



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 13.7.2006
KOM(2006) 386 wersja ostateczna

2006/0131 (AVC)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności

{SEC(2006) 929}

(przedstawiony przez Komisję)

UZASADNIENIE

Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013

„Europa musi odnowić podstawę swojej konkurencyjności, zwiększyć swój potencjał wzrostu i wydajność, wzmocnić spójność społeczną, koncentrując się przede wszystkim na wiedzy, innowacyjności i optymalnym wykorzystaniu kapitału ludzkiego.

Aby te cele mogły zostać zrealizowane, Unia musi zmobilizować wszystkie odpowiednie zasoby krajowe i wspólnotowe – w tym te należące do polityki spójności – w zakresie wszystkich trzech aspektów strategii (gospodarczym, społecznym i środowiskowym), tak, aby w większym stopniu wykorzystać powstającą między nimi synergię w ogólnym kontekście zrównoważonego rozwoju”¹.

1. WSTĘP

Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności² potwierdziło, iż rozszerzenie Unii do 25 państw członkowskich, a w późniejszym czasie do 27 lub więcej, stanowi bezprecedensową okazję do wzmocnienia zarówno konkurencyjności ekonomicznej, jak i wewnętrznej spójności Unii. Choć w wyniku rozszerzenia dysproporcje regionalne w Unii Europejskiej znacznie się powiększyły, w sprawozdaniu stwierdzono również, że niektóre z najuboższych części nowych państw członkowskich odnotowały jedne z najwyższych stóp wzrostu w Unii.

W ramach realizacji określonych w Traktacie³ celów, a w szczególności celu osiągnięcia rzeczywistej konwergencji gospodarczej, działania finansowane z ograniczonych zasobów, jakimi dysponuje polityka spójności, powinny być skoncentrowane na wspieraniu trwałego i zrównoważonego wzrostu⁴, konkurencyjności i zatrudnienia, zgodnie z treścią odnowionej strategii lizbońskiej.

Bezsprzecznie warunkiem wstępnym sukcesu polityki spójności są również stabilność makroekonomiczna i reformy strukturalne, wraz z innymi warunkami, które sprzyjają inwestycjom (do których należą skuteczne wdrożenie wspólnego rynku, reformy administracyjne, ład administracyjno-regulacyjny, środowisko sprzyjające działalności gospodarczej oraz dostępność wysoko wykwalifikowanej siły roboczej)⁵.

Koncepcje te są również podstawą nowych ram legislacyjnych reformy polityki spójności na lata 2007-2013.

W istocie nowe ramy dotyczą ulepszeń w dwóch głównych dziedzinach. Po pierwsze strategiczny wymiar polityki spójności zostaje wzmocniony, aby zapewnić lepsze

¹ Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, marzec 2005 r.

² „Strategia na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia a reforma europejskiej polityki spójności. Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności”. COM(2006)281 z 12.06.2006.

³ Artykuł 158 Traktatu stanowi, że w celu umocnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich.

⁴ Zgodnie ze strategią z Göteborga przyjętą przez Radę Europejską w 2001 r. i zaktualizowaną przez Radę Europejską podczas posiedzenia w czerwcu 2006 r.

⁵ „Gospodarka UE: Przegląd za rok 2004”. COM(2004)723 z 26.10.2004.

uwzględnienie priorytetów wspólnotowych w krajowych, regionalnych i lokalnych programach rozwoju. Po drugie prowadzi się wzmożone działania w kierunku zwiększenia identyfikacji z polityką spójności w terenie. Fakt ten znajduje odzwierciedlenie w postanowieniach dotyczących pogłębionego dialogu prowadzonego w ramach partnerstw obejmujących Komisję, państwa członkowskie, regiony i miasta oraz w jaśniejszym i bardziej zdecentralizowanym podziale obowiązków w dziedzinach takich jak zarządzanie finansowe i kontrola.

Strategiczne wytyczne Wspólnoty stanowią podstawę opracowania strategii krajowych lub krajowych strategicznych ram odniesienia oraz, w kolejnym etapie, poszczególnych programów operacyjnych. Opierają się one na następujących celach i zasadach:

- – polityka spójności stała się na poziomie Wspólnoty głównym narzędziem realizacji odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, określonej w zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- podstawą nowych ram polityki spójności na lata 2007-2013 jest zarówno skupienie środków finansowych na najmniej rozwiniętych obszarach, jak i silna koncentracja tematyczna w ramach nowych programów na odnowionej agendzie na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- instrumentami finansowymi, jakimi dysponuje polityka spójności, są fundusze strukturalne (EFRR i EFS) oraz Fundusz Spójności. Należy w tym kontekście zauważyć, że w zamieszczonych poniżej wytycznych celowo nie zamieszczono analizy z podziałem na fundusze. Kwestia odpowiedniego instrumentu w każdej z pozycji powinna zostać rozstrzygnięta w fazie programowania i zależy od charakteru planowanych wydatków (infrastruktura, inwestycje produkcyjne, rozwój zasobów ludzkich itd.);
- wytyczne dotyczą jedynie części krajowych i regionalnych inwestycji współfinansowanych przez fundusze strukturalne i Fundusz Spójności;
- wytyczne powinny być analizowane wraz z ramami legislacyjnymi. Ramy te określają cele i zakres pomocy udzielanej w ramach każdego z funduszy, natomiast strategiczne wytyczne Wspólnoty mają na celu zidentyfikowanie w tak wyznaczonych ramach tych dziedzin, w których polityka spójności może w największym stopniu przyczynić się do realizacji priorytetów Wspólnoty, w szczególności priorytetów odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia;
- ład administracyjno-regulacyjny jest w ramach wytycznych elementem o charakterze przekrojowym, będącym podstawą wszystkich działań w interesie lepszego i bardziej efektywnego zarządzania programami polityki spójności oraz podnoszącym jakość opracowywania polityk publicznych;
- w nowych ramach polityki spójności na lata 2007-2013 również wymiar terytorialny jest postrzegany jako element przekrojowy, co wymaga zwrócenia szczególnej uwagi na skutki programów w zakresie promowania zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz wykorzystywania szans w miastach, obszarach wiejskich i obszarach, w których występują naturalne utrudnienia.

2. SPÓJNOŚĆ, WZROST GOSPODARCZY, ZATRUDNIENIE

2.1. Odnowiona agenda lizbońska

W 2005 r. Komisja przygotowała na posiedzenie Rady Europejskiej w marcu 2005 r. wniosek dotyczący nowego partnerstwa na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁶. Rada potwierdziła określone przez Komisję cele polityczne i podkreśliła potrzebę wznowienia strategii lizbońskiej.

Ten wznowiony wysiłek oznacza iż „*Unia musi zmobilizować wszystkie odpowiednie istniejące zasoby krajowe i wspólnotowe – w tym te należące do polityki spójności*”⁷. Ponadto stwierdzono, iż konieczne jest zwiększenie identyfikacji w terenie z celami strategii lizbońskiej, przy zaangażowaniu podmiotów regionalnych i lokalnych, jak również partnerów społecznych. Jest to szczególnie ważne w dziedzinach, w których niezbędna jest większa bliskość przestrzenna, takich jak innowacje i gospodarka oparta na wiedzy, zatrudnienie, kapitał ludzki, przedsiębiorczość, wsparcie małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz dostęp do finansowania kapitału podwyższonego ryzyka.

W celu dokonania postępów opracowano zintegrowane wytyczne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które miały pomóc państwom członkowskim w opracowaniu krajowych programów reform⁸. W ramach nowego cyklu zarządzania strategią wzrostu gospodarczego i zatrudnienia państwa członkowskie miały przedłożyć Komisji w 2005 r. swoje krajowe programy reform; podlegały one następnie ocenie Komisji, wyrażonej w formie rocznego sprawozdania okresowego przyjętego w styczniu 2006 r.⁹

W pierwszym rocznym sprawozdaniu okresowym sformułowano szereg istotnych zaleceń odnoszących się do polityki spójności. Po pierwsze zalecono, aby państwa członkowskie dopilnowały, by wydatki ze środków wspólnotowych przeznaczonych na cele spójności i rozwoju obszarów wiejskich były skoncentrowane na wspieraniu ogólnych celów strategii lizbońskiej. Innymi słowy, krajowe programy reform powinny usprawnić realizację celów polityki spójności. W RSO zalecano w szczególności, aby w kontekście kolejnej generacji programów polityki spójności zachęcać nowe państwa członkowskie do przeznaczania środków polityki spójności na działania służące realizacji celów lizbońskich, zgodnie z tym, co zostało uzgodnione przez kraje UE-15 w czasie posiedzenia Rady Europejskiej w grudniu 2005 r.

Po drugie w rocznym sprawozdaniu okresowym podkreślono potrzebę intensywniejszych działań na rzecz opracowania mechanizmów koordynacji pomiędzy osobami i podmiotami odpowiedzialnymi za krajowe programy reform a przygotowującymi programy Funduszu 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 odniesienia. Po trzecie w rocznym sprawozdaniu okresowym podkreślono, że państwa członkowskie powinny uwzględnić skutki makroekonomiczne środków przekazywanych z funduszy polityki spójności. Roczne sprawozdanie okresowe zawiera wreszcie zalecenie, aby nowa generacja programów polityki spójności uwzględniała cztery

⁶ Komunikat na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia - Nowy początek strategii lizbońskiej”. COM(2005)24 z 02.02.2005.

⁷ Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, marzec 2005 r.

⁸ Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska, marzec 2005 r.

⁹ COM(2006) 30 z 25.1.2006

działania priorytetowe: 1) zwiększenie inwestycji w wiedzę i innowacje; 2) uwolnienie potencjału działalności gospodarczej, szczególnie małych i średnich przedsiębiorstw; 3) działanie w obliczu globalizacji i starzenia się społeczeństw; oraz 4) dążenie do efektywnej i zintegrowanej polityki energetycznej UE. Podczas wiosennego posiedzenia w 2006 r. Rada Europejska potwierdziła zalecenia zawarte w rocznym sprawozdaniu okresowym oraz stwierdziła, że państwa członkowskie powinny uwzględniać priorytety zawarte w swoich krajowych programach reform przy opracowywaniu krajowych strategicznych ram odniesienia. Rada Europejska określiła również konkretne priorytety w ramach zintegrowanych wytycznych na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, które dotyczą inwestycji w wiedzę i innowacje, potencjału działalności gospodarczej, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw, zatrudnienia i polityki energetycznej.

2.2. Znaczenie polityki spójności we wzroście gospodarczym i zatrudnieniu

Polityka spójności już przyczynia się do realizacji strategii lizbońskiej. Niezależne oceny wykazują, iż polityka ta miała znaczący wpływ makroekonomiczny, szczególnie w regionach słabiej rozwiniętych, wywierając efekt mnożnikowy w UE jako całości¹⁰. Mobilizując istniejący we wszystkich regionach potencjał wzrostu, polityka spójności wpływa na bardziej zrównoważony pod względem geograficznym rozwój gospodarczy oraz na podniesienie potencjału wzrostu Unii jako całości. Jeśli UE ma zrealizować cele strategii lizbońskiej, muszą się do tego przyczynić wszystkie regiony, a w szczególności te, które charakteryzują się najwyższym potencjałem wzrostu wydajności i zatrudnienia.

Ponadto polityka spójności przyczynia się do pogłębienia integracji gospodarczej i politycznej poprzez np. rozwijanie sieci infrastruktury oraz poprawianie dostępu do usług użyteczności publicznej, podnoszenie poziomu umiejętności obywateli Wspólnoty, zwiększanie dostępności oddalonych regionów oraz wspieranie współpracy.

W przyszłości polityka spójności może nadal wносить znaczący wkład w realizację priorytetów lizbońskich poprzez większy nacisk na następujące kwestie:

- **Inwestowanie w dziedziny o wysokim potencjale wzrostu.** Wysokie zyski są osiągalne z inwestycji w regionach charakteryzujących się potencjałem umożliwiającym szybkie osiągnięcie poziomu pozostałych państw UE, a w których krajowe środki mogą być niewystarczające, aby wykorzystane zostały wszystkie istniejące możliwości.
- **Inwestowanie w motory wzrostu i zatrudnienia.** Polityka spójności skupia się na inwestycjach w kapitał ludzki i fizyczny, które mają istotne znaczenie dla potencjału wzrostu i zatrudnienia, w tym na inwestycjach w infrastrukturę fizyczną i technologie informacyjno-komunikacyjne, zdolności badawcze i innowacje, edukację i szkolenia, a także zdolności dostosowawcze pracowników.
- **Wspieranie wdrażania spójnych strategii w perspektywie średnio- i długookresowej.** Polityka spójności jest jedyną polityką zapewniającą stabilne siedmioletnie ramy inwestycyjne.
- **Rozwijanie synergii i komplementarności z innymi politykami wspólnotowymi.** Polityka spójności w znaczący sposób przyczynia się do wdrażania pozostałych polityk

¹⁰ Patrz Trzeci Raport na temat Spójności, str. 149

wspólnotowych. Na przykład projekty realizowane w krajach objętych Funduszem Spójności w zakresie transeuropejskich sieci transportowych, dzięki którym następuje znaczne zwiększenie dostępności tych krajów dla reszty Europy, są bezpośrednio finansowane z tego funduszu; zapewnienie zgodności z dorobkiem prawnym Wspólnoty w zakresie ochrony środowiska i szerszymi celami zrównoważonego rozwoju jest silnie wspierane przez politykę spójności; polityka w zakresie badań naukowych i rozwoju technologicznego i związane z nią zagadnienia, w szczególności dotyczące infrastruktury badawczej i rozwoju zasobów ludzkich w badaniach, są również wspierane przez politykę spójności, na równi z polityką i działaniami wspólnotowymi dotyczącymi innowacji i MŚP.

