja, Wielka Brytania). W kilku Państwach Członkowskich (Francja i Portugalia) toczy się publiczna debata na temat dyskryminacji w miejscu pracy, u której podstaw leżały konsultacje podjęte na poziomie UE przez Komisję w zakresie wdrożenia Artykułu 13 Traktatu.

Cele horyzontalne związane z równouprawnieniem płci w pracy zostały wdrożone tylko częściowo, zaś politykę zatrudnienia nadal określa się jako neutralną. Do roku 1994 prawie dwie trzecie z 6.8 miliona dodatkowych miejsc pracy netto zajmowały kobiety. Aż ponad 70% tej pracy to praca w niepełnym wymiarze. Inne wskaźniki dotyczące rynku pracy pokazują, że ciągle jeszcze pozostaje wiele do zrobienia aby zapewnić równości szans na rynku pracy.

Narodowe Plany Działania (NAPs) potwierdzają fakt, iż Państwa Członkowskie poprawiły system realizacji przedsięwzięć dotyczących równouprawnienia (szczególnie w Finlandii i Irlandii). Niektórym zaś krajom brak pomysłu czy też środków by ten cel osiągnąć.

W wielu przypadkach trudna jest koordynacja wytycznych procesu Luksemburskiego z realizacją budżetu, który przekłada cele i środki na właściwe (prawdopodobnie wieloletnie) alokacje finansowe.

Podobnie rzecz się ma jeśli chodzi o wyzwania jakie niesie za sobą integracja na poziomie krajowym czy udział takich instrumentów jak Europejskie Fundusze Strukturalne (w szczególności Europejski Fundusz Społeczny) we wdrażaniu NAPs.

Realizacja celów w ramach filaru dostosowawczego wciąż się opóźnia. Wiele z akcji podejmowanych w ramach tego filaru wiąże się z odpowiedzialnością względem partnerów społecznych, którzy mają największy wpływ na tworzenie nowych miejsc pracy, a z którymi współpraca jest konieczna przy wdrażaniu tych akcji w miejscach pracy. Nie wszystkie Państwa Członkowskie ułatwiają to partnerom społecznym, a wiele Narodowych Planów Działania (NAPs) poprzez tworzenie niedokładnych raportów nie pokazuje działań czy inicjatyw, które rzeczywiście są realizowane. Odpowiedzialność za aktywizację działań spoczywa w tym właśnie wypadku na partnerach społecznych.. W celu osiągnięcia postępu, Wytyczne Zatrudnienia na rok 2001 zachęcają partnerów społecznych do stworzenia „procesu w ramach procesu” tj. do wzięcia odpowiedzialności za podejmowanie działań w ramach swoich kompetencji, oraz sporządzanie na ich temat raportów, zgodnie z celami Wytycznych w dziedzinie zatrudnienia.

...dostosowując się do nowych warunków...

Propozycje Komisji dotyczące Wytycznych Zatrudnienia miały swe źródło w ustaleniach Szczytu w Lizbonie. Najważniejsze cele strategiczne zostały opisane w części wprowadzającej. Nową rangę nadano kwestii pełnego zatrudnienia, roli partnerów społecznych, zdobywaniu wykształcenia oraz kształceniu ustawicznemu. Dużo uwagi poświęcono także problemowi powrotu na rynek pracy. Niektóre z wytycznych zmieniono (dotyczy to np. kształcenia ustawicznego, które obecnie jest przedmiotem jednej, a nie kilku Wytycznych), inne wyjaśniono (np. potencjalna rola władz lokalnych i regionalnych w polityce zatrudnienia) bądź też włączono bardziej uszczegółowione cele. Dodatkowo zostały określone nowe kwestie jak np. zawężenie rynku pracy i praca nielegalna.

...przygotowując się na przyszłość.

Proces Luksemburski ma swoje umocowanie w Traktacie (Art. 128) i jako taki nie ma zdefiniowanych granic czasowych. W roku 2002 ma być dokonany przegląd celów oraz rezultatów strategii oraz mają być wprowadzone zmiany zachęcające twórców polityki społecznej do rewizji Wytycznych Zatrudnienia. Powyższy proces zmian rozpocznie się wkrótce (na poziomie Państw Członkowskich i Unii Europejskiej) dostarczając informacji niezbędnych dla podjęcia kluczowych decyzji w 2002 roku. Dwie kwestie wymagają tu rozróżnienia:

- po pierwsze - zmiany polityki zatrudnienia koncentrują się na tych obszarach, gdzie Wytyczne Zatrudnienia mają wpływ na decyzje polityczne na poziomie narodowym oraz na efekt tych decyzji
- po drugie –przemiany w skali makro będące wyrazem postępu w realizacji kluczowych celów Europejskiej Strategii Zatrudnienia – zwalczania bezrobocia, zwiększenie współczynnika

zatrudnienia, poprawy zdolności adaptacyjnych siły roboczej do wymogów rynku pracy, likwidacji nierówności płci w zatrudnieniu oraz wspierania kształcenia ustawicznego.

1 „Wszystkie podmioty na poziomie regionalnym i lokalnym muszą być włączone w proces wdrażania Europejskiej Strategii Zatrudnienia. Państwa Członkowskie będą zachęcać władze lokalne i regionalne do tworzenia strategii zatrudnienia w celu pełnego wykorzystania oferowanych możliwości poprzez tworzenie nowych miejsc pracy.”

II.6 Polityka w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego.

Cele społeczne i ekonomiczne dotyczące m.in. spójności nie są sprzeczne z polityką ochrony środowiska, ale są jej uzupełnieniem. Nie ma właściwie rozbieżności pomiędzy, z jednej strony - dążeniem do wyższego poziomu wzrostu gospodarczego w najsłabszych regionach Państw Członkowskich, a z drugiej - poprawą środowiska naturalnego. Istotnie, jakość środowiska naturalnego jest kluczowym elementem określania jakości życia w regionie. Działania zmierzające do poprawy stanu środowiska mogą zwiększyć zarówno atrakcyjność regionu dla inwestorów z zewnątrz jak i potencjał gospodarczy regionu – np. dla rozwijania turystyki. Ponadto, rozwój regionów zacofanych wzmocni ich gotowość i zdolność do płacenia za czyste środowisko.

Pomiędzy tymi dwoma politykami istnieją pewne wzajemne oddziaływania i muszą one być kierowane w ten sposób, aby zapewnić korzyści na „obu frontach”.¹ „Poprawa jakości środowiska naturalnego będzie miała swoje podłoże w zmianach aktywności gospodarczej oraz w zmianach polityk społeczno – gospodarczych.”² Ważne jest aby odpowiednio ocenić te zmiany pod kątem nie tylko korzyści w zakresie ochrony środowiska naturalnego, ale także ich wpływu na spójność.

Punktem wyjścia dla analizy tego oddziaływania jest fakt, że polityka ochrony środowiska naturalnego, poprzez konieczność wysokich inwestycji celem osiągnięcia wyższych standardów oraz przez konieczność nałożenia wysokich podatków na przedsięwzięcia, które niszczą środowisko, znacznie podwyższa koszty. Wzrost kosztów powinien być wyważony i proporcjonalny do wspomnianych powyżej korzyści. Koszty te nie powinny być zawyżane; dostępne dane często pokazują, że są one relatywnie niskie w stosunku do ogólnych kosztów produkcji, szczególnie gdy wdrażanie odbywa się poprzez instrumenty rynkowe. Na przykład, jedną z najbardziej spektakularnych części polityki w zakresie ochrony środowiska naturalnego w UE jest osiągnięcie celów z Kyoto w dziedzinie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, które mają niekorzystny wpływ na zmiany klimatyczne. Szacunkowy koszt tej operacji wynosi około 7,5 miliarda euro rocznie, co stanowi tylko 0,09% PKB UE³.

Chociaż łączny wzrost kosztów będzie relatywnie niski, to może on często koncentrować się na pewnych wybranych regionach czy sektorach lub też na określonych grupach społecznych. Fakt, że długookresowe korzyści wynikające z poprawy stanu środowiska przewyższają koszty związane z jego ochroną nie musi być jasny dla ogółu społeczeństwa. W związku z tym odpowiednie ukierunkowanie działań podejmowanych w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego może mieć tu istotne znaczenie.⁴

Analizując wpływ polityki ochrony środowiska na proces spójności należy rozważyć trzy podstawowe kwestie:

- Czy koszty wdrażania rozkładają się proporcjonalnie na mniej zamożne Państwa Członkowskie, regiony lub grupy społeczne?
- Czy korzyści związane np. z poprawą jakości życia rozkładają się proporcjonalnie w tych obszarach?
- Czy odnotowują one wzrost zatrudnienia?

W niektórych przypadkach, tak jak w zakresie realizacji celów z Kyoto trudno jest mówić o spektakularnych efektach. Jednakże w dwóch kluczowych obszarach - dotyczących odpadów i wody polityka ochrony środowiska może pochwalić się pewnymi osiągnięciami.

Europejska polityka dotycząca odpadów.

Piąty Program Działań w Dziedzinie Ochrony Środowiska Naturalnego powtarza cele uszeregowane według ich ważności:⁵

1. Tam gdzie to możliwe należy zapobiegać tworzeniu odpadów.
2. Jeśli to możliwe powinny być one ponownie wykorzystane.
3. W przeciwnym razie powinny być one przetworzone (utylicowane).
4. Jeśli nie, to należy je wykorzystać jako surowce energetyczne.
5. Składowanie na wysypisku może mieć miejsce w ostateczności, jeśli żaden z ww. warunków nie może być spełniony.

Zgodnie z badaniami przeprowadzonymi dla potrzeb Komisji,⁶ istnieje pewna grupa czynników, które są istotne dla realizacji procesu spójności.

Po pierwsze produkcja odpadów jest mniejsza w krajach kohezyjnych niż w UE jako całości i kształtuje się na poziomie pomiędzy 90% (w Irlandii), a 65% (Grecja) średniej UE. Podobnie koszty realizacji polityki zarządzania odpadami są niższe w krajach kohezyjnych. Ponieważ jednak PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca stale zbliża się do średniego poziomu w UE, to mogą one produkować więcej odpadów.

Po drugie, mimo wszystko jednak kraje kohezyjne pozostają w tyle jeśli chodzi o gospodarkę odpadami.

Taka opinia sprawdza się zarówno w przypadku najbardziej korzystnej formy zagospodarowania, czyli utylizacji (szczególnie Portugalia poddaje utylizacji tylko 4% łącznych odpadów podczas gdy średnia w UE wynosi 9%) jak i najgorszej, czyli składowania na wysypiskach (93% odpadów Grecji jest tam umieszczane, podczas gdy średnia w UE wynosi 66%). Tylko Hiszpania jest przykładem kraju kohezyjnego, w którym sposób wykorzystywania odpadów jest podobny do unijnego.

Koszty zarządzania odpadami obciążą Państwa Członkowskie (z wyj. Hiszpanii) w takim samym stopniu (lub nawet bardziej) jak UE jako całość mimo, że produkcja śmieci spada. We wszystkich tych krajach z wyjątkiem Hiszpanii do 2006 roku musi być zrealizowana pierwsza grupa celów. Trzeba w tym miejscu wspomnieć, że Fundusz Spójności wnosi znaczący wkład jeśli chodzi o pokrycie kosztów – ponad 200 milionów euro rocznie – co stanowi 75% wszystkich kosztów (zobacz „Inwestycje Funduszu Spójności w środowisko naturalne i zarządzanie odpadami”). Powoduje to, że koszty w tych krajach są niższe niż gdziekolwiek indziej.

