



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 12.6.2006  
KOM(2006) 281 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI**

**Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki  
spójności  
Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności.**

{SEC(2006)726}

## SPIS TREŚCI

1.	Dysproporcje gospodarcze i społeczne w rozszerzonej ue .....	3
1.1.	Oczekiwane przyśpieszenie wciąż powolnego wzrostu gospodarczego.....	3
1.2.	Dysproporcje .....	4
1.2.1.	PKB – mimo szybszego tempa wzrostu gospodarczego w nowych państwach członkowskich, perspektywa konwergencji jest wciąż odległa .....	4
1.2.2.	Zatrudnienie – dla osiągnięcia docelowych 70 % wymagane są 24 mln nowych miejsc pracy .....	4
1.3.	Tendencje występujące w dysproporcjach.....	4
1.3.1.	Rozbieżności pomiędzy celami.....	5
1.3.2.	... i w ramach poszczególnych celów .....	5
1.3.3.	Wkład nakładów na BiR oraz na technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) w zrównoważony wzrost.....	6
2.	Ostatnio poczynione postępy w polityce spójności UE .....	7
2.1.	Wykonanie budżetu za rok 2005 rekordowy poziom nakładów .....	7
2.2.	Strategiczne wytyczne Wspólnoty dotyczące spójności na lata 2007-2013 .....	7
2.3.	„Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach”.....	8
2.4.	Europejska polityka spójności jako główny element strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia .....	8
2.5.	Środki finansowe podsumowanie konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. ...	10
2.6.	Innowacje w nowych programach polityki spójności.....	10
2.6.1.	JASPERS: .....	11
2.6.2.	JEREMIE .....	11
2.6.3.	JESSICA .....	12
2.6.4.	Unowocześnienie służb publicznych .....	12
2.7.	Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich i Europejski Fundusz Rybołówstwa.....	12

## **Wprowadzenie**

Okres, który upłynął od czasu ogłoszenia poprzedniego, trzeciego sprawozdania okresowego na temat spójności wiosną 2005 r. był pod względem rozwoju unijnej polityki spójności istotny z trzech podstawowych powodów. Po pierwsze, po historycznym rozszerzeniu, które nastąpiło w maju 2004 r., wdrażanie programów spójności w nowych państwach członkowskich nabierało w 2005 r. tempa, i teraz – po pierwszym pełnym roku wdrażania otrzymujemy wymierne rezultaty. Po drugie poczyniono znaczne postępy w przygotowaniach do okresu programowania 2007-2013. W szczególności podpisane dnia 17 maja 2006 r. przez Parlament, Radę i Komisję porozumienie międzyinstytucjonalne w sprawie ram finansowych na lata 2007–2013 ustanowiło dla państw członkowskich i regionów w całej UE podstawy do dalszych postępów w przygotowywaniu nowych programów. Ponadto, Komisja przyjęła szereg kluczowych dokumentów, kładąc podwaliny pod te prace (w tym projekty: strategicznych wytycznych Wspólnoty dotyczących spójności, strategicznych wytycznych Wspólnoty dla polityki rozwoju obszarów wiejskich oraz nowych wytycznych dotyczących regionalnej pomocy państwa na okres 2007-2013). Po trzecie, kluczowe decyzje polityczne podjęte w 2005 r. na najwyższym szczeblu umieściły politykę spójności na głównym miejscu w unijnym harmonogramie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia („strategii lizbońskiej”).

Niniejsze, czwarte sprawozdanie okresowe poświęcone jest właśnie tym zagadnieniom. Na wstępie przedstawia ono ogólny obraz sytuacji, zaznaczając aktualne tendencje i dysproporcje występujące między poszczególnymi państwami członkowskimi i regionami. Następnie wyszczególnia najważniejsze postępy w ustalaniu ram polityki, z uwzględnieniem porozumienia dotyczącego nakładów na politykę spójności w perspektywach finansowych na lata 2007-2013.

### **1. DYSPROPORCJE GOSPODARCZE I SPOŁECZNE W ROZSZERZONEJ UE**

W tej części przedstawiono pokrótce przegląd tendencji społecznych i gospodarczych oraz rozmiary występujących dysproporcji. Przedstawiono również nowe elementy dotyczące czynników decydujących o dysproporcjach w PKB, stopach wzrostu gospodarczego i w zatrudnieniu, w szczególności w odniesieniu do wartości przeznaczanych na wydatki na badania i rozwój („BiR”) oraz na społeczeństwo informacyjne.

#### **1.1. Oczekiwane przyśpieszenie wciąż powolnego wzrostu gospodarczego**

W roku 2005 gospodarkę Unii charakteryzował utrzymujący się historycznie niski poziom wzrostu gospodarczego. W latach 2000-2004 średnia roczna stopa wzrostu PKB 25 państw członkowskich nieznacznie przekraczała 1,5 %. Występowało znaczne zróżnicowanie między państwami UE – przy czym najlepsze wyniki odnotowywały przede wszystkim najmniej zamożne państwa członkowskie, w szczególności państwa bałtyckie i Słowacja, lecz także Grecja i Irlandia i państwa przystępujące - Rumunia i Bułgaria. Najniższe stopy wzrostu odnotowały stosunkowo bogate państwa członkowskie, wśród nich Niemcy, Dania, Włochy, Niderlandy i Portugalia oraz Malta. Roczny wzrost we wszystkich tych państwach nie sięgał 1 %.