- **Mobilizowanie dodatkowych zasobów.** Działania współfinansowane ze środków polityki spójności zapewniają wysoki poziom dodatkowości funduszy UE, w szczególności poprzez przesuwanie środków na inwestycje na dziedziny, w których wydatki mogą okazać się najskuteczniejsze i mieć największą wartość dodaną. Mobilizują one dodatkowe zasoby krajowe, zarówno publiczne, jak i prywatne, do wykorzystania w zakresie spójnych krajowych i regionalnych strategii rozwoju. Każde euro wydane na poziomie UE w ramach polityki spójności pociąga za sobą dalsze wydatki, średnio 0,9 EUR w regionach słabiej rozwiniętych (obecny Cel 1) i 3 EUR w regionach, w których trwa restrukturyzacja (obecny Cel 2).
- **Poprawa ładu administracyjno-regulacyjnego.** Stosowanie jednolitego systemu do realizacji programów spójności wpłynie na poprawę zdolności instytucjonalnych w zakresie opracowywania i wdrażania polityk, rozpowszechniania kultury ewaluacyjnej, ustaleń dotyczących form partnerstwa publiczno-prywatnego, przejrzystości, współpracy regionalnej i przygranicznej oraz wymiany dobrych praktyk. System ten przyczynia się również do większego ładu administracyjno-regulacyjnego na wszystkich poziomach przez pogłębianie poczucia odpowiedzialności i identyfikacji ze strategią lizbońską na niższych szczeblach administracji krajowej oraz poprzez wykorzystywanie synergii pomiędzy różnymi poziomami zarządzania.
- **Promowanie zintegrowanego podejścia do spójności terytorialnej.** Polityka spójności może przyczynić się do stworzenia społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, poprzez zapewnienie, iż kwestie gospodarcze, społeczne i dotyczące ochrony środowiska są odpowiednio uwzględniane w zintegrowanych strategiach na rzecz odnowy, żywienia i rozwoju obszarów miejskich i wiejskich.
- **Przybliżanie obywatelom UE agendy lizbońskiej.** Polityka spójności pozwoliła, aby program Unii stał się bardziej widoczny i zrozumiały dla jej obywateli. Dostosowywanie priorytetów strategii lizbońskiej do wymagań polityki spójności zwiększy poczucie zasadności strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia i spowoduje większe zaangażowanie obywateli w dążenie do osiągnięcia jej celów

Polityka spójności powinna zachowywać równowagę w dążeniu do realizacji celów wzrostu i zatrudnienia, a także przyczyniać się do zrównoważonego i trwałego rozwoju gospodarczego i społecznego. W następnym rozdziale przedstawiono główne zagadnienia nowych ram polityki spójności na lata 2007-2013 w świetle wymienionych powyżej sposobów, jakimi polityka spójności może przyczyniać się do realizacji agendy lizbońskiej.

3. RAMY POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2007-2013

3.1. Koncentracja

W tej części dokumentu nowe ramy polityki spójności są omawiane w świetle istniejącej potrzeby koncentracji tematycznej i geograficznej. Zważywszy na fakt, iż koncentracja zasobów jest procesem, omawiany jest również aspekt ładu administracyjno-regulacyjnego.

Głównymi czynnikami wzrostu wyników gospodarczych są zatrudnienie i wzrost wydajności. Oba te czynniki są ściśle powiązane i powinny być stymulowane jednocześnie, aby osiągnąć maksymalny efekt. Aby zapewnić, iż tendencja zrównoważonego rozwoju będzie miała istotne miejsce w krajowych i regionalnych programach rozwoju na lata 2007-2013, a także aby wzmocnić konkurencyjność w gospodarce opartej na wiedzy, istotne jest skoncentrowanie środków na podstawowej infrastrukturze, kapitale ludzkim oraz badaniach i innowacjach, co obejmuje dostęp do technologii informacyjno-komunikacyjnych i ich strategiczne wykorzystanie. Konieczne są zarówno aktywa materialne, jak i niematerialne.

Zestaw środków stosowanych w ramach polityk, mający umożliwić państwu członkowskiemu lub regionowi osiągnięcie odpowiedniej kombinacji inwestycji na rzecz wzrostu, zależy od specyficznych cech charakterystycznych tego państwa lub regionu, struktury działalności gospodarczej, charakteru i zakresu jego deficytu strukturalnego, a także dziedzin, w których potencjalnie posiada on przewagę komparatywną. Nieuniknione jest, iż ten zestaw środków zmienia się w czasie, co pociąga za sobą zmianę rodzaju stosowanych polityk i instrumentów. Każde państwo członkowskie i region musi zidentyfikować odpowiedni dla swojej ścieżki rozwoju zestaw środków, uwzględniając własne warunki gospodarcze, społeczne, środowiskowe, kulturowe i instytucjonalne.

Jednakże, o ile zestaw środków może zmieniać się w zależności od kontekstu, w programach i projektach zostanie zapewniona koncentracja przez uwzględnienie przede wszystkim tych elementów, które mogą przyczynić się do realizacji strategii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Będzie to zasada zarządzania, jaką Komisja będzie stosować przy negocjowaniu poszczególnych programów krajowych i regionalnych.

Przeznaczenie środków na wydatki w ramach strategii lizbońskiej

Podczas uzgadniania perspektywy finansowej na lata 2007-2013 państwa członkowskie postanowiły również, że określona część środków na kolejną generację programów zostanie zarezerwowana na inwestycje w obszarach bezpośrednio powiązanych z agendą wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, ustalając konkretną listę kategorii wydatków. „Przeznaczenie środków” w tym znaczeniu zostało następnie potwierdzone w projekcie rozporządzenia. Ustala on docelowe poziomy przeznaczenia środków w wysokości 60 % wydatków na cel „Spójność” oraz 75 % wydatków na cel „Konkurencyjność regionalna i zatrudnienie”. Poziomy te mają być stosowane jako średnie całego okresu programowania dla wszystkich państw członkowskich Unii sprzed dnia 1 maja 2004 r. Choć poziomy docelowe dla każdego państwa członkowskiego będą uwzględniać punkt początkowy na podstawie danych za lata 2000-2006, celem jest, aby wszystkie państwa członkowskie, których to dotyczy, osiągnęły docelowy poziom przeznaczenia jako średnią w całym okresie. Choć nowe państwa członkowskie i kraje przystępujące nie są objęte obowiązkiem przeznaczenia środków, są one również zachęcane do ustalania poziomów docelowych i zwiększania wysiłków w odniesieniu do sytuacji początkowej w latach 2000-2006. Poziomy docelowe przeznaczenia

środków będą stosowane w sposób elastyczny, z uwzględnieniem specyficznej sytuacji kraju oraz priorytetów określonych w krajowym programie rozwoju.

Kwestią mającą znaczenie dla polityki spójności w państwach członkowskich, w których transfery z Unii mają wymiar makroekonomiczny, są również ramy czasowe. W krótkiej perspektywie czasowej transfery te mogą wywierać presję inflacyjną w niektórych sektorach (na przykład w budownictwie) oraz wpływać na rachunek bieżący (np. w wyniku przywozu wyposażenia kapitałowego), a jednocześnie w krajowych budżetach publicznych będą musiały być zapewnione znaczne kwoty w celu współfinansowania przekazywania środków z UE. W związku z tym ważne jest, aby Państwa Członkowskie i regiony zorganizowały swoje programy inwestycyjne w taki sposób, aby rozwiązać problem ograniczeń po stronie podaży i zwiększyć wydajność w celu zrównoważenia nacisków na gospodarkę nominalną ze strony popytu.

Należy również uwzględnić inne priorytety polityk wspólnotowych, przede wszystkim ze względu na ich potencjał w zwiększaniu wzrostu i zatrudnienia w ramach programów z zakresu polityki spójności, a także w celu wzmocnienia w terenie synergii z innymi politykami UE.

3.2. Konwergencja

W regionach i państwach członkowskich, które kwalifikują się do uzyskania wsparcia w ramach polityki spójności w zakresie nowego celu konwergencji, głównym zadaniem będzie pobudzanie potencjału wzrostu w celu utrzymania i osiągnięcia wysokich stóp wzrostu. To zadanie powinno być rozpatrywane w kontekście bezprecedensowego wzrostu dysproporcji w rozszerzonej Unii oraz wysiłków o charakterze długoterminowym, które będą konieczne do ich zmniejszenia.

Strategie na lata 2007-2013 powinny koncentrować się na inwestycjach i usługach publicznych niezbędnych do podniesienia długotrwałej konkurencyjności, zwiększenia liczby nowych miejsc pracy i zapewnienia zrównoważonego rozwoju. Konieczne będzie stworzenie unowocześnionych i rozbudowanych podstawowych infrastruktur i usług w celu otwarcia regionalnych i lokalnych systemów gospodarczych, stworzenia skutecznych ram wsparcia działalności gospodarczej oraz wykorzystania możliwości oferowanych przez wspólny rynek. Ponadto należy dołożyć wzmożonych starań w celu zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki, zwiększenia dostępu do zatrudnienia, poprawy integracji społecznej oraz rozpoczęcia i przeprowadzenia reform w systemach edukacyjnych i szkoleniowych.

Obok wysiłków skierowanych na podstawową infrastrukturę konieczne są działania zmierzające do modernizacji i restrukturyzacji zdolności produkcyjnych regionów poprzez dostarczanie usług przedsiębiorstwom, a zwłaszcza MŚP, poprawę dostępu do finansowania; wspieranie badań i rozwoju technologicznego oraz innowacji, rozwój kapitału ludzkiego oraz promocję wprowadzania, rozpowszechniania i wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych.

Dla opracowywania i realizacji skutecznych polityk konieczne jest wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i porządku instytucjonalnego.

3.3. Regionalna konkurencyjność i zatrudnienie

W ramach tego celu, aby zapewnić jak najlepsze wykorzystanie ograniczonych zasobów finansowych, konieczna jest koncentracja na ograniczonej liczbie głównych priorytetów, a zwłaszcza na badaniach, innowacjach, dostępności i tworzeniu nowych miejsc pracy. Inwestycje w kapitał ludzki mogą odegrać ważną rolę w zapewnianiu płynnego dostosowania w następstwie zmian gospodarczych i restrukturyzacji.

Zadaniem nowego celu regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia jest **antycypacja i wspieranie zmian gospodarczych** poprzez podnoszenie konkurencyjności i atrakcyjności regionów UE za pomocą inwestycji w gospodarkę opartą na wiedzy, rozwijanie przedsiębiorczości, badania, współpracę między szkolnictwem wyższym a przedsiębiorstwami oraz innowacje, dostęp do infrastruktury transportowej i telekomunikacyjnej, energię i zdrowie, środowisko naturalne i zapobieganie ryzyku, a także wspieranie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw; zwiększanie udziału w rynku pracy oraz promocję integracji społecznej i społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju.

Należy uwzględniać różnice w potrzebach. **Regiony przemysłowe** są zróżnicowane pod względem formy. Wiele z nich charakteryzuje się obecnością wielkich zakładów produkcyjnych, dużą gęstością zaludnienia oraz wysokimi stopami wzrostu gospodarczego, natomiast w innych mamy do czynienia z połączeniem nowoczesnego przemysłu, w szczególności MŚP, ze stosunkowo szybko rozwijającym się sektorem usług. Jednakże w obu typach regionów może istnieć problem stref miejskich o głęboko zakorzenionej degradacji i ubóstwie, a także problemy przeludnienia, presji na środowisko oraz złego stanu zdrowia, wraz z koniecznością stawienia czoła wyzwaniom globalizacji oraz dostosowania się do coraz szybciej następujących zmian gospodarczych. Z drugiej strony wiele regionów przemysłowych zaledwie niedawno zaczęło przystosowywać się do zmian, a ograniczenie bazy przemysłowej nie zostało tam w wystarczający sposób zrównoważone przez nową działalność.

Jednocześnie w regionach charakteryzujących się **niską gęstością zaludnienia** motorem rozwoju gospodarczego są często małe firmy, które jednak stoją przed takimi samymi wyzwaniami. Zważywszy na fakt, iż niska gęstość zaludnienia utrudnia reakcję na pojawiające się wyzwania, sytuacja społeczno-gospodarcza nie zmieniła się tam w ciągu ostatnich 10 lat.

Bardzo zróżnicowana jest sytuacja gospodarcza **obszarów wiejskich**. Niektóre z nich posiadają dobre połączenia z ośrodkami miejskimi, i choć rolnictwo w dalszym ciągu odgrywa w nich ważną rolę, to zwiększa się dywersyfikacja gospodarcza oraz rozwija się sektor usług, na przykład turystycznych. Inne bardziej oddalone obszary wiejskie borykają się z problemem dużego rozproszenia i starzenia się społeczeństwa, niewystarczających infrastruktur technicznych i społecznych, niedostosowanych usług oraz słabych powiązań z pozostałymi sektorami gospodarki.

Rozwiązanie tak różnych problemów oraz pomoc regionom w restrukturyzacji i generowaniu nowych rodzajów działalności zgodnie z odnowioną agendą lizbońską stanowią wyzwania dla nowej generacji programów w zakresie regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia.

W przypadkach, w których dany obszar jest również objęty środkami z Funduszu Spójności, państwa członkowskie powinny w jak największym stopniu dążyć do zapewnienia, że

projekty otrzymujące wsparcie przyczyniają się do realizacji programu rozwoju gospodarczego i zatrudnienia.

