

Część III – Budżet UE i wkład polityk strukturalnych w spójność gospodarczą i społeczną¹

III.1	Budżet UE, a spójność gospodarcza i społeczna.....	154
III.2	Wkład polityk strukturalnych do polityki spójności społeczno-ekonomicznej: wyniki i perspektywy	158
	Regionalne cechy charakterystyczne Turcji.....	201
	Lista tabel, wykresów i map	205

III.1 Budżet UE, a spójność gospodarcza i społeczna

Cel wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej jest wyraźnie wymieniony w artykule 2 Traktatu jako pierwszy, nadrzędny cel Unii. Artykuł 158 podkreśla, iż spójność jest warunkiem wstępnym dla harmonijnego rozwoju w UE: „w celu promowania swojego ogólnego i harmonijnego rozwoju, Wspólnota rozwija i realizuje swe działania prowadzące do wzmocnienia swojej spójności gospodarczej i społecznej”. Artykuł ten mówi również, że promowanie spójności wymaga, aby „Wspólnota miała na celu zredukowanie różnic w poziomie rozwoju poszczególnych regionów oraz wzmocnienie najsłabszych regionów lub wysp, szczególnie z obszarami rolniczymi”.

Traktat, wyraźnie określając cel redukcji różnic w rozwoju ekonomicznym, w sposób pośredni wymaga, aby polityka UE, a zwłaszcza działania na rzecz spójności, wywierały wpływ na alokację zasobów i poprzez to promowały wzrost gospodarczy. Polityka spójności ma więc na celu zwiększenie inwestycji dla osiągnięcia szybszego wzrostu, ale nie odnosi się do bezpośredniego zwiększania konsumpcji lub redystrybucji dochodów. Tym właśnie fundamentalnie różni się od krajowych polityk spójności, które po części mają na celu transfer dochodów do najuboższych regionów.

Budżet UE jest kluczowym instrumentem wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Po pierwsze, nie wszystkie wydatki, choć może na powieść, że większość jest kierowana wyraźnie na ten cel.

Po drugie, Traktat uznaje, że wkłady do budżetu muszą uwzględniać różny stopień zdolności państw, oraz że muszą zostać podjęte działania dla polepszenia sytuacji w mniej zamożnych państwach członkowskich.

Biedniejsze kraje członkowskie są odbiorcami netto środków budżetowych (wykres 21). Tylko część ogólnych wydatków UE (razem z danymi przedstawionymi na wykresie), dotyczy bezpośrednio spójności. Chociaż kraje korzystające z programu spójności są beneficjentami netto środków budżetowych, nie ma to jednak negatywnego wpływu na budżet czy też poziom PNB w krajach członkowskich, ponieważ wydatki przeznaczone są także na cele inne niż spójność.

Rodzaje wydatków UE a spójność

Budżet UE nie posiada funkcji stabilizującej jako takiej. Pomimo to, zgodnie z danymi z 1999 roku, 23,3% wydatków przeznaczonych było na cele alokacyjne, 71,4% na cele redystrybucyjne, a pozostała część na wydatki administracyjne.

21 PNB a bieżące bilanse budżetowe, 1999

Bieżące bilanse budżetowe (w EUR na jednego mieszkańca)

PNB na jednego mieszkańca (w EUR, 15-ka UE = 100)

22 PNB a wydatki na Rynek Wewnętrzny, 1999

Wydatki na Rynek Wewnętrzny (w EUR na jednego mieszkańca)

PNB na jednego mieszkańca (w EUR, 15-ka UE = 100)

23 PNB a ³czne wydatki w ramach WPR, 1999

Wydatki WPR (w EUR na jednego mieszkańca)

PNB na jednego mieszkańca (w EUR, 15-tka UE = 100)

24 PNB a wsparcie dochodów przez WPR, 1999

Wsparcie dochodów (w EUR na jednego mieszkańca)

PNB na jednego mieszkańca (w EUR, 15-tka UE = 100)

Wydatki alokacyjne mają wp³yn¹æ na zmianê dystrybucji dóbr i/lub us³ug na rynku, w celu zmniejszenia ryzyka rynkowego lub poprawienia wyników rynkowych. Przyk³adem tych pierwszych mog¹ byæ wydatki na badania, sieci transeuropejskie i œrodowisko, drugich zaœ wydatki w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (WPR).

Wydatki zwi¹zane z polityk¹ interwencyjn¹ rynku nie s¹ powi¹zane z dobrobytem krajów, do których s¹ kierowane, a przez to nie wkraczaj¹ bezpoœrednio w sferê spójnoœci (patrz wykres 22, który ilustruje brak wszelkiej korelacji pomiêdzy PNB, a wydatkami na Rynek Wewnêtrzny).

Wydatki alokacyjne mają ce na celu poprawienie wyników wolnego rynku stwarzaj¹ wiêcej trudnoœci. Na przyk³ad w przypadku WPR próbuje siê wspieraæ ceny na poziomie gwarantuj¹cym odpowiednie dochody dla rolników. Koszty zale¿¹ tu od ró¿nicy pomiêdzy cenami rynkowymi a cenami ustalonymi, podczas gdy dochody rolników zale¿¹ tylko od poziomu tych ostatnich.

Du¿a czêœæ WPR przybiera jednak formê bezpoœredniego wsparcia dochodów rolników i dlatego wydatki mają tu charakter redystrybucyjny. £¹cznie wsparcie udzielane w ramach WPR jest w zwi¹zku z tym lekko negatywnie skorelowane z dochodami (wykres 23), g³ównie z powodu faktu wspierania dochodów (wykres 24).

Wydatki redystrybucyjne UE

Wydatki redystrybucyjne s¹ g³ównym narzêdziem polityki spójnoœci. Zosta³y one podwy¿szone przez pakiety Delors I i II, które najpierw zinstytucjonalizowa³y wydatki strukturalne i ich planowanie, a póŹniej rozszerzy³y kwoty i ustanowi³y Fundusz Spójnoœci. Perspektywy finansowe na lata 2000 – 2006 umieœci³y wydatki strukturalne w centrum strategii rozszerzenia, przydzielaj¹c na ni¹ ok. 80% ogó³u œrodków dla nowych krajów cz³onkowskich.

Jak ju¿ wspomniano powy¿ej, podstawowym zadaniem polityki redystrybucyjnej UE jest zredukowanie regionalnych ró¿nic w poziomie rozwoju poprzez sprzyjanie inwestycjom. Celem jest wiêc poprawa sytuacji w regionach mniej uprzywilejowanych, lub tam gdzie potrzeby rozwojowe s¹ najwiêksze. Priorytet ten realizowany jest poprzez fundusze strukturalne oraz inne narzêdzia ukierunkowanych na polepszenie poziomu infrastruktury, kształcenia i badañ naukowych w regionach o których mowa.

Nacisk na rozwój inwestycji i wzrost gospodarczy t³umaczy wagê przywi¹zywan¹ do zasady pomocniczoœci, wed³ug której transfery Wspólnoty nie mog¹ prowadziæ do redukcji wydatków strukturalnych ponoszonych przez same pañstwa cz³onkowskie. Innymi s³owy, pomoc strukturalna UE musi byæ traktowana jako dodatkowa i uzupe³niaj¹ca inwestycje krajowe.

Obecny system wydatków strukturalnych mo¿na okreœliæ jako system oparty na zasadach, gdzie wydatki na cele spójnoœci s¹ zwi¹zane z konkretnymi projektami oraz wyraŹnymi parametrami finansowymi i innymi.

Ważnym aspektem wydatków strukturalnych UE jest wielostronny monitoring, w ramach którego zarówno kraje cz³onkowskie bêd¹ce odbiorcami pomocy jak te¿ UE, poprzez Komisjê, uzgodni³y

Wspólnotowe Ramy Wsparcia (CSF) i ich wdrożenie. Mają one zapewnić sprawiedliwe udzielanie pomocy w ramach polityki spójności, i dostarczyć tym samym potwierdzenia słuszności tej polityki podatnikom w UE. Zaangażowanie krajów członkowskich – odbiorców pomocy jest konieczne ze względu na zasadę subsydiarności, zgodnie z którą znajdują się one w najlepszej pozycji, by proponować projekty i oszczędzać wydatków.

Wydatki strukturalne zwiększyły się w ciągu dwóch okresów planowania, 1988 – 1993 i 1994 – 1999, ale oczekuje się ich zmniejszenia w latach 2000 – 2006 (wykres 26, w którym fundusze skierowane do przystępujących krajów członkowskich są pokazane oddzielnie)³. Widac tu wyraźnie związek odwrotnie proporcjonalny pomiędzy wydatkami strukturalnymi i względnym dobrobytem krajów członkowskich (wykres 26).

Podczas gdy większa część funduszy strukturalnych jest przydzielana na poziomie regionów, Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnych (EAGGF) oraz Fundusz Spójności są dzielone na poziomie poszczególnych państw. Ograniczone znaczenie tych ostatnich w odniesieniu do pierwszych (EAGGF- Sekcja Orientacji i Fundusz Spójności stanowi ok. 23% wszystkich wydatków strukturalnych) może oznaczać, że kraje członkowskie o podobnym PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca mają różny dostęp do funduszy, tak jak ma to miejsce na przykład w Szwecji i we Włoszech. We Włoszech znajduje się sześć regionów (stanowiących ok. 33% ludności) uprawnionych do korzystania z funduszy w ramach Celu 1, podczas gdy w Szwecji tylko niewielka część populacji (poniżej 6%) objęta jest tymi funduszami.

25 Wydatki strukturalne (dokonane alokacje), 1988-2006	
% 31-czynnych wydatków	Wydatki strukturalne 15- tki UE Wydatki strukturalne nowych państw członkowskich
Delors 1	Delors 2
Perspektywy finansowe 2000-2006	

Jak wspomniano wcześniej, środki finansowe ponoszone na bezpośrednie wsparcie dochodów dla rolników w ramach WPR różnią się od innych wydatków redystrybucyjnych, ponieważ dotyczą one podziału dochodów pomiędzy ludźmi, a nie inwestycji w określonych regionach. Można powiedzieć, że im więcej środków WPR przesuwamy z dofinansowania cen do wsparcia dochodów, tym bardziej wydatki te stają się formą redystrybucji interpersonalnej, bez bezpośredniego zamiaru redukcji różnic rozwojowych pomiędzy regionami. Komisja Europejska zaproponowała^{3a}, aby przynajmniej część wydatków na wsparcie dochodów była współfinansowana przez kraje członkowskie (patrz Komisja Europejska 1998), ale jak do tej pory pomysły ten nie spotkał się z jednomyślnym poparciem.

26 PNB a wydatki strukturalne, 1999

Wydatki strukturalne (w EUR na jednego mieszkańca)

PNB na jednego mieszkańca (w EUR, 15-tka UE = 100)

Dochody budżetu UE

Budżet UE jest finansowany z własnych zasobów UE, tzn. z opłat celnych, specjalnych podatków rolniczych, podatku VAT oraz innych związanych z PNB. W ostatnich latach znaczenie zasobów PNB

wzrosło, a zasobów VAT i innych środków zmalało (wykres 27). Trend ten utrwalił się po wprowadzeniu 1 stycznia 2002 nowej Decyzji o Zasobach Własnych.

W odróżnieniu od budżetów narodowych, gdzie opodatkowanie progresywne odgrywa ważną rolę redystrybucyjną, w budżecie UE wpłaty są proporcjonalne do możliwości i zdolności poszczególnych państw, mierzonej nominalnym PKB liczoną według aktualnych kursów walutowych. Cele redystrybucyjne, jak już wspomniano, realizowane są jedynie poprzez wydatki.

Znaczenie podatku VAT dla dochodów może jednak prowokować pewne regresywne efekty. Aby je skorygować Decyzja o Zasobach Własnych z roku 1988 zmniejszyła podstawę VAT wszystkich krajów członkowskich do 55% PNB, Decyzja z 1994 roku ograniczyła ją dla krajów członkowskich, w których PNB per capita jest niższe od 90% średniej unijnej (kraje objęte Funduszem Spójności) do 50%, a następnie w 1999 roku zredukowała ją do tego poziomu także dla innych krajów. Decyzja 1994 również spowodowała również zmniejszenie wysokości podatku VAT z 1,4% w 1995 roku do 1% w 1999. Rada Europejska na spotkaniu w Berlinie w marcu 1999 i nowa Decyzja o Zasobach Własnych po raz kolejny przyczyniły się do podjęcia decyzji o obniżce VAT do 0,75% z początkiem roku 2002 i 0,5% w 2004 roku.

27 Zestawienie środków własnych UE, 1985-2006

w miliardach EUR

PNB

VAT

Tradycyjne środki własne

Rosnąca rola PNB w tworzeniu budżetu spowoduje zmniejszenie znaczenia zasady dodatkowości oraz likwidację przeszkód związanych z rozszerzeniem o nowe kraje członkowskie lub niskim poziomem PNB w przeliczeniu na jednego mieszkańca.

Spójności równowaga budżetowa

Równowaga pomiędzy wpłatami do budżetu UE o środkami wypłacanymi z niego nie jest celem polityki jako takiej. Mimo tego, poziom wydatków budżetowych ma kluczowe znaczenie dla równowagi i płynności finansowej, podobnie jak i wpłaty do tego budżetu.

Poziom wpływów i wydatków odzwierciedla one w znacznej mierze priorytety polityki Unii. Dane są zgodne z wydatkami ponoszonymi na cele spójności, które są odwrotnie proporcjonalne do wielkości PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca oraz pomocy z jakiej korzystają kraje objęte Funduszem Spójności (będące beneficjentami netto budżetu UE). Dokładna analiza wpływu budżetu UE na spójność gospodarczą i społeczną wymaga jednak uwzględnienia różnorodnych wydatków UE.

1. Literatura ekonomiczna jest prawie jednogłówna w kwestii pozytywnych i bezpośrednich relacji między różnicami w dochodach a polityką społeczną. Najnowsze fakty w Europie patrz, na przykład, K. Caminada i K. Goudswaard (2000).
2. Może być to mierzone na różne sposoby a żaden z nich nie jest najlepszy, patrz Financing the European Union, Report on the Operation of the Own Resources System, Bulletin of the European Union, Supplement 2/98, szczególnie Aneks 3.
3. Danych dotyczących wydatków strukturalnych 15-ki UE związanych z rozszerzeniem szukaj w „Institutional Agreement between the European Parliament, the council and the Commission of 6 May 1999 on Budgetary Discipline and Improvement on the Budgetary Procedure”, aneks I i II.

III.2 Wkład polityki strukturalnej do polityki społeczno-ekonomicznej: rezultaty i przyszłość

Fundusze strukturalne oraz Kohezji od ich powstania stanowiły podstawowy instrument kreowania polityki społeczno-ekonomicznej, który jednocześnie stanowił priorytetowy cel Unii. Nakierunkowane są one na strukturalne czynniki, które warunkują konkurencyjność i w związku z tym podnoszą potencjał mniej uprzywilejowanych regionów.

Upłynęło ponad dziesięć lat od reformy funduszy strukturalnych z 1988 roku. Pierwsza ocena osiągnięć i rezultatów została przedstawiona w Pierwszym Raporcie nt. Społeczno-Ekonomicznej. W dokumencie tym zostało zaprezentowane postępowanie odnoszące się do konwergencji oraz społeczno-ekonomicznej i wpływ prowadzonej polityki strukturalnej na osiągnięcie jej celów. W raporcie zostały również zawarte rekomendacje nt. możliwych sposobów podniesienia efektywności polityk strukturalnych i wskazówki te zostały włączone do nowych ram prawnych.

Berliński szczyt Rady Unii Europejskiej (marzec 1999) potwierdził wolę kontynuacji prowadzenia tego politycznego priorytetu, uczynienie go nawet bardziej doniosłym w związku z przyszłym rozszerzeniem oraz w związku z istniejącymi znacznymi różnicami w poziomie rozwoju. Biorąc pod uwagę skalę zaangażowanych środków finansowych, niezmiernie ważnym jest ocenienie efektywności prowadzonej polityki w redukowaniu różnic regionalnych i sprzyjaniu gospodarczej konwergencji.

W tym samym czasie system związany z zarządzaniem funduszami strukturalnymi stał się bardziej zdecentralizowany, z wyraźnym podziałem odpowiedzialności jako rezultat stworzenia silniejszych mechanizmów zapewniających właściwy monitoring, kontrolę i ocenę.

Ten rozdział podzielony jest na cztery części. Pierwsza część ocenia skalę wysiłku poświęconego poprawie społeczno-ekonomicznej; druga część ocenia osiągnięte rezultaty w latach 1994 – 1999; trzecia część próbuje wyliczyć wnioski z ustanowionych nowych metod programowania w okresie od 2000 do 2006 roku; czwarta część bierze pod uwagę różne instrumenty finansowe ustanowione w celu pomocy związanej z rozszerzeniem.

Wysiłki finansowe na rzecz poprawy spójności

Aspekty makroekonomiczne strukturalnego wsparcia

Interwencja Wspólnoty na rzecz wsparcia społeczno-ekonomicznego angażuje znaczny wymiar finansowy. Fundusze strukturalne i Fundusz Społeczno-Ekonomiczny stanowią ponad jedną trzecią części budżetu polityk Wspólnotowych (wykres 28).

28 Zmiany w skali finansowania z funduszy strukturalnych, 1988-2006

EUR miliony (śłupki)

% EU PKB (linie)

Zaangażowanie finansowe w kategoriach makroekonomicznych jest znaczne, szczególnie w regionach zaliczanych do Celu 1 (tabela 9). W okresie od 1994 do 1999 roku, finansowanie Wspólnotowe w Portugalii osiągnęło 3,3% PKB, w Grecji 3,5% i w Irlandii 2,4%, czyli w państwach w całości objętych Celem 1. W innych państwach posiadających regiony zaliczane do tego Celu, liczby wahały się od 0,2% PKB (Niemcy) do 1,5% (Hiszpania). Wspólnotowe wsparcie inwestycji było nawet większe, licząc prawie 15% ogólnych inwestycji w Grecji, około 14% w Portugalii, 10% w Irlandii oraz 6% w Hiszpanii. Znaczenie Wspólnotowych transferów polega na tym, że wzrost gospodarczy na który największy wpływ mają inwestycje byłby mniejszy w krajach kohezyjnych bez

przekazywanej pomocy Unii Europejskiej. Skala transferów jednak zostanie ograniczona w okresie od 2000 do 2006 roku, w szczególności w przypadku Irlandii.

Tabela 9 Efekty gospodarcze związane z prowadzeniem działań w ramach Funduszy strukturalnych i Kohezji					
	Grecja	Irlandia	Hiszpania	Portugalia	EUR4
% PKB					
1989-93	2.6	2.5	0.7	3.0	1.4
1994-99	3.0	1.9	1.5	3.3	2.0
2000-06	2.8	0.6	1.3	2.9	1.6
% stałe nakłady kapitałowe brutto					
1989-93	11.8	15.0	2.9	12.4	5.5
1994-99	14.6	9.6	6.7	14.2	8.9
2000-06	12.3	2.6	5.5	11.4	6.9
<i>Fundusze strukturalne i Kohezji: dane dotyczą ce zobowiązań do 1999 roku, przewidywania na 2000-2006</i>					
<i>• Źródło: Komisja Europejska, szacunki oparte na danych Eurostat i przewidywaniach na lata 2000-2006</i>					

Konsolidacja koncentracji finansowej w ramach obszarów Celu 1

Efektem polityki strukturalnej Wspólnoty jest transfer środków budżetowych do regionów o opóźnionym rozwoju. W związku z tym skala interwencji w krajach należących do państw kohezyjnych jest znacznie większa niż na pozostałych obszarach Unii. Prawie 70% ogólnej alokacji przeznaczonej na fundusze strukturalne w okresie programowym na lata 2000-2006 (około 136 mld EUR) zostanie przeznaczona na działania w ramach regionów Celu 1 w porównaniu z 68% w okresie 1994-1999 (w ramach Inicjatywy Wspólnotowej). Ta finansowa koncentracja pozwoli na utrzymanie średniego udziału pomocy w przeliczeniu na jednego mieszkańca każdego roku w regionach zaliczanych do Celu 1 na tym samym poziomie co w roku 1999 (tabela 10). Regiony te otrzymają również wsparcie finansowe z Inicjatyw Wspólnotowych.

Tabela 10 Wydatki na Cele w kolejnych okresach programowania, bez uwzględnienia obszarów wycofywanych z zakwalifikowanych do objęcia pomocą (średnia w EUR na jednego mieszkańca w cenach z 1999 roku)			
	1989-93	1994-99	2000-06
Cel 1	123	187	220
- najwyższej	(Irlandia) 253	(Irlandia) 262	(Portugalia) 348
- najniższej	(Niemcy) 62	(Belgia) 95	(Szwecja) 104
Cel 2	21	46	41
Cel 3		10	12
Fundusz Kohezji		41	40

Stosowanie obiektywnej metody dla podziału ponad 97% środków funduszy strukturalnych pomiędzy kraje członkowskie umożliwiło zachowanie koncentracji finansowej w mniej prosperujących krajach i regionach. W związku z tym mniej rozwinięte kraje otrzymują większą pomoc w przeliczeniu na jednego mieszkańca (wykres 29 i 30) i 60% funduszy jest adresowana do regionów, które generują 20% PKB UE (wykres 31 i 32).

Wzmocniona koncentracja geograficzna

Jednym z priorytetów założonych w Agendzie 2000 było zwiększenie geograficznej koncentracji pomocy na najmniej uprzywilejowanych obszarach Unii, jak również zapewnienie przejściowej

pomocy Wspólnoty tym regionom, które nie będy w kwalifikowane jako obszary interwencji funduszy strukturalnych. W 2006 roku Celami 1 i 2 będy objętych 41% ludności UE. Jest to proporcja zbliżona do zaproponowanej przez Komisję w Agendzie 2000, która została założona jako maksymalna wielkość na poziomie między 35 a 40%. Jest to najwyższy poziom koncentracji geograficznej osiągniętej od wprowadzenia reformy funduszy strukturalnych z 1988 roku (tabela 11).

	% całkowitej liczby ludności		
	1993	1999	2006
Cel 1	21.7	24.6	22.2
Cel 2	16.8	16.4	18.2
Cel 5b	5.0	8.8	–
Razem	43.5	49.8	41.3

Zwiększona geograficzna koncentracja jest rezultatem ścisłego stosowania kryterium kwalifikowania pomocy dla Celu 1 oraz wprowadzenia przez Komisję limitów uprawnionej ludności dla każdego kraju członkowskiego w odniesieniu do Celu 2.

29 Fundusze strukturalne i Fundusz Kohezji, 1994-99 oraz PKB przypadający na jednego mieszkańca w państwach członkowskich
 FS i FK na głowę rocznie (EUR)

PKB na głowę (EUR), 1995

30 Fundusze strukturalne i Fundusz Kohezji, 2000-06 oraz PKB przypadający na jednego mieszkańca w państwach członkowskich
 FS i FK na głowę rocznie (EUR)

PKB na głowę (EUR), 2000

Cel 1

Dla regionów Celu 1 ścisłe zastosowanie pułapu 75% średniej PKB dla Unii Europejskiej, za wyjątkiem obszarów północnych Szwecji i Finlandii, które były włączone do Celu 6 w okresie programowym 1995-1999, prowadzi do objęcia pomocą na poziomie 22,2% ludności UE (w porównaniu do 24,6% w 1999 roku). Istnieje pewna kontynuacja w porównaniu ze wcześniejszym okresem, za wyjątkiem obszarów zakwalifikowanych do otrzymywania zmniejszającego się stopniowo wsparcia oraz Wielkiej Brytanii, dla których skala zasięgu została zwiększona o prawie połowę (patrz tabela A.31 dotycząca przekazywania wsparcia dla poszczególnych krajów w dwóch okresach programowania).

Cel 2

Dla obszarów Celu 2, skala zasięgu została zmniejszona do 18% ludności Unii Europejskiej (od 25% w 1999 roku dla Celów 2 i 5b razem). W ramach wyznaczonego przez Komisję górnego pułapu¹, państwa członkowskie miały dostatecznie dużo swobody w określeniu listy zakwalifikowanych do wsparcia regionów, z obowiązkiem zapewnienia, że co najmniej 50% zainteresowanej ludności spełnia tzw. kryteria wspólnotowe. Zatwierdzone obszary przez Komisję, na podstawie propozycji państw członkowskich, obejmują 47% całej ludności kwalifikującej się do włączenia do Celu 2 i zawierają obszary priorytetowe określone zgodnie ze Wspólnotowymi kryteriami.² (zobacz tabela A.32 dotycząca przekazywania wsparcia przez kraje w dwóch okresach programowania).

31 Alokacje na Fundusze strukturalne i PKB przypadaj¹cy na pañstwa cz³onkowskie, 1994-99
Zakumulowany % PKB UE (EUR), 1995

œrednioroczne alokacje (zakumulowane %)

32 Alokacje na Fundusze strukturalne i PKB przypadaj¹cy na pañstwa cz³onkowskie, 2000-06
Zakumulowany % PKB UE (EUR), 2000

œrednioroczne alokacje (zakumulowane %)

Dominacja przemys³owych i zurbanizowanych obszarów

Kieruj¹c siê decyzjami Komisji z 1999 i 2000 roku, rozdzia³ œredków miêdzy cztery obszary bêdzie bardzo podobna do kwoty indykatywnie uzgodnionej przez Radê: obszary przemys³owe kwalifikowane do objêcia wsparciem w ramach Celu 2 mog¹ obj¹æ 8,5% ludnoœci UE, obszary wiejskie 5,6%, obszary miejskie 1,9%, obszary uzale¿nione od rybo³ówstwa 0,3% i obszary o mieszanej charakterystyce 2,1%.

Na poziomie Unii Europejskiej, udzia³ obszarów wiejskich w Celu 2 bêdzie nieznacznie wiêkszy ani¿eli ten okreœlony w regulacji. Dodatkowo do dzia³añ wdro¿onych w ramach wsparcia polityki rozwoju obszarów wiejskich poprzez Sekcjê Gwarancji Europejskiego Funduszu Gwarancji i Orientacji Rolnej, pañstwa cz³onkowskie oceni³y jako przydatne i konieczne wsparcie s³abszych obszarów wiejskich poprzez szerszy dostêp do zakresu pomocy w ramach dzia³añ prowadzonych przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego oraz Europejski Fundusz Spo³eczny.

