

Część 3 — Oddziaływanie wspólnotowej polityki: konkurencyjność, zatrudnienie i spójność

Spis treści

Wprowadzenie	114
Wkład wspólnotowej polityki do osiągnięcia spójności w świetle strategii lizbońskiej i goeteborskiej	114
Reformowanie wspólnotowych polityk: Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka .	125
Komplementarność pomocy państwowej i polityki spójności	128
Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: poprawa warunków umożliwiających rozwój .	131
Postrzeganie wspólnotowej polityki na poziomie regionalnym	132

Wprowadzenie

Drugi raport spójności przedstawiał analizę sposobu, w jaki kierunki polityki Wspólnoty przyczyniły się do osiągnięcia spójności. Głównym celem niniejszego opracowania nie jest powtórzenie tej analizy, lecz przegląd najważniejszych zmian, jakie pojawiły się w obszarze odnośnej polityki poczynając od 2001 roku, w świetle unijnych celów, szczególnie tych uzgodnionych w Lizbonie i Goeteborgu. Przedstawiono tu dwa obszary, których nie wzięto pod uwagę w poprzednim raporcie, mianowicie politykę handlową oraz wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne. Osobny rozdział poświęcono polityce z zakresu pomocy państwowej, odgrywającej istotną rolę w polityce spójności. W ostatnim rozdziale zaprezentowano wyniki ankiety przeprowadzonej w 28 regionach UE na temat postrzegania efektów różnych kierunków polityki Wspólnoty.

Wkład wspólnotowej polityki do osiągania spójności w świetle strategii lizbońskiej i goeteborskiej

Kształtowanie gospodarki opartej na wiedzy

Wiedza stanowi samo sedno strategii lizbońskiej. Wytwarzanie i rozpowszechnianie wiedzy oraz korzystanie z niej ma zasadnicze znaczenie dla sposobu działania i rozwoju przedsiębiorstw. Dogodny dostęp do źródeł finansowania i rynków, propagowanie usług wspierających przedsiębiorczość, umacnianie więzów łączących przedsiębiorstwa z bazą naukową, zaopatrywanie ludzi w odpowiednie umiejętności poprzez edukację i szkolenia, zachęcanie do angażowania się w nowe technologie, oraz zwiększanie inwestycji w działalność badawczo rozwojową — to czynniki sprzyjające rozwojowi środowiska przedsiębiorczości oraz pobudzające do innowacji.

Polityka Wspólnoty dotycząca przedsiębiorstw, przemysłu i innowacji dąży do wzmocnienia konkurencyjności przemysłu unijnego i usług poprzez stwarzanie zachęt dla przedsiębiorczości, ustanawianie środowiska sprzyjającego innowacjom i rozwojowi gospodarczemu, a także zapewnienie dostępu do rynków.¹

Polityka w zakresie przedsiębiorczości zachęca do partnerstwa publiczno-prywatnego oraz do tworzenia współpracy przedsiębiorstw poprzez nawiązywanie przez nie nieformalnych kontaktów, wymiany informacji itd.² (na przykład poprzez Ośrodki Przekazywania Innowacji czy sieć „Nowatorskie Regiony w Europie”), stymulując w ten sposób wymianę wiedzy i doświadczeń. Podobnie — ośrodki informacji i doradztwa, które zakładano na terenie całej UE w okresie ostatniej dekady, m. in. dzięki wsparciu ze strony funduszy strukturalnych, odgrywają istotną rolę, wraz z innymi usługami wspierającymi przedsiębiorczość i działalność handlową, w kształtowaniu wzajemnych relacji między firmami z różnych regionów i w pomocy przy rozwiązywaniu wielu praktycznych problemów.

Polityka w zakresie przedsiębiorczości ma na celu również tworzenie zachęt dla przedsiębiorczości oraz ułatwienie zakładania i prowadzenia przedsiębiorstw, co może okazać się szczególnie istotne dla grup nie uprzywilejowanych i regionów zapóźnionych.³ W związku z tym nowa unijna definicja MSP będzie stosowana od początku 2005 roku.⁴ Dzięki rozszerzeniu zakresu definicji o większe firmy niż obecnie zmniejszą się w końcu bariery administracyjne, z jakimi firmy takie muszą się obecnie borykać. Jednocześnie umożliwi im to spełnienie warunków pozwalających uzyskać pomoc finansową.

Jak już wspomniano w cz. 1 — różnice istniejące między regionami pod względem zaawansowania innowacji wynikają nie tylko z różnicy w kwotach wydatkowanych na rozwój i badania technologii, ale również ze słabości współpracy ośrodków biznesu, jednostek badawczych itp., które uzupełniają regionalny system innowacji. Podejście do polityki w zakresie innowacji zmienia się, przesuując się ze środków kierowanych na poszerzenie skali badań, rozwoju i zdolności technologicznych w kierunku strategii usprawniających środowisko, w którym działają firmy.⁵ Następujące obszary zasługują tu na szczególną uwagę:

- Opierając się na doświadczeniu pionierskiego zadania finansowanego z funduszy strukturalnych (Regionalne Strategie Innowacji — skr. ang. RIS), regiony zachęcane są do rozwoju stymulowanej polityką uczestnictwa na rzecz innowacji (zob. poniżej). Jest ona szczególnie ważna w nowych Państwach Członkowskich, gdzie brak jest polityki spójności na poziomie regionów. Dlatego uruchomiono

inicjatywę RIS-NAC (Regionalne Strategie Innowacji dla Nowych Krajów Stowarzyszonych), z budżetem 5,25 milionów euro, w ramach 5 Programu Ramowego; 16 regionów w 9 krajach rozpoczęło realizację przedsięwzięć na początku roku 2002.

- Aby efektywnie wykorzystać obecną wiedzę i rozpowszechnić program w możliwie największym stopniu, niezbędne jest zwiększenie dostępności usług dla przedsiębiorstw i poprawienie ich jakości. Sieć Ośrodków Przekazywania Innowacji ukierunkowana jest w szczególności na potrzeby mniej rozwiniętych regionów, wspomagając lokalne przedsiębiorstwa w dostępie do technologii, nadających się do transferowania do innych regionów lub sektorów.
- Brak możliwości uzyskania finansowania stanowi główne ograniczenie wzrostu i rozwoju przedsiębiorstw, a istotną rolę polityki dotyczącej przedsiębiorczości jest wspieranie rozwoju źródeł finansowania stanowiących alternatywę dla kredytów bankowych w regionach, gdzie możliwości finansowania są ograniczone, na przykład fundusze przedsiębiorstw wysokiego ryzyka. Środki tworzone przez Europejski Fundusz Inwestycyjny (skr. ang. EIF) na zwiększenie funduszy dostępnych dla MSP obejmują Gwarancje MSP, Program rozpoczynania działalności gospodarczej ETF (Europejskiej Fundacji na rzecz Szkoleń) oraz „Działanie na rzecz Zalażkowego Kapitału”. EIF zaangażowany jest w proces ustanawiania kontaktów w tym samym celu z przynajmniej jedną instytucją finansową w każdym kraju wstępującym do Unii.

Głównym punktem programu wspólnotowej polityki w zakresie społeczeństwa informacyjnego jest inicjatywa „eEurope”, zapoczątkowana w czerwcu 2000 roku, której druga faza — „eEurope: Plan Działania na rok 2005” — rozpoczęła się dwa lata temu. Głównym jej celem jest zapewnienie „nowoczesnych usług publicznych w systemie *on-line* („elektroniczne”: władza, nauka, zdrowie), dynamicznego środowiska dla przedsiębiorczości elektronicznej oraz upowszechnienia możliwości dostępu do informacji czy usług za pośrednictwem łączy szerokopasmowych po przystępnej cenie i bezpiecznej infrastruktury informacyjnej.⁶

„Plan Działania” zakłada strategię rozpowszechnienia infrastruktury łączności szerokopasmowej dla

przedsiębiorstw i użytkowników prywatnych w całej UE, po przystępnych cenach. Zwraca również uwagę na potrzebę rozwoju usług, ze szczególnym uwypukleniem sytuacji regionów, w których władze mogą dokonać postępu dzięki unijnemu wsparciu i możliwości skorzystania z funduszy strukturalnych, rozmieszczenia infrastruktury szerokopasmowej w regionach mniej rozwiniętych. Wyniki można podsumować następująco:

- inicjatywa stała się pomocna w pobudzeniu konkurencji między alternatywnymi platformami i operatorami, a także w skoncentrowaniu uwagi Państw Członkowskich i wysiłków Wspólnoty na głównych dysproporcjach występujących w UE. Obecnie, mimo że liczba łączy szerokopasmowych na terenie Unii została podwojona w okresie między lipcem 2002 roku a lipcem 2003, dostępność w dalszym ciągu przedstawia się bardzo niejednolicie w różnych regionach;
- ogólny rozmiar transakcji przeprowadzanych w trybie *on-line* pozostaje skromny i wciąż istnieją między Państwami Członkowskimi różnice wynikające z luki, jaka występuje w dostępie do Internetu;
- dokonuje się ciągłej ekspansji dostępności w trybie *on-line* 20 podstawowych usług publicznych określonych w ramach *eEurope*; udział dostępności wzrósł z 45% w październiku 2001 r. do 60% w październiku roku następnego, i mimo wciąż istniejących różnic między Państwami Członkowskimi, kraje mające pewne opóźnienia doganiają kraje bardziej rozwinięte;
- zauważalny jest błyskawiczny rozwój usług rządowych świadczonych w trybie *on-line* we wszystkich państwach wstępujących do Unii — niektóre z nich są w pewnych obszarach nawet bardziej rozwinięte niż Państwa Członkowskie;
- odsetek szkół w Unii z podłączeniem do Internetu wzrósł z 89% w marcu 2001 roku do 93% w marcu 2002 r., bez istotnych różnic w tym względzie między Państwami Członkowskimi, z wyjątkiem Grecji, gdzie jedynie 59% szkół ma takie połączenie. Liczba komputerów podłączonych do Internetu wzrosła w tym samym okresie z 4 do 6 na 100 uczniów.

W roku 2002 na posiedzeniu w Barcelonie Rada Europejska ustaliła nowy cel w postaci zwiększenia inwestycji na badania i rozwój technologii w UE do 3% PKB w okresie do roku 2010 (z czego 2/3 ma przypadać na sektor prywatny), z niespełna 2% w roku 2000. W celu osiągnięcia tego planu uruchomiono 6 Program Ramowy (6PR) dotyczący badań i rozwoju technologii, z ogólnym budżetem 17,5 mld euro.⁷ Dodatkowo inicjatywa Europejskiej Przestrzeni Badawczej (skr. ang. ERA)⁸ powstała w celu ograniczenia rozdrobnienia działań badawczych na terenie UE, zwiększenia inwestycji na cele badawcze i poprawę otoczenia pozwalającego urzeczywistnić potencjalne korzyści z badań.

Udział państw objętych polityką spójności (kohezyjnych) i obszarów zapóźnionych w 5 PR (1998–2002) przedstawiał się następująco:

- organizacje w państwach kohezyjnych stanowią 17,8% uczestników we wspólnotowych kontraktach na rzecz badań i rozwoju technologii, podpisanych w okresie między styczniem 2002 r. a marcem 2003 r., co jest liczbą minimalnie większą niż ich udział w ludności UE (17,1%), w porównaniu do 16% w roku 2001. Mając na uwadze finansowanie, otrzymały one mniej środków niż ich udział w populacji (14,6%), lecz to było więcej niż w 2001 r. (12,2%). Ponadto tylko ponad 31% powiązań kooperacyjnych ustanowionych pomiędzy unijnymi organizacjami w 2002 r. obejmowało uczestników z państw objętych polityką spójności;
- różnice pomiędzy regionami są bardziej zauważalne, odzwierciedlając skoncentrowanie badań na stosunkowo niewielu obszarach. Około 14% organizacji uczestniczących w 5PR dotyczyło regionów Celu 1, podobnie jak w 4PR (1994–1998). Spośród 64 regionów Celu 1, tylko 8 (tj. Irlandia, Berlin, Lisboa e Vale do Tejo, Attiki, Kriti, Comunidad Valenciana, Andaluzja [Andalucía] i South Yorkshire) zgromadziły ponad połowę projektów. Pierwsze trzy z nich nie należą już do regionów Celu 1;
- jeśli chodzi o udział MSP, ponad 4600 z nich podpisało kontrakty w 2001 roku. Około 77% przedsięwzięć przypada na przedsiębiorstwa zatrudniające mniej niż 50 pracowników, zaś 42% — na firmy mające mniej niż 10 pracowników. Duża ich liczba zlokalizowana została w państwach akcesyjnych i z nią stowarzyszonych. Mimo że kontrakty przyznane

MSP stanowiły niewielką część w całej Unii, to objęły one ponad 23% uczestników w czterech programach tematycznych i otrzymały ponad 15% całości finansowania.