Prognozy Komisji Europejskiej na lata 2005-2007 przewidują zwiększenie wzrostu w całej UE do poziomu powyżej 2 %. Spodziewany roczny wzrost w 16 spośród 25 państw członkowskich oraz w Rumunii i Bułgarii, ma przekroczyć 3 %. W Niemczech, Włoszech, Francji, Belgii, Niderlandach, Austrii, Danii, Portugalii ani na Malcie roczne stopy wzrostu

nie przekroczą – a jeśli, to nieznacznie – poziomu 2 %. Kraje te reprezentują łącznie około połowy ogółu ludności przyszłej UE-27.

## **1.2. Dysproporcje**

### *1.2.1. PKB – mimo szybszego tempa wzrostu gospodarczego w nowych państwach członkowskich, perspektywa konwergencji jest wciąż odległa*

Stosunkowo szybki wzrost odnotowany w trzynastu państwach objętych Funduszem Spójności, w porównaniu do większości państw UE-15 (roczna stopa 3,6 % przy średniej dla UE-15 wynoszącej 2,2 % w okresie 1995-2005) sugerowałby, że osiągnięto konwergencję w poziomach dochodów; jednak rozmiary dysproporcji w dochodach oznaczają, że trzeba wielu lat, aby cała grupa osiągnęła znaczące zmniejszenie rozbieżności. Niemniej jednak niektóre z nowych państw członkowskich osiągnęły już poziom najmniej zamożnych państw UE-15; podobnie poziom dochodu na 1 mieszkańca w Hiszpanii zbliża się do poziomu Włoch i Niemiec.

### *1.2.2. Zatrudnienie – dla osiągnięcia docelowych 70 % wymagane są 24 mln nowych miejsc pracy*

W 2004 r. średni przyrost zatrudnienia w UE wyniósł 0,6%. Średnia ogólna stopa zatrudnienia<sup>1</sup> wzrosła o 0,4 punktu procentowego, osiągając 63,3 % (64,7 % w krajach UE-15 wobec 56,0% w UE-10). UE wciąż nie zdołała osiągnąć docelowego poziomu zatrudnienia 70 % wyznaczonego w Lizbonie, pomimo wciąż utrzymujących się stosunkowo wysokich poziomów wzrostu zatrudnienia. W latach 1998-2004 w krajach UE-25 utworzono 10 mln nowych miejsc pracy (nieco mniejszy jest wzrost dla UE-27 w wyniku poważnego spadku zatrudnienia w Rumunii). Niewiele ponad połowa tego wzrostu przypada na lata 1998-2000, podczas gdy wzrost w latach 2000-2004 przyniósł 4,5 mln nowych miejsc pracy. W ostatnich latach ograniczeniu uległy również tendencje zwiększające bezrobocie w Polsce, Niemczech i w Rumunii, które od 2000 r. odbijały się niekorzystnie na wynikach UE-27 – całkowite zatrudnienie tylko w tych trzech krajach zmniejszyło się o prawie 1,5 mln osób w latach 2000-2004.

W celu osiągnięcia docelowych 70 % zatrudnienia, kraje UE-27 potrzebowałyby utworzenia dalszych 24 mln miejsc pracy, co stanowiłoby wzrost o 12% w stosunku do obecnego poziomu zatrudnienia. W przypadku nowych państw członkowskich wraz z Rumunią i Bułgarią, w związku z utrzymującym się stale niskim poziomem zatrudnienia w większości dużych krajów, w szczególności w Polsce i Bułgarii, wymagany wzrost sięga niemal 25 % obecnego poziomu zatrudnienia.

## **1.3. Tendencje występujące w dysproporcjach**

W niniejszej części omówiono stan faktyczny i tendencje obserwowane w różnych grupach i regionach, do których skierowana będzie polityka spójności w okresie 2007-2013 zgodnie z propozycjami Komisji z lipca 2004 r. utrzymanymi w porozumieniu między państwami członkowskimi a Radą Europejską, zawartym w grudniu 2005 r.

---

<sup>1</sup> Liczonego jako procent ogółu populacji w wieku od 15 do 64 lat.

### 1.3.1. Rozbieżności pomiędzy celami...

Nowy cel konwergencji na lata 2007-2013 (regiony, gdzie PKB na 1 mieszkańca jest niższy od 75% średniej w UE w latach 2000-2002) obejmuje 100 regionów, przy czym kolejnym 16 przyznano status regionów objętych wygasającą pomocą przejściową<sup>2</sup> – zamieszkiwanych przez niewiele ponad 35 % ludności UE. Nowy cel: „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie” obejmuje zasadniczo pozostałe regiony Unii, czyli 155 regionów zamieszkiwanych przez 61 % całkowitej populacji UE-27, przy czym kolejnym 13 przyznano status „stopniowego wprowadzania”<sup>3</sup> (niemal 4% ludności UE).

**Regiony objęte Konwergencją** (wraz z regionami objętymi wygasającą pomocą przejściową) charakteryzują się niskimi poziomami PKB oraz zatrudnienia, a także wysokim bezrobociem. Ich łączny udział w PKB UE-27 w roku 2002 sięgał zaledwie 12,5 % - dla porównania regiony te zamieszkuje 35 % ogółu ludności). Chociaż ich obecny wzrost jest wyższy od przeciętnego poziomu w UE, nie jest on nadal dostatecznie wysoki, by pozwalał im na osiągnięcie średniego poziomu PKP na głowę w całej UE w najbliższej przyszłości.