Pomimo tego, ¿e obszary miejskie prze¿ywaj¹ce problemy wydaj¹ siê byæ nie-doreprezentowane, jest to stwierdzenie mylne poniewa¿ s¹ one w³¹czone równie¿ do obszarów przemys³owych. Ten sam przypadek dotyczy obszarów uzale¿nionych od rybo³ówstwa poniewa¿ w zwi¹zku z umo¿liwieniem wprowadzenia w ¿ycie polityki restrukturyzacji na obszarach o dostatecznie du¿ej wielkoœci, pañstwa cz³onkowskie w³¹czy³y niektóre porty do obszarów zakwalifikowanych do objêcia wsparciem na podstawie kryteriów wyznaczaj¹cych tereny wiejskie lub przemys³owe.

Rozdysponowanie œredków pomiêdzy ró¿nymi typami wsparcia ww. obszarów ró¿ni siê znacznie miêdzy pañstwami cz³onkowskimi. Do obszarów zurbanizowanych przywi¹zujê siê wzglêdnie wiêkszy uwagê w przypadku Belgii, Holandii, Luksemburgu i Wielkiej Brytanii, kiedy wiêksze znaczenie nadaje siê obszarom wiejskim w Danii, Szwecji, Francji, W³ochach i Austrii oraz obszary przemys³owe dominuj¹ w Niemczech i Hiszpanii. W Finlandii rozdzia³ priorytetów jest podobny do œredniej unijnej.

Terytorialna ci¹g³oœæ i fragmentarycznoœæ

Kilka regionów nie objêtych ani Celem 1 ani 5b w okresie programowania na lata 1994 – 1999 zosta³o zg³oszonych przez pañstwa cz³onkowskie do objêcia pomoc¹ jednak poza ¿adnym z wyznaczonych celów. Zosta³o ustalone, ¿e na obszarach tych zamieszkuje oko³o 9,4 mln osób z czego tylko 16% jako mog¹cy skorzystaæ z Celu 2 w okresie programowym 2000 – 2006. Ta zaproponowana ci¹g³oœæ wsparcia w ramach tych obszarów sugeruje, i¿ pañstwa cz³onkowskie uwa¿aj¹ rezultaty osi¹gniête do tej pory za niewystarczaj¹ce i nie uzasadniaj¹ce zakoñczenia udzielania pomocy przez UE, nawet je¿eli towarzyszy temu procesowi wsparcie przej¹ciowe, które przecie¿ jest stopniowo wycofywane.

Ogólne określenie potrzeb musi być jednak doprecyzowane. Cztery państwa członkowskie (Niemcy, Belgia, Finlandia oraz Holandia) w rzeczywistości zmodyfikowały w znaczny sposób wybór obszarów wsparcia w porównaniu z ostatnim okresem programowym na lata 1994-1999, głównie wykorzystując Cel 2 pod tym wymiaru miejskiego (obszary zurbanizowane).

Działania prowadzone przy użyciu funduszy strukturalnych na trudnych obszarach zurbanizowanych powinny stworzyć warunki gospodarcze sprzyjające ograniczeniu przestępczości oraz powinny uzupełniać prowadzoną na tych obszarach politykę walki i prewencji przestępczości.

Znaczny stopień fragmentaryzacji obszarów kwalifikowanych do objęcia pomocą jest oczywisty, odzwierciedlając tym samym próby państw członkowskich maksymalnego zwiększenia ogólnego obszaru kwalifikowanego w ramach Celu 2. Tego typu podejście może spowodować trudności we wprowadzeniu polityki restrukturyzacji, biorąc pod uwagę to, iż w tym samym zwiększane problemy w wyborze między innymi obszarami i w konsekwencji ten fakt znacznie komplikuje zarządzanie programami. Taka fragmentaryzacja podwyższa ryzyko rozproszenia efektów wsparcia Wspólnot.

Tabela 12 Związek między obszarami objętymi pomocą w ramach Funduszy strukturalnych oraz w ramach wsparcia realizowanego z krajowej polityki regionalnej

	Regiony objęte pomocą w ramach Funduszy strukturalnych		Regiony nie objęte pomocą w ramach Funduszy strukturalnych		Razem	
	1994-99	2000-06	1994-99	2000-06	1994-99	2000-06
	% ludności UE					
Obszary objęte krajowymi programami pomocy regionalnej	44.0	35.6	2.7	6.7	46.7	42.3
Obszary nie objęte krajowymi programami pomocy regionalnej	6.6	5.8	46.7	51.9	53.3	57.7
Razem	50.6	41.4	49.4	58.6	100	100

Okres 200-2006: szacunki określone na podstawie porównania geograficznego na poziomie NUTS 5
Źródło: Eurostat, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, obliczenia Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej

Ograniczenia wynikające z zapewnieniem spójności z mapami pomocy państwa

W opinii Komisji, zarówno Wspólnotowe jak i krajowe interwencje powinny zostać skoncentrowane na obszarach, na których występują największe problemy w taki sposób, aby dostarczać niezbędnych środków do ich restrukturyzacji. Zgodnie z tym zaleca ona poprawę spójności pomiędzy mapą krajowej pomocy regionalnej a obszarami uprawnionymi do korzystania ze wsparcia w ramach Celów 1 i 2.

W 1997 roku Komisja przyjęła również „Komunikat w sprawie powzięcia polityki regionalnej z polityką konkurencji”,³ w którym zaproponowano liczne działania mające na celu poprawę spójności między listą obszarów zakwalifikowanych do objęcia pomocą w ramach krajowej polityki regionalnej oraz listy regionów Celu 1 i 2. Wiele z propozycji sformułowanych w tym komunikacie zostało wdrożonych:

- Komisja dostosowała okres obowiązywania regionalnych map pomocy do tych określonych dla Celu 1 i 2. Obie listy pomocy obejmują teraz te same okresy, a więc lata 2000 – 2006.
- Kryteria objęcia pomocą w ramach Celu 1 i artykułem 87(3)(a) Traktatu (pomoc na promocję rozwoju ekonomicznego w regionach poszkodowanych) zostały ujednoczone, za wyjątkiem byłego Celu 6 w regionach znajdujących na terytoriach Finlandii oraz Szwecji. Niektóre z tych rzadko zaludnionych obszarów zostały włączone do Celu 1 pomimo tego, że charakteryzują się

wskaźnikiem PKB wyższym niż 75% średniej unijnej. W celu zapewnienia całkowitej spójności między zakresem geograficznym pomocy w ramach Celu 1 oraz regionalnego wsparcia z polityk krajowych, wszystkie rzadko zamieszkałe obszary z PKB na głowę mieszkańca przekraczającym 75% średniej UE zostały uznane za obszary o statusie określonym artykułem 87(3)(c) (pomoc na rzecz ułatwienia rozwoju pewnych obszarów lub przedsięwzięć gospodarczych).

- Wytyczne z 1997 roku nt. krajowej polityki pomocy regionalnej i nowe regulacje dotyczące funduszy strukturalnych dały państwom członkowskim o wiele większą elastyczność w proponowaniu regionów spełniających kryteria określone dla Celu 2 oraz w artykule 87(3)(c). W komunikacie Komisji nt. związków między polityką regionalną i konkurencji, Komisja Europejska poprosiła państwa członkowskie o stosowanie tej elastyczności w celu zapewnienia większej spójności między dwiema listami. W celu ułatwienia tego procesu, w wytycznych dopuszcza się, że obszary zakwalifikowane do objęcia pomocą w ramach funduszy strukturalnych mogą być objęte wsparciem na podstawie odstępstw zdefiniowanych w artykule 87(3)(c).

W rezultacie, w odniesieniu do Celu 2, nowa regulacja w sprawie funduszy strukturalnych przyjęta przez Radę nie wyczerpała wymogu zapewnienia zwiększonej spójności z obszarami, które mogą stać się beneficjentem odstępstw określonych w artykule 87(3)(c).

Porównanie między mapami Celu 1 i 2 oraz regionalnymi mapami pomocy w okresie 2000-2006 pokazuje, iż geograficzna spójność pomiędzy tymi dwiema kategoriami została nieco wzmocniona w porównaniu do sytuacji we wszystkich państwach członkowskich w latach 1994-1999, za wyjątkiem Belgii (gdzie była zachowana doskonała zgodność we wcześniejszym okresie) oraz w Wielkiej Brytanii (gdzie razem z Finlandią, Francją, Holandią, Szwecją oraz Włochami brak spójności pozostaje zauważalny) (tabela 12, 13 i w załączniku, tabela A.33). Odpowiedzialność w tym zakresie leży po stronie państw członkowskich. Taka sytuacja zagraża restrukturyzacji obszarów problemowych Celu 2, ponieważ mogą one nie być wspierane na dostatecznie wysokim poziomie w porównaniu do tych obszarów, które nie zostały uwzględnione w ramach funduszy strukturalnych ale jednocześnie zakwalifikowanych jako możliwych do udzielania pomocy w ramach pomocy państwa.

Tabela 13 Ludność na obszarach objętych wsparciem z Funduszy strukturalnych bez uwzględnienia pomocy w ramach krajowego wsparcia dla regionów

	<i>% całkowita liczba ludności w poszczególnych krajach</i>															
	B	DK	D	GR	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	FIN	S	UK	EU15
1994-99	0.0	0.0	5.3	0.0	8.9	9.6	0.0	7.5	6.4	10.4	5.9	0.0	12.6	8.7	9.0	6.6
2000-06	3.4	0.1	2.3	0.0	4.3	8.8	0.0	7.0	0.3	8.2	3.9	0.0	12.0	7.4	9.8	5.8

Okres 200-2006: szacunki określone na podstawie porównania geograficznego na poziomie NUTS 5

• Źródło: Eurostat, Dyrekcja Generalna ds. Konkurencji, obliczenia Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej

Tematyczna koncentracja: przewaga wydatków związanych z infrastrukturą

Koncentracja wydatków na poszczególnych obszarach strategicznych nakierowana jest na zapewnienie, iż priorytety zdefiniowane w programach odzwierciedlają oba czynniki leżące u podstaw wzrostu gospodarczego i priorytetów politycznych Unii Europejskiej.⁴ Istnieje niemal ogólny konsensus między ekonomistami na temat typów przedsięwzięć, które z największą dozą prawdopodobieństwa inicjują proces endogenicznego i zrównoważonego rozwoju. Wspólnotowe działania strukturalne są jednak oparte na wyselekcjonowanych obszarach, komplementarne do tych działań, które prowadzone są przez państwa członkowskie i nie przypisujące sobie rozwiązań noszących wymiar uniwersalnego i ogólnego zastosowania.

Dla regionów Celu 1, obszary priorytetowe określone z perspektywy polityki spójności, były wprowadzone pewne zmiany w zasadach rozdysponowywania funduszy między trzy główne obszary interwencji – infrastruktura, zasoby ludzkie i inwestycje w sektorze wytwórczym (tabela 14).

Udział wydatków na infrastrukturę został zwiększony w okresie programowym 2000-2006 do około 34% wydatków ogólnych (w porównaniu z 30% między latami 1994 i 1999), z czego połowa przypada na sieci transportowe, z dużym stopniem koncentracji w państwach kohezyjnych w związku z istniejącymi potrzebami. Jeżeli weźmiemy pod uwagę Fundusz Kohezji, infrastruktura stanowi ponad 40% ogólnych nakładów na inwestycje w regionach Celu 1.

Tabela 14 Fundusze strukturalne jako interwencje w głównych obszarach Celu 1			
% ogólnie			
	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Infrastruktura	35.2	29.8	34.3
Zasoby ludzkie	29.6	24.5	23.9
Przedsiębiorczość	33.6	41.0	34.8
Inne	1.6	4.7	7.0

• Źródło: Komisja Europejska

Podczas gdy udział wydatków przeznaczonych na inwestowanie w zasoby ludzkie (około 24%) ma się nieco obniżać. Większy akcent jest stawiany na rzecz aktywnych form działań na rynku pracy oraz wzmocnieniu systemów kształcenia (w szczególności we Włoszech i Portugalii).

Udział wydatków na inwestycje w sektorze produkcyjnym (ok. 35%) został znacznie ograniczony w szczególności w krajach kohezyjnych oraz we Włoszech, w związku ze spadkiem bezpośredniej pomocy dla przemysłu jako wynik ciągłego stosowania zasad (reguły związane z udzielaniem pomocy publicznej).

Dokładniej rzecz biorąc fundusze strukturalne odgrywają główną rolę przy wsparciu przedsięwzięć z zakresu ochrony środowiska, które to działania stanowiły ponad 10% ogólnej alokacji w ramach Celu 1. Są one również kierowane do obszarów peryferyjnych tak, aby poprawiać ich dostępność i rozwijać kształcenie i badania naukowe, które są niezmiernie ważne z perspektywy społeczeństwa informacyjnego i który, ze względu na ograniczenia budżetów państw członkowskich, nie mogłyby być w pełni realizowane bez pomocy Wspólnoty. Na przykład w Grecji inwestycje w główne sieci transportowe w obecnym siedmioletnim okresie programowym były o 1/4 wyższe niż w ostatnim okresie.

Dodatkowo w odniesieniu do zagadnień finansowych, liczne zmiany jakościowe są widoczne w nowym okresie programowym, jak np. zwiększone wsparcie dla społeczeństwa informacyjnego i zrównoważonego rozwoju jako dwa główne komponenty obecnie prowadzonej polityki regionalnej. Niniejsze zagadnienia są przedmiotem bardziej szczegółowej analizy poniżej.

Dodatkowa pomoc dla działań prowadzonych na poziomie krajowym

W latach od 1989 do 1993, ogólne strukturalne wydatki publiczne w ramach regionów Celu 1 kształtowały się na poziomie do 1,3% PKB Unii Europejskiej, lub łącznie 92 mld EUR. Fundusze strukturalne liczyły około 15% tej sumy. W okresie programowym od 1994 do 1999 roku, nakłady strukturalne w tych regionach spadły do 82 mld EUR, a więc nastąpiła redukcja o 12% w porównaniu z wcześniejszym okresem, pomimo wzrostu wydatków z funduszy strukturalnych o 2 mld EUR rocznie, czyli o 15%. Ogólne ograniczenie można wytłumaczyć z jednej strony, w szczególności prywatyzacją przedsiębiorstw publicznych we Włoszech i Portugalii, z drugiej strony ograniczeniem wydatków na nowe landy w Niemczech, aby dostosować je do porównywalnego poziomu w innych państwach członkowskich.

Wielkość wydatków publicznych związanych ze wsparciem działań rozwojowych w regionach Celu 1 znacznie się różni między państwami członkowskimi, chociaż dane muszą być interpretowane z ostrożnością. Tak jak w Szwecji gdzie wydatki (6 000 EUR na mieszkańca) są znacznie wyższe niż w innych państwach członkowskich, Niemcy znacznie zwiększyły wydatki w nowych landach w okresie między 1989 a 1993 do 41 mld EUR, czyli 2 500 EUR na mieszkańca, o 2/3 więcej niż wynosi łącznie dla UE. W Grecji i Portugalii wydatki były o wiele większe w odniesieniu do

potencjału ich gospodarek aniżeli gdzie indziej, na poziomie 5-7% PKB, kiedy w innych państwach członkowskich (Niemcy, Hiszpania, Włochy i Irlandia) udział ten był na poziomie 3% lub mniej. Jako przeciwny przykład można podać przypadek Francji, gdzie wydatki na działania strukturalne w regionach Celu 1 w latach 1994-1999 sięgnęły tylko 0,2% PKB (2,3 mld EUR), co stanowi w dalszym ciągu 890 EUR na jednego mieszkańca w regionach objętych pomocą. Ta sama roczna wielkość została wydatkowana w Irlandii, co oznacza wydatki w przeliczeniu na głowę mieszkańca na poziomie 650 EUR.

Przewidywania państw członkowskich w odniesieniu do okresu na lata 2000-2006, pokazują wzrost średnich wydatków na działania strukturalne na poziomie 9% rocznie, do około 90 mld EUR. To zwiększenie jest konieczne o ile poziom pomocy publicznej ma przyczynić się do utrzymania tendencji zmierzających do nadrobienia różnic rozwojowych, jednak różni się to znacznie między poszczególnymi państwami członkowskimi. W odniesieniu do Irlandii, gdzie projekty podwajają swoje wydatki jako wynik niskiego udziału w ostatnim okresie programowym, zwiększenie o 30% jest oczekiwane w przypadku Grecji i wzrost ponad średni UE w odniesieniu do Włoch. W Niemczech przewidywane jest zmniejszenie wydatków strukturalnych na nowe landy o 9% w związku z tymi samymi względami co w ostatnim okresie.

Te prognozy oznaczają jednak względnie ogólną redukcję wydatków strukturalnych w odniesieniu do PKB w obecnym okresie programowym, za wyjątkiem kilku państw członkowskich (Grecja, Irlandia, Włochy), pomimo korzystnych perspektyw gospodarczych do 2006 roku.

Fundusz Kohezyj: poprawa proporcji między częścią transportową i ochrony środowiska

Całkowita kwota 15 mld EUR (w cenach z 1992 roku) została przeznaczona decyzją Rady Europejskiej z Edynburga na Fundusz Kohezyj w okresie programowym 1993-1999 z przeznaczeniem na kraje członkowskie w których dochód PKB na mieszkańca był poniżej 90% średniej Wspólnotowej. Na okres od 2000 do 2006 roku, Rada Europejska z Berlina przeznaczyła 18 mld EUR (w cenach z 1999 roku) Funduszowi i przyjął decyzję, iż kwalifikowanie się do objęcia tego typu pomocą zostanie przewidziane w połowie okresu realizacji w świetle zmiany wyników dotyczących PKB.

W związku z rozdysponowaniem funduszy między dwoma obszarami inwestycji należy zauważyć, iż w okresie od 1993 do 1999 nieco większy udział w wydatkach stanowił sektor ochrony środowiska aniżeli transport, pomimo tego że w Grecji udział sektora transportowego był nieco wyższy (tabela 15). W ramach sektora środowiskowego był zauważalny znaczny wzrost nakładów na infrastrukturę związany z oczyszczaniem ścieków w związku z wprowadzeniem obowiązku stosowania dyrektywy Wspólnotowej a w ramach części transportowej, zwiększono akcent na kolej.⁵

Tabela 15 Fundusz Kohezyj: przeznaczone środki wg obszarów interwencji 1993-1999

	Transport % całości	Środowisko % całości	Razem mln EUR
Grecja	51.2	48.8	2998
Hiszpania	49.7	50.3	9251
Irlandia	50.0	50.0	1495
Portugalia	48.1	51.9	3005
Razem	49.7	50.3	16761

• Źródło: Komisja Europejska

Europejski Bank Inwestycyjny: aktywne wsparcie rozwoju regionalnego

Europejski Bank Inwestycyjny (EIB) wspiera rozwój regionalny głównie poprzez kredyty adresowane do indywidualnych przedsięwzięć. Sięgnęły one do poziomu ponad 66 mld EUR na przestrzeni lat 1994-1999, lub 77% ogólnej wartości pożyczek tego typu w UE (tabela A.34). Większość z nich, bo

83%, została przeznaczona na finansowanie projektów infrastrukturalnych w obszarze transportu, telekomunikacji i energii, które w większości przypadków przyczyniły się do stworzenia części głównych sieci o znaczeniu europejskim, a które to w ogólnym rozliczeniu stanowi około 85% wszystkich pożyczek przeznaczanych na infrastrukturę.

Pożyczki na realizację poszczególnych projektów zwiększyły się między rokiem 1994 a 1999 o ponad 25%. Jednak główne zwiększenie udzielanych pożyczek miało miejsce w odniesieniu do grantów globalnych (kredyty na rzecz instytucji finansowych działających na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw), które kształtowały się na poziomie do 20 mld EUR w całym okresie, co stanowiło ponad 30% ogólnych udzielanych pożyczek EIB, i zostało podwojone w odniesieniu do dotychczasowych rocznych kwot w przeciągu dwóch lat. Fundusze te zostały głównie przeznaczone na działania finansowe wspierające produkcję, w szczególności w przemyśle, jednak również na projekty mające na celu pomoc w realizacji projektów z zakresu małej infrastruktury.

Uzupełnianie się kredytów globalnych oraz tych adresowanych na realizację pojedynczych projektów, które wynikają ze zdolności dostosowania się do specyficznych wymogów różnych przedsięwzięć i menedżerów odpowiedzialnych za poszczególne sektory oraz regiony, jest silnym elementem składającym się na możliwości EBI wspierania rozwoju regionalnego.

Ogólna wartość pożyczek EBI na realizację przedsięwzięć związanych z rozwojem regionalnym była znacznie wyższa w okresie od 1994 do 1999 roku niżeli we wcześniejszym okresie programowym. Roczny poziom kredytowania był prawie o 50% wyższy w ostatnim okresie programowym (tabela 16). Niemniej jednak wzrost o którym mowa był mniejszy niżeli ten odnotowany w ramach całości funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezji, to w dalszym ciągu pokazuje wzrost zaangażowania Banku w odniesieniu do projektów mających za zadanie sprzyjanie rozwojowi regionalnemu oraz kohezji. Wzrost ten był najbardziej widoczny w przypadku projektów realizowanych na obszarach Celu 2 i 5b (pożyczki wzrosły o 71%), przede wszystkim na te przedsięwzięcia, które nakierunkowane były na minimalizację zapasów przemysłu oraz zahamowanie bezrobocia. EIB planuje bliższą współpracę z Komisją w nowym okresie programowym na lata 2000-2006 w celu zapewnienia możliwie najlepszego uzupełniania się prowadzonych działań z polityką pomocy strukturalnej Wspólnot. Takie podejście będzie dotyczyło w szczególności i kontynuowania pomocy w tworzeniu i rozwijaniu działań wspierających sektor wytwórczy w zapóźnień regionach, nie tylko poprzez bezpośrednie finansowanie, ale również poprzez dostarczanie pomocy na usługi niezbędne do realizacji tego wsparcia, jak również na rozwój infrastruktury, zwłaszcza tej nakierowanej na zwiększenie dostępności oraz zaopatrzenia w energię. Dodatkowo coraz większe znaczenie będzie dawać konkurencyjności przedsiębiorstw w kontekście inicjatywy „Innowacyjność 2000”. Patrząc szerzej na rozwój regionalny, ten sam wymiar działań ma zastosowanie do państw kandydackich.

Tabela 16 pożyczki EIB, 1989-1993 i 1994-1999

	1989-1993	1994-1999	Zmiana %
	mln EUR		
Rozwój regionalny			
- ogólny okres	47.1	85.4	81.0
- średniorocznie, z czego	9.4	14.2	51.0
- Cel 1 i 6	5.0	6.4	27.0
- Cel 2 i 5b	3.4	5.8	71.0
Fundusze strukturalne i Spójności			
- ogólny okres	70.0	166.7	138.0
- średniorocznie, z czego	14.0	27.8	100.0
- Cel 1 i 6	8.8	15.8	80.0
- Cel 2 i 5b	1.7	3.7	117.0

Na pożyczki składają się podpisane indywidualne kredyty oraz pożyczki na granty globalne
• źródło: EBI i Komisja Europejska

Oceniaj'c efekty interwencji Wspólnotowych (1994 -99)

Celem niniejszej czêci jest ocena rezultatów prowadzonej polityki strukturalnej w ostatnim okresie programowym. Nieuchronnym jest jednak dokonanie wstêpnej próby oceny w zwi'zku z tym, i¿ niektóre dzia³ania nie b'ed¹ zrealizowane przed koñcem 2001 roku i tym samym wyniki oceny ex-post nie b'ed¹ dostêpne przed t¹ dat¹. Analiza koncentruje siê na zakresie w którym zaangażowanie Wspólnotowych interwencji zosta³o w rzeczywistoœci wydatkowane, na rezultatach jakie zosta³y osi¹gniête zarówno w skali globalnej jak i poprzez cele polityki strukturalnej oraz na wartocci dodanej wspólnotowych inicjatyw i sprawnoœci i skutecznoœci procedur.

Wdro¿enie bud¿etu

Informacja o wdro¿eniu bud¿etu za okres 1994-1999 wskazuje na dane œwiadczenie o osi¹gniêciu postêpu, nawet bior'c pod uwagê fakt, i¿ liczne programy nie zosta³y jeszcze zakoñczone poniewa¿ dokonywanie p³atnoœci mo¿e zostaæ przed³u¿one do grudnia 2001 roku (patrz tabela A.35). Do koñca 1999 roku, rezultaty wydaj¹ siê byæ zadawalaj¹ce w tym sensie, ¿e zobowi¹zania siêgnê³y 99% ca³oœci dostêpnej pomocy a wyp³aty 75%. To raczej ten drugi wskaŹnik powinien byæ brany pod uwagê, ani¿eli skala przyjêtych zobowi¹zañ, co daje lepszy obraz rzeczywistego zaawansowania prac nad programem. Bior'c pod uwagê wszystkie kraje cz³onkowskie objête Celem 1 z prawie wszystkimi uzgodnionymi zobowi¹zaniem – jako wymagane z prawnego punktu widzenia – ogólne zobowi¹zania s¹ zgodne z tendencj¹ charakterystyczn¹ dla wzrostu wydatków ujêtych w bud¿ecie 1994 roku w Podstawach Wsparcia Wspólnoty (PWW), Jednolitym Dokumentem Programowym (JDP) i innych dokumentach programowych. Je¿eli chodzi o p³atnoœci zobowi¹zañ, niektóre z pañstw cz³onkowskich beneficjentów funduszy strukturalnych (Hiszpania, Portugalia, Irlandia, Niemcy) by³y du¿o ponad œredni¹ UE w koñcu 1999 roku (78%), kiedy Francja, W³ochy, Holandia i Wielka Brytania pozostawa³y znacz¹co w tyle (67%).

Dla innych Celów wdra¿anie jest zró¿nicowane. W przypadku Celu 2, liczne programy, które zosta³y przyjête dopiero w koñcu 1997 lub 1998 roku, nie mog³y byæ wdro¿one satysfakcjonuj¹c¹ w 1999 roku i jako rezultat ogólne p³atnoœci by³y wzglêdnie niskie (60% ogólnych dostêpnych funduszy). Ponadto, oko³o 3% ogólnych zobowi¹zañ na ten okres programowy (477.5 mln EUR) nie mog³o zostaæ zrealizowanych i tym samym musia³y byæ zwrócone do bud¿etu Wspólnoty.