Ponadto, kraje te czerpią korzyści z relatywnie dużego ograniczenia składowania odpadów na wysypiskach oraz utworzenia 46 000 nowych miejsc pracy w zarządzaniu podobnymi programami w dziedzinie ochrony środowiska (4000 w Irlandii, 9000 w Portugalii, 10 000 w Grecji, 23 000 w Hiszpanii).

Produkcja odpadów w państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Sytuacja w państwach kandydujących z Europy Środkowej i Wschodniej jest podobna do sytuacji krajów objętych Funduszem Spójności. Produkcja odpadów komunalnych jest niska (około 70% średniej w UE) ale szybko rośnie (szacuje się, że wzrośnie o 50% w okresie 1995-2010). Ponadto wskaźnik odpadów składowanych na wysypiskach jest wysoki (przeciętnie 80% lub więcej). Problem jest szczególnie poważny w Polsce, gdzie prawie 99% odpadów składowanych jest na wysypiskach, które zajmują łącznie 3020 hektarów i obejmują m.in. wysypywanie na składowisko 1000 ton niebezpiecznych odpadów medycznych (po spaleniu) rocznie. Odzwierciedla to typowy problem dla wielu kandydujących krajów, w których wysypiska śmieci nie spełniają standardów bezpieczeństwa UE.

Innym problemem są odpady odziedziczone po wcześniejszej działalności, zarówno militarnej jak i przemysłowej. Na przykład produkcja oleju skalnego w Estonii w ciągu ostatnich 60 lat pozostawiła hałdy zniszczeń wysokie na 100 metrów, które nie tylko psują krajobraz, ale także zanieczyszczają wody gruntowe. Zniszczenia wywołane produkcją oleju skalnego stanowią główne wyzwanie dla

polityki ochrony środowiska ponieważ mogą mieć wpływ na spadek poziomu rozwoju regionalnego oraz dostaw energii.

Podobne wnioski dotyczą też krajów kohezyjnych. Mimo, że produkcja odpadów w tych krajach jest mniejsza niż w UE to będą one musiały przeznaczyć równie dużo środków finansowych w przeliczeniu na jednego mieszkańca, ile wynosi średnia w UE, celem wdrożenia dorobku prawnego UE (acquis) w dziedzinie ochrony środowiska. Fundusz Spójności oraz ISPA (przedakcesyjny instrument strukturalny) z pewnością będą miały tu swój znaczący udział finansowy. Jeśli chodzi o politykę zatrudnienia to prognozy obecnych Państw Członkowskich sugerują, że przyjęcie dorobku prawnego UE może spowodować stworzenie 50 000 nowych miejsc pracy w krajach kandydujących.

Polityka europejska w dziedzinie wody.

Poprawa jakości wód wymagać będzie obciążenia budżetu kwotą 260 miliardów złotych. Suma ta będzie potrzebna w ciągu najbliższych 20 lat celem wprowadzenia w życie 10 dyrektyw dotyczących środowiska naturalnego. Istnieje nadzieja, że będzie to miało istotny wpływ na osiągnięcie spójności.

Jednym z wymogów polityki gospodarowania wodą warunkującym ten efekt jest określenie roli władz publicznych w kwestii egzekwowania płatności za spowodowane zanieczyszczenia. Zasadę „kto zanieczyszcza ten płaci” wprowadza się w życie bardziej systematycznie i możliwe jest powstanie znacznej redystrybucji kosztów pomiędzy zarówno regionami jak i grupami społecznymi.

Powołując się na analizy Komisji,⁷ można wskazać cztery elementy prawodawstwa unijnego w dziedzinie ochrony wody, które mogłyby mieć wpływ na proces dochodzenia do spójności:

- Dyrektywa ramowa w dziedzinie ochrony wody,
- Dyrektywa w dziedzinie ochrony wody pitnej,
- Dyrektywa w dziedzinie ścieków komunalnych,
- Dyrektywa w dziedzinie azotanów.

Powyższe dyrektywy przedstawione są poniżej.

Dyrektywa ramowa w dziedzinie ochrony wody.

Została przyjęta w 2000 roku zastępując poprzednie dyrektywy. Wpłynęła ona na poprawę zasad standaryzacji oraz wprowadziła pewne zmiany, przekazując planowanie polityki specyficznym podmiotom, odpowiedzialnym za stan rzek, a nie podmiotom administracji państwowej (np. władzom miejskim). Kluczową sprawą dla osiągnięcia spójności jest konieczność zwiększenia udziału użytkowników w pokrywaniu kosztów uzdatniania wody, zgodnie z zasadą „trujący płaci”.

Obecnie udział w pokrywaniu kosztów jest niski, szczególnie w krajach kohezyjnych oraz w przypadku producentów rolnych. Wyeliminowanie istniejących, wzajemnych subsydiów mogłoby mieć negatywny wpływ na proces spójności. Mimo, że obecna struktura wzajemnych subsydiów między gospodarstwami domowymi, rolnictwem i przemysłem jest skomplikowana i różna w zależności od regionu to można wyciągnąć kilka ogólnych wniosków.

Całkowite pokrywanie kosztów przez gospodarstwa domowe spowoduje spadek ich dochodów o około 1,7% w krajach objętych Funduszem Spójności w przeciwieństwie do ogólnej średniej w pozostałych Państwach Członkowskich, która wzrośnie o 0,2%.

Jednakże są to oszacowania maksymalne, ponieważ dyrektywa zakłada jedynie wzrost udziału w kosztach a nie pełne pokrywanie kosztów. Fundusz Spójności pokryje dużą część kosztów inwestycji w poprawę sieci wodociągowych i kanalizacyjnych. Przerzucenie kosztów z podatników na gospodarstwa domowe będzie oznaczało, że pewne grupy użytkowników włączając w to osoby o

niskich dochodach, rodziny wielodzietne oraz mieszkających w małych i odległych społecznościach, będą płaciły więcej niż obecnie.

Pokrywanie kosztów dostaw wody przez przemysł jest wyższe niż w przypadku gospodarstw domowych, a w większości Państw Członkowskich koszty te są pokrywane w całości. Wyjątkiem są tu kraje kohezyjne, ponieważ żaden z nich nie przerzuca pełnych kosztów dostaw na przemysł. Takie ewentualne przejście mogłoby w przypadku przemysłu prawdopodobnie podwyższyć koszty dostaw wody ale i tak nie będzie to miało znaczącego wpływu na jego konkurencyjność.

Udział w kosztach dostarczania wody jest obecnie najniższy wśród producentów rolnych i niewiele państw przerzuca na nich pełny koszt, szczególnie w zakresie publicznych systemów nawadniających. W rezultacie, wpływ pełnej partycypacji będzie prawdopodobnie znaczący w przypadku obszarów wiejskich, szczególnie tam gdzie uprawy wymagają dużej ilości wody. Wykorzystanie Funduszu Spójności może ograniczyć część z tych negatywnych efektów, ale oprócz tego trzeba przede wszystkim dążyć do zwiększania efektywnego zużycia wody.

Dyrektywa dotycząca wody pitnej.

Głównym powodem rewizji Dyrektywy dotyczącej wody pitnej jest zmniejszenie dozwolonego poziomu ołowiu w wodzie. Niemożliwe jest osiągnięcie nowych standardów jeśli woda dostarczana jest przez rury ołowiane. Na szczęście nie jest to regułą w przypadku najslabiej rozwiniętych Państw Członkowskich, dlatego koszty wdrażania tej Dyrektywy są tu niższe niż w innych krajach.

W Państwach Członkowskich zanieczyszczenia związkami ołowiu są wyższe w regionach najslabiej rozwiniętych. Jeżeli koszty poprawy i unowocześnień są ponoszone na poziomie państw wtedy ma to pozytywny wpływ na proces spójności regionalnej. Co więcej, obserwuje się także pozytywny wpływ na spójność społeczną, chociaż problemy zdrowotne spowodowane zanieczyszczeniem związkami ołowiu w większym stopniu dotyczą ludzi biednych, starszych oraz dzieci, częściowo dlatego, że są oni bardziej wrażliwi, lub też z powodu warunków w jakich żyją (stare domy usytuowane w pobliżu źródeł zanieczyszczenia ołowiem, brak filtrowanej lub butelkowanej wody pitnej).

Spełnienie wymogów Dyrektywy dotyczącej wody pitnej należy do jednego z ważniejszych wyzwań jakiego sprostać muszą kraje kandydujące. W wielu krajach, jak np. w Estonii, Litwie, Łotwie, Rumunii, Słowacji ponad 20% populacji nie jest objęta systemem wodociągów dostarczających wodę pitną. Inwestycje są również konieczne dla poprawy jakości wody pitnej. – prawie 25% ludności na Węgrzech jest zaopatrywana w wodę pitną, która nie spełnia unijnych standardów. Przewiduje się, że dla osiągnięcia tych standardów w krajach kandydujących potrzebne są nakłady finansowe w wysokości 13 – 17 miliardów euro.

Dyrektywa w dziedzinie oczyszczania ścieków komunalnych.

Ta Dyrektywa postrzegana jest jako najbardziej kosztowna jeśli chodzi o wprowadzenie jej w życie. Wymagać będzie ona nakładów w wysokości około 150 miliardów euro z 260 miliardów oszacowanych jako wydatki niezbędne dla EU 15 do wprowadzenia w życie dyrektyw kluczowych dla środowiska. Dyrektywa ta wymaga też największych inwestycji w krajach ubiegających się o członkostwo, w wysokości 27 – 33 miliardów euro w zależności od potrzeb poszczególnych państw. Wpływ na spójność wynika z dodatkowych przedsięwzięć w dziedzinie budowy i eksploatacji systemu oczyszczania ścieków.

Istnieją poważne różnice wśród Państw Członkowskich w oszacowaniu kosztów wdrażania tej Dyrektywy. Różnice te są odzwierciedleniem poziomu zaawansowania poszczególnych krajów jeśli chodzi o realizację polityki ochrony środowiska. Niektóre z nich wykorzystują bardziej zaawansowane technologie oczyszczania ścieków oraz ochrony środowiska naturalnego. Ten pierwszy czynnik podnosi koszty w krajach kohezyjnych ze względu na podwyższające się wciąż standardy, podczas gdy drugi czynnik ogranicza koszty dzięki relatywnie wysokiej zdolności asymilacyjnej środowiska naturalnego.

Jednakże ze względu na fakt, że prawie jedna czwarta koniecznych inwestycji finansowana jest z Funduszu Spójności (a fundusze strukturalne mają podobny wkład w finansowanie inwestycji we wschodnich Niemczech), ciężar kosztów poniesionych przez kraje kohezyjne będzie ograniczony. Wymagane inwestycje prawdopodobnie zwiększą znacznie zatrudnienie, szczególnie w budownictwie, gdzie bezpośrednim skutkiem⁸ będzie wzrost produkcji o 2%, co oznacza zwiększenie zatrudnienia do 200 tysięcy. W większości tych krajów prawdopodobnie pojawi się zjawisko przepływu tych korzyści za granicę z powodu małych możliwości technologicznych w dziedzinie oczyszczania wody oraz podejścia ekologicznego ich przemysłów. Tak więc, większość korzyści prawdopodobnie będzie przejęta przez firmy z bardziej zamożnych Państw Członkowskich.

Przewiduje się, że wpływ wdrażania tej Dyrektywy na spójność będzie pozytywny, chociaż mógłby być wyższy gdyby doszło do rozwoju branży usług ekologicznych w krajach korzystających z Funduszu Spójności.

Dyrektywa dotycząca azotanów.

Dyrektywa ta została przyjęta w 1991 r. ale dopiero teraz jest ona wdrażana, co jest odzwierciedleniem długich i częstych opóźnień w procesie legislacyjnym w dziedzinie ochrony wody. Dyrektywa ustanawia standardy stosowania azotanów w rolnictwie i stąd ma ona wyraźne implikacje dla sektora rolnego i społeczności wiejskich.