Regiony objęte celem KRiZ („Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”) cechuje stosunkowo wysoki poziom PKB; niemniej jednak wzrost pozostaje zbyt słaby w wielu regionach, a stopom zatrudnienia większości z nich daleko do wyznaczonego poziomu 70 %. Podobnie stopy bezrobocia utrzymują się na względnie niskim poziomie, jednak wciąż jest to prawie 7 % dla całej grupy. Wyższy poziom wzrostu udaje się osiągnąć w regionach „stopniowo dochodzących”, co odzwierciedla pomyślnie opuszczenie grupy objętej celem 1. Niemniej jednak, wskaźniki PKB i stopy wzrostu wciąż nie dorównują odnotowywanym w pozostałych regionach objętych celem KRiZ, przy nadal wyższym bezrobociu. Wspomniane średnie wielkości wskazują, że w całej UE istnieje wciąż zapotrzebowanie na dalsze inwestycje w celu zwiększenia potencjału wzrostu w myśl celów wyznaczonych w Lizbonie.

### 1.3.2. ... i w ramach poszczególnych celów

Stopy wzrostu w UE cechuje znaczna rozpiętość w zależności od regionu; na przykład średnia roczna stopa wzrostu w regionach objętych konwergencją w latach 1995-2002 wyniosła 2,6 %; jednak o ile w 16 z tych regionów nie sięgała ona nawet 1 %, to w 15 innych przekraczała 5 %.

Poziomy PKB również wykazują znaczne zróżnicowanie sytuacji w poszczególnych regionach w obszarach zastosowania każdego z celów. Cel „Konwergencja” obejmuje kilka regionów o poziomie PKB na 1 mieszkańca (w SSN) poniżej 25 % średniej UE w 2002 r. – wszystkie położone w Rumunii i Bułgarii (w państwach tych znajduje się 12 najmniej zamożnych regionów). Jednocześnie cel ten dotyczy 9 regionów objętych wygasającą pomocą przejściową o poziomie PKB na głowę przekraczającym 80 % średniej UE-25. W ramach celu KRiZ (wraz z regionami stopniowo wprowadzanymi) w ośmiu regionach PKB na 1 mieszkańca nie sięga 85 % poziomu UE-25, podczas gdy w 7 innych przekracza 150 % tego samego wskaźnika.

---

<sup>2</sup> Regiony, w których PKB na głowę nie sięga 75% średniej obliczonej dla UE-15 (tzw. efekt statystyczny rozszerzenia).

<sup>3</sup> Regiony te, obecnie objęte przez cel 1, nie spełniają jednak kryteriów wymaganych dla celu „Konwergencja”, nawet z pominięciem statystycznego efektu rozszerzenia.

Poziom zatrudnienia w regionach objętych celem KRiZ przewyższa o 10 % poziom notowany w regionach konwergencji. Znaczne rozbieżności poziomu zatrudnienia napotykałyśmy pomiędzy regionami w zakresie każdego z celów. I tak w regionach konwergencji, ponad 25 mln osób żyje w regionach o wysokim zatrudnieniu, podczas gdy pozostałe 27 mln żyje w regionach o niskim zatrudnieniu, podczas gdy różnica poziomów zatrudnienia dzieląca regiony i wysokim zatrudnieniu od regionów o niskim zatrudnieniu wynosi ponad 10 %. Ogólnie, wyznaczony na 70 % docelowy poziom zatrudnienia udało się dotychczas osiągnąć jedynie w dwóch regionach objętych celem „Konwergencja”: są to Kornwalia w Zjednoczonym Królestwie i Centro w Portugalii.

Z kolei regiony KRiZ cechuje wyższe przeciętne zatrudnienie na poziomie 66,7 %, jednak także tutaj wskaźniki te mogą się różnić o 10 % lub więcej między regionami o wysokim i niskim zatrudnieniu. Wyznaczony na 70 % docelowy poziom zatrudnienia udało się osiągnąć w 49 regionach objętych celem KRiZ.

Od czasu opublikowania trzeciego sprawozdania okresowego na temat spójności<sup>4</sup> zaszły nieznaczne zmiany w sumarycznych wskaźnikach poziomu rozbieżności między regionami. Nie powinno to dziwić, zważywszy na fakt, iż wskaźniki makroekonomiczne rzadko ulegają istotnym zmianom w tak krótkim czasie. Posłużenie się danymi dla przyszłej UE-27 (zamiast UE-25, która stanowiła podstawę poprzedniego, trzeciego sprawozdania okresowego) pozwala zauważyć, że w 2002 r. 10 % ludności UE-27 zamieszkującej najzamożniejsze regiony wypracowało ponad 19 % łącznego PKB UE-27, wobec zaledwie 1,5 % PKB wypracowanego przez 10 % populacji zamieszkującej najmniej zamożne regiony. Nawet gdyby ująć PKB wg SSN – 10 % najzamożniejszych regionów wytwarza niewiele ponad 15 % PKB, podczas gdy udział najmniej zamożnych 10 % wyniósłby ponad 3 %. W tym ujęciu (w SSN), proporcja PKB wypracowywanego przez najzamożniejszych i najuboższych 10 % wyniosłaby 5 do 1. Tak więc uwzględnienie poprawki na SSN ma istotne znaczenie. Bez uwzględnienia cen względnych, proporcja (w EUR) wynosiła 12,5 do 1.