Dla Celów 3 i 4, wydatkowanie skumulowanych zobowi¹zañ zosta³o w pe³ni zdefiniowane. P³atnoœci na poziomie 80% ogólnych dostêpnych funduszy dla Celu 3, ale tylko 69% dla Celu 4, w zwi'zku z opóŹnieniami w Wielkiej Brytanii i W³oszech jak równie¿ ze wzglêdu na innowacyjn¹ naturê licznych dzia³añ. W przypadku rolnej czêci Celu 5a, skala w której zobowi¹zania zosta³y wdro¿one, jako odzwierciedlenie p³atnoœci, by³a poni¿ej innych danych osi¹gniêtych w innych Celach. W czêci dotycz¹cej rybo³óstwa, uda³o siê nadrobiæ wszystkie opóŹnienia z lat poprzednich i wszystkie zobowi¹zania zosta³y zagospodarowane i p³atnoœci siêgnê³y 73% dostêpnych funduszy. W przypadku Celu 5b by³y odnotowane znaczne opóŹnienia w p³atnoœciach w licznych krajach cz³onkowskich w zwi'zku ze skomplikowanymi procedurami implementacyjnymi (W³ochy) i niesatysfakcjonuj¹co funkcjonuj¹ce partnerstwo spo³eczne na poziomie regionalnym (Belgia).

Dla Celu 6, który obejmuje swoim zasiêgiem tylko dwa pañstwa cz³onkowskie, sytuacja jest inna. Pomimo tego ¿e zobowi¹zania zosta³y ustalone, p³atnoœci siêgnê³y tylko 65% funduszy dostêpnych w Finlandii oraz 54% w Szwecji co odzwierciedla fakt, i¿ programy nie zosta³y zatwierdzone do 1995 roku czyli do daty przyst¹cia tych krajów do Unii.

Wy¿ej wymieniona skala p³atnoœci – i tym samym jak zauwa¿ono wy¿ej, rzeczywista implementacja dzia³añ strukturalnych – jest ogólnie rzecz ujmuj¹c zadawalaj¹ca, zw³aszcza dla programów realizowanych w ramach Celu 1 i 3 i generalnie jest zgodna ze wskaŹnikami przewidzianymi w

zażyciach do różnego typu wsparcia. W przypadku Funduszu Kohezji, około 92% zobowiązań na okres 1993-99 zostało współfinansowanych przez państwa dokonane do końca 1999 roku. Nie mniej jednak stopień zaawansowania projektów waha się w 1999 roku znacznie między Portugalią (85%) jako jedno ekstremum oraz Grecją (65%) jako przeciwny przykład. Zauważalne było pewne zbliżanie się poziomu PKB na jednego mieszkańca w regionach Celu 1 do średniej UE, na poziomie mierzonym paritetem siły nabywczej, na tych obszarach rozpatrywanych szczególnie wzrost sięgnął od 63% średniej w 1988 roku do 70% w 1998, co oznacza że różnica została zredukowana o 1/6 (wykres 33). Dane te jednak ukrywają znaczne różnice między regionami. Niektóre regiony znacząco nadrobiły dystans, zwłaszcza nowe landy w Niemczech (gdzie PKB na jednego mieszkańca wzrosło z 37% średniej UE w 1991 roku do 68% w 1995) i Irlandii (gdzie wzrosło od 64% do 102%), jak również Lizbona, Irlandia Północna, Burgerland i Flevoland, gdzie PKB wzrosło od poziomu poniżej do powyżej 75% PKB UE w okresie programowym. Inne regiony doświadczyły lekkiego wzrostu lub nawet spadku PKB na jednego mieszkańca: w Grecji, Centralna Macedonia (od 63% do 60% średniej UE), Ipeiros (niezmieniony 43%), Sterea Ellada (od 72% do 64%), Peloponez (od 58% do 57%), we Włoszech, Mezzogiorno jako całość (od 69% do 68%) i w Wielkiej Brytanii, Merseyside (od 80% do 75%) i Highlands i Islands (od 83% do 76%).

Z innej strony bezrobocie w regionach Celu 1 pozostaje wyższe (16,6% w 1999 roku wobec 9,2% dla całej UE), chociaż w związku ze średnim wskaźnikiem dla UE, zmalało w przeciwieństwie do ostatnich trzech lat (wykres 34). W niektórych regionach wskaźnik bezrobocia jest w dalszym ciągu powyżej średniej UE, zwłaszcza w regionach Celu 1 w Hiszpanii (19,3% w 1999 roku chociaż zmniejszenie z poziomu 27% w 1994), francuskie departamenty zamorskie (32%), Włochy (22,4%) i nowe niemieckie landy (16,7%).

Ten wysoki wskaźnik bezrobocia idzie w parze z niskim wskaźnikiem zaangażowania ludności zawodowo czynnej, w związku z niewystarczającymi możliwościami tworzenia miejsc pracy, nawet w okresach pobudzenia gospodarczego, co oznacza że różnice między pozostałymi obszarami Unii w kategoriach wskaźników bezrobocia (proporcja pracującej populacji znajdującej się w wieku produkcyjnym) jest nawet większa.

Poziom wydajności produkcji w regionach objętych Celem 1 zmienia się porównywalnie mało względnie tendencji zachodzących na innych obszarach Unii, zwiększając PKB na osobę zatrudnioną z 64% średniej UE w 1988 roku do 67% w 1998 roku. Niemniej jednak zostało odnotowane znaczny wzrost w Irlandii oraz nowych landach w Niemczech.

Podsumowując, wyniki regionów są ściśle powiązane z ogólnymi ekonomicznymi warunkami w których się one rozwijają. Przykład Irlandii przedstawia to, co można osiągnąć przy pomocy pomysłowego połączenia interwencji strukturalnych ze stabilną i rozszerzającą polityką makroekonomiczną. Dla regionów otrzymujących pomoc w ramach Celów 2 i 5b w okresie 1994-1999, w których zatrudnienie było względnie zależne od przemysłu i rolnictwa, bezrobocie pozostało na względnie niskim i stabilnym poziomie w późniejszym okresie, kiedy na obszarach objętych Celem 2 zmniejszyło się więcej aniżeli wyniosła średnia między 1995 i 1999 rokiem dla całej Unii (o 2,2% wobec 1,3% dla całej UE). Pomimo tego ten wskaźnik pozostaje na nieco wyższym poziomie aniżeli średnia UE, doświadczenia w obu tych przypadkach oraz dla regionów Celu 5b sugerują, że pomoc Wspólnoty przyniosła korzyści.

33 Regiony Celu 1: PKB przypadający na jednego mieszkańca (mierzonego według parytetów siły nabywczej PPS), 1988-89

Indeks, EU15=100

34 Regiony Celu 1, skala bezrobocia, 1988-99

% pracowników czynnych zawodowo

Cel 1: nadrobienie zaległości i modernizacja

Pomoc strukturalna regionom w ramach Celu 1 leży u podstaw polityki spójności Unii. Zatem jest ważnym aby oceniać jej efekty w sposób jak najbardziej rygorystyczny. Zauważalne było znaczne wyrównywanie PKB na mieszkańca w regionach Celu 1 w ciągu ostatnich 10 lat jednak nie oznacza to koniecznie samo w sobie, że ta polityka była skuteczna. Niemniej jednak możliwym jest udowodnienie, że pomoc Wspólnoty przynosi pozytywne i długookresowe efekty zarówno poprzez zwiększenie wzrostu gospodarczego i wzmocnienie czynników sprzyjających strukturalnym zmianom które to determinują konkurencyjność i przyszły potencjalny wzrost.

Makroekonomiczny wpływ: ważne konsekwencje dla wzrostu, mniejsze dla zatrudnienia

Pomoc strukturalna ma duże znaczenie w pobudzaniu wzrostu gospodarczego w krajach i regionach, w których możliwe jest przeprowadzenie analizy. W okresie od 1994 do 1999 roku różnice w PKB na jednego mieszkańca były bardzo zbliżone w licznych krajach. W Irlandii, Portugalii i Hiszpanii, roczny wzrost PKB w okresie tych pięciu lat był wyższy od średniej UE (prawie 1 punkt procentowy w ostatnich dwóch krajach i 6/10 punktu w Irlandii). Wzrost inwestycji był również wyższy, stanowiąc podstawę do wzrostu w dłuższym okresie czasu.

Transfery z Funduszy strukturalnych dodane bezpośrednio do popytu i aktywności gospodarczej, ale co ważniejsze, od razu zostały skoncentrowane na inwestycjach w infrastrukturę i czynnik ludzki, były one nakierowane na wzrost potencjału w wymiarze średnio - i długoterminowym.

Ostatnie oceny Podstaw Wsparcia Wspólnoty (PWW) w dwóch ostatnich okresach programowych pokazują, że największy efekt wzrostowy był odnotowany w Grecji i Portugalii gdzie poziom PKB wzrósł odpowiednio o 9,9% i 8,5%, czyli ponad poziom który był przewidywany bez spodziewanego wsparcia (tabela 17). Szacunki w przypadku Irlandii (3,7% większe) i Hiszpanii (3,1%) są niższe, ale w dalszym ciągu godne uwagi. Zwiększony wzrost był rezultatem mniejszego bezrobocia, w szczególności w Grecji, ale również w związku ze zwiększoną wydajnością pracy w sektorze wytwórczym.

Oceny wynikające z „efektu podaży” oddziaływały na wzrost mając jednocześnie bezpośredni wpływ na popyt i stały się czynnikiem wpływającym w długim okresie na wzmocnienie potencjału produkcyjnego zwiększając go wytwórczo.

Tabela 17 Wpływ interwencji strukturalnej Wspólnoty na PKB i bezrobocie, 1989-1999

	Grecja		Irlandia		Portugalia		Hiszpania	
	PKB	Stopa bezrobocia	PKB	Stopa bezrobocia	PKB	Stopa bezrobocia	PKB	Stopa bezrobocia
1989	4,1	-3,2	2,2	-1,4	5,8	-3,6	0,8	-0,5
1993	4,1	-2,9	3,2	-1,0	7,4	-4,1	1,5	-0,8
1999	9,9	-6,2	3,7	-0,4	8,5	-4,0	3,1	-1,6
2006	7,3	-3,2	2,8	0,4	7,8	-2,8	3,4	-1,7
2010	2,4	0,4	2,0	0,5	3,1	-0,1	1,3	-0,4

• Źródło: ESRI, szacunki na podstawie modelu HERMIN (2000)

Poprawa konkurencyjności

Pomimo tego, że polityki strukturalne są ostatecznie ocenione w kontekście ich efektów związanych z niwelowaniem różnic rozwojowych poprzez wpływanie na PKB i bezrobocie w regionach, to wpływ na popieranie czynników determinujących wzrost gospodarczy jest podstawowym elementem zainteresowania. Znaczący wpływ został osiągnięty jeżeli chodzi o poprawę podstawowej infrastruktury w słabszych regionach, ale nierównowaga w dalszym ciągu utrzymuje się w przypadku rozwoju technologicznego, dostępu do know-how, kreowaniu społeczeństwa informacyjnego i kształceniu ustawicznym i dostępności do czystego środowiska. Fundusze strukturalne i Kohezji przyczyniają się wydatnie do niwelowania tych różnic.

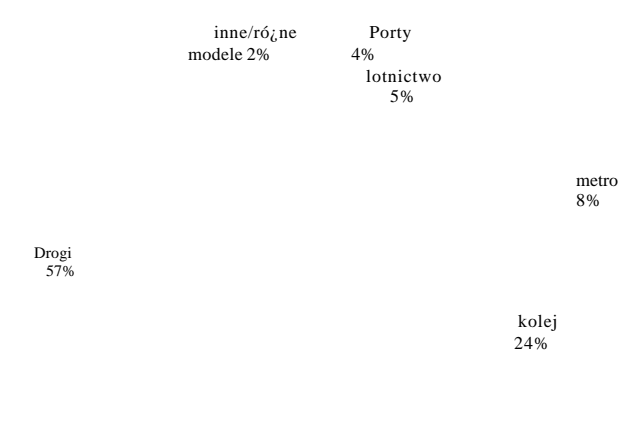
Infrastruktura transportowa – poprawa dostępności

Wydajny system transportowy jest niezmiernie ważny dla rozwoju regionalnego. Jednak inwestycje w poprawę systemu muszą wziąć pod uwagę zachowanie właściwego balansu między różnymi rodzajami transportu (drogi – kolej) w kontekście wpływu na środowisko.

Na transport przeznaczonych jest ponad połowa całkowitych inwestycji w infrastrukturę. Inwestycje w poprawę sieci transportowych w krajach kohezyjnych oraz południowych Włoszech w okresie 1994 – 1999 sięgnęły ponad 40 mld EUR, z czego jedna trzecia została skierowana do Hiszpanii. Głównie pomoc ta została skoncentrowana na drogach (około 56%), kiedy właściwie poniżej jednej trzeciej wydatków zostało przeznaczonych na koleje (około 23%). W Hiszpanii i Irlandii drogi otrzymały większą skalę wkładów inwestycyjnych niż gdzie indziej (odpowiednio 73% i 68%) (wykresy 35 i 36, gdzie pokazano wydatki właściwie finansowanie z funduszy strukturalnych i Spójności i pożyczek EBI na rozwój regionalny oraz tabela A.36).

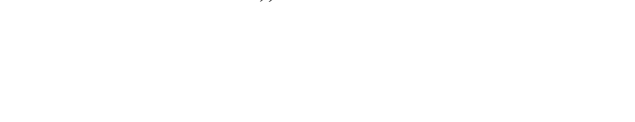
Te inwestycje miały za zadanie zredukowanie niedogodności w porównaniach transportowych między tymi krajami i resztą państw UE, zwłaszcza w odniesieniu do dróg i standardów związanych z sieciami kolejowymi (szybkie koleje, elektryfikacja i podwójne linie). Jako rezultat, została zwiększona dostępność poprzez redukcję czasu podróży o około 20% średnio w Hiszpanii (w większości przypadku poprzez poprawę sieci dróg) i 70% w przypadku przewozów kolejowych w Portugalii (tabela 18), zostały ustanowione lepsze porównania między mniej rozwiniętymi obszarami i innymi częściami kraju i w rzeczywistości z Europą (np. system autostrad w Hiszpanii). Dodatkowo dostęp do ultra-peryferyjnych obszarów (terytoria zamorskie Francji) został poprawiony poprzez budowę lub dostosowanie portów lotniczych. W wielu przypadkach użycie funduszy strukturalnych spowodowało wzrost aktywności sektora prywatnego poprzez inwestycje i ustanowienie publiczno - publicznego partnerstwa (jak np. w przypadku budowy i zarządzania drogami w Portugalii, port w Gioia Tauro we Włoszech i port lotniczy Spata oraz most Rion-Antirion w Grecji). Dodatkowo budowa infrastruktury częściowo finansowanej przez fundusze UE przyniosła stworzenie dodatkowych miejsc pracy około 900 tys. osób rocznie (jako ekwiwalent pełnego wymiaru czasu zatrudnienia), przede wszystkim w regionach Celu 1.

35 Zestawienie wydatków na infrastrukturę transportową¹ (w milionach EUR z 1994 r.), 1994-99



Fundusze strukturalne w sposób znaczny przyczyniły się do poprawy infrastruktury transportowej poprzez finansowanie projektów włączonych do narodowych i regionalnych programów rozwoju gospodarczego, z czego większą część bierze pod uwagę ocenę oddziaływania na środowisko. Jako wynik przyczyniły się one do wzmocnienia efektu wykorzystania środków Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i udzielenia pomocy związanej z dalszym niwelowaniem różnic rozwojowych. W związku z ostatnimi analizami (dokonanymi przez London School of Economics - Londyński Szkołę Nauk Ekonomicznych w 1997),⁶ fundusze te przyczyniły się do wzrostu zatrudnienia i inwestycji sektora prywatnego w regionach-beneficjentach ze znacznym wpływem na słabsze obszary. Oceniony wpływ 9 projektów w Hiszpanii, z całkowitym wkładem 2,5 mld EUR, dodał około 0,6% do PKB i skali zatrudnienia w jednym okresie (ekwiwalent ok. 75 tys. miejsc pracy).

36 Zestawienie wydatków na infrastrukturę transportową¹ (w milionach EUR z 1994 r.), 1994-99



Zapotrzebowanie na inwestycje w infrastrukturę w dalszym ciągu istnieje. Studia dokonane na potrzeby Europejskiej Perspektywy Zagospodarowania Przestrzennego (European Spatial Development Perspective) pokazują, że o ile inwestycje w peryferyjnych regionach poprawiły dostępność, towarzyszyły im te same inwestycje w słabszych regionach i bardziej centralnych (np. w infrastrukturę sieci kolejowych), co może przynieść dodatkowe efekty. Ponadto ogólny wpływ tego typu inwestycji zależy od tego, jak inne działania są prowadzone aby stymulować aktywność gospodarczą w regionach o których mowa.

Tabela 18 Szacowane oszczędności czasu podróży dzięki inwestycji w ramach Funduszy strukturalnych i Spójności, 1994-99

	Grecja	Hiszpania	Irlandia	Portugalia	Włochy (Cel 1)
Drogi	20-30%	10-20%	10-15% (190 min. na trzy główne trasy)	20%	34%-87% (5 głównych dróg)
Koleje	około 10% (1 godz, 35 min. na trasie Ateny-Saloniki)			20-40% i 73% (ładunek do Hiszpanii)	14% (wzrost prędkości o 10 km/h)
Inne	50% (metro w Atenach)		10% (z Wielkiej Brytanii)	-	

¹ Źródło: Oscar and Faber, *Thematic evaluation on the impact of Structural and Cohesion Funds transport (2000)*

Pomoc Małym i Średnim Przedsiębiorstwom (MSP): krytyczny aspekt konkurencyjności regionalnej

Pomoc MSP jest priorytetem polityki UE ponieważ sektor ten jest żywym źródłem konkurencyjności i tworzenia miejsc pracy, szczególnie w regionach Celu 1. Fundusze strukturalne dostarczają pomocy na szereg sposobów, w tym usługi (w szczególności informacje, szkolenia i doradztwo) i pomoc w inżynierii finansowej jak również poprzez granty inwestycyjne. W okresie 1994 – 1999 szacunkowo 14 mld EUR (14,5% z całości funduszy przeznaczonych na Cel 1) zostało przeznaczonych na tego typu działania (patrz tabela A.38 i A.39). Ponad 500 tys. firm (16% całości w objętych pomocą regionach) uzyskało wsparcie poprzez bezpośrednią pomoc (ponad trzecia część całości, finansową) oraz inne działania.⁷

Dane w formie szerokich Unijnych ocen, oparte o badania i studia przypadków, pokazują że Fundusze strukturalne miały znaczny wpływ na MSP w ostatnim okresie programowym. W przypadku braku wsparcia Wspólnoty, oceniono że 70% projektów inwestycyjnych albo by nie zaistniało, albo na o wiele mniejszą skalę lub odroczone i że pomoc przyczyniła się do stworzenia ponad 300 tys. dodatkowych miejsc pracy, nawet po uwzględnieniu efektu substytucyjnego i tzw. efektu ciężaru własnego. Dane również podkreślają istniejący potencjał schematów inżynierii finansowej jako jednego z instrumentów interwencji, nawet jeżeli ustanowienie w regionach, gdzie finansowe usługi są słabe, może zająć dużo czasu.

Pomoc UE dla MSP reprezentuje specyficzną wartość dodaną w wielu obszarach. Po pierwsze, dodaje środki do funduszy dostępnych na poziomie krajowym. Po drugie, współfinansowane działania często adresowane są do strukturalnych obszarów problemowych na jakie natrafiają MSP, w szczególności poprzez dostarczanie usług biznesowych (np. finansowa inżynieria). Po trzecie, w licznych krajach fundusze te umożliwiły MSP stanie się jednym z „instrumentów” kreowania polityki regionalnej i usprawnienia procedur wyboru i realizacji projektów celem ich poprawy.

Z drugiej strony, dane pokazują że pomoc była skoncentrowana głównie na dostarczaniu raczej dotacji aniżeli pożyczek czy kapitału o podwyższonym ryzyku, co może pomóc w poprawie zdolności wykonania i efektywności kosztowej schematów. Jest również podkreślane, iż należy poprawiać kierunkowanie pomocy, w szczególności poprzez tworzenie wyspecjalizowanych pośredniczących instytucji w sektorze prywatnym, najlepiej zorganizowanych na zasadach zdecentralizowanego systemu.. Dowiadczczenia ukazują, że ta tendencja tworzy schematy bardziej dostępnymi, dostarcza szybszej oceny i lepiej przekazuje projekty adresowane do MSP poprzez zintegrowaną, bezpośrednią pomoc i usługi.

Badania, Technologiczny Rozwój i Innowacyjność (BTRI): wzmocnienie możliwości regionalnych

Jak zostało odnotowane w pierwszym rozdziale różnice w BTRI między najbardziej i najmniej rozwiniętymi regionami są o wiele większe aniżeli między dochodami na jednego mieszkańca. Koncentracja tego typu działalności w bardziej dynamicznych regionach jest kwestią zasadniczą składającą się na te elementy ekonomiczne, które decydują o wzroście, konkurencyjności i zatrudnieniu. Poprzez kontrast, mniej dynamiczne regiony posiadają system naukowy i technologiczny w dalszym ciągu dotknięty strukturalnymi problemami, poprzez niskie nakłady na BTRI; nadmierna koncentracja na badaniach rzadziej niż na stymulowaniu zapotrzebowania sektora prywatnego na innowacje, nieodpowiednie zasoby kierowane na utrzymanie istniejącej infrastruktury; wyraźna zależność od zewnętrznych źródeł finansowania (Wspólnoty) i nadmierna koncentracja działalności wokół stolic (Lizbona, Ateny i Dublin).

W związku z oceną 52 regionów Celu 1 i 6 w okresie programowania 1994 – 1999, interwencje strukturalne wydadają się przynieść korzystny efekt, w szczególności w odniesieniu do infrastruktury. Na przykład w Grecji szczególnie wpływ na rozwój i wzmocnienie uniwersytetów i centrów

badawczych zosta³ odnotowany na Krecie oraz w Centralnej Macedonii, poprzez bli^{sz}¹ wsp³prac^e lokalnego przemys³u (chemiczny i tekstylny) i rz¹ dowymi centrami badawczymi.

W szerszym wymiarze oceniam¹ c wp³yw Funduszy strukturalnych, wa^znym jest aby rozr³ni¹ar³znego typu regiony, zdefiniowany przez ich potencja³ do dzia³añ innowacyjnych i mierzony poprzez zakres wsp³pracy na linii biznes-centra badawcze. Bior¹ c pod uwag^e ten czynnik, wi¹kszo³æ region³ów Celu 1 znajduje si^e poni^zej najwy^zszego poziomu i oko³o jednej trzeciej mo^ze by^e zaliczona do obszar³ów „pustyni technologicznej”. Na wyniki region³ów niemniej wp³ywaj¹ dane generowane na poziomie krajowym jak równie^z skala wzrostu i inne czynniki. Pozycja z kt³orej startuj¹ wp³ywa na ich ci^ezk^e rozwojow¹, zw³szcza w przypadku s³abszych region³ów. Regionalne r³óżnice w wynikach pokazuj¹ ^ze wdro^zona polityka odnosi sukcesy w niektórych przypadkach (Lizbona i Irlandia) i zawodz¹ w niektórych innych (Attyka), kiedy jeszcze inne regiony wydaj¹ si^e rozwija^e niezale^znie od ich zdolno³ci do kreowania przedsi^ewzi^eañ innowacyjnych (w szczególno³ci regiony turystyczne takie jak Wyspy Kanaryjskie) (tabela 19).

W tym samym czasie, mówienie o efektach generowanych w regionach Celu 1 nie mo^ze by^e ograniczane wy³cznie do zwi¹kszej¹cego si^e zakresu bada³ñ technologicznych, nawet je^zeli akcentowanie tego jest naturalne ze wzgl^edu na skal^e zapo³ñnie³ w tym obszarze. W licznych krajach cz³onkowskich i regionach, zwi¹kszony wysi³tek by³ powi^econy wzmocnieniu czynnika ludzkiego poprzez podniesienie liczby wykwalifikowanych naukowc³ów i stworzenie sieci i powi¹zań mi¹ędzy przemys³em i uniwersytetami, transferem technologii i pomocy wychodz¹cej naprzeciw zapotrzebowaniu biznesu.

W zwi¹zku z tym w Irlandii po przeprowadzeniu oceny w po³owie okresu programowego, wi¹kszy akcent zosta³ postawiony na badania i rozwój przemys³u jak równie^z na szkolenie naukowc³ów. Wsp³finansowane dzia³ania przyczyni³ły si^e znacznie do wzrostu nak³ad³ów na badania, rozwój i technologi^e, przekazuj¹ c pomoc ponad 400 firmom, z czego wi¹kszo³æ z nich nie mia³a do tego momentu do czynienia z tego typu dzia³aniami oraz 300 firm uczestniczy³o w szkoleniach dotycz¹cych bada³ñ. Wzrost wiadomo³ci przemys³owej tym samym pom³g³ w zacie³ni³eniu wi¹zi mi¹ędzy publicznymi instytucjami badawczymi oraz sektorem prywatnym.

Kolejnym przyk³adem jest CDTI (Centre for Industrial Technological Development – Przemys³owe Centrum Rozwoju Technologicznego), kt³óre zosta³o utworzone w Hiszpanii jako organizacja pomagaj¹ca w rozwoju technologicznym firmom z region³ów Celu 1 poprzez dostarczanie funduszy, kt³óre s¹ zwracane o ile dane przedsi^ewzi^ecie oka^ze si^e sukcesem. 243 zaakceptowane projekty zaangażowa³y inwestycje w rozwój, technologi^e i badania na sum^e 240 mln EUR i 1 622 naukowc³ów zatrudnionych w pe³nym wymiarze. Ze zrealizowanych do tej pory 108 projekt³ów oko³o 74% zaangażowanych ³rodk³ów zosta³o zwróconych.