Istnieją różne formy przedostawania się związków azotu do gleby np. poprzez nawozy sztuczne czy naturalne oraz czynniki naturalne, pochodzące zarówno z upraw jak i hodowli. Związki te przedostają się również do wód gruntowych lub do atmosfery. Problem pojawia się gdy wielkość tych azotanów przewyższa możliwości absorpcyjne środowiska naturalnego.

Dyrektywa dotycząca azotanów oddziałuje na proces spójności przynajmniej w dwojaki sposób. Po pierwsze, nie ma możliwości wprowadzenia standardów jeśli chodzi o azotany w nawozach naturalnych, co dotyczyłoby hodowców zwierząt, szczególnie prowadzących gospodarkę intensywną. W Irlandii oraz Grecji, gdzie poziom azotanów jest zbliżony do średniej UE wzrost kosztów jaki pociąga za sobą wprowadzenie tej Dyrektywy w życie będzie prawdopodobnie niewielki. W Hiszpanii i Portugalii, gdzie rolnictwo jest mniej intensywne koszty te mogą wzrosnąć, dzięki na przykład przeniesieniu tam pewnych przedsięwzięć takich jak hodowla trzody chlewnej z krajów charakteryzujących się gospodarką wysoce intensywną jak np. z Holandii.

Jednocześnie, istnieją dowody na to, że stosowanie modelowych zasad gospodarki rolnej, które są częścią tej dyrektywy, może doprowadzić do poważnego ograniczenia kosztów poprzez lepsze gospodarowania azotanami. Pomimo, że efektywność stosowania azotanów może ulec poprawie w całej UE, to największe korzyści osiągną kraje basenu Morza Śródziemnego, gdzie istnieje duże zróżnicowanie w stosowaniu azotanów nawet wśród gospodarstw o podobnym profilu.

Całkowity wpływ polityki ochrony środowiska naturalnego.

Można powiedzieć, że legislacja dotycząca środowiska w ostatecznym rozrachunku przyniesie więcej korzyści niż strat jeśli chodzi o proces dochodzenia do spójności regionalnej. Natomiast ten pozytywny efekt nie jest tak oczywisty w przypadku spójności społecznej, ale może to zostać usprawiedliwione podejmowaniem działań takich jak:

- na poziomie narodowym, kraje kohezyjne wyraźnie dzielą się korzyściami płynącymi z poprawy jakości środowiska naturalnego, co dotyczy poprawy jakości życia, , która może przyciągnąć inwestycje gospodarcze. Chociaż koszty wdrożenia prawodawstwa mogą być w kilku przypadkach wyższe niż w innych państwach, będą one w przeważającej części pokrywane przez Fundusz Spójności;

- na poziomie regionalnym najbardziej skorzystają z poprawy środowiska naturalnego obszary mniej zamożne, gdzie inwestycje takie jak np. budowa oczyszczalni ścieków zostaną sfinansowane przez Fundusz Spójności lub budżet państwowy;
- na poziomie sektorowym, w przypadku niektórych branż, koszty ulegną zwiększeniu. Najbardziej widoczne efekty pojawią się na obszarach rolniczych w bardziej zamożnych Państwach Członkowskich, a także w Hiszpanii i Portugalii. Dążenie w kierunku pełnej partycypacji w pokrywaniu kosztów dostarczania wody prawdopodobnie obciąży w dużym stopniu producentów rolnych i gospodarstwa domowe z odległych obszarów, ze względu na to, że będą musieli oni ponosić realne koszty związane z ich działalnością;
- jeśli chodzi o kwestie społeczne to koszty w wielu przypadkach mogą, przynajmniej na początku, obciążyć w nieproporcjonalnie większym stopniu mniej zamożne grupy społeczne oraz mieszkańców obszarów oddalonych, czego najlepszym przykładem będzie przesunięcie kosztów z podatników na gospodarstwa domowe w związku z Dyrektywą ramową w dziedzinie ochrony wody.

Działania podejmowane w dziedzinie ochrony środowiska mają sprzyjać zatrudnieniu. Korzyści, nawet te najdrobniejsze, są niezwykle istotne w ogólnej ilości potrzeb na rynku pracy w UE. Na przykład:

- wdrożenie unijnych regulacji prawnych w dziedzinie odpadów prawdopodobnie zwiększy zatrudnienie w krajach objętych Funduszem Spójności o 35 tysięcy w przeciągu następnych pięciu lat, oraz o 50 tysięcy w państwach kandydujących, które wdrożą w całości *acquis (dorobek prawny Wspólnoty)*;
- dyrektywa w dziedzinie oczyszczania ścieków komunalnych może przyczynić się do utworzenia 200 tysięcy nowych miejsc pracy w budownictwie oraz produkcji, zaś w przypadku regionów, w których istnieją przemysły przyjazne środowisku naturalnemu, prawdopodobnie zyski będą jeszcze większe.

Powyższe wnioski nie są do końca precyzyjne z powodu ograniczonej obecnie dostępności danych. Konieczne jest uściślenie ich do czasu następnego Raportu Spójności.

-
1. Komisja Europejska (2000) „Łączenie naszych potrzeb i obowiązków – integracja polityki dotyczącej środowiska naturalnego z polityką gospodarczą.”
 2. Europejska Agencja ds. Środowiska Naturalnego (1998) „Środowisko naturalne w Europie: druga ocena.”
 3. Ecofys, Krajowy Uniwersytet Techniczny w Atenach, AEA Technologies (2001 w przygotowaniu), „Ocena gospodarczych celów sektorowych w stosunku do zmian klimatu.”
 4. Komisja Europejska (2000), tamże.
 5. Hierarchia ta została określona w Dyrektywie 75/442/EEC w dziedzinie gospodarowania odpadami, z poprawkami naniesionymi w ramach Dyrektywy 91/156/EEC.
 6. Club Espanol de los residuos (2000), „Wpływ polityki Wspólnoty w zakresie środowiska naturalnego i odpadów na gospodarczą i społeczną spójność”.
 7. WRc (2000) „Wpływ polityk wspólnotowej w dziedzinie środowiska naturalnego i wody oraz odpadów na spójność gospodarczą i społeczną”.
 8. Wynik końcowy prawdopodobnie będzie mniejszy z powodu efektów wypierania.

II.7 Polityka w dziedzinie badań i rozwoju.

Unia Europejska staje się w coraz większym stopniu gospodarką i społeczeństwem opartym na wiedzy. Postęp naukowy ma kluczowe znaczenie dla wzrostu konkurencyjności i zatrudnienie, oraz wpływa na sposób funkcjonowania społeczeństwa jako całości.

Mimo, że znaczenie nauki zostało wyraźnie podkreślone podczas szczytu Rady Europejskiej w Lizbonie w lutym 2000 r, badania naukowe ujawniają w Europie pewne kontrasty. Niezaprzeczalnym jest fakt, że występuje wzmocnienie pewnych dziedzin, ale także widoczne są pewne słabości w innych, na co wskazuje deficyt w handlu produktami o wysokiej technologii wynoszący ponad 20 miliardów euro. To z kolei, jest odzwierciedleniem niższego poziomu wydatków przeznaczanych na badania i rozwój w UE (1,8% PKB) w porównaniu z USA (2,8%) i Japonią (2,9%), mniej dynamicznym otoczeniem dla innowacji i niespójnego systemu badań naukowych (podzielonego między 15 Państw Członkowskich).

W związku z powyższym Komisja Europejska potwierdziła konieczność utworzenia „Europejskiej Przestrzeni Badań Naukowych w celu poprawy istniejącej sytuacji”.¹

Regionalny wymiar Europejskiej Przestrzeni Badań Naukowych.

W związku z ustaleniami Komisji Europejskiej dotyczącymi utworzenia Europejskiej Przestrzeni Badań Naukowych, Państwa Członkowskie muszą jeszcze raz dokładnie rozważyć swoje polityki w dziedzinach: finansów, zasobów ludzkich, związków pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym, stworzenia wspólnych zasad sprawozdawczości, oraz aspekt regionalny. Jeśli chodzi o kwestie regionalne, to Komisja podkreśliła znaczenie prowadzenia badań i stworzenia warunków dla ich „rzeczywistego podziału terytorialnego” w kontekście geograficznym, społecznym oraz ekonomicznym.² Stąd zachęca ona decydentów na wszystkich szczeblach do rozważenia wyzwań dla regionów jakie stawia utworzenie Europejskiej Przestrzeni Badań oraz korzyści jakie regiony mogą czerpać z tych przedsięwzięć.

Działania podejmowane na poziomie regionalnym.

Władze regionalne i lokalne wspierają badania, rozwój technologiczny i innowacyjność. Szacuje się, że środki finansowe jakie przeznaczają one co roku na ten cel są prawie 1,5 razy większe od łącznych wydatków w ramach Programu Ramowego UE (4,5 miliarda euro w porównaniu z 3 miliardami euro), z których ponad 90% wydawana jest na poziomie regionu.³

Władze te stawiają przed sobą zadanie stworzenia połączeń pomiędzy firmami, które są niezbędne dla procesu innowacji, zamożności i zatrudnienia. Tworzenie sieci przepływu wiedzy pomiędzy firmami, które łączą system naukowy z potrzebami przemysłu i usług jest łatwiejsze do zorganizowania na poziomie lokalnym i regionalnym.

Władze regionalne są też jak najbardziej odpowiednie aby dokonać przeglądu najlepszych praktyk oraz wskazania innych regionów, z którymi mogą owocnie współpracować, takie jak te tworzące sieć „czterech regionalnych motorów wzrostu,”- Badenia Wirtembergia, Rodan-Alpy, Lombardia i Katalonia, oraz sąsiadujące obszary takie jak Bruksela, Flandria, Kent, Walonia i Nord-Pas-de-Calais. Współpraca taka pomoże wzmocnić zdolności regionów w dziedzinie badań i innowacji poprzez sprzyjanie komplementarności i specjalizacji różnego typu przedsięwzięć, oraz poprzez zachęcanie do szybkiego upowszechniania wiedzy.

Stąd poprzez realizację własnych interesów, władze regionalne mogą przyspieszyć utworzenie Europejskiej Przestrzeni Badań Naukowych oraz zapewnić jej efektywność i konsekwentny rozwój.

Utworzenie Europejskiej Przestrzeni Badań nie ogranicza się tylko do centralnych oraz najbardziej konkurencyjnych regionów. Dostępne instrumenty, takie jak Program Ramowy czy fundusze strukturalne oraz działanie na poziomie lokalnym i regionalnym, powinny być stosowane razem, w sposób bardziej spójny, każdy w zależności od celów, umożliwiając w ten sposób wszystkim regionom pełne uczestnictwo w tej Przestrzeni.

Powiązania i promowanie specjalizacji międzyregionalnej.

Ogłoszone przez Komisję „Wytyczne w Dziedzinie Badań w UE (2002-2006)”, w październiku 2000 roku, określają sposoby uczestniczenia regionów w Europejskiej Przestrzeni Badań oraz wyznaczają cele Wspólnoty w pięciu głównych obszarach jakimi są : badania, innowacja, małe i średnie przedsiębiorstwa, rozwój zasobów ludzkich, oraz powiązania pomiędzy nauką, społeczeństwem i obywatelami.⁴

Wskazuje to na trzy kluczowe zagadnienia, które należy wziąć pod uwagę w tym względzie: spójność europejskiej współpracy w dziedzinie nauki i technologii, międzynarodowy wymiar projektów, oraz aspekt regionalny. To także podkreśla znaczenie działań, które będą sprzyjały pełnemu wykorzystaniu potencjału regionów poprzez tworzenie połączeń z wykorzystaniem cech geograficznych i specjalizacji regionów.

