

Marek W. Kozak

NOWE PARTNERSTWO NA RZECZ SPÓJNOŚCI – TRZECI RAPORT KOMISJI EUROPEJSKIEJ O SPÓJNOŚCI EKONOMICZNEJ I SPOŁECZNEJ

Artykuł ten jest omówieniem najważniejszych treści trzeciego raportu o spójności ekonomicznej i społecznej¹. Autor dołożył starań, by wyraźnie rozdzielić przedstawienie zawartości raportu od własnych uwag i komentarzy, które zamieszczono w ostatniej części opracowania.

Trzeci raport o spójności ukazał się w szczególnym momencie: w toku ostrej debaty nad przyszłością polityki spójności Unii oraz tuż przed poszerzeniem o 10 nowych państw członkowskich.

Raport składa się z czterech głównych części:

Część pierwsza (spójność, konkurencyjność, zatrudnienie i wzrost – sytuacja i trendy) omawia osiągnięty w Unii poziom spójności społecznej, ekonomicznej i terytorialnej oraz czynniki wzrostu.

Część druga poświęcono analizie wpływu, jaką na spójność Unii mają polityki wewnętrzne państw członkowskich.

Część trzecia koncentruje się z kolei na omówieniu wpływu polityk Wspólnoty na konkurencyjność, zatrudnienie i spójność.

Czwarta część zajmuje się ogólnym wpływem polityki spójności na Unię, podejmuje też sprawę skutków poszerzenia.

Propozycja Komisji Europejskiej w sprawie polityki spójności na następny okres planistyczny została przedstawiona w streszczeniu dokumentu.

Raport jest poprzedzony streszczeniem i opatrzony aneksami statystycznymi. Większości analiz dokonano na podstawie danych z lat 90., aczkolwiek – zwłaszcza w analizach jakościowych – pojawiają się liczne odwołania do obecnego okresu planistycznego.

¹ *A New Partnership for Cohesion: Convergence, Competitiveness, Cooperation. Third Report on Economic and Social Cohesion*, Brussels: CEC, February 2004. Komisja Europejska opublikowała polską wersję raportu w maju 2004 r.

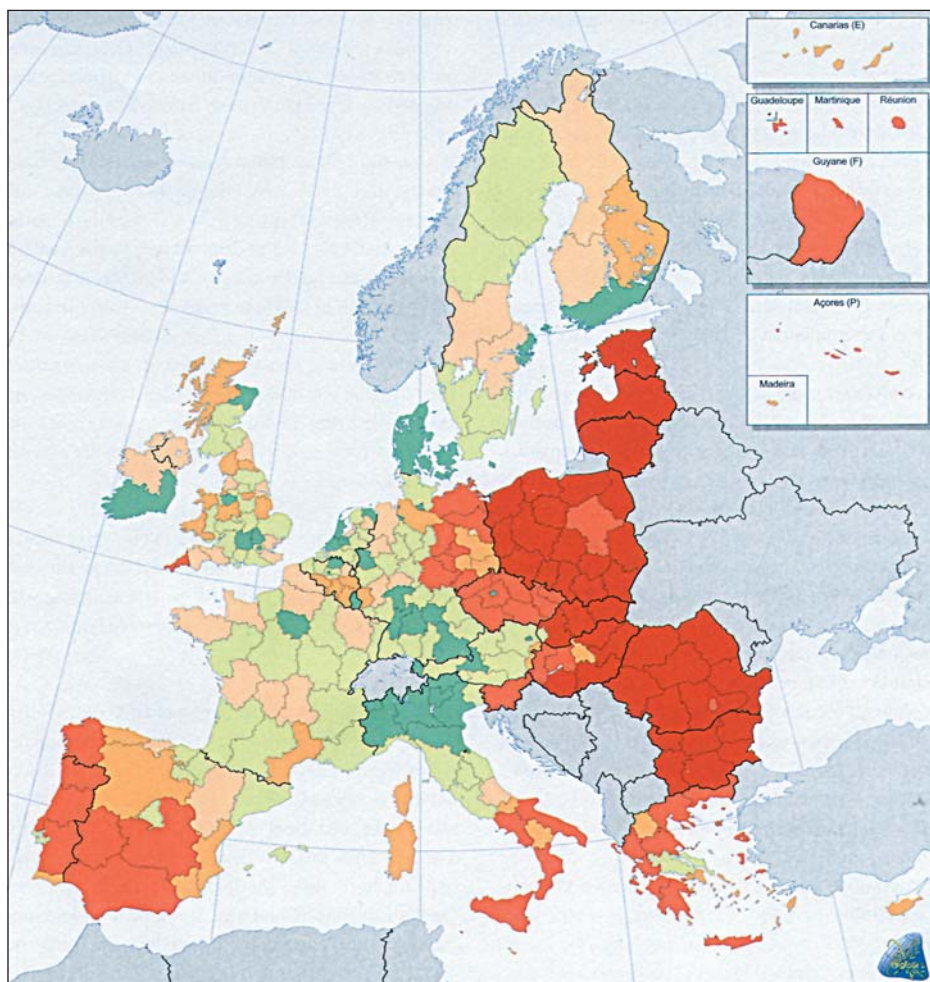
1. Spójność, konkurencyjność, zatrudnienie i wzrost

W ostatnich latach zróżnicowanie dochodów i zatrudnienia w Unii Europejskiej zmalało. Na ten ogólny obraz składają się jednak różne zjawiska, co widać najlepiej na przykładzie państw tzw. kohezyjnych, czyli dotąd najbiedniejszych w Unii (Irlandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia). O ile Irlandia, wstąpiwszy na ścieżkę szybkiego wzrostu, pomimo znacznego w ostatnich latach wzrostu liczby ludności, była zdolna utrzymać roczne tempo wzrostu rzędu 8% (wobec średnio 2% w Unii), o tyle pozostałe trzy kraje kohezyjne, mimo że rozwijały się w latach 1992–2002 szybciej niż średnia w Unii, okazały się wrażliwe na okresy dekonunktury, zwłaszcza Grecja i Portugalia. W efekcie liderem została Irlandia (wzrost z 71% średniej PKB w Unii w początku lat 90. do 117% średniej w 2001 r.), w pozostałych krajach kohezyjnych w 2001 r. zaś PKB sięgnął 79% średniej (ale w Grecji tylko 67%). Interesujące, że wzrost wskaźnika zatrudnienia – choć większy niż średnio w Unii – także był największy w Irlandii, najmniejszy zaś w Grecji. Irlandia wyróżniała się też jednoczesnym wysokim wzrostem zatrudnienia i produktywności. Warto zauważyć, że znaczne spowolnienie wzrostu w Unii Europejskiej od 2001 roku stosunkowo najmniej dotknęło Grecję, co zapewne świadczy o jakości zaszłych tam ostatnio zmian.