Ponadto dalsze wysi³ki powinny by^ebrane pod uwag^e celem zwi¹kszenia efektywno³ci wydawanych i ³rodk³ów oraz ich zarz¹dzania. Najbardziej innowacyjne dzia³ania s¹ cz^esto nie najlepiej wydatkowane w zwi¹zku z relatywnie skomplikowanymi procedurami ich wdra^zania, jak równie^z okazjonalnie wyst^epuj¹cyimi problemami ze znalezieniem projekt³ów o odpowiedniej jako³ci aby tym samym mog³y one udowodni^e zasadno³æ ich finansowania. To mo^ze w sposób zasadniczy przyczyni^e si^e do zmniejszenia efektu i wp³ywu Funduszy strukturalnych. W dodatku w dalszym ci¹gu istniej³ s³aba ocena nast^epstw i wp³ywu projekt³ów. Obok tego problemu, wdro^zenie prawdziwie innowacyjnych dzia³añ mo^ze by^e u^zyteczne do zaadresowane problem³ów opisanych wy^zej; musz¹ one jednak by^e oparte na aktywnym partnerstwie mi¹ędzy sektorem prywatnym i publicznym i ustanowic³ w³aciwy podzia³ odpowiedzialno³ci mi¹ędzy Uni¹, pa³ństwami cz³onkowskimi oraz regionami.⁸

RIS: podej³cie wspieraj¹ce innowacyjno³æ

Komisja pomaga równie^z w rozwijaniu zdolno³ci innowacyjnych region³ów poprzez liczne dzia³ania pilota^zowe. Od 1994 roku 32 regiony otrzyma³o pomoc w ramach Art. 10 rozporz¹dzenia dot.

Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (ERDF), czyli wsparcia rozwoju projektów RIS (regionalne innowacyjne strategie).⁹ Projekty tego typu angażują partnerstwo publiczno-prywatne i ich zadaniem jest odpowiadać na potrzeby innowacyjne środowiska biznesu, przede wszystkim MSP. W okresie ostatnich 5 lat ponad 5 000 MSP przeszło badania technologiczne lub/i wywiady. Setki organizacji typu CDTI było konsultowanych w fazie opracowania strategii i wdrażania planów działań.

RIS przyczyni się w sposób znaczący do powstania partnerstwa i wspólnych metod pracy, wzmocnienie innowacyjnego procesu i rozpoczęcie wdrażania w firmach projektów z tego zakresu. Na przykład w Castilla y Leon prawie 800 firm wzięło udział w serii spotkań nt. ustalenia typu regionalnej strategii innowacyjnej która miała być zastosowana w tym regionie. Ogólna wartość 447 mln EUR została ustalona na pierwsze cztery lata wdrażania (od 1997 do 2000 roku), zwiększając wydatki na rozwój technologiczny w regionie z 0,8% PKB w 1997 roku do 1% w 2000.

Te inicjatywy zostały zastąpione projektami nowej generacji, RIS+. Komisja zbudowała również bazę danych (RINNO – Regionalne Innowacyjne Obserwatorium) aby przedstawić i opisać zakres zainteresowania sektora publicznego w odniesieniu do innowacji w regionach UE celem zachęcenia i pobudzenia technologicznego transferu.

Spójność informacyjna: akcent na infrastrukturę telekomunikacyjną

Potencjał spójności informatycznego związany z poprawą konkurencyjności regionalnej i spójności społecznej jest brany pod uwagę w ramach działań przewidzianych w Funduszach Strukturalnych. Szybkie rozpowszechnienie technologii informatycznych i telekomunikacyjnych otworzyło nowe możliwości rozwojowe w mniej uprzywilejowanych regionach, w szczególności, poprzez wspieranie atrakcyjności lokalizacji inwestycji, uwzględniając różnice w kosztach wejścia na rynek. Regiony mogły również skorzystać z tych technologii poprzez wykorzystanie ich w ważnych obszarach specjalizacji i przyciągania nowych, przedsięwzięć o większej wartości dodanej. Ponadto ponieważ może przedsięwzięcia te mogły być lokowane poza obszarami miejskimi, technologie te są ośrodkiem dzięki któremu można osiągnąć bardziej zrównoważony rozwój w UE.

Odsetek funduszy strukturalnych przeznaczonych na realizację inwestycji w sektorze telekomunikacyjnym jest stosunkowo mały, na poziomie ok. 2% ogólnych wydatków, 1,5% na infrastrukturę i 0,3% na stymulowanie popytu na usługi i zastosowania.¹⁰ Akcent został postawiony na poprawę podstawowego systemu i ograniczeniu różnic między regionami peryferyjnymi i pozostałymi krajami Unii poprzez unowocześnienie sieci na cyfrowe i poprawę jakości usług.

Zmiany technologiczne i liberalizacja rynku telekomunikacyjnego jest wiodącą siłą ku bardziej spójnemu i zintegrowanemu podejściu, na kierunkowane na wspieranie rozwoju społeczeństwa informacyjnego, zwłaszcza że większość inwestycji w tym sektorze przynosi wysokie zyski. W związku z tym Fundusze strukturalne mają przyczyniać się do zwiększonego popytu, rozwoju nowych umiejętności, wzrostu poziomu wiedzy wprowadzając nowe zastosowania o wysokim poziomie wartości dodanej przyczyniając się tym samym ku zbalansowaniu strategicznych priorytetów regionów.¹¹

Tabela 19 Regiony z 1 Celem: związek między potencjałem technologicznym a wzrostem			
	Regiony o wysokim „zagęszczeniu instytucjonalnym”	Regiony pośrednie	„Pustynie technologiczne”
Regiony nadrabiające zaległości	Irlandia, Lizbona i dolina Tago, Norte, Kreta	Centro (Portugalia), Murcia, Castilla-La-Mancha, Cantabria, Andalucia, Flevoland	Algarve, Alentejo, Canarias, Extremadura
Regiony pośrednie	Łódzka Macedonia, Hainaut, Castilla Y Leon, Irlandia	Korsyka, Galicja, Sardynia, Puglia, Kampania, Abruzzo	Poludniowy Aegean, Kalabria, Basilicata
Regiony tracące dystans	Północna Merseyside, Attiki	Wschodnia Macedonia i Traka, Epirus, Thessaly, Zachodnia Grecja, Asturia	Góry i wyspy, Zachodnia Macedonia, sterea Ellas, Peloponez, Północny Aegean, Wyspy Jońskie, Sycylia, Molise
• Źródło: CIRCA, <i>Thematic evaluation on Research, technological development and innovation and Structural Funds in Objectives 1 and 6 regions, 1999</i>			

RISI: katalizator rozwoju regionalnego

Poprzez zrównoważony rozwój RISI¹² ma główny wpływ na wsparcie kreowania wyspecjalizowanego know-how i miejsc pracy w regionie. W regionie Nord-Pas-de-Calais ten element posłużył za katalizator rozwoju nowych umiejętności i know-how, nowych przedsięwzięć i kultury przedsiębiorczości. Zostało to rzeczywiście zauważone przez wszystkich tych, zaangażowanych w rozwój regionalny i znalazło to odzwierciedlenie w integracji kilku działań związanych z technologiami informacyjnymi (szkolenie i kształcenie na odległość, rozwój przedsiębiorczości, ochrona zdrowia, kultura, cyber-centra, usługi publiczne, sieci internetowe i transport) w programach regionalnych.

Zasoby ludzkie: pomoc ludziom w podjęciu pracy i wzmocnienie systemu edukacji oraz szkoleń

W głównych krajach objętych Celem 1, polityka strukturalna pomogła wzmocnić aktywne formy działań na rynku pracy, system edukacji i szkoleń i powiązania między treningiem i miejscem pracy. Skoncentrowano się na integracji szkolenia z innymi rodzajami działań przykładając zwiększoną uwagę na grupy upośledzone społecznie i kierując pomoc do tych, którzy rozwijali „podejście zorientowane na klienta” oraz podnoszących jakość szkoleń. Przykłady działań włączają pomoc przy systemach kwalifikacji i akredytacji, rozwój przedmiotów technicznych w szkołach zawodnych i wyższych, poprawiając infrastrukturę, dostarczając ustawicznego kształcenia nauczycielom i szkolonym i próbując zredukować wskaźnik porzucania nauki w szkole.

Ogólnie Europejski Fundusz Społeczny (ESF) jest katalizatorem w modernizowaniu kształcenia i polityki rynku pracy w różnych krajach. ESF współfinansowała działania i konieczność wypełnienia wymogów administracyjnych celem otrzymania funduszy pomogła w rozwinięciu mechanizmów lepszego planowania polityki, lepszej koordynacji i polepszenia stosunków między zaangażowanymi instytucjami. Jako rezultat, powstały standardowe ramy odniesienia między agendami przekazując pomoc i samym regionem, co usprawniło rozpowszechnienie technik wdrażania polityki związanej z zagadnieniami spójności społeczno-ekonomicznej. Przykłady najlepszej praktyki określone przez dokonujących oceny włączają większą przejrzystość wdrażaniu polityki, wzmocnieniu zdolności do zarządzania na poziomie lokalnym i regionalnym i bliższe związki prowadzonej polityki z potrzebami rynku pracy.

W Hiszpanii wartość dodanej ESF było postrzegane jako dostarczenie pomocy przy reformie zawodnego kształcenia technicznego (jak np. rozwój modułów edukacyjnych opartych o zajęcia praktyczne, wprowadzenie systemu przewodników i doradztwa oraz odpowiedzialności za niepełnosprawnych uczniów). Wymierność interwencji w ramach ESF i jego zakres pozostają trafne,

Wartość wydatków alokowanych na ten cel jest w dalszym ciągu stosunkowo mała.

W Portugalii ESF pomaga wzmocnić system edukacyjny poprzez rozszerzenie dróg kształcenia, które uczniowie mogli wybierać i poprzez zwiększony nacisk na jakość. Szkolenie nauczycieli i trenerów, zarówno w szkołach podstawowych i średnich (49,3% nauczycieli) i na poziomie uniwersytetów (dotacje na rzecz kursów podyplomowych) wydaje się być jednym z najważniejszych wkładów programu. Poszerzając zakres kształcenia i ścieżek treningu podejście to wydaje się przyczyniać do wzmocnienia związku między systemem średniego kształcenia i potrzebami rynku pracy oraz poprawiło istniejący system wytycznych do kariery w szkołach. Rzeczywiście pomoc szkoleniowa przekazana „średniemu poziomowi” nauczycielom zajęła technicznych stworzyła alternatywę do tradycyjnego ogólnego kształcenia i przekazanie umiejętności które mają być bezpośrednio zastosowane na rynku pracy.

We Włoszech ESF umożliwiła polepszenie jakości kursów technicznych, poprzez stopniowe wprowadzanie kształcenia nauczycieli (50% wszystkich nauczycieli zawodowych uczestniczyło w kursach), moduły dot. zagadnień praktycznych w miejscu pracy (30% ogólnej długości kursów) i nowe metody kształcenia i nowe programy.

Środowisko: kluczowa rola w rozwoju infrastruktury związanej z zaopatrzeniem w wodę

W przypadku działań na rzecz środowiska, efekty interwencji strukturalnych w krajach kohezyjnych oraz Mezzogiorno muszą zostać zaplanowane niezależnie od pozostałych państw UE.

W krajach kohezyjnych, proporcja gospodarstw domowych podłączonych do systemu zaopatrzenia w wodę pitną i kanalizację jest w dalszym ciągu o wiele mniejsza niżeli w pozostałych państwach UE. Ta sytuacja nie tylko obniża poziom życia ale również ma znaczny wpływ na rozwój gospodarczy, a w szczególności na rozwój turystyki.

Wiele regionów w regionie Morza Śródziemnego cierpi z powodu braku wody, szczególnie w Mezzogiorno, gdzie tylko 26% ludności ma dostęp do systemu dostarczania wody pitnej w przeciągu lat. Główny system kanalizacji jest również niewystarczający, kiedy na obszarach zurbanizowanych warunki związane z ochroną środowiska są zwykle bardzo złe i nie wystarcza w tych warunkach informowanie ludzi o konieczności dbania o ochronę środowiska w sposób bardziej efektywny.

Te problemy mają niekorzystny wpływ na rozwój gospodarki, jak również społeczny i tym samym są sprzeczne ze ścieżką prowadzenia trwałego rozwoju. Niemniej jednak, poza dużymi miastami oraz kilkoma obszarami w Hiszpanii i Irlandii, mały poziom rozwoju przemysłowego oznacza, że emisja gazów toksycznych wydaje się być mniejszym problemem niżeli na północy Europy.

Na północy Europy – nowych niemieckich landach, w szczególności – główny problem wynikający z uprzemysłowienia, który pozostawił po sobie spora zanieczyszczenia gruntu, powietrza i degradacji miast. Ten stan miał destrukcyjny wpływ na wizerunek wielu regionów z tradycyjnym przemysłem i zredukował ich zdolność do zachęcania do inwestowania zewnętrznego kapitału. Na obszarach rolniczych – w szczególności w Holandii i Irlandii, rolnictwo jest największym źródłem zanieczyszczeń.

W okresie od 1994 do 1999 roku inwestycje w ochronę środowiska finansowane z funduszy strukturalnych sięgnęły ponad 9 mld EUR, około 9% całkowitych funduszy w ramach Celu 1. W tym samym okresie, 20% pożyczek EBI zostało skierowanych na projekty z zakresu ochrony środowiska, czyli sięgają 1 mld EUR w krajach kohezyjnych oraz prawie 3 mld EUR w pozostałych krajach UE (głównie w Wielkiej Brytanii na projekty z zakresu oczyszczania i przygotowania wody).

W krajach kohezyjnych fundusze strukturalne odgrywały główną rolę w poprawie systemu zaopatrzenia w wodę i jej dystrybucji oraz oczyszczania. W Grecji liczba obszarów wiejskich

podłączonych do systemu kanalizacji została prawie podwojona w okresie między 1993 i 1999 rokiem zwiększając liczbę ludności objętej systemem do 70%. W Irlandii liczba ludności objętej systemem kanalizacji zwiększyła się z 44% w 1993 do 80% w 1999 roku, W Portugalii liczba ludności przyłączonej do systemu dostarczania wody pitnej wzrosła z 61% w 1989 do 95% w 1999 roku i podłączenie do systemu kanalizacji z 55% w 1990 do 90% w 1999 roku.

Fundusze przyczyniły się do wzrostu poziomu dostarczania wody w regionach, gdzie występowały jej braki. We Włoszech na przykład zaopatrzenie rozszerzono o ponad jedną trzecią w ciągu ostatniego okresu programowego. W przypadku Funduszu Spójności, ocena ex-post dokonana na reprezentatywnej próbie wybranej z projektów dotyczących ochrony środowiska ogólnie wykazała zadowalające rezultaty, chociaż liczne problemy zostały wykazane w odniesieniu do zarządzania rezerwami wodnymi. W szczególności okazało się to być często trudne w przypadku małych projektów aby poprawić zaopatrzenie i stać się samowystarczającym finansowo. Największe korzyści dla środowiska zostały odnotowane w przypadku projektów z zakresu zaopatrzenia w wodę, w szczególności te związane z lepszym zarządzaniem rezerwami (np. projekt w Sewilli i Lough Mask w Irlandii). Ponadto w licznych przypadkach na obszarach szczególnie dotkniętych suszą utraty wody zostały znacznie zredukowane. Obok krótkoterminowych efektów związanych z jakością życia, w szczególności dla tych mieszkających na mniej rozwiniętych obszarach Unii, inwestycje przyczyniły się do korzyści w szerszym kontekście

- znaczny postęp w zwiększeniu zgodności z dyrektywami Wspólnoty, np. w 1999 roku Irlandia spełniła standardy określone w dyrektywie dotyczącej wody pitnej;
- zredukowanie potencjalnych zagrożeń związanych z rozwojem rolnictwa, przemysłu i turystyki;
- rosnąca świadomość potrzeby zintegrowanej polityki ochrony środowiska (Grecja).

Obszary na których było możliwe określenie, że poprawa została osiągnięta – i wiele pozostało jeszcze do zrobienia – składa się przede wszystkim z gminnych oczyszczalni ścieków, określenie i zarządzania chronionymi obszarami naturalnymi, wprowadzenia specjalnych środków dla kontroli zanieczyszczenia powietrza (Grecja) i degradacji rzek, od intensyfikacji działalności rolniczej (Irlandia) i od niskich cieków wodnych na obszarach przemysłowych (Portugalia).

Cel 2: programy strategiczne, jednak ograniczony efekt dźwigni w wyniku pomocy Wspólnoty

Dla obszarów Celu 2 ilościowa ocena jest trudniejsza, chociaż jest możliwe dla niektórych działań określenie efektu dźwigni interwencji Wspólnoty. Nie ulega wątpliwości, że władze odpowiedzialne w państwach członkowskich za politykę strukturalną postrzegają samą przynależność do obszarów zakwalifikowanych do pomocy jako ważniejszy czynnik aniżeli sam fakt dodatkowego finansowania ponieważ przecież otwiera im to drogę do dodatkowej krajowej pomocy w regionach, których to dotyczy i otrzymania pożyczek z EBI. Wówczas poziom pomocy publicznej jest znacznie wyższy aniżeli sam transfer środków z Funduszy strukturalnych, kiedy również skala pożyczek z EBI zwiększa się znacznie.

Wzrost znaczenia partnerstwa społecznego w regionach sprawi, że możliwym stało się przekierowanie funduszy Wspólnoty na działania związane z sektorem wytwórczym i bezpośrednio oddziałyującym na tworzenie miejsc pracy. Około połowa pomocy strukturalnej została wydatkowana bezpośrednio lub pośrednio na pomoc w ramach sektora wytwórczego a w szczególności MSP (wykres 37).

W ostatnim okresie programowym (1997-1999) zatrudnienie stało się bardziej widocznym celem zarówno w przypadku formułowania polityki jak i też kwantyfikowaniu rezultatów. Pomimo poczynionego postępu, ocena wpływu dokonanego w państwach członkowskich nie jest cięgle w pełni porównywalna ze względu na różnice w zasięgu pomocy jak też metody obliczeń, jak również ze względu na samą naturę interwencji. Na przykład liczba utworzonych lub utrzymanych miejsc pracy na zainwestowany milion Euro oscyluje od 13 do 57 miejsc w okresie od 1994 do 1996 roku i od 17 do 68 od 1997 do 1999 roku (patrz tabela A.42).

Liczne prowadzone szacunki, w szczególności w oparciu o Pojedyncze dokumenty programowe Wielkiej Brytanii, ukazują że rzeczywiste rezultaty programu w odniesieniu do zatrudnienia s¹ znacznie ograniczone jeżeli weźmiemy pod uwagę efekty „ciężaru własnego” (tj. efekty które mogłyby zaistnieć nawet bez obecności interwencji) i efekt „zastępczy” (kiedy stanowiska pracy s¹ tworzone na koszt istniejących). To oznacza np. że jeżeli ten efekt osiąga do 30%, każde trzy z dziesięciu wydanych Euro nie ma żadnego wpływu netto na zatrudnienie.

Mniej pomocy zostało skierowane na infrastrukturę w porównaniu z ostatnim okresem, kiedy programy mające na celu stworzenie alternatywnych działań i wzmocnienie środowiska wytwórczego na obszarach z występującymi poważnymi problemami z restrukturyzacją, przyczyniło się to do niejednakowych rezultatów, nawet jeżeli w niektórych przypadkach rzeczywista poprawa zaistniała w odniesieniu do ich potencjału ekonomicznego.

Centra transferu technologii przystosowały się do potrzeb lokalnego biznesu, zostały jednocześnie ustanowione w celu rozpowszechnienia know-how do MSP, tak jak w przypadku niektórych francuskich obszarów przechodzących restrukturyzację, takich jak Akwitania, gdzie centra te należą się podziwiać mając długookresowe oddziaływanie na ich program działania i zdolności adaptacyjne do zmian.

Środowisko jest coraz ważniejszym powodem do zmartwienia w większości regionów, co doprowadza do coraz większego zakresu działań ochronnych i naprawczych w szczególności oczyszczanie odpadów przemysłowych ale również, jak w przypadku najbardziej innowacyjnych programów (w Berlinie, Południowej Walii oraz East Midlands w Wielkiej Brytanii) zmieniających metody produkcji, transfer know-how, szkolenia i zastosowanie czystych technologii.

Dodatkowo w stosunku do zaawansowania w programowaniu, interwencje Wspólnoty miały pozytywny wpływ poprzez sam przyjęty system przekazywania pomocy, który poprzez ostatnią dekadę został stopniowo ulepszony.¹³ Obejmuje to utworzenie aktywnego i zróżnicowanego partnerstwa, przyjęcie bardziej rygorystycznych sposobów selekcji projektów i utworzenie komputerowego systemu monitorowania. Nie mniej jednak efektywność programów była niejednokrotnie ograniczona ponieważ fundusze zostały rozproszone na małe i fragmentaryczne obszary.

Cel 3: poprawa nakierowania na walkę z bezrobociem długookresowym i włączenie młodzi

Wpływ akcji Wspólnoty związanych z wejściem na rynek pracy poprzez pomoc młodzieży, długookresowym bezrobotnym i zagrożonym wykluczeniem społecznym jest ograniczona przez stosunkowo małe wydatki w porównaniu z krajowymi wydatkami na rzecz zatrudnienia. Oznacza to że krajowe priorytety mają tendencję do określania głównych celów programu. W dodatku szeroki zakres przedsięwzięć objętych Celem 3 spowodował, iż trudno byłoby skupiać się wyłącznie na wybranych działaniach objętych pomocą Wspólnoty. Stosownie do dokonanej oceny,¹⁴ działania z zakresu ESF miały dwa typy oddziaływania, w stosunku do tego czy były adresowane bezpośrednio do beneficjenta (np. ludzi) czy systemów (zmiany w działaniach publicznych – interwencjach).

37 Rozkład Funduszy strukturalnych według ogólnych obszarów docelowych w regionach 2 Celu, 1989-93, 1994-96, oraz 1997-99			
% 31 czenie			
fizyczna regeneracja i środowisko	zasoby ludzkie	środowisko produkcyjne i inne	pomoc techniczna

W przypadku transferów do bezpośrednich beneficjentów, ESF przyczyni³ siê do pomocy w zatrudnialnoœci tych, którzy tak¹ pomoc otrzymali, jak to pokazuje wskaŹnik ludzi odbywaj¹cych sta¿e zawodowe, czy proporcji tych którzy nastêpnie znaleŹli pracê. W przypadku innych dzia³añ nie kierowanych bezpośrednio na zatrudnienie, u¿ywane wskaŹniki bior¹ pod uwagê proporcjê uczestników uzyskuj¹cych kwalifikacje lub maj¹cych okres praktyki zawodowej. W okresie od 1994 do 1999 roku ogólny wskaŹnik odbywania praktyk zawodowych zwiêkszy³ siê, odzwierciedlaj¹c ponadto polepszone warunki na rynku pracy. WskaŹnik odbywania sta¿y wahaj¹cy siê od 30 do 80% jest wskazywany przez przeprowadzaj¹cych ocenê i zale¿y od kraju, grupy celowej i rodzaju dzia³ania. Tam gdzie by³y przyczynowe zwi¹zki miêdzy uczestnictwem, we wspó³finansowanych dzia³aniach i poszukiwaniach pracy, 25-50% miejsc pracy wydaje siê byæ bezpośrednio zwi¹zanych z ESF.

Efektywnoœæ wspó³finansowanych dzia³añ wydaje siê zwiêkszaæ kiedy koncentruj¹ siê one na grupach posiadaj¹cych du¿e trudnoœci w znalezieniu pracy. Uczestnictwo w aktywnych formach dzia³añ tym samym wydaje siê znacznie zwiêkszaæ szansê bezrobotnego w starszej grupie wiekowej (w Holandii i Wielkiej Brytanii), d³ugotrwa³ego bezrobotnego (w Irlandii) i tych ze stosunkowo niskimi kwalifikacjami (we W³oszech) na otrzymanie pracy, kiedy okazuje siê to mieæ zaledwie marginesowe znaczenie w stosunku do m³odzie¿y. Rezultaty równie¿ podkrecaj¹ wa¿noœæ wytycznych programu dotycz¹c¹ tzw. „ciê¿ek do integracji”, które podkrecaj¹ znaczenie nastêpuj¹cego podejœcia w odniesieniu od pomocy w poszukiwaniu zatrudnienia. Dzia³ania sk³adaj¹ce z pakietu szkoleniowego wraz z doradztwem, przekazaniem pomocy i doœwiadczenia zawodowego, odpowiednio wydaje siê mieæ wiêksze oddzia³ywanie na zatrudnienie ani¿eli wó³d tych, którzy nie skorzystali z takiej mo¿liwoœci. Pomoc w zatrudnieniu wydaje siê mieæ szczególnie wa¿ne rezultaty. Zwiêkszaj¹c zaangażowanie najmniej uprzywilejowanych grup w ramach dzia³añ prowadzonych przez ESF tym samym mo¿e potencjalnie w obu przypadkach pomóc osi¹gn¹æ wiêksz¹ spójnoœæ spo³eczn¹ i polepszyæ zarazem efektywnoœæ dzia³añ prowadzonych w ramach funduszy strukturalnych. W Wielkiej Brytanii ocena pokaza³a ¿e najbardziej efektywnymi dzia³aniami jest zastêpowanie pracowników w miejscu pracy oraz pomoc w poszukiwaniu pracy. Analizy tych finalizowanych zintegrowanych programów sugeruj¹, ¿e największy efekt netto maj¹ miejsce w przypadku starszych mê¿czyzn, których szanse znalezienia pracy zosta³y najbardziej zwiêkszone. Niemniej jednak zintegrowane podejœcie jest bardziej kosztowne co usprawiedliwiane jest poprzez lepsze efekty.

W Wielkiej Brytanii ocena pokaza³a, ¿e najbardziej efektywne dzia³ania to subsydiowanie zatrudnienia i pomoc w szukaniu pracy. Analiza zakończonych programów integracyjnych wskazywa³a, ¿e największe efekty netto osi¹gniêto wobec starszych mê¿czyzn, ich szanse na znalezienie pracy wzros³y najbardziej. Mimo, ¿e podejœcie zintegrowane jest bardziej kosztowne, jest ono usprawiedliwione przez swoj¹ wiêksz¹ efektywnoœæ.

W Holandii wskaŹniki zatrudnienia by³y generalnie wysokie z powodu korzystnych warunków na rynku pracy. Zatem efekty netto dzia³añ ESF by³y generalnie niskie, z wyj¹tkiem najbardziej upoœledzonych spo³ecznie uczestników, dla których osi¹gniête stopy zatrudnienia by³y najwy¿sze. Stopa zatrudnienia netto uzyskana po ukoñczeniu programów szkoleniowych wynosi³a 33 % dla najmniej wykwalifikowanych i 25 % dla osób powy¿ej czterdziestego roku ¿ycia, podczas gdy dla innych przecieŹnie wynosi³a prawie zero.