Państwa Członkowskie określiły sposób, w jaki postrzegają regionalny wymiar Europejskiej Polityki Badań w listopadowej rezolucji Rady ds. Badań:

„Rada Unii Europejskiej: ... podkreśla znaczenie promowania nauki i postępu technologicznego we wszystkich regionach Państw Członkowskich oraz państwach uczestniczących, w tym wymiar ponad - graniczny, zarówno w ramach Europejskiej Przestrzeni Badań, w przyszłych programach ramowych oraz innych inicjatywach wspólnotowych w tej dziedzinie.”

W związku z powyższym znaczenia nabierają następujące kwestie:

- wpływ europejskich konsorcjów naukowo- badawczych na proces kształcenia;
- mobilność naukowców jako pośredni mechanizm wymiany wiedzy;
- naukowy wymiar działalności badawczo-rozwojowej.

Współfinansowanie projektów badawczo-rozwojowych w Czwartym Programie Ramowym.

Najważniejszym mechanizmem w finansowaniu przez UE przedsięwzięć w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego jest „plan podziału kosztów” w programach ramowych, który jest kontraktem na projekty zawierającym pomiędzy Komisją a uczestnikami. Zachęca to organizacje naukowe z różnych krajów członkowskich do wymiany wiedzy oraz do wspólnego rozwijania wiedzy i know – how. Uczestnictwo reprezentantów z krajów objętych Funduszem Spójności i regionów z Celu 1 jest zatem sposobem na poprawę dostępu do wiedzy na tych obszarach.

Szczegółowa analiza wpływu polityki w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego na regiony nie jest jeszcze możliwa ponieważ dane dotyczące geograficznego rozkładu wydatków w ramach Czwartego Programu Ramowego (FP4) nie zostały jak dotąd opublikowane. Niektóre państwa dysponują pewnymi danymi, ale nie dotyczą one wszystkich krajów i regionów i nie są oparte na oficjalnej europejskiej statystyce lecz na statystykach krajowych . Niniejsza analiza koncentruje się więc na dostępnych wskaźnikach.

Zestawienie liczby uczestników ze wskaźnikami narodowych możliwości w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, takich jak liczba personelu badawczo-naukowego w poszczególnych

państwach, wskazuje, że kraje kohezyjne dobrze sobie radzą w tym względzie, a Grecja, Irlandia i Portugalia zajmują czołowe miejsca. Jednakże bliższa analiza wskazuje na to, że udział ten dotyczy głównie obszarów wokół miast stołecznych. Z drugiej strony, koncentracja ta wydaje się zmniejszać wraz z rosnącym udziałem pozostałych regionów w tych państwach.

Udział w FP4 oraz liczba projektów z regionów objętych Celem 1 funduszy strukturalnych oraz krajów kohezyjnych zwiększyły się w latach 1995-2000. Liczba projektów z udziałem przynajmniej jednego partnera z regionu Celu 1 wzrosła z 27% w 1994 r. do 41% w 1998 r. Ogólna liczba uczestników (tj. liczba występowania współudziałów w projektach) z regionów z 1 Celu w FP4 wzrosła z 1705 w 1995 r. do 4067 w 1998 r., mimo, że w ujęciu realnym wskaźnik ten zmniejszył się nieznacznie z 16% w 1995 roku do niespełna 15% w 1998 roku. Analiza tych danych wskazuje, że istnieje pozytywny związek między zakresem, do jakiego organizacje z poszczególnych regionów uczestniczyły w Programie Ramowym a wskaźnikami możliwości badawczo-rozwojowych, takimi jak wydatki na badania i rozwój technologiczny oraz liczebność kadry naukowo - badawczej.

Zachęcanie małych i średnich przedsiębiorstw do uczestnictwa w Programie Ramowym spowodowało faktyczny wzrost ich udziału. Jednakże brak oficjalnych statystyk dotyczących rodzaju uczestników na poziomie regionalnym NUTS 2I oznacza, że nie jest możliwe zweryfikowanie czy ma to pozytywny wpływ na regiony objęte Celem 1. Mimo to jednak, analiza uczestników, przeprowadzona jako część Pięcioletniej Oceny Europejskich Programów Badawczo-Rozwojowych (1995-1999) wskazuje, że w Irlandii i Hiszpanii, reprezentacja małych i średnich przedsiębiorstw była wyższa od przeciętnej w UE.

Od 1994 r. państwa Europy Środkowej i Wschodniej uczestniczyły w programie INCO-COPERNICUS. (Udział INCO w krajach Europy Środkowej w ramach FP4 wyniósł łącznie 78,3 milionów ECU.) Potrzeba wzmocnienia powiązań z istniejącym sektorem badawczo-rozwojowym w państwach kandydujących jest ważna dla ochrony i wzmocnienia ich naukowego i technologicznego potencjału, a INCO zapewnił im znakomitą podstawę, wsparcie oraz wskazówki.

Uczestnictwo w FP4 było istotne dla pogłębienia współpracy między Państwami Członkowskimi UE. W wyniku działań UE w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego w ciągu 8 lat, w latach 1987 - 1995, miało miejsce 150 tysięcy form współpracy między dużymi firmami, małymi i średnimi przedsiębiorstwami, uniwersytetami oraz publicznymi i prywatnymi ośrodkami badawczymi. Po 1995 roku w ramach FP4 liczba przykładów współpracy znacznie się zwiększyła do 113990 w 1996 roku i 78300 w 1998 roku, a różnica ta odzwierciedla cykl wdrożeniowy.

Taka współpraca w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego jest jednym z najbardziej bezpośrednich sposobów, dzięki którym wiedza, zarówno nieoficjalna jak i skodyfikowana, przekazywana jest pomiędzy różne organizacje z różnych państw europejskich. Zgodnie z tym, każde zwiększenie form współpracy obejmujących organizacje z krajów objętych Funduszem Spójności pomaga w likwidowaniu różnic w dostępie do *know-how* w całej UE. W czasie trwania Czwartego Programu Ramowego sieć współpracy różnicowała się z każdym rokiem, nie wykazując jednak żadnego wyraźnego trendu. Można powiedzieć, że połączenia powstające pomiędzy czterema krajami kohezyjnymi i 11 Państwami Członkowskimi stanowiły przeciętnie 22,2% ogólnej wielkości tworzonej co roku. Jest to przejawem pozytywnego, stymulującego wpływu Programu Ramowego w stosunku do regionów zacofanych (tabela 8).

Tabela 8 Powiązania tworzone pomiędzy krajami objętymi Funduszem Spójności, a pozostałymi Państwami Członkowskimi UE w latach 1995-1998				
	% łącznie			
	1995	1996	1997	1998
Grecja	4,5	6,6	5,5	6,2
Hiszpania	6,1	12,1	11,5	10,2
Irlandia	2,2	3,3	2,8	3,2
Portugalia	2,5	3,9	4,0	4,0

Jednocześnie okazało się, że organizacje z krajów objętych Funduszem Spójności, uczestniczące w projektach w większym stopniu niż organizacje z pozostałych państw. Sondaż dotyczący uczestników w FP4 wskazuje, że uczestnicy z Grecji, Hiszpanii i Portugalii odnieśli większe korzyści w zakresie wpływu na ich pozycję naukową i technologiczną oraz wydajność i zatrudnienie. Z drugiej strony, uczestnicy z Irlandii byli ogólnie mniej zadowoleni z wpływu programu na ich naukową i technologiczną pozycję.

Mobilność jako czynnik wspomagający postęp naukowo – techniczny.

Celem programu Komisji Europejskiej „Rozwój potencjału ludzkiego i podstaw wiedzy społeczno-ekonomicznej” jest zwiększenie mobilności naukowców w całej UE. Na podstawie kilku analiz można stwierdzić, że państwa objęte Funduszem Spójności są dobrze reprezentowane w programach takich jak Szkolenie i Mobilność Naukowców (TMR) w ramach Czwartego Programu Ramowego, oraz posiadają relatywnie wysoki odsetek swoich naukowców otrzymujących wsparcie naukowe z tzw. „centrów doskonalenia” z innych Państw Członkowskich. Największe wsparcie pochodzi z Wielkiej Brytanii oraz Francji. Możliwość zdobycia przez młodych naukowców doświadczenia w instytucjach badawczych, ma niepodważalne znaczenie dla rozwoju ich kariery i jest istotnym czynnikiem polityki rozwoju badań i technologii.

Rozpatrując wpływ mobilności i spójności, należy wziąć pod uwagę dwie kwestie:

- możliwość zwiększenia mobilności naukowców w UE nie powinna powodować odpływu naukowców ze słabiej rozwiniętych regionów do tych o największym potencjale badawczo-naukowym. Mając na uwadze brak odpowiednich kwalifikacji w wielu krajach Europy i zwiększające się zapotrzebowanie na wysoko wykwalifikowaną kadrę naukową, problem ten prawdopodobnie ulegnie zaostrzeniu. System grantów zwrotnych dla naukowców, który pomaga naukowcom z mniej zamożnych regionów powrócić do ich domów jest odpowiedzią na ten problem, pomimo, że tylko 6% naukowców z mniej zamożnych regionów, objętych programem Szkolenia i Mobilności Naukowców (TMR) spełniła wymogi tego projektu. Skutki przepływu naukowców pomiędzy różnymi regionami UE w ramach programów takich jak TMR nie zostały jednak jeszcze zbadane;
- analiza wydatków ponoszonych z funduszy strukturalnych na badania i rozwój wskazuje, że związek pomiędzy wzrostem środków przeznaczanych na badania i rozwój oraz zwiększaniem się kadr naukowo – badawczych w regionach Celu 1, a możliwościami innowacyjnymi dla przedsiębiorstw tam usytuowanych nie zawsze jest regułą. Różnica między państwową działalnością badawczo-rozwojową a potrzebami firm jest szczególnie duża w tych regionach. Poprawa perspektyw międzynarodowej kariery dla młodych naukowców prawdopodobnie nie będzie miała niestety większego wpływu na „zdolności absorpcyjne” regionu w krótkim okresie czasu.

Jak wspomniano wcześniej, istnieje pozytywny związek między wskaźnikiem udziału w projektach badawczo-rozwojowych UE a potencjałem badawczo-rozwojowym regionu, mierzonym, na przykład, w postaci liczebności kadry naukowo - badawczej w całej populacji. Wskazuje to, że długookresowa strategia inwestowania w ludzi zwiększy możliwości współpracy w międzynarodowych projektach badawczych i technologicznych. Stąd państwa objęte Funduszem Spójności i regiony zacofane powinny podjąć wysiłek w celu stworzenia dobrych warunków kariery dla naukowców i przeciwdziałania tym samym ich odpływowi.

Ostatnie zmiany w polityce badań i rozwoju technologicznego.

Piąty Program Ramowy (FP5) stanowi kontynuację przemian od polityki zorientowanej wyłącznie na technologię do polityki, której podstawą jest innowacyjność. Istotnie, poprzedni Program Ramowy wyróżnił pewne obszary w dziedzinie nauki i technologii, w których konieczne było wzmocnienie

potencjału, podczas gdy FP5 rozpoczyna od uznania za najważniejsze problemów społecznych, które nauka i technologia mogą pomóc rozwiązać. Oceniając pierwszą fazę FP5 stwierdzono, że należy poświęcić większą uwagę aspektom społecznym i gospodarczym. W zasadzie sposób w jaki sformułowane są cele FP5 pozwala na zwrócenie większej uwagi nie tylko na sam rozwój nauki, ale też na kwestię rozprzestrzeniania się wiedzy tak aby tworzyć możliwości dla jej absorpcji.