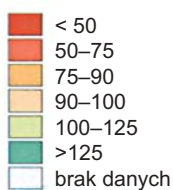
W raporcie podkreśla się – choć nie bez zastrzeżeń związanych z brakiem danych za okres 2001–2003, że dzięki szybszemu rozwojowi regionów zafanych (zwłaszcza w krajach kohezyjnych) przez ostatnie lata zmniejszyły się zróżnicowania regionalne w Unii (stan różnic PKB ilustruje ryc. 1). Pomimo ogromnego wsparcia nie odnotowano szybszego wzrostu w nowych landach Niemiec. Problemy rozwojowe przeżywają liczne regiony nieznacznie przekraczające granicę 75% średniego PKB, którym realnie zagraża spadek poniżej tej granicy.

Na tym tle ważna jest sytuacja w krajach kandydujących, które po okresie wzrostu odnotowały znaczące spowolnienie (zwłaszcza Malta i Polska), a ogólnie rzecz biorąc, wzrostowi produktywności nie towarzyszył wzrost zatrudnienia (zwłaszcza w Polsce w ciągu ostatnich 3 lat, gdzie i tak obserwuje się najniższe wskaźniki zatrudnienia).

W efekcie kraje nowo wstępujące zwiększą ludność Unii o prawie 20%, ale PKB globalny tylko o 5%, wnosząc zarazem wysokie zróżnicowanie (niskiego) poziomu rozwoju, nie tylko na poziomie państw, ale zwłaszcza regionów, zarówno w odniesieniu do dochodu, jak i zatrudnienia. Ogółem dochód na głowę mieszkańca nowej Unii zmaleje o 12,5%, co spowoduje m.in., że 17 obecnych regionów Celu 1 z przyczyn statystycznych przekroczy próg 75% średniej. Istotnym problemem jest niezakończona restrukturyzacja gospodarek państw akcesyjnych. Z przedstawianych scenariuszy wynika, że poziom 75% średniej w Unii liczącej 27 państw Słowenia, Cypr, Czechy i Węgry osiągnęłyby w 2017 r., ale Polska około 2037 r. (przy założeniu wzrostu w krajach akcesyjnych wynoszącego 4% rocznie). Przy założeniu wzrostu sięgającego 5% rocznie Polska osiągnęłaby próg 75% około 2023 roku.



UE 25 = 100



0 100 500 km

Ryc. 1. Dochód (PKB) na głowę mieszkańca w 2001 r. (Unia i kraje akcesyjne) według parytetu siły nabywczej

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*, s. 5.

Bezrobocie w Unii liczącej 15 państw wynosiło 9,1% w 2002 r. (ale w niemieckich landach wschodnich około 20%, podobnie w Mezzogiorno). Bezrobocie w krajach nowo wstępujących w 2003 r. uznaje się za bardzo poważny problem (20% w Polsce, 16% na Słowacji, 14% w Bułgarii). Mocno powiązane z bezrobociem jest zagrożenie ubóstwem², najwyższe w Irlandii (21%), Grecji (20%) i Portugalii (20%), najniższe zaś w Czechach (8%) i na Węgrzech (10%). Polska lokuje się pośrodku – 15% (identycznie jak Francja i Malta).

Co się tyczy spójności terytorialnej, za zagrożenie harmonijnego rozwoju unijnej gospodarki uważa się zwłaszcza:

- koncentrację ludności i aktywności ekonomicznej w obszarze centralnym (18% powierzchni, 41% ludności i 75% wydatków na B+R w UE 15);
- nierównowagę między obszarami metropolitalnymi w państwach członkowskich a pozostałymi obszarami;
- rosnące (też pozadochodowe) różnicowania wewnątrzregionalne (zanieczyszczenie środowiska, przeludnienie, wyludnienie);
- powstawanie w miastach stref ubóstwa i zagrożenie wykluczeniem społecznym;
- problemy rozwojowe 7 regionów skrajnie peryferyjnych, 284 wysp i obszarów górskich.

Omawiając czynniki determinujące wzrost, zatrudnienie i konkurencyjność (Strategia Lizbońska), raport podkreśla potrzebę tworzenia na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym warunków sprzyjających innowacyjności, zatrudnieniu, ograniczeniu bezrobocia, skomunikowaniu Europy i ochronie środowiska. Nie wchodząc w szczegóły diagnozy, można powiedzieć, że z raportu wynika istotne różnicowanie w rozwoju infrastruktury transportowej na niekorzyść regionów peryferyjnych (zwłaszcza Europy Środkowej i Wschodniej), co utrudnia ich udział w życiu ekonomicznym Wspólnoty. Istotne różnicowania dotyczą też zasobów ludzkich, jednak sytuacja w nowych państwach członkowskich pod tym względem jest nie gorsza, a często lepsza niż w Europie Zachodniej (z wyłączeniem studiów wyższych). Istotnym problemem jest upowszechnienie form ciągłego szkolenia zawodowego: objętych nimi jest ponad 50% pracowników w przedsiębiorstwach w Szwecji i Danii, ale do 10% w Rumunii i na Litwie. Znaczące różnice dotyczą też wydatków na B+R, zależnych przede wszystkim od zamożności państwa. W nowych państwach członkowskich (podobnie jak w starych) B+R koncentruje się w najlepiej prosperujących regionach. Podobnie znaczne różnicowania dotyczą dostępu do ICT (technologie informacyjne i komunikacyjne), dramatycznie ograniczonego w Europie Środkowej (dostęp gospodarstwa do Internetu): około 65% w Holandii i Danii, około 12% w Polsce, poniżej 10% w Grecji, na Łotwie, Słowacji i w Bułgarii (2002 r.).

Także problematyka ochrony środowiska wykazuje znaczną zmienność: dla niektórych regionów problemem jest niedobór wody, zagospodarowanie od-

² Procent osób żyjących w gospodarstwach domowych o dochodzie poniżej 60% średniego dochodu w danym kraju (po uwzględnieniu transferów społecznych).

padów, ochrona różnorodności biologicznej, a w ogóle wprowadzenie i utrzymanie standardów ochrony środowiska rozumianej jako integralna część spójności.