3.4. Europejska współpraca terytorialna

Zadaniem nowego celu współpracy jest wspieranie **ściślejszej integracji** terytorium Unii we wszystkich jej wymiarach. W ten sposób polityka spójności przyczynia się do **zrównoważonego i trwałego rozwoju** terytorium Unii na poziomie istniejących makroregionów oraz zmniejszenia „efektów bariery” poprzez współpracę przygraniczną i współpracę między krajami i regionami, a także wymianę dobrych praktyk.

Działania te oparte są na wspólnych strategiach rozwoju obszarów, których ta sytuacja dotyczy (na poziomie krajowym, regionalnym, lokalnym) i na łączeniu w sieć głównych zainteresowanych stron. W ten sposób działania te mają oczywistą europejską wartość dodaną, jeszcze większą w rozszerzonej i bardziej zróżnicowanej Unii.

3.5. Zarządzanie

W ostatnich latach kontekst polityki spójności uległ zmianie w świetle nowych wyzwań stawianych przez globalizację. Dziś jest jasne, że otwarta, globalna gospodarka, realizująca zadania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, musi mieć podstawę w strategiach rozwoju regionalnego, a nawet lokalnego. Na tym właśnie poziomie tworzy się większość sieci biznesowych oraz nawiązywane są połączenia z ośrodkami kształcenia i technologii; na tym też poziomie można w najlepszy sposób zmobilizować lokalną wiedzę fachową. Ponadto władze lokalne i regionalne oraz inne zainteresowane strony na tym poziomie dysponują szeregiem uprawnień regulacyjnych oraz możliwości opartych na doświadczeniu, pozwalających na realizację polityki publicznej pomocnej w realizacji strategii wzrostu gospodarczego i zatrudnienia.

Kwestia ładu administracyjno-regulacyjnego w kontekście polityki spójności ma różne aspekty.

Pierwszy aspekt to zbiór cech organizacji publicznych związanych ze **skutecznością i powodzeniem polityk publicznych**. Jakość i skuteczność sektora państwowego niezbędne są we wszystkich państwach i regionach, w szczególności tych kwalifikujących się do objęcia celem konwergencji, w celu przeprowadzenia reform i wprowadzenia odpowiedniego ładu administracyjno-regulacyjnego, szczególnie w dziedzinach gospodarki, zatrudnienia, spraw społecznych, edukacji, ochrony środowiska i wymiaru sprawiedliwości. Przyczyni się to nie tylko do lepszego wdrażania unijnej polityki spójności, ale także do podniesienia ogólnej wydajności gospodarczej.

W regionach słabiej rozwiniętych głównym priorytetem powinno być zwiększanie zdolności instytucjonalnych i poprawa ładu administracyjno-regulacyjnego w tych dziedzinach, w których są one uważane za niewystarczające. Warunkiem konkurencyjności gospodarczej i silniejszego społeczeństwa obywatelskiego są nie tylko skuteczne sieci infrastrukturalne, ale także niedyskryminacyjny, przewidywalny i przejrzysty charakter stosowania prawa; przyznawanie i egzekwowanie zbywalnych praw własności, w tym praw własności intelektualnej; otwarty system zamówień publicznych oraz administracja, która zmniejsza obciążenia administracyjne spoczywające na podmiotach gospodarczych.

Dlatego też przy opracowywaniu krajowych strategii państwa członkowskie powinny systematycznie analizować, w jakim stopniu skuteczniejsza, rozliczalna i przestrzegająca zasady przejrzystości administracja publiczna może przyczynić się do podniesienia poziomów wydajności. W związku z tym środki z funduszy strukturalnych powinny być przeznaczane na rozwijanie zdolności administracji publicznej na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, w celu ulepszenia ram administracyjnych regulujących działalność gospodarczą, sprawne opracowywanie i skuteczne wdrażanie polityk, w tym lepsze stanowienie prawa, ocenę i analizę wpływu wniosków dotyczących polityk oraz systematyczny przegląd mechanizmów wdrożeniowych.

Drugi aspekt dotyczy konkretnych środków i działań niezbędnych do zwiększenia zdolności państw członkowskich w zakresie **zarządzania i wdrażania polityki spójności**. Prawidłowe i skuteczne zarządzanie funduszami wymaga odpowiednich, skutecznych i przejrzystych struktur administracji centralnej, regionalnej i lokalnej, zdolnych do wykonywania zadań związanych z wykorzystaniem funduszy w dziedzinach takich jak zamówienia publiczne, kontrola finansowa, monitorowanie, ocena, zapobieganie nadużyciom i korupcji oraz zwalczanie ich. Skuteczność wykorzystania funduszy zależy także od stopnia, w jakim autorzy projektów zdolni są przygotowywać i realizować projekty wysokiej jakości. Jeśli zasoby są wykorzystywane w skuteczny i przejrzysty sposób, ich widoczność sama w sobie stanowi zachętę dla prywatnych przedsiębiorców i partnerów społecznych oraz stwarza dla tych przedsiębiorców odpowiednie warunki do podejmowania własnych decyzji w zakresie inwestycji. Działania są zatem konieczne także i w tej dziedzinie, a towarzyszyć im powinno wsparcie techniczne.

Powiązany i mający duże znaczenie czynnikiem wpływającym na skuteczność polityki spójności jest jakość **partnerstwa**, jakie istnieje przy opracowywaniu i realizacji programów między wszystkimi zainteresowanymi stronami, także i na poziomie regionalnym i lokalnym. Strategie opracowywane na poziomie lokalnym i regionalnym muszą również stanowić integralną część działania na rzecz promowania wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Rola MŚP, potrzeba zaspokojenia lokalnego zapotrzebowania na umiejętności, istotne znaczenie klastrów, zapotrzebowanie na lokalne ośrodki 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 na rzecz 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. Silne partnerstwo między Komisją a władzami państw członkowskich jest podstawą określania strategii spójności realizującej priorytety Wspólnoty w kontekście krajowym i regionalnym, a także jej wdrażania poprzez program operacyjny.

Rozwijanie innowacyjnych projektów opartych na partnerstwie, wspieranie udziału obywateli w opracowywaniu i wdrażaniu polityk publicznych, a także poprawa kontaktów w ramach społeczeństw i między nimi może przyczynić się do stworzenia kapitału ludzkiego i społecznego, umożliwiając tym samym zrównoważony rozwój, wzrost, konkurencyjność i spójność społeczną. W tym kontekście ważne jest, aby program reform stał się wspólnym celem dla głównych zainteresowanych stron na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, tak aby zapewnić iż środki będą **rzeczywiście skoncentrowane** na promowaniu wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz aby powstały niezbędne dla tego celu sieci partnerstwa. Kluczową rolę do odegrania w dziedzinie zatrudnienia oraz integracyjności rynku pracy mają również partnerstwa, pakt i inicjatywy oparte na tworzeniu sieci odpowiednich zainteresowanych stron, takich jak partnerzy społeczni i organizacje pozarządowe.

Zachęca się regiony do rozwijania regionalnych strategii zrównoważonego rozwoju poprzez wypracowywanie konsensusu w odniesieniu do celów, które mają być zrealizowane, drogą regularnego i systematycznego dialogu z głównymi zainteresowanymi stronami. Partnerstwo jest konieczne do skutecznego zarządzania złożonymi kwestiami oraz do opracowywania i realizacji strategii rozwoju. Opiera się ono na konsultacjach i udziale zainteresowanych stron, takich jak właściwe organy, partnerzy gospodarczy i społeczni, a także przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego, w tym organizacje pozarządowe. Partnerstwo daje podstawę do uaktywniania najlepszej lokalnej wiedzy ogólnej i fachowej oraz zapewnia otwartość i przejrzystość w opracowywaniu i realizacji programów. Jest to szczególnie ważne dla poprawy jakości wiedzy i innowacji i powinno opierać się na metodach wypracowanych w przeszłości z udziałem regionalnych strategii innowacji i regionalnych programów działań innowacyjnych.

Partnerstwa publiczno-privatne

Partnerstwa publiczno-privatne (PPP) mogą być odpowiednią metodą finansowania inwestycji w przypadkach, gdy istnieje możliwość szerokiego udziału sektora prywatnego, szczególnie w dziedzinach, w których odejście od publicznej własności lub świadczenia usług rynkowych jest niemożliwe do wykonania lub nieodpowiednie. Poza zapewnianiem środków finansowych, partnerstwa publiczno-privatne wpływają także, na poziomie projektów, na podniesienie jakości realizacji a następnie zarządzania projektami. Zachęca się zatem państwa członkowskie do wykorzystywania takiej formy partnerstwa w dziedzinach, w których jest to możliwe. Podstawowe zalety systemów PPP są następujące:

- sektor państwowy zyskuje dostęp do szeregu umiejętności sektora prywatnego, które powinny pozwolić mu na świadczenie skuteczniejszych i bardziej opłacalnych usług;
- sektor prywatny przejmuje te formy ryzyka, które przy tradycyjnym systemie zamówień publicznych ciążyłyby na sektorze publicznym;
- w przypadku gdy jedna strona jest odpowiedzialna za koncepcję, opracowywanie, zarządzanie i finansowanie w ramach zintegrowanego pakietu, możliwe jest zapewnienie większej skuteczności.

Przy rozważaniu, czy dany projekt powinien zostać zrealizowany w ramach PPP, ważne jest, aby przed zleceniem dostarczenia towarów i usług spełnione zostały określone warunki, a w szczególności konieczne jest wprowadzenie odpowiednich ram prawnych.

Ustalenia dotyczące PPP mają największą skuteczność, jeśli władze krajowe wyraźnie zobowiązały się w ramach prowadzonej polityki do włączania sektora prywatnego w projekty sektora państwowego. Niezbędne jest określenie jasnych i specyficznych ram dla PPP w różnych obszarach polityki; zależeć będą one na przykład od poziomu odzyskania kosztów w ramach opłat z tytułu użytkowania oraz zakresu celów społecznych. Partnerstwom publiczno-privatnym można zapewnić konkurencyjność w ramach polityki na różne sposoby, bez niepotrzebnego ograniczania elastyczności, która jest potrzebna dla opracowywania innowacyjnych i często skomplikowanych projektów¹¹.

¹¹ „Komunikat [...] w sprawie partnerstw publiczno-privatnych oraz prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji”. COM(2005) 569 wersja ostateczna z 5.11.2005 r.

Jeśli projekty spełniać będą wszystkie niezbędne kryteria, UE będzie wspierać PPP, zapewniając środki w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. W przypadku większych projektów Komisja będzie zachęcać państwa członkowskie do oceny, na ile są one odpowiednie do udziału w systemie PPP. Przewiduje się, że wytyczne operacyjne dotyczące przygotowywania PPP mogłyby być przedstawione w programie pomocy technicznej opracowanym we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Europejskim Bankiem Odbudowy i Rozwoju (EBOiR) (instrument JASPERS). W tej kwestii EBI i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) mogą zapewnić cenny wkład.

4. WYTYCZNE POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2007-2013

W kontekście powyższych stwierdzeń oraz odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia, programy współfinansowane w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na następujących trzech priorytetowych działaniach¹²:

- zwiększanie **atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast** poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz ochronę środowiska;
- wspieranie **innowacyjności, przedsiębiorczości** oraz rozwoju **gospodarki opartej na wiedzy** poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, oraz
- tworzenie **większej liczby lepszych miejsc pracy** poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

W następnej części szczegółowo analizowane są główne aspekty każdego z przedstawionych powyżej działań, a szczegółowe wytyczne podane są dla każdej pozycji. Oczywistym jest fakt, iż nie wszystkie z tych szczegółowych wytycznych będą miały zastosowanie do wszystkich regionów. Najwłaściwsza dla każdego państwa członkowskiego lub regionu kombinacja inwestycji zależy ostatecznie od analizy mocnych i słabych stron każdego z tych obszarów, a także od szczególnych okoliczności krajowych i regionalnych. **Wytyczne są raczej jednolitymi ramami, które państwa członkowskie i regiony mogą wykorzystywać przy opracowywaniu krajowych, regionalnych i lokalnych programów; w szczególności mogą one okazać się przydatne dla oceny ich wkładu w realizację celów Unii dotyczących spójności, wzrostu i zatrudnienia.** Wytyczne są koniecznym, ale nie jedynym warunkiem, aby każde z państw członkowskich lub regionów w odpowiednim stopniu skoncentrowało się na głównych priorytetach zgodnie z odnowioną agendą lizbońską. Przy włączaniu agendy lizbońskiej do nowych programów należy zwrócić uwagę na następujące zasady:

Po pierwsze, zgodnie z założeniami procesu wznowienia agendy lizbońskiej, polityka spójności powinna w większym stopniu skoncentrować się na **wiedzy, badaniach i innowacjach oraz kapitale ludzkim**. W związku z tym ogólne wsparcie finansowe tych obszarów działalności powinno ulec znacznemu zwiększeniu, zgodnie z wymogami nowych

¹² Komunikat na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia - Nowy początek strategii lizbońskiej”. COM(2005)24 z 02.02.2005.

przepisów dotyczących przeznaczania środków. Ponadto państwa członkowskie i regiony powinny wzorować się na tych dobrych praktykach, które w poszczególnych dziedzinach przyniosły wyraźne pozytywne skutki dla wzrostu i zatrudnienia.

Po drugie państwa członkowskie i regiony powinny dążyć do **zrównoważonego rozwoju** i wzmacniać synergii między wymiarami gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. W odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w krajowych programach reform podkreśla się rolę środowiska w kwestiach rozwoju, konkurencyjności i zatrudnienia. Ochrona środowiska musi być brana pod uwagę w opracowywaniu programów i projektów z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju.