Wiele inicjatyw zostało wprowadzonych w celu wzmocnienia roli regionów w tworzeniu ERA:

- działania na rzecz innowacji w 5 PR (z budżetem 119 milionów euro), które wspierały budowę układów sieciowych przedsiębiorstw i innych organizacji na poziomie regionalnym, w połączeniu z działaniami na rzecz innowacji podejmowanymi w ramach funduszy strukturalnych;
- program finansował również inicjatywę o charakterze sieciowym pod hasłem „Innowacyjne Regiony Europy” (IRE)⁹, mającą na celu ułatwianie wymiany doświadczeń i dobrych praktyk między regionami — zaawansowanymi, jak i zapóźnionymi w krajach wstępujących do Unii, jak i w obecnej UE-15;
- w tym samym kontekście w 2003 roku została wprowadzona nowa inicjatywa pilotażowa¹⁰ z budżetem 2,5 mln euro, mającą na celu rozwój działalności doświadczalnej z udziałem sieci regionów europejskich (z aktywnym uczestnictwem uczelni wyższych, ośrodków badawczych i społeczności przedsiębiorców); miała ona doprowadzić do utworzenia „regionów wiedzy”, które mogłyby służyć jako wzorce wdrażania strategii lizbońskiej na poziomie regionalnym;
- wiele przedsięwzięć opracowanych w celu przewidywania kierunków rozwoju regionalnego zostało wspartych w ramach działań „STRATA”, podjętych w ogólniejszym kontekście programu „Polepszenia Potencjału Ludzkiego” (skr. ang. IHP — z ogólnym budżetem w wysokości 25 mln euro) w celu promowania długoterminowego myślenia strategicznego i wypełnienia luki pomiędzy polityką regionalną a polityką inicjatyw w zakresie badań i rozwoju technologii. Szczególną uwagę zwrócono w tym kontekście na państwa akcesyjne.

Przyjmując perspektywę przyszłościową, 6 PR (2002–2006) za sprawą dwóch nowych inicjatyw: „Sieci Doskonałości” i „Projekty Zintegrowane” dysponuje potencjałem dla udoskonalenia powiązań między centralnymi a peryferyjnymi ośrodkami naukowymi, zwiększa

ogólny potencjał innowacyjny i walczy z drenażem mózgow z ośrodków mniej uprzywilejowanych ku lepiej prosperującym.

Finansowanie rozwoju zasobów ludzkich w Szóstym Programie Ramowym zostało podwojone, z potencjalnie znaczącym wpływem na regiony mniej uprzywilejowane wywieranym za sprawą programów transferu technologii. Co więcej, ustalono docelowy poziom wydatków, wynoszący co najmniej 15% budżetu, przeznaczonych na tzw. priorytety tematyczne dotyczące MSP.

Dodatkowo wypracowano nowy rodzaj współpracy między polityką spójności a polityką dotyczącą badań i rozwoju, poprzez umożliwienie kandydatom do uczestnictwa w 6 PR, którzy należą do regionów Celu 1, ubiegania się o dodatkowe środki finansowe z funduszy strukturalnych za pośrednictwem odpowiednich władz regionalnych.

Kluczowe znaczenie edukacji i szkoleń

Umiejętności i kwalifikacje mieszkańców UE są dla niej głównym źródłem i kluczem do osiągnięcia celu, jakim jest stworzenie najbardziej dynamicznej, konkurencyjnej i opartej na wiedzy gospodarki na świecie. Program „Edukacja i Szkolenia 2010” wdrożono właśnie po to, aby umożliwić osiągnięcie tego celu. Program wyznaczający 13 celów¹¹ nastawionych na tworzenie oświaty i szkoleń w Europie jest „światowym odwołaniem się do jakości do 2010 roku”.¹² W najnowszym komunikacie Komisji¹³ wzywa się Państwa Członkowskie do wzmocnienia swoich wysiłków na wszystkich poziomach, szczególnie w stosunku do inwestycji w edukację i szkolenia, aby zagwarantować sukces realizacji strategii lizbońskiej. Pod koniec 2003 roku, w czasie szczytu Rady Europejskiej¹⁴ w Brukseli, Państwa Członkowskie przystąpiły na „wzmocnienie struktury współpracy celem wsparcia rozwoju kapitału ludzkiego”.

Mimo że wiele Państw Członkowskich wykonało znaczny wysiłek w celu zreformowania i dostosowania swego tradycyjnego systemu nauczania do gospodarki opartej na wiedzy, dokonane zmiany to ciągle za mało, aby można było osiągnąć postawione cele. Istniejące dowody silnie przemawiają za tym, aby móc utworzyć i utrzymać minimalny poziom wysoko kwalifikowanego zatrudnienia, dany region musi najpierw wykształcić odpowiednią liczbę pracowników z szerokim wachlarzem

umiejętności. Wspólnota przez wiele lat wspierała połączoną sieć uniwersytetów, instytutów szkoleniowych i gospodarczych w regionach i między nimi, ostatnio zaś wykonała wysiłek w kierunku stworzenia sieci owych „regionów wiedzy”.

Jednocześnie wzrastający stopień decentralizacji odpowiedzialności za edukację i szkolenia na poziomie regionów w całej Unii otwiera drogę do lepszej jakości szkoleń zarówno w stosunku do ludzkich potrzeb, jak i planów rozwoju regionalnego.

Więcej lepszych miejsc pracy w globalnym społeczeństwie

Europejska Strategia Zatrudnienia (ang. EES) wprowadzona została pod koniec 1997 roku, z głównym celem określonym jako walka z bezrobociem poprzez metody prewencyjne i aktywne wspieranie zatrudniania. Począwszy od roku 2000 celem stało się osiągnięcie pełnego zatrudnienia, lepszych miejsc pracy, oraz większej spójności społecznej i gospodarczej — jako celów ustalonych w Lizbonie.

Strategię poddano ocenie w 2002 roku, a następnie zrewidowano ją i zrjonalizowano na wiosennym szczycie w Brukseli w 2003 r., w sposób pozwalający jej wspomagać rozszerzoną Unię i cele ustalone w Lizbonie. Ocena ukazała widoczną poprawę na rynku pracy w UE. W roku 2002 bezrobocie w Unii wynosiło średnio 7,7%, w porównaniu do 10,0% pięć lat wcześniej, podczas gdy (co w równym stopniu odnosi się do omawianego zagadnienia) udział ludności w wieku produkcyjnym w zatrudnieniu wzrósł z poziomu 60,7% do 64,3%. Mimo widocznych różnic między Państwami Członkowskimi i trudnościami towarzyszącymi ustaleniu stosunku przyczynowego między wielkością zatrudnienia a poszczególnymi politykami, dostrzeżono zbieżność niektórych krajowych kierunków polityki w zakresie zatrudnienia oraz celów i wytycznych określonych w Europejskiej Strategii Zatrudnienia.

Wysiłki są kontynuowane w większości państw UE w celu zagwarantowania nowego startu w formie szkolenia, przeszkalania, praktyk zawodowych, pracy lub innych form zatrudnienia każdej bezrobotnej osobie, zanim jej okres bezrobocia wyniesie: w przypadku młodych ludzi, 6 miesięcy, zaś w przypadku osób po 24 roku życia, 12 miesięcy.

Polityka handlowa oraz jej wpływ na zatrudnienie i spójność

Otwarcie przestrzeni do wymiany handlowej jest zasadniczo źródłem korzyści dla gospodarek, prowadzącym do przesunięcia funduszy produkcyjnych w kierunku ich bardziej produktywnego użytkowania, zwiększenia wydajności i przyrostu ekonomii skali, zwiększonej konkurencji, większego zakresu transferów wiedzy i technologii, korzyści dla konsumentów w formie większego wyboru oraz niższych cen.

Jednocześnie jest faktem, że pojawienie się sposobności do zbytu czy prowadzenia wymiany handlowej może prowadzić do powstania kosztów, które są niejako ujemnymi odpowiednikami tych korzyści. Bez względu na zyski osiągane w perspektywie długoterminowej przesunięcia w alokacji czynników produkcji mogą wiązać się w krótkim okresie czasu z kosztami dla przedsiębiorstw i pracowników, odczuwających konsekwencje zwiększonego importu.

Szereg cech wchodzących tutaj w grę kosztów oznacza, że nie można ich tak po prostu zlekceważyć:

- koszty są generalnie skoncentrowane w pewnych sektorach i regionach, co oznacza, że dla określonych grup ludności mogą mieć podstawowe znaczenie i, skutkiem tego, mają bardziej niszczący efekt, niż gdyby były rozdzielane w sposób jednolity na całość gospodarki;
- zazwyczaj ci, którzy zyskują, nie płacą rekompensat na rzecz tych, którzy tracą; dzieje się tak częściowo z powodu trudności w szacowaniu zaangażowanych kosztów, z której to przyczyny niektóre osoby (jak i regiony) znajdują się w ekonomicznie gorszym położeniu, przynajmniej w perspektywie krótkoterminowej (co jest argumentem na rzecz wspieranie takich jednostek czy obszarów);
- różnica między korzyściami a kosztami zazwyczaj się poszerza w miarę upływu czasu: koszty są przeważnie wyższe w początkowych latach (konkurencja zagraniczna ma zazwyczaj gwałtowny wpływ na niekonkurencyjne sektory), podczas gdy większość korzyści (poczynając od zwiększonej efektywności spowodowanej przez lepszą alokację czynników produkcji) potrzebuje trochę czasu, zanim zacznie być odczuwalna. Dlatego też badania empiryczne z reguły dowodzą, że w latach następujących bezpośrednio po otwarciu możliwości wymiany handlowej koszty mogą sięgać blisko 10-15% korzyści, to jest dwu- lub trzykrotnie więcej niż w perspektywie długoterminowej;
- koszty i korzyści różnią się między sobą w zależności od miejsca: skutki wywierane względem regionów zależą od

międzynarodowej konkurencyjności sektorów działalności w nich ulokowanej, od stopnia, w jakim działalność jest skoncentrowana przestrzennie (co dotyczy zwłaszcza towarów będących przedmiotem wymiany) i stopnia, w którym regiony specjalizują się w wytwarzaniu poszczególnych towarów i usług. Dla niektórych regionów otwarcie możliwości wymiany stanie się doświadczeniem w dużym stopniu negatywnym, podczas gdy inne zyskują.

Występuje także tendencja do powstawania wyraźnej asymetrii w postrzeganiu kosztów i korzyści, co ma nieuniknione konsekwencje polityczne. Podczas gdy koszty są widoczne i bardzo alarmujące, nie tylko z powodu swojej koncentracji, ale także za przyczyną ich bardziej namacalnego charakteru (zamykanie fabryk, redukcje zatrudnienia itp.), korzyści są z reguły mniej widoczne, ponieważ nie mają charakteru namacalnego — albo przynajmniej są trudniej mierzalne (np. większa różnorodność wyboru dla konsumentów), mniej „uderzające” i bardziej rozproszone.

Mimo niskich zazwyczaj kosztów dostosowania, towarzyszące środki zaradcze podejmowane w chwili otwierania się przestrzeni wymiany handlowej mają znaczenie zdecydowanie podstawowe, zarówno z gospodarczej, jak i politycznej perspektywy. Ich znaczenie jest tym większe, że właściwie ukierunkowana polityka może ograniczyć koszty dostosowawcze za sprawą ich przewidywania, a także ułatwienia procesu dostosowawczego, który musi się dokonać. Dokonana na wczesnym etapie identyfikacja podatnych na zagrożenia sektorów i pracowników powinna zatem umożliwić minimalizację kosztów. Zarazem z chwilą pojawiania się problemów, zapewnienie wsparcia osobom stojącym w ich obliczu, w sposób pozwalający im pomóc w nieodzownym dostosowaniu się do zaistniałej sytuacji, pozwala przyspieszyć zmiany i zmniejszyć do minimum skalę kosztów dostosowawczych.

W interesie UE leży pomoc w łagodzeniu skutków wszelkich koniecznych procesów dostosowawczych, a także wniesienie wkładu w pokrycie kosztów wdrażanej przez siebie polityki. Przez wiele lat dokonywało się to pod przewodnictwem Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali. Kształtowanie takiego samego rodzaju polityki, mającej na celu ułatwienie procesu zmian, będzie jeszcze ważniejsze w nadchodzących latach, kiedy to wiele umów dotyczących wymiany handlowej albo dobiegnie końca, albo będzie wymagało odnowienia (Międzynarodowa Umowa Włókiennicza, układ między UE a Chile) oraz kiedy będzie trzeba zawrzeć nowe umowy (DDA, układ UE-MERCOSUR), czego ogólnym następstwem będzie niemal na pewno znaczny wzrost importu towarów „wrażliwych”.