2. Wpływ polityk krajowych na spójność

Wydatki publiczne poszczególnych państw są łącznie nieporównanie większe od nakładów funduszy strukturalnych, stąd ich ogromne znaczenie dla kształtowania zróżnicowań regionalnych (nawet jeśli w ostatnim dziesięcioleciu w krajach Unii wydatki publiczne – poza Portugalią – zmalały w relacji do PKB). Ostatnio mały głównie nakłady socjalne. Na zbliżonym poziomie utrzymały się natomiast wydatki na zakup dóbr i usług (prawie 21% PKB, głównie wydatki na edukację, zdrowie i usługi społeczne). Niskie (średnio 2% PKB) są nakłady inwestycyjne.

Zróżnicowanie regionalne nakładów publicznych niewiele zależy od stopnia decentralizacji państw członkowskich, jako że polityka w tym zakresie pozostaje w rękach rządu centralnego. W wielu przypadkach dystrybucja wydatków wiąże się nie ze zdolnością regionu do generowania dochodów (i podatków), lecz z postrzeganiem jego potrzeb. Przykład Wielkiej Brytanii świadczy o tym, że najbiedniejsze regiony wydają na głowę mieszkańca dwukrotnie więcej ze środków publicznych niż najbogatsze, przy czym te transferowane (niewytworzone w regionie) środki wydatkowane są raczej na konsumpcję niż inwestycje. Obserwację tę potwierdzają dane z Włoch i Hiszpanii. W państwach obficie czerpiących z pomocy funduszy strukturalnych – zdaniem Komisji – widać mocniejsze powiązanie z nimi niektórych polityk krajowych (zatem i większą skłonność do inwestycji).

Znaczne zróżnicowanie wiąże się z napływem inwestycji zagranicznych (najwięcej w relacji do PKB uzyskała w latach 1999–2001 Irlandia – 21% średniorocznie, najmniej Grecja – około 2% PKB). Zarówno w krajach Piętnastki, jak i wstępującej dziesiątki, pomimo znaczących zachęt dla inwestorów zagranicznych w regionach słabiej rozwiniętych, inwestycje trafiają przede wszystkim do tych najlepiej rozwiniętych. W większości nowych państw członkowskich inwestorzy wybierają regiony stołeczne (około 60% na Węgrzech, w Czechach i Słowacji). Wyjątkiem od tej reguły jest Polska (25%), dysponująca kilkoma aglomeracjami konkurującymi z Warszawą o inwestycje.

3. Wpływ polityk Wspólnoty na spójność

Strategicznym celem Unii jest zbudowanie do roku 2010 najsilniejszej i najbardziej konkurencyjnej gospodarki (ugrupowania gospodarczego) świata, zarazem wprowadzenie najwyższych standardów ochrony środowiska. Dlatego dla oceny wpływu polityk wspólnotowych na spójność Unii szczególne znaczenie mają efekty związane z realizacją wyznaczających wyżej wymienione cele Strategii Lizbońskiej i Göteborgskiej. Na rzecz realizacji Strategii

Lizbońskiej, wspierając budowę gospodarki opartej na wiedzy, podjęto działania służące tworzeniu sieci współpracy i transferu technologii, także w ujęciu regionalnym, poprawie dostępności MŚP do kapitału (załączkowego, gwarancyjnego i in.), rozbudowie systemu e-usług publicznych. Szczyt w Barcelonie sformułował cel zwiększenia nakładów na badania i rozwój z 2 do 3% PKB do roku 2010 (w tym 2/3 w sektorze prywatnym). Istotnym elementem działań były i są projekty realizowane przy wsparciu 5. i 6. Programu Ramowego oraz Europejski Obszar Badawczy (ERA), mający za cel zapobieganie fragmentacji badań i podniesienie ich efektywności w skali Unii. Podejmowane są też działania na rzecz rozwoju zasobów ludzkich, zwłaszcza w ujęciu regionalnym. Równolegle wspiera się (ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego) realizację Europejskiej Strategii Zatrudnienia w zakresie osiągnięcia wyższego wskaźnika zatrudnienia, włączenia społecznego i równości płci. Zgodnie z planem, do 2010 roku ubóstwo i wykluczenie społeczne mają zniknąć w Unii.

Duże znaczenie ma konsekwentne wiązanie działań na rzecz ochrony środowiska i spójności. Mimo wysokich kosztów polityka ochrony środowiska służyć ma długofalowej redukcji kosztów finansowych i społecznych dzięki usunięciu zagrożeń dla zdrowia. Nadal konieczne są znaczne nakłady, by zrealizować dyrektywę o Zintegrowanej Prewencji i Kontroli Zanieczyszczeń (IPPC) oraz postanowienia Protokołu z Kioto.

Unia przypisuje rosnące znaczenie tworzeniu transeuropejskiej infrastruktury służącej urzeczywistnieniu rynku wewnętrznego i poprawie spójności społecznej i gospodarczej. Podobnie rzecz się ma z usługami służącymi zaspokojeniu interesu ogólnego, które winny być powszechnie dostępne, mieć wysoką jakość i rozsądną cenę. W ramach polityki transportowej ponoszone są znaczące i skuteczne wydatki na transeuropejskie sieci transportowe, służące integracji przestrzeni europejskiej i ograniczaniu transportu szkodliwego dla środowiska. Podobnie podejmowane są działania na rzecz bezpieczeństwa zaopatrzenia w energię (z naciskiem na źródła odnawialne, które mają zyskać 12% udziału w konsumpcji energii w 2010 roku).

Szczególne znaczenie – biorąc pod uwagę 46,5% udziałów w budżecie Unii w 2003 roku – ma Wspólna Polityka Rolna³. Częścią trwających reform jest ograniczenie dopłat, redukcja płatności bezpośrednich, wsparcie rynków służące obniżeniu cen, zwiększenie nakładów na rozwój obszarów wiejskich. Istotną zmianą w zakresie rybołówstwa jest odbudowa zasobów przez ograniczenie połowów, co wymaga uporania się z kosztami restrukturyzacji.