Po trzecie na wszystkich etapach opracowywania i realizacji programów i projektów państwa członkowskie i regiony powinny realizować cel **równości kobiet i mężczyzn**. Cel ten może zostać zrealizowany poprzez specyficzne działania mające na celu promowanie równości, jak również poprzez staranne branie pod uwagę wpływu, jaki pozostałe projekty i zarządzanie funduszami mogą mieć na kobiety i mężczyzn.

Po czwarte państwa członkowskie powinny na różnych etapach wykorzystywania Funduszy podejmować odpowiednie kroki w kierunku zapobiegania wszelkiej dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Szczególnie istotnym kryterium, które musi być przestrzegane przy określaniu działań współfinansowanych z Funduszy oraz uwzględniane na różnych etapach wdrażania jest dostępność dla osób niepełnosprawnych.

4.1. WYTYCZNA: Zwiększyć atrakcyjność Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia

Jednym z warunków koniecznych wzrostu i zatrudnienia jest zapewnienie dostępności niezbędnej infrastruktury (w dziedzinie np. transportu, środowiska, energii) dla podmiotów gospodarczych. Nowoczesna i bezpieczna infrastruktura w sposób znaczący wpływa na osiągnięte przez przedsiębiorstwa wyniki, ponieważ wpływa na poziom atrakcyjności gospodarczej i społecznej regionów i miast. Inwestycje w infrastrukturę w słabiej rozwiniętych regionach, w szczególności w nowych państwach członkowskich, wpłyną na zwiększenie wzrostu, a tym samym podniosą poziom konwergencji z resztą Unii i przyczynią się do poprawy jakości życia. Środki powinny pochodzić nie tylko z dotacji, ale również, o ile to możliwe, z sektora prywatnego i z kredytów, na przykład udzielanych przez EBI. W kolejnym okresie organy zarządzające programami w państwach członkowskich będą mogły w większym stopniu wykorzystać wiedzę fachową EBI dla celów opracowania projektów, które będą mogły otrzymać wsparcie unijne w ramach inicjatywy JASPERS.

JASPERS: Nowe partnerstwo na rzecz pomocy technicznej

Program JASPERS, czyli Wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich („Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions”), to nowe partnerstwo w dziedzinie wsparcia technicznego między Komisją, EBI i EBOiR. Program ten jest do dyspozycji państw członkowskich potrzebujących pomocy w przygotowaniu dużych projektów zgłaszanych do zatwierdzenia wsparcia ze środków Funduszu Spójności i EFRR. Opiera się on na doświadczeniu EBI i EBOiR w przygotowywaniu dużych projektów oraz w innych istotnych obszarach, np. w rozwijaniu partnerstw publiczno-prywatnych. Połączone wysiłki trzech instytucji mają na celu zapewnienie pomyślnego wdrożenia polityki spójności w okresie programowania 2007-2013 poprzez znaczne zwiększenie dostępnych zasobów

służących przygotowaniu projektów. Pomoc techniczna będzie oferowana począwszy od wczesnych stadiów cyklu rozwoju projektu. JASPERS zapewni kompleksową pomoc na wszystkich etapach cyklu od wstępnego rozpoznania projektu począwszy aż po przedłożenie projektów do decyzji Komisji.

4.1.1. Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportu

Można stwierdzić, iż skuteczna, elastyczna, bezpieczna i czysta infrastruktura transportowa jest koniecznym warunkiem rozwoju gospodarczego, ponieważ, ułatwiając przepływ ludzi i towarów, przyczynia się do zwiększenia wydajności, a tym samym perspektyw rozwoju poszczególnych regionów. Sieci transportowe pomnażają możliwości wymiany handlowej, zwiększając równocześnie wydajność. Ponadto rozwijanie infrastruktury transportowej w całej Europie (w szczególności realizacja odpowiednich części 30 priorytetowych projektów w zakresie transeuropejskich sieci transportowych), ze szczególną koncentracją na projektach przygranicznych, jest konieczne dla osiągnięcia większej integracji krajowych rynków, co jest szczególnie istotne w kontekście rozszerzonej Unii.

Konieczne jest dostosowanie inwestycji w infrastrukturę do specyficznych potrzeb i stopnia rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów i państw. Potrzeby te są ogólnie największe w regionach objętych celem konwergencji oraz Funduszem Spójności. Zazwyczaj inwestycje w infrastrukturę (tak jak i pozostałe inwestycje) po przekroczeniu pewnego poziomu wykazują malejące stopy zwrotu. Rentowność tego typu inwestycji jest wysoka, jeśli infrastruktura jest uboga, a podstawowe sieci nie zostały ukończone, ale będzie ona prawdopodobnie spadać po osiągnięciu pewnego pułapu.

Należy zatem uwzględnić stopień rozwoju gospodarczego regionów oraz istnienie dużych dotacji na infrastrukturę. W regionach i państwach najslabiej rozwiniętych połączenia międzynarodowe i międzyregionalne w dłuższej perspektywie czasowej mogą oferować wyższy poziom zwrotu w postaci zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ułatwiać mobilność siły roboczej. Z drugiej strony w regionach o rozproszonej i niewielkiej bazie gospodarczej oraz sieci osadniczej opartej na małych miastach bardziej stosowne może być tworzenie regionalnej infrastruktury transportowej. W regionach posiadających nieodpowiednie sieci drogowe należy również przeznaczyć środki na budowę połączeń drogowych o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki. Wyzwania mobilności i dostępności w obszarach miejskich również wymagają działań poprzez wsparcie zintegrowanych mechanizmów zarządzania i rozwiązań transportowych pozwalających na ograniczenie zanieczyszczeń.

Aby zyski z inwestycji na transport były maksymalne, przy udzielaniu wsparcia w ramach funduszy należy przestrzegać kilku zasad.

Po pierwsze, do określania poziomu i charakteru inwestycji w infrastrukturę, które mają być przeprowadzone, należy stosować obiektywne kryteria. Na przykład potencjalne stopy zwrotu powinny być określone na podstawie stopnia rozwoju gospodarczego i charakteru działalności gospodarczej danego regionu, gęstości i jakości istniejącej infrastruktury oraz stopnia jej obciążenia. Przy określaniu społecznych stóp zwrotu należy w odpowiednim stopniu uwzględnić ewentualne konsekwencje projektów z zakresu infrastruktury dla środowiska i społeczeństwa.

Po drugie zasada zrównoważonego rozwoju środowiska powinna być przestrzegana w możliwie jak największym stopniu, zgodnie z postanowieniami Białej Księgi¹³. Należy dążyć do zmian w kierunku bardziej przyjaznych środowisku rodzajów transportu. Konieczna jest jednak optymalizacja wydajności każdego rodzaju transportu, zarówno w ujęciu ogólnym, jak i pod względem ochrony środowiska, w szczególności w zakresie wykorzystania infrastruktury w ramach poszczególnych rodzajów i pomiędzy nimi¹⁴.

Po trzecie w regionach konwergencji i w krajach objętych Funduszem Spójności należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię modernizacji sieci kolejowej, starannie wybierając priorytetowe odcinki, zapewniając ich interoperacyjność w ramach europejskiego systemu zarządzania transportem kolejowym (ang. European Rail Transport Management System – ERTMS).

Po czwarte, inwestycjom w infrastrukturę transportową powinno towarzyszyć odpowiednie sterowanie ruchem, ze zwróceniem szczególnej uwagi na bezpieczeństwo, zgodnie z normami krajowymi i wspólnotowymi. W krajowych i regionalnych strategiach należy również uwzględnić potrzebę przeprowadzenia zrównoważonego (oraz przyjaznego dla środowiska) podziału na poszczególne rodzaje transportu, który zaspokoi potrzeby zarówno gospodarcze, jak i środowiskowe. Strategie powinny obejmować na przykład inteligentne systemy transportowe, platformy multimodalne a zwłaszcza technologię wykorzystywaną w wyżej wspomnianym systemie ERTMS oraz w programie badań zarządzania ruchem powietrznym w kontekście jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej SESAR (systemu mającego na celu ujednoczenie zarządzania ruchem powietrznym w Europie).

Na podstawie wymienionych powyżej zasad, wytyczne dla działań są następujące:

- Państwa członkowskie i regiony kwalifikujące się do finansowania w ramach celu konwergencji¹⁵ lub Funduszu Spójności powinny przyznawać pierwszeństwo tym spośród 30 projektów o szczególnym znaczeniu dla Europy, które są realizowane na ich terytorium. W ramach tej grupy projektów na szczególną uwagę zasługują powiązania transgraniczne. Państwa członkowskie powinny korzystać z usług koordynatorów, aby skrócić czas, jaki upływa między opracowaniem planów sieci a ich fizyczną realizacją. Pozostałe projekty z zakresu transeuropejskich sieci transportowych i strategicznych powiązań transportowych powinny otrzymywać wsparcie, jeśli w znaczący sposób przyczyniają się do zwiększenia wzrostu i konkurencyjności.
- Dodatkowe inwestycje w **połączenia o drugorzędnym znaczeniu** będą również miały znaczenie w kontekście zintegrowanej strategii transportu i komunikacji regionalnej obejmującej obszary miejskie i wiejskie, co pozwoli zapewnić, iż regiony wykorzystują możliwości, jakie oferują główne sieci.
- Wsparcie **infrastruktury kolejowej** powinno zmierzać do zapewnienia większej dostępności. Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej powinny umożliwiać dostęp operatorom niezależnym. Powinni oni również mieć swój wkład w tworzenie interoperacyjnej sieci obejmującej całą Europę. Wszystkie finansowane projekty powinny

¹³ „Europejska polityka transportowa na rok 2010: czas na decyzje”. COM(2001) 370.

¹⁴ „Europa w ruchu: Zrównoważona mobilność dla kontynentu europejskiego”. COM(2006)314 z 22.6.2006.

¹⁵ Dz.U. L 167 z 30.04.2004, str. 1.

być zgodne z założeniami interoperacyjności oraz uwzględniać ich zastosowanie, a także wykorzystanie ERTMS na pokładach i w infrastrukturze kolejowej.

- Promować należy **sieci transportowe**, które przestrzegają zasadę zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego, szczególnie w obszarach miejskich. Obejmuje to środki transportu publicznego (łącznie z infrastrukturą „parkuj i jedź” („park and ride”)), plany mobilności, obwodnice, podnoszenie poziomu bezpieczeństwa na skrzyżowaniach, ruch niezmotoryzowany (ścieżki rowerowe, drogi dla pieszych). Obejmuje to także działania zmierzające do zapewnienia dostępności usług transportu publicznego dla określonych grup społeczeństwa (osoby starsze czy niepełnosprawne) oraz zapewnianie sieci dystrybucji alternatywnych rodzajów paliwa samochodowego. Na zrównoważony rozwój sieci mogą w pozytywny sposób wpływać również śródlądowe szlaki żeglugowe.
- W celu zapewnienia optymalnej skuteczności infrastruktury transportu dla celów wspierania rozwoju regionalnego, należy zwrócić uwagę na poprawę **połączenia** terenów śródlądowych, wyspiarskich lub najbardziej oddalonych z siecią transeuropejską (TEN-T). W tym celu pomocny będzie rozwój połączeń o drugorzędym znaczeniu, z położeniem akcentu na intermodalność i transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Należy w szczególności zapewnić odpowiednie połączenia portów i lotnisk z ich zapleczem.
- Należy zwrócić większą uwagę na rozwój „**autostrad morskich**” oraz żeglugę krótkodystansową stanowiące realną alternatywę dla długodystansowego transportu drogowego i kolejowego.

W państwach członkowskich, które otrzymują jednocześnie wsparcie zarówno w ramach Funduszu Spójności, jak i funduszy strukturalnych, programy powinny zawierać rozróżnienie między rodzajami działań finansowanych w ramach każdego z funduszy, przy czym zasadnicze wsparcie dla transeuropejskich sieci transportowych powinno pochodzić z Funduszu Spójności.

Z kolei fundusze strukturalne powinny w zasadzie koncentrować się na rozwoju infrastruktury, która powiązana jest ze środkami wpływającymi na wzrost gospodarczy (takimi jak rozwój turystyki, ulepszenia mające na celu zwiększenie atrakcyjności terenów przemysłowych itp.). Inwestycje w infrastrukturę drogową powinny również zostać dopasowane do ogólnego celu zwiększenia bezpieczeństwa drogowego.

Współfinansowanie z Funduszu Spójności oraz funduszy strukturalnych powinno być uzupełnieniem dotacji z budżetu na sieci transeuropejskie przy jednoczesnym uniknięciu powielania pomocy Wspólnoty. Poszczególne państwa członkowskie będą musiały z wyprzedzeniem określić najodpowiedniejszy dla planowanych projektów instrument. Finansowanie otrzymywane w ramach polityki spójności może być łączone z częścią instrumentów TEN polegającą na gwarancjach kredytowych.

4.1.2. Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym

Inwestycje w środowisko mogą przynosić zyski dla całej gospodarki na trzy różne sposoby: mogą zapewniać długofalową stabilność wzrostu gospodarczego, wpływać na zmniejszenie zewnętrznych kosztów gospodarki związanych ze środowiskiem (np. kosztów ochrony zdrowia, kosztów oczyszczania lub likwidacji szkód) oraz stymulować rozwój innowacji i tworzenie nowych miejsc pracy. Przyszłe programy spójności powinny zmierzać do

zwiększenia potencjalnej synergii między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym. W tym kontekście priorytetowo należy traktować świadczenie usług związanych z środowiskiem, takich jak zaopatrzenie w czystą wodę, infrastruktura gospodarki odpadami i gospodarki wodno-ściekowej, gospodarowanie zasobami naturalnymi i bioróżnorodnością, dekontaminacja gruntów w celu przygotowania ich pod nową działalność gospodarczą, oraz ochrona przed określonymi zagrożeniami środowiskowymi.