Dla zapewnienia odpowiednio dostosowanych usług oraz wspierania aktywizacji zawodowej i działań prewencyjnych, niezbędne są tzw. publiczne służby pracy, wyposażone w odpowiednie możliwości. Dlatego Państwa Członkowskie zobowiązane są do zmodernizowania tych służb; niektóre z nich korzystają ze współpracy z sektorem prywatnym. W większości nowych Państw Członkowskich publiczne służby pracy, powstałe na początku lat 90-tych, również poddawane są ciągłym reformom i procesowi modernizacji.

Za sprawą Europejskiej Strategii Zatrudnienia polityka zatrudnienia w Państwach Członkowskich jest koordynowana na podstawie wspólnych celów i priorytetów. Strategia zaleca zaangażowanie wszystkich odpowiednich podmiotów z sektora publicznego i prywatnego, włącznie z partnerami społecznymi zgodnie z instytucjonalnymi strukturami państwa. Wytyczne Strategii określają, że powinna ona być efektywnie wdrożona na poziomach regionalnym, lokalnym, a także ogólnokrajowym. Komisja nawoływała do większego zaangażowania w sprawę.

W latach 2002 i 2003 dość szczegółowo zbadana została sytuacja na rynku pracy w każdym z krajów akcesyjnych. Celem było tu zdefiniowanie odpowiedniej polityki w zakresie zatrudnienia w toku przygotowań do wdrożenia Strategii po akcesji oraz rozwinięcia planów wydatków w ramach EFS w latach 2004–2006.

Dokonany w roku 2003 przegląd Strategii przyniósł wynik w postaci uproszczenia wytycznych, które obecnie obejmują trzy nadrzędne cele:

- osiągnięcie ustalonego w Lizbonie w zakresie stopy zatrudnienia;
- jakość i wydajność w pracy, poświadczone większą liczbą lepszych miejsc pracy;
- rynek pracy o charakterze integrującym, na którym bezrobocie zostaje zmniejszone, podobnie jak społeczne i regionalne nierówności w dostępie do rynku pracy.

Ponadto sformułowano 10 konkretnych wytycznych dotyczących reform strukturalnych. Sukces wdrożenia Europejskiej Strategii Zatrudnienia będzie zależał od zwiększonej zdolności przystosowania się pracowników i przedsiębiorstw, większej liczby ludzi zainteresowanych

zatrudnieniem, większej liczby lepiej zaadresowanych inwestycji w kapitał ludzki oraz lepszemu systemowi rządzenia.

Nowa Strategia jest blisko skorelowana z kierunkami polityki spójności gospodarczej i społecznej, przy czym trzy wytyczone najważniejsze cele, jak i konkretne wytyczne, mają wspólny cel w postaci zmniejszenia społecznych nierówności i różnic w zatrudnieniu w regionach.

Spółeczna integracja i równość płci

Traktat z Amsterdamu rozszerzył mandat UE na walkę z sytuacją społecznego wykluczenia. Szczyt w Lizbonie wyznaczył zatem cel, jakim jest podjęcie stanowczego kroku w kierunku wyeliminowania ubóstwa i społecznego wykluczenia w UE w okresie do roku 2010. Cel ten został dopracowany w szczegółach na szczycie w Nicei i od tego czasu wdraża się wspólną strategię na rzecz społecznej reintegracji. Obowiązuje tu, podobna do tej przyjętej w polityce z zakresu zatrudnienia, metoda otwartej koordynacji, z wyjątkiem okoliczności, że udział Państw Członkowskich jest raczej dobrowolny niż obowiązkowy. W praktyce zaangażowano w ten proces wszystkie Państwa Członkowskie, zaś pierwsze krajowe plany działań przeciwko społecznemu wykluczeniu zostały przedłożone w czerwcu 2001 roku, nadając polityce w tym obszarze większą przejrzystość.

Plany te pozwoliły na określenie ośmiu głównych wyzwań dla prowadzonej w przyszłości polityki: rozwój rynku pracy umożliwiający włączenie oraz stworzenie każdemu szansy i prawa do zatrudnienia; zapewnienie każdemu odpowiedniego poziomu dochodów, umożliwiającego przyzwoity poziom życia; walka z edukacyjnymi słabościami; zabezpieczenie rodziny; ochrona praw dzieci; zapewnienie każdemu godnych warunków mieszkaniowych; zagwarantowanie dostępu do wysokiej jakości usług; usprawnienie świadczenia usług; oraz regeneracja obszarów cierpiących na wielorakie ograniczenia.

Druga generacja krajowych planów działań, stworzona pod koniec lipca 2003 r., powinna nadać nowy impuls omawianemu procesowi. Na podstawie ofert Państw Członkowskich zostanie przeprowadzonych osiem rocznych badań oceniających, dotyczących różnych problemów polityki, włącznie z udziałem 3–6 Państw Członkowskich, niezależnych ekspertów, przedstawicieli

partnerów społecznych, władz lokalnych i regionalnych, jak również osób, które aktualnie doświadczają ubóstwa lub społecznego wykluczenia.

Równocześnie rozwijana jest współpraca z krajami akcesyjnymi, przygotowująca je do uczestnictwa w strategii po wstąpieniu do Unii. Wspólnie z Komisją przygotowały one memoranda dotyczące społecznego wykluczenia, określając w nich główne problemy i wyzwania oraz proponując główne środki zaradcze w ramach tej polityki.

Lista wskaźników przyjęta pod koniec 2001 roku umożliwia lepszy pomiar sytuacji w każdym państwie. Obejmuje ona siedem wskaźników strukturalnych, które Komisja wykorzystuje jako podstawę do opracowania rocznych raportów syntetycznych nt. sytuacji gospodarczej i społecznej w Unii, lecz należy ją rozszerzyć w ramach planu kolejnej generacji z uwzględnieniem wskaźników zarówno regionalnych, jak i niefinansowych.

Pozostałe działania podjęte w ramach Wspólnotowego Programu dot. Włączenia Społecznego, finansowane z budżetu stanowiącego 75 milionów euro w okresie lat 2002–2006, obejmują wymianę doświadczeń między krajami (64 przedsięwzięcia wspierane w pierwszej fazie i niemal 30 w drugiej) oraz studia nad konkretnymi zagadnieniami mającymi umocnić współpracę, zwiększyć wspólne zrozumienie i pobudzać do tworzenia nowych koncepcji.

Nowa strategia walki ze społecznym wykluczeniem jest zatem kształtowana przy udziale wszystkich Państw Członkowskich, których zaangażowanie rośnie, choćby na zasadzie wolontariatu, tworzy nowy wymiar zbieżności i wzmacnia europejski model społeczny, jak również pomaga osiągnąć równowagę między polityką społeczną i ekonomiczną UE.

Równe traktowanie mężczyzn i kobiet stanowi fundamentalną zasadę Unii. Jest ona podejmowana od roku 1996 i we wszystkich rodzajach polityki Wspólnoty uwzględnia się wpływ płci w ich planowaniu i wdrażaniu.

Ochrona środowiska na rzecz zrównoważonego wzrostu

Nową główną inicjatywą ekologiczną ostatnich dwóch lat było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę¹⁵ VI Programu Działań na rzecz Środowiska Naturalnego

(ang. EAP) pod hasłem: „Nasza Przyszłość — Nasz Wybór”. Umieszcza on ochronę środowiska w szerokiej perspektywie, biorąc pod uwagę warunki ekonomiczne i społeczne oraz uwypuklając cele ustalone w Lizbonie i Goeteborgu. Program ma cztery główne elementy: efektywne wdrożenie i wprowadzenie w życie prawodawstwa (*acquis*) dotyczącego środowiska, integracja polityki ochrony środowiska z innymi kierunkami polityki oraz efektywny i szeroki udział w rozwoju i wdrażaniu polityki.

Program wyodrębnia cztery obszary działań: zmiany klimatu, różnorodność przyrody, środowisko i zdrowie, zasoby naturalne i odpady. Przedstawia również nową koncepcję „strategii tematycznych” jako sposób na rozwiązanie złożonych zagadnień środowiska naturalnego¹⁶ i określenie priorytetów interwencyjnych Wspólnoty, łącznie ze środkami zaradczymi finansowanymi w ramach polityki spójności. Oferuje ponadto stopniowe wyeliminowanie subwencji, które negatywnie wpływają na środowisko, a efekty są niekompatybilne ze zrównoważonym rozwojem.

Z uwagi na fakt, że państwa gorzej rozwinięte dysponują początkowo zazwyczaj mniej rozwiniętą infrastrukturą służącą środowisku, skala wydatków niezbędna do spełnienia wymagań odnośnych dyrektyw jest w związku z tym większa i zarazem stanowią one większy udział w PKB (w sytuacji, gdy jest on ogólnie stosunkowo niewielki). Fundusze strukturalne mają zatem potencjalnie większą rolę do spełnienia, wspomagając te państwa w przestrzeganiu unijnej polityki ochrony środowiska.

Mimo zaangażowania wysokich kosztów bezpośrednich omawianą politykę zaprojektowano tak, aby móc zmniejszyć zarówno finansowe, jak i społeczne koszty w długiej perspektywie, poprzez zmniejszenie zagrożeń dla zdrowia i potrzeby oczyszczania zanieczyszczeń. Światowa Organizacja Zdrowia oszacowała ostatnio np., że 100.000 przedwczesnych zgonów w Europie można przypisać konkretnym przyczynom.¹⁷ Oczekuje się, że emisja substancji szkodliwych do powietrza w państwach akcesyjnych spadnie w wyniku przestrzegania unijnych dyrektyw o około 1,8–3,3 mln ton w okresie do roku 2010, co obniży liczbę przedwczesnych zgonów o ok. 15.000.

Przyjęcie unijnego prawodawstwa oznacza również czystsza wodę pitną w państwach akcesyjnych, ze szczególną poprawą w tej mierze przewidywaną dla

Bułgarii i Estonii (jak również Turcji), gdzie 20–30% gospodarstw domowych nie jest podłączone do głównych sieci wodociągowych. Szacuje się, że dyrektywa w sprawie oczyszczania odpadów komunalnych przyczyni się do zmniejszenia zanieczyszczenia środków spożywczych o około 33% w Czechach i 67% w Polsce.

Mimo przewidywanego 2-procentowego wzrostu w zakresie wytwarzania odpadów, szacuje się, że dyrektywa dotycząca wyrównywania wglębień terenu przez zasypywanie ich odpadami spowoduje zmniejszenie ilości odpadów z ok. 59 mln t w 1998 r. do ok. 20–35 mln t w r. 2020. Równocześnie dyrektywa dotycząca pakowania odpadów ma zwiększyć ilość przetwarzanych odpadów o około 3,7 mln t w tym samym okresie.

Inwestycje w ochronę środowiska mogą przyczynić się do tworzenia miejsc pracy. Na przemysł ekologiczny jako całość przypada bezpośrednio około 1% całości zatrudnienia w krajach UE-15. Nowe miejsca pracy powstają w branży gospodarki odpadami (odzysk i ponowne wykorzystanie odpadów), obecnie jest ich w sumie od około 200.000 do 400.000. Podobne tendencje widoczne są w państwach akcesyjnych.

Większość inwestycji związanych z dyrektywami została już uruchomiona w krajach UE-15 (ok. 63% jeszcze przed rokiem 2001), chociaż ich udział różni się w zależności od dziedzin środowiska naturalnego. W przypadku gospodarki odpadami inwestycje są praktycznie ukończone, podczas gdy w przedmiocie dostaw wody około 72% inwestycji zostało rozpoczętych jeszcze przed 2001 rokiem. Jedyne obszary, w których ramach większość inwestycji się dopiero rozpocznie, to kontrola zanieczyszczenia powietrza — chociaż w stosunku do skali wydatków oczyszczanie ścieków wydaje się mieć większe znaczenie. Mimo to będą prawdopodobnie wymagane duże inwestycje w zakresie kontroli emisji do powietrza, a to skutkiem wprowadzenia w życie dyrektywy w sprawie zintegrowanego systemu zapobiegania i kontroli zanieczyszczeń (ang. IPPC) oraz zawartych w ramach Protokołu z Kioto porozumień dotyczących zmian klimatycznych.