Unia prowadzi działania nad ograniczeniem pomocy państwa, poddaniem jej większej kontroli i koordynacji z polityką UE, co ma sprzyjać poprawie jej efektywności. W latach 1997–2001 pomoc publiczna na głowę mieszkańca zmalała średnio w Unii o 10% (w Portugalii o 30%, we Włoszech o 19%). Generalnie obowiązuje potwierdzona przez posiedzenia Rady w Sztokholmie

³ 47 mld euro, z czego 10% na rozwój obszarów wiejskich, a 90% na wsparcie rynku i pomoc bezpośrednią.

i Barcelonie zasada „mniej, lecz lepiej ukierunkowanej pomocy”. Od roku 2002 uprzywilejowano pomoc służącą tworzeniu nowych miejsc pracy, zwłaszcza w najsłabszych regionach.

Rosnące znaczenie w rozwoju przypisuje się też polityce sprawiedliwości i spraw wewnętrznych poprzez poprawę sprawności sądów i administracji, walkę z zorganizowaną przestępczością i korupcją, które ze szczególnym nasileniem występują w niektórych nowych krajach członkowskich. Poprawa zarządzania na granicach i skoordynowane podejście do problemów migracji i azylantów uważane są za równie ważne dla tworzenia warunków sprzyjających rozwojowi.

Jeśli chodzi o postrzeganie i ocenę polityk wspólnotowych na szczeblu regionów, badania wykazały, że istnieje silna społeczna tendencja do utożsamiania tych polityk z finansowaniem wspólnotowym. Szczególnie mocno widoczne dla społeczności były projekty finansowane przez fundusze strukturalne. Podobnie obywatele Unii wyraźnie dostrzegają efekty Wspólnej Polityki Rolnej (przede wszystkim w wyniku poprawy warunków życia rolników i restrukturyzacji sektora). Z kolei pozytywne skutki jednolitego rynku i unii gospodarczej i walutowej, choć zauważalne w większości przypadków, nie były tak wyraziście i bezpośrednio odbierane (postrzegane) przez badanych przedstawicieli opinii społecznej.

4. Wpływ i wartość dodana polityk strukturalnych

Oddziaływanie polityk strukturalnych przedstawiono, analizując:

- ich wkład w rozwój regionów zacofanych,
- ich efekty poza regionami Celu 1,
- ich rolę w umacnianiu współpracy i tworzeniu sieci,
- rolę Europejskiego Funduszu Społecznego w promowaniu zatrudnienia, edukacji i szkoleń,
- metody realizacji i ich wpływ na modernizację zarządzania politykami krajowymi,
- osiągnięcia wsparcia przedakcesyjnego w nowych państwach członkowskich.

W raporcie zwraca się uwagę, że skuteczność interwencji zależy w dużym stopniu także od ogólniejszych czynników, takich jak stabilne i korzystne ramy gospodarki, przemyślany wybór priorytetów strategicznych, stopa absorpcji finansowej zależna od zdolności administracyjnej i instytucjonalnej oraz jakości generowanych projektów.

Regiony Celu 1

Wielkość nakładów funduszy strukturalnych jest umiarkowana i nie przekracza 0,5% PKB⁴, ale koncentruje się na regionach najuboższych (3/4 środków trafia do regionów zamieszkałych przez 1/4 ludności Unii). Powodują one efekt dźwigni, sprzyjając wzrostowi inwestycji w mniej zamożnych krajach. Środki funduszy w regionach Celu 1 w latach 2000–2006 podzielono w skali

⁴ W istocie nie przekracza 0,4% PKB.

Unii głównie na projekty infrastrukturalne (41%), środowisko produkcyjne (34%) oraz zasoby ludzkie (23%) i inne (2%)⁵.

Fundusze mają poważny wpływ na poprawę dostępności regionów dzięki wsparciu transeuropejskich sieci transportowych, choć oczekuje się poprawy koordynacji transgranicznej w tym zakresie, by systemy transportowe wspierane przez Unię były rzeczywiście zintegrowane. Znaczne (i rosące) środki (1,2 mld euro rocznie) przekazywane są na badania i rozwój oraz innowacje. Zwiększono potencjał badawczy regionów zacofanych, aczkolwiek odnotowano też przypadki przeinwestowania ośrodków badawczych, niezdolnych do pełnego wykorzystania przekazanych im zasobów. Rosną nakłady na społeczeństwo informacyjne, głównie w regionach Celu 1.

Rozwój zatrudnienia i zasobów ludzkich w latach 2000–2006 konsumuje 9 mld euro, z czego połowa przypada na regiony Celu 1 (hiszpańskie – 28%, niemieckie – 19%). Pomoc Europejskiego Funduszu Społecznego miała i ma szczególne znaczenie dla państw biedniejszych.

Obserwuje się proces przyspieszonego „nadgania” przez regiony Celu 1, jak też zmniejszanie różnic pomiędzy nimi. Podstaw tego upatruje się w znacznym przyroście produktywności (tab. 1). Zmniejszanie zróżnicowań terytorialnych w Unii (mierzonych PKB) jest szczególnie dobrze widoczne na przykładzie czterech państw kohezyjnych (Irlandia, Grecja, Hiszpania, Portugalia).

Tab. 1. Zbieżność regionalna

	Liczba regionów	PKB na głowę mieszkańca (% stopy wzrostu)
1980–1988		
Wszystkie regiony UE 15	197	2,0
Regiony Celu 1	55	1,9
Pozostałe regiony	142	2,0
1988–1994		
Wszystkie regiony UE 15	197	1,3
Regiony Celu 1	55	1,4
Pozostałe regiony	142	1,2
1994–2001		
Wszystkie regiony UE 15	197	2,3
Regiony Celu 1	55	2,6
Pozostałe regiony	142	2,1

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*, s. 146.

Z innych analiz wynika, że zwłaszcza w początkowym okresie przyspieszenia rozwoju może dojść do konfliktu pomiędzy konwergencją poziomu krajowego i regionalnego. Problem ten – jak się zdaje – czeka nowe państwa członkow-

⁵ *A New Partnership for Cohesion...*, s. 142.

skie, zmuszone do wyboru między wzrostem dochodu narodowego a redukcją różnicowań regionalnych.

Fundusze strukturalne sprzyjają wzrostowi handlu i inwestycji w relacjach między krajami członkowskimi. W ciągu ostatniego dziesięciolecia handel państw kohezyjnych z pozostałymi państwami Unii podwoił się. Rozbudowa sieci transportowych istotnie przyczynia się do podniesienia dochodów w regionach peryferyjnych (np. budowa autostrad Egnathia i Pathe zwiększyła dochód greckiej Macedonii Wschodniej o około 9%).