### *1.3.3. Wkład nakładów na BiR oraz na technologie informacyjne i komunikacyjne (ICT) w zrównoważony wzrost*

**Badania naukowe i rozwój** stanowią kluczowy czynnik określający potencjał innowacyjny regionu. Chociaż nie wszystkie regiony są zdolne do zgromadzenia istotnego potencjału w dziedzinie BiR, skoncentrowanie nakładów na BiR w dość ograniczonej grupie regionów UE budzi zaniepokojenie. Szacunki dotyczące nakładów na BiR przypadających na poszczególne regiony<sup>5</sup> wskazują, że 35 regionów przekroczyło wytyczony w Lizbonie dla całej UE poziom intensywności wydatków na BiR wynoszący 3 % PKB. To we wspomnianych 35 regionach skupiono 46 % ogółu wydatków na BiR całej UE-27 – a jest to dwukrotnie więcej, niż ich udział w PKB. Największe wydatki na BiR poniesiono w Braunschweig (Niemcy) – 7 %, natomiast w 12 innych regionach przekroczyły 4 %.

Skupienie działań na tym polu oznacza, że w wielu pozostałych regionach praktycznie nie ma wydatków na BiR: w 47 z nich wydatki na BiR wyniosły poniżej 0,5 % PKB. Łącznie, w tych 47 regionach poniesiono 0,5% ogółu wydatków UE-27 na BiR – przy ich udziale w PKB wynoszącym 3,5 %.

<sup>4</sup> COM (2005) 192 z 17.5.2005.

<sup>5</sup> Dane te sprawiają pewne trudności obliczeniowe, tak więc w przypadku Szwecji, Belgii i Irlandii posłużono się danymi na poziomie krajowym, w przypadku Zjednoczonego Królestwa – regionami wg NUTS poziom 1, natomiast Malta nie dostarczyła żadnych danych.

**Dostęp do technologii informacyjnych i komunikacyjnych (ICT)** stanowi również istotny czynnik rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. Across the EU as a whole, almost half of all households had internet access in 2005. Z zestawienia wskaźników wynika, że istnieją poważne różnice pomiędzy państwami członkowskimi; zważywszy na poziom wykorzystania pomocy przekraczający 70 % w Niderlandach, Danii i Szwecji przy zaledwie 20 % w Republice Czeskiej, Grecji, Słowacji, na Litwie i na Węgrzech. Poziom wykorzystania pomocy w nowych państwach członkowskich jest również ogólnie niski, z chlubnymi wyjątkami Słowenii (48 %) i Łotwy (42 %).

W regionach objętych obecnie celem 1 do internetu ma dostęp jedynie około 1/3 gospodarstw domowych. W tych regionach dostęp do internetu jest mniej powszechny aniżeli w pozostałych regionach tych samych państw członkowskich. Rozbieżność ta jest szczególnie widoczna w Hiszpanii, Belgii i we Włoszech. Tym niemniej różnice zaznaczają się wyraźniej pomiędzy państwami członkowskimi aniżeli w ich obrębie – w regionach objętych celem 1 w Szwecji, Zjednoczonym Królestwie czy Niemczech dostęp do internetu jest powszechniejszy niż w przypadku ogółu gospodarstw domowych w UE, znacznie przewyższając ten sam wskaźnik, przykładowo, w regionach wyłączonych z programów celu 1 we Włoszech. Tak więc dysproporcje w zakresie rozpowszechnienia sieci szerokopasmowych utrzymują się: podczas gdy miejskie gospodarstwa domowe w UE-15 cieszą się możliwością dostępu na poziomie 90 %, wśród ludności wiejskiej dostępność ta wynosi 60 %.

## **2. OSTATNIO POCZYNIONE POSTĘPY W POLITYCE SPÓJNOŚCI UE**

### **2.1. Wykonanie budżetu za rok 2005 rekordowy poziom nakładów**

W 2005 r. rozdysponowano 27,1 mld EUR w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i funduszu przedakcesyjnego przeznaczonych dla krajów kandydujących (ISPA), przy zobowiązaniach na rzecz Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w wysokości 11,2 mld EUR, co stanowi najwyższą jak dotychczas kwotę przyznaną w ciągu jednego roku na politykę spójności. W ogólnym ujęciu, w 2005 r. wypłacono 16,9 mld EUR w ramach EFRR oraz łącznie 3 mld EUR w ramach Funduszu Spójności i ISPA. Płatności w ramach EFS wyniosły kolejne 11,2 mld EUR.

W ramach czterech funduszy strukturalnych, Funduszu Spójności i ISPA, płatności dokonane w 2005 r. osiągnęły łącznie kwotę ponad 33 mld EUR. Pod względem wykonania, we wstępnym okresie programowania po przystąpieniu, nowe państwa członkowskie znalazły się, ogólnie rzecz biorąc, w sytuacji zbliżonej do sytuacji starych państw członkowskich w fazie rozruchowej okresu programowania 2000-2006.