W przeciągu ostatnich 15 lat postanowienia w zakresie polityki spójności dotyczące środowiska naturalnego zostały wzmocnione, zaś obecne zasady funduszy strukturalnych uznają ochronę środowiska za główny cel, a zgodność z ustaleniami prawnymi dotyczącymi środowiska — za największy priorytet.¹⁸ Dlatego też

ważne jest, aby cele Programu Działań na rzecz środowiska naturalnego i wymagania prawodawstwa w zakresie środowiska były brane pod uwagę w kontekście strukturalnych działań interwencyjnych w całej UE.

Rynek wewnętrzny i usługi ogólnej użyteczności











Rozwój transeuropejskich sieci transportowych, telekomunikacyjnych i energetycznych przyczynia się zarówno do wspierania rynku wewnętrznego, jak i do wzmocnienia spójności gospodarczej i społecznej. Pod tym względem polityka UE ma na celu zapewnienie połączeń, również o charakterze międzyoperacyjnych krajowych sieci oraz dostęp do nich w kontekście otwartych i konkurencyjnych rynków. Szczególne znaczenie ma połączenie wysp, regionów zamkniętych i peryferyjnych z centralnymi regionami Unii. Taka polityka ma bezpośrednie przełożenie na konkurencyjność gospodarki UE oraz wpływa na sposób umiejscowienia działalności gospodarczej. Z powodu takiego właśnie efektu terytorialnego spójność musi być jednym z najważniejszych celów kierunków polityki dotyczącej struktur sieciowych.

Powyższe ma również znaczenie w świetle otwarcia się tych sektorów na konkurencję. Podczas gdy powoduje to zmniejszenie kosztów i zwiększenie efektywności dostarczanych usług, że uwolnienie sił rynkowych może prowadzić do wyłączenia poszczególnych grup społecznych określonej części Unii z dostępu do podstawowych usług. Dlatego też liberalizacja musi iść w parze z potrzebą ustanowienia dla służb publicznych określonych obowiązków mających służyć ochronie i wzmocnieniu spójności gospodarczej i społecznej. Stąd elementy polityki dotyczące struktur sieciowych są najważniejszymi wśród tych, które pozostają w związku z zagadnieniami dotyczącymi usług użyteczności publicznej, których znaczenie zostało podkreślone w trakcie szczytów w Barcelonie i Laeken.

W zmieniającym się świecie usługi publiczne są głównym elementem europejskiego modelu społeczeństwa. Jest to zapisane w Art. 16 Traktatu o UE oraz Art. 36 Karty Podstawowych Praw. Poszczególne obywateli postawiony jest w centrum unijnych priorytetów. Dlatego też Komisja przedstawiła swoje refleksje w urzędowym dokumencie (*Green Paper*) z maja 2003 r. na temat możliwych sposobów wdrożenia tych usług, po większej



3.1 Transeuropejska sieć transportowa - przedsięwzięcia będące przedmiotem zainteresowania dla całej Europy

- | | | | |
|---|-----------------------------|---|--|
|  | Inwestycja kolejowa "Essen" |  | Inwestycja dot. dróg wodnych śródlądowych (2001) |
|  | Inwestycja kolejowa (2001) |  | Inwestycja dot. dróg wodnych śródlądowych (2003) |
|  | Inwestycja kolejowa (2003) |  | Autostrada morska (2003) |
|  | Inwestycja drogowa "Essen" |  | Inwestycja lotniskowa |
|  | Inwestycja drogowa (2001) |  | Inwestycja portowa |
|  | Inwestycja drogowa (2003) | | |

Źródło: DG TREN

0 250 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

części za sprawą zaangażowania organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego.

Sam charakter usług publicznych włącza je w obszar zobowiązań służby publicznej, wprowadzanych równocześnie z liberalizacją odpowiednich sektorów. Celem, w zależności od danego rodzaju usługi, jest tutaj zapewnienie powszechnej jej dostępności, utrzymanie ciągłości jej oferowania, utrzymanie odpowiedniej jakości i cen na przystępnym poziomie, uwzględniając we wszystkich aspektach ochronę interesów konsumenta i zabezpieczenia dostaw. Wspólnota zapewnia wsparcie finansowe Państwom Członkowskim, pozwalające zagwarantować przestrzeganie tych wymogów, a także np. wykorzystuje fundusze strukturalne w celu objęcia całości terytorium siecią telefonii komórkowej i łączy szerokopasmowych.

Polityka w zakresie transportu

Od momentu ustalenia Traktatu z Maastricht polityka transeuropejskich sieci transportowych (ang. TEN-T) ma na celu integrację obszaru europejskiego, łagodząc zarazem skutki izolacji obszarów peryferyjnych oraz zapobiegając fragmentarycznemu rozwojowi sieci krajowych. Budowa dróg międzynarodowych i modernizacja istniejących umożliwiają powstanie „efektu granicznego”, który zapobiega progresywnemu zmniejszeniu wzrostu handlu. Jednocześnie wytyczne w zakresie sieci TEN-T mają na celu propagowanie wykluczenia tych aspektów transportu, które szkodzą środowisku.

Polityka dotycząca sieci TEN-T odczuwalnie poprawiła dostępność określonych obszarów począwszy od roku 1991, zaś jeszcze lepsze efekty są spodziewane w najbliższych latach, szczególnie w państwach akcesyjnych. Jednakże tym inwestycjom muszą towarzyszyć znaczne wydatki na modernizację drugorzędnych sieci transportowych i ich połączenie z TEN-T. Odnosi się to szczególnie do obszarów wiejskich na wschodnich terenach państw, w których dotarcie do autostrady może zająć nawet trzy godziny.

Zgodnie z „Białą Księgą nt. polityki w zakresie transportu” za rok 2001, pod koniec tegoż roku dokonano rewizji wytycznych w przedmiocie TEN-T z 1996 r., ogłaszając zarazem nowe priorytetowe przedsięwzięcia. Ich listę projektów poszerzono w październiku 2003 r. o państwa akcesyjne (mapa 3.1).

Mając na względzie znaczące potrzeby finansowe niezbędne do budowy sieci oraz koszty szacowane na poziomie prawie 600 mld euro w okresie do roku 2020, Komisja przyjęła również Komunikat (w kwietniu 2003 r.) o nowych możliwych sposobach finansowania rozwoju sieci TEN-T w Europie, w celu zapewnienia lepszej koordynacji finansów publicznych i prywatnych. Jednocześnie Komisja przyjęła w lipcu wniosek o zrewidowanie dyrektywy w sprawie tzw. eurowiniet, dotyczący kształtowania cen infrastruktury i lepszego wykorzystania opłat jej użytkowników. Wniosek ten ogranicza jednak wysokość opłaty, jaka może być pobierana, zapobiegając sytuacji, w której zbyt wysokie opłaty zmniejszałyby efekt korzyści wynikających z dostępności i rozwoju gospodarczego. Pod tym względem analiza wpływu zmiany wytycznych w zakresie TEN-T pokazuje znaczną poprawę (o 20%) w zakresie dostępności do obszarów peryferyjnych i krajów akcesyjnych, a także znaczący wzrost (o 170%) w ruchu międzynarodowym w tych państwach.¹⁹

W praktyce efekty liberalizacji są bardziej wymierne w transporcie powietrznym. Liczba miast, które zyskały połączenia międzynarodowe, wzrosła o 70% w okresie od 1992 roku, podczas gdy opłaty (za przeloty w klasie ekonomicznej) spadły o średnio 15% w okresie lat 1997–2000 (choć opłaty w klasie biznesowej wzrosły).²⁰ Dodatkowo obowiązki związane ze świadczeniem usług publicznych nałożono ze względu na obszary peryferyjne i te charakteryzujące się niskim natężeniem ruchu, pomagając w ten sposób wspierać ich rozwój gospodarczy. Ten obowiązek jest często łączony z zapewnieniem subsydiów.

Polityka energetyczna

Polityka energetyczna UE ma trzy główne cele: osiągnięcie dużego bezpieczeństwa dostaw, utworzenie wewnętrznego rynku energetycznego i lepszą ochronę środowiska. Ogłoszony w 2002 r. dokument „Green Paper” pt. „W stronę Europejskiej Strategii Bezpieczeństwa Dostaw Energii” definiuje zarządzanie popytem jako główny priorytet przyszłej polityki, podkreślając zwiększenie efektywności energetycznej i rozwój wewnętrznych źródeł energii, szczególnie źródeł odnawialnych.

Zgodnie z dyrektywą w sprawie energii elektrycznej z 1996 roku i dyrektywą „gazową” z 1998 r., rynek energetyczny został zliberalizowany. Z jednej strony zyskał

większą konkurencję, możliwość restrukturyzacji dostaw, a szczególnie korzyści z dużej liczby konsumentów; z drugiej jednak strony niesie on ze sobą ryzyko strat dla obszarów bardziej peryferyjnych i mniej zaludnionych. Jednakże takie ryzyko zmniejsza się dzięki nałożeniu obowiązków towarzyszących usługom publicznym. Kolejne środki regulacyjne mają w perspektywie wspierać te regiony, włączając w to obowiązek utrzymania dostaw energii, regulację opłat konsumenta końcowego i nałożenie minimalnych standardów jakościowych.

Zgodnie z Traktatem polityka dotycząca transeuropejskiej sieci energetycznej (TEN-E) ma te same wspólne cele, co w zakresie transportu i innych sieci, zatem zapewnienie, aby sieci krajowe były połączone na obszarze całej UE, aby wszystkie regiony miały do nich dostęp, a zarządzanie siecią odbywało się z poziomu wspólnotowego, nie zaś krajowego.²¹ W pierwszych wytycznych Wspólnoty dotyczących TEN-E²² brano pod uwagę wymiar regionalny oraz wzgląd na spójność społeczną i ekonomiczną. Nastąpił znaczny rozwój budowy tej sieci dzięki wsparciu ze strony funduszy strukturalnych. Pod koniec 2001 roku uruchomiono pięć gazociągów, zakończono też kilka głównych inwestycji dotyczących dystrybucji, przy czym szczególnie duże środki zainwestowano w regionach peryferyjnych.

W ostatnich wytycznych w kwestii TEN-E, przyjętych w czerwcu 2003 r., kładzie się nacisk na rozwój sieci dystrybucji elektryczności i wprowadzenie gazu ziemnego do regionów odciętych od morza i peryferyjnych.

Propagowanie długotrwałego rozwoju jest jednym z najważniejszych priorytetów polityki energetycznej, w ramach zobowiązań Konwencji z Kioto. Wyznaczono następujący cel: zwiększenie udziału energii odnawialnej w całości zużycia do poziomu 12% w okresie do roku 2010 i udziału produkcji elektryczności do 22%, jak również zużycia substancji biopochodnych węgla w transporcie w wysokości 5,75%. Sieć TEN-T musi być wspierana poprzez dokonywane na poziomie lokalnym inwestycje w energię wiatrową, słoneczną i geotermiczną.²³

Rozwój nowych źródeł energii, takich jak gaz ziemny oraz elektryczność wytwarzana z odnawialnych źródeł, umożliwi regionom peryferyjnym różnicowanie źródeł energii i zmniejszanie podatności na przerwy w

dostawach z zewnętrznych źródeł, a także na poprawę jakości życia na tych terenach.

Polityka w zakresie telekomunikacji

Dostępność efektywnej sieci telekomunikacyjnej po przystępnej cenie jest istotnym czynnikiem zarówno dla konkurencyjności, jak i dla poprawienia jakości życia ludzi. Udoskonalenie technologiczne i liberalizacja rynku doprowadziły do zmniejszenia opłat za połączenia, szczególnie w przypadku połączeń zamiejscowych i międzynarodowych, na których skorzystały szczególnie najbardziej oddalone regiony, nawet jeśli towarzyszył temu wzrost opłat stałych.

Dyrektywa dot. usług o charakterze uniwersalnym (z marca 2002 r.) zdefiniowała obowiązki, które będą musiały być wypełniane w przyszłości przez regiony. Po latach liberalizacji uwidoczniły się zasadnicze luki w udostępnianiu usług na różnych obszarach geograficznych, i to mimo zastosowania nowoczesnych rozwiązań technicznych, takich jak telefonia komórkowa.

Program „TEN–Telecom”, który został przekształcony w inicjatywę „eTEN” w roku 2002, jest ukierunkowany na wzmocnienie spójności gospodarczej i społecznej, łącząc wyspy i regiony bardziej odległe z centralnymi częściami Unii.²⁴ Najważniejszym problemem, jaki ma na uwadze program, nie są „brakujące ogniwa” w sieci, lecz brak zastosowań i usług dla biznesu, władz i osób prywatnych. Dlatego też finansowane działania mają za zadanie wspierać rozwój społeczeństwa informacyjnego, otwartego dla wszystkich, i ułatwiającego proces społecznego włączenia na przykład osób starszych lub niepełnosprawnych.