W celu zapewnienia jak największych zysków dla gospodarki i jak najmniejszego poziomu kosztów, należy priorytetowo potraktować zwalczanie zanieczyszczeń środowiska u źródła. W sektorze gospodarki odpadami oznacza to skoncentrowanie się na zapobieganiu produkcji odpadów, recyklingu i biodegradacji odpadów, czyli technikach, które są oszczędne i sprzyjają tworzeniu nowych miejsc pracy.

Strategie rozwoju powinny opierać się na uprzedniej analizie potrzeb i konkretnych zagadnień, charakterystycznych dla poszczególnych regionów; o ile jest to możliwe, należy podać odpowiednie wskaźniki. Należy dołożyć starań, aby zewnętrzne koszty środowiskowe były uwzględniane, a równocześnie wspierane było opracowywanie i wprowadzanie instrumentów rynkowych (patrz np. instrumenty proponowane w Planie działania w dziedzinie technologii środowiskowych). W tym kontekście zwraca się uwagę na inicjatywę Globalnego Monitorowania dla Środowiska i Bezpieczeństwa, która począwszy od 2008 r. zapewni aktualne informacje dla całej Europy na temat pokrycia i wykorzystania gruntów oraz właściwości oceanów, a także map obrazujących przebieg klęsk i wypadków.

W związku z powyższym wytyczne działań są następujące:

- Dążenie do zaspokojenia znaczących potrzeb w zakresie inwestycji w **infrastrukturę**, zwłaszcza w regionach objętych celem konwergencji, a w szczególności w nowych państwach członkowskich, w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem ochrony środowiska dotyczącym wody, odpadów, powietrza, ochrony przyrody i gatunków oraz bioróżnorodności.
- Zapewnienie **atrakcyjnych warunków dla przedsiębiorstw i ich wysoko wykwalifikowanych pracowników**. Cel ten może być zrealizowany poprzez promowanie planowania zagospodarowania przestrzennego, które pozwala na zmniejszenie bezładnej zabudowy miejskiej, oraz poprzez regenerację środowiska fizycznego, co obejmuje rozwój zasobów naturalnych i bogactw kulturowych. Inwestycje w tej dziedzinie powinny być wyraźnie powiązane z rozwojem innowacyjnych i tworzących nowe miejsca pracy przedsiębiorstw na tych obszarach.
- Promowanie inwestycji, które przyczyniają się do wypełniania przez UE zobowiązań wynikających z **Protokołu z Kyoto**, w uzupełnieniu inwestycji w zrównoważoną energię i transport, które zostały już ujęte w innych działaniach.
- Podejmowanie środków **zapobiegania ryzyku** poprzez ulepszone zarządzanie zasobami naturalnymi, lepsze ukierunkowanie badań oraz lepsze wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz bardziej innowacyjne polityki zarządzania publicznego, w tym np. monitorowanie prewencyjne.

W państwach członkowskich, które otrzymują wsparcie zarówno w ramach Funduszu Spójności, jak i funduszy strukturalnych, programy powinny zawierać wyraźne rozróżnienie między rodzajami działań finansowanych w ramach każdego z funduszy.

4.1.3. *Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie*

Priorytetowo należy potraktować konieczność zredukowania uzależnienia od tradycyjnych źródeł energii, co można osiągnąć poprzez zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Inwestycje w tych dziedzinach przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii na rzecz długotrwałego wzrostu gospodarczego, będąc równocześnie źródłem innowacji oraz stwarzając możliwości dla prowadzenia działalności wywozowej; są również oszczędne, szczególnie gdy ceny energii utrzymują się na wysokim poziomie.

Niezbędne są również inwestycje w tradycyjne źródła energii, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. W szczególności – w przypadku gdy udowodniono zawodność rynku oraz gdy nie hamuje to liberalizacji rynku – wsparcie udzielane w ramach funduszy powinno skoncentrować się na pełnej realizacji wzajemnych połączeń, z położeniem szczególnego nacisku na sieci transeuropejskie, na ulepszaniu sieci energetycznych oraz dokończenie i poprawę sieci przesyłu i dystrybucji gazu, w tym w uzasadnionych przypadkach w regionach wyspiarskich i najbardziej oddalonych.

W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- Wspieranie projektów mających na celu zwiększanie **efektywności energetycznej**, np. w budynkach, oraz rozpowszechnianie modeli rozwoju opartych na niskiej energochłonności.
- Wspieranie rozwoju i wykorzystywania **technologii wykorzystujących odnawialne i alternatywne źródła energii** (wiatr, słońce, biomasa), w tym w ciepłownictwie i chłodnictwie, co pozwoli UE na uzyskanie przewagi i tym samym wzmocni jej pozycję wobec konkurentów. Takie inwestycje przyczynią się także do realizacji celu lizbońskiego, zgodnie, z którym do 2010 r. 21% energii elektrycznej powinno pochodzić z odnawialnych źródeł energii.
- W przypadkach w których stwierdzono zawodność rynku – skoncentrowanie inwestycji na tradycyjnych źródłach energii w celu rozwijania **sieci**. Te inwestycje dotyczą przeważnie regionów objętych celem konwergencji.

4.2. **WYTYCZNA: Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego**

Aby umożliwić realizację unijnych celów zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, konieczne będą strukturalne zmiany w gospodarce w kierunku działalności opartej na wiedzy. Wymaga to różnorodnych działań: rozwiązania kwestii zbyt niskiego obecnego poziomu badań naukowych i rozwoju technologicznego, w szczególności w sektorze prywatnym; promowania innowacji w formie nowych lub ulepszonych towarów, procesów i usług, które są w stanie zmierzyć się z międzynarodową konkurencją; zwiększania zdolności regionalnych i lokalnych do generowania i absorpcji nowych technologii (w szczególności technologii informacyjno-komunikacyjnych – ICT) oraz zapewniania większego wsparcia dla działań wiążących się z ryzykiem.

ażone jako wartość procentowa PKB zwiększają się, ale jedynie marginalnie. Poziom 1,9 % PKB jest znacznie niższy od poziomu docelowego zakładanego w strategii lizbońskiej,

wynoszącego 3 %¹⁶. Ocenia się, iż wzrost wydatków na badania i rozwój z 1,9 % do 3 % PKB (dla zapewnienia realizacji lizbońskiego poziomu docelowego do 2010 r.) spowoduje do tegoż roku wzrost poziomu PKB o 1,7 %¹⁷. Podczas gdy niedobór inwestycji biznesowych w badania i rozwój w dalszym ciągu jest znaczny, w dziedzinie tej daje się również zauważyć spadek liczby inwestycji ze środków publicznych. W zakresie badań i rozwoju a także innowacji, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje biznesowe na badania i rozwój, różnice w poszczególnych krajach i pomiędzy nimi są znacznie większe niż różnice w dochodzie. Wprowadzono w życie szereg inicjatyw krajowych i wspólnotowych, jednakże konieczne jest zwiększenie działań w celu dostosowania wkładu badawczo-rozwojowego ze strony państwowych i prywatnych instytucji działających w dziedzinie badań i rozwoju do potrzeb przedsiębiorstw. Luka innowacji w Europie stale się poszerza – jak pokazuje European Innovation Scoreboard (Europejska tablica wyników innowacyjności), poziom 9 z 11 wskaźników innowacyjności w Europie jest niższy niż w Stanach Zjednoczonych¹⁸. Również na terytorium samej Europy utrzymują się różnice w zakresie innowacyjności, ponieważ Unia zbyt często nie jest w stanie przełożyć technologicznych osiągnięć na konkretne towary i procesy. Polityka spójności może przyczynić się do rozwiązania głównych problemów leżących u źródeł słabych wyników Europy w zakresie innowacji, którymi są m.in. nieefektywne systemy innowacji, niewystarczająca dynamika przedsiębiorców oraz wolne tempo wprowadzania przez przedsiębiorstwa technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W tym kontekście konieczne jest podnoszenie zdolności regionów i państw w zakresie badań i rozwoju technologicznego, wspieranie inwestycji w infrastrukturę ICT oraz rozpowszechnianie technologii i wiedzy przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów transferu technologii i wymiany wiedzy. Do zwiększenia świadomości w celu propagowania lepszego wykorzystywania istniejącego potencjału w zakresie badań i rozwoju przyczynić się może przewidywanie na poziomie regionalnym oraz inne regionalne metody strategicznego planowania, łącznie z regularnym i systematycznym dialogiem z głównymi zainteresowanymi stronami. Istotne jest również zwiększanie zdolności przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, do absorpcji badań i rozwoju, poprzez działania zmierzające do rozwoju umiejętności i kompetencji; wspieranie powstawania i wykorzystywania w Europie większej puli utalentowanych, wysokowykwalifikowanych pracowników naukowych; zwiększanie poziomu prywatnych i państwowych inwestycji w badania i rozwój, a także innowacje, oraz wspieranie partnerstwa w dziedzinie badań i rozwoju w różnych regionach Unii. Przykładowo europejskie platformy technologiczne oferują potencjał umożliwiający lepsze dostosowanie programów badawczych do potrzeb przedsiębiorstw; polityka spójności może odegrać ważną rolę we wspieraniu realizacji ich strategicznych programów badawczych w całej Unii, w tym w regionach o niższym stopniu rozwoju.

W dalszym ciągu duże znaczenie mają bezpośrednie dotacje, szczególnie w regionach objętych celem konwergencji, istnieje jednakże konieczność skoncentrowania się na świadczeniu zbiorowych usług biznesowych i technologicznych na rzecz grup przedsiębiorstw, w celu udzielenia im pomocy w zakresie ulepszania ich działalności innowacyjnej. Przydzielane indywidualnie przedsiębiorstwom bezpośrednie dotacje powinny być ukierunkowane na podnoszenie zdolności przedsiębiorstwa w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji, a nie na tymczasową redukcję jego kosztów produkcji, co wiąże się z powstaniem znacznego obciążenia. Jest to szczególnie ważne w sektorach tradycyjnych,

¹⁶ „Inwestycje w badania naukowe – plan działań dla Europy”. COM(2003) 226 z 30.4.2003.

¹⁷ „Koszty gospodarcze w przypadku braku realizacji strategii lizbońskiej”, SEC (2005) 385 z 15.3.2005 r.

¹⁸ SEC (2004) 1475.

zwłaszcza tych, które są narażone na globalną konkurencję, w których konieczne są dodatkowe starania, aby mogły one pozostać konkurencyjnymi, jak również w MŚP, które są często największymi pracodawcami na poziomie regionalnym. Najważniejsze jest, aby te polityki zostały dostosowane do szczególnych warunków panujących w poszczególnych regionach, a zwłaszcza do potrzeb MŚP. Strategie krajowe, regionalne i lokalne powinny być opracowane w oparciu o kompleksową analizę możliwości inwestycji w badania i rozwój technologiczny.

Wiedza i innowacje są w centrum wysiłków Unii mających na celu przyspieszenie wzrostu gospodarczego i zwiększenie poziomu zatrudnienia. Na szczeblu unijnym istnieją dwa powiązane programy ramowe: Siódmy Program Ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji. Decydujące znaczenie ma zapewnienie synergii między polityką spójności a tymi instrumentami, aby badania i polityka spójności mogły się wzajemnie wspierać na poziomie regionalnym, przy czym krajowe i regionalne strategie będą pokazywać, w jaki sposób można to założenie zrealizować. Polityka spójności może wspierać wszystkie regiony w rozwijaniu ich zdolności badawczych i innowacyjnych, przyczyniając się tym samym do skutecznego udziału tych regionów w Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz ogólnie w działalności badawczej i innowacyjnej całej Unii. Ma ona do odegrania w szczególności dwie istotne role. Pierwszy aspekt to pomoc regionom w realizacji regionalnych strategii i planów działania w zakresie innowacji, które mogą mieć potencjalnie duży wpływ na konkurencyjność zarówno na poziomie regionalnym, jak i w całej Unii; a drugi to przyczynianie się do podnoszenia potencjału badawczego i innowacyjnego w regionach do takiego poziomu, aby mogły one brać udział w ponadnarodowych projektach badawczych.

Strategie regionalne powinny zatem koncentrować się na inwestycjach w badania i rozwój, innowacje oraz przedsiębiorczość; zapewnianiu, że te inwestycje będą odpowiadać potrzebom regionów w zakresie rozwoju gospodarczego oraz że istnieją możliwości przekształcania ich w innowacyjne, atrakcyjne rynkowo towary, procesy i usługi; zwiększaniu transferu technologii i wymiany wiedzy; wspieraniu rozwoju, rozpowszechniania i wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez przedsiębiorstwa, oraz zapewnianiu dostępu do finansowania przedsiębiorstwom skłonny do inwestowania w towary i usługi o wysokiej wartości dodanej. Strategie takie powinny zawierać konkretne postanowienia dotyczące prowadzenia eksperymentów w celu zwiększenia zdolności interwencji w ramach polityki oraz organizacji pośredniczących do stymulowania podmiotów regionalnych i lokalnych, szczególnie MŚP, do prowadzenia inwestycji.

4.2.1. Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na badania i rozwój technologiczny

Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich zależy w bardzo dużym stopniu od ich zdolności do jak najszybszego wdrażania zdobyczy naukowych w gospodarce. Zdolności tej sprzyja wsparcie publiczne dla badań i rozwoju technologicznego, które jest uzasadnione w przypadku stwierdzenia zawodności rynku oraz z uwagi na publiczny charakter niektórych inwestycji w tym obszarze. Ponadto kwestie własności wyników badań oraz konieczność osiągnięcia masy krytycznej w niektórych sektorach badawczych jest uzasadnieniem dla wsparcia rządowego na badania i rozwój.