Regiony Celu 2

Fundusze strukturalne finansują także działania poza regionami najbiedniejszymi. Pomoc taka jest kierowana do obszarów (podregionów) nie tyle zacofanych, co pokonujących strukturalne trudności rozwojowe (tzw. Cel 2). Wsparcie (w latach 2000–2006 wynoszące 3,2 mld euro rocznie, w sumie 11,5% funduszy strukturalnych) na ogół przeznaczano dotąd na infrastrukturę (27%), przedsiębiorczość (25%) oraz szkolenia (do 20%)⁶. Ocenia się, że nakłady na Cel 2 pozwoliły stworzyć w latach 1994–1999 około 500 tys. miejsc pracy netto. Z pomocy skorzystało też około 300 tys. MŚP. W regionach Celu 2 bezrobocie małało szybciej niż w pozostałych regionach (aczkolwiek towarzyszył temu zjawisku nieco wolniejszy niż gdzie indziej wzrost PKB). Należy podkreślić znaczny wkład w poprawę stanu środowiska na restrukturyzowanych obszarach.

Istotnym wnioskiem z analizy obszarów Celu 2 jest potrzeba odpowiedniego definiowania objętych nim (sub)regionów (winny być na tyle duże, by umożliwić zintegrowane działania) oraz wydłużenia okresu realizacji (by uniknąć dominacji małych projektów krótkoterminowych, o niewielkim znaczeniu dla rozwoju strategicznego).

Ograniczone okazały się efekty finansowania wzrostu efektywności i konkurencyjności gospodarstw rolnych (dawny Cel 5a, działający przed 2000 r.). Skorzystali z nich głównie wielcy producenci rolni, handel detaliczny i hurtowy. W przypadku Celu 5b (głównie dywersyfikacja obszarów wiejskich i tworzenie miejsc pracy) podkreśla się m.in. efekty w postaci modernizacji infrastruktury, rozwoju przedsiębiorczości i turystyki, renowacji wsi i ochrony środowiska.

Dużą wagę przywiązuje się do efektów działań Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), choć – co podkreśla Komisja w raporcie – nie jest łatwo uzyskać dane statystyczne ilustrujące jego rolę. Po 2000 roku ściśle powiązано EFS z Europejską Strategią Zatrudnienia. Około 60% środków EFS (34 mld euro w latach 2000–2006) jest przeznaczonych na szkolenia i modernizację edukacji i szkoleń, 14% na rozwój przedsiębiorczości, 19% na adaptację firm i pracowników do nowych technologii i warunków rynkowych, pozostałe 7% – na równość szans.

Z pozytywną oceną autorów raportu spotkała się inicjatywa wspólnotowa INTERREG (zwłaszcza Linia A, transgraniczna), aczkolwiek zwraca się uwagę,

⁶ Dane za lata 1994–1999.

że przyczyniała się ona przede wszystkim do poprawy jakości życia. Największe sukcesy współpracy odnotowano tam, gdzie program koncentrował się na niewielu priorytetach, lecz były one strategiczne. Nie bez znaczenia była też zdolność administracyjna (zarządzania): szczególnie słaba okazała się tam, gdzie na granicy stykały się różne systemy regulacyjne (PHARE, TACIS, CARDS, MEDA).

Przychylnie oceniono także inicjatywę URBAN, podnoszącą jakość życia, potencjał ekonomiczny objętych obszarów, lokalny kapitał społeczny. Podkreśla się potrzebę lepszej koordynacji z działaniami na rzecz rozwoju obszarów miejskich w ramach Celu 1 i 2.

Podobnie oceniono inicjatywy związane z rynkiem pracy (ADAPT, EMPLOYMENT i obecnie istniejącą EQUAL), służące budowaniu partnerstw lokalnych i regionalnych, wymianie doświadczeń i katalizowaniu zmian w działaniach wobec rynku pracy.

W przypadku inicjatywy LEADER+ podkreślano jej korzystne oddziaływanie na tworzenie partnerstw lokalnych na obszarach wiejskich, inicjatywy oddolne na rzecz strategicznego rozwoju, współpracę międzyregionalną (też w formie sieci), wreszcie decentralizację zarządzania.

W praktyce krajów członkowskich wyróżnia się trzy modele zarządzania funduszami:

- wysoce scentralizowany, na ogół dotyczący programów sektorowych;
- zdecentralizowany, na ogół stosowany w programach regionalnych;
- mieszany.

W ostatnich latach obserwuje się postępy procesu decentralizacji, także w krajach o tradycyjnie scentralizowanej administracji. Stopniowo też programy Celu 2 w coraz większym stopniu podlegają integracji w ramach struktur polityki regionalnej.

Raport odnosi się także do doświadczeń programów przedakcesyjnych, pozytywnie oceniając ISPA, względnie pozytywnie SAPARD i milczeniem pomijając ocenę PHARE. Zwraca się uwagę na wielkie różnice w dokonanych na lata 2004–2006 w poszczególnych nowych krajach członkowskich podziale środków między priorytety (np. na infrastrukturę w Słowenii przeznaczono 19%, ale na Cyprze 78%, na inwestycje produkcyjne w Słowenii 54%, w Czechach 14%). Podkreśla się też, że programy rozwoju nowych państw często charakteryzują się rozproszeniem celów i priorytetów i brakiem wizji strategicznej. W pierwszych latach po akcesji za główny problem uznaje się w raporcie zdolność administracyjną.

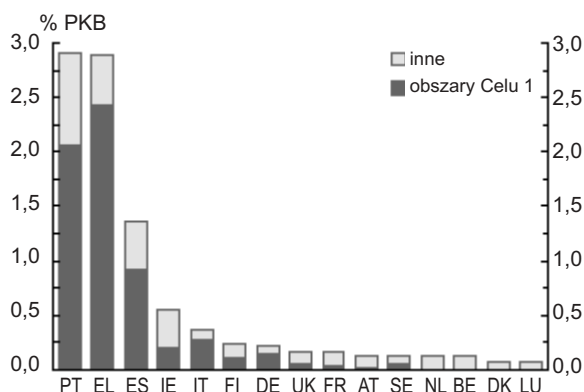
5. Propozycja reformy polityki spójności⁷

Konstruując reformę polityki spójności (projekt przyjęty przez Komisję Europejską 10 lutego 2004 r. i włączony do raportu), odwołano się do czterech wyzwania:

⁷ Faktycznie w raporcie ta jego część jest fragmentem streszczenia. Dla celów tej prezentacji wyodrębniono ją na koniec, co wydaje się logicznym i usprawiedliwionym zabiegiem.