Program horyzontalny „Promowanie innowacji i zachęcanie do udziału małych i średnich przedsiębiorstw” rozszerzył grupę docelową, którą stanowią nie tylko producenci technologii zaawansowanych (high – tech), ale także firmy, dla których początkowe wejście do Programu Ramowego było utrudnione. Celem programu jest likwidacja barier w dostępie do innowacji dla firm z regionów słabiej rozwiniętych oraz z sektorów tradycyjnych. Jednocześnie dostęp do informacji dla potencjalnych uczestników uległ poprawie dzięki istnieniu takich ośrodków jak: Ośrodki Promocji Innowacji, Krajowe Punkty Kontaktowe, bardziej dostępne Pakiety Informacyjne itd. O ile głównym kryterium uczestnictwa w FP5 pozostają osiągnięcia w dziedzinie nauki i technologii to istnieją pewne elementy programu, które umożliwiają uczestnikom osiągnięcie takiego poziomu w przyszłości.

Krajom kandydującym z Europy Środkowej i Wschodniej zapewniono pełny dostęp do FP5, co powinno umożliwić im kontynuację współpracy ze wspólnotowymi ośrodkami naukowo – badawczymi oraz pomóc im w pokonaniu luki technologicznej, która istnieje między nimi, a wiodącymi państwami europejskimi.

Wpływ przedsięwzięć w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego.

UE odgrywa główną rolę w promowaniu najlepszych praktyk w polityce badawczo-rozwojowej poprzez pomoc w tworzeniu „Europejskiej Wspólnoty Badań, Technologii, Rozwoju i Innowacji,” w ramach której współpracować mogą oraz wymieniać poglądy decydenci, naukowcy, oraz inne zainteresowane strony, zarówno w sposób formalny jak i nieformalny, poprzez oficjalne komitety doradcze, specyficzne programy badawczo-rozwojowe oraz politykę wymiany pomysłów i inicjatyw. Poprzez uczestnictwo w takich inicjatywach polityka UE pośrednio przyczynia się do zmniejszania luki badawczo-rozwojowej i innowacyjnej między Państwami Członkowskimi i regionami. Wpływ polityki UE na zmiany kulturowe przyczynił się także do poprawy procesu jej planowania.

Ponadto, inicjatywy takie jak na przykład Regionalne Plany Technologiczne (RTP), Regionalne Strategie Innowacyjne (RIS), Regionalne Strategie Przepływu Innowacji i Technologii oraz Infrastruktury (RITTS) i Międzyregionalne Projekty Innowacji stworzone wspólnie przez Dyrekcje Generalne ds. Polityki Regionalnej i ds. Przedsiębiorczości pomogły nadać wyższą rangę innowacyjności w planach polityk regionalnych w ponad 100 regionach. Projekty te stymulują powstanie stałych i trwałych procesów w tychże regionach i stąd przygotowały grunt dla dalszej decentralizacji polityk badawczo-rozwojowych na szczeblach regionalnych. Harmonizacja systemu planowania polityki badawczo-rozwojowej oraz efektywne wykorzystanie funduszy strukturalnych dla realizacji tych celów jest niezbędne do osiągnięcia sukcesu.

Wniosek: postęp w zwiększaniu wpływu polityki UE w dziedzinie badań i rozwoju na spójność społeczną i gospodarczą.

Polityka UE w dziedzinie badań i rozwoju zwiększyła swoje wsparcie dla tych podmiotów, które angażują się w badania i rozwój technologii w krajach objętych Funduszem Spójności, oraz w regionach słabiej rozwiniętych i państwach kandydujących. Brak danych statystycznych na temat finansowania stwarza możliwość bardziej swobodnego ich kształtowania w przyszłości. Jednakże, zwiększająca się liczba projektów z udziałem regionów objętych Celem 1 oraz stypendia naukowe dla krajów kohezyjnych uczestniczących w programach Mobilności Czynnika Ludzkiego w Europie mają pozytywny wpływ na zmniejszenie się regionalnych nierówności. Ponadto, rozmaite przedsięwzięcia pomogły poprawić efektywność polityk w dziedzinie innowacji w kilku słabiej rozwiniętych regionach.

Państwa kandydujące czerpią korzyści z uczestniczenia w programie INCO w zakresie rozwoju i zarządzania konsorcjami naukowo - badawczymi oraz dzięki nawiązywaniu współpracy z różnymi organizacjami w ramach UE. Korzyści te wynikają również z ich udziału w tworzeniu pewnych propozycji w dziedzinie badań i rozwoju w UE. W przyszłości kraje te będą mogły czerpać większe korzyści z tytułu pełnego członkostwa w FP5, pomimo, że większość państw nie posiada możliwości uczestniczenia w tym programie we wszystkich dziedzinach. Dotychczas to głównie instytuty badawcze brały udział w projektach badawczo - rozwojowych, a planuje się także udział sektora przedsiębiorczości. Dostrzeżenie pozytywnych efektów w dziedzinie konkurencyjności i spójności gospodarczej będzie wymagało więcej czasu niż to miało miejsce w obecnych regionach Celu 1.

Ponadto, polityka w dziedzinie badań i rozwoju w UE przyjęła podejście ukierunkowane w większym stopniu na innowację niż na udoskonalanie technologii jako takiej, co w rezultacie dało możliwość dokładniejszego sprecyzowania braków i słabości w regionach mniej rozwiniętych. Regionalny wymiar polityki badawczo-rozwojowej został dokładanie określony w inicjatywie „W kierunku Europejskiej Przestrzeni Badań”. Poprawa wzajemnych powiązań pomiędzy funduszami strukturalnymi, a polityką badawczo-rozwojową jest istotne dla przyspieszenia procesu rozwoju regionów zacofanych i dorównania ich do poziomu UE.

Fundusze strukturalne mogą zapewnić konieczne wsparcie dla firm i instytutów badawczych tak, aby w przyszłości mogły one na równych zasadach uczestniczyć w programach badawczo-rozwojowych w UE. Ponadto, należy poddać szczegółowej analizie i uporządkować warunki dla rzeczywistej regionalizacji polityk badawczych (tj. lepsze dostosowanie tych regionów w kontekście geograficznych, społecznych i ekonomicznych uwarunkowań). Może to stworzyć nowe możliwości dla integracji polityk w różnych dziedzinach w postaci regionalnych lub międzyregionalnych programów rozwoju oraz wzmocnić ich wzajemne powiązania.

-
1. „W kierunku Europejskiej Przestrzeni Badań”, COM(2000)6, 18 stycznia 2000.
 2. Analiza taka została rozpoczęta w grudniu 2000 r.: „Udział regionów w Europejskiej Przestrzeni Badań: określenie terytorialnych warunków w celu zoptymalizowania tworzenia i transferu wiedzy w Europie,” Price Waterhouse Coopers.
 3. „Rola władz lokalnych i regionalnych w dziedzinie badań, rozwoju technologicznego i innowacji,” październik 2000, Bannock Consulting Ltd.
 4. „Europejska Przestrzeń Badań, a rzeczywistość: wytyczne dla działalności Unii Europejskiej w dziedzinie badań (2002-2006),” COM(2000)612, 4 października 2000.

II. 8 Polityka transportowa

Polityka transportowa w kontekście rozwoju regionalnego.

Wspólna Polityka Transportowa miała ogromny wpływ na rozwój Unii Europejskiej w poprzedniej dekadzie. Zapewnienie wysokiej jakości usług transportowych oraz infrastruktury jest istotnym warunkiem dla umożliwienia regionom korzystania ze wszystkich dobrodziejstw jakie niesie za sobą Jednolity Rynek. Otwarcie rynków przyczyniło się do spadku cen oraz do zmniejszenia dystansu obszarów peryferyjnych. Oczywiście spowodowało to również wzrost natężenia ruchu drogowego, który obecnie jest zbyt przeciążony oraz ma negatywne konsekwencje dla środowiska naturalnego.

Natężenie ruchu drogowego zwiększyło się bardziej w krajach kohezyjnych niż w pozostałych krajach Unii, głównie z powodu transportu pasażerskiego, który mierzony liczbą samochodów, wzrósł dwukrotnie. Wspólnota dokonała znacznych inwestycji w infrastrukturę, gdzie „fundusze transportowe” (Sieć Transeuropejska – TEN – linia budżetowa w zakresie transportu) były wykorzystywane w połączeniu z funduszami strukturalnymi tak, aby w jak najlepszym stopniu zapewnić rozwój infrastruktury w regionach. Rewizja Wspólnej Polityki Transportowej ma na celu określenie sposobów poprawy zarówno jakości transportu jak i świadczonych usług transportowych.

Wspólna Polityka Transportowa w latach 90-tych.

Lata 1992-2000 to bardzo owocny okres jeśli chodzi o osiągnięcia w dziedzinie Wspólnej Polityki Transportowej. Liczba oferowanych usług transportowych, szczególnie drogowych i samolotowych, wzrosła znacząco, a wzrostowi temu towarzyszył spadek cen realnych. W 1998 r. usunięto całkowicie przestarzałe ograniczenia w transporcie drogowym. Otwarcie rynków powietrznych zwiększyło ilość lotów i obniżyło ceny. Główne obszary, w których osiągnięty został postęp to:

- połączenie krajowych sieci transportowych, szczególnie poprzez rozwój sieci transeuropejskich, które znacząco poprawiły połączenia komunikacyjne między krajami kohezyjnymi, a pozostałymi państwami Unii. Rozbudowa super szybkich połączeń kolejowych poprawiła połączenia między wieloma regionami. Ponadto, utworzono nowy fundusz ISPA w celu finansowania projektów infrastrukturalnych w państwach ubiegających się o członkostwo;
- zniesienie biurokratycznej kontroli oraz techniczna standaryzacja sprzętu transportowego spowodowały zmniejszenie kosztów (poprzez efekt skali) oraz usunięcie barier przestrzennych dla operacji międzynarodowych;
- zasięg sieci kolejowych pociągów szybkobieżnych będzie się rozszerzał.

Jednakże pojawiły się również negatywne aspekty. W szczególności nasilenie ruchu oraz związane z tym korki na obszarach zurbanizowanych i wzdłuż głównych szlaków międzynarodowych zwiększyły się dramatycznie w ciągu ostatniej dekady.

Transport stale i systematycznie rozwijający się.

W latach dziewięćdziesiątych kwestia systematycznego rozwoju transportu zyskała na znaczeniu. Zgodnie z Artykułem 6 Traktatu sprawy dotyczące środowiska naturalnego zostały włączone do polityki wspólnotowej w celu zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Koncepcja zrównoważonego, systematycznego rozwoju obejmuje nie tylko kwestie dotyczące środowiska naturalnego, ale ma także wymiar ekonomiczny i społeczny. Choć problematyka środowiska naturalnego jest niezwykle istotna to musi ona być postrzegana przez pryzmat konkurencyjności i społecznego dobrobytu.

Przede wszystkim transport musi być bezpieczny. Poziom bezpieczeństwa na drogach jest wciąż nie do zaakceptowania. Każdego roku na drogach UE ginie 42000 osób. W krajach kohezyjnych sytuacja ta jest gorsza niż gdziekolwiek indziej. Podczas gdy skupiają one 17% ludności UE, to przypada na nie 26% wypadków śmiertelnych, co wskazuje, że poprawie stanu dróg nie towarzyszy wzrost ich bezpieczeństwa. Bezpieczeństwo transportu morskiego także wymaga poprawy.