### **2.2. Strategiczne wytyczne Wspólnoty dotyczące spójności na lata 2007-2013**

Pierwszym krokiem w rozpoczęciu debaty na temat priorytetów dla nowej generacji programów polityki spójności był projekt strategicznych wytycznych Wspólnoty zatytułowany „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013” opublikowany przez Komisję w dniu 6 lipca 2005 r.<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> COM (2005) 299 z 5.7.2005.

Strategiczne wytyczne określają ramy strategiczne dla nowych programów operacyjnych, które mają być wspierane przez Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejski Fundusz Społeczny (ESF) oraz Fundusz Spójności. Dla przyszłych programów polityki spójności kluczowe znaczenie ma mieć wnoszony przez nie wkład we wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zgodnie z nową strategią lizbońską. Projekt wytycznych odzwierciedla rolę polityki spójności jako głównego narzędzia na poziomie UE służącego urzeczywistnianiu aspiracji UE do tego by stać się a). atrakcyjniejszym miejscem dla inwestycji i pracy; b). obszarem wysokiego wzrostu gospodarczego, konkurencyjności i innowacji; c). przestrzenią pełnego zatrudnienia i wyższej wydajności oraz większej liczby miejsc pracy o wysokiej jakości.

Po przyjęciu projektu wytycznych, w lipcu 2005 r. Komisja rozpoczęła konsultacje publiczne w celu zgromadzenia poglądów na temat priorytetów dla programów polityki spójności nowej generacji. Wyniki procedury konsultacji pomogą w ukształtowaniu ostatecznej wersji wytycznych, która zostanie przedłożona przez Komisję Radzie po przyjęciu nowych rozporządzeń w 2006 r. i po otrzymaniu opinii Komitetu Regionów oraz Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego.

### **2.3. „Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach”**

Tytułem uzupełnienia strategicznych wytycznych Wspólnoty dotyczących spójności na lata 2007-2013 Komisja przedstawi również w 2006 r. komunikat w sprawie kluczowej dziedziny wkładu obszarów miejskich we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach. Dokument ten posłuży jako punkt odniesienia dla państw członkowskich i regionów przy opracowywaniu ich własnych krajowych strategicznych ram referencyjnych polityki spójności oraz wynikających z nich programów operacyjnych. Dokument roboczy Komisji na temat wkładu obszarów miejskich we wzrost gospodarczy i zatrudnienie został opublikowany w dniu 23 listopada 2005 r. (zob. tabela 4 w Załączniku).

Mając na uwadze liczne kompetencje szczebla krajowego lub regionalnego, miasta mogą wiele zdziałać, szczególnie w przypadkach gdy ich zdolność działania jest zwiększana przez programy europejskie. Wytyczne w dziedzinie wielu obszarów priorytetowych, w których miasta mogą przejawiać inicjatywę obejmują zwiększanie atrakcyjności czy „gotowości inwestycyjnej”, propagowanie przedsiębiorczości, zdolność do zatrudnienia oraz wzrostu gospodarki opartej na wiedzy; rozwój wspólnot oraz ograniczanie dysproporcji między sąsiedztwami oraz grupami społecznymi, poprawa lokalnego bezpieczeństwa i zapobieganie przestępczości. Miasta koncentrują się nie tylko na możliwościach, ale również na wyzwaniach – konieczne jest także uwzględnienie problemów szczególnie dotkliwych w obszarach miejskich. Istotny jest ponadto rozwój skutecznego partnerstwa pozwalający na skupienie zainteresowanych na każdym szczeblu w celu sprostania tym wyzwaniom.

### **2.4. Europejska polityka spójności jako główny element strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia**

Wraz z odnowieniem strategii lizbońskiej polityka spójności została uznana za kluczowe narzędzie realizacji strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na poziomie Wspólnoty – nie tylko ze względu na to, iż stanowi ona jedną trzecią budżetu Wspólnoty, ale również dlatego, że strategie powstające na poziomie lokalnym i regionalnym muszą również być integralną częścią wysiłków na rzecz wzmocnienia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Rola MŚP, potrzeba zaspokojenia lokalnego zapotrzebowania na umiejętności, istotne

znaczenie klastrów, potrzeba lokalnych ośrodków innowacji powodują, że w wielu przypadkach konieczne jest oddolne budowanie strategii na poziomie lokalnym i regionalnym. Co więcej, odnosi się to nie tylko do programu gospodarczego, ale również do szerszych wysiłków w kierunku zaangażowania obywateli, którzy poprzez partnerstwa i wielopoziomowe metody zarządzania wykorzystywane przy zarządzaniu programami polityki spójności, mają szansę bezpośredniego uczestnictwa w unijnej strategii na rzecz wzrostu i zatrudnienia.

Podejście to opiera się zarówno na priorytetach zawartych w projekcie strategicznych wytycznych Wspólnoty na lata 2007-2013 jak również na propozycji takiego określenia wysokości docelowych wydatków dla kolejnej generacji programów polityki spójności, aby pewna część tych funduszy była wykorzystywana na cele wyraźnie związane ze wzrostem gospodarczym i zatrudnieniem (przeznaczanie środków). Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z grudnia 2005 r., 15 państw członkowskich przed ostatniego rozszerzenia wskaże drogę, przyjmując ambitne cele w zakresie przeznaczania środków (docelowe wielkości środków przeznaczonych na cele konwergencji i regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia wynoszą odpowiednio 60 % i 75 % całości wydatków). Nowe państwa członkowskie mają możliwość przyjęcia takich wielkości przeznaczanych środków na zasadzie dobrowolności. Projekty rozporządzeń przewidują wymóg sprawozdawczości w zakresie realizacji celów dotyczących przeznaczania środków.