- potrzeby umocnienia spójności w poszerzonej Unii (PKB w wyniku poszerzenia zmaleje o 12,5%),
- wzmocnienia priorytetów Unii,
- podniesienia jakości dla promowania bardziej (z)równoważonego⁸ rozwoju.

Odwołując się do debaty w sprawie spójności, Komisja podkreśla uniwersalne dla wszystkich krajów członkowskich kwestie konkurencyjności, (z)równoważonego rozwoju oraz restrukturyzacji ekonomicznej i społecznej, jakie posłużyły za podstawę sformułowania nowych rozwiązań. Analizując dalsze propozycje, nie można nie uwzględnić dotychczasowej struktury wydatków w ramach polityki spójności na poszczególne kraje członkowskie (ryc. 2).



Ryc. 2. Fundusze strukturalne w poszczególnych państwach UE 15 jako procent ich dochodu (PKB), lata 2000–2006

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*, s. 138.

Komisja proponuje skoncentrować działania na trzech priorytetach (celach).

5.1. Zbieżności – wsparcie na rzecz wzrostu i tworzenia miejsc pracy w słabiej rozwiniętych państwach i regionach

Cel ten zostałby skierowany na regiony słabo rozwinięte, o poziomie PKB na jednego mieszkańca nieprzekraczającym 75% średniej w Unii. Główne zadania to tworzenie warunków prorozwojowego działania na rzecz faktycznej konwergencji. Komisja proponuje też objęcie Celem 1 tych regionów Europy Zachodniej, które w wyniku tzw. efektu statystycznego⁹ straciłyby prawo do wsparcia Celu 1. Ciekawe, że Komisja oferuje im wyższe (choć nie podaje, o ile) wsparcie

⁸ Termin (z)równoważony, eksponujący użyciem nawiasu różnicę między trybem dokonany i niedokonany, został użyty w celu oddania sensu określenia „balanced and sustainable development”.

⁹ Obniżenie PKB w Unii o 12,5% w wyniku poszerzenia o nowe państwa powoduje sztuczną poprawę położenia niektórych regionów w relacji do progu 75%. Dotąd plasowały się one poniżej 75%, od 1 maja faktycznie (ale statystycznie) ich dochód przekracza 75%.

przejściowe, niż stosowano dotąd. Finansowanie „zbieżności” pochodziłoby z funduszu regionalnego (EFRR), społecznego (EFS) i Funduszu Spójności.

5.2. Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie: przewidywanie i promowanie zmiany

Priorytet ten w szczególności kładzie nacisk na problemy dotyczące nie tylko biednych regionów i państw, lecz całej Unii w związku z globalizacją, szybkimi zmianami otoczenia i restrukturyzacją, rozwojem opartym na wiedzy itp. Komisja uwzględni też fakt rozczarowującej dotąd realizacji Strategii Lizbońskiej. Wobec obszarów lepiej rozwiniętych Komisja proponuje podjęcie programów regionalnych oraz krajowych. Finansowanie pochodziłoby wyłącznie z funduszu regionalnego (EFRR).

5.3. Europejska współpraca terytorialna: promocja harmonijnego i (z)równoważonego rozwoju terytorium Unii

Priorytet odwołuje się do doświadczeń zgromadzonych m.in. w ramach inicjatywy INTERREG i koncentruje się wokół zintegrowanych, podległych jednej jednostce zarządzającej, programów sprzyjających osiągnięciu priorytetów Strategii Lizbońskiej i Göteborgskiej. W zasadzie pomocą objęto by regiony przygraniczne kategorii NUTS III, finansowanie dostarczałby fundusz regionalny (EFRR). Wart podkreślenia jest pomysł tworzenia do celów zarządzania programami nowego instrumentu prawnego w formie Przygranicznej Zwierzchności Regionalnej (*Cross-border regional authority*), *de facto* nowego typu administracji¹⁰. Na granicach zewnętrznych uruchomione zostałyby działania Nowego Instrumentu Sąsiedztwa, po obu stronach granicy. Proponuje się też, by współpracę międzyregionalną (dotąd INTERREG) włączyć do krajowych programów regionalnych. Podobnie problemy rozwoju obszarów miejskich zostałyby włączone do programów krajowych lub (współpraca miast) do nowego priorytetu 3.

W odniesieniu do instrumentów rozwoju obszarów wiejskich i restrukturyzacji sektora rybołówstwa Komisja proponuje ich zintegrowanie w formie jednego instrumentu w ramach Wspólnej Polityki Rolnej. Z kolei inicjatywa LEADER zostałaby włączona do głównego nurtu programowania.

Co się tyczy systemu zarządzania, jego główne cechy w proponowanym systemie wiążą się z:

- bardziej strategicznym podejściem,
- uproszczeniem programowania (w tym rezygnacją z „uzupełnień”, włączeniem inicjatyw w główny nurt działań i likwidacją innych funduszy niż regionalny, społeczny i spójności),

¹⁰ Mimo że jest to zupełnie nowy byt prawny, Rada Ministrów w przyjętym 30 kwietnia 2004 r. (tuż przed organizowanym w Brukseli Forum Spójności) stanowisku wobec nowej polityki spójności nie podjęła tego wątku.

- wzmocnieniem zasad krajowych w sprawie uprawnionych kosztów,
- uproszczeniem systemu kontroli finansowej,
- utrzymaniem zasady dodatkowości,
- umocnieniem partnerstwa i koordynacji.

Ogólne zestawienie proponowanych zmian w stosunku do okresu 2000–2006 przedstawia tab. 2.