We W³oszech stopa zatrudnienia osób koñcz¹cych programy szkoleniowe wynosi³a 51 % wobec 28 % grupy kontrolnej, która nie uczêszcza³a na takie kursy. Ró¿nica zatem wynosi³a 23 punktów procentowych. Co wiêcej wzros³a ona do 43 punktów procentowych po uwzglêdzeniu ró¿nych charakterystyk dwu grup. Tak wiêc uczestnictwo w programach szkoleniowych wydaje siê byæ najwa¿niejszym czynnikiem determinuj¹cym szanse znalezienia zatrudnienia (zgodnie z analiz¹ regresji), bardziej ni¿ p³eæ osoby (mê¿czyŹni ³atwiej znajduj¹ pracê ni¿ kobiety) i poziom wykszta³cenia.

Koncentrowanie pomocy na najsłabszych grupach pozostało względnie ograniczone z uwagi na Cel 3: grupy wspierane w programach ESF charakteryzowały się dużym odsetkiem młodych ludzi, o względnie wysokich kwalifikacjach, z nieproporcjonalnie większą liczbą mężczyzn niż kobiet.

Kraje można podzielić na dwie grupy. Pierwsza składa się z krajów o dużych obszarach obejmowanych przez Cel 2, gdzie programy Celu 3 skierowane na zwalczanie wykluczenia społecznego stanowiły mniej niż 10% całości funduszy ESF. Druga grupa obejmuje inne Państwa Członkowskie, w których liczba ta wahała się między 20% a 30%. W pierwszej grupie, działania były raczej dostosowane do specyficznych grup, takich jak inwalidzi i mniejszości etniczne, w drugiej wykluczenie było zdefiniowane szerzej, a fundusze przydzielano na prowadzenie bardziej ogólnej polityki integracyjnej.

W sumie w okresie 1994 do 1999, ESF w dalszym ciągu głównie finansowały działania szkoleniowe. Programy zezwalały na pewną dywersyfikację sposobów wspierania zatrudnienia, więc włączono zostały: szkolenia przedsiębiorców, doradztwo i kierowanie poszukiwaniami pracy oraz działania wewnątrz systemu edukacyjnego mające na celu ułatwienie przejścia od okresu edukacji do pracy.

Oceniający podkreślili ulepszenia w systemach i przyczynienie się ESF do wprowadzenia polityki innowacyjnej. Mimo małych środków finansowych, Cel 3 pomógł we wzroście bogactwa sposobów polityki zwalczania bezrobocia. W niektórych Państwach członkowskich innowacja była wyraźnym celem programów co osiągnęto przez rozwój związków. W ocenie Celu 3 dla Finlandii na przykład, stwierdzono, że ESF pomógł rozwinąć zdolności lokalnej i regionalnej współpracy, dotrzeć do grup, które najtrudniej było osiągnąć i wzmocnić zindywidualizowane podejście w zapewnianiu wsparcia. W innych krajach szukanie „ścieżki do zatrudnienia” opierało się na upowszechnieniu zasady zintegrowania wszystkich rodzajów polityki w zakresie zatrudnienia. W końcu, przez wspieranie specyficznych grup, było możliwe włączenie ludzi, którzy są zwykle wykluczeni z zasięgu oddziaływania polityki.

Cel 4: koncentracja na potrzebach szkoleniowych małych i średnich przedsiębiorstw

W okresie między rokiem 1994 a 1999, programy Celu 4, których zadaniem było niesienie pomocy robotnikom w podążaniu trudnociom związanym z przemianami przemysłowymi, zmieniały się znacząco, gdy zaczęły u nich podnosić zasady były na nowo interpretowane, a rodzaje polityki wsparcia finansowania były modyfikowane.

Problemy z wykorzystaniem, które uwidoczniły się między 1994 a 1996, zostały przewyżczone w następnym okresie, dzięki zmniejszeniu kryteriów wyboru i przez zastosowanie mniej surowych wymagań co do wsparcia finansowania odnośnie grup celowych lub typu szkolenia.

Działania Celu 4 były nakierowane na dwie grupy, małe i średnie przedsiębiorstwa i robotników zagrożonych utratą pracy. W tym czasie podjęto znaczne wysiłki aby zwiększyć koncentrację na małych i średnich przedsiębiorstwach. Jednak szkolenia skierowane były głównie do kadry menedżerskiej i robotników wysokokwalifikowanych, a nie do osób zagrożonych utratą pracy.

Ocena projektów zidentyfikowała trzy typy rezultatów – dla firm, dla pracodawców i dla systemu szkoleniowego.

W przypadku firm, głównym efektem była zmiana podejścia wobec szkolenia ustawicznego i rodzaju schematów zastosowanych jeżeli chodzi o liczbę oferowanych szkoleń, ich jakość, rodzaj i znaczenie dla zmian przemysłowych jak i liczbę objętych pracowników.

W przypadku pracodawców, rezultaty były sprawdzane uwzględniając zwiększone zatrudnienie (lub zredukowane ryzyko utraty pracy) oraz atrakcyjność potencjalnego pracownika na rynku pracy, co odzwierciedla się w większej liczbie i/lub wyższych kwalifikacjach. Jednak na tym poziomie zakończono dokonywanie ocen w niewielu przypadkach. Powodem było opóźnienie w rozpoczęciu

Celu 4. Oznacza w konsekwencji, że znacząca liczba projektów jest w dalszym ciągu kontynuowana. Dostępne dane sugerują w kilku przypadkach, że firmy odnoszą większe korzyści niż pracownicy, a w innych, że korzyści były podzielone między większą konkurencyjność firm i zwiększone kwalifikacje niektórych kategorii pracowników.

ESF miały również znaczący wpływ na polepszenie systemów szkolenia dzięki stworzeniu oferty stażowych szkoleń, poszerzeniu korzyści szkoleń stażowych w małych i średnich przedsiębiorstwach i dopingowaniu rozwoju lepszych systemów analizy rynku pracy.

Mimo, że Cel 4 jako taki nie został włączony do okresu 2000 – 2006, kilka leżących u jego podłoża zasad zostało inkorporowanych jako części priorytetów kształcenia ustawicznego w nowym Celu 3, takich jak włączenie działań prewencyjnych do programów szkoleniowych, potrzeba skoncentrowania się na pracownikach zagrożonych i mobilizacja małych i średnich przedsiębiorstw.

Cel 5a i 5b: struktury rolne i rozwój wsi

Polityka Wspólnoty wobec rozwoju obszarów wiejskich pojawiła się w połowie lat osiemdziesiątych jako wynik z troską o dwa problemy - chęć, z jednej strony, zredukowania różnic i zwiększenia spójności w Unii przez wsparcie regionów słabiej rozwiniętych, a z drugiej strony, ograniczenia negatywnych efektów reformy CAP na tereny wiejskie. Polityka składała się głównie z prób wsparcia aktywności gospodarczej na najsłabszych obszarach, co służyło się z konieczności sformułowania wcześniejszej analizy czynników leżących u podstaw rozwoju i procesów, które muszą zostać uruchomione, aby zidentyfikować zarówno słabe strony jak i potencjalne atuty poszczególnych regionów. Taka analiza jest niezbędna gdy się chce sformułować politykę, która będzie bazowała na lokalnym potencjale.

Istnieje duża liczba czynników determinujących rozwój ekonomiczny terenów wiejskich i mają one bardzo różny charakter: wyposażenie w środki produkcji i korzyści konkurencyjne, które one za sobą przyniosą, odległość od głównych rynków, potencjały ekonomii skali i aglomeracji, zdolność organizacyjna i innowacyjna, dostępność usług wspierających i infrastruktury. Zastosowane obydwa działania oraz sieć podmiotów zaangażowanych w ich wdrożenie powinny być na tyle elastyczne, aby odpowiadać lokalnym potrzebom, ponieważ nie ma gwarancji, że działania podjęte zgodnie z logiką sektorową lub indywidualną będą spójne.

Niestety regiony czasami optowały za najłatwiejszym podejściem, dążąc do działań, które nie były niedostatecznie ukierunkowane lub po prostu kontynuowały działania już podjęte. Prowadziło to do niepowodzenia prób wzmocnienia koordynacji działań różnych zaangażowanych jednostek lub dostosowania działań do lokalnych warunków. Część regionów francuskich zredukowała wdrażanie pewnych działań na zasadzie terytorialnej i czyniło je fragmentami programów całościowych.

Na obszarach Celu 5b bezrobocie wzrosło nieznacznie od roku 1995, ale jest w dalszym ciągu znacznie niższe niż przeciętna Unii Europejskiej. Istnieje pewne wskazówki dotyczące wzrostu zatrudnienia netto w przemyśle wytwórczym zdominowanym przez małe i średnie przedsiębiorstwa, szczególnie – ale nie wyłącznie – te związane z gospodarką wiejską, jak i z innymi sektorami. Podjęta została znaczna dywersyfikacja działalności gospodarczej poza rolnictwem, co było głównym celem polityki.

Działania mające na celu polepszenie infrastruktury (np. urządzeń sanitarnych, elektryfikacja, woda pitna) i usług (przede wszystkim warunki życia) odniosły w zasadzie sukces, chociaż adresatami wsparcia były głównie władze lokalne, dla których dopasowanie udziału ze strony państwa nie stanowiło trudności. Z drugiej strony, włączenie prywatnego sektora i prywatnych finansów okazało się trudniejsze, być może z powodu braku ram dla potencjalnych inwestorów, oraz, w niektórych regionach, słabej struktury organizacji lokalnych (na przykład sieci wsparcia lub interakcji między grupami) lub niepewnych perspektyw gospodarczych. Tereny wiejskie, z rzadko rozsiadłą ludnością, z trudnościami w dojeździe do nich, mogą mieć większe trudności niż miasta w osiągnięciu

wystarczająco poziomu popytu lub zaoferowaniu pełnego zakresu usług potrzebnych aby konkurować na poziomie europejskim.

Nieodpowiednia realizacja może być w niektórych przypadkach, wyjaśniona faktem, że podjęto działania niedopasowane do lokalnych potrzeb lub, że tereny te miały dostęp do bardziej korzystnych rodzajów wsparcia finansowego z innych programów publicznych. Jest też jasne, że istniejące firmy odnoszą większe korzyści z interwencji niż firmy nowo zakładane.

Względy środowiskowe są uwzględnione w strategii rozwoju regionalnego w różnym stopniu, i zależą od skali zaangażowanych działań powiązanych z bogactwem naturalnego i fizycznego dziedzictwa, które należy chronić oraz od stopnia degradacji środowiska. Jednak polityka na tym obszarze jest skomplikowana, co spowodowane jest przez zaangażowanie wielu zainteresowanych stron, które często mają różne priorytety.

Podczas gdy było mało projektów mających na celu ochronę flory i fauny lub użytkowanie dziedzictwa naturalnego dla celów turystycznych, względnie dużo projektów dotyczyło gospodarki odpadami gospodarstw domowych – a kilku przypadkach odpadami przemysłowymi. W przypadku turystyki, finansowe inicjatywy były rozproszone, a oceny sugerowały, że w przypadku niepowodzenia powinny być one organizowane wokół centrów lub sieci aktywności.

Podobnie, prace zaangażowane w renowację wsi, pozycja zawarta w większości programów, mogłyby być przeprowadzane w bardziej racjonalny sposób, dziedzictwo (budynki, kultura i architektura) lepiej wykorzystane, a projekty bardziej zintegrowane z działalnością turystyczną.

FIFG: restrukturyzacja sektora rybołówstwa

Finansowy Instrument Doradztwa dla Rybołówstwa (FIFG) z budżetem 2,6 miliardów EUR w okresie 1994 - 1999, był odpowiedzialny za przydzielanie funduszy dla następujących rodzajów działań: redukcja floty rybackiej i jej modernizacja (50% budżetu), przerób i marketing produktów (25%), rozwój farm rybackich (10%), rozwój portów rybackich (7%), promocja produktów i działania społeczno-ekonomiczne (subsydia wspierające rezygnowanie z aktywności zawodowej, wspieranie wcześniejszego przejścia na emeryturę) (5%). Ten wydatek został dokonany częściowo w zakresie Celu 5a, ale w większości w zakresie Celu 1.

Wraz z włączeniem FIFG do Funduszy strukturalnych w 1994 roku, spójność ekonomiczna i społeczna stała się jednym z głównych trosk polityki wobec rybołówstwa. W okresie programowym, kraje docelowe do spójności otrzymały 56% wszystkich funduszy FIFG, 42% otrzymała Hiszpania, największy beneficjent.

Osiągnięto znaczne redukcje floty rybackiej, szczególnie w Hiszpanii i Portugalii (Tabela 20). Wsparcie Wspólnoty dla tych działań było większe od wsparcia budownictwa i modernizacji o 60%, a samego budownictwa 2 – 2 ½ razy (biorąc pod uwagę zdolności oraz liczebność).

Przedsiębiorstwa „mieszane” stworzone z krajami trzecimi umożliwiły eksport zdolności produkcyjnych i utrzymanie lub stworzenie miejsc pracy na obszarach zależnych od rybołówstwa (ADF). Do końca 1998 roku przedsięwzięto 152 projekty. Były one bezpośrednio odpowiedzialne za utrzymanie lub stworzenie 2.400 miejsc pracy oraz pośrednio 3.000 dalszych, głównie w Hiszpanii i Portugalii (które otrzymały odpowiednio 55% i 22% projektów).

Wspieranie produkcji było siłą napędową stojącą za tymi projektami oraz drugim najważniejszym obszarem interwencji FIFG (obejmującym planowane 610 milionów EUR). Modernizacja przemysłu była wsparta znaczącymi inwestycjami FIFG w firmy innowacyjne technologicznie, polepszenie warunków sanitarnych i rozwój pewnych produktów. Co więcej, potencjalni beneficjenci wsparcia byli bardzo zainteresowani działaniami tego rodzaju. Do końca 1997 roku, zmieniono w tym kierunku 12 z 31 projektów. Wsparcie FIFG pomogło ograniczyć straty miejsc pracy związane z

restrukturyzacji¹ (patrz też sekcja II, 11 w niniejszym raporcie). Do końca 1997 r., po niespełna 3 latach wsparcia z FIG, sfinansowane projekty pozwoliły na utworzenie 1200 miejsc pracy w 6 państwach członkowskich (Danii, Niemczech, Hiszpanii, Irlandii, Finlandii i Wielkiej Brytanii), w tym 350 w Irlandii, 220 w Północnej Irlandii 50 w Szkocji i pomogły zachować przed utratą kolejne 360 (250 z nich w Hiszpanii). Do końca 1998, rozpoczęto realizację 2870 projektów, w tym 760 w Hiszpanii.

Tabela 20 Efekty działalności FIG, 1994-99

	Wydatki FIG (miliony EUR)	Wydatki państw (miliony EUR)	Ilość statków (projekty)	Zmiana w mocy floty (kW)
Dostosowanie (wycofanie)	481	267	4090	-700.000
Budowa	191	50	1820	+270.000
Modernizacja	103	32	6830	

Mimo, że tylko 10% budżetu FIG zostało przeznaczone na hodowlę ryb w całej Unii, liczba ta była jednak znacząca w kilku państwach (30% w Irlandii, 24% w Grecji). Początkowo okazało się trudnym zainteresowanie potencjalnych uczestników do udziału w programach ze względu na niskie ceny ryb oraz zastosowane ostre standardy sanitarne przy wyborze projektu. Mimo, to wsparcie FIG pomogło w utworzeniu struktur produkcji oraz poprawy zatrudnienia w tym sektorze, szczególnie w regionach 1 celu (patrz niniejszy raport). Do końca 1998 r., opracowano 2580 projektów, w tym 550 w Hiszpanii i 150 w Grecji.

Fundusze strukturalne inne niż FIG, ERDF i ESF w szczególności – sfinansowały projekty rozwoju portów i badań w dziedzinie rybołówstwa, jak i projekty szkolenia zawodowego w regionach 1 Celu.

Cel 6: poprawa jakości życia i dostępu i tworzenia nowych miejsc pracy

Przystąpienie Finlandii i Szwecji do UE w 1995 zwiększyło jej terytorium i wprowadziło nowy typ obszarów nielicznie zaludnionych (nowy Cel 6), z niezwykle niską gęstością zaludnienia, peryferyjnym położeniem, z generalną tendencją spadkową populacji, z małymi rynkami zbytu i dużymi odległościami między miasteczkami i wsiami.

Oceny pokazują, że strategiczne wybory dokonane w ramach programów Celu 6 silnie odzwierciedlały wspólnotowe priorytety, i że korzystne rezultaty zostały osiągnięte w szczególności, odnośnie tworzenia nowych miejsc pracy. W regionach obu krajów, zainteresowanych wzrostem zatrudnienia zaplanowane cele zostały spełnione. Programy te miały na celu zwiększyć liczbę miejsc pracy w prywatnym sektorze usług i produkcyjnym w Finlandii o 17,500 i w Szwecji o 9500.

Wspólnotowe inicjatywy: instytucjonalne raczej niż o ekonomicznej wartości dodanej

Racjonalną podstawą dla wspólnotowych inicjatyw, generalnie jest radzenie sobie z problemami i kwestiami, przed którymi stoi EU jako całość które mogły zostać najlepiej rozwiązane przez skoordynowane działanie pomiędzy państwami członkowskimi. Uzupełniają się one wzajemnie z innymi programami współfinansowanymi przez fundusze strukturalne i negocjowane na regionalnych i narodowych podstawach. Pomiędzy 1994 i 1999 przeprowadzono 13 takich inicjatyw, które zostały zasilone przez Wspólnotę blisko 14 miliardów EUR, co stanowiło około 9% całego przydziału środków unijnych na fundusze strukturalne.

Inicjatywy wspólnotowe obejmują różnicowany zakres tematów, ale mają pewne wspólne cechy. Cztery zaprezentowane poniżej aspekty, w porównaniu z innymi modelami poradczymi stosowanymi w obrębie funduszy strukturalnych, w szczególności wnoszą wkład do wartości dodanej wypracowywanej przez inicjatywy wspólnotowe.

- Promuj współpracę transnarodową, przygraniczną, oraz międzyregionalną;
- Zwiększaj zaangażowanie ludzi na miejscu (w wyniku zastosowania "z dołu w górę" podejścia);
- Pobudzaj innowacje i wcielanie pobranych lekcji w regionalne, narodowe i europejskie polityki;
- Pomagaj urozmaicić gospodarczą działalność na obszarach dotkniętych podupadającym przemysłem.

Transnarodowa, przygraniczna i międzyregionalna współpraca

Współpraca Transnarodowa była cechą większości wspólnotowych inicjatyw (Adapt, Employment, INTERREG II, Leader, Peace, Pesca, Regis II, SMEs). Przywołując jej cel promowanie koncepcji według której, narodowi, regionalni, lokalni i sektorowi partnerzy pracują razem z ich odpowiednikami w innych państwach członkowskich. W ramach inicjatyw Employment i Adapt na przykład, we wszystkie projekty zaangażowani byli uczestnicy z więcej niż jednego państwa członkowskiego, a INTERREG pociąga za sobą współpracę pomiędzy regionami w różnych krajach.

Chociaż korzyści są trudne do określenia ilościowego, ci którzy uczestniczyli w międzynarodowych wymianach zwykle nabywali większego zrozumienia dotyczącego UE i innych społeczności i kultur. W instytucjonalnych kategoriach, wartość dodana wypracowana przez wspólnotowe inicjatywy jest widoczna w trwałych Europejskich sieciach wzajemnych powiązań, które zostały ustanowione i które będą kontynuować wymianę doświadczeń i transfer najlepszej praktyki do przyszłości. Jest to forma kooperacji która najprawdopodobniej nie rozwinęłaby się do takiego stopnia bez pomocy Wspólnoty.

Programy Leader, Pesca, Regis i SMEs kładły szczególny nacisk na wymianę dobrej praktyki i ustanowienie sieci wzajemnych powiązań pomiędzy państwami członkowskimi. Program Leader, poprzez swoje Europejskie Obserwatorium promował tworzenie zarówno tych sieci, jak i bardziej formalnych transnarodowych kooperacji. Inicjatywa SMEs miała fundusz 25 milionów EUR, aby sfinansować trzy rodzaje międzynarodowej działalności: turystykę wraz z Internatem, międzynarodowe wystawy kupujących oraz wymianę doświadczeń i najlepszych praktyk w ramach projektu Reacte.

Współpraca przygraniczna dotyczy rozwoju lokalnych i regionalnych gospodarek, których są wspólne granice. Program INTERREG II promował ekonomiczną i społeczną współpracę pomiędzy regionami, które znajdują się w niekorzystnym położeniu z uwagi na ich przygraniczną lokalizację. Pomógł również krajom kandydującym przygotować się do wstąpienia do UE poprzez programy współpracy z regionami w EU, z których to programów dużo pociągało za sobą transfer *know-how*. Współpraca przygraniczna była także główną cechą specjalnego programu pokojowego Peace, uzgodnionego w 1994 roku w celu wspierania procesu pokojowego w Irlandii Północnej, poprzez pomoc dla projektów, z zakresem działania wybiegającym poza granicę z Północniem, jak również w celu popierania pojednania pomiędzy tymi dwoma społecznościami w prowincjach przygranicznych.

Ocena programu INTERREG II w końcowej fazie jego działania sygnalizuje różne poziomy współpracy:

- W swojej najbardziej podstawowej formie współpraca przygraniczna pociąga za sobą poprawę fizycznych więzi zarówno w formie dróg, linii kolejowych, portów morskich czy portów lotniczych. Takie projekty dominowały w programach INTERREG II w południowych państwach

członkowskich (w szczególności w Hiszpanii i Portugalii), ale w ocenach w tym względzie, odnotowano brak prawdziwego zaangażowania ze strony lokalnych i regionalnych władz.

- Bardziej intensywna współpraca jest widoczna w rozwoju sieci wzajemnych powiązań i partnerstwa pomiędzy organizacjami i instytucjami położonymi relatywnie blisko siebie, ale ponieważ podmioty te są oddzielone granicami zamiast rozwijać wzajemną współpracę koncentrują się na innych częściach swojego regionu lub kraju. Średniookresowa ocena programu INTERREG II pomiędzy Francją, Belgią, Holandią i Niemcami wskazuje na intensywniejszą współpracę pomiędzy INTERREG I (1992 to 1995) a INTERREG II (1995 to 2001).
- Kraje Skandynawskie mają długą historię wzajemnej współpracy i INTERREG II skorzysta z tego wypracowując jeszcze silniejsze więzi w pewnych obszarach ich regionalnej polityki, równocześnie rozszerzając programy, tak aby objęły kraje kandydujące. Średniookresowa ocena programu INTERREG IIA pomiędzy Danią i Szwecją (Öresund) zidentyfikowała rozwój nowych sieci wzajemnej powiązań, propagowanie nowych inicjatyw i ulepszone partnerstwo jako główne korzyści z wynikające z przeprowadzenia tego programu. W konkluzjach stwierdzono, że program ten stworzył "neutralną platformę" dla rozwoju współpracy pomiędzy Kopenhagą a Malmö. Według oceny programu INTERREG IIC Morza Bałtyckiego współpraca z krajami kandydującymi była utrudniona przez różne mechanizmy i procedury finansowania stosowane w INTERREG, PHARE i TACIS. W związku z powyższym wymaga się rozwiązania tych kwestii w okresie 2000 do 2006.

Na podstawie tych ocen, raport Komisji dotyczący INTERREG (styczeń 2000) wnioskowa, iż przygraniczne regiony, szczególnie w południowej Europie często cierpią na brak doświadczenia w dziedzinie współpracy. Zcentralizowane organy administracyjne, niewystarczająca wzajemna znajomość i brak wzajemnego zrozumienia powoduje, że stworzenie trwałych przygranicznych instytucji jest trudnym przedsięwzięciem i generalnie rzecz biorąc utrudnia wysiłki, czynione w kierunku współpracy. W wyniku tego, zaangażowanie się lokalnych i regionalnych jednostek, jak również społecznych partnerów pozostaje ograniczone i w niektórych przypadkach projektów tych nie można byżo uznać za prawdziwie przygraniczne.

Dotychczas, w odniesieniu do rozwoju zasobów ludzkich, przeprowadzone w ramach całej UE oceny programów Employment i Adapt odkryły problemy w ustanowieniu ponadnarodowego partnerstwa między projektami, szczególnie w wczesnych ich stadiach. Rozpoznane problemy obejmowały głównie ze strony państw członkowskich w stosunku do stosowanych wobec nich różnych kryteriów selekcji i skali czasu, jak również trudności w znalezieniu partnerów z projektami, które miałyby wystarczać do wspólnego przedmiotowo materii, aby uczynić współpracę znaczącą. Te wnioski, które są równie istotne w przypadku programu INTERREG i innych inicjatyw wspólnotowych podkreślają potrzebę większych wysiłków dla rozwoju podstaw dla ponadnarodowej i przygranicznej współpracy w przyszłości.

Podjęcie decyzji według obszaru lub podjęcie decyzji "z dołu w górę"

Kilka spośród inicjatyw wspólnotowych koncentruje się wyraźnie na lokalnych obszarach, w uznaniu dla faktu, że głównie popynane z państw członkowskich bliższych regionów są czasami zbyt uogólnione, aby poradzić sobie ze szczególnymi potrzebami lokalnych społeczności, i że ci, którzy żyją i pracują tam są często najlepiej predysponowani do tego, aby rozwijać aktywne oddziaływania doradcze. Programy INTERREG II, Leader i Urban stosowały podejście obszarowe, które prowadziły do tworzenia możliwości, większej lokalnej autonomii, wzmocniły trafność przeprowadzanych działań, jak również większą zdolność do koncentrowania się na obszarach o szczególnych potrzebach. Wspomniany, jako ostatni rezultat działania tych programów reprezentuje szczególnie cenny aspekt Inicjatywy Urban, która to kładzie nacisk na zaangażowanie mieszkańców w decyzje dotyczące projektowania i rozwoju programów.

