



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.5.2005
KOM(2005) 192 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI

Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności

{SEC(2005)632}

SPIS TREŚCI

Wprowadzenie.....	3
1. DYSPROPORCJE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE W ROZSZERZONEJ UE	3
1.1. Poziomy dysproporcji	4
1.1.1. PKB: wzrost różnic w następstwie rozszerzenia.....	4
1.1.2. PKB w regionach	4
1.1.3. Stopy zatrudnienia: potrzeba poczynienia większych postępów	4
1.1.4. Wydajność: ostatnio osiągnięte postępy	5
1.2. Tendencje w dysproporcjach.....	5
2. Polityka spójności UE oraz strategia lizbońska w okresie 2000-2006	7
2.1. Fundusze strukturalne i strategia lizbońska: pokrywające się cele.....	7
2.2. Przegląd śródkresowy: szansa na dokonanie dostosowań	8
2.3. Polityka spójności w nowych Państwach Członkowskich: udany start.....	9
2.4. Dodatkowość.....	10
3. Przyszłość polityki spójności oraz agendy na rzecz wzrostu i zatrudnienia.....	10
3.1. Opinie innych instytucji i organów UE.....	10
3.2. Wydarzenia dotyczące polityki spójności: szeroka mobilizacja kluczowych podmiotów	11
3.3. Wiosenny szczyt Rady Europejskiej: regiony w sercu procesu lizbońskiego	11
3.4. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013	12

KOMUNIKAT KOMISJI

Trzecie sprawozdanie okresowe na temat spójności: W kierunku nowego partnerstwa na rzecz wzrostu, zatrudnienia i spójności

WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie okresowe przedstawia zaktualizowane dane dotyczące sytuacji i tendencji, pojawiających się w regionach od czasu publikacji trzeciego raportu na temat spójności w lutym 2004 r. Zajmuje się ono także kilkoma ważnymi zagadnieniami z dziedziny europejskiej polityki regionalnej i polityki spójności, wynikającymi z przeglądów śródkresowych funduszy strukturalnych.

Znaczenie trzeciego raportu na temat spójności polega na określeniu w nim głównych zasad reformy unijnej polityki regionalnej i polityki spójności na lata 2007-2013. Kolejnymi krokami było przedstawienie w lipcu 2004 r. wniosków legislacyjnych, które są obecnie przedmiotem dyskusji w Radzie i Parlamencie Europejskim.

Okres czasu, który nastąpił po przyjęciu trzeciego raportu na temat spójności został naznaczony dwoma ważnymi, z punktu widzenia polityki spójności, wydarzeniami. Po pierwsze, historyczne rozszerzenie z maja 2004 r., które zwiększyło liczbę Państw Członkowskich Unii z 15 do 25, podkreśliło kluczową rolę, jaką odgrywa polityka spójności w procesie integracji europejskiej, wspierając tworzenie nowych możliwości na całym terytorium UE. Po drugie w marcu 2005 r., w oparciu o wniosek Komisji, będący następstwem zróżnicowanych wyników przeglądu śródkresowego, Rada Europejska zainicjowała strategię wzrostu i zatrudnienia mającą na celu „ożywienie” agendy lizbońskiej. Jak przedstawiono to w niniejszym sprawozdaniu, tematyka integracji, wzrostu i zatrudnienia, na którą kładzie nacisk wspomniana strategia, jest bardzo istotna dla proponowanej reformy polityki spójności, jako że weszliśmy w ostatnią fazę negocjacji.

1. DYSPROPORCJE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE W ROZSZERZONEJ UE

Zgodnie z art. 158 Traktatu podstawowym celem polityki spójności jest zmniejszenie dysproporcji w poziomach rozwoju poszczególnych regionów. Ostatnie rozszerzenie do 25 Państw Członkowskich oraz zaplanowane na 2007 r. przystąpienie Bułgarii i Rumunii znacznie zwiększyło istniejące dysproporcje na obszarze UE. W nowych Państwach Członkowskich poziom dochodu per capita oraz stopa zatrudnienia są wyraźnie niższe w stosunku do innych członków UE. Jednocześnie w ostatnich latach wykazują one znaczną dynamikę, osiągając wysokie stopy wzrostu zarówno PKB, jak i wydajności, dzięki czemu istniejące różnice ulegają zmniejszeniu. Kolejna sekcja przedstawia zaktualizowaną analizę poziomów i tendencji istniejących dysproporcji.