W roku 2002, jak już wspomniano powyżej, wprowadzono nowy plan działań pod hasłem „eEurope 2005”. Zawarto w nim strategię tworzenia szerokopasmowej sieci dostępnej dla wszystkich na obszarze Unii po przystępnej cenie. Celem inicjatywy jest rozszerzenie dostępności połączeń do Internetu w Europie o połowę w okresie do 2005 roku. Oczywiście jest, że wobec braku dostatecznego poziomu zyskowności, inwestycje wymagane dla pokrycia całego obszaru UE nie będą zabezpieczane jedynie przez rynek, ale również ze strony środków publicznych. W tym celu Komisja sformułowała w 2003 roku nowe wytyczne dotyczące rozwoju szerokopasmowych sieci i pokrycia systemem telefonii komórkowej obszarów przez nią

do tej pory nie obsługiwanych, przy udziale Funduszy Strukturalnych.

Reformowanie wspólnotowych polityk: Wspólna Polityka Rolna i Wspólna Polityka Rybacka

Wspólna Polityka Rolna

W roku 2003 Wspólna Polityka Rolna (WPR) pochłonęła około 46,5% budżetu UE; ogólne wydatki zamknęły się kwotą ponad 47 miliardów euro, z czego 90% dotyczyło pierwszego filaru — wsparcia rynku i pomocy bezpośredniej, zaś pozostałe 10% objęło drugi filar — rozwoju obszarów wiejskich.

Wydatki Unii Europejskiej na rolnictwo znacznie się zmniejszyły w odniesieniu do PKB, z 0,57% PKB 12 krajów UE w latach 1990–1992 do 0,47% PKB UE-15 w latach 2000–2002. „Agenda 2000” poszerzyła i pogłębiła reformę WPR rozpoczętą w 1992 roku, zmniejszając urzędowe ceny i wielkość pomocy bezpośredniej. Przyczyniła się również do konsolidacji rozwoju obszarów wiejskich, obok drugiego filaru WPR i do utworzenia spójnych ram dla zaadaptowania WPR do odpowiednich elementów sektora rolniczego krajów wstępujących do UE. Dodatkowo przeformułowała ona cele polityki rolnej UE, zakładające:

- poprawę konkurencyjności rolnictwa w UE bez nadmiernego uciekania się do dotacji czy dopłat;

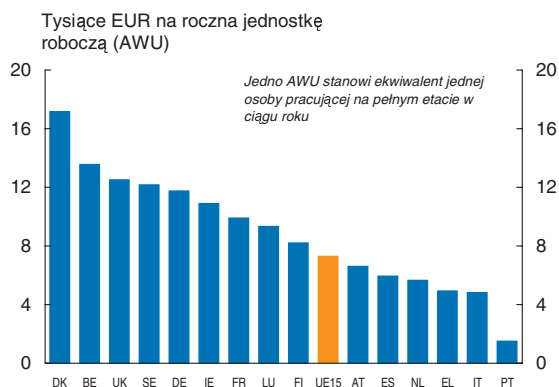
- zachowanie poziomu dochodów rolników i ich stabilizacja;
- poszanowanie dla środowiska naturalnego i różnorodności wsi;
- poprawa jakości produkcji rolnej;
- uproszczenie i decentralizacja WPR.

W związku z obniżeniem oficjalnych cen rynkowych i zwiększeniem pomocy bezpośredniej dla producentów, w zamian za tę związaną z subsydiowaniem cen, pomoc bezpośrednia (z wyłączeniem bezpośrednich płatności na rozwój obszarów wiejskich) wyniosła 70% wydatków na WPR w okresie 2000–2002, o 7 punktów procentowych więcej niż w okresie lat 1995–1997. W przeciwieństwie do tego tradycyjne środki WPR, takie jak pomoc dla eksportu czy tworzenia zapasów, wyniosła jedynie 14,5% poziomu wydatków w okresie lat 2000–2002, wobec 22% w okresie lat 1995–1997.

W 2001 roku cztery Państwa Członkowskie otrzymały 64% płatności z sekcji Gwarancji FEOGR; były to mianowicie: Francja (22%), Hiszpania (15%), Niemcy (14%) i Włochy (13%). Począwszy od roku 1990 płatności dla Belgii, Danii, Grecji, Holandii, Włoch, Irlandii i Niemiec zostały zmniejszone, podczas gdy wzrosły dla Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Portugalii i Francji. Jeśli płatności odniesiemy do liczby hektarów, to największymi beneficjentami będą: Belgia, Holandia i Grecja, chociaż tylko w przypadku tych dwóch pierwszych państw zanotowano spadek w tym zakresie począwszy od roku 1995. W stosunku do zatrudnienia największe płatności otrzymują Dania, Wielka Brytania, Szwecja i Belgia (wykres 3.1).

W przypadku Szwecji, Finlandii i Irlandii udział transferów FEOGR w rolniczej wartości dodanej brutto wyniósł ponad 50% w okresie lat 2000–2001, zaś poniżej 20% we Włoszech, Luksemburgu i Holandii. Łączny udział wzrósł między okresem 1995–1996 a 2000–2001, chociaż w Belgii zmniejszył się. Wzrost był szczególnie zauważalny w Wielkiej Brytanii, Austrii i Hiszpanii. Nastąpił on również w Niemczech, Grecji i Francji, w odniesieniu zarówno do poziomu zatrudnienia jak i liczby hektarów, ale za to odnotowano spadek w odniesieniu do wartości dodanej.

3.1 Nakłady z sekcji gwarancji EAGGF (Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej), 2002



Zródło: rolnictwo DG i Eurostat

Płatności realizowane na rzecz Portugalii i Hiszpanii także wzrosły, choć pierwszy z wymienionych pozostaje tym krajem kohezyjnym, w którym poziom wsparcia jest niższy niż wynosi średnia UE — niezależnie od tego, czy płatności wiążą się z poziomem lub strukturą zatrudnienia, arealem gruntów rolnych czy też rolniczą wartością dodaną.

W roku 2001 największy wpływ środków pomocowych wypłacanych w ramach WPR zaznaczył się w poziomie przychodów średnich i dużych gospodarstw rolnych (reprezentujących 40% przychodów), w porównaniu do przychodów dużych (28%) lub małych gospodarstw (24%). Równocześnie około 5% odbiorców należących do grupy największych gospodarstw otrzymało łącznie około połowy wszystkich kwot płatności; największymi beneficjentami byli tu producenci zboża i hodowcy bydła.

Poza regionami Celu 1, środki na rozwój obszarów wiejskich są finansowane w ramach sekcji Gwarancji FEOGR. W regionach Celu 1 sekcja ta finansuje trzy towarzyszące programy, wprowadzone jako część reformy WPR z 1992 roku — dotyczące: środowiska rolniczego, wczesnych emerytur dla rolników i zalesiania gruntów rolnych — jak również wsparcie terenów górzystych i obszarów o niekorzystnym położeniu. Wszystkie te środki są skierowane na konkretne priorytety rozwoju regionalnego, mianowicie na: rozwój konkurencyjności sektora rolnego mając na uwadze ochronę środowiska naturalnego, dywersyfikację działalności rolnej i promowanie wielofunkcyjnych obszarów wiejskich, wsparcie dla konkurencyjności obszarów wiejskich jako całości i ochrony europejskiego dziedzictwa wiejskiego.

Z finansowania rozwoju obszarów wiejskich z FEOGR (w całości: ok. 49,5 miliardów euro w okresie lat 2000–2006, wyłączając inicjatywę LEADER+, na którą przypadają kolejne 2 mld), kwota 32 mld euro pochodzi z sekcji Gwarancji, z czego 10,4 mld euro skierowane jest na regiony Celu 1. Wliczając finansowanie z sekcji Gwarancji (ogółem: 17,5 mld euro), ogólna kwota przypadająca na rozwój obszarów wiejskich w regionach Celu 1 wynosi 27,9 mld euro, tj. 56% całości alokowanych środków unijnych. Powyższe zaświadcza o silnym związku między polityką rozwoju obszarów wiejskich a głównymi celami spójności społecznej i gospodarczej.

Analiza wdrożonych środków ukazuje jednak, że z całkowitej liczby 49,5 mld euro tylko ok. 10% wydatkowane jest na umocnienie gospodarki wiejskiej nie związanej z działalnością rolniczą (jak np. dywersyfikacja w kierunku agroturystyki, handlu, rzemiosła, usług i rozwoju wsi). Na wspomniane wyżej przedsięwzięcia towarzyszące alokuje się dużą część funduszy przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich (23,4 mld euro, tj. 47% całości środków z obu sekcji FEOGR lub 73% z sekcji Gwarancji).

W odniesieniu do przyszłości WPR, na brukselskim posiedzeniu w październiku 2002 r. Rada ustaliła nominalną wartość wydatków na zarządzanie rynkiem i płatności bezpośrednie na okres każdego roku, począwszy od r. 2007 do 2013, opartą o wzrost wynoszący w skali roku 1%. Oznacza to zmniejszenie realnych wydatków w pierwszym filarze. Wydatki drugiego filaru WPR nie zostały jeszcze określone, chociaż już potwierdzono, że zgodnie z celami Agencji 2000 WPR powinna w przyszłości stać na straży szczególnie interesów producentów z regionów Unii o niekorzystnych warunkach oraz utrzymywać wielofunkcyjny sektor rolniczy we wszystkich częściach UE.

W czerwcu 2003 r. Rada Ministrów Rolnictwa na posiedzeniu w Luksemburgu, idąc za wytycznymi Komisji, zgodziła się na reformę WPR w okresie lat: 2004–2006 i 2007–2013. Cztery główne elementy tej reformy to:

- oddzielenie pomocy bezpośredniej od produkcji poprzez wprowadzenie pojedynczych opłat na gospodarstwo, które będzie powiązane z dbałością o środowisko, bezpieczeństwem dostaw i dobrostanem zwierząt. Główna zasada będzie polegała na tym, że Państwa Członkowskie powinny rozdzielać dopłaty do zbóż i zwierząt w okresie od roku 2005, chociaż możliwe będzie kontynuowanie płatności pewnej części dotacji na zasadach starego systemu do 2006 r.;
- postępujące zmniejszanie kwot dopłat bezpośrednich na większe gospodarstwa (określane terminem „modulacja”);
- szereg działań sektorowych na rynku rolnym, prowadzących do zmniejszenia cen;

- wzmocnienie drugiego filaru poprzez wprowadzenie nowych środków promowania środowiska, jakości i warunków hodowli zwierząt, jak również wspieranie rolników w osiąganiu zgodności ze wspólnotowymi normami, finansowane po części z oszczędności pochodzących z rzeczowej modulacji, tzn. poprzez transfer części kwot uzyskanych z obniżenia dopłat bezpośrednich do większych gospodarstw.

W przyszłości możliwość osiągnięcia określonego efektu w odniesieniu do spójności w ramach WPR będzie zależała, bardziej niż w przeszłości, od celów Państw Członkowskich i regionów, które będą dysponowały szerszym zakresem uprawnień w określaniu form dopłat bezpośrednich. Jednocześnie rolnicy będą bardziej elastyczni w podejmowaniu decyzji dotyczących produkcji, która powinna być bardziej zorientowana na rynek i zapewniać bardziej stałe dochody, jak i wzrastającą skuteczność transferu dochodów.

Rozwój obszarów wiejskich ma bardziej znaczące miejsce w ramach nowej WPR. Nastąpi skuteczniejszy transfer środków finansowych z pierwszego do drugiego filaru dzięki zmniejszeniu płatności bezpośrednich o 3% w 2005 roku, o 4% w 2006 r., oraz o 5% w okresie 2007 do 2013. Transfer na poziomie 5% będzie oznaczał dodatkowe 1,2 miliarda euro rocznie na sfinansowanie rozwoju obszarów wiejskich, ochrony środowiska, ulepszeń jakościowych i poprawę dobrostanu zwierząt, a także wspomże rolników w zastosowaniu przez nich nowych norm wspólnotowych. Dystrybucja dodatkowych kwot w ramach drugiego filaru, będąca wynikiem procesu modulacji, będzie się odbywać, na podstawie kryteriów spójności, na poziomie Państw Członkowskich (powierzchnia gruntów rolnych, zatrudnienie w rolnictwie i poziom PKB na mieszkańca). Dodatkowo poziom wspólnotowego współfinansowania środków rolno-środowiskowych wzrósł do 85% w regionach Celu 1 i do 60% w pozostałych regionach.