Zarówno program Urban, jak i Leader podkreślają także konieczność dla zintegrowanych reakcji na problemy obszarowe. Program Urban obejmuje szeroki zakres projektów, skierowanych w sobie odnowę

przestarzałej infrastruktury ze środkami zaprojektowanymi, aby stymulować gospodarkę i zwiększać zatrudnienie. Program Leader, którego nazwa jest akronimem angielskiego wyrażenia „*links between actions for the development of the rural economy*”, oznacza w dosłownym tłumaczeniu „*więzi między działaniami dla rozwoju wiejskiej gospodarki*”, podejmuje wyraźne kroki w celu zapewnienia, że środki i projekty, podejmowane zarówno w obrębie jednego sektora, czy w różnych sektorach są w sposób koordynowany i integrowane ze sobą. W swojej najbardziej efektywnej formie oznacza to kompleksowe spojrzenie na interwencje, obejmujące wszystkie istotne aspekty (ekonomiczne, socjalne, kulturalne i środowiskowe) i umożliwienie wdrożenia a tak dużo wielo-sektorowych środków, jak to tylko jest możliwe.

Określone czasami terminem „*z dołu w górę*” podejście (ang. „*bottom-up*”) reprezentuje jedno z najważniejszych aspektów wartości dodanej Wspólnotowych Inicjatyw. Zostało ono wcielone do głównego nurtu programów na okres 2000 do 2006, w formie rosnącego nacisku na lokalny rozwój w regulacjach funduszy strukturalnych. Jego znaczenie zostało również wzmocnione poprzez fakt uczynienia go kluczowym cechem czterech nowych wspólnotowych inicjatyw.

Innowacje i w³czanie do polityk

Wsparcie dla innowacyjnego podejścia, rozwijane często na ponadnarodowej podstawie, stanowiło sedno kilku Wspólnotowych inicjatyw (Adapt, Employment, Leader, SMEs), które zachęciły do projektowania nowych metod działania i testowanie ich wdrażania. Przeprowadzona w ramach całej UE, ocena programu Employment (2000) identyfikuje trzy różne formy innowacji, tj. innowację zorientowaną na proces, zorientowaną na cel, i zorientowaną na kontekst. Odkryła ona również, że wszystkie trzy formy innowacji były uwzględniane w większości projektów, ze szczególnym naciskiem na zorientowaną na proces innowację, oraz, że rozwój nowych „*ścieżek do integracji*” był tematem często pojawiającym się w wielu projektach. Ocena programu Adapt (2000) zawierała wnioski stwierdzające, że większość projektów okazała się w pewnym stopniu innowacyjnymi, a kilka z nich było wysoko innowacyjne. Obie te oceny zalecały zdefiniowanie obszarów i form innowacji w ramach przyszłych inicjatyw na samym ich początku.

Związane z innowacjami jest hasło „*w³czania do polityk*” lub innymi słowami poglądu, iż lekcje i doświadczenia wyniesione ze Wspólnotowych inicjatyw powinny, jako adekwatne, zasilić regionalne, narodowe i europejskie polityki. Stanowi to szczególnie priorytet dla inicjatyw związanych z zasobami ludzkimi, takich jak program Employment i Adapt, jak również Leader i niektóre sektorowe inicjatywy Wspólnotowych. Ocena programu Employment zidentyfikowała dwie formy tego rodzaju w³czania:

Rozpowszechnienie, kiedy to projekt sam komunikuje rezultaty poprzez dokumentacje, seminaria, strony internetowe, zwykle do innych projektów,

Transfer, kiedy to projekt angażuje decydentów na różnych poziomach władzy, aby dostarczyli środków na wprowadzenie swych rezultatów do regionalnych, narodowych i europejskich polityk.

Ocena programu Adapt odkryła więcej dowodów na horyzontalny sposób w³czania do polityk doświadczeń wspólnotowych, niż na wertykalny, który jest potencjalnie ważniejszy, ale trudniejszy do osiągnięcia. Strategie ukierunkowane na jego wprowadzenie, były głównie s³abe w państwach członkowskich, odzwierciedlając złożoność procesu transferowania doświadczenia zdobytego poprzez oddolne działania (*bottom-up*) do narodowych polityk i podkreślając potrzebę rozwinięcia w³czywych mechanizmów w ramach inicjatyw i programach głównego nurtu w okresie 2000 do 2006.

Zróżnicowanie

Grupa Wspólnotowych Inicjatyw miała na celu popieranie zróżnicowania w obszarach, zbytnio zależnych od poszczególnych rodzajów upadających przemysłów. Dotyczyło to w szczególności

przemysłu zbrojnego, rybołówstwa, górnictwa, przemysłu stalowego i tekstylnego, które należały do sfery działania odpowiednio programów Konver, Pesca, Rechar II, Resider II i Retex,. Programy Leader i Regis II służyły też podobnemu celowi. Ramy czasowe większości tych inicjatyw były ograniczone, aby w sam porę wywołać reakcje państw członkowskich na poszczególne problemy.

Precyzując bardziej ogólnie, dużo Wspólnotowych Inicjatyw sprawiło, że mieszkańcy obszarów, w obrębie których projekty zostały wdrożone zrozumieli wyraźniej pojęcie „Europa”. Wynika to z faktu, że widzieli oni namacalne korzyści płynące z projektów wspomaganych przez UE i prawdopodobnie nawiązali kontakty z ludźmi z innych części UE. Poprzez inicjatywy nabyli też większą wiedzę dotyczącą Funduszy strukturalnych i znaczenia gospodarczej i społecznej spójności. Wyraźnie rysuje się tu kontrast w porównaniu z licznymi głównymi ośrodkami doradczymi wspieranymi przez Fundusze Strukturalne, o których, według przeprowadzonych ocen, ludzie zwykle nie wiedzieli, że EU jest ich głównym źródłem finansowania.

Chociaż wydawałoby się mogło, iż Wspólnotowe Inicjatywy przyniosły znaczne pozytywne rezultaty w okresie 1994 do 1999, to jednak oceny tych programów zwróciły uwagę na wiele ich braków. Dominująca słabość wynika z faktu, że wiele z tych inicjatyw posiada pokrywającą się ze sobą cele, a przy tym oddzielne systemy administracji. Z punktu widzenia lokalnych, regionalnych i narodowych władz, jak również Komisji zastosowanie klarownego i bardziej zracjonalizowanego podejścia mogłoby usprawnić działanie.

Wartość dodana wspólnotowej polityki regionalnej

Wartość dodana wspólnotowego zaangażowania w rozwój regionalny nie odnosi się tylko do poniesionych wydatków, jako takich. Korzyści biorą się również z metody wdrażania rozwiniętej w ramach reformy funduszy strukturalnych w 1988 roku, która została skorygowana w każdym następnym okresie planowania. Niektóre aspekty związane z tą metodą zostały omówione w pierwszym Raporcie nt. Spójności, i dlatego uwaga tutaj skupiła się na kluczowych elementach okresu 1994-1999.

Programowanie: bardziej strategiczne podejście ale ze zbyt skomplikowanymi procedurami

Programowanie i zarządzanie oparte na partnerstwie są podstawą reformy Funduszy strukturalnych z 1988 roku. Stopień, w jakim władze administracyjne przystosowały się do niego różni się znacznie co pomiędzy Celami, krajami i regionami.

Obrane podejście programowe w ramach Celu 1 umożliwiło regionom naukę z własnych doświadczeń. Przyniosło ono pożytek tym regionom, które były odpowiedzialne za wdrożenie ośrodków doradczych na miejscu.

Wziwszy pod uwagę szeroki zakres ośrodków zaangażowanych, jak i administracyjnych słabości - często główny czynnik poza opieszałym rozwojem gospodarczym - w wielu przypadkach proces okazał się trudnym i nie przyniósł oczekiwanych rezultatów.

W obszarach Celu 2 i 5b metody były wchłaniane szybciej, chociaż niektóre władze wyraziły zaniepokojenie dotyczącą nałożonego obciążenie w związku przydzielonymi zasobami. Odnośnie ośrodków doradczych w ramach Celu 3 i 4, według niektórych państw członkowskich były one trudniejsze w planowaniu, ponieważ potrzeba ich stosowania zależała od warunków na rynku pracy, które wyznaczane są przez zewnętrzne okoliczności.

Na koniec, ośrodki doradcze przewidziane w ramach Celu 5, pozostały poza procesem programowania, ponieważ transfery były oparte na refundowaniu państwom członkowskim części wydatków poniesionych w ramach istniejącego systemu wspierania (poza ośrodkami przeznaczonymi na

przetwarzanie i sprzedawanie na rynkach produktów rolniczych, leśniczych i pochodzących z rybołówstwa).

Wieloletni proces planowania zachęca uczestników do obrania strategicznego podejścia, który prowadzi do lepszej selekcji i większej spójności wspólnie finansowanych projektów. Ta zmiana, jednakże jeszcze nie przyniosła wszystkich oczekiwanych skutków, ponieważ często nie udawało się, w sposób wystarczający wyrazić ilościowo programowych celów, i dlatego pojawia się również trudności w dokonaniu ich precyzyjnej oceny.

Podczas przeglądu programów w ramach Celu 1 i 6, Komisja wezwała do wzmożonego wsparcia dla przedsiębiorstw mających na celu zwiększenia ilości miejsc pracy. W tej sferze zauważa się konkretny dowód gotowości do rozwijania tego problemu: w Hiszpanii, Grecji, a zwłaszcza we Włoszech praktycznie, terytorialne paktów dotyczących zatrudnienia zostały włączone w ogólne programy.

Niemniej jednak, powinno zostać odnotowane, że procedury odnośnie wyrażenia zgody na Wspólnotowe Struktury Wspomagania, na programy i ich modyfikacje często okazywały się nadmiernie uciążliwe pod względem administracyjnym, szczególnie dla programów o mniejszej skali, co jest trudne do uzasadnienia z punktu widzenia wydajności.

Uproszczenie, które już zastosowano w praktyce i zastosowanie nowych regulacji powinny pozwolić na większą elastyczność wdrażaniu tych procedur.

Partnerstwo: ważny aspekt ale cięgle ograniczony w praktyce

Partnerstwo jest kluczową sprawą przy wdrażaniu strukturalnych polityk. Jego celem jest zapewnienie, że wszyscy zaangażowani w przygotowanie, wdrażanie i ocenę wspólnotowych przedsiębiorstw współpracują efektywnie. Zastosowanie tej zasady wymaga jasnej definicji odpowiednich zadań każdego partnera i użycia właściwych metod i instrumentów. Podejście oparte na partnerstwie musi zachowywać równowagę między granicami koordynacji, przyjętą globalną wizją i korzyściami skali realizowanymi na poziomie centralnym, a najlepszym zrozumieniem potrzeb lokalnych i synergii wraz ze wzajemnym uzupełnianiem się, które to cele mogą zostać osiągnięte na zdecentralizowanym poziomie.

Ta zasada została rozwinięta na przestrzeni lat na różne sposoby:

- Ustanowiono zakres wertykalnych form partnerstwa zaangażujących lokalnych i regionalnych uczestników, w celu wdrażania regionalnych programów;
- zaangażowano społecznych partnerów w programy i przedsięwzięcia dotyczące zasobów ludzkich;
- współpraca przygraniczna umożliwiła ustanowienie nowych struktur opartych na partnerstwie przynoszących pożytek peryferyjnym regionom w Unii;
- Innowacyjne polityki dla lokalnego i regionalnego rozwoju, w szczególności terytorialne paktów zatrudnienia zrodziły formę partnerstwa na poziomie mikro (ang. „*micro-partnerships*”), przypisując główną rolę tym wykształconym na poziomie lokalnym.
- Zaczęły ostatnio powstawać również inne formy partnerstwa, jak nieformalne, horyzontalne i międzynarodowe, mające na celu wymianę doświadczeń między miastami, regionami i wiejskimi obszarami, często w różnych krajach.

Te różne formy partnerstwa stały się trwałą formą wymiany informacji i doświadczenia.

Ponadto wdrażanie funduszy strukturalnych skłoniło regiony do zdefiniowania celów i do efektywniejszego użycia własnych zasobów finansowych. Według ostatnich ocen, wprowadzenie podejścia opartego na partnerstwie zachęciło do tego, aby priorytety wszystkich uczestników rozważać całościowo i godzić ze sobą, doprowadzając w ten sposób do tworzenia bardziej spójnych polityk, jak również do identyfikacji grupy celów wspólnych dla wszystkich zaangażowanych.

Komitety odpowiedzialne za monitorowanie okazały się efektywnym narzędziem dla ustalenia jak radzić sobie z problemami, i jak najlepiej zmodyfikować programy w tym względzie, nawet wśród krajów członkowskich, gdzie decentralizacja jest najmniej rozwinięta, ponieważ pragmatyczne podejście umożliwiło regionalnym aktorom zaangażowanie się w proces monitorowania.

Decentralizacja odpowiedzialności za wdrażanie, jakkolwiek zwróciła uwagę na techniczne i menedżerskie ograniczenia regionalnych i lokalnych władz. W niektórych państwach członkowskich miały miejsce poważne opóźnienia w podejmowaniu programów zarządzanych z regionalnego poziomu w porównaniu z tymi zarządzanymi z centralnego poziomu, gdyż wymagało to znacznych budżetowych realokacji. W tym względzie państwa członkowskie nie skorzystały wystarczająco z technicznej pomocy, która powinna być towarzyszyć decentralizacji i powinna umożliwiać rozwiązanie niektórych napotkanych problemów.

Pomimo wysiłków Komisji udział społecznych partnerów w planowaniu i monitorowaniu programów często reprezentował poziom niewystarczający. Nie byli oni dobrze reprezentowani w komitetach zajmujących się monitorowaniem (poza przypadkami Celu 3 i 4) i nie dostarczano im pełnej informacji o rozwoju sytuacji.

Ponadto dowiadczczenia wskazują na występowanie niejasności w sprecyzowaniu ról i odpowiedzialności w organizacji zadań w przypadkach, kiedy programy te były wspólnie zarządzane. Sygnalizuje to na potrzebę określania odpowiedzialności w bardziej sprawny i przejrzysty sposób.

Zarządzanie i finansowe przepływy: skomplikowane i często mało przejrzyste systemy

Finansowe zarządzanie systemami zostało wypróbowane podczas pierwszego okresu programowania i później zostało zreformowane w celu zwiększenia jego elastyczności.

Na skutek współpracy między krajami członkowskimi i Komisją i w związku z nadzorem Trybunału Obrachunkowego zanotowano relatywnie niewielką liczbę przypadków wystąpienia nieregularności i oszustw.

Niemniej jednak, finansowy system nadzorujący wydatkowanie funduszy wspólnotowych w państwach członkowskich jest bardzo złożony i zmienia się w zależności od źródła finansowania. Skutkiem tego są długie opóźnienia w dokonywaniu płatności w stosunku do wielu programów, rodzące niepewność wśród odbiorców i przez to redukujące ich ekonomiczne oddziaływanie. W rzeczywistości, chociaż opóźnienia mogły w ogóle się nie pojawiać sama możliwość ich wystąpienia wystarcza, aby utrudniała zainteresowanym planowanie z wyprzedzeniem.

Średniookresowe oceny podkreśliły fakt, że system finansowy na miejscu utrudnia zastosowanie zasady przejrzystego współfinansowania i że większość państw członkowskich postrzegała pomoc wspólnotową, jako refundowanie wydatków już poniesionych.

Poprawa finansowych ustaleń stanowi kwestię o kluczowym znaczeniu dla poprawy efektywności wspólnotowych działań.

Monitorowanie i ocena: znaczne postępy muszą zostać skonsolidowane

Dwa główne czynniki pobudziły rozwój monitorowania i oceniania począwszy od 1988 roku. Z jednej strony nowe regulacje zachęciły państwa członkowskie, aby robić więcej w tym względzie, z drugiej

natomiast strony, one same wykazywały rosnące zainteresowanie w zapewnianiu efektywnego wdrażania programów.

Od 1994 roku Komisja wprowadziła serię środków, mających na celu poprawę procedur monitorowania i oceny. Na pierwszym miejscu, zbieranie danych dotyczących społecznych i gospodarczych różnic pomiędzy regionami zostało usprawnione, aby ułatwić analizę postępu w jego redukcji. Po drugie, w Komisji powołane zostały wyspecjalizowane jednostki ewaluacyjne w celu koordynacji działań związanych z oceną programów. Po trzecie program MEANS (skrót ang. „*Methods for evaluating action of structural nature*” co w dosłownym tłumaczeniu oznacza „*metody oceniania działań o strukturalnej naturze*”) został wprowadzony w celu stworzenia „kultury oceniania” w Unii i ułatwienia wymiany doświadczeń między państwami członkowskimi.

Jeżeli chodzi o państwa członkowskie to na południu Unii, jak również na północy stopniowo rozwijały one coraz bardziej efektywne systemy monitorowania, które w najlepszych przypadkach oparte były na mierzalnych ilościowo celach, dobrze określonych wskaźnikach i lepszej informacji. Dlatego też, narodowe władze coraz częściej ustanawiały bardziej efektywne struktury oceniania wraz spójnymi wskazówkami. Władze regionalne w wielu przypadkach również odpowiedziały stworzeniem własnych systemów ewaluacji.

Podczas gdy korzyści efektywnego systemu monitorowania i oceniania są powszechnie dostrzegane, dla poprawy konstruowania polityk i przejrzystości, jak również dla ich własnego dobra - systemy na miejscu nie są używane w praktyce tak efektywnie i w pełni, jak mogłyby być. Nie są one często kompleksowe i w wielu przypadkach są ograniczone do finansowych wskaźników, co oznacza, że dokonane oceny nie mogą być zintegrowane z procesem decyzyjnym.

„Efekt dŹwigni”: niezrównoważona gama poŹyczek i subsydiów

Pomoc z funduszy strukturalnych była decydująca dla ekonomicznego rozwoju w państwach członkowskich z relatywnie ograniczonymi budżetami. Zwiększył on poziom możliwych inwestycji i dał dodatkowy bodziec do wzrostu, który z kolei umożliwił mobilizowanie prywatnego kapitału. W ciągu lat 1994-1999, umocnił się efekt dŹwigni, który może być rozumiany w tym przypadku jako wykorzystanie obcych środków przez państwa członkowskie, poprzez wzmocnienie więzi między strukturalnymi transferami i poŹyczkami. W Grecji na przykład, około 29% finansów przeznaczonych na całościowe przedsięwziętych inwestycje pochodziło od prywatnego kapitału, jednak ta liczba była mniejsza w wielu innych częściach Unii. W celu osiągnięcia maksymalnego zwiększenia inwestycji w przyszłości niezbędne jest, aby poŹyczki i transfery zostały poŹyczone w sposób zarówno rozsądny, jak i prowadzący do efektywnego zarządzania zasobami finansowymi.

Perspektywy dla nowego okresu programowania 2000-2006

Nowy okres programowania rzuca nowe wyzwania. Powinno stać się możliwym osiągnięcie ponownego postępu w kierunku zbiegania się gospodarek (konwergencji) i wyższego tempa wzrostu w słabiej prosperujących częściach Unii, jako rezultat bardziej korzystnych perspektyw dla gospodarki UE, branej jako całości, jak i bardziej efektywnego poŹyczenia strukturalnych polityk pŹynących z krajów członkowskich i ze Wspólnoty. To nie zostanie osiągnięte w największym możliwym stopniu, jeżeli inwestycje nie zostaną przydzielone do priorytetowych obszarów, gdzie ich wpływ jest największy. Ponadto efektywność interwencji jest w dużym stopniu zależna od respektowania warunków jej wdrażania i zarządzania, które zostały ustalone wspólnie razem z krajami członkowskimi.

Można wyciągnąć dwa główne wnioski z modelowych symulacji ekonomicznego rozwoju w ciągu okresu programowania. Po pierwsze strukturalne polityki mogą tworzyć warunki dla wyższego

wzrostu gospodarczego, nie wywołując wzrostu inflacji. I po drugie, w wyniku tego, mogł przyczynić się do wzrostu zatrudnienia i zredukować strukturalne bezrobocie.

Spójność narodowych i wspólnotowych priorytetów

Przyjęto strategiczne wytyczne na lata 2000 do 2006 w celu osiągnięcia optymalnego i bardziej trafnego użycia wspólnotowych zasobów. Priorytety i strategiczne cele zostały ustalone przez kraje członkowskie wraz z Komisją.

Oceny ex-ante zainicjowane przez kraje członkowskie pomogły w wielu przypadkach poprawić spójność i jakość planów, zwłaszcza przez większe powiązanie priorytetów i celów z analizami społecznych i ekonomicznych problemów. Komisja ponadto zachęcała kraje członkowskie do skupienia większej ilości zasobów na priorytetach i odcinkach o większym wpływie, czyniąc w ten sposób wspólnotową interwencję bardziej widoczną i efektywniejszą.

W ramach Celu 1, wytyczne Wspólnoty sugerują znaczące dostosowanie się strategii regionalnego rozwoju w ciągu okresu programowania.

Transport: w kierunku lepszej równowagi

Transport jest głównym priorytetem w nowym okresie programowania (przypada na niego około 19% ogólnego przydziału środków w ramach Funduszy strukturalnych - Tabelka A.36 w aneksie). Równowaga między różnymi formami transportu przesunęła się od dróg w kierunku transportu kolejowego. Na przykład w ramach struktury pomocy wspólnotowej (PWW) w Portugalii planuje się, że liczba pasażerów podróżujących koleją wzrośnie o 600 000 za 7 lat (z poziomu 3,8 do 4,4 mil rocznie). Zakłada się również ukończenie linii metra pomiędzy Lizboną a lotniskiem. Plan przewiduje podwojenie się wielkości inwestycji w transport kolejowy, liczonej w EUR na 1 mieszkańca (z 193,6 EUR w 1996 do 373 EUR w 2006), podczas gdy wydatki na poprawę jakości dróg pozostaną niezmienione.

W ramach PWW w Grecji, planuje się, że przynajmniej 650 km dwutorowych linii kolejowych zostanie zelektryfikowanych w celu ukończenia Transeuropejskiej Sieci do 2006 roku. Zakłada się także budowę nowych linii metra w Salonikach i Atenach. Powyższe projekty sygnalizują przesunięcie się w stronę bardziej przyjaznych dla środowiska form transportu. W swoim czasie, 26% całego transportu w Atenach odbywać się będzie metrem.

W ramach Celu 1 dla regionów w Hiszpanii, planuje się trasy dla pociągów rozwijających duże prędkości, podwajając długości torów z 623 km do 1140 w 2006.

W Niemczech, nieliczne projekty były finansowane w poprzednim okresie, inne niż te ukierunkowane na wzrost wydajności, takie jak drogi i przemysłowe regiony lub porty. W ciągu okresu 2000-2006, w przeciwieństwie do tego, planuje się inwestycje wynoszące 1,5 miliarda EUR w ramach Celu 1 dla regionów w Niemczech, z czego jedna trzecia ma zostać przeznaczona na projekty dla transportu kolejowego.

Pomimo to, podniesienie standardu sieci dróg i autostrad pozostaje priorytetem w krajach objętych Funduszem Spójności, wzięty pod uwagę ich obecny stan i potrzebę nadrobienia braków w odniesieniu do transeuropejskiej sieci.

Konwergencja, spójność i wzrost: wpływ Wspólnotowych Struktur Wsparcia (PWW) w latach 2000-2006

Tak jak w przypadku poprzedniego okresu, efekty makroekonomiczne Podstawy Wsparcia Wspólnoty (PWW, ang. CSF) były oceniane poprzez zastosowanie różnych modeli ekonometrycznych (tabela A.43). Symulacje te¹⁸ były przeprowadzone dla rocznych wydatków publicznych (fundusze strukturalne plus współfinansowanie ze strony państwa), które mają być wstrzymane po 2006 r. w celu określenia efektów popytowych w gospodarkach otrzymujących pomoc.

Przy użyciu modelu Hermina, przewidywanym wynikiem jest realny wzrost PKB w 2006 r. o około 6% w Grecji i Portugalii oraz o 2,4% w Hiszpanii w porównaniu sytuacji bez interwencji. Efekt ten jest relatywnie skromny w Irlandii (1,8%) gdzie fundusze strukturalne stanowi mniej niż 10% ogólnych wydatków publicznych.

PWW zwiększy inwestycje w jeszcze większym zakresie, szczególnie w Portugalii (o 23%) i Grecji (o 14%), co zwiększy efektywny popyt poprzez efekt zwielokrotnienia i wkrótce również zwiększy wydajność poprzez poprawę infrastruktury i ludzkiego kapitału jak i zastosowanie nowoczesnych, a więc efektywnych fabryk i sprzętu. Wpływnie to w znaczący sposób na zatrudnienie, które jednak będzie się zmniejszało po 2006 r. z powodu wyższej wydajności.

Inflacja prawdopodobnie wzrośnie do zróżnicowanej wielkości. W Grecji szacuje się, że średnie ceny wzrosną najwyżej (4%), mimo, że stopa inflacji potem się obniży. W Irlandii inwestycje przewidziane w ramach Narodowego Planu Rozwoju mogą zwiększyć inflację na początku tego okresu z powodu trudnych warunków na rynku pracy i presji budownictwa. Jednakże PWW wpłynę tylko w nieznaczny sposób na presję cenową i ewentualne efekty nie powinny przekroczyć roku 2006.

Generalnie model QUEST II wskazuje, że efekty będą skromniejsze w Hiszpanii, Irlandii, Portugalii i Grecji, szczególnie w zakresie PKB w porównaniu z szacunkami innych modeli, głównie z powodu wejścia „czynników wzbudzających oczekiwania”, lub z powodu zachowań opartych na przewidywaniu, które doprowadzą do dopasowania wysokości stóp procentowych i kursu wymiany walut w celu zrekompensowania części ekspansji inwestycyjnej.

Głównym efektem jest wyższy wzrost, który według szacunków utrzyma się po zakończeniu realizacji programu jako wynik inwestycji wzmacniających popyt stron gospodarki lub potencjału wydajności gospodarki. Dodatkowy wzrost PKB waha się między 1-1,5% rocznie dla Grecji i Portugalii, 0,8% dla Hiszpanii i 0,5% dla Irlandii. Relatywnie małe zwielokrotnienie w Irlandii i Portugalii odzwierciedla otwartość tych dwóch gospodarek, co oznacza, że zwiększony popyt zostanie zaspokojony przez import, jak i że powstanie efekt wspólnego pastwiska w prywatnym sektorze, spowodowany wyższymi inwestycjami publicznymi.

Szacuje się, że istotne zmiany dotkną również duże państwa członkowskie, które są głównymi adresatami pomocy strukturalnej. Pierwsza analiza efektów makroekonomicznych w nowych landach niemieckich, przy zastosowaniu modelu Hermina, wskazuje na wzrost PKB o 4% w ciągu okresu realizacji programu i 1,5% po jego zakończeniu, wraz ze wzrostem inwestycji o około 6%. Ponadto, prawdopodobnie wzrośnie wydajność przemysłu wytwórczym.