Tab. 2. Instrumenty i cele: porównanie

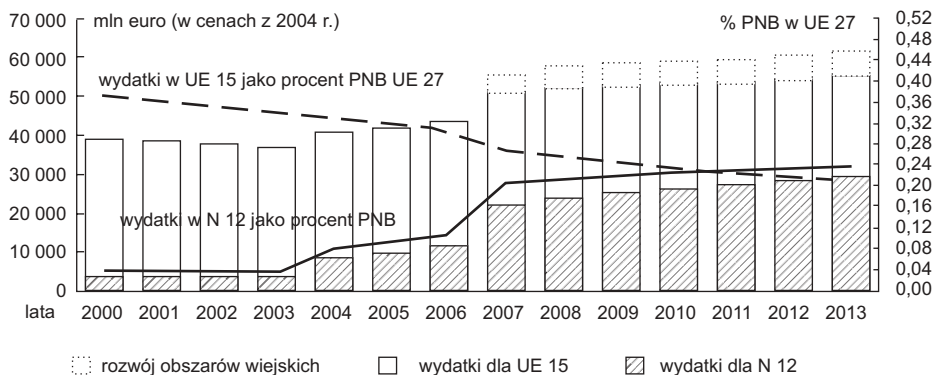
2000–2006		2007–2013	
Cele	Instrumenty finansowe	Cele	Instrumenty finansowe
Fundusz Spójności	Fundusz Spójności	Zbieżność, konkurencyjność	Fundusz Spójności
Cel 1 (regiony słabo rozwinięte)	EFRR EFS EFO i GR (Orientacja) FIRR		EFRR EFS
Cel 2	EFRR EFS	Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie	
Cel 3	EFS	– poziom regionalny – poziom krajowy (Europejska Strategia Zatrudnienia)	EFRR EFS
INTERREG	EFRR	Europejska współpraca terytorialna	EFRR
URBAN	EFRR		
EQUAL	ESF		
LEADER +	EFOiGR (Orientacja)		
Rozwój obszarów wiejskich i restrukturyzacja rybołówstwa poza Celem 1	EFOiGR (Gwarancja) FIRR		
9 celów	6 instrumentów	3 cele	3 instrumenty

Źródło: na podstawie *A New Partnership for Cohesion...*, fig. 1, s. xli.

Na lata 2007–2013 Komisja proponuje przeznaczyć na politykę spójności 0,41% PNB (344,9 mld euro). Z tej kwoty priorytet „zbieżność” otrzymałby

78%, priorytet 2 („konkurencyjność i zatrudnienie”) – 18%, a „współpraca terytorialna” – 4%¹¹.

Tabela 2 ilustruje proponowany udział „starych” i „nowych” krajów członkowskich w wydatkach polityki spójności. Jak z niej wynika, w roku 2011 nowe kraje (N 12) zaczęłyby dominować jako biorcy¹².



Ryc. 3. Wydatki na politykę spójności w latach 2000–2013

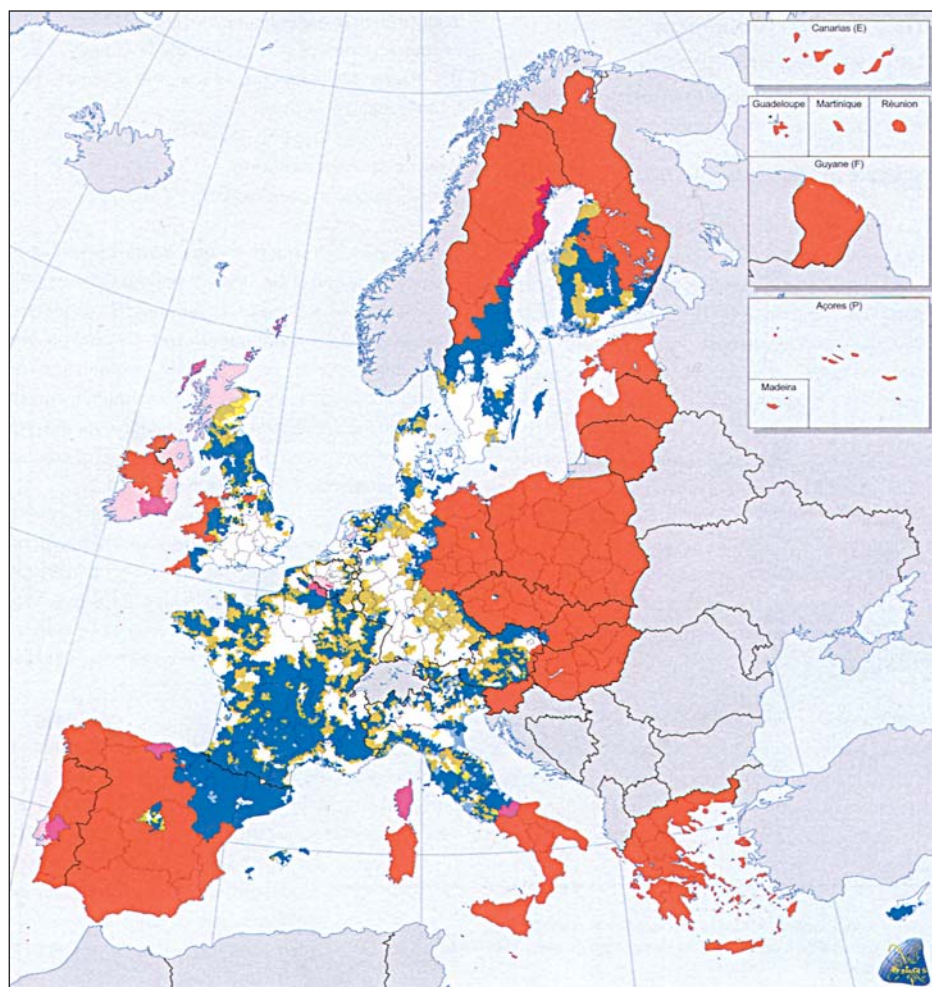
Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*, s. xxxviii.

Zakończenie

Osoby śledzące bieg reform instytucjonalnych w Unii orientują się świetnie, że ważą się losy polityki spójności, a kierunkowe decyzje podjęte dziś mogą mieć niezwykle silny wpływ na decyzje dotyczące okresu po 2013 roku. Wbrew temu, co wielu sądzi, problem nie pojawił się w związku z poszerzeniem UE o 10 biedniejszych państw, lecz istniał, odkąd polityka spójności zaczęła zajmować tak poważną pozycję we wspólnym budżecie. Komisja przedstawiając ten raport i propozycję reform, wielokrotnie odwołuje się bezpośrednio lub pośrednio do głównych argumentów i stanowisk podnoszonych w debacie, w której skądinąd głos nowych państw członkowskich jest słabo słyszalny. Jak zwykle, w debacie takiej krótkofalowe interesy państw członkowskich i ich grup mieszają się ze strategicznymi interesami wspólnymi (słabo bronionymi ostatnio), argumenty racjonalne zaś ze stereotypami i politycznymi grami wyborczymi.