1.1. Poziomy dysproporcji

1.1.1. PKB: wzrost różnic w następstwie rozszerzenia

Dysproporcje w PKB per capita między 25 Państwami Członkowskimi są znaczne. W 2003 r. poziom PKB per capita (mierzony parytetem siły nabywczej) kształtował się od 41 % średniej UE na Łotwie do 215 % w Luksemburgu. Pod tym względem Irlandia jest drugim z kolei najbogatszym krajem z PKB kształtującym się na poziomie 132 % średniej UE. We wszystkich nowych Państwach Członkowskich PKB per capita kształtuje się na poziomie poniżej 90 % średniej dla UE-25, a w Polsce, na Łotwie, Litwie i w Estonii, jak również w Rumunii i Bułgarii poniżej połowy tego poziomu.

1.1.2. PKB w regionach

W 2002 r., ostatnim roku, dla którego dostępne są dane regionalne, poziom PKB per capita kształtował się na poziomie od 189 % średniej dla UE-25 w 10 najbogatszych regionach do 36 % w 10 najuboższych regionach. Ponad jedna czwarta ludności UE żyje w 64 regionach, gdzie PKB per capita jest niższy od 75 % średniej unijnej. W nowych Państwach Członkowskich sytuacja ta dotyczy 90 % ich ludności, a wyjątkami są tu regiony Pragi, Bratysławy, Budapesztu, Cypru i Słowenii. W UE-15 odnosi się to jedynie do 13 % ludności. Wśród UE-15 regiony o niskim dochodzie są skupione geograficznie w południowej Grecji, Portugalii, południowych częściach Hiszpanii i Włoch, jak również w nowych krajach związkowych Niemiec.

Średni unijny PKB per capita zmniejszył się znacznie wraz z rozszerzeniem o dziesięć względnie uboższych nowych Państw Członkowskich. Dla niektórych regionów oznaczało to znalezienie się powyżej progu 75 % średniej dla UE-25, pomimo że pozostają one poniżej 75 % średniej dla UE-15. Około 3,5 % ludności UE żyje w takich regionach. Dalsze 4 % żyje w regionach, gdzie PKB per capita był niższy od 75 % średniej dla UE-15 w okresie 2000-2006, ale które przekroczyły ten próg niezależnie od rozszerzenia.

1.1.3. Stopy zatrudnienia: potrzeba poczynienia większych postępów

Ogólnie rzecz biorąc, stopy zatrudnienia w Państwach Członkowskich pozostają poniżej celu 70 % ustalonego w strategii lizbońskiej, który powinien zostać osiągnięty do 2010 r. (bądź też celu 67 % w 2005 r.), osiągając średnią 62,9 % dla UE-25 w 2003 r. Tylko w czterech Państwach Członkowskich – Danii, Szwecji, Niderlandach i w Zjednoczonym Królestwie – stopy te osiągają 70 %, podczas gdy w Polsce wynosi ona 51,2 %. Potrzeba mniej więcej 22 milionów dodatkowych miejsc pracy, by zrealizować cel 70 %. W nowych Państwach Członkowskich zatrudnienie musiałoby wzrosnąć o jedną czwartą, by osiągnąć 70 %, co odpowiada 7 milionom miejsc pracy.

Na poziomie regionalnym sytuacja jest znów jeszcze bardziej zróżnicowana niż na poziomie krajowym. Jedynie jedna czwarta ludności UE-25 mieszka w regionach, gdzie cel 70 % stopy zatrudnienia został już osiągnięty – a w związku z tym w 200 z 254 regionów Unii kształtuje się ona poniżej stopy docelowej. Prawie 15 % ludności żyje w regionach, w których stopa ta jest niższa niż 55 %. Są to w głównej mierze nowe Państwa Członkowskie oraz południowe regiony Hiszpanii i Włoch.

Stopy zatrudnienia są niskie w większości najuboższych regionów. Stopy zatrudnienia powyżej średniej odnotowuje się jedynie w kilku regionach o PKB per capita poniżej 75 %

średniej. Są one na ogół wyższe w bogatszych regionach, chociaż niektóre z nich wciąż charakteryzują się niskimi stopami zatrudnienia (jak np. północne Włochy).

1.1.4. Wydajność: ostatnio osiągnięte postępy

Różnice w wydajności pomiędzy Państwami Członkowskimi są bardziej wyraźne niż w przypadku stopy zatrudnienia. Międzynarodowe porównania wydajności (mierzone w PKB na zatrudnionego) zwykle wykorzystują bieżące kursy wymiany, jako że bardziej adekwatnie odzwierciedlają one sytuację konkurencyjną. Pod tym względem różnice pomiędzy Państwami Członkowskimi są alarmujące – poniżej 30 % średniej dla UE-25 w Polsce i trzech państwach bałtyckich, wobec ponad 150 % w Luksemburgu i Irlandii. Dziesięciu nowych członków znajduje się na końcu skali z dala od innych; wydajność we wszystkich krajach UE-15, z wyjątkiem Portugalii, przekracza wydajność we wszystkich nowych Państwach Członkowskich. Z tego względu, pomimo znacznego wzrostu wydajności w ostatnich latach, konieczne będzie utrzymanie wzrostu zarówno wydajności, jak i zatrudnienia dla osiągnięcia konwergencji.