Rozszerzenie Unii będzie prowadziło do widocznego pogłębienia się różnic w rolnictwie i wzrostu jego dualnego charakteru, ponieważ w krajach akcesyjnych duża liczba gospodarstw obejmuje małe gospodarstwa z większym odsetkiem ludzi zatrudnionych niż w UE-15. Liczba osób zatrudnionych w rolnictwie na terenie UE wzrośnie z około 6,5 mln do 10,5 mln, podnosząc udział w całości zatrudnienia z 4% do 5,5%,

zaś po wstąpieniu Bułgarii i Rumunii nawet do 7,5%. Wartość dodana w rolnictwie wzrośnie o niecałe 8%.

Na podstawie obecnych danych można przyjąć, że 9 z 10 nowych Państw Członkowskich zostanie objętych w całości Celem 1. Szacuje się, że około 2/3 środków z obu sekcji FEOGR przeznaczonych na rozwój obszarów wiejskich będzie alokowane na te regiony w UE-25.

Rybołówstwo

Głównym celem Wspólnej Polityki Rybackiej (WPRyb) jest wzmocnienie konkurencyjności sektora rybołówstwa. Składa się ona z czterech elementów: zachowanie zasobów rybnych, restrukturyzacja rybołówstwa i gospodarki rybnej, organizacja rynku rybnego i produktów pochodnych oraz umowy dotyczące rybołówstwa z krajami trzecimi.

Reforma z 2002 roku była bezpośrednio skierowana na dwa pierwsze elementy, przedstawiając system planowania długookresowego, którego celem jest utrzymywanie zasobów rybnych i uzupełnianie tych, które zostały wyczerpane do zagrażającego poziomu. Zastosowano zatem środki zapobiegawcze, aby chronić zarówno zasoby, jak i morskie ekosystemy.

Co do elementu restrukturyzacji WPRyb, wprowadzony został nowy system zmniejszający wydajność floty, który zwiększa odpowiedzialność Państw Członkowskich w zakresie równoważenia wydajności w stosunku do zasobów rybnych. Dodatkowo reorientacja środków strukturalnych Wspólnoty pociąga za sobą postępujące zmniejszanie pomocy państwowej dla przedsiębiorstw prywatnych, chcących zmodernizować swoją flotę, ale utrzymuje udzielanie pomocy na poprawę bezpieczeństwa i warunków pracy. Działania te będą wspierane poprzez utworzenie nowego funduszu, którego celem będzie popieranie likwidacji kutrów rybackich.

Plan działań Komisji wprowadzono po to, aby znajdować rozwiązania dla społecznych, gospodarczych i regionalnych konsekwencji restrukturyzacji. Na obecnym etapie trudno jest określić regiony i obszary, które najbardziej odczują wpływ ustalonych kontyngentów połowowych.

Plany przebudowy zasobów najbardziej zagrożonych gatunków będą określone w niedalekiej przyszłości. Będą one zawierały zasady kalkulacji rocznych wskaźników połowów i środki dla redukcji rybołówstwa, jak również dla monitoringu i kontroli.

W krótkiej perspektywie zmniejszenia połowów będą nieuchronnie prowadzić do spadku poziomów dochodów z rybołówstwa, których zakres będzie się różnił w zależności od obszaru Unii. Jednostki prowadzące działalność pokrewną rybołówstwu (budowa statków, dostawy, przetwórstwo, marketing produktów rybnych i ryb) również odczują to w różnym stopniu, w zależności od regionu i od stopnia, w jakim gospodarka oparta jest na sektorze rybackim.

W bardziej długofalowej perspektywie przebudowa zasobów, podniesienie wielkości połowów i zmniejszenie konkurencji wśród kuterów działających na danym obszarze powinny służyć zwiększeniu zyskowności, która może w pełni zrekompensować zmniejszenie działalności w okresie odzyskiwania zasobów. Państwa Członkowskie powinny zatem być przygotowane do zareagowania na społeczne i ekonomiczne skutki niezbędnej przebudowy omawianego sektora:

- poprzez subsydiowanie likwidacji kuterów w przypadkach, gdy zasoby są bardzo zagrożone, tak aby umożliwić rozsądny poziom przychodów osiągalny w długim okresie czasu, a także wspieranie ich przestawiania na innego rodzaju działalności;

- poprzez rekompensatę strat w dochodach w ciągu tymczasowego okresu zawieszenia połowów, w ramach WPRyb i zgodnie z warunkami w niej określonymi.

Dziesięć państw akcesyjnych dysponuje wybrzeżem morskim, ale spośród nich tylko Polska i trzy kraje bałtyckie mają znacznie rozwinięty sektor rybołówstwa. Mimo to całkowita liczba połowów tych trzech państw wynosi mniej niż 7% całkowitej liczby połowów w UE (ale już 17%, jeśli uwzględnimy Turcję), nawet biorąc pod uwagę hodowlę ryb. Od początku okresu przemian w tych państwach doświadczyły one znaczącego spadku połowów, w wyniku zbyt dużej eksploatacji zasobów i utraty rynków w byłym Związku Radzieckim.

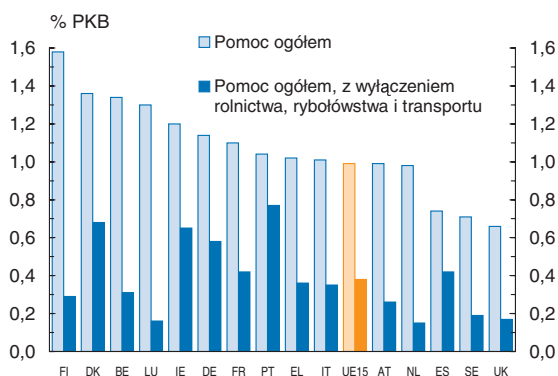
A zatem wpływ rozszerzenia Unii na WPRyb będzie ograniczony. Chociaż z niezbędne będą znaczne środki pozwalające na dokonanie restrukturyzacji i modernizacji odnośnego sektora.

Komplementarność pomocy państwowej i polityki spójności

Zgodnie z rozpoznaniem sytuacji przez kolejne Rady Europejskie, dokładna kontrola pomocy państwowej jest konieczna do osiągnięcia celów ustalonych w Lizbonie, zaś Państwa Członkowskie zostały wezwane do zmniejszenia ogólnej kwoty pomocy i przeorientowanie jej na horyzontalne obszary wspólnego zainteresowania, obejmujące cele związane ze spójnością.

Kontrola pomocy państwowej może wnieść pozytywny wkład w spójność. Poprzez udzielanie pomocy tylko regionom i sektorom, które jej najbardziej potrzebują i gdzie wywiera ona najmniejszy skutek, jeśli chodzi o osłabianie konkurencji, kontrolowane działania mogą przyczynić się do skupienia pomocy na regionach, którym najbardziej potrzebny jest rozwój i wesprzeć działania w kierunku zmniejszania różnic w rozwoju unijnych regionów. Jednocześnie sprawdzanie dyscypliny poprzez kontrole zachęca Państwa Członkowskie do lokowania środków w programy, które przynoszą namacalne efekty, zarówno dla nich samych, jak i dla UE jako całości, i w związku z

3.2 Wsparcie ze strony państwa w państwach członkowskich, 2001



Zródło: DG COMP, tablice wyników w zakresie pomocy państwowej

3.1 Pomoc państwowa na mieszk. w Państwach Członkowskich (1997-2001)

	Całkowita kwota pomocy na 1 mieszkańca (SSN)			Całkowita kwota pomocy na mieszkańca, z wyłączeniem rolnictwa, rybołówstwa i transportu (SSN)		
	1997-1999	1999-2001	zmiana w %	1997-1999	1999-2001	zmiana w %
UE15	251,0	226,0	-10,0	123,00	97,00	-21,1
BE	322,0	325,0	0,9	83,00	80,00	-3,6
DK	274,0	360,0	31,4	144,00	186,00	29,2
DE	313,0	288,0	-8,0	179,00	157,00	-12,3
EL	185,0	155,0	-16,2	73,00	61,00	-16,4
ES	178,0	154,0	-13,5	112,00	90,00	-19,6
FR	286,0	263,0	-8,0	145,00	109,00	-24,8
IE	320,0	329,0	2,8	226,00	188,00	-16,8
IT	284,0	231,0	-18,7	132,00	84,00	-36,4
LU	450,0	578,0	28,4	108,00	82,00	-24,1
NL	207,0	246,0	18,8	43,00	44,00	2,3
AT	265,0	251,0	-5,3	65,00	61,00	-6,2
PT	252,0	177,0	-29,8	190,00	133,00	-30,0
FI	439,0	396,0	-9,8	89,00	78,00	-12,4
SE	169,0	169,0	0,0	48,00	48,00	0,0
UK	112,0	115,0	2,7	53,00	42,00	-20,8

IE: dane pokrywają okres 1998-1999 zamiast 1997-1999.

Źródło: DG COMP, „Tablica wyników w zakresie pomocy państwowej”

tym dążą do usprawnienia skuteczności publicznych interwencji.

Ogólne wydatki na pomoc państwa w ramach UE spadły z 102 miliardów euro w roku 1997 do 86 mld w 2001 r. Spadek ten wynikał ze znacznego zmniejszenia pomocy na rzecz usług finansowych, przemysłu węglowego, rolnictwa, jak również wsparcia dla regionów (wykres 3.2).

Poziom pomocy państwa w odniesieniu do PKB zmniejszył się w 12 z 15 krajów UE w okresie pomiędzy latami 1997–1999 a 1999–2001 (tabela 3.1), zgodnie z zobowiązaniami podjętymi na posiedzeniu Rady w Sztokholmie, dotyczącymi zmniejszenia pomocy najpóźniej do 2003 roku. Co więcej, udział pomocy przekazanej na wsparcie celów horyzontalnych wzrósł o 10 punktów procentowych w ciągu tych dwóch okresów.

Tablica wyników pomocy państwowej wskazuje, że utrzymują się znaczne różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi w udzielaniu pomocy dla produkcji.

Różnica pomiędzy poziomem w najlepiej prosperujących państwach i czterech państwach kohezyjnych bardzo niewiele się zmieniła w ciągu rozpatrywanego okresu. Państwa kohezyjne (11,5% unijnego PKB w 2001 roku) dalej osiągały wielkość 10% wszystkich wydatków publicznych na sektor produkcyjny w okresie lat 1999–2001, podczas gdy udział największych gospodarek (Niemiec, Francji, Włoch i Wielkiej Brytanii — 72% unijnego PKB w 2001 r.) spadł z 79% w latach 1997–1999 do 76% w latach 1999–2001.

Pomoc na rzecz regionów zapóźnionych

W roku 2001 około 8 mld euro pomocy publicznej, tj. około 9% całości tych środków²⁵, przekazane zostało regionom UE sklasyfikowanym jako typ „A”²⁶, które oznaczają niemal to samo, co regiony Celu 1.²⁷ To znacznie mniej niż szczytowa wartość 27 mld euro osiągnięta w 1993 r., kiedy to na Niemcy (z 17 mld euro) i Włochy (7 mld euro) przypadało prawie 90% całości odnośnej sumy. W 2001 roku na te dwa państwa ciągle przypadała ponad połowa pomocy dla

regionów, chociaż w kategoriach bezwzględnych wydatkowana kwota była znacznie niższa niż osiem lat wcześniej (2,5 mld euro dla Niemiec i 2,1 mld euro dla Włoch). To największe zmniejszenie kwoty dotyczyło pomocy dla nowych landów niemieckich, które otrzymały znaczącą jej wielkość zaraz po zjednoczeniu. Jednakże w okresie 2000–2001 ogólna wielkość pomocy dla regionów typu „A” pozostała nie zmieniona.

Pomoc na rzecz innych regionów problemowych

W 2001 roku około 800 mln euro środków pomocy publicznej (wyłączając z tego rolnictwo, rybołówstwo i transport) przekazane zostało do objętych całkowitym wsparciem regionów typu „C”²⁸, które można porównać do regionów Celu 2, wspieranych ze środków funduszy strukturalnych. Ponadto prawie 4,5 mld euro przeznaczono na regiony sklasyfikowane jako NUTS II — typu „C”, które były wspierane częściowo. Niestety, brak danych poniżej poziomu NUTS II oznacza, że nie można określić odsetka pomocy, która została przekazana wspieranym częściom regionów²⁹, a przeto i porównać poziomu pomocy wśród Państw Członkowskich.

Mimo że większość Państw Członkowskich zmniejszyła wielkość pomocy publicznej i przekierowała ją na cele poziome, zgodnie ze strategią UE, przekierowanie w kierunku celów związanych ze spójnością jest mniej widoczne, odkąd spadła wielkość pomocy regionalnej.