W Mezzogiorno, drugim największym adresacie pomocy w ramach Funduszy strukturalnych, modele opracowane przez włoskie władze wskazują na wzrost powyżej średniej w UE do 2004 r., podczas gdy inne modele szacują, że jest to możliwe tylko do końca realizacji programu i tylko wtedy gdy nastąpi radykalne zmiany w zachowaniu gospodarki i efektywności publicznych inwestycji.

Potrzeba zapewnienia trwałego rozwoju była już priorytetem podczas wcześniejszego okresu programowania, wszystkie infrastrukturalne i transportowe projekty zostały poddane środowiskowym ocenom. Orientacja PWW obrona dla obecnego okresu jasno wyraża, że taka praktyka będzie

kontynuowana, a odzwierciedla to wybór strategicznych celów, takich jak ograniczenie ruchu w mieście, rozszerzenie transportu miejskiego i budowa kolejowych postacji dla pociągów szybkobieżnych.

Redukcja bezpośredniej pomocy dla firm

Planuje się wyrażać redukcję udziału transferów przeznaczonych na bezpośrednią pomoc dla firm, szczególnie w krajach, objętych Funduszem Spójności i we Włoszech, jako rezultat surowszych regulacji w zakresie pomocy ze strony państwa i rozpoznania znaczenia wynikających z nich strat ponoszonych przez całe społeczeństwo (*ang. deadweight losses*). Irlandia jest najbardziej skrajnym przypadkiem. Strukturalne fundusze nie dostarczają żadnej bezpośredniej pomocy dla przemysłu (poza programami badawczymi i innowacyjnymi). We Włoszech program narodowej pomocy dla wsparcia przemysłu (prawo 488) został skorygowany w celu lepszego dopasowania form pomocy do specyficznych sektorowych i terytorialnych cech firm w Mezzogiorno.

Zwiększone wysiłki w celu promowania innowacji i ludzkiego kapitału

Planuje się, że całkowita suma funduszy przeznaczonych na badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacje (skrót RTDI od angielskich słów: *research, technological development and innovation*) pozostanie na niezmiennym poziomie, tj. około 3,5 % całkowitych wydatków funduszy strukturalnych, poza Włochami i Irlandią, gdzie udział ten wzrósł odpowiednio do 8% i 10%. Taki poziom jednakże, ukrywa w sobie zarówno relatywny spadek wielkości inwestycji w projektach związanych z infrastrukturą i badaniami, jak i zmianę w kierunku bardziej otwartego podejścia do innowacji i współpracy pomiędzy instytucjami badawczymi i przemysłem.

W krajach członkowskich, w których niedobór RTDI jest największy, zmiana w orientacji polityki jest najbardziej widoczna, w formie:

- Usprawnionych więzi między RTD a potrzebami firm, poprzez wykorzystanie środków dla transferu innowacji i technologii. To może prowadzić np. do wzrostu zaangażowania się prywatnych firm w RTD w Hiszpanii (do 45% całkowitych wydatków poniesionych na RTD w 2006 w stosunku do 35% w 2000);
- Wzrostu zatrudnienia w sektorach RTD, 40% w Grecji i do 0,5% całkowitego zatrudnienia w Portugalii i w regionach w Hiszpanii z Celu 1;
- Wzrostu zaangażowania się w międzynarodowe sieci powiazań (na przykład 50% wzrost naukowych publikacji z zaangażowaniem się Portugalii).

Społeczeństwo informacyjne: strategiczne przeorientowanie w kierunku potrzeb

Prywatyzacja i konkurencja między firmami dostarczającymi usługi telekomunikacyjne spowoduje w okresie obowiązywania nowych programów znaczne ograniczenie inwestycji w tym zakresie. Ważną zmianę w polityce regionalnej stanowi skierowanie największych wysiłków w kierunku rozwoju usług i zastosowań wspierających małe i średnie przedsiębiorstwa MSP (handel elektroniczny) oraz sektor publiczny (zdrowie i edukacja). W związku z tym Fundusze strukturalne przyczynią się znacznie do rozwoju e-Europy. Wsparcie infrastruktury telekomunikacyjnej ogranicza głównie do terenów o najmniejszej liczbie mieszkańców, gdzie spodziewany dochód nie uzasadnia prywatnych inwestycji. Państwa członkowskie ustaliły stosunkowo ambitne cele w ramach swoich PWW, m. in.:

- zapewnienie dostępu do internetu szkołom (odsetek szkół podłączonych do internetu w Grecji ma wzrosnąć z 5% w 2000 r. do 100% w 2006 r.) a także całemu społeczeństwu (odsetek mieszkańców podłączonych do internetu w Hiszpanii ma zwiększyć się z 5% w 1998 r. do 25% w 2006 r.)

- rozszerzenie zasięgu handlu elektronicznego w MSP (z 1% MSP w Grecji w 2000 r. do 15% w 2006 r.)

Zasoby ludzkie: powiązanie z Europejską Strategią Zatrudnienia

Inwestowanie w zasoby ludzkie odgrywa strategiczną rolę w ramach polityk wspólnotowych nakierowanych na spójność ekonomiczną i społeczną. Wyraża się to przeznaczeniem na ten cel w nowym okresie planowania 30% Funduszy strukturalnych, co równa się sumie wydatkowanej w okresie poprzednim. Cele są dwójakiego rodzaju: pomóc w zrealizowaniu potencjału zasobów ludzkich w Unii i w ten sposób przyczynić się do rozwoju ekonomicznego w państwach i regionach członkowskich oraz umożliwić każdemu na równy dostęp do rynku pracy. Europejska Strategia Zatrudnienia popiera scalenie polityk w zakresie zatrudnienia, rynku pracy i walki z wykluczeniem społecznym. Nowe programy mają podobny cel, jak również promują konwergencję polityk w całej Unii Europejskiej.

W ciągu następnych 6 lat, niezależnie od polityk związanych z rynkiem pracy finansowanych samodzielnie przez Państwa Członkowskie, Europejski Fundusz Socjalny (European Social Fund – ESF) dostarczy około 60 miliardów EUR w celu wsparcia Europejskiej Strategii Zatrudnienia (European Employment Strategy - EES), co stanowi około 9% całkowitych wydatków w tej dziedzinie. Inne Fundusze strukturalne także będą pełnić ważną rolę we wspieraniu EES, ale to ESF jest głównym źródłem finansowym na unijnym poziomie realizacji strategii.

Programy na lata 2000-2006 ukazują silny związek pomiędzy ESF a EES, który uwidacznia się najwyraźniej poprzez większe skupienie uwagi na działaniu prewencyjnym, w formie wsparcia dla ludzi najbardziej zagrożonych długoterminowym bezrobociem. Oprócz tego, przyszłe programy ESF mocniej zaangażują się w zagadnienia związane z równością płci, promowanie działań sprzyjających integracji grup upośledzonych ze społeczeństwem oraz upowszechnianie dostępu do technologii informacyjnych i komunikacyjnych w celu zwalczania tego, co można by nazwać „podziałem cyfrowym”. W większości Państw Członkowskich ESF przestaje koncentrować się wyłącznie na szkoleniach, lecz objęte także rozległe wsparcie rozwiązań zaprojektowanych w celu poprawy skuteczności i elastyczności polityki rynku pracy. Dla niektórych krajów „system odniesień polityki” ESF dostarczy także użytecznych podstaw dla zapewnienia spójnego podejścia do różnych polityk zgodnie z trzema celami funduszy strukturalnych i do różnych grup zaangażowanych.

Wstępna ocena wsparcia ESF dla Celów 1 i 3 zgodnie z 4 filarami EES wykazuje, że w okresie 2000-2006:

- około 60% funduszy zostanie przeznaczone na poprawę zdolności zatrudniania się przez siły robocze, współfinansowanie aktywnych polityk rynku pracy oraz sposobów promocji działań sprzyjających integracji ze społeczeństwem grup upośledzonych, a także na propagowanie ciągłego dokształcania. Dotacje ESF posłużą regionom objętym pomocą w ramach Celu 1 w szczególności do modernizacji państwowych urzędów pracy, co przyczyni się do poprawy funkcjonowania rynków pracy;
- około 12% funduszy zostanie przeznaczone na wsparcie rozwoju przedsiębiorczości, pomoc dla zakładających własne przedsiębiorstwa i tworzenie sieci przedsiębiorców w celu maksymalizowania korzyści z pomocy;
- około 20% funduszy zostanie przeznaczone na propagowanie procesów dostosowawczych w miejscu pracy, z czego znaczna część – na promowanie ustawicznych szkoleń pracowników. Większy niż uprzednio nacisk zostanie także położony na określone potrzeby małych i średnich przedsiębiorstw;
- około 6% funduszy zostanie przeznaczone na dofinansowanie równych szans dla kobiet, czyli czwarty filar EES, z czego znaczna część – na rozwój efektywnych metod opieki nad dzieckiem. Jednakże całkowite wsparcie ESF w dziedzinie równości płciowej daleko przewyższy tę sumę;

Większa integracja aspektów ekologicznych

Wzmaga się postrzeganie środowiska jako kluczowego aspektu polityki spójności. W nowych programach strukturalnych, zgodnie z Traktatem Amsterdamskim, wytyczne Komisji podkreśliły znaczenie koncepcji nieprzerwanego rozwoju. Nowy przepis zawiera wręcz wymóg przeprowadzenia ekspertyzy środowiska naturalnego, która obejmie ocenę wpływu środowiska, zakres dostosowania się do wspólnotowego prawodawstwa w zakresie ekologii oraz stopień zaangażowania administracji w przygotowanie i wdrożenie programów związanych ze środowiskiem.

Państwa członkowskie i regiony stają się coraz aktywniejsze zarówno w tworzeniu, jak i wdrażaniu aspektów środowiskowych w ramach programów rozwoju regionalnego, w szczególności z przeprowadzaniem *ex-ante* ekspertyz sytuacji w regionach, które mają prawo ubiegać się o dofinansowanie, badań wpływu proponowanych środków oraz tworzeniem odpowiednich kryteriów do dalszych działań.

Generalnie wydaje się, że fundusze strukturalne dostarczają coraz więcej korzystnych środków wcielania w życie polityki ekologicznej Unii Europejskiej. Na przykład, uwzględnienie dyrektywy HABITATu, dotyczących ochrony niezniszczonych obszarów środowiska naturalnego, uznano za nieodzowny warunek zatwierdzenia planów i programów.

Uwzględnienie równouprawnienia płci

Zapewnienie równych szans dla mężczyzn i kobiet uznano za jedno z zadań Wspólnoty przyjętych w Traktacie Amsterdamskim, co nadało nowe znaczenie tej problematyce. Przepisy dla funduszy strukturalnych na lata 2000-2006 odzwierciedlają ten fakt poprzez stwierdzenie, że we wszystkich politykach i na wszystkich ich etapach powinno się poświęcić więcej uwagi równouprawnieniu płci. W okresie 1994-1999 zajmowano się równouprawnieniem głównie w ramach programów pilotażowych lub poprzez przydziały finansowe na ściśle określone działania pozytywne oraz, ogólnie rzecz biorąc, postrzegano je jako problem należący wyłącznie do ESF.

Przepis z 1999 roku otwarcie wymaga oceny *ex-ante* w wymiarze równouprawnienia we wszystkich planach i Jednolitych Dokumentach Programowych (*Single Programming Documents - SPD*). Mimo, że oceny wykonane przez państwa członkowskie różniły się jakością, fakt, że w ogóle zostały wykonane, stanowi ważny pierwszy krok. Oceny przeprowadzone w Finlandii, Niemczech i Walii stanowiły przykład godnej naśladowania praktyki, podczas gdy Włochy stworzyły innowacyjne podejście do analizowania pośrednich i bezpośrednich korzyści mężczyzn i kobiet.

Przyczynianie się Sekcji Gwarancji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF) do polityki rozwoju wsi

Sekcja Gwarancja EAGGF współfinansowała 27 różnych środków, co stanowi częściej wkład w politykę rozwoju rolnictwa. Na podstawie programów przyjętych przez Komisję do chwili obecnej, dotacje z tego funduszu są przeznaczane głównie na środki bezpośrednio związane z sektorem rolniczym (patrz Tablica A.44). Mniej niż 7% dotacji jest przeznaczanych na środki dywersyfikacji ekonomicznej poza rolnictwem.

Poprawa wydajności i ewolucja instrumentów

Nowe przepisy narzucają system planowania według celu jak uprzednio, ale w uproszczonej i bardziej elastycznej formie, ze ścisłą kontrolą pomocniczą, bardziej globalnym i odpowiedzialnym partnerstwem oraz większym zorientowaniem na rezultaty.

Uproszczone i decentralizacja planowania

Zakończone już negocjacje w większości przypadków doprowadziły do porozumienia w sprawach PWW, SPD i Programów Operacyjnych (*Operational Programmes - OP*) dla Celów 1, 2 i 3, a także do przyjęcia wytycznych oraz uruchomienia Inicjatyw Wspólnotowych (INTERREG III, Urban II, Equal, Leader II) i nowej generacji innowacyjnych środków na okres obowiązywania nowych programów.²²

Zgodnie z nowymi zasadami ilości programów znacznie ograniczono – z 1134 w poprzednim okresie (w tym z 524 Inicjatywami Wspólnotowymi) do około 400. W kilku przypadkach – głównie w Hiszpanii – gdzie programy były rozdzielone przez Fundusz, władze utworzyły zintegrowany multi-fundusz OP lub SPD, umożliwiając pozytywną synergię pomiędzy przewidzianymi środkami.

Gdy tylko Komisja zatwierdzi programy operacyjne, Państwa członkowskie przygotują dodatkowe informacje zawierające szczegółowe formy działania, lecz zostawi przestrzeń na bardziej elastyczne zarządzanie, nie naruszając przy tym ustanowionych przepisów, zwłaszcza w zakresie mierzalnych celów i wskaźników monitorowania.

Pomocniczość a sposób na wzrost efektywności

Od 1989 roku, zastosowanie zasady pomocniczości zobowiązuje Państwa członkowskie do utrzymywania wydatków publicznych na środki strukturalne przynajmniej na tym samym poziomie – niezależnie od wkładu Unii Europejskiej (Tablica A.45). Zasadę tę zdefiniowano w 1993 roku, a reforma z roku 1999 uprościła procedury weryfikacji. Są jednakże wyjątki, takie jak warunki ekonomiczne lub wyjątkowo wysokie wydatki w przeszłości, które pozwalają Państwom Członkowskim na zmniejszenie wydatków.

Pomocniczość ocenia się w odniesieniu do wydatków według każdego Celu. Na okres 2000 -2006 procedurę tę uproszczono jak następuje:

- dla Celów 2 i 3, pomocniczość weryfikuje się wspólnie na podstawie aktywnych wydatków na rynek pracy w każdym Państwie Członkowskim jako całość;
- weryfikację przeprowadza się tylko trzy razy, przed przyjęciem programów (*ex-ante*), w połowie i pod koniec okresu obowiązywania programu.

W kierunku globalnego i odpowiedzialnego partnerstwa

Partnerstwo poszerzano stopniowo podczas kolejnych okresów planowania, począwszy od wstąpienia władz regionalnych i lokalnych w okresie 1989-93, przez dodanie partnerów społecznych, aż do zaplanowanego na okres 2000-2006 wstąpienia przedstawicieli różnych grup (takich jak organizacje pozarządowe lub ruchy postulujące równość szans).

To poszerzanie odzwierciedla przyrost wydajności osiągnięty w dwóch ostatnich okresach planowania (Tablica 21).

Tablica 21 Planowanie funduszy strukturalnych: doświadczenie			
Proces	Faza 1 (1989-93)	Faza 2 (1994-99)	Faza 3 (2000-06)
Przygotowanie planów	wyście	w reakcji	interaktywnie
Wytyczne strategiczne	bierne	załk	bardziej aktywne
Zarządzanie	oddzielne w każdym funduszu i organizacji	integracja/fragmentacja	odpowiedzialność przejrzystość
Partnerstwo	wyście	częściowo -wyście	wście
Monitorowanie i ocena	niesystematyczne	systematyczne	integralne

Przygotowanie nowych PWW zwróciło uwagę na rosnącą świadomość ról, jakie różni uczestnicy odgrywają w fazie planowania. We Włoszech władze stworzyły szerokie struktury konsultacyjne,

³¹człec lokalnych przedstawicieli (na poziomie regionu, prowincji i gminy), ministrów rz¹du centralnego (do spraw zatrudnienia, rolnictwa, oodowiska naturalnego i rónnych szans) oraz przedstawicieli organizacji pracodawców, zwi¹zków zawodowych i organizacji pozarz¹dowych. Doprowadzi^o to do stworzenia raportów z okresu przej¹ciowego, które stanowi^{3y} podstawê planu rozwoju Mezzogiorno. Tak z^oona struktura partnerstwa i koniecznoœæ konsultacji ze wszystkimi cz³onkami mo^{3e} jednak^{3e} wywo^{3y}waæ opó³nienia podczas procesu podejmowania decyzji.

W okresie 2000-2006 odpowiedzialnoœæ za rz¹dzenie okreœono zgodnie z zasadami decentralizacji i subsydiarnoci. Uzupe³nieniem tego faktu jest koniecznoœæ poprawy przejrzystoci, zw³aszcza w zakresie procedur zarz¹dzania finansowego, kontroli okreœonych oodków i selekcji programów. Stworzenie nowych procedur wymiany informacji jest kluczowe z punktu widzenia zapewnienia wszystkim uczestnikom mo³liwoci skutecznego dzia³ania i przejmowania odpowiedzialnoci. W szczególności:

- nale^{3y} okreœiaæ obowi¹zki i rozdzielaæ je miêdzy zaangażowanych w tworzenie programu, zarz¹daj¹cych oodkami i p³ac¹ych za nie;
- nale^{3y} stworzyæ sieci informacyjne w celu zbierania i przesy³ania danych do monitorowania;
- w celu poprawy przejrzystoci przep³ywów finansowych nale^{3y} zwiêkszyæ odpowiedzialnoœæ wszystkich zaangażowanych;
- nale^{3y} poszerzyæ zakres inicjatywy w celu poprawy skuteczności dzia³añ i uproszczenia procedur.

Partnerstwo i decentralizacja (nastêpstwo partnerstwa) to podstawowe zasady, które tkwi¹ u podstaw nowego podej¹cia do polityki strukturalnej, bardziej ni³ tradycyjne zarz¹dzanie odpowiadaj¹cego potrzebom nowego zarz¹dzania (*governance*) w zakresie tworzenia i wdra³ania omawianych programów.

Zarz¹dzanie nakierunkowane na rezultaty

Nowe przepisy podkreœaj¹ znaczenie monitorowania i oceniania dla zwiêkszenia wydajności polityk strukturalnych.

Celem Komisji i państw cz³onkowskich jest zapewnienie wydajnego monitorowania przez okreœenie iloœciowych celów i stosownych wska³ników w odniesieniu do zatwierdzonych programów. Wska³niki bêd¹ mierzæ wp³yw programu, zarówno bezpoœredni (zbudowana infrastruktura, iloœæ dostarczonych szkole³ itd.), jak i poœredni (na przyk³ad przyrosty wydajności) oraz szeroko rozumiane ekonomiczne i spo³eczne efekty (takie jak zatrudnienie).²³ W państwach cz³onkowskich tworzy siê coraz wiêcej elektronicznych systemów informacyjnych do zbierania i przetwarzania odpowiednich danych.

Nowe przepisy zapewniaj¹ uproszczone, ale bardziej rygorystyczne procedury zarz¹dzania finansowego, w których państwa cz³onkowskie bior¹ na siebie podstawowe obowi¹zki w zakresie kontrolowania wydatków, które to zadanie bêd¹ musia^{3y} wype³niaæ staranniej ni³ dotychczas. Zw³aszcza, ^{3e} wprowadzono warunek, zgodnie z którym projekt zostanie automatycznie zawieszony, je³eli przydzielonych na³ oodków nie wykorzysta siê w ci¹gu dwóch lat.

Istnienie regularnej i wiarygodnej oceny interwencji mo³na uznaæ za dowód przejrzystoci i wydajności. Znaczny postêp dokona³ siê w tym zakresie, zw³aszcza w tych państwach cz³onkowskich, w których dot¹d nie istnia^{3a} rozwiniêta tradycja kontroli. Z jednej strony, administracja zarz¹daj¹ca ponosi zasadnicz¹ odpowiedzialnoœæ za organizowanie ocen w trakcie trwania programu i wykorzystanie rezultatów sprzyjaj¹ce rozwojowi dalszych form dzia³ania. Z drugiej strony, Komisj¹ odpowiada za ocenê *ex-post*, rozpoznawanie osi¹gniêtych celów i wyci¹ganie wniosków na przysz³oœæ

Wprowadzenie „rezerwy wykonania” dodaje nowy wymiar do ewaluacji, stanowi¹c bodziec do osi¹gania celów ustanowionych uprzednio dla ka³dej formy dzia³ania. Mimo, ^{3e} bardziej wymagaj¹ca propozycja Komisji nie zosta^{3a} przyjêta (chodzi o przekazywanie 10% funduszy do rezerwy),

niemniej jednak państwa członkowskie będą zmuszone przeznaczać 4% wszystkich funduszy wspólnotowych (około 5 miliardów EUR) na programy zgodnie z pewnymi kryteriami, związanymi z wydajnością zarządzania finansowego i ich skutecznością. Podczas wprowadzania w życie tej klauzuli trzeba jednakże uwzględnić administracyjne i instytucjonalne cechy indywidualne państw członkowskich.

Komisja, poprzez dyskusje i określenie wskazówek metodologicznych, przyczyniła się znacznie do stworzenia tych nowych ustaleń. System zarządzania ukierunkowany na rezultaty stał się niezbędny, aby poprawić przejrzystość i wydajność polityki, mimo że wymaga wiele wysiłku i jest trudny do wdrożenia.

Przygotowania do rozszerzenia: wsparcie w okresie przedakcesyjnym

Do 1999 roku wsparcie Wspólnoty w państwach kandydackich było finansowane z programu Phare w przypadku dziesięciu krajów Europy Centralnej, oraz w ramach funduszy przeznaczonych na realizację działań w państwach znajdujących się w obszarze południowo-wschodnim Morza Śródziemnego w przypadku Cypru i Malty. Od początku 2000 roku fundusze adresowane do tej grupy państw zostały rozszerzone o dwa nowe instrumenty, Instrument Strukturalny Pomocy Przedakcesyjnej (ISPA), jako przygotowujący do uczestniczenia w Funduszu Spójności, oraz Specjalny Akcesyjny Program na rzecz Rolnictwa oraz Rozwoju Obszarów Wiejskich (SAPARD).

W latach 2000-2006 ze środków programu PHARE będzie przeznaczony około 11 mld EUR na współfinansowanie pomocy dotyczącej budowy instytucji poprzez porozumienia bliźniacze oraz pomoc techniczną, jak również na działania o charakterze inwestycyjnym pomagające państwom kandydującym w ich wysiłkach:

- mających na celu wzmocnienie ich sektora administracji publicznej tak, aby instytucje te mogły dobrze funkcjonować wewnątrz Unii;
- promowania konwergencji z rozległą Wspólnotą legislacyjną oraz redukcji zakresu okresów przejściowych;
- wsparcia spójności społeczno-ekonomicznej.

Dokument przyjęty przez Komisję w październiku 2000 roku,²⁴ „Phare 2000 - Wzmocnienie Przygotowania do Członkostwa” ocenia, czy wytyczne PHARE ustanowione w 1997 i zaktualizowane w 1999 roku w dalszym ciągu wychodzą naprzeciw potrzebom państw kandydujących i czy potrzebne są dalsze dostosowania.

Dokument ten uwzględnia nowy wymiar określony przyjęciem Agendy 2000 przez Radę Europejską w Berlinie, w szczególności zwiększenie budżetu PHARE oraz osignięte postępy w negocjacjach akcesyjnych, które prowadzone są przez dziesięć państw uprawnionych do korzystania z pomocy w ramach tego instrumentu od 2000 roku.

W przeglądzie zawarta jest konkluzja, iż obecne wytyczne dotyczące PHARE są w dalszym ciągu zgodne z głównymi potrzebami państw aplikantkich. Programowanie PHARE w oparciu o priorytety dochodzenia do członkostwa powinno być kontynuowane w oparciu o Partnerstwo dla Członkostwa, Narodowy Program Przygotowania do Członkostwa, raporty Komisji oraz proces negocjacji. Pierwszoplanowym celem programu Phare powinno pozostać wsparcie wzmocnienia instytucji oraz promocja konwergencji i Wspólnotowego dorobku prawnego (*acquis communautaire*), bezpośrednio pomagający państwom wypełniać kryteria polityczne, ekonomiczne oraz prawne ustanowione podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku.

Niemniej jednak przegląd określił dwa wyzwania dotyczące okresu programowania PHARE na lata 2000-2006:

- 1) Zrealizowanie wcześniejszych reform. Powinno się zapewnić okres względnej stabilności w celu konsolidacji wcześniejszych reform i upewnienie się iż przyniesie z nich optymalne korzyści i oszczędności. Oprócz tego należy udoskonalić niektóre reformy z roku 1997 w odpowiedzi na konstruktywną krytykę Trybunału Obrachunkowego i Parlamentu Europejskiego. Ponadto należy wzmocnić wysiłki w celu zwiększenia zdolności absorpcyjnej w krajach kandydujących.
- 2) Dochodzenie do funduszy strukturalnych. Celem jest aby przeznaczyć około połowy środków przeznaczonych na inwestycje z PHARE w ramach krajowych programów na następujące cele, które mają:
 - a) przygotować do wdrażania funduszy strukturalnych w państwach kandydujących poprzez ustanowienie niezbędnych administracyjnych i budżetowych struktur;
 - b) pozwolić tym państwom na skorzystanie z pierwszej generacji zintegrowanych programów rozwoju regionalnego zgodnych z Celem 1 polityki strukturalnej UE, tym samym przyczyniać się do ich społeczno-ekonomicznego rozwoju.

Historia programu PHARE – od 1989 do 2000

Program PHARE jest jednym z trzech instrumentów przedakcesyjnych finansowanych przez Komisję Europejską, którego celem jest wsparcie państw Europy Centralnej ubiegających się o członkostwo w ich przygotowaniach do przystąpienia do Unii Europejskiej.