Różnice w wydajności wyrażone w SSN są bardziej ograniczone (dostosowania z użyciem SSN są powszechną praktyką dla porównania danych na temat PKB, by lepiej odzwierciedlić poziom życia w sytuacji, gdy mamy do czynienia z różnymi poziomami cen w poszczególnych krajach).

Na szczeblu regionalnym wyższe regionalne poziomy wydajności związane są z wyższym poziomem PKB, co podkreśla kluczowe znaczenie tej zmiennej dla wyników osiąganych przez gospodarkę (dane te nie biorą pod uwagę regionów Niderlandów i Portugalii). W odniesieniu do stopy zatrudnienia związek z PKB jest słabszy, chociaż niepodważalne jest dodatnie powiązanie tych dwóch zmiennych. Wahania poziomów wydajności wokół średniej unijnej są większe niż wahania stóp zatrudnienia – wydajność kształtowała się poniżej 25 % średniej w 15 regionach, a nawet poniżej 20 % w dwóch regionach. Na drugim końcu skali wydajność przekracza średnią UE w przeważającej większości regionów, w których to samo dotyczy PKB.

1.2. Tendencje w dysproporcjach

Od połowy lat 90. wzrost odnotowywany przez UE (niewiele ponad 2 % rocznie) jest niezadowolający, chociaż w Irlandii, Luksemburgu, Grecji, Finlandii i Hiszpanii stopa wzrostu z łatwością przekroczyła ten poziom. Na średnią stopę wzrostu wpłynęły względnie słabe wyniki dużych gospodarek Unii, tj. Włoch i Niemiec. Gospodarki nowych Państw Członkowskich jednakże rozwijają się w szybszym tempie, osiągając 6 % rocznie w państwach bałtyckich.

Wysoki wzrost w nowych Państwach Członkowskich jest związany z wysokim tempem wzrostu wydajności, któremu zwykle towarzyszył, w najgorszym przypadku, spadek zatrudnienia lub w najlepszym razie jedynie bardzo ograniczony wzrost zatrudnienia. Taka sytuacja jest odzwierciedleniem procesu restrukturyzacji, podnoszenia całkowitej wydajności, bez wzrostu zatrudnienia w krótkim okresie czasu. Stąd względnie wysokie stopy bezrobocia często występują łącznie ze spadkiem stóp zatrudnienia (w szczególności w Polsce, Republice Czeskiej i na Słowacji).

Z drugiej strony względnie duży wzrost zatrudnienia osiągnęły Irlandia i Luksemburg, a w mniejszym zakresie Hiszpania, Niemcy i Finlandia, gdzie odnotowano wzrost zarówno zatrudnienia, jak i wydajności.

Regiony o najwyższym wzroście PKB (w okresie 1995-2002) skupiają się w państwach o wysokiej stopie wzrostu, takich jak Irlandia, państwa bałtyckie, Słowacja i Polska. Regiony o niskiej stopie wzrostu znajdują się w Niemczech i we Włoszech. Jednakże w obrębie większości krajów regionalne stopy wzrostu wykazują znaczne różnice; jest to wyraźnie widoczne w odniesieniu do nowych Państw Członkowskich, jak również krajów takich jak Zjednoczone Królestwo i Finlandia. W Niemczech niski wzrost na poziomie krajowym również przypisano znacznym dysproporcjom regionalnym. We Włoszech wzrost był prawie jednakowo niski we wszystkich regionach.

Ogólnie rzecz biorąc, dysproporcje w UE zmniejszają się począwszy od 1995 r. Tendencja ta była wyraźniejsza z punktu widzenia krajów niż regionów, gdyż w niektórych Państwach Członkowskich wewnętrzne dysproporcje regionalne powiększyły się.

Dysproporcje w PKB per capita między Państwami Członkowskimi pozostają znaczne, a w wielu nowych Państwach Członkowskich konieczny będzie wysoki wzrost utrzymujący się przez okres dłuższy niż jedno pokolenie, żeby istotnie zmniejszyć istniejącą przepaść. Proces ten został już zapoczątkowany, jako że dzięki wysokim stopom wzrostu względna sytuacja najuboższych krajów poprawiła się od 1995 r. W rezultacie sumaryczne wskaźniki różnic w PKB per capita wykazały spadek¹.

Dysproporcje regionalne są większe od krajowych, ale także one zmniejszają się². Podczas gdy wzrost był ogólnie rzecz biorąc wyższy w wielu najuboższych regionach, warto zauważyć, że również najbogatsze regiony dobrze sobie radziły w tym okresie. Stąd udział zarówno najuboższych, jak i najbogatszych regionów w całkowitym PKB wzrósł w tym okresie.