W ramach nowego cyklu zarządzania strategii wzrostu gospodarczego i zatrudnienia państwa członkowskie jesienią 2005 r. przedłożyły Komisji swoje krajowe programy reform do oceny, wyrażonej w formie rocznego sprawozdania okresowego przyjętego przez Komisję w styczniu 2006 r.<sup>7</sup>.

Roczne sprawozdanie okresowe (RSO) zawierało liczne zalecenia dotyczące polityki spójności. Po pierwsze, w wielu państwach członkowskich należy również dopilnować, aby wydatki ze środków wspólnotowych przeznaczonych na cele spójności i rozwoju obszarów wiejskich były skoncentrowane na wspieraniu ogólnych celów strategii lizbońskiej. Innymi słowy, programy polityki spójności powinny w istocie zapewniać bezpośrednie wspomaganie krajowych programów reform. W RSO zalecano w szczególności, aby w kontekście programów nowej polityki spójności zachęcać nowe państwa członkowskie do przeznaczania środków polityki spójności na działania służące celom lizbońskim, zgodnie z tym, co zostało uzgodnione przez kraje UE-15 w czasie Rady Europejskiej w grudniu 2005 r.

Po drugie, w RSO podkreślono potrzebę zdwojenia wysiłków na rzecz rozwinięcia mechanizmów koordynacji pomiędzy władzami odpowiedzialnymi za krajowe programy reform oraz organami przygotowującymi programy polityki spójności na lata 2007-2013. Należy jak najszybciej stworzyć te związki, z uwagi na fakt, iż przygotowanie tych programów nabiera intensywności wraz z przyjęciem krajowych strategicznych ram referencyjnych. Po trzecie, w RSO podkreślono, że państwa członkowskie powinny uwzględnić wpływy makroekonomiczne środków przekazywanych z funduszy polityki spójności. Wreszcie, w RSO zalecono, aby nowa generacja programów polityki spójności

---

<sup>7</sup> COM (2006) 30 z 25.1.2006.

odzwierciedlała priorytety zawarte w krajowych programach reform oraz cztery działania priorytetowe<sup>8</sup>.

Wiosenna Rada Europejska w 2006 r. potwierdziła wiele spośród zaleceń zawartych w RSO oraz stwierdziła, że państwa członkowskie powinny uwzględniać priorytety zawarte w swoich krajowych programach reform przy opracowywaniu krajowych strategicznych ram referencyjnych.

## **2.5. Środki finansowe podsumowanie konkluzji Rady Europejskiej z grudnia 2005 r.**

Konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. oraz podpisane dnia 17 maja 2006 r. porozumienie międzyinstytucjonalne torują Parlamentowi Europejskiemu i Radzie drogę do osiągnięcia porozumienia w sprawie ram finansowych budżetu Wspólnoty na lata 2007–2013, stawiając decydujący krok w kierunku przygotowania nowej generacji programów polityki spójności. W rezultacie budżet polityki spójności na lata 2007–2013 wyniósłby 308 mld EUR, co równa się 0,37 % łącznego DNB państw UE-27. Oznacza to zmniejszenie o około 10 % w stosunku do propozycji Komisji, przy czym w największym stopniu, odpowiednio o 50 % i o 20 %, byłyby uszczuplone cele „Europejskiej współpracy terytorialnej” i „Konkurencyjności regionalna i zatrudnienia” (z wyłączeniem przejściowego systemu regionów „stopniowo wprowadzanych”). Wymaga to jeszcze większego wysiłku na rzecz koncentracji dla zapewnienia skutecznego i wydajnego wykorzystania środków wspólnotowych.

Nowe państwa członkowskie powinny otrzymać 51,3 % ogółu funduszy w ramach polityki spójności. Odpowiada to przeciętnemu rocznemu bezwzględnemu wzrostowi dostępnych środków finansowych o około 165 % w porównaniu do okresu 2004-2006 (rok do roku). Jeśli chodzi o maksymalny transfer do budżetów krajowych (określony pułapem), budżety nowych państw członkowskich zostały zasilone przeciętnie na poziomie 3,5 % ich PKB, w porównaniu do poziomu 3,8 % zawartego w propozycji Komisji.

Konkluzje grudniowej Rady Europejskiej potwierdzone politycznym porozumieniem w sprawie wniosków legislacyjnych zawartym w maju 2006 r. również przyczyniły się do przyspieszenia prac nad nowymi aktami regulacyjnymi, w szczególności poprzez dookreślenie stanowiska Rady w stosunku do szeregu kwestii w rodzaju kwalifikowalności podatku VAT niepodlegającego zwrotowi, wydatków mieszkaniowych, maksymalnych stóp współfinansowania oraz podstawy naliczania takich stóp, jak również zastosowania zasady automatycznego zwolnienia (N+2). Generalnie, państwa członkowskie dążyły do osiągnięcia maksymalnej elastyczności przeznaczania środków, zarządzania oraz kontroli środków wspólnotowych. Nowe przepisy muszą zostać uwzględnione, przy zapewnieniu dyscypliny finansowej oraz tematycznej, finansowej i geograficznej koncentracji, przy której obstaje Komisja.