Pomoc publiczna a cele z Lizbony i Goeteborga

Polityka spójności i pomocy publicznej uzupełniają się — celem obu jest przyczynianie się do celów agendy z Lizbony i Goeteborga, jakimi są: kontynuowanie wzrostu, konkurencyjność, stały rozwój całej UE. W regionach słabiej rozwiniętych wyzwaniem w postaci osiągnięcia celów uzgodnionych w Lizbonie i Goeteborgu jest z natury rzeczy większe. Stąd potrzeba rosnącej pomocy (dla inwestycji w dobra publiczne i wspieranie potencjału instytucjonalnego), większego natężenia pomocy (zachęcanie do wewnętrznych inwestycji) oraz znacznego wspomaganie z budżetu UE (element

„konwergencyjny” lub „solidarnościowy” polityki spójności). Wspólnym zadaniem obu rodzajów polityki jest ustanowienie ram, w jakich Państwa Członkowskie i regiony, przy odpowiednim poziomie wsparcia z UE, mogą rozwinąć i wdrożyć efektywną strategię wzrostu i konkurencyjności, bez ponoszenia niekorzystnych efektów rozwoju ekonomicznego na poziomie regionalnym, narodowym i unijnym lub marnotrawienia skromnych środków budżetowych poprzez ich błędną alokację.

Komisja rozpoczęła niedawno dokładne badanie obecnych wytycznych dla pomocy regionalnej, która musi być podwyższona, aby móc umożliwić Państwom Członkowskim planowanie na okres po roku 2006, kiedy to obecny plan wygaśnie. W ramach takiej rewizji brany będzie pod uwagę rozwój polityki spójności na poziomie EU, jak również elementów polityki regionalnej i lokalnej, których celem jest osiągnięcie założeń z Lizbony i Goeteborga. Powinna ona odzwierciedlać szersze zadania polityki dotyczącej pomocy publicznej, co ma swoje odniesienie w agendzie lizbońskiej. Głównym w tej mierze celem, potwierdzonym zresztą w Sztokholmie i Barcelonie, będzie osiągnięcie sytuacji „mniejszych kwot, ale za to lepszego ukierunkowania pomocy publicznej”, co może oznaczać bardziej ukierunkowane podejście w obszarze poza regionami mniej rozwiniętymi, jak i bardziej rygorystyczne kontrole najbardziej zniekształconych i marnotrawionych form pomocy.

W roku 2002 Komisja przyjęła również nowy pakiet regulacji o pomocy publicznej w kwestii zatrudnienia³⁰, które poprzez eliminację konieczności wcześniejszego zawiadomienia o pomocy dla tworzenia miejsc pracy lub zachęcanie do zatrudniania ludzi niepełnosprawnych, powinny skutkować uproszczeniem procedur wspólnotowego współfinansowania dotyczącego pewnych programów. Co więcej, regulacje w przejrzysty sposób uwzględniają specyficzne cechy najsłabszych regionów, podnosząc intensywność pomocy w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy.

Komisja będzie kontynuować rozpatrywanie możliwości wprowadzenia mechanizmów służących określeniu, czy środki pomocy publicznej, które nie są usprawiedliwione żadnymi istniejącymi ramami, regulacjami czy wytycznymi, nie zniekształcają konkurencji. Takie nowe podejście do sprawy daje Państwom Członkowskim możliwość elastycznego

podejmowania interwencji we wszystkich regionach, celem wsparcia zatrudnienia, konkurencyjności i spójności na drodze ku realizacji celów lizbońskich.

Wymiar sprawiedliwości i sprawy wewnętrzne: poprawa warunków umożliwiających rozwój

Wysokie poziomy przestępczości, istnienie przestępczości zorganizowanej i korupcji wstrzymują rozwój gospodarczy regionów dotkniętych tymi zjawiskami, szczególnie wstrzymując nowe inwestycje z zewnątrz. Świadomość, że wprowadzenie prawa nie daje możliwości odpowiedniego rozwiązywania tych problemów ma jeszcze większy negatywny skutek. Bezpieczne otoczenie, w którym przestrzegane są zasady prawa, stanowi podstawowy warunek konieczny do osiągnięcia trwałego rozwoju gospodarczego.

Trzy aspekty unijnej polityki sprawiedliwości i spraw wewnętrznych są szczególnie związane z polityką spójności:

- wzmocnienie potencjału instancji sądowych i administracyjnych, współpracy międzypaństwowej oraz walki z przestępczością zorganizowaną i korupcją są czynnikami istotnymi dla utrzymania stabilnej gospodarki, środowiska politycznego, co z kolei jest ważne dla rozwoju. Powyższe zyska jeszcze na ważności po rozszerzeniu Unii;
- udział władz lokalnych i regionalnych w rozwoju i wdrażaniu polityki imigracji i polityki azylowej. Władze, wspólnie z partnerami społecznymi, organizacjami pozarządowymi i innymi lokalnymi ośrodkami, odgrywają coraz większą rolę we włączaniu obywateli państw trzecich do sfery życia gospodarczego i społecznego;
- zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii, stanowiące uzupełnienie środków zaradczych wspieranych z funduszy strukturalnych.

Jako że istnieje potrzeba lepszego zrozumienia geografii przestępczości i podatności regionów na przestępczość zorganizowaną, możliwe jest określenie tych regionów i obszarów cechujących się wysokim

poziomem przestępczości, który może wpływać negatywnie na rozwój.

Mimo że istnieją znaczące różnice między państwami, poziom zorganizowanej przestępczości jest szczególnie wysoki w państwach akcesyjnych, a tendencja w tym zakresie jest rosnąca.³¹ Forma, jaką przyjmują siatki przestępcze w tych krajach, wpływa nie tylko negatywnie na ich rozwój gospodarczy i potencjał, ale również na poziom bezpieczeństwa w Unii. Na przykład praktyka wykorzystywania legalnych interesów (hotele i innych form przemysłu turystycznego, jednostek służby zdrowia, nieruchomości i bankowości) jako środków penetracji regionu stało się elementem standardowego postępowania grup przestępczości zorganizowanej w tych państwach. Dodatkowo coraz częstsze jest wykorzystywanie wpływów przez organizacje przestępcze słabości systemu prawnego i administracji, zaś korupcja i wykorzystywanie możliwości wpływów jest zjawiskiem względnie szeroko obecnym w państwach akcesyjnych. Zamówienia publiczne i procedury przetargowe są w tym względzie szczególnie narażone, zaś połączenie głównych transferów majątkowych ze słabością instytucji daje szczególną podatność na korupcję. Państwa akcesyjne podjęły znaczne wysiłki, przy wsparciu ze strony funduszu PHARE, w celu wypracowania strategii antykorupcyjnej i wzmocnienia organów egzekwujących prawo. Mimo to świadomość zjawiska korupcji występuje tu w znacznie większym stopniu niż w obecnych Państwach Członkowskich, zwłaszcza w niektórych przypadkach, i w większości tych krajów wiele pozostaje jeszcze do zrobienia.

Obszary miejskie, szczególnie te, na których skoncentrowana jest część ludności z większością występujących problemów, żyjąca w trudnych warunkach mieszkaniowych, bez udogodnień bytowo-sanitarnych, stanowią tu kolejny przykład. W ramach podjętej przez Komisję inicjatywy URBAN Audit zwrócono uwagę na związek między stopniem urbanizacji a przestępczością. Prawie wszystkie miasta, co do których przeprowadzanie porównań jest możliwe, odznaczają się większym stopniem przestępczości niż wieś. Wskaźnik jest szczególnie wysoki w miastach położonych na północy UE i w stolicach państw. Zgodnie z najnowszymi danymi liczbowymi wskaźnik ten w miastach ciągle rośnie. Polityka strukturalna UE, szczególnie w zakresie dotyczącym rozwoju miast, uwzględnia stopień przestępczości jako kryterium

alokacji funduszy oraz ujmuje współpracę w obszarze przestępczości z policją i wymiarem sprawiedliwości w ramach wytycznych swoich działań.³²

Kolejny przykład dotyczy regionów na południu Włoch, w których w latach 1994–1999 i 2000–2006 zastosowano dwa specjalne programy funduszu EFRR. Miały one na celu walkę z przestępczością, tworzenie bezpieczniejszego środowiska i wzrost zaufania do prawa, pozwalające przełamać błędne koło opóźnionego rozwoju, wysokiego stopnia przestępczości i braku bezpieczeństwa.

Skuteczna walka z przestępczością zorganizowaną, a także z innymi jej formami na terenie Unii nakłada obowiązek kształtowania unijnych środków, które wesprą wysiłki regionów i lokalnych społeczności w walce z głęboko zakorzenioną tradycją przestępczości, spowalniającą rozwój gospodarczy. Szczególnie dotyczy to państw akcesyjnych, w których brak jest środków finansowych niezbędnych do podjęcia efektywnych środków do walki z przestępczością zorganizowaną.

Jak wspomniano wyżej (w części 1), skoordynowane podejście do sprawy jest niezbędne do osiągnięcia integracji imigrantów w społeczeństwie i gospodarce, co oznacza zapewnienie dostępu do edukacji i szkoleń, usług z zakresu ochrony zdrowia i pomocy społecznej, przyzwoitych warunków mieszkaniowych itp.

Postrzeganie wspólnotowej polityki na poziomie regionalnym

Na wniosek Komisji w 28 regionach UE przeprowadzono badania naukowe celem przekonania się, w jaki sposób kierunki polityki Wspólnoty i ich efekty są postrzegane przez tych, którzy są odpowiedzialni za ich wdrażanie. Wyselekcjonowano regiony z prawie wszystkich Państw Członkowskich, Celu 1, jak i innych regionów Celu 2 oraz tych, które nie spełniały warunków przyznania pomocy z funduszy strukturalnych.³³ Rodzaje polityki Wspólnoty, które najbardziej wypuklano w badaniu, objęły WPR, politykę w zakresie konkurencji (pomoc publiczna) i politykę dotyczącą badań i rozwoju. Analizę oparto na danych z każdego regionu, a także na rozmowach z regionalnymi urzędnikami. Należy wspomnieć, że

zaprezentowane poniżej wyniki przedstawiają opinie urzędników, z którymi przeprowadzono rozmowy, i nie są zawsze zbieżne z opinią Komisji. Podczas gdy nie można generalizować wyników badania, wolno jest wysnuć pożyteczne wnioski o postrzeganiu udziału polityki Wspólnoty w osiąganiu gospodarczej i społecznej spójności.

W większości przypadków „polityka Wspólnoty” uważana jest za „finansowanie przez Wspólnotę”, i z reguły zwraca się uwagę na wielkość środków otrzymywanych z WPR, funduszy strukturalnych i pomocy publicznej. Często biorąc pod uwagę inne rodzaje polityki, takie jak ochrona środowiska, koncentrowano się raczej na udziale w niej WPR i funduszy strukturalnych, niż na tej właśnie konkretnej polityce.

W znacznej większości przypadków uznano, że wspólnotowa polityka spójności, szczególnie w postaci funduszy strukturalnych, jest najbardziej dostrzegana i ma największy wpływ na regiony (zob. tabela w cz. 4). Aspekt ten wymaga podkreślenia, jako że polityka spójności nie była tu głównym przedmiotem badań.

W większości przypadków uznano pozytywny wpływ jednolitego rynku oraz unii ekonomicznej i monetarnej. W wielu przypadkach regionów Celu 1 dostrzeżono znacznie mniejsze poparcie dla pozytywnego wpływu jednolitego rynku na konwergencję i spójność. Dostrzeżono jak duże znaczenie mają braki w zakresie regionalnej konkurencyjności, takie jak nieodpowiednie łącza komunikacyjne czy peryferyjny charakter danego obszaru.

W regionach, które przechodzą radykalną restrukturyzację przemysłową (West Midlands, Asturias, Magdeburg i Saarland) dostrzeżono, że ukończenie budowy jednolitego rynku przyspieszyło proces przystosowań strukturalnych, który rozpoczął się wcześniej, wywierając niekorzystny wpływ na sytuację w zakresie zatrudnienia. Jednocześnie dostrzeżono i doceniono rolę, jaką odgrywają fundusze strukturalne towarzyszące odnośnej polityce.

We wszystkich regionach dostrzeżono znaczący wpływ Wspólnej Polityki Rolnej, ale uwagi odnośnie do jej konsekwencji różniły się w zależności od regionu. W regionach, w których rolnictwo odgrywa ważną rolę, doceniono pozytywny wpływ WPR na

warunki życia rolników, na modernizację i dywersyfikację sektora. Z drugiej strony, w regionach typu śródziemnomorskiego i zalesionych uważano, że WPR nie odgrywa tak ważnej roli we wspieraniu upraw, w jakich rolnicy się specjalizują.