Przy realizacji polityk regionalnych należy brać pod uwagę specyficzny charakter sektora badań i rozwoju technologicznego. W szczególności sektor ten wymaga zaistnienia ścisłej interakcji między wszystkimi stronami, w celu wspierania powstawania biegunów doskonałości, koniecznych dla osiągnięcia masy krytycznej. Główną rolę powinna odgrywać

bliskość geograficzna, osiągnięta np. poprzez tworzenie klastrów MŚP oraz biegunów innowacyjności wokół np. publicznych placówek badawczych. Konieczne jest zatem, aby działania w zakresie badań i rozwoju były skoncentrowane pod względem geograficznym, a równocześnie wzmacniane były zdolności absorpcyjne obszarów, na których działania w zakresie badań i rozwoju charakteryzują się niską intensywnością.

Badania i rozwój w państwach członkowskich i regionach słabiej rozwiniętych powinny być rozwijane wokół istniejących biegunów doskonałości, a unikać powinno się nadmiernego przestrzennego rozproszenia zasobów. Również w tym zakresie europejskie platformy technologiczne mogą być pomocne w skupianiu inwestycji w priorytetowych obszarach wymagających badań. Inwestycje powinny także stanowić dopełnienie europejskich priorytetów określonych w siódmym programie ramowym oraz przyczyniać się do realizacji celów odnowionej agendy lizbońskiej. Priorytetem powinien stać się rozwój nowych i atrakcyjnych towarów, usług i umiejętności.

Działania z zakresu badań i rozwoju powinny być dostosowane do założeń unijnej polityki dotyczącej tych dziedzin oraz do potrzeb poszczególnych regionów. Stosowane metody powinny opierać się na właściwym podejściu analitycznym, takim jak przewidywanie, jak również wykorzystaniu wskaźników, takich jak patenty, zasoby ludzkie w sektorze badań i rozwoju, lokalizacja prywatnych i państwowych placówek badawczych oraz na istnieniu klastrów przedsiębiorstw innowacyjnych.

Wytyczne dla działań w sektorze badań i rozwoju technologicznego przedstawiają się następująco:

- Pogłębianie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a publicznymi placówkami badawczymi lub akademickimi, np. poprzez wspieranie tworzenia regionalnych i ponadregionalnych **klastrów** doskonałości.
- Wspieranie **działań badawczych i działań z zakresu rozwoju technologicznego w MŚP** oraz transferu technologii (umożliwianie MŚP dostępu do usług z zakresu badań i rozwoju w placówkach badawczych finansowanych ze środków państwowych).
- Wspieranie regionalnych **inicjatyw przygranicznych i ponadnarodowych** mających na celu pogłębianie współpracy badawczej oraz rozwijanie zdolności w dziedzinach priorytetowych dla unijnej polityki badawczej.
- Wspieranie **rozwijania zdolności w zakresie badań i rozwoju**, w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych, infrastruktury badawczej oraz kapitału ludzkiego w dziedzinach o wysokim potencjale wzrostu.

Szczególnie w regionach kwalifikujących się do objęcia celem konwergencji programy mogą przyczynić się do rozwoju infrastruktury przeznaczonej do badań i rozwoju technologicznego (w tym regionalnych sieci danych o dużej prędkości przesyłu wewnątrz placówek badawczych pomiędzy nimi), infrastruktury edukacyjnej (w regionach kwalifikujących się do objęcia celem konwergencji), wyposażenia i oprzyrządowania placówek badawczych finansowanych ze środków publicznych oraz przedsiębiorstw, pod warunkiem że inwestycje te są bezpośrednio powiązane z regionalnymi celami rozwoju gospodarczego. Może to obejmować infrastrukturę badawczą, która była objęta badaniami wykonalności finansowanymi w ramach poprzednich programów ramowych. Wsparcie dla priorytetów siódmego programu ramowego powinno zmierzać do rozwoju pełnego potencjału

powstających i istniejących centrów doskonałości oraz zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki, w szczególności poprzez szkolenie pracowników naukowych na poziomie krajowym i tworzenie warunków zachęcających do przyjazdu pracowników naukowych szkolonych za granicą.

4.2.2. *Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości*

Innowacyjność jest wynikiem złożonych i interaktywnych procesów, obejmuje to także zdolność przedsiębiorstw do wykorzystywania dodatkowej wiedzy posiadanej przez inne podmioty obecne na rynku oraz organizacje i instytucje.

Inwestycje w innowacje stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności zarówno w ramach programów konwergencji, jak i programów konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia. Priorytetowym zagadnieniem powinno być zapewnienie ich współfinansowania w regionach objętych tym drugim celem, w których konieczne jest skoncentrowanie ograniczonych zasobów finansowych tak, aby umożliwić osiągnięcie krytycznej masy i wywołanie efektu dźwigni.

Głównym celem powinno być tworzenie takich warunków dla przedsiębiorstw, które sprzyjają tworzeniu, rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu nowej wiedzy przez przedsiębiorstwa. W celu stworzenia skutecznych regionalnych systemów innowacyjnych, partnerzy gospodarczy, społeczni i polityczni muszą mieć styczność z najlepszymi praktykami w zakresie technologii i działalności gospodarczej na świecie, ponad poziomem krajowym lub lokalnym. W tym celu współpraca powinna być także nawiązana z ośrodkami przekazu innowacji oraz ośrodkami Euro-Info, finansowanymi w ramach CIP, w szczególności w dziedzinie ponadnarodowej technologii oraz rozpowszechniania informacji.

Przedsiębiorstwa w fazie rozruchu, w szczególności te powiązane z sektorem badań i rozwoju technologicznego, powinny otrzymywać wsparcie w celu rozwoju partnerstw z instytucjami badawczymi, opartych na długoterminowej wizji i wyraźnemu zorientowaniu się na rynek. Polityka spójności powinna starać się zrekompensować zawodności rynku, stanowiące przeszkodę dla innowacji i przedsiębiorczości. Istniejące bieguny działalności powinny stanowić podstawę podejmowanych działań, aby wykorzystać regionalny potencjał w zakresie badań i rozwoju i przyspieszone zostało tworzenie sieci współpracy i współpraca technologiczna w poszczególnych regionach i między nimi.

Władze państwowe powinny zapewnić wykorzystanie przez placówki badawcze, sektor prywatny i państwowy wszystkich możliwości tworzenia się synergii między nimi.

W odniesieniu do metody, strategii rozwoju gospodarczego mogą zostać ulepszone poprzez gromadzenie danych dotyczących istniejących innowacyjnych działań w poszczególnych regionach, np. na temat zgłaszania patentów przez sektor prywatny lub charakteru, zakresu i potencjału rozwoju istniejących klastrów działań innowacyjnych, obejmujących także i te, w które zaangażowane są zarówno prywatne jak i państwowe placówki badawcze. Pomocne w tej kwestii mogą być badania wspólnotowe na temat innowacji (ang. Community Innovation Surveys) oraz Europejska tablica wyników innowacyjności.

W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

– Zwiększanie skuteczności i dostępności dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, oferty regionalnej w zakresie badań, rozwoju technologicznego, innowacji i edukacji, na przykład

poprzez tworzenie **biegunów doskonałości**, skupiających wokół placówek badawczych i ośrodków technologicznych małe i średnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie zaawansowanych technologii, lub poprzez rozwijanie i tworzenie **klastrów**, których centralnym elementem powinny być duże przedsiębiorstwa.

- Dostarczanie **usług pomocniczych dla przedsiębiorstw**, które pozwolą im, a w szczególności MŚP, na zwiększanie konkurencyjności oraz na umiędzynarodowienie, w szczególności poprzez wykorzystanie możliwości, jakie stwarza wspólny rynek. Wykorzystanie synergii powinno stać się priorytetowym celem przy świadczeniu usług dla przedsiębiorstw (co obejmuje np. transfer technologii, parki nauki, centra komunikacji ICT, inkubatory i usługi powiązane, współpracę z klastrami), a także powinny one oferować bardziej tradycyjne wsparcie w zakresie zarządzania, marketingu, wsparcia technicznego, rekrutacji oraz innych usług specjalistycznych i handlowych.
- Zapewnianie pełnego wykorzystania europejskich zdolności w dziedzinie **innowacji ekologicznych**. Innowacje ekologiczne powinny być promowane wraz z ulepszaniem praktyk MŚP poprzez wprowadzanie systemów zarządzania środowiskiem. Jeśli inwestycje w tej dziedzinie zostaną przeprowadzone teraz, pozwoli to przedsiębiorstwom unijnym na osiągnięcie silnej pozycji w najbliższej przyszłości, kiedy inne regiony dopiero dostrzegą konieczność wprowadzenia takich technologii,. Jest to obszar ściśle powiązany z Ramowym programem na rzecz konkurencyjności i innowacji.
- Promocja **przedsiębiorczości**, wspieranie powstawania i **rozwój nowych przedsiębiorstw**, oraz promocja powstawania spółek typu spin-out and spin-off z placówek badawczych lub przedsiębiorstw przy wykorzystaniu różnorodnych technik (np. podnoszenie świadomości, przygotowywanie prototypów, opieka oraz świadczenie wsparcia kierowniczego i technologicznego dla przyszłych przedsiębiorców).

Ważne jest, aby zapewnić przedsiębiorstwom, w tym MŚP, możliwość komercyjnego wykorzystywania wyników badań.

Usługi dla przedsiębiorstw powinny być świadczone przez sektor prywatny lub przez mieszane organizacje publiczno-prywatne. Usługi powinny być najwyższej jakości, przystępne i łatwo dostępne oraz dostosowywane do potrzeb MŚP. Poziom jakości usług powinien być ustalony i monitorowany; konieczna jest również spójność między podmiotami świadczącymi usługi, zapewniona np. w drodze tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych oraz sieci tzw. punktów kompleksowej obsługi.

Procedury administracyjne są często zbyt złożone. Sieć tzw. punktów kompleksowej obsługi, które stanowią łącznik między sektorem państwowym a podmiotem występującym o dotacje, powinna zapewniać informacje i wstępne wsparcie; powinno to dotyczyć różnych działań współfinansowanych w ramach polityki spójności. Podmioty świadczące te usługi powinny posiadać kompetencje w zakresie wszystkich form pomocy państwa, niezależnie od zakresu obowiązków na poziomie krajowym i regionalnym; powinny także być dla nich ustalone docelowe, regularnie monitorowane poziomy skuteczności działań.

W odpowiednich warunkach konieczne jest udostępnianie dla określonych kategorii przedsiębiorstw (np. przedsiębiorstw w fazie rozruchu lub niedawno przeniesionych przedsiębiorstw) lub przedsiębiorców (np. osoby młode, kobiety, starsi pracownicy lub pracownicy wywodzący się z mniejszości etnicznych) wsparcia dostosowanego do ich potrzeb. Należy również propagować kształcenie ducha przedsiębiorczości w szkołach.

4.2.3. *Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich*

Upowszechnianie technologii informacyjno-komunikacyjnych w całej Unii stanowi główny czynnik podniesienia wydajności i konkurencyjności regionów. Sprzyja ono również reorganizacji metod produkcji oraz powstawaniu nowych rodzajów usług skierowanych do przedsiębiorstw i indywidualnych odbiorców. Skuteczne i efektywne świadczenie usług publicznych – w szczególności usługi e-administracji oraz e-zdrowia – ma znaczący potencjał wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych usług. Upowszechnianie technologii może przyczyniać się do rozwoju regionalnego poprzez sprzyjanie tworzeniu i rozwojowi biegunów doskonałości dla technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz poprzez rozwój połączeń i sieci wśród przedsiębiorstw, a w szczególności MŚP. Przyjmowane środki powinny wspierać powstawanie towarów i usług, w celu ułatwienia i stymulowania prywatnych inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne, zapewniając równocześnie konkurencyjność w sektorze tychże technologii.

Środki w ramach polityki powinny zatem koncentrować się na tworzeniu połączeń. Obejmuje to ulepszanie skierowanych do MŚP usług pomocniczych w dziedzinie innowacji, a szczególnym celem powinno być pobudzanie transferu technologii między placówkami badawczymi i przedsiębiorstwami. Wymaga to również rozwijania umiejętności niezbędnych w gospodarce opartej na wiedzy oraz rozwijania treści poprzez dostarczanie programów i usług (takich jak e-rząd, e-biznes, e-kształcenie oraz e-zdrowie), które stanowią interesujące alternatywy dla innych, często bardziej kosztownych modeli świadczenia usług. Kwestia ta ma szczególne znaczenie dla odległych i słabo zaludnionych obszarów, a także regionów najbardziej oddalonych, wysp i obszarów o naturalnych utrudnieniach. W sposób oczywisty wykorzystanie i rozwój towarów oraz usług opartych na treści możliwe jest jedynie, jeśli istnieje odpowiednia struktura, która jest w stanie dostarczać usługi szerokopasmowe. Ważne jest zatem, aby na terenie całej Unii istniała przystępna cenowo, odpowiednia infrastruktura komunikacji szerokopasmowej.

Zasadniczo przy inwestycjach w infrastrukturę ICT należy uwzględnić szybki rozwój technologiczny, poszanowanie zasad neutralności technologicznej i nieograniczony dostęp. Zasadnicze znaczenie ma przestrzeganie zasad konkurencji oraz dostosowanie się do wdrażania ram prawnych określających zasady komunikacji elektronicznej.

Działania powinny opierać się na wskaźnikach kontekstowych związanych z istniejącą strukturą gospodarczą (które obejmują specjalizację przemysłową, stopień rozwoju gospodarczego, jakość zdolności przyłączeniowej do ICT oraz potencjalną synergię między regionalnymi biegunami działalności gospodarczej). Przy określaniu potrzeb na poziomie regionu konieczne jest uwzględnienie istniejących inicjatyw unijnych na rzecz ICT, a w szczególności inicjatywy i2010 - Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia¹⁹.