Postęp został osiągnięty w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego, szczególnie w zakresie poprawy czystości powietrza. Do 2010 r. dyrektywy wspólnotowe mają wpłynąć na obniżenie zanieczyszczenie powietrza o 70% dzięki technicznej poprawie pojazdów oraz jakości paliw. Niemniej jednak emisja pewnych substancji wciąż pozostaje problemem. Działania techniczne podejmowane na poziomie Unii nie są wystarczające, dlatego należy przedsięwziąć pewne akcje także na poziomie lokalnym w celu zmniejszenia zanieczyszczenia powietrza w miastach. Pomóc może tutaj nowa infrastruktura, która, tak jak w przypadku metra w Atenach, przyczyniła się do oczekiwanego, znacznego zmniejszenia ruchu samochodowego. W 1998 r. na transport przypadało 28% emisji dwutlenku węgla. Cel ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 8% w latach 2008-2012 wyznaczony dla UE w Kyoto jest daleki od spełnienia i wymaga on, oprócz innych zmian, przejścia z transportu drogowego na inne jego formy.

Realizacja powyższego była jednym z celów Białej Księgi z 1992 r. Jednakże pomimo znaczącego wzrostu żeglugi promowej, potencjał przyjaznych dla środowiska form transportu towarowego, jakimi są na przykład śródlądowe drogi wodne oraz kolej wciąż jeszcze nie został wykorzystany.

Istnieje wyraźna potrzeba uaktualnienia polityki wspólnotowej oraz zaproponowania nowych działań i priorytetów w celu poprawy ogólnej efektywności systemu transportowego. Biała Księga z 1992 r. określiła zagrożenia jakie niesie za sobą niezrównoważony rozwój transportu i ostrzega, że tak może się stać w rzeczywistości. Zmieniona i uaktualniona polityka transportowa musi podjąć to wyzwanie.

Transeuropejska sieć połączeń transportowych.

W latach 90-tych podjęto liczne wysiłki w celu modernizacji systemów transportowych w regionach objętych wsparciem i krajach kohezyjnych oraz w celu zbliżenia jego poziomu do tego jaki istnieje w innych regionach UE. W połowie lat 90-tych zaobserwowano wzrost inwestycji a projekty rozpoczęte już na początku lat 90-tych takie, jak stworzenie szybkobieżnych połączeń kolejowych Madryt - Sewilla lub budowa odcinka autostrady Pathe zostały pomyślnie zakończone.

Jeśli chodzi o transport morski to zakwestionowana została dominacja portów północnych, czego wyrazem był wzrost ruchu kontenerowego w basenie Morza Śródziemnego w wyniku budowy nowego portu w Giola Tauro, inwestycji w Algeciras oraz innych portach.

Przedsięwzięcia z udziałem kapitału publicznego i prywatnego zaowocowały ściślejszą kontrolą wykonywanej pracy oraz podejmowanego w transporcie ryzyka.. Port Spata w Grecji i most Vasco da Gama w Portugalii są tego dobrym przykładem. Utworzenie specjalnych instytucji dla potrzeb realizacji określonych projektów w sektorze publicznym również przyczyniło się do poprawy odpowiedzialności i efektywności transportu.

II.9 Polityka energetyczna

Racjonalny poziom cen energii jako istotny czynnik spójności.

Oprócz liberalizacji rynków ważnym celem polityki UE jest poprawa sieci dystrybucji energii oraz wzrost dostaw dla regionów peryferyjnych. Dzięki wsparciu finansowemu z UE wybudowano nowe linie wysokiego napięcia i gazociągi, które stanowiły część sieci transeuropejskich. Celem tego było zwiększenie możliwości handlu energią pomiędzy Państwami Członkowskimi, oraz zapewnienie dostępu do gazu regionom, w których nie istnieją takie źródła energii. W związku z powyższym zostało udzielone wsparcie w ramach programów REGEN i INTERREG II w celu poprawy infrastruktury w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i południowych Włoszech oraz w celu zwiększenia korzyści płynących z Jednolitego Rynku.

Działania te ukierunkowane są na zmniejszenie różnic regionalnych w dostępie do energii i niskich cen. Ustanowienie jednolitego rynku energii może pomóc osiągnięciu tego w przyszłości poprzez stymulowanie handlu i konkurencji, w szczególności w regionach peryferyjnych gdzie występowanie monopolu dostawcy jest zjawiskiem dość częstym. Ujednolicenie rynku spowoduje także obniżkę cen.

Obniżenie cen energii może przynieść szczególne korzyści krajom kohezyjnym, ponieważ odnotowane tam zużycie energii w stosunku do PKB, mimo spadku w ostatnich latach, nadal pozostaje na poziomie wyższym niż w pozostałej części Unii. Ma to miejsce szczególnie w przypadku Grecji i Portugalii gdzie zużycie energii w stosunku do PKB jest wyższe o około 40% w porównaniu ze średnią w UE, odzwierciedlając tym samym rozkład działalności gospodarczej jak i zbyt małą wydajność zużycia energii. Mimo to, rozwój gospodarczy tych państw w szczególności związany z potencjalnym wzrostem uprzemysłowienia z pewnością pociągnie za sobą konieczność wzrostu zużycia energii, a co za tym idzie – spadek cen. Jednocześnie, co wymaga podkreślenia ze względu na ochronę środowiska, żadna obniżka cen energii nie usprawiedliwi zmniejszenia wysiłków na poprawę efektywności jej wykorzystania.

Skala korzyści związana z budową jednolitego rynku energii opartego o zróżnicowane ceny, który obecnie występuje na całym obszarze Unii jest trudna do przewidzenia, szczególnie ze względu na to, że różnego rodzaju podatki (akcyza, podatek VAT) stanowią znaczącą i zróżnicowaną część ceny paliw w różnych krajach.

Obniżenie cen energii netto w wyniku utworzenia jednolitego rynku powinno przynieść najwięcej korzyści konsumentom, w tym wielu niezamożnym gospodarstwom domowym. Jednakże nie ma pewności co do tego czy ceny obniżą się równomiernie dla każdego. Szczególnie konsumenci z bardziej oddalonych obszarów, głównie z wysp, gdzie koszt dostawy energii jest relatywnie wysoki, nie koniecznie skorzystają z obniżki cen. Co więcej, opłaty za energię dla tych konsumentów mogą nawet wzrosnąć, co będzie wynikiem rzeczywistych kosztów dostawy. Wzrost konkurencji także nie przyczyni się do poprawy w tym względzie. Stąd konieczne jest przyjęcie w prawodawstwie gwarancji dla powszechnych dostaw energii w celu umożliwienia każdemu dostępu do paliw o przystępnej cenie. W przeciwnym razie jednolity rynek może zwiększyć dysproporcje społeczne oraz zagrozić procesowi spójności.

Wzrost bezpieczeństwa dostaw.

Zależność UE od importu energii wzrośnie w najbliższych latach ze względu na wyczerpywanie się rezerw na Morzu Północnym. Zależność Państw Członkowskich od importu jest różna, podobnie jak zróżnicowane są działania (głównie o charakterze regulacyjnym) zmierzające do zminimalizowania ryzyka dostaw. Taka zależność nie ma żadnych bezpośrednich implikacji dla procesu spójności jako takiej pod warunkiem, że dostawy będą pewne, a ceny stabilne. Jednakże zróżnicowana podatność na kryzysy zewnętrzne, takie jak wzrost światowych cen ropy lub wstrzymanie dostaw jest dość istotnym

czynnikiem warunkującym wybór lokalizacji biznesu, szczególnie w czasach braku globalnej stabilności.

Można powiedzieć, że każde Państwo Członkowskie jest odpowiedzialne za zabezpieczenie dostaw na pokrycie swoich potrzeb (wspólna cechą jest to, że wszystkie kraje będące członkami Międzynarodowej Agencji Energetycznej zobowiązały się do przestrzegania norm dotyczących utrzymywania rezerw strategicznych na poziomie odpowiadającym średniemu importowi netto ropy w ciągu ostatnich 90 dni). W pewnym stopniu może to oznaczać handel po niższych cenach na rzecz zwiększonego bezpieczeństwa oraz kontrolę rynku poprzez narzucanie pewnych fiskalnych uregulowań, co z kolei ma wpływ na dostawy energii w długim okresie czasu, o które opiera się rynek. Zgodnie z powyższym, główną długoterminową gwarancją bezpieczeństwa jest zapewnienie dostaw energii poprzez dywersyfikację źródeł energetycznych oraz dostawców.

W przypadku węgla dostawy są już znacznie zróżnicowane. Oprócz miejscowych kopalń (mocno subsydiowanych) istnieje wiele krajów eksportujących węgiel: z Europy Środkowej, Ameryki Północnej i Południowej, Republiki Południowej Afryki itd. W przypadku ropy naftowej, mimo funkcjonowania wydajnego i dobrze zorganizowanego rynku, wciąż wysoki jest poziom zależności od państw z Bliskiego Wschodu i ta zależność prawdopodobnie wzrośnie w najbliższych latach. W przypadku gazu ziemnego, oprócz Morza Północnego istnieją dwa główne źródła: Rosja i Afryka Północna.

Faktyczne zapewnienie bezpieczeństwa dostaw ma szczególnie istotne, strategiczne znaczenie w przypadku gazu ziemnego, który w przyszłości prawdopodobnie stanie się głównym źródłem energii (w ostatnich latach prawie wszystkie inwestycje w elektrowniach na całym świecie były dokonywane w tych zasilanych przez gaz), a także paliwem zastępczym dla benzyny w pojazdach.

Zgodnie z powyższym, wsparcie ze strony funduszy strukturalnych dla inwestycji w sieci gazownicze w krajach kohezyjnych jest konieczne nie tylko ze względu na zwiększenia zróżnicowania ich dostaw, ale także ze względu na przygotowanie ich na przyszłość.

Wpływ na środowisko naturalne.

Utrzymywanie odpowiedniego poziomu wzrostu gospodarczego, który zakłada zachowanie środowiska naturalnego jest podstawowym celem w dłuższej perspektywie oraz jednym z podstawowych warunków podejmowania działań strukturalnych w UE w celu wspierania spójności regionalnej. Stwarza to też podstawy dla potencjalnego konfliktu między dążeniem do konkurencyjności w zakresie kosztów (tj. zapewnieniem aby koszty produkcji nie odbiegały od tych w Unii), a utrzymaniem zrównoważonego wzrostu gospodarczego. To sugeruje, że w dłuższej perspektywie czasu Państwa Członkowskie będą czerpały korzyści, z tytułu prowadzenia wspólnej polityki przeciwdziałania niszczeniu środowiska naturalnego spowodowanego wykorzystywaniem surowców energetycznych, a także z systemu fiskalnego.

Jednocześnie UE kontynuuje wspieranie Państw Członkowskim w realizacji celów w dziedzinie ochrony środowiska naturalnego poprzez program ALTENER zachęcający do rozwoju odnawialnych źródeł energii, program SAVE promujący bardziej efektywne zużycie energii, oraz PCCE wspierający elektrociepłownie. Ponadto, europejski program dywersyfikacji i oszczędności energii, skierowany na promowanie i pobudzanie współpracy międzynarodowej, jest częścią Piątego Programu Ramowego w dziedzinie nauki i technologii.

II. 10 Polityka przedsiębiorczości

Polityka przedsiębiorczości stworzona w oparciu o dotychczas istniejące polityki w dziedzinie małych i średnich przedsiębiorstw, innowacji i konkurencyjności przemysłu, podlegała pewnym zmianom w zakresie jej przedmiotu i formuły, w związku z wyzwaniem, jakie stawia gospodarka oparta na wiedzy oraz koniecznością dostosowania się do ogólnoswiatowego poziomu rozwoju gospodarczego.