## **2.6. Innowacje w nowych programach polityki spójności**

W ciągu ubiegłego roku Komisja opracowywała nowe instrumenty służące wsparciu państw członkowskich oraz regionów w podnoszeniu jakości projektów, a zarazem pozwalające na pełniejsze wykorzystanie wspólnotowych środków finansowych poprzez wzmoczenie efektu dźwigni w polityce spójności. Z myślą o nowych programach opracowano zatem szczegółowe

---

<sup>8</sup> 1) zwiększenie inwestycji w wiedzę i innowacje; 2) uwolnienie potencjału gospodarczego, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw; 3) działanie w obliczu globalizacji i starzenia się społeczeństw; i 4) dążenie do efektywnej i zintegrowanej polityki energetycznej UE.

inicjatywy na rzecz propagowania inżynierii finansowej dla potrzeb przedsiębiorstw rozpoczynających działalność i mikro-przedsiębiorstw, przy połączeniu pomocy technicznej i dotacji z innymi instrumentami w rodzaju pożyczek, kapitału – w tym podwyższonego ryzyka lub gwarancji. Działania te będą podejmowane poprzez pogłębioną współpracę, w myśl uzgodnień między Komisją a Grupą Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi dotyczących usług inżynierii finansowej na podstawie protokołów ustaleń podpisanych w dniu 30 maja 2006 r. Korzyści płynące ze współpracy w tej dziedzinie polegają m.in. na zapewnieniu dodatkowych źródeł pożyczek na kształcenie przedsiębiorców oraz na rozwój w regionach UE; wkładzie w postaci specjalistycznej wiedzy w dziedzinie finansów i zarządzania wnoszonym przez wyspecjalizowane instytucje takie jak grupa EBI i inne międzynarodowe instytucje finansowe, jak również przez cały sektor finansowy; tworzeniu silnych zachęt do skutecznego wdrażania przez beneficjentów poprzez połączenie dotacji z pożyczkami; oraz na zapewnieniu długoterminowego, zrównoważonego rozwoju dzięki obrotowemu charakterowi wkładu dotacji na rzecz działań w zakresie inżynierii finansowej.

#### 2.6.1. *JASPERS:*

Program JASPERS, czyli Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich, to nowe partnerstwo w dziedzinie wsparcia technicznego między Komisją, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju. Program ten jest do dyspozycji państw członkowskich potrzebujących pomocy w przygotowaniu dużych projektów wspieranych ze środków Funduszu Spójności i ERFF. Odzwierciedla on rozległe doświadczenia EBI oraz EBOiR w przygotowywaniu dużych projektów, w szczególności w sektorach transportu i ochrony środowiska. Połączone wysiłki trzech instytucji mają na celu wsparcie pomyślnego wdrożenia polityki spójności w okresie programowania 2007-2013 poprzez znaczne zwiększenie dostępnych zasobów służących przygotowaniu projektów.

Głównym celem programu JASPERS jest wsparcie państw członkowskich w trudnym zadaniu, jakim jest przygotowywanie dobrych projektów, które mogłyby być szybciej kwalifikowane przez służby Komisji do objęcia pomocą z funduszy UE. Program obejmuje pomoc w opracowywaniu projektów opartych na zaawansowanych umowach partnerstwa publiczno-prywatnego. JASPERS zapewni kompleksową pomoc na wszystkich etapach cyklu projektu od wstępnego rozpoznania projektu począwszy aż po uzyskanie decyzji Komisji o przyznaniu pomocy.

#### 2.6.2. *JEREMIE*

W celu usprawnienia dostępu do finansowania dla rozwoju przedsiębiorstw, powstała nowa inicjatywa w partnerstwie z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI). Inicjatywa JEREMIE, czyli Wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw, ruszyła w 2006 r. wraz z oceną rozbieżności w dostępie do usług inżynierii finansowej w poszczególnych państwach członkowskich i regionach (produkty takie jak fundusze kapitału podwyższonego ryzyka, pożyczki i gwarancje).

Inicjatywa ta przygotowuje grunt dla kolejnego etapu, w którym EFI lub podobna instytucja finansowa wspomóc władze odpowiedzialne za programy spójności w zniwelowaniu zaobserwowanych braków. Wsparcie to przybierze formę specjalistycznej wiedzy w zakresie zarządzania środkami zarezerwowanymi w ramach programu udostępniania finansowania, jak również przyciągania i licencjonowania pośredników finansowych gotowych do użyczenia środków na rozwój przedsiębiorstwa. Skuteczne wdrożenie inicjatywy JEREMIE będzie

jednak wymagało wsparcia i współpracy ze strony właściwych władz państw członkowskich oraz regionów.

### 2.6.3. *JESSICA*

Ruszyły prace nad programem JESSICA, czyli Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich, zapewniającym ramy pogłębionej współpracy Komisji z EBI, Bankiem Rozwoju Rady Europy oraz innymi międzynarodowymi instytucjami finansowymi w dziedzinie inżynierii finansowej służącej zrównoważonemu rozwojowi miast. Jego celem jest zaoferowanie władzom gotowych rozwiązań na złożone potrzeby w dziedzinie finansowania projektów odnowy i rozwoju miast z wykorzystaniem funduszy obrotowych.