10 % ludności UE-25 mieszkającej w regionach najuboższych można przypisać 2,2 % całkowitego PKB w 2002 r., w porównaniu z 1,5 % w 1995 r. Natomiast 10 % ludności z regionów najbogatszych można przypisać 18,3 % PKB w 2002 r., który to udział wzrósł z 18 % od 1995 r. Stąd w rozpatrywanym okresie stosunek pomiędzy udziałem w PKB, odpowiednio, najbardziej i najmniej bogatych regionów spadł z 12 do 8,5.

Dokonując analizy wzrostu pomiędzy 1995 r. i 2001 r. z punktu widzenia jego składowych – wydajności i zatrudnienia, można zauważyć, że główną siłą napędową dla osiągnięcia dobrych wyników gospodarczych była wydajność. Wzrost zatrudnienia jest również wyraźnie dodatnio powiązany ze wzrostem PKB, ale związek ten jest mniej systematyczny, niż możnaby oczekiwać. Częściowo odzwierciedla to niski wzrost zatrudnienia osiągnięty przez cechujące się wysokim wzrostem regiony, zwłaszcza w nowych Państwach Członkowskich, a szczególnie w trzech państwach bałtyckich i na Słowacji, ale także w niektórych regionach Grecji. Może to wskazywać na określony etap procesu rozwoju i restrukturyzacji.

¹ Na przykład błąd standardowy dla 25 Państw Członkowskich UE zmniejszył się z 22,8 w 1995 r. do 18,1 w 2003 r.

² Błąd standardowy w 2002 r. wynosił 27,3; wartość ta jest jednak niższa niż 29,3 dla roku 1995.

Porównywalny obraz wewnętrznych dysproporcji w obrębie Państw Członkowskich można sporządzić wykorzystując takie samo podejście obliczeniowe. Porównywanie udziałów w krajowym PKB regionów, w których mieszka 20 % ludności, znacznie ogranicza problemy z porównywalnością, wynikające z różnej ilości i rozmiarów poszczególnych regionów w Państwach Członkowskich. W analizie tej uwzględniono cztery nowe Państwa Członkowskie.

Z tego punktu widzenia największe dysproporcje zauważa się na Węgrzech, gdzie najbogatsze 20 % ludności regionalnej przyczynia się 2,6 raza więcej do PKB niż ludność z regionów najuboższych. Wielkość ta wzrosła również najbardziej na Węgrzech od 1995 r. Republika Czeska, Słowacja, Zjednoczone Królestwo i Belgia wykazują także wysoki stopień wewnętrznych dysproporcji, podczas gdy z mniejszymi różnicami mamy do czynienia w Grecji, Niemczech, Niderlandach, Finlandii i Szwecji.

Włochy są jedynym krajem, gdzie wskaźnik ten spadł widocznie na przestrzeni czasu, chociaż Hiszpania i Austria wykazują również minimalny spadek. Poza Węgrami wewnętrzne dysproporcje wzrosły znacznie w dwóch z trzech pozostałych nowych Państw Członkowskich, z wyjątkiem Słowacji, jak również w Zjednoczonym Królestwie i Szwecji (choć w stosunkowo niższym stopniu w tym ostatnim). Ogólnie rzecz biorąc nie jest czymś niezwykłym dla gospodarek „nadrabiających zaległości” doświadczanie wzrostu dysproporcji wewnętrznych, co odzwierciedla początkowe geograficzne koncentrowanie się wzrostu w niektórych regionach, po którym na późniejszym etapie nastąpi bardziej równomierny schemat wzrostu.

Należy również zauważyć, że dysproporcje w UE między obszarami miejskimi i wiejskimi wzrosły ogólnie rzecz biorąc w wyniku rozszerzenia.

Dominujące w UE dysproporcje dowodzą dostatecznie potrzeby aktywnej polityki spójności. Jednocześnie nacisk kładziony przez proponowaną reformę polityki spójności i polityki rozwoju obszarów wiejskich na kwestie zatrudnienia i wzrostu jest wyjątkowo istotny w obecnym kontekście politycznym. Powinna ona pomóc zaradzić niewłaściwemu wdrożeniu strategii lizbońskiej, które osłabiło zdolność reakcji Unii na rzecz wzrostu PKB i zatrudnienia. W ramach proponowanej reformy utrzymana zostaje aktywna polityka spójności dotycząca nie tylko najbiedniejszych regionów, w celu zapewnienia bodźca dla strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Te środki polityczne skorzystają nie tylko z bodźca finansowego, ale również większego impulsu politycznego na szczeblu lokalnym.