Od 1989 roku z programu PHARE przekazywana jest pomoc krajom Europy Centralnej w przeprowadzanych w nich znacznych reform strukturalnych gospodarki oraz systemu politycznego. W związku z zaproszeniem sformułowanym pod adresem państw Europy Centralnej podczas szczytu Rady Europejskiej w Kopenhadze w 1993 roku do ubiegania się o członkostwo, pomoc w ramach PHARE została przeorientowana i wsparcie w zakresie inwestycji infrastrukturalnych zostało znacznie rozszerzone.

Niemniej jednak, przedakcesyjny charakter programu PHARE został ustanowiony w 1997 roku w odpowiedzi na ustalenia szczytu Rady Europejskiej z Luksemburga, który to zapoczątkował obecny proces rozszerzenia. Fundusze programu PHARE skoncentrowane są obecnie wyłącznie na priorytetach przedakcesyjnych określonych w dokumentach Komisji Europejskiej „Partnerstwo dla Członkostwa”, które adresowane są do każdego z państw kandydujących. Urzędnicy z państw członkowskich są obecnie oddelegowani w ramach porozumień bliźniaczych, aby pomagać w przygotowaniach akcesyjnych ich kolegom z państw kandydujących. Dodatkowo, odpowiedzialność za zarządzanie programem PHARE została włączona do struktur rządowych w krajach ubiegających się o członkostwo poprzez utworzenie Narodowego Funduszu i zmniejszenie liczby agencji wdrożeniowych.

Te podstawowe założenia zostały dostosowane w 1999 roku jako odzwierciedlenie wprowadzania nowych instrumentów wsparcia w odniesieniu do rolnictwa i obszarów wiejskich (SAPARD) oraz infrastruktury transportowej i ochrony środowiska (ISPA). Zasadnicza zmiana polegała na przeniesieniu akcentu na finansowanie w ramach funduszy programu PHARE elementów odnoszących się do spójności społeczno-ekonomicznej.

Program PHARE-INTERREG

W związku z inicjatywą Parlamentu Europejskiego od 1995 roku PHARE wspólnie z INTERREG również finansuje programy współpracy między regionami granicznymi UE oraz państw kandydujących i po nowelizacji rozporządzenia dotyczącego programu PHARECBC z 1998 roku między samymi państwami ubiegającymi się o członkostwo.

Na podstawie nowego rozporządzenia w sprawie programu PHARE-CBC oraz nowych wytycznych do programu INTERREG, został przygotowany dla każdego kwalifikującego się obszaru Jednolity Dokument Programowy obejmujący regiony po obu stronach granicy i zawierający wspólne priorytety współpracy na okres 2000-2006.

Dalsze zbliżenie programów PHARE-CBC oraz INTERREG, szczególnie aby pozwolić PHARE - CBC wspierać tej samej wielkości projekty co INTERREG (poprzez nowe podejście „działanie po działaniu” pozwalające na finansowanie projektów o wartości między 50 000 EUR a 2 mln EUR od 2001 roku).

SAPARD

SAPARD z rocznym budżetem 520 mln EUR finansuje działania strukturalne w rolnictwie, przetwórstwo i marketing produktów oraz rozwój obszarów wiejskich (tabela A.46).

Poprzez zdecentralizowane zarządzanie program ten przyczyni się do zdobycia przez przyszłe państwa członkowskie cennego doświadczenia w stosowaniu procedur wykorzystywanych przy wdrażaniu programów rozwoju obszarów wiejskich. W szerszym zakresie wysiłki poczynione obecnie zaowocują poprzez łatwo transferowane doświadczenia, które będą miały zastosowanie wobec innych obszarów interwencji funduszy strukturalnych oraz pozostałych polityk Wspólnotowych. Jednakże należy podkreślić, że SAPARD może jedynie w ograniczonym zakresie wycofać się przeciw wyzwaniom występującym na obszarach wiejskich.

ISPA

Celem programu ISPA z budżetem 1 040 mln EUR rocznie jest umożliwienie państwom kandydackim wypełnienie Wspólnotowych standardów z zakresu ochrony środowiska oraz budowę trans-europejskich sieci transportowych. Priorytetem w obszarze ochrony środowiska jest zaopatrzenie w wodę pitną, oczyszczanie ścieków, zarządzanie odpadami oraz ograniczenie zanieczyszczenia powietrza. W obszarze transportu priorytetowo potraktowano projekty przyjazne środowisku oraz o szerokim znaczeniu dla Wspólnoty, które są zgodne z celami ustanowionymi przez Konferencję Ministrów Transportu w Helsinkach oraz na Krecie.

Tabela 22 Roczny podział środków z funduszy przedakcesyjnych, 2000-2006

mln EUR w cenach z 1999 roku

	PHARE	SAPARD	ISPA		Ogółem	
			Minimum	Maksimum	Minimum	Maksimum
Bulgaria	100.0	52.1	83.2	124.8	235.3	276.9
Rep. Czeska	79.0	22.1	57.2	83.2	158.3	184.3
Estonia	24.0	12.1	20.8	36.4	56.9	72.5
Węgry	96.0	38.1	72.8	104.0	206.9	238.1
Łotwa	30.0	21.8	36.4	57.2	88.2	109.0
Litwa	42.0	29.8	41.6	62.4	113.4	134.2
Polska	398.0	168.7	312.0	384.8	878.7	951.5
Rumunia	242.0	150.6	208.0	270.4	600.6	663.0
Słowacja	49.0	18.3	36.4	57.2	103.7	124.5
Słowenia	25.0	6.3	10.4	20.8	41.7	52.1
Ogółem	1085.0	520.0	1040.0		2645.0	

Ogólny roczny budżet PHARE wynosi 1,555 mln EUR

• *ródło: Komisja Europejska*

Skutki budżetowe polityki spójności

Zakres interwencji ww. instrumentów przedakcesyjnych jest podobny do tych, które stosowane są w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Kohezji (Spójności). W szczególności fundusze przeznaczone w ramach PHARE na „budowę instytucji” przeznaczone są na realizację specjalnych programów przygotowujących kraje do zarządzania Funduszami Strukturalnymi, kiedy ISPA i SAPARD mają te same zadania jeżeli chodzi o Fundusz Kohezji (Spójności) oraz Sekcji Orientacji Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej (EAGGF). Charakter finansowanych projektów jest ten sam jak w przypadku przedsięwzięć kwalifikujących się do objęcia pomocą w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w państwach członkowskich.

Wielkość środków przyznanych oparto w znacznym stopniu na rzeczywistych proporcjach inwestycji prowadzonych przez podmioty publiczne w państwach objętych przedakcesyjnymi instrumentami (tabela 22).

Cypr i Malta

Cypr i Malta są stowarzyszone z Unią Europejską od 1972–73 roku i były odbiorcami wspólnotowego wsparcia w ramach czterech kolejnych porozumień finansowych. Zostały one zastąpione w grudniu 1999 roku przez jeden przedakcesyjny instrument z budżetem 95 mln EUR na okres od 2000 do 2004 roku.

Na obecnym etapie przedakcesyjnym, większy zakres pomocy jest przedstawiony do dyspozycji tych państw w porównaniu z ostatnim okresem, w celu przyspieszenia wdrożenia dorobku prawnego Wspólnot. Pomimo małej wielkości tych krajów, przeznaczone fundusze mają być odciążeniem pomocy w przygotowaniu do wdrożenia polityki spójności, która jest wymagana do zredukowania istniejących znacznych różnic regionalnych.

¹ Decyzja Komisji z 1 czerwca 1999.

² Kryteria uprawniające do pomocy określone w Artykule 4 Rozporządzenia Ogólnego 1260/99.

³ Komunikat Komisji dla Państw Członkowskich na temat polityki regionalnej i polityki konkurencyjności: zwiększenie koncentracji i spójności, OJEC C90 26.03.98.

⁴ Komisja Europejska, „Fundusze Strukturalne i Spójności, wytyczne dla programów w okresie 2000-2006”, COM (1999) 344 wersja końcowa

⁵ Komisja Europejska, Raport na temat Funduszu Spójności (1999).

⁶ London School of Economics, Socjoekonomiczny wpływ projektów finansowanych przez Fundusz Spójności, 1999.

⁷ Ponad jedna trzecia MSP w Unii (około 18 mln) jest zlokalizowanych w regionach, które mają prawo ubiegać się o pomoc w ramach Funduszy Strukturalnych, z czego 3 mln znajduje się w regionach Celu 1.

⁸ COM (1998) 275, „Wzmocnienie kohezji i konkurencyjności poprzez badania naukowe, rozwój technologiczny i innowacyjność”, Wiadomości Komisji 12.06.1998.

⁹ RITTS (Regionalne strategie transferu innowacyjności i technologii) finansowano w ramach Programu Innowacyjności należącego do Czwartego Programu Ramowego.

¹⁰ COM (97) 7, „Spójność gospodarcza i społeczna a społeczeństwo informacyjne”, Komunikat Komisji.

¹¹ Komisja Europejska, „Od telekomunikacji do społeczeństwa informacyjnego: kryteria oceny dla programów na lata 2000-2006”, Dokument Techniczny Nr 2, 1999.

¹² RISI (Regionalne Inicjatywy Społeczeństwa Informacyjnego) finansowano na podstawie Artykułu 10 ERDF i Artykułu 6 ESF.

¹³ Centrum Badań Polityk Europejskich (EPRC), „Cel 2: dowiadczania, wnioski i implikacje polityk”, lipiec 1999.

¹⁴ Komisja Europejska, „Wnioski oceny końcowej ESF”, 1999.

¹⁵ ENESAD, „Synteza średnio zaawansowanych ewaluacji Celu 5b we Francji”, kwiecień 1998.

¹⁶ Komisja Europejska, „Średniookresowe sprawozdanie z programów Celów 1 i 6 – lepsze zarządzanie przez ewaluację”, 1997.

¹⁷ Tavistock Institut (Instytut Tavistocka), „Tematyczna ewaluacja zasady partnerstwa”, 1999.

¹⁸ Dla Quest II: Röger, W. (1996) „Makroekonomiczna ocena efektów PWW z Quest II” (referat przedstawiony na Europejskiej Konferencji na temat metod ewaluacji interwencji Funduszy Strukturalnych, Berlin 23 grudnia. 1996). Dla Hermin: Bradley J. (2000) „Wpływ PWW na kraje Celu 1 – 1989-2006” (studium

Dyrekcji Generalnej Komisji Europejskiej ds. polityki Regionalnej). Szczegółowe wyniki s¹ przedstawione w Aneksie.

¹⁹ Komisja Europejska, „Fundusze Strukturalne i ich koordynacja z Funduszami Spójności – wytyczne dla programów 2000-2006”, COM (1999) 344 ostatnia wersja.

²⁰ Dokument, który ustala kontekst wspierania zatrudnienia i rozwoju zasobów ludzkich w każdym Państwie Członkowskim.

²¹ W czasie przygotowywania wszystkich szczegółów Celu 2 programy nie były dostępne.

²² Komisja ogłosiła priorytety czterech Inicjatyw i zdecydowała o alokacji całkowitej sumy (10,44 mld EUR lub 5,3% wszystkich funduszy Strukturalnych) między Państwa Członkowskie.

²³ Komisja Europejska, „Wskaźniki dla monitorowania i ewaluacji”, Dokument Roboczy nr 3, 1999.

²⁴ C(2000)3103

Cechy regionalne Turcji

Podczas szczytu w Helsinkach Turcja stała się trzynastym krajem kandydującym do członkostwa w Unii Europejskiej.

Nierówności regionalne

Według danych OECD PKB na jednego mieszkańca, zgodnie z paritetem siły nabywczej PPS, wynosi zaledwie 33,4% średniej w Unii Europejskiej. W istocie, wydaje się, że różnica w stosunku do Unii utrzymywała się przez wiele lat na tym samym poziomie, począwszy przynajmniej od początku lat 50 tych, gdy wzrost liczby mieszkańców zniwelował wyższy niż w krajach Unii Europejskiej wzrost PKB. Nierówności regionalne wiążą się ze znacznym zróżnicowaniem warunków geograficznych i klimatycznych, ale zawsze są wynikiem dużych fal migracyjnych, które miały miejsce pod koniec XIX w. i w pierwszej połowie wieku XX.

Dostępne dane na temat PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w osiemdziesięciu prowincjach, które składają się na 19 regionów o rozmiarach odpowiadających NUTS 2, ilustrują skalę rozbieżności w 1997 roku:

- między wschodem a zachodem: dwie trzecie ludności mieszka w zachodniej części kraju, na obszarze stanowiącym połowę jego terytorium, oraz wytwarza 82% PKB całego państwa, a wskaźnik PKB na jednego mieszkańca jest tam o 23% wyższy od średniej krajowej (41% średniej krajów UE). We wschodniej części, PKB na jednego mieszkańca wynosi 53% średniej całego kraju, czyli prawie tyle samo, co 10 lat wcześniej;
- tereny przybrzeżne, a tereny położone w głębi kraju: PKB na mieszkańca w czterech regionach przybrzeżnych, które razem zamieszkuje 55% ludności, jest o 26% wyższy od średniej krajowej;
- w dwóch regionach (Istambuś i Izmir) PKB na jednego mieszkańca było znacznie wyższe od średniej krajowej (o odpowiednio 53% i 70%) i wynosiło około połowy średniej unijnej;
- w 7 regionach (Morze Egejskie, południowe tereny nadbrzeżne, Ankara) PKB na jednego mieszkańca było nawet o 50% wyższe od średniej krajowej i ubi kształtowało się na poziomie pomiędzy jedną trzecią a połową średniej unijnej;
- w 7 regionach (okolice Anatolii, tereny wzdłuż wybrzeża Morza Czarnego) poziom PKB na jednego mieszkańca wynosił między 50% a 100% średniej krajowej, czyli między 20% a 33% średniej unijnej;
- w pozostałych trzech regionach we wschodniej Anatolii poziom PKB na jednego mieszkańca wynosił między 20% a 50% średniej krajowej lub tylko 7-16% średniej unijnej, a zatem był niższy niż w jakimkolwiek innym regionie krajów kandydujących

Nierówności społeczne

Zatrudnienie

W 1998 roku poziom oficjalnego zatrudnienia szacowano na około 6,3% siły roboczej, ale nie odzwierciedla to rzeczywistego obrazu sytuacji, wzięwszy pod uwagę brak systemu zasiłków dla bezrobotnych i znaczne częściowe bezrobocie. Spośród 20,5 milionów zatrudnionych w sektorze cywilnym, 5,5 milionów to nieopłacani pracownicy domowi, głównie kobiety. Podczas, gdy poziom dochodów między innymi aktywnych zawodowo znajdował się na poziomie średniej w krajach Unii Europejskiej (79%), jeżeli chodzi o kobiety, to był on znacznie niższy (29% wobec 59%), szczególnie

na obszarach miejskich (15%). Dane na temat profesji sugerują, że kobiety natrafiają na znaczne przeszkody, lub nawet dyskryminację w trakcie poszukiwania pracy w przemyśle lub usługach.

Edukacja

Poziom analfabetyzmu jest ciągle wysoki (18% wobec 3% w Grecji), nawet wśród młodych pracowników oraz kobiet (24%). W obowiązkowym kształceniu uczestniczy mniej niż 90% odpowiedniej grupy wiekowej, głównie z powodu pracy nieletnich. Milion dzieci pomiędzy 6 a 14 rokiem życia pracuje, z czego jedna trzecia ma poniżej 12 lat.

Polityki strukturalne

Polityka regionalna

W odróżnieniu od innych krajów kandydujących, Turcja wprowadziła politykę regionalną w latach siedemdziesiątych, z planem pomocowym dla biznesu. Prowincje, którym udzielono pomocy stanowi jedną trzecią części kraju i ich średni poziom PKB na jednego mieszkańca wynosi 53% średniej krajowej.

Polityka ta, jednakże, nie przyniosła widocznych rezultatów. Z powodu problemów z bezpieczeństwem w latach 90-tych pomoc finansowa nie przyciągnęła wielu firm do regionów wschodnich. Co więcej, problemy opóźnień rozwojowych pogłębiły się z powodu trudności w przemyśle: węglowym (Zonguldak) oraz żelaza i stali (Karabük).

Inwestycje publiczne są nadal ogromne z powodu istnienia wielkiego państwowego sektora przemysłowego. Dane dotyczące tych inwestycji potwierdzają, że wsparcie dla terenów społecznie upośledzonych było niewielkie. W 1997 roku, całkowite wydatki na inwestycje wyniosły około 194 EUR na jednego mieszkańca, z czego 40% zostało przeznaczone na działania regionalne.

Polityka społeczna

Rychłe dostosowanie makroekonomiczne przyniesie trwałe efekty tylko wtedy gdy będzie towarzyszyło mu szeroki wachlarz reform społecznych. Pozostaje jednak jeszcze wiele do zrobienia w kwestii prawa pracy, równych szans, opieki społecznej, opieki zdrowotnej, edukacji i praw człowieka.

Zatrudnienie

W Turcji nie istnieje system zasiłków dla bezrobotnych. Zgodnie z przepisami dotyczącymi zatrudnienia i umowami zbiorowymi, zwolnienie z pracy daje prawo do stałej wypłaty sumy proporcjonalnej do okresu pracy. Jednakże 50% miejsc pracy nie jest zgłaszane a umowy zbiorowe obejmują tylko 35% tych zarejestrowanych jako pracujących. Nie ma żadnego przepisu w prawie pracy wykluczającego dyskryminację płci i zgodnie z raportem UNDP na temat rozwoju, dyskryminacja ma charakter zinstytucjonalizowany i jest strukturalną cechą rynku pracy.

Zdrowie

Obecny system opieki zdrowia jest kosztowny i nieszczególnie efektywny. W 1998 r. deficyt po stronie wydatków wyniósł 2,7% PKB i stanowił jedną trzecią całego deficytu budżetowego. Dostęp do opieki zdrowotnej jest nierówny, szczególnie pokrzywdzone są tutaj obszary wiejskie, a z kolei wydatki na publiczne ośrodki zdrowia, głównie znajdują się na obszarach wiejskich, spadły z 7% do 3% całego budżetu opieki zdrowotnej między 1992 a 1996 r.

Edukacja

Pomimo relatywnie wysokiej liczby dzieci w wieku szkolnym, wydatki na szkolnictwo podstawowe i średnie wyniosły tylko 2,1% PKB w porównaniu ze średnią OECD - ponad 3,4%. Wydatki na jednego

uczniów w szkołach podstawowych stanowi nieco ponad 20% średniej OECD, podczas gdy w szkołach średnich jest to ledwie około 12%. Dla biednych rodzin, dzieci stanowi źródło dochodów, natomiast rząd nie prowadzi żadnej polityki, która zachęcałaby rodziców do wysyłania dzieci do szkół.

Wnioski

W kontekście przygotowań do akcesji jest ważne aby Turcja opracowała politykę regionalną i społeczną która jest w stanie wyjść naprzeciw potrzebom oraz umożliwić wzmocnienie jej ekonomicznej i społecznej spójności.

Wykaz tabel

1. Najzamożniejsze i najmniej zamożne regiony w Unii Europejskiej, 1988 — 1998
2. Zbiorcze dane statystyczne dotyczące regionów o poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca poniżej 75 % średniej UE
3. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca w regionach według peryferyjności dla grupy państw UE
4. Ośrodki aktywności gospodarczej w Unii Europejskiej i USA
5. Wydatki na badania i rozwój w krajach zmierzających do spójności i reszcie Unii, 1995 — 98
6. Łączna wysokość pomocy państwa w krajach członkowskich UE w latach 1994 -1996 i 1996-1998
7. Wartość dodana i zatrudnienie w rolnictwie Unii i krajów Europy Środkowej
8. Kontakty nawiązane między krajami korzystającymi z programu spójności a pozostałymi państwami członkowskimi UE w latach 1995-1998
9. Ekonomiczne efekty Funduszy Strukturalnych i Spójności
10. Wydatki według Celów w kolejnych okresach, wyrażone w wygaszaniu (średnia w EUR na głowę mieszkańca rocznie według cen z 1999 r.)
11. Wskaźnik pokrycia Funduszy Strukturalnych 1993-2006
12. Spójność między obszarami kwalifikującymi się do objęcia pomocą funduszy strukturalnych oraz regionalną pomocą państwa
13. Ludność w regionach uprawnionych do pomocy z Funduszy Strukturalnych ale nie uprawniona do krajowej pomocy dla regionów
14. Fundusze Strukturalne według ogólnych obszarów interwencji w ramach 1 Celu
15. Fundusz Spójności: środki wydane według obszarów interwencji, 1993 -1999
16. Pożyczki EIB, w latach 1989-1993 i 1994-1999
17. Wpływ interwencji strukturalnej Wspólnoty na PKB i bezrobocie, 1989-1999
18. Szacowane oszczędności czasu podróży dzięki inwestycji w ramach Funduszy Strukturalnych i Spójności, 1994 -99
19. Regiony Celu 1: związek między potencjałem technologicznym a wzrostem
20. Efekty działalności FIFG, 1994 -99
21. Planowanie funduszy strukturalnych: dowiadczanie
22. Roczne zestawienie funduszy przedakcesyjnych, 2000-2006

Wykaz wykresów

1. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej z uwzględnieniem wartości ekstremalnych dla poszczególnych państw i regionów, 1998 r.
2. Dysproporcje w poziomie PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca, 1987 — 1998
3. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej, 1999 r.
4. Wzrost bezrobocia i PKB w Unii Europejskiej, 1975 —1998
5. Wskaźniki bezrobocia z uwzględnieniem wartości ekstremalnych dla poszczególnych państw i regionów, 1999 r.
6. Ludność o dochodach poniżej progu ubóstwa, 1995 r.
7. Ludność o poziomie dochodów poniżej progu ubóstwa wg stanu przed i po transferach socjalnych, 1995 r.
8. Koncentracja ubóstwa na obszarach wiejskich w państwach Europy Środkowej
9. Inwestycje w wiedzę
10. Wskaźnik drogowy, 1988 i 1998
11. Wskaźnik autostrad, 1988 i 1998
12. Populacja posiadająca wykształcenie wyższe b) i równoważne, według grup wiekowych
13. Stopa bezrobocia w zależności od poziomu wykształcenia, 1999
14. Nasylenie rynku telefonii stacjonarnej i komórkowej, 1998/99
15. Dostęp do sprzętu komputerowego i Internetu, 1999
16. Wzrost PKB w krajach zmierzających do spójności, 1990 — 99
17. Inflacja cenowa w krajach zmierzających do spójności, 1990 — 99
18. Wydatki w ramach EAGGF, 1983 — 2000, oraz prognozy na lata 2001— 2006

19. Subsydia na produkcję na roczną jednostkę pracy według grup gospodarstw rolnych sklasyfikowanych przez ESU, 1990-1992 oraz 1995-1997
20. Wartość dodana w rolnictwie krajów Europy Środkowej, 1998
21. PNB a bieżące bilanse budżetowe, 1999
22. PNB a wydatki na Rynek Wewnętrzny, 1999
23. PNB a roczne wydatki w ramach WPR, 1999
24. PNB a wsparcie dochodów przez WPR, 1999
25. Wydatki strukturalne (dokonane alokacje), 1988-2006
26. PNB a wydatki strukturalne, 1999
27. Zestawienie własnych środków UE, 1985 -2006
28. Zmiana w skali Funduszy Strukturalnych, 1988-2006
29. Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, 1994 -99, a PKB na jednego mieszkańca w państwie czeskim
30. Fundusze Strukturalne i Fundusz Spójności, 2000 -2006, a PKB na jednego mieszkańca w państwie czeskim
31. Alokacja Funduszy Strukturalnych i Spójności a wysokość PKB w państwie czeskim, 1994-99
32. Alokacja Funduszy Strukturalnych i Spójności a wysokość PKB w państwie czeskim, 2000-06
33. Regiony z 1 Celu: PKB na jednego mieszkańca (mierzonego według parytetów siły nabywczej – PPS), 1988-98
34. Regiony z 1 Celu: stopa bezrobocia, 1988-99
35. Zestawienie wydatków na infrastrukturę transportową (w milionach EUR z 1994 r.), 1994-99
36. Zestawienie wydatków na infrastrukturę transportową (w milionach EUR z 1994 r.), 1994-99
37. Rozkład Funduszy Strukturalnych według ogólnych obszarów docelowych w regionach 2 Celu, 1989-93, 1994-96, oraz 1997-99

• źródła wykresów

Eurostat i DG Regio: 1-3, 10-11, 29-34

Eurostat: 4-5; Eurostat, ECHP: 6-7; Eurostat, Przegląd siły roboczej: 12-13

Służby Komisji Europejskiej: 16-17, 19, 21-28, 35-37

Bank Światowy (2000): 8

OECD (Wlk. Brytania: szacunki na podstawie danych DfEE): 9

Europejski przegląd społeczeństwa informacyjnego, rozszerzenie na kraje Europy Środkowo-Wschodniej, CEC, 2000: 14

EOS badania Instytutu Gallupa – badanie telekomunikacyjne mieszkańców, CEC, 2000: 15

Komisja Europejska, Vademecum budżetowe: 18

Pouliquen (2001), Eurostat: 20

Wykaz map

1. PKB w przeliczeniu na jednego mieszkańca według parytetu siły nabywczej z podziałem na regiony, 1998 r.
2. Wskaźniki zatrudnienia, 1999 r.
3. Zatrudnienie według sektorów, 1999 r.
4. Wskaźniki bezrobocia w poszczególnych regionach, 1999 r.
5. Bezrobocie, 1999 r.
6. Regionalne typy modeli zagospodarowania obszarów wiejskich i miejskich
7. Fundusze Strukturalne 2000 — 2006: Obszary kwalifikujące się do uzyskiwania wsparcia w ramach Celu nr 1 i Celu nr 2
8. PKB w przeliczeniu na jednego zatrudnionego, 1998 r.
9. Regiony o najwyższym zatrudnieniu a rolnictwie, przemysłem i usługach, 1999 r.
10. Wskaźniki utrzymania międzypokoleniowego, 1998 r.

11. Planowany spadek siły roboczej
 12. Poziom wykształcenia, 1999
 13. Europejskie wnioski patentowe, średnia z lat 1997 — 1999
- £¹czne wsparcie w ramach CAP przypadające na roczną jednostkę pracy (AWU), 1995-1996
-