Program JESSICA jest budowany w ramach partnerstwa między Komisją, Europejskim Bankiem Inwestycyjnym i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju.

### 2.6.4. *Unowocześnienie służb publicznych*

Projekt rozporządzenia w sprawie EFS na nowy okres programowania zawiera szczególnie priorytet zgodny z celem konwergencji, zmierzający do umocnienia potencjału instytucjonalnego i skuteczności administracji publicznych oraz usług publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Waga tego priorytetu znajduje odzwierciedlenie w strategicznych wytycznych Wspólnoty na lata 2007-2013, gdzie została ujęta w wytycznych dotyczących działań do wykonania.

Głównym celem tego priorytetu jest wsparcie reformy administracji publicznych i służby publicznej zgodnie z celami europejskiej strategii zatrudnienia w celu poprawy jakości i wydajności pracy, a w tym kontekście – poprawy efektywności i produktywności administracji publicznej.

Wsparcie udzielane zgodnie z nowym priorytetem powinno umożliwić administracji publicznej i służbom publicznym wywieranie silnego wpływu na konkurencyjność, rozwój i wzrost państw członkowskich oraz regionów. Wdrożenie nowego priorytetu powinno upowszechniać kompleksowe reformy lub modernizacje odpowiedniej administracji i służb publicznych poprzez określenie obszarów, w jakich interwencja byłaby najbardziej wskazana i przyniosłaby największą korzyść.

## **2.7. Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich i Europejski Fundusz Rybołówstwa**

We wrześniu 2005 r. Rada przyjęła nowe rozporządzenie w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich<sup>9</sup>. W latach 2007-2013, polityka UE w dziedzinie rozwoju obszarów wiejskich będzie opierała się na trzech głównych celach: poprawie konkurencyjności rolnictwa i leśnictwa europejskiego poprzez wspieranie restrukturyzacji, rozwoju i innowacji; poprawie środowiska naturalnego i terenów wiejskich poprzez wspieranie gospodarowania gruntami; oraz poprawie jakości życia na obszarach wiejskich i popieraniu różnicowania działalności gospodarczej. Polityka rozwoju obszarów wiejskich nie będzie już częścią

---

<sup>9</sup> Rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005 z dnia 20 września 2005 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW).

funduszy strukturalnych, jednak obie polityki będą współdziałały na rzecz wsparcia różnicowania działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Nowa polityka rozwoju obszarów wiejskich będzie finansowana przez jeden fundusz, Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW), który zgodnie z porozumieniem Rady z grudnia 2005 r. w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007–2013 będzie dysponował łącznymi zasobami w wysokości 69,75 mld EUR<sup>10</sup> na lata 2007–2013. Strategiczne wytyczne dla rozwoju obszarów wiejskich zostały uchwalone decyzją Rady w lutym 2006 r. Wytyczne określają obszary ważne z punktu widzenia realizacji priorytetów Wspólnoty, szczególnie w odniesieniu do celów zrównoważonego rozwoju uzgodnionych w Göteborgu oraz odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Polityka spójności już obecnie przyczynia się do rozwoju obszarów wiejskich, a to poprzez swoje działania na obszarach wiejskich. W okresie 2000-2006 na środki związane bezpośrednio z rolnictwem, leśnictwem i propagowaniem dostosowania i rozwoju obszarów wiejskich przeznaczono ponad 2 mld EUR z funduszy EFRR. Pomoc ta miała jedynie uzupełnić środki przeznaczane na inne aspekty środowiska produkcyjnego oraz inwestycje w podstawową infrastrukturę obszarów wiejskich. W latach 2007-2013 polityka spójności będzie w dalszym ciągu udzielała wsparcia zróżnicowaniu działalności gospodarczej na terenach wiejskich poprzez EFRR.

Ważnym zagadnieniem, tak z punktu widzenia krajowych planów strategicznych jak też programów rozwoju obszarów wiejskich będzie zapewnienie komplementarności i synergii w stosunku do krajowych strategicznych ram referencyjnych, oraz umożliwienie programom z funduszy strukturalnych rozwiązywania problemów obszarów wiejskich w UE poprzez tworzenie miejsc pracy i różnicowanie działalności gospodarczej na terenach wiejskich. Komisja zachęca państwa członkowskie do zwrócenia szczególnie bacznej uwagi na rolę obszarów wiejskich we wdrażaniu celów lizbońskich oraz wykorzystania lokalnego potencjału.

W lipcu 2004 r. Komisja przyjęła projekt rozporządzenia dotyczącego Europejskiego Funduszu Rybołówstwa (EFR). Zgodnie z porozumieniem z grudnia 2005 r. w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007–2013, łączny budżet EFR w latach 2007–2013 wyniesie 3,849 mln EUR.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty dotyczące EFR, przewidywane we wstępnym projekcie, zostały włączone do rozporządzenia o EFR jako zasady przewodnie. Te zasady przewodnie uwzględniają priorytety UE, a w szczególności lizbońską strategię na wzrostu i zatrudnienia.

---

<sup>10</sup> Przed przekształceniem z płatności bezpośrednich w rolnictwie.