2. POLITYKA SPÓJNOŚCI UE ORAZ STRATEGIA LIZBOŃSKA W OKRESIE 2000-2006

2.1. Fundusze strukturalne i strategia lizbońska³: pokrywające się cele

Ostania ocena⁴ zaakcentowała podobieństwa między strategią lizbońską przyjętą w 2000 r. a priorytetowymi wydatkami z zakresu polityki spójności. Z analizy wynika, że udział wsparcia ze strony funduszy strukturalnych na rzecz inwestycji „lizbońskich” w ocenianych programach często przekracza 50 %. Stopień przystawiania wydaje się być znacznie wyższy we względnie bogatszych regionach, podczas gdy w regionach mniej rozwiniętych jest niższy. Obraz ten ulega zmianie, gdy weźmie się pod uwagę inwestycje w dziedzinie transportu i

³ Rada Europejska w Göteborgu z 2001 r. włączyła do tych celów wymiar środowiskowy.

⁴ „Ocena tematyczna wkładu funduszy strukturalnych w realizację strategii lizbońskiej” opublikowana przez Duński Instytut Technologii, luty 2005 r.

energii, będące częścią „nowej” strategii lizbońskiej przyjętej w marcu 2005 r. przez Państwa Członkowskie w oparciu o zaproponowaną przez Komisję agendę na rzecz wzrostu i zatrudnienia (patrz sekcja 3.3).

W odniesieniu do zarządzania zdecentralizowany system wykorzystania funduszy strukturalnych uznano za umożliwiający zaistnienie większej synergii między ogólnymi celami polityki określonymi na poziomie unijnym, jak np. strategia lizbońska, a specyficznymi potrzebami i warunkami pojawiającymi się w regionach. Ponadto polityka spójności i jej liczni aktorzy jest zdolna wzmocnić w regionach poczucie odpowiedzialności za strategię lizbońską i zarządzać złożonymi zadaniami na rzecz rozwoju w różnych warunkach występujących w terenie.

Główne zalecenia, które zawierała ocena, są następujące:

- Tematyczne skoncentrowanie się na specyficznych priorytetach w celu wywołania bezpośredniego pozytywnego oddziaływania na konkurencyjność regionalną.
- Wymiana doświadczeń w celu promowania politycznego uczenia się między regionami, jako skutecznego sposobu wspierania tworzenia regionalnych systemów innowacyjnych. Badanie podkreśla, że takie polityczne uczenie się nie dokonuje się automatycznie, ale musi zostać aktywnie zorganizowane.

2.2. Przegląd śródkresowy: szansa na dokonanie dostosowań

W roku 2004 zakończono proces śródkresowego przeglądu funduszy strukturalnych dla UE-15 w obecnym okresie programowania, który obejmował przyznanie rezerwy wykonawczej w następstwie ocen śródkresowych przeprowadzonych w 2003 r. Oceny śródkresowe zostały przeprowadzone w ramach kompetencji organu zarządzającego, ale we współpracy z władzami krajowymi i Komisją. Proces ten składał się z dwóch etapów:

- (1) Oceny śródkresowe. Ocena wkładu funduszy strukturalnych w osiągnięciu celów lizbońskich wydawała się wskazywać, że inwestycje są przeważnie kierowane do sektorów istotnych z punktu widzenia osiągnięcia celów strategii lizbońskiej.
- (2) Przyznanie rezerwy wykonawczej. Rezerwa wykonawcza stanowi nowość w okresie programowania 2000-2006. Ponad 8 mld EUR dotyczących wszystkich Celów zostało przyznanych przez Komisję, w ścisłej współpracy z Państwami Członkowskimi, satysfakcjonującym programom lub priorytetom.

Przegląd śródkresowy zapewnił możliwość dostosowania różnych programów, uwzględniając zmiany sytuacji społeczno-gospodarczej lub rynku pracy. Doprowadziło to do zmian jakościowych w licznych obszarach priorytetowych i umożliwiło lepsze przyczynienie się do priorytetów zmienionej Europejskiej Strategii Zatrudnienia oraz do osiągnięcia zamierzeń strategii lizbońskiej, uwzględniając doświadczenie zdobyte w trakcie bieżącego okresu programowania i specyfikę każdego Państwa Członkowskiego.

Wiele Państw Członkowskich wykorzystało rezerwę wykonawczą na wzmocnienie wsparcia na rzecz gospodarki opartej na wiedzy poprzez współpracę instytutów badawczych i przedsiębiorstw, rozwój zgrupowań przedsiębiorstw i ośrodków badawczych, inwestycje w zakresie szerokopasmowego dostępu, rozwój regionalnych strategii innowacyjnych oraz szkolenie pracowników naukowych, jak również projekty z zakresu badań stosowanych.