Punktem wyjścia dla tej nowej polityki było określenie na spotkaniu Rady Gospodarczej w Lizbonie w marcu 2000 r. głównego celu UE, jakim jest „stworzenie najbardziej konkurencyjnej i dynamicznej, opartej na wiedzy gospodarki na świecie, zdolnej do trwałego wzrostu gospodarczego oraz stworzenia większej ilości lepszych miejsc pracy i dążącej do ściślejszej spójności społecznej” Przedsiębiorstwo oraz rozwój przedsiębiorczości zostały uznane za kluczowe elementy w dążeniu do tego celu.

Polityka przedsiębiorczości w Unii opiera się na trzech głównych celach,¹ w oparciu o które realizowane są określone działania, takie jak:

- promowanie przedsiębiorczości: działania te są szczególnie ważne dla regionów zacofanych i są ukierunkowane głównie na poprawę dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do środków finansowych, we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Funduszem Inwestycyjnym. Koncentrują się one także na rozwoju usług dla biznesu, tworzeniu regulacji i administracji przyjaznych dla rozwoju przedsiębiorczości, zapewnianiu doradztwa oraz wspieraniu rozwoju kwalifikacji i motywacji, które zwiększa atrakcyjność regionów dla inwestorów. Elementy te zostały uszczegółowione w ramach Wieloletniego Programu dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości (2001-2005);²
- tworzenie środowiska wspierającego innowacje i zmiany; odbywa się to szczególnie poprzez wymianę tzw. najlepszych praktyk i doświadczeń pomiędzy państwami, regionami i podmiotami gospodarczymi w całej Unii. Działania takie pomagają także w usuwaniu przeszkód dla innowacji i rozwoju, wspierają projekty innowacyjne i promują rozwój sektora usług. Są one wdrażane w oparciu o ostatnio przyjęte wytyczne „Innowacja w gospodarce opartej na wiedzy,” oraz Pierwszy Plan Działań dla Innowacji w Europie;³
- zapewnienie przedsiębiorstwom dostępu do rynków: działania w tym zakresie dotyczą konsolidacji Jednolitego Rynku, zapewnienia dostępu do globalnych rynków, upowszechnienia standardów rynkowych oraz promowanie handlu i nowych sieci dystrybucji. Zmniejszenie problemów związanych z odległością będzie szczególnie ważne dla firm z obszarów peryferyjnych.

Nowa polityka przedsiębiorczości nie posiada sprecyzowanego wymiaru przestrzennego. Określa ona natomiast pewne istotne przeszkody dla osiągnięcia spójności oraz dla rozwoju regionalnego. Wiele z nowych priorytetów polityki przedsiębiorczości ma swoje odpowiedniki w politykach regionalnych wdrażanych w oparciu o fundusze strukturalne. W tym względzie nowa polityka przedsiębiorczości może być realizowana równolegle z polityką regionalną w celu budowy spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności jest ona ukierunkowana na usuwanie szeregu przeszkód w dostępie do rynku, które dotyczą głównie regionów zacofanych. Oczekuje się, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej, że ich usunięcie uwolni ukryte możliwości rozwoju przedsiębiorczości i pomoże w ten sposób zmniejszyć regionalne nierówności. Ponadto, ogłaszanie osiągnięć w zakresie przedsiębiorczości i innowacji przyspieszy wymianę doświadczenia wśród Państw Członkowskich i regionów. Pomimo, że dokładny wpływ nowej polityki przedsiębiorczości na spójność gospodarczą i społeczną (a w szczególności na rozwój regionów zacofanych) jest trudny do określenia w stosunku ilościowym, to może odegrać ważną rolę w zmniejszaniu regionalnych dysproporcji.

Na uwagę zasługuje fakt, że wiele z planowanych działań może mieć pozytywny wpływ na pozycję i konkurencyjność na globalnym rynku firm z regionów zacofanych:

- przeglądy badawcze, wspólne akcje Państw Członkowskich umożliwią decydom i podmiotom gospodarczym w całej UE określenie najlepszych praktyk działania oraz wcielanie ich w życie. Programy promujące upowszechnienie innowacji i wymianę doświadczeń oraz najlepszych praktyk przyniosą korzyści szczególnie zacofanym regionom, a wraz z rozwojem centrów gospodarczych i parków technologicznych pomogą im wykorzystać możliwości jakie oferuje nowa gospodarka;
- specjalna polityka została opracowana dla małych i średnich przedsiębiorstw, które odgrywają ważną rolę w tworzeniu nowych miejsc pracy i kształtowaniu rozwoju regionalnego. Celem tej polityki jest pomocy małym i średnim przedsiębiorstwom w zwiększeniu ich konkurencyjności w stosunku do wielkich firm; utworzenie ośrodków informacyjnych i doradczych takich jak Centrum EuroInfo (EICs), czy Europejskie Centrum Innowacji i Biznesu w celu wsparcia przedsiębiorstw na obszarze całej UE. Ośrodki EuroInfo, dzięki bliskim związkom z miejscowymi firmami, znajomości lokalnych instytucji oraz dzięki kontaktom w całej Unii, odgrywają istotną rolę w budowaniu połączeń między firmami z różnych regionów w celu pomocy im w rozwiązaniu istotnych problemów. Dodatkowo program Europartenariat zachęca małe i średnie przedsiębiorstwa z zacofanych regionów do nawiązania kontaktów gospodarczych z firmami z innych obszarów, co dałoby im możliwość poznania nowoczesnych technologii i *know-how*.

Wiele z nowo utworzonych polityk w dziedzinie przedsiębiorczości ma swoje odpowiedniki w politykach regionalnych wdrażanych w oparciu o Fundusze Strukturalne. Główna część Wytycznych do programów Funduszy Strukturalnych poświęcona została określeniu priorytetów dla wsparcia przedsiębiorczości podobnych do nowej polityki przedsiębiorczości.

Małe i średnie przedsiębiorstwa.

Polityka przedsiębiorczości szczególnie koncentruje się na małych i średnich przedsiębiorstwach, które stanowią ważną część europejskiej gospodarki. Małe i średnie przedsiębiorstwa to najczęściej spotykana forma działalności gospodarczej w UE. Ich znaczenie jest szczególnie istotne w regionach zacofanych, gdzie przeważają małe firmy rodzinne, szczególnie w sektorach tradycyjnych. Pierwszy wieloletni program dla małych i średnich przedsiębiorstw został zatem ukierunkowany na rozwój tego typu firm w regionach objętych pomocą.

W 1998 r. małe i średnie przedsiębiorstwa stanowiły aż 99,8% z 19,4 milionów firm prywatnych w UE. Ich średnie obroty wynosiły około 500 tysięcy euro. Ocenia się, że w ciągu dwóch lat, od 1996 do 1998 r., łączna liczba małych i średnich przedsiębiorstw w UE wzrosła o 4%, a liczba pracowników przez nie zatrudnionych o 2% (z 73,2 milionów do 74,6 milionów), czyli wzrost ten był na takim poziomie jak w gospodarce jako całości.

Dostęp do środków finansowych.

Podjęwane są również inicjatywy w celu poprawy dostępności środków finansowych dla małych i średnich przedsiębiorstw poprzez fundusze ryzyka kapitałowego, instytucje gwarancji dla małych i średnich przedsiębiorstw oraz pożyczki dla małych firm na projekty w dziedzinie technologii informatycznych. Większość z nich realizowana jest poprzez Europejskie Fundusze Inwestycyjne. Przykładem może tu być Hiszpania, która od 1998 r. otrzymała 15% łącznych środków przeznaczanych w ramach instytucji gwarancji dla małych i średnich przedsiębiorstw. Gwarancji tych udzielono 672 firmom. Inne programy takie jak „The Joint European Venture” (JEV) także pomogły w utworzeniu nowych firm w regionach zacofanych, szczególnie w dziedzinie nowych technologii. Prawie 20% projektów realizowanych w ramach tego programu przypadało na Hiszpanię, Portugalię i Grecję.

Polityka w dziedzinie turystyki.

Europa jest głównym celem turystycznym na świecie. W wielu regionach objętych pomocą, szczególnie tych na południu oraz w górach, turystyka jest głównym źródłem zatrudnienia i wywiera

znaczący wpływ na rozwój gospodarczy. Także i w tej dziedzinie dominują małe i średnie przedsiębiorstwa, których obroty stanowią 6,5% wszystkich obrotów firm tej wielkości.

W całej UE na turystykę przypada 5,5% PKB i 6% miejsc pracy. W wielu częściach UE wskaźniki te są o wiele wyższe jak na przykład w Hiszpanii, gdzie wynoszą one odpowiednio 10,5% i 9,5%.

W ciągu nadchodzących lat turystyka będzie prawdopodobnie głównym źródłem nowo powstających miejsc pracy, szczególnie na obszarach zacofanych i peryferyjnych, stąd działania wspierające ten sektor mogłyby mieć poważny wpływ na ich rozwój. Według raportu Grupy ds. Turystyki i Zatrudnienia, przyjętego przez Komisję Europejską, istnieje szansa na stworzenie około 3 milionów nowych miejsc pracy w turystyce w przeciągu następnej dekady, ale żeby to zrealizować niezbędne jest spełnienie określonych warunków.

Regionalny aspekt polityki w dziedzinie innowacji.

W ramach podtrzymywania regionalnego wymiaru polityki innowacyjności oraz polityki w dziedzinie badań i rozwoju muszą być podjęte dwa typy działań: działania na rzecz innowacyjności w regionie oraz stworzenie sieci Ośrodków Promocji Innowacji

Od 1994 r. pierwszy z ww. typów przedsięwzięć wspierał trzy rodzaje projektów. Projekty RITTS (Regionalne Strategie Innowacji i Transferu Technologii) zostały rozpoczęte w 70 regionach równoległe z 30 regionalnymi projektami w ramach Regionalnych Strategii Innowacyjnych (RIS), na podstawie artykułu 10 ERDF. Celem tych projektów jest udzielanie pomocy regionom w tworzeniu strategii zachęcającej firmy, głównie małe i średnie przedsiębiorstwa, do działań zorientowanych na technologie i innowację. Jest to nowe podejście, które stopniowo odchodzi od promowania pojedynczych działań w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego, a główna uwaga nie jest skierowana na powiększenie naukowych i technologicznych możliwości regionów, ale na wzmocnienie instytucjonalne otoczenia badawczo-rozwojowego i innowacyjnego firm. Schemat ten oparty jest na podejściu, dla którego punktem wyjścia jest zidentyfikowanie potrzeb przedsiębiorstw w regionach w dziedzinie wspierania innowacji, technologii i doradztwa oraz koncentruje się na stworzeniu trwałych struktur regionalnych. Takie podejście ma też przyczynić się do wzmocnienia współpracy między wszystkimi właściwymi stronami (w tym zachęcanie do tworzenia spółek z udziałem kapitału publicznego i prywatnego), tworzenia konsensusu, określenia strategicznych regionalnych priorytetów i wskazywania środków umożliwiających osiągnięcie tego.

Pozytywne efekty programu RITTS dotyczą:

- stworzenia zasad polityki innowacji w wielu regionach i krajach objętych Funduszem Spójności w wyniku realizacji programu i wzmocnienia systemu innowacji w pozostałych;
- kształtowania świadomości w kwestii znaczenia innowacji dla rozwoju gospodarczego;
- mobilizowania instytucji, firm i osób na poziomie regionalnym;
- wprowadzenia bardziej strategicznego podejścia do rozwoju regionalnego opartego na innowacjach;
- wsparcia dla tworzenia nowych koncepcji innowacyjnych oraz zwiększenia ich znaczenia w całości polityki w dziedzinie innowacyjności;
- większej koncentracji wydatków publicznych na poziomie regionalnym na potrzeby biznesu i zwiększenia publicznych nakładów finansowych na innowacje w wielu regionach;

- zapewnienia środków i bodźców do nawiązania współpracy pomiędzy odległymi od siebie regionami (w sensie geograficznym, instytucjonalnym i kulturowym);
- utworzenia „ośrodków innowacji” w ramach różnych organizacji oraz wśród indywidualnych osób, których celem jest wzrost innowacyjności będący napędem rozwoju w regionie;
- pomocy regionom w określaniu infrastruktury dla wspierania innowacji oraz jej ulepszenia.