¹¹ Skądinąd w odniesieniu do budżetu trzeba pamiętać, że jednym z pomysłów Komisji Europejskiej (w ramach porządkowania instytucjonalnego) jest włączenie do budżetu dwóch poważnych pozycji, które dotąd pozostawały poza nim (miały formę „składki” państw członkowskich). Chodzi o Europejski Fundusz Rozwoju (pomoc dla byłych kolonii europejskich; nie mylić z EFRR) oraz Fundusz Solidarności (powstały w reakcji na katastrofalne powodzie ostatnich lat). Budżet byłby zatem zarazem nie mniejszy, ale faktycznie mniejszy niż dotąd.

¹² I w tym właśnie roku odbyłaby się debata nad zmianami w polityce spójności na kolejny okres.



Cel 1

- Cel 1
- do 31 grudnia 2005 r.
- do 31 grudnia 2006 r.
- programy specjalne

Cel 2

- Cel 2
- Cel 2 (częściowo)
- do 31 grudnia 2005 r.
- do 31 grudnia 2005 r. (częściowo)

0 100 500 km

Ryc. 4. Fundusze strukturalne w latach 2004–2006: obszary objęte Celem 1 i Celem 2

Źródło: *A New Partnership for Cohesion...*, fig. 4.1.

Za utrzymaniem polityki spójności w zbliżonym wymiarze (choć niekoniecznie w tej samej formule) niewątpliwie przemawia przedstawiona w raporcie z jednej strony poprawa efektywności polityki strukturalnej (zwłaszcza wobec biednych regionów i państw), z drugiej zaś ewidentny wzrost różnicowań wewnętrznych w związku z trwającym poszerzeniem o państwa Europy Środkowej i Wschodniej. Za jej zmianą z kolei przemawia stosunkowo niska w skali globalnej konkurencyjność Unii Europejskiej jako ugrupowania gospodarczego (mimo że największego w skali globalnej). Pierwsze lata doświadczeń z wdrażaniem Strategii Lizbońskiej pokazują, że przy obecnym stanie rzeczy Unia nie osiągnie założonego na rok 2010 celu, jakim jest stworzenie najnowocześniejszej, opartej na wiedzy, najbardziej konkurencyjnej gospodarki świata. Debata zatem musi uwzględniać zarówno wymiar globalny, jak wewnętrzny.

Propozycja Komisji zdaje się – zgodnie z tradycją – próbą kompromisu. Czas pokaże, czy tym razem kompromis okaże się do przyjęcia w całości lub większości dla wszystkich państw członkowskich, zwłaszcza tych najbardziej wpływowych i aktywnych w debacie.

Polski punkt widzenia w tych sprawach przyjął formę stanowiska Rady Ministrów z 30 kwietnia 2004 r. Stanowisko to – przy widocznej miejscami niekonsekwencji¹³ – jest generalnie przychylnie propozycjom Komisji, aczkolwiek w kilku sprawach zachowuje rezerwę, a w dwóch wyraża zdecydowany sprzeciw (chodzi o utworzenie tzw. Funduszu Wzrostu oraz wszelkie zmiany, nawet pozornie nieznaczne, które mogłyby w przyszłości ułatwiać renacjonalizację polityki strukturalnej, zwłaszcza regionalnej)¹⁴. Przed nami wszakże pozostaje nie tylko ocena skutków krótko- i średnioterminowych, ale też długoterminowych. Pamiętając o atrakcyjnie brzmiącej propozycji przesunięcia większości środków na tradycyjną politykę spójności w krajach Europy Środkowej i Wschodniej, należałoby rozważyć jej długofalowe skutki polityczne. Czy jakkolwiek polityka zorientowana niemal w całości na słabiej rozwinięte, peryferyjne państwa i regiony ma szansę długo opierać się marginalizacji przy – w najlepszym przypadku – obojętności podatników państw zamożnych, pozbawionych dostępu do znacznych środków polityki spójności? Co jest ważniejsze: dostęp przez kilka lat do większych środków czy stworzenie trwałego mechanizmu wsparcia dla wszystkich regionów słabo rozwiniętych i problemowych, niezależnie od ich położenia na terytorium Unii? Czy ważniejsze dla nas są intensywne działania na rzecz Strategii Lizbońskiej (rozwój oparty na wiedzy), czy maksymalizacja korzyści z udziału w funduszu rolnym i rybołówczym?

¹³ Np. generalnie, choć powściągliwie, popiera działania na rzecz Strategii Lizbońskiej, a zarazem bardzo się niepokoi o środki dla polskiego rolnictwa. Trudno się oprzeć wrażeniu, że to ministerialna lista życzeń i zażaleń, nie zaś spójne stanowisko rządu. Zob. www.fundusze-strukturalne.gov.pl.

¹⁴ Stanowisko Polski w sprawie polityki spójności Unii Europejskiej w latach 2007–2013, przyjęte przez Radę Ministrów 30 kwietnia 2004 r.

Nie po raz pierwszy okazuje się, że bez punktu odniesienia w postaci całościowej strategii rozwoju kraju¹⁵ trudno właściwie powiedzieć, co i dlaczego w nowej polityce spójności długofalowo leży w naszym interesie. To, jak też fakt, że wsiadamy do rozpędzonego pociągu integracji, że wyczerpana praca pod presją czasu nad przygotowaniem do akcesji nieuchronnie usunęła w cień inne ważne kwestie strategiczne, przyczyniło się niewątpliwie do reaktywności, nie zaś proaktywności Polski w sprawach reform polityki spójności. Bez przywrócenia rangi planowaniu strategicznemu, bez rzetelnych symulacji skutków reform, trudno będzie wziąć znaczący, aktywny i pozytywny udział w debacie zarówno obecnej, jak i przyszłych. Czy blisko 40-milionowe państwo może sobie na to pozwolić?

¹⁵ *Narodowy Plan Rozwoju* wbrew nazwie koncentruje się wyłącznie na tych działaniach, do których można uzyskać dofinansowanie z polityki spójności Unii. Nie przypadkiem podstawą dla NPR było 6 strategii (4 pod kątem 4 istniejących funduszy strukturalnych, 2 na potrzeby włączenia w pomoc Funduszu Spójności, oferującego połowę środków na wielkie projekty ochrony środowiska, drugą zaś na sieci transportowe). Ostatni szeroko zakrojony dokument strategiczny (*Polska 2025*, przyjęty przez Radę Ministrów w 2001 roku) mimo oczywistej postępującej dezaktualizacji nadal ma walory, których ostatnio nie wykorzystano.