Rezerwa wykonawcza została wykorzystana na wsparcie przedsiębiorczości poprzez przyznawanie pomocy na rozpoczęcie działalności, na rzecz małych i innowacyjnych przedsiębiorstw, rozwój parków biznesu, wsparcie w zakresie doradztwa oraz wprowadzenie w kilku Państwach Członkowskich środków na finansowanie kapitału ryzyka.

Środki wspierające wzrost gospodarczy i konkurencyjność wydają się być wzmocnione zwłaszcza w zakresie Celu 2, podczas gdy edukacja i szkolenie zawodowe pozostają nadal ważnym aspektem większości programów w ramach Celu 1 i 2. Programy z zakresu Celu 1 w dalszym ciągu ukierunkowane są na tradycyjne projekty z zakresu transportu i innej infrastruktury, chociaż w kilku Państwach Członkowskich, w których obszary objęte Celem 1 są duże wydaje się, że większy nacisk położono na badania i innowacje.

W ramach Celu 3 początkowe strategie zostały uznane za wciąż ważne podczas uwzględniania zmienionej Europejskiej Strategii Zatrudnienia i zaleceń z dziedziny zatrudnienia. Większość zmian miała na celu uproszczenie programów, zwiększenie elastyczności w reagowaniu na wyzwania społeczno-gospodarcze oraz uwzględnienie istniejących potrzeb.

2.3. Polityka spójności w nowych Państwach Członkowskich: udany start

W czerwcu 2004 r. Komisja Europejska przyjęła formalnie program określający strategię, jakie będą wsparte przez fundusze strukturalne dla dziesięciu nowych Państw Członkowskich. Łącznie ze środkami z Funduszu Spójności, fundusze strukturalne wynoszą ponad 24 mld EUR, dostępnych z europejskiego budżetu dla 10 nowych Państw Członkowskich w latach 2004-2006, z czego ponad jedna trzecia (8,5 mld EUR) została przyznana na Fundusz Spójności. W ten sposób Fundusz Spójności zwiększył swoje znaczenie (z prawie jednej dziesiątej łącznej pomocy strukturalnej do jednej trzeciej). Dla poszczególnych Państw Członkowskich, jak Cypr, Estonia, Łotwa czy Słowenia, pomoc z Funduszu Spójności stanowi niemal połowę całej pomocy strukturalnej.

Fundusze wesprą nie tylko inwestycje w rozwój gospodarczy i społeczny, lecz również środki pomocy technicznej dla wzmocnienia zdolności administracyjnej. Programy w nowych Państwach Członkowskich zawierają szereg priorytetów uwzględniających różne okoliczności, w tym środki mające na celu poprawę konkurencyjności w przedsiębiorczości i rozwoju zasobów ludzkich, podstawowej infrastruktury i warunków środowiska naturalnego, jak również rozwoju obszarów wiejskich i/lub rybołówstwa. Polityki dotyczące obszarów wiejskich realizują cele spójności terytorialnej i cele lizbońskie.

Europejski Fundusz Społeczny udziela wsparcia wszystkim nowym Państwom Członkowskim w celu sprostania wyzwaniom związanym z rynkiem pracy i zatrudnieniem, zgodnie z Europejską Strategią Zatrudnienia. Problemy związane z rynkiem pracy, które każde nowe Państwo Członkowskie musi rozwiązać, aby czynić postępy w kierunku celów UE w zakresie zatrudnienia, zostały już wcześniej określone we wspólnych dokumentach oceny polityk zatrudnienia (WDO). Europejski Fundusz Społeczny przekłada priorytety określone w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia na konkretne priorytety i środki finansowania, w tym środki na integrację społeczną. Priorytety zakładają głównie: zwiększenie zatrudnienia i podaży siły roboczej, dostosowanie kwalifikacji do zmieniającego się rynku pracy oraz zapewnienie, aby funkcjonowanie rynku pracy wspierało trwającą restrukturyzację gospodarki.

2.4. Dodatkowość

Istotą zasady dodatkowości jest zapewnienie, aby fundusze strukturalne były uzupełnieniem, a nie substytutem, krajowych działań na rzecz promowania spójności gospodarczej i społecznej. Średni roczny poziom publicznych wydatków na cele strukturalne w wartościach rzeczywistych powinien być co najmniej równy ustanowionemu poziomowi podstawowemu.