Pod tym względem wielu komentatorów w regionach nie należących do Celu 1 (na przykład w West Midlands, Irlandii i Nord-Pas-de-Calais) wskazywało, że środki z WPR zostały przekazane do najlepiej prosperujących gospodarstw i najbardziej rozwiniętych regionów, co może przyczynić się do zwiększenia różnic w obrębie regionie i między regionami.

Drugi filar WPR — rozwój obszarów wiejskich — wydaje się mniej efektywny ze względu na mniejszą wielkość środków finansowych, jakimi dysponuje. Dostrzeżono jednak jego udział w dywersyfikacji obszarów wiejskich. Powszechne były pozytywne uwagi na temat inicjatywy LEADER, jak również partnerstwa na poziomie regionalnym, do którego stwarzała ona zachęty i do którego motywowała.

W wielu obszarach wiejskich (Andalucía, Kentriki Makedonia), badania wykazały zwiększony wpływ na poprawę możliwości dostaw produktów rolnych na rynek miejski. Przyczyniło się do tego połączenie sił FEOGR — sekcji Orientacji i EFRR.

Ogólnie rzecz biorąc, potwierdzono pozytywny wkład włączania względów środowiskowych w ramy polityki rozwoju regionalnego, podobnie jak wymogów bardziej rygorystycznych norm. W niektórych regionach (szczególnie austriackich, szwedzkich i fińskich) normy europejskie postrzegano jednak jako mniej restrykcyjne niż krajowe, a zarazem jako wprowadzające procedury nieodpowiednio dopasowane do warunków regionalnych, a poza tym nazbyt biurokratyczne.

W niemal wszystkich przypadkach podkreślano związek pomiędzy polityką spójności a ochroną środowiska, jak również ich pozytywną synergią. W prawie wszystkich regionach Celu 1 polityka ochrony środowiska postrzegana była jako przedsięwzięcia finansowane raczej z funduszy strukturalnych dotyczących środowiska niż będące wynikiem wspólnotowych dyrektyw lub rozporządzeń. Jednocześnie niektóre regiony wezwały do większego powiązania

polityki ochrony środowiska z WPR (Nord-Pas-de-Calais, Sardegna i Algarve).

Sytuacja dotycząca pomocy państwa była przedmiotem komentarzy przede wszystkim na obszarach poza państwami kohezyjnymi. Ogólnie uważano, że kwoty pomocy nie zawsze idą w parze z istniejącymi dużymi problemami strukturalnymi. W kilku przypadkach postrzegano ją jako skierowaną na wspieranie upadających sektorów, i w niedostatecznym stopniu wspierającą wysiłki na rzecz zmodernizowania zdolności produkcyjnej w danym regionie.

W innym przypadku wystąpiło nieporozumienie wynikające z różnego rodzaju pomocy udzielanej MSP, włączając w to różne mechanizmy finansowe. Uwagę zwróciła również możliwość „efektu granicznego”, jaki pomoc państwa mogła wywołać w stosunku do sąsiadujących ze sobą regionów, jeśli zastosowana zostanie różna intensywność pomocy.

W niektórych regionach dostrzeżono korzyści wynikające z finansowania w ramach programów ramowych z zakresu działalności badawczo-rozwojowej (szczególnie w regionach Wielkiej Brytanii, Niemiec i na greckiej Krii). Podobnie jak w przypadku polityki dotyczącej ochrony środowiska, dostrzeżono tu znaczny efekt synergii polityki w zakresie badań i rozwoju oraz spójności. W większości studiów przypadku, szczególnie z regionów Celu 1, podkreślano znaczenie inwestycji w infrastrukturę badawczo-rozwojową i wyposażenie, finansowanych z funduszy strukturalnych. Jednak w niektórych przypadkach fundusze te wniosły nawet dziesięciokrotnie większy wkład w wydatki na cele regionalne niż dany program ramowy, co ogranicza uznanie roli tego ostatniego na poziomie regionalnym.

W wielu przypadkach wspomniano też o polityce innowacji, szczególnie w regionach Celu 2. Potwierdzono jej udział w dywersyfikacji i modernizacji bazy produkcyjnej, a także poparto obecność regionalnych sieci innowacyjnych.³⁴

- 1 Ważna dla funkcjonowania rynku jest również solidna polityka ochrony konsumenta.
- 2 „*Industrial policy in an enlarged Europe*” [Polityka przemysłowa w rozszerzonej Europie], COM(2002) 714 (wersja ostateczna).
- 3 Dokument urzędowy (tzw. Green Paper) „*Entrepreneurship in Europe*” [Przedsiębiorczość w Europie], COM(2003)27 (wersja ostateczna). Europejska Karta Małych Przedsiębiorstw została uchwalona przez Radę Europejską w Santa Maria da Feira (Portugalia) w dn. 18-19 czerwca 2000 r., zaś przez państwa kandydujące – w słoweńskim Maribor w kwietniu 2002 r. Zob. III Raport nt. wdrażania, COM(2003)21 (wersja ostateczna).
- 4 Zalecenie Komisji z dn. 6 maja 2003 r. C(2003)1422.
- 5 „*Innovation policy: updating the Union’s approach in the context of the Lisbon strategy*” [Polityka w zakresie rozwiązań nowatorskich: aktualizacja unijnej koncepcji w kontekście strategii lisbońskiej], COM(2003) 112 (wersja ostateczna).
- 6 „*eEurope 2005 Action Plan*” [eEurope – Plan Działania na rok 2005], COM(2002) 263 (wersja ostateczna).
- 7 „*Investing in research: an action plan for Europe*” [Inwestycje w badania: plan działań dla Europy], COM(2003) 226 (wersja ostateczna).
- 8 „*Towards a European Research Area*” [Ku Europejskiemu Obszarowi Badań], COM(2000) 6.
- 9 Zob.: <http://www.innovating-regions.org>.
- 10 Regiony wiedzy (KnowREG). Zob. też: <http://www.cordis.lu/era/regions.htm>.
- 11 „Szczegółowy program działań w realizacji celów dotyczących edukacji i systemu szkoleń w Europie” (Dz. Urzędowy UE [OJ] ser. C nr 142 z dn. 14.6.2002).
- 12 Wnioski szczytu Rady Europejskiej w Barcelonie, odbytego w dn. 15-16 marca 2002 r.
- 13 „Edukacja i Szkolenia 2010”: Sukces strategii lisbońskiej zależy od powodzenia pilnych reform” (Projekt wspólnego tymczasowego raportu nt. wdrażania szczegółowego programu działań dla realizacji celów dotyczących edukacji i systemu szkoleń w Europie – COM(2003) 685).
- 14 Wnioski Rady z dn. 25 listopada 2003 r. nt. „Rozwoju kapitału ludzkiego jako spójności społecznej i konkurencyjności w społeczeństwie wiedzy” (Dz.U. UE [OJ] ser. C nr 295 z dn. 5 grudnia 2003 r.).
- 15 Decyzja 1600/2002/WE, Dz.U. UE (OJ) ser. L 242, z dn. 10/9/2002.
- 16 Takich jak ochrona gleby; ochrona i konserwacja środowiska morskiego, zrównoważone zużycie pestycydów, zanieczyszczenie powietrza, środowisko miejskie, zrównoważone zużycie i zarządzanie zasobami, przetwarzanie odpadów (por. Art. 3(4), 1 akapit) Decyzji 1600/2002/WE).
- 17 Światowa Organizacja Zdrowia, „Światowy raport nt. zdrowia za rok 2002”, Genewa 2002.
- 18 Komisja Europejska, „Fundusze strukturalne i ich współdziałanie z Funduszem Spójności: wytyczne dla programów w okresie lat 2000-2006”, EUROP, Luksemburg 1999, oraz „Dalsze wskazówki dla krajów kandydackich”, COM(2003) 110 (wersja ostateczna).
- 19 SEC(2003) 106.
- 20 „Reforma gospodarcza: Raport nt. funkcjonowania produktu wspólnotowego i rynków kapitałowych”, COM(2002)743 (tzw. „Raport z Cardiff”).
- 21 Zaciemnienie we wrześniu 2003 r. we Włoszech zaistniało, gdy zużycie energii było niskie, ale nie z powodu braku wydajności systemu, ani też z powodu jakiegoś wysoobnionego zdarzenia, lecz skutkiem słabości w łańcuchu decyzyjnym i nieodpowiedniej koordynacji europejskiej sieci.
- 22 Decyzja 1254/96/WE.
- 23 Długofalowy program „Inteligentna Energia w Europie” przyjęty przez Radę w listopadzie 2002 roku, alokujący 190 milionów EUR w ciągu czterech lat na promowanie korzystania z energii ze źródeł odnawialnych i osiągnięcie zmniejszenia efektu cieplarnianego, w myśl uzgodnień z Kioto z 1997 r.
- 24 Decyzja nr 1336/97/WE.
- 25 Stanowi to mniej niż 1/2 całości przekazanej pomocy – z wyłączeniem rolnictwa, rybołówstwa i transportu, dla których nie ma podziału kwot wydatkowanych w ramach regionu.
- 26 Zgodnie z Art. 87, par. 3 Traktatu pewnym obszarom przyznano odstępstwo od zasady głoszącej, że pomoc państwa nie przystaje do zasad wspólnego rynku. Punkt (a) tego paragrafu stanowi, że pomoc mająca na celu stworzenie zachęty do rozwoju gospodarczego w regionach, w których poziom życia jest nieporównywalnie niski lub jest wysokie bezrobocie, może być uważana za zgodną z zasadami wspólnego rynku.
- 27 W 2000 roku status regionu Lisboa e Vale do Tejo zmieniono z „A” na „C”. Ponieważ dostępne obecnie dane nie pozwalają na wyróżnienie tych dwóch okresów, pomoc dla tego regionu jest dalej zaliczana do rodzaju „A”. W państwach objętych polityką spójności pewne rodzaje pomocy nie są przeznaczone na konkretny region, ale dla całego państwa.
- 28 Art. 87, par. 3, punkt c stanowi, że pomoc przeznaczona na wsparcie rozwoju szczególnych działań lub regionów gospodarczych może być uważana za zgodną z zasadami wspólnego rynku, dopóki nie zniekształca ona warunków prowadzenia działalności handlowej w zakresie, który jest sprzeczny ze wspólnym interesem.
- 29 Dane dotyczące pomocy publicznej nie są dostępne dla regionów poniżej poziomu NUTS II, nie jest jednak problemem dokonanie pomiaru pomocy dla regionów typu „A”, które obejmują wszystkie regiony NUTS I czy NUTS II. Są zatem regiony, które są wspierane w całości – jak Berlin, lub częściowo – jak Bawaria (niem. Bayern).
- 30 Dz.U. UE (OJ) ser. L nr 337 z dn. 13.2.2002.
- 31 Źródła: Roczny raport Europolu, raporty Transparency International o korupcji w wymiarze globalnym, raporty Banku Światowego.
- 32 Towards an urban agenda in the European Union [W stronę planu działań dla miast w Unii Europejskiej], COM(1997) 197 (wersja ostateczna).
- 33 Regiony objęte badaniem to: Hainaut w Belgii, Oberbayern, Saarland i Magdeburg w Niemczech, Kentriki Makedonia i Kriti w Grecji, Asturia, Katalonia (Cataluña) i Andaluzja (Andalucía) w Hiszpanii, Bretania (Bretagne), Nord-Pas-de-Calais i Limousin we Francji, Order, irlandzkie regiony: Border, Midland, Western oraz Southern and Eastern, Kampania, Toskania i Sardynia (Campania, Toscana, Sardegna) we Włoszech, Flevoland w Holandii, Steiermark w Austrii, Algarve i Acores w Portugalii, Ita-Suomi i Esteta-Duomi w Finlandii, Norra Mellansverige i Ovre Norrland w Szwecji, oraz w Wielkiej Brytanii: West Midlands, Highlands & Islands oraz Irlandia Północna (Northern Ireland).

- 34 Kolejne wnioski dotyczące tych zagadnień zob. w: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, *Opinia rozpoznawcza nt. Wkładu innych kierunków polityki Wspólnoty w spójność gospodarczą i społeczną*, wrzesień 2003; opracowaniem tym objęto WPR, politykę gospodarczą w formie Paktu Stabilizacji i Rozwoju, politykę w zakresie konkurencji, rynku wewnętrznego, edukacji i szkoleń zawodowych.