Zważywszy na fakt, iż kwestia ICT dotyczy wszystkich sektorów gospodarki i całego społeczeństwa, konieczne jest, aby państwa członkowskie i regiony rozwijały spójne strategie w zakresie społeczeństwa informacyjnego, które pozwolą na zapewnienie spójności i integracji między poszczególnymi sektorami poprzez zrównoważenie środków dotyczących popytu i podaży na podstawie wymogów lokalnych, udziału zainteresowanych stron i silnego wsparcia politycznego opinii publicznej.

¹⁹ COM(2005) 229.

Wytyczne dla działań są następujące:

- Zapewnienie wykorzystywania ICT przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz promowanie rozwoju poprzez zrównoważone wsparcie dla popytu i podaży na **towary i usługi, zarówno prywatne jak i publiczne**, z zakresu ICT, oraz poprzez zwiększone inwestycje w kapitał ludzki. Działania te powinny wpływać na podniesienie wydajności, promować otwartą i konkurencyjną gospodarkę elektroniczną oraz społeczeństwo integracyjne (np. poprzez ułatwianie dostępu osobom starszym i niepełnosprawnym), a tym samym pobudzać wzrost gospodarczy i zatrudnienie.
- Zapewnienie – tam, gdzie nie zapewnił tego rynek – **dostępności infrastruktury ICT** i powiązanych z nią usług po przystępnych cenach i o takim stopniu rozwoju, aby możliwe było świadczenie koniecznych usług, w szczególności na obszarach oddalonych lub wiejskich oraz w nowych państwach członkowskich.

4.2.4. *Poprawa dostępu do finansowania*

Innym zasadniczym elementem składowym promocji wiedzy i innowacji jest ułatwianie dostępu do finansowania. Dla celów wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy konieczne jest, aby przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom bardziej opłacało się dokonywać inwestycji w rozwój i produkcję towarów i usług, niż koncentrować wysiłki np. na poszukiwaniu zysku poprzez manipulowanie otoczeniem rynkowym i regulacyjnym.

Dostęp do finansowania w tym kontekście jest często utrudniony, co stanowi przeszkodę dla wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Istotna jest poprawa dostępu do kapitału zarówno na działalność badawczo-rozwojową, jak i na uruchamianie przedsiębiorstw. Potrzebny jest rozwój rynków kapitału podwyższonego ryzyka w związku z działalnością innowacyjną przy jednoczesnej poprawie środowiska regulacyjnego, dzięki któremu przedsiębiorczość będzie łatwiejsza.

Programy te mogą być realizowane w ścisłej współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w ramach inicjatywy JEREMIE, w celu zapewnienia zasobów finansowych w dziedzinach, w których zawodności rynku, mające związek z wysokim ryzykiem dotyczącym działań w zakresie badań i rozwoju, hamują przedsiębiorczość. Wpływ wsparcia ze strony rządu na powstawanie przedsiębiorstw również powinien być należycie brany pod uwagę, aby zapobiec zjawisku wypierania prywatnych inwestycji oraz podejmowaniu działań niekorzystnych dla konkurencji. Poprawie powinna ulec również koordynacja pomiędzy funduszami.

Prywatne kapitały akcyjne i kapitał podwyższonego ryzyka typu *venture* oraz fundusze rotacyjne dla nowopowstających innowacyjnych przedsiębiorstw powinny odgrywać zasadniczą rolę jako motor przedsiębiorczości, innowacyjności i tworzenia nowych miejsc pracy; instytucje sektora państwowego nie zawsze są najlepiej przystosowane do podejmowania ryzyka. W obszarach, w których występują zawodności rynku, priorytetem powinno stać się stworzenie i rozwój sieci wyspecjalizowanych podmiotów oferujących kapitał podwyższonego ryzyka oraz gwarancje bankowe. Będą one bardziej skuteczne, jeśli udzielane przez nich wsparcie będzie miało formę zintegrowanego pakietu, którego punktem wyjścia będzie szkolenie organizowane przed fazą rozruchu przedsiębiorstwa lub też przed jego ekspansją.

W oparciu o wymienione powyżej zasady, wytyczne dla działań są następujące:

- Wspieranie wykorzystania **instrumentów niebędących dotacjami** takich jak pożyczki, finansowanie zabezpieczonego długu dla długów podporządkowanych, instrumenty zamienne (dług mezaninowy) oraz kapitał podwyższonego ryzyka (np. kapitał zaangażowany oraz kapitał podwyższonego ryzyka typu *venture*). Dotacje powinny być wykorzystywane do budowania i utrzymywania infrastruktury ułatwiającej dostęp do finansowania (np. biura transferu technologii, inkubatory, sieci „aniołów biznesu”, programy gotowości inwestycyjnej). Należy również wspierać mechanizmy gwarancji i wzajemnych gwarancji w celu ułatwienia MŚP dostępu do mikrokredytów. W tej kwestii EBI i EFI mogą zapewnić cenny wkład.
- Opracowanie zintegrowanego podejścia, w ramach którego wspierane będą jednocześnie innowacje, ich przełożenie na nową działalność komercyjną oraz dostępność kapitału podwyższonego ryzyka;
- Dotarcie do **określonych grup**, np. młodych przedsiębiorców lub kobiet-przedsiębiorców lub grup w niekorzystnej sytuacji.

Ścisła współpraca z EFI jest szczególnie ważna ze względu na zdobytą przez ten organ na przestrzeni lat wiedzę fachową, którą należy wykorzystać w celu zapewnienia MŚP koniecznego wsparcia przy równoczesnym rozwijaniu europejskiego rynku kapitału ryzyka. Mogłoby to obejmować uczestnictwo w inicjatywie JEREMIE.

JEREMIE: poprawa dostępu do finansowania

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 („Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises”), 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 wspomże władze odpowiedzialne za programy spójności w zniwelowaniu zidentyfikowanych braków. Wsparcie to przybierze formę specjalistycznej wiedzy w zakresie zarządzania środkami zarezerwowanymi w ramach programu udostępniania finansowania, jak również pozyskiwania i licencjonowania pośredników finansowych gotowych do użyczenia środków na rozwój przedsiębiorstwa. Przewiduje się, że wkład w postaci dotacji w ramach tego programu przyniesie efekty w postaci znacznego dodatkowego kapitału pochodzącego z pożyczek od międzynarodowych instytucji finansowych oraz sektora finansowego w ogóle. Skuteczne wdrożenie inicjatywy JEREMIE będzie jednak wymagało wsparcia i współpracy ze strony organów państw członkowskich oraz regionów.

4.3. WYTYCZNA: Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy

Wznawiając strategię lizbońską, Rada Europejska przyjęła jeden dokument zawierający połączone Ogólne Wytyczne dla Polityki Gospodarczej i wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia²⁰, spajając tym samym politykę makroekonomiczną, mikroekonomiczną i

²⁰ Dz.U. L 205 z 6.8.2005, str. 21.

politykę zatrudnienia na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Zgodnie z rozporządzeniami dotyczącymi funduszy²¹, w dziedzinie zatrudnienia i zasobów ludzkich priorytetami strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności są priorytety określone w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia²². Ich uzupełnienie stanowią zalecenia UE dotyczące zatrudnienia, w których określono konkretne priorytety dla każdego z państw członkowskich.

Warunkiem osiągnięcia pełnego zatrudnienia i wyższej wydajności jest przeprowadzenie różnorodnych działań, które obejmują również działania opisane powyżej. Inwestycje w infrastrukturę, rozwijanie przedsiębiorstw i działalność badawczą wpływa na zwiększenie możliwości zatrudnienia, zarówno w krótkiej perspektywie czasowej, w sposób bezpośredni, jak również w dłuższej perspektywie czasowej poprzez podniesienie konkurencyjności. Aby te inwestycje przyniosły maksymalne zwiększenie zatrudnienia i pozwoliły na stworzenie stałych miejsc pracy wysokiej jakości, należy w dalszym ciągu rozwijać i wzmacniać kapitał ludzki.

W zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, zgodnie z trzema priorytetami określonymi w wytycznych dla zatrudnienia, państwa członkowskie powinny skoncentrować swoje działania w ramach polityki na:

- przyciągnięciu na rynek pracy i zatrzymaniu w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacji systemów zabezpieczenia socjalnego;
- zwiększeniu zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy;
- zwiększeniu inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i podnoszenie umiejętności.

W uzupełnieniu powyższych priorytetów należytą uwagę należy poświęcić inwestycjom mającym na celu podnoszenie efektywności administracji publicznej, jak również infrastrukturze w zakresie edukacji, spraw socjalnych i opieki zdrowotnej.

Polityka spójności powinna przede wszystkim podejmować specyficzne dla każdego z państw członkowskich wyzwania z zakresu europejskiej strategii zatrudnienia, wspierając działania podejmowane w ramach realizacji celów konwergencji oraz regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia, biorąc pod uwagę zakres działań określonych w ramach prawodawczych. W przypadku pierwszego z wymienionych celów ilość kwalifikujących się działań i zasoby finansowe są większe. W ramach drugiego z celów, aby wpływ prowadzonych działań był znaczący, konieczne będzie znacznie większe skoncentrowanie środków UE.

Jak zostało to podkreślone w zaleceniach dotyczących zatrudnienia, w programach rozwoju zatrudnienia i zasobów ludzkich należy uwzględnić specyficzne dla poszczególnych państw wyzwania i priorytety. Programy te, zarówno zarządzane na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, powinny skutecznie regulować kwestie rozbieżności terytorialnych i być dostosowane do potrzeb w rozmaitych obszarach.

²¹ Art. [2] rozporządzenia (WE) nr [...] Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1784/1999. Dz.U. L [...] z [...], str. [...].

²² COM(2005) 141 z 12.4.2005 r.

Wreszcie jednym z najbardziej widocznych aspektów europejskiej wartości dodanej w ramach Funduszy Strukturalnych w okresie 2000-2006 było wsparcie dla państw członkowskich i regionów, przeznaczone na wymianę doświadczeń i budowę sieci, co sprzyjało innowacjom. W tym kontekście należy wykorzystać doświadczenie uzyskane w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL – poprzez szerokie stosowanie zasad, na których została ona zbudowana: innowacji, ponadnarodowości, partnerstwa i powszechnego uwzględniania problematyki równości płci.

4.3.1. Przyciągnięcie na rynek pracy i zatrzymanie w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego

Zwiększenie różnorodności form działalności gospodarczej, podnoszenie stopy zatrudnienia i zmniejszenie bezrobocia mają decydujące znaczenie dla utrzymania wzrostu gospodarczego, wspierania społeczeństwa sprzyjającego integracji społecznej oraz zwalczania ubóstwa. Zwiększenie wskaźnika uczestnictwa w rynku pracy ma ogromne znaczenie ze względu na spodziewany spadek liczebności populacji w wieku produkcyjnym. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

- Wdrażanie polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej.
- Wspieranie podejścia do pracy uwzględniającego cykl życiowy.
- Zapewnienie istnienia rynków pracy sprzyjających integracji, podnoszenie atrakcyjności miejsc pracy i zapewnienie, że stanie się ona opłacalna dla osób poszukujących pracy, w tym osób w niekorzystnej sytuacji oraz nieaktywnych.
- Poprawa dostosowania do potrzeb rynku pracy.

Działania powinny być poprzedzone identyfikacją potrzeb, wykonaną np. przy zastosowaniu odpowiednich krajowych i/lub regionalnych wskaźników, takich jak stopa bezrobocia i aktywności zawodowej, stopa długotrwałego bezrobocia, wskaźnik zagrożenia ubóstwem czy poziom dochodów. Należy zwrócić uwagę na poziom lokalny, gdzie poważne rozbieżności mogą umknąć statystykom tworzonym na poziomie regionalnym.

Skuteczne i wydajne instytucje działające na rynku pracy, w szczególności służby ds. zatrudnienia, które są w stanie odpowiedzieć na wyzwania gwałtownego procesu restrukturyzacji gospodarczej i społecznej, a także procesu starzenia się społeczeństwa, są niezbędne dla zapewnienia świadczenia usług dla osób poszukujących pracy, bezrobotnych i osób w niekorzystnej sytuacji i mogą otrzymywać wsparcie w ramach funduszy strukturalnych. Instytucje te mają centralną rolę do odegrania w zakresie realizacji aktywnych polityk w dziedzinie zatrudnienia i świadczenia usług przystosowanych do indywidualnych potrzeb, w celu promocji mobilności zawodowej i geograficznej oraz dopasowywania istniejącego na rynku pracy podaży i popytu, w tym na poziomie lokalnym. Powinny one sprzyjać przewidywaniu potencjalnych niedoborów i ograniczeń na rynku pracy oraz poszukiwanych zawodów i umiejętności. Przyniesie to również skutek w postaci wsparcia konstruktywnego zarządzania migracją zarobkową. Dostępność i przejrzystość oferowanych

usług mają zasadnicze znaczenie. Zasadniczą rolę w zwiększaniu mobilności zawodowej i geograficznej, zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym, ma sieć EURES²³.