Średniookresowa weryfikacja dodatkowości za okres 2000-2002 została ukończona dla UE-15 w 2004 r. Na trzynastu Państwach Członkowskich objętych przynajmniej częściowo Celem 1 dziewięć przestrzegało tej zasady, podczas gdy cztery Państwa Członkowskie jej nie przestrzegały (Niemcy, Francja, Irlandia i Włochy). W szczególności państwa, takie jak Zjednoczone Królestwo czy Grecja przekroczyły nawet swoje założenia w zakresie wydatków. Niemcy i Włochy, z najwyższymi kwotami wydatków publicznych, nie zrealizowały swych celów w tym zakresie z powodu pogarszających się warunków makroekonomicznych, które doprowadziły do niższej niż oczekiwano wielkości inwestycji publicznych. Jednakże, w celu przestrzegania kryteriów dodatkowości, wspomniane dwa państwa, jak również Francja i Irlandia, będą musiały zrównać swe publiczne wydatki strukturalne w pozostałych latach okresu programowania z poziomami wymaganymi przez art. 11 ogólnego rozporządzenia o funduszach strukturalnych. Ogólnie fundusze strukturalne mają znaczący efekt dźwigni przy utrzymywaniu wysokiego poziomu inwestycji publicznych, zgodnego z ich wysiłkami zapewnienia zdrowych finansów publicznych.

Dziewięć nowych Państw Członkowskich kwalifikujących się do Celu 1 (Cypr został zakwalifikowany do Celu 2) zakończyło zadanie ex-ante pod koniec 2003 r. Wyniki wykazały, że w kolejnym okresie krajowe wydatki strukturalne będą utrzymane na tym samym poziomie lub nawet zostaną zwiększone. Ponieważ nie było odpowiednich danych z poprzedniego okresu do wykorzystania jako poziom podstawowy publicznych wydatków strukturalnych, posłużono się danymi z ostatnich lat, za które znane były rezultaty. Dzięki temu odtworzono docelową wielkość poziomu podstawowego dla publicznych wydatków strukturalnych w latach 2004-2006. Wyzwaniem w nadchodzącym okresie będzie zapewnienie utrzymania schematu wydatków w praktyce.

3. PRZYSZŁOŚĆ POLITYKI SPÓJNOŚCI ORAZ AGENDY NA RZECZ WZROSTU I ZATRUDNIENIA

Po opublikowaniu w lutym 2004 r. trzeciego raportu na temat spójności oraz proponowanych rozporządzeń dotyczących funduszy strukturalnych i instrumentów w lipcu debata na temat reformy polityki spójności po 2006 r. stała się w ostatnim roku wyraźniejsza i intensywniejsza. Dodatkowego impulsu dodało debacie zatwierdzenie przez Radę Europejską w marcu 2005 r. wniosków Komisji dotyczących wznowienia strategii lizbońskiej.

3.1. Opinie innych instytucji i organów UE

W 2005 r. dyskusja na temat głównego elementu wniosków legislacyjnych Komisji w sprawie reformy polityki spójności miała miejsce w Parlamencie Europejskim, Komitecie Regionów oraz Europejskim Komitecie Ekonomiczno-Społecznym. Dyskusja w Parlamencie Europejskim wykazała szerokie poparcie dla wniosków Komisji. Parlament Europejski przeprowadził również gruntowną analizę perspektyw finansowych na lata 2007-2013, w szczególności przez sprawozdanie Komisji tymczasowej ds. wyzwań politycznych i środków budżetowych rozszerzonej Unii w latach 2007-2013, której głównym zadaniem jest określenie

priorytetów politycznych PE dla przyszłych perspektyw finansowych. Komisja ta podkreśliła potrzebę wyposażenia rozszerzonej Unii Europejskiej w środki zapewnienia spójności społecznej i terytorialnej jak również wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Komisja Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego (REGI) również aktywnie uczestniczyła w tworzeniu kilkunastu sprawozdań na temat wniosków Komisji dotyczących rozporządzenia ogólnego oraz rozporządzeń dotyczących EFRR, EFS i Funduszu Spójności.

Opinie Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego były również pozytywne, w szczególności w odniesieniu do potrzeby utrzymania na poziomie europejskim pakietu finansowego odpowiedniego dla funduszy strukturalnych oraz polityki strukturalnej, sprzeciwiając się tym samym żądaniom jej zrenacjonalizowania. Z zadowoleniem przyjęto też zauważalne we wnioskach Komisji wzmocnienie spójności między polityką spójności a strategią lizbońską.

3.2. Wydarzenia dotyczące polityki spójności: szeroka mobilizacja kluczowych podmiotów

Wnioski Komisji były dyskutowane i zyskały szerokie poparcie w licznych debatach organizowanych na poziomie europejskim, krajowym i regionalnym. Wszyscy uczestnicy przyczyniali się do wysokiego poziomu debat, które jesienią 2004 r. stały się jeszcze intensywniejsze na poziomie instytucji UE. Komisja Europejska ułatwiała toczącą się debatę podejmując liczne działania i organizując wydarzenia, z których kilka przedstawiono w skrócie poniżej. To podejście zapewniło przejrzystą i ożywioną debatę, co było doceniane przez wszystkie uczestniczące strony przez cały czas trwania procesu.