Sieć Ośrodków Promocji Innowacji składa się z 67 głównych centrów (i wielu filii) w 30 państwach europejskich (włączając w to Europejską Przestrzeń Gospodarczą, Europę Środkową i Wschodnią, Cypr, Szwajcarię i Izrael) zorganizowanych na poziomie regionalnym. Głównym zadaniem tych ośrodków jest pomoc dla przemysłu lokalnego w określeniu ich potrzeb technologicznych oraz w określeniu, które z tych technologii nadają się do przekazania innym sektorom lub regionom.

Obie sieci koncentrują się szczególnie na potrzebach regionów słabiej rozwiniętych, które nie tylko w pełni uczestniczą w podejmowanych inicjatywach, ale także otrzymują specjalistyczne wsparcie doradcze oraz wsparcie w zakresie wymiany doświadczeń i dostępu do najlepszych praktyk w innych częściach Europy, głównie w regionach najlepiej rozwiniętych.

-
1. Komisja Wspólnot Europejskich (2000), „Towards Enterprise Europe.” Program pracy dla polityki przedsiębiorczości 2000-2005. DG ds. Przedsiębiorczości, SEC (2000) 771
 2. Komisja Wspólnot Europejskich (2000), „Wyzwania dla polityki przedsiębiorczości w gospodarce opartej na wiedzy.” Projekt decyzji Rady na temat Wieloletniego Programu dla Przedsiębiorstw i Przedsiębiorczości (2001-2005). COM (2000) 256. Biuro Oficjalnych Publikacji Wspólnot Europejskich: Luksemburg.
 3. COM (2000) 567 z 20 września 2000 r.
 4. Fundusze Strukturalne i ich koordynacja z Funduszem Spójności: Wytyczne dla programów na lata 2000-2006 – COM (1999) 344 z 1 lipca 1999 r.

II. 11 Wspólna Polityka Rybołówstwa

Geograficzna koncentracja sektora rybołówstwa.

Wspólna Polityka Rybołówstwa (the Common Fisheries Policy - CFP), zapoczątkowana w 1970 r., składa się z czterech głównych elementów: ochrony zasobów, działań strukturalnych, organizacji rynków i zawierania umów międzynarodowych z krajami trzecimi. Rybołówstwo nadal jest ważnym sektorem gospodarki UE, który wytwarzał około 0,20% PKB w 1997 r. (w stosunku do 0,25% w 1990 roku) oraz skupiał 0,4% zatrudnienia (tak samo w 1990 roku).

Rybołówstwo koncentruje się na wybrzeżach i obszarach peryferyjnych, często zacofanych. W 1997 r. 70% rybaków i 60% pozostałych zatrudnionych w przemyśle rybnym żyło w regionach objętych Celem 1. W Grecji, Hiszpanii i Portugalii sektor ten skupiał zaledwie ponad 1% zatrudnienia.

Biorąc pod uwagę taką właśnie koncentrację, żadne z działań podejmowanych w ramach Wspólnej Polityki Rybołówstwa (CFP) w celu wzmocnienia konkurencyjności tego sektora nie ma wpływu na kształtowanie się spójności gospodarczej i społecznej.

Obszary zależne od rybołówstwa oraz zmiany w skali tej zależności.

Mając na względzie koncentrację przemysłu, Rada Europejska na spotkaniu w Edynburgu w grudniu 1992 roku oficjalnie uznała istnienie Obszarów Zależnych od Rybołówstwa (Areas Dependent on Fishing - ADFs) oraz konieczność zwrócenia na nie szczególnej uwagi.¹ Biorąc pod uwagę regiony zaliczane do NUTS 3, 34 Obszary Zależne od Rybołówstwa (z których 13 znajdowało się w Grecji i 11 w Hiszpanii) posiadały w 1997 r. wskaźnik zależności od tego sektora między 3%, a 15% (zob. tabela A.30 w Aneksie) Na bardziej szczegółowym poziomie regionalnym tj. w ramach NUTS 4 lub NUTS 5, zależność ta jest wyższa: w prawie 30 Obszarach Zależnych od Rybołówstwa (ADFs) (bez Grecji) wskaźnik ten kształtował się na poziomie pomiędzy 20% a 60%.

Zależność Unii od rybołówstwa, jeśli chodzi o połowy, zmniejszyła się tylko nieznacznie w latach 1990 - 1997, a spadek ten został wyrównany przez wzrost zależności od hodowli ryb. Z drugiej strony, mapa obszarów zależnych od rybołówstwa uległa zmianie, a Hiszpania (szczególnie Galicja i południowe regiony nad Atlantykiem) jest przykładem największego zmniejszenia rynku. Zależność ta spadła też we Włoszech (północny-wschód) i Francji (Bretania), a wzrosła w Grecji, Szkocji (Peterhead, Western Isles, Szetlandy), Portugalii (Madera, Algarve) i Irlandii (Galway). Zgodnie z powyższym można wysnuć wniosek, iż zależność ta wzrosła w regionach zacofanych.

Spoleczne i gospodarcze skutki Wspólnej Polityki Rybołówstwa.

Zachowanie zasobów.

Zgodnie z zasadą zachowania relatywnej stabilności, limity połowowe dzielone są równo między Państwa Członkowskie i przez to nie mają żadnego wpływu na efekt spójności. Jednakże działaniom związanym z zachowaniem zasobów towarzyszyły specjalne regulacje na rzecz społeczności z Obszarów Zależnych od Rybołówstwa (ADFs); miejscowi rybacy, którzy dokonują połowów metodą tradycyjną na wodach przybrzeżnych innego państwa mogą kontynuować połowy w ramach 12-milowej strefy, zwykle dostępnej tylko dla miejscowych kutrów.

Wielkość połowów.

W latach 1990 - 1997 zatrudnienie w rybołówstwie w UE spadło o 19% (z 313 000 do 252 000). Spadek ten był wynikiem działań podjętych w celu zachowania zasobów i zmniejszenia intensywności połowów, zgodnie z wieloletnimi programami wsparcia (MAGP) oraz w wyniku działań podjętych w ramach FIFG – Finansowego Instrumentu Doradztwa dla Rybołówstwa (część strukturalna) w celu modernizacji floty rybackiej. Jednakże w perspektywie długookresowej działania związane z dostosowaniem wielkości połowów do dostępnych zasobów i restrukturyzacja sektora prawdopodobnie ulegną zahamowaniu.

Przetwórstwo.

Zatrudnienie w przetwórstwie rybnym spadło w latach 1990 – 1997 o 10% (ze 107 000 do 96 000). Odzwierciadla to zarówno spadek w połowach oraz koncentracji firm na świecie (tylko 50% przetwórstwa dotyczy ryby złowionych na obszarze UE). To jednak zaciera istnienie poważnych różnic między regionami. W Grecji, zatrudnienie w przetwórstwie wzrosło o 200%, a we Włoszech jako całości o 21% podczas, gdy zmniejszyło się ono o prawie 5% w Hiszpanii i w południowej części Włoch. Wsparcie z FIFG na modernizację biznesu i wzrost hodowli ryb dało możliwość utrzymania lub nawet zwiększenia liczby miejsc pracy w regionach objętych Celem 1.

Hodowla ryb.

Znaczący wzrost hodowli ryb, wspierany przez FIFG (i lokalnie przez Inicjatywę PESCA) przyczynił się do wzrostu produkcji i zatrudnienia. W latach 1990 - 1997 produkcja w UE (wyłączając Austrię, Finlandię i Szwecję) wzrosła o 54% w ujęciu finansowym (wynosiła ona około 2 miliardy euro w 1997 r.) i o 23% w ujęciu ilościowym (z 880.000 ton do 1.080.000). Szacuje się, że 85% tego wzrostu miało miejsce w regionach Celem 1 (70% w Grecji, południowych Włoszech i Szkocji). Zatrudnienie w sektorze hodowli ryb (z wyłączeniem przetwórstwa) wzrosło o 20% (z 47.000 do 57.000). Był to jedyny sektor rybołówstwa, w którym stworzono nowe miejsca pracy. Około 70% wzrostu zatrudnienia w Unii przypadło na Hiszpanię, Grecję i Portugalię. Hodowla ryb rozwinęła się zatem głównie w zacofanych Obszarach Zależnych od Rybołówstwa (ADFs) objętych Celem 1, co miało korzystny wpływ na spójność gospodarczą i społeczną.

Wspólna organizacja rynków (Common organisation of markets - COM)

COM, jako instrument regulacji w postaci wspierania cen i bezpośrednich interwencji, koncentruje się na przeciwdziałaniu jakimkolwiek formom nieuczciwej konkurencji wśród Państw Członkowskich. Obejmuje on trzy elementy, które sprzyjają spójności gospodarczej i społecznej:

- a) wsparcie produkcji - zachęca producentów do zwiększania ich konkurencyjności w zakresie przetwórstwa i dystrybucji, które są bardziej skoncentrowane i zorganizowane; ma to pozytywny wpływ na spójność społeczną;
- b) zasada „regionalnego dostosowania wydajności” - dotyczy likwidowania różnic cenowych w zależności od warunków panujących na danym rynku oraz zdystansowania się wobec centrów rynkowych. Realizacja tej zasady sprzyja spójności regionalnej;
- c) jako część programu POSEI dla obszarów bardzo oddalonych, został opracowany plan (zgodnie z Rozporządzeniem Rady 1587/98) rekompensaty dodatkowych kosztów sprzedaży określonych produktów, wynikających z ich niedostępności lub utrudnionej osiągalności (Acores, Madery i Wysp Kanaryjskich, oraz Francuskich Departamentów Gujany i Reunionu).

Umowy międzynarodowe z państwami trzecimi w dziedzinie rybołówstwa

Zmiany zapoczątkowane w 1999 r. w związku z zawieraniem umów międzynarodowych z państwami spoza UE dowodzą, że są one ważne dla Unii ponieważ generują wartość dodaną (bezpośrednią lub pośrednią) w wysokości 944 milionów euro i tworzą 40.000 nowych miejsc pracy (połowa z nich dla rybaków). Z umów z państwami z południa (głównie z Afryki), na które przypada 75% wartości dodanej wynikającej z powyższych porozumień, największe korzyści osiągają Hiszpania (80%) i Portugalia (7%), oraz Obszary Zależne od Rybołówstwa (ADFs) na Wyspach Kanaryjskich, w Andaluzji, Pays basco, Galicji, Sesimbry i Olhao. Ma to pozytywny wpływ na proces dochodzenia do spójności.

1 ADF to obszar (region lub miejscowy obszar zatrudnienia) gdzie udział sektora rybołówstwa w gospodarce, pod względem zatrudnienia lub wartości dodanej, jest tak ważny, że jakiegokolwiek problemy pojawiające się w tym sektorze pociągają za sobą poważne społeczne i gospodarcze konsekwencje, zarówno bezpośrednio jak i pośrednio. Zależność ta jest określana na podstawie wysokości zatrudnienia, chociaż podobne wyniki da analiza w oparciu o wartość dodaną, ponieważ ta ostatnia uległa zmianie w takim samym stopniu w ostatnim okresie.