Szczegółowe informacje nt. głównych wydarzeń są podane w załączniku (Tabela 7).

3.3. Wiosenny szczyt Rady Europejskiej: regiony w sercu procesu lizbońskiego

Jak wspomniano powyżej, wiosenny szczyt Rady Europejskiej, który odbył się w dniach 22-23 marca 2005 r., wydał kilkanaście kluczowych zaleceń w sprawie wznowienia strategii lizbońskiej w zakresie jej agendy na rzecz wzrostu i zatrudnienia. Była to również przełomowa okazja dla polityki spójności UE, z uwagi na wyraźne zaaprobowanie na najwyższym szczeblu politycznym jej znaczenia, jako instrumentu osiągnięcia strategii lizbońskiej.

Z konkluzji wiosennego szczytu Rady Europejskiej wyłania się określona liczba kluczowych punktów. Po pierwsze, szczyt zalecił, aby UE zmobilizowała właściwe środki krajowe i wspólnotowe, w tym politykę spójności, w trzech wymiarach strategii: gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Po drugie, wezwał podmioty regionalne i lokalne, między innymi, do większego zaangażowania w strategię i aktywnego uczestnictwa w osiąganiu celów lizbońskich. Wiosenny szczyt Rady Europejskiej stwierdził, że niezbędne są bieguny innowacji oraz partnerstwa na poziomie regionalnym i lokalnym w dziedzinach, takich jak innowacje, wsparcie dla MŚP czy dostęp do finansowania kapitału ryzyka, nowopowstające przedsiębiorstwa działające w zakresie wysokich technologii. Wiosenny szczyt Rady Europejskiej wezwał również do większej synergii między funduszami wspólnotowymi a EBI w projektach dotyczących badań i rozwoju.

Czwartym zaleceniem było to, aby redukcji ogólnego poziomu pomocy państwa towarzyszyło jej przesunięcie na rzecz niektórych horyzontalnych celów takich jak badania, innowacje, społeczeństwo informacyjne o charakterze integrującym oraz kapitał ludzki, pozwalających

na wyższy stopień inwestycji i zmniejszenie dysproporcji zgodnie z celami lizbońskimi. Piątym zaleceniem była potrzeba inwestycji w infrastrukturę w celu pobudzenia wzrostu i konwergencji w zakresie gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. Podkreślono znaczenie ukończenia 30 priorytetowych projektów transeuropejskiej sieci transportowej, oraz środków poprawy wydajności energetycznej. Szóstym zaleceniem była potrzeba stworzenia większej ilości miejsc pracy poprzez skuteczniejsze polityki zatrudnienia. Wreszcie, Rada Europejska stwierdziła, że na podstawie zintegrowanych wytycznych wydanych na poziomie europejskim Państwa Członkowskie powinny ustanowić krajowe programy reform w zakresie wzrostu i zatrudnienia, w konsultacji z partnerami regionalnymi i krajowymi.

3.4. Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013

Przy realizacji strategii lizbońskiej w ramach kolejnej generacji programów polityki spójności Komisja zaproponowała bardziej strategiczne podejście w celu zapewnienia, aby ich treść była zdecydowanie skierowana na wzrost i zatrudnienie. Strategiczne wytyczne byłyby ustanowione na poziomie wspólnotowym decyzją Rady, po uzyskaniu opinii Parlamentu Europejskiego po określeniu ram na poziomie każdego Państwa Członkowskiego, które będą negocjowane w partnerstwie i przy uwzględnieniu różnych okoliczności i potrzeb krajowych i regionalnych. Krajowe strategiczne ramy odniesienia mają za zadanie określić jasne priorytety każdego Państwa Członkowskiego i regionu, wspierając synergię między polityką spójności a strategią lizbońską i zwiększając spójność z Ogólnymi Wytycznymi Polityki Gospodarczej i Europejską Strategią Zatrudnienia. Spójność z innymi politykami wspólnotowymi i priorytetami byłaby wzmocniona, między innymi, w dziedzinach, takich jak konkurencja, badania⁵, środowisko, polityka transportowa i energetyczna, włączając w to zajęcie się problemami restrukturyzacji związanymi, na przykład, z otwartością handlową.

Podobne podejście do planowania strategicznego jest proponowane dla przyszłej polityki rozwoju obszarów wiejskich. Działania w zakresie rozwoju obszarów wiejskich będą starały się wnieść wkład w agendę na rzecz wzrostu i zatrudnienia „nowej” strategii lizbońskiej, w zrównoważone zarządzanie gruntami i w jakość życia na obszarach wiejskich.

⁵ Komunikat Komisji „Budowa Europejskiej Przestrzeni Badawczej Wiedzy na rzecz wzrostu”, COM(2005)118.