Jednym z głównych priorytetów powinno być wzmocnienie aktywnych i zapobiegawczych środków stosowanych na rynku pracy w celu pokonania przeszkód utrudniających wejście lub pozostanie na rynku pracy oraz promowanie mobilności osób poszukujących pracy, bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, starszych pracowników, jak również osób zagrożonych bezrobociem, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników o niskich umiejętnościach. Działania powinny skoncentrować się na świadczeniu zindywidualizowanych usług, obejmujących pomoc w poszukiwaniu pracy, staże zawodowe oraz szkolenia mające zapewnić dostosowanie umiejętności osób poszukujących pracy i pracowników do potrzeb lokalnego rynku pracy. W pełni należy uwzględnić potencjał prowadzenia działalności na własny rachunek lub zakładania przedsiębiorstw, umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz umiejętności obsługi komputera. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- wdrażanie założeń Europejskiego paktu na rzecz młodzieży, poprzez ułatwianie młodym ludziom dostępu do rynku pracy, łagodzenie przejścia od kształcenia do pracy, co obejmuje doradztwo zawodowe, pomoc w uzupełnianiu wykształcenia, dostęp do odpowiednich szkoleń i praktyk zawodowych;
- wdrożenie Europejskiego paktu na rzecz równości płci poprzez uwzględnianie problematyki płci oraz konkretne działania zmierzające do zwiększenia udziału kobiet w rynku pracy, zmniejszenia segregacji zawodowej i rozwiązania problemu rozbieżności płacowych kobiet i mężczyzn oraz stereotypowego podejścia do kwestii płci, a także tworzenia warunków pracy sprzyjających prowadzeniu życia rodzinnego oraz godzeniu życia zawodowego z życiem prywatnym. Decydujące znaczenie ma ułatwianie dostępu do usług opieki nad dziećmi i osobami pozostającymi na utrzymaniu, jak również uwzględnianie problematyki płci w ramach polityki i podejmowanych środków, podnoszenie świadomości oraz podtrzymywanie dialogu między zainteresowanymi stronami;
- konkretne działania mające na celu zwiększenie dostępu migrantów do rynku pracy oraz ułatwienie im integracji społecznej, poprzez szkolenia oraz uznawanie umiejętności zdobywanych za granicą, zindywidualizowane doradztwo, kursy językowe, odpowiednie wsparcie dla przedsiębiorczości i zwiększanie wiedzy pracodawców i pracowników migrujących w zakresie ich praw i obowiązków, a także przestrzeganie w większym stopniu zasad niedyskryminacji.

Innym istotnym priorytetem powinno być zapewnienie integracyjnego rynku pracy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji lub osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak np. osoby wcześniej porzucające szkołę, osoby na długotrwałym bezrobociu, wywodzące się z mniejszości oraz osoby niepełnosprawne. Wymaga to jeszcze większego wsparcia w celu tworzenia ścieżek umożliwiających integrację i zwalczanie przejawów dyskryminacji. Celem powinno być:

²³ Sieć EURES, utworzona w 1993 r., jest siecią współpracy pomiędzy Komisją Europejską a publicznymi służbami zatrudnienia w państwach członkowskich EOG (państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein) i innymi organizacjami partnerskimi.

- zwiększanie ich szans na rynku pracy poprzez zwiększanie udziału w kształceniu zawodowym i szkoleniach, rehabilitację, odpowiednie zachęty i organizację pracy, jak również niezbędne wsparcie socjalne i medyczne, w tym także poprzez rozwijanie gospodarki społecznej;
- zwalczanie przejawów dyskryminacji i promocja akceptacji różnorodności w miejscu pracy poprzez prowadzenie kampanii ukierunkowanych na informowanie o różnorodności oraz podniesienie świadomości, w których w pełni powinny uczestniczyć lokalne społeczności i przedsiębiorstwa.

4.3.2. *Zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy*

W kontekście zwiększającego się wpływu globalizacji, który przejawia się także w postaci nagłych i nieprzewidywanych wstrząsów gospodarczych oraz ciągłego procesu wprowadzania nowych technologii, Europa musi zwiększać swoją zdolność przewidywania, reagowania i radzenia sobie ze zmianami gospodarczymi i społecznymi. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> – Promowanie elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia oraz zmniejszanie segmentacji rynku pracy, przy należyтым uwzględnieniu roli partnerów społecznych. – Zapewnienie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac |
|--|

Główny nacisk powinien zostać położony na działania wspierające inwestycje przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, w zasoby ludzkie oraz pracowników poprzez rozwijanie strategii i systemów kształcenia przez całe życie, które zapewniają pracownikom, szczególnie starszym i nisko wykwalifikowanym, możliwość zdobycia umiejętności niezbędnych do przystosowania się do warunków gospodarki opartej na wiedzy i wydłużenia okresu pracy zawodowej. W szczególności należy zwrócić uwagę na:

- rozwijanie strategii i systemów kształcenia przez całe życie, obejmujących mechanizmy takie jak fundusze regionalne lub sektorowe, w celu zwiększenia inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa oraz udziału pracowników w szkoleniach;
- realizację tych strategii poprzez udział w finansowaniu programów i działalności szkoleniowej. Pierwszeństwo powinny mieć MŚP, co powinno objąć ułatwienie im dostępu do zewnętrznych źródeł wiedzy i doświadczenia, inżynierii finansowej w rodzaju instrumentu JEREMIE, oraz szkoleń przy szczególnym nacisku na technologie informacyjno-komunikacyjne i umiejętności zarządcze. Szczególną uwagę należy zwrócić na zwiększenie uczestnictwa w szkoleniach i kursach przekwalifikowania pracowników o niższych kwalifikacjach i w starszym wieku

Szczególne znaczenie ma lepsze przewidywanie oraz konstruktywne zarządzanie restrukturyzacją gospodarczą, szczególnie w wyniku zmian związanych z otwarciem rynków. Należy przywiązywać wagę do tworzenia systemów monitorowania, które obejmują partnerów społecznych, przedsiębiorstwa i społeczności lokalne, do analizy zmian społeczno-gospodarczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz oceny przyszłych tendencji w gospodarce i na rynku pracy. Konieczne jest zapewnienie wsparcia dla programów, których celem jest modernizacja rynku pracy i przewidywanie stopniowych zmian, zachodzących w całej Unii, szczególnie w sektorach takich jak rolnictwo, przemysł

włókienniczy i motoryzacyjny oraz górnictwo, tak jak i aktywnych środków ukierunkowanych na poprawę sytuacji gospodarczej w regionów. Istotną rolę mogą także odegrać konkretne usługi w zakresie zatrudnienia, szkoleń i wsparcia na rzecz pracowników w kontekście restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów gospodarki, np. mechanizmy szybkiego reagowania w przypadkach zwolnień grupowych.

Należy także zwrócić uwagę na rozwijanie i rozpowszechnianie wiedzy o innowacyjnych i elastycznych formach organizacji pracy w celu wykorzystania zdobyczy nowych technologii, co obejmuje telepracę, podnoszenie poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy (np. bezpieczeństwa przemysłowego), zwiększanie wydajności i wspieranie sposobów lepszego godzenia życia prywatnego i zawodowego. Może to także obejmować podnoszenie świadomości na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, rozwijanie świadomości w zakresie praw pracowniczych, inicjatyw na rzecz przestrzegania kodeksu pracy, zmniejszania szarej strefy oraz sposobów przekształcania nielegalnej pracy w oficjalne zatrudnienie.

Partnerzy społeczni mają do odegrania istotną rolę w ustanawianiu mechanizmów zapewniających elastyczność rynku pracy. Dlatego też państwa członkowskie powinny zachęcać partnerów społecznych do uczestnictwa w działaniach podejmowanych w ramach tego priorytetu. Ponadto, w ramach celu konwergencji, należy przeznaczyć odpowiednią kwotę z Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwijanie zdolności, co powinno objąć szkolenia, środki w celu tworzenia sieci, wzmacnianie dialogu społecznego i działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych.

4.3.3. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności

Europa powinna więcej inwestować w kapitał ludzki. Zbyt duża jest liczba osób, które ze względu na brak umiejętności, łącznie z podstawowymi (czytanie, liczenie) lub niedopasowanie umiejętności zawodowych nie mogą wejść na rynek pracy lub utrzymać się na nim. W celu zwiększenia szans dostępu do zatrudnienia wszystkich grup wiekowych oraz podniesienia poziomów wydajności i jakości pracy konieczne jest zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki oraz rozwijanie i wdrażanie skutecznych krajowych strategii kształcenia przez całe życie, z korzyścią dla indywidualnych pracowników, przedsiębiorstw, gospodarki i społeczeństwa. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

- Rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki
- Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do poszukiwanych nowych umiejętności.

Reformom rynku pracy, zmierzającym do przyciągnięcia większej liczby ludzi na rynek pracy oraz podniesienia zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw, powinny towarzyszyć reformy systemów edukacyjnych i szkoleniowych. W poprzednich okresach programowania w ramach funduszy strukturalnych dokonano znacznych inwestycji w systemy edukacyjne i szkoleniowe. W kolejnym okresie programowania inwestycje w kapitał ludzki powinny zostać wzmocnione poprzez skoncentrowanie się na celach lizbońskich zgodnie z zintegrowanymi wytycznymi dla wzrostu i zatrudnienia. Należy zająć się następującymi ogólnymi celami priorytetowymi:

- rozszerzaniem i zwiększaniem skuteczności inwestycji w kapitał ludzki, co obejmuje wprowadzanie odpowiednich zachęt i mechanizmów podziału kosztów skierowanych do przedsiębiorstw, władz publicznych i jednostek;
- wspieraniem spójnych i kompleksowych strategii kształcenia przez całe życie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na umiejętności niezbędne w gospodarce opartej na wiedzy, co obejmuje wsparcie dla współpracy i nawiązywania partnerstw między państwami członkowskimi, regionami i miastami w dziedzinie edukacji i szkoleń, w celu ułatwiania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, w tym projektów innowacyjnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na realizowanie potrzeb grup w niekorzystnej sytuacji;
- wspieraniem opracowywania i realizacji reform systemów edukacyjnych i szkoleniowych, przy wykorzystaniu, w odpowiednich przypadkach, wspólnych europejskich odniesień i zasad, w szczególności w celu poprawy dostosowania edukacji i szkoleń do rynku pracy;
- wzmacnianiem powiązań między uniwersytetami, placówkami badawczymi i ośrodkami technologicznymi oraz przedsiębiorstwami, w szczególności poprzez łączenie w sieć działalności i wspólne działania.

W ramach celu konwergencji, przed wieloma państwami członkowskimi i regionami stoją bardzo poważne wyzwania w dziedzinie edukacji i szkoleń. Zasoby finansowe powinny zostać przeznaczone na realizację reform odnoszących się do następujących konkretnych priorytetów:

- zapewnienie w odpowiednim stopniu atrakcyjnej, dostępnej i charakteryzującej się wysoką jakością oferty edukacji i szkoleń na wszystkich poziomach, co obejmuje poprawę kompetencji i kwalifikacji pracowników, promowanie elastycznych ścieżek kształcenia oraz nowych możliwości już na etapie przedszkolnym i szkolnym, działania na rzecz znacznego zmniejszenia liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkołę oraz zwiększenie liczby osób kończących szkołę średnią, a także poprawy dostępności edukacji przedszkolnej i szkolnej;
- wspieranie modernizacji szkolnictwa wyższego oraz rozwoju potencjału ludzkiego w zakresie badań i innowacyjności poprzez studia podyplomowe, dalsze kształcenie pracowników naukowych oraz zachęcanie większej liczby młodych ludzi do podejmowania studiów na kierunkach naukowych i technicznych;
- promowanie jakości i atrakcyjności kształcenia zawodowego i szkoleń, w tym praktyk zawodowych oraz kształcenia w zakresie przedsiębiorczości;
- tam, gdzie jest to niezbędne, zwiększanie mobilności na poziomie regionalnym, krajowym i ponadnarodowym oraz promowanie ram i systemów przyczyniających się do zwiększenia przejrzystości i uznawania kwalifikacji oraz zatwierdzania kształcenia nieformalnego i pozaformalnego;
- inwestowanie w infrastrukturę edukacyjną i szkoleniową, w tym ICT, w miejscach, w których takie inwestycje są konieczne dla realizacji reform oraz/lub mogą w znacznym stopniu przyczynić się do podniesienia jakości i skuteczności systemów edukacyjnych i szkoleniowych.

4.3.4. Zdolności administracyjne

W poprzednich okresach programowania, fundusze, poprzez udzielanie wsparcia technicznego, wpłynęły na podniesienie zdolności zarządczych państw członkowskich i organów zarządzających w zakresie wdrażania przepisów. Ma to również zastosowanie do okresu 2007-2013.

Poza kwestią zarządzania funduszami, posiadanie przez administrację i służby publiczne dobrych zdolności administracyjnych, czyli tzw. rozsądna administracja, jest podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego też, zgodnie z założeniami odnowionej strategii lizbońskiej, w której wzywa się do lepszego stanowienia prawa, opracowywania polityk i ich realizacji tak, aby umożliwić stworzenie odpowiednich warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, fundusze będą wspierać inwestycje w kapitał ludzki służb administracyjnych i publicznych oraz powiązane z nim usprawnienia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na wszystkich poziomach terytorialnych.

W państwach i regionach objętych w ramach Funduszu Spójności celem konwergencji, podnoszenie poziomu wydajności i jakości pracy w sektorze państwowym – w szczególności w dziedzinach gospodarki, zatrudnienia, spraw społecznych, edukacji, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i wymiaru sprawiedliwości – jest konieczne dla kontynuacji i przyspieszenia procesu reform, zwiększenia wydajności i wzrostu w całej gospodarce, a także wspierania społecznej i terytorialnej spójności oraz zrównoważonego rozwoju. Fundusze strukturalne mogą odegrać ważną rolę wspierając opracowywanie i realizację skutecznej polityki, angażującej wszystkich istotnych partnerów w wielu dziedzinach.

Zachęca się zatem państwa członkowskie i regiony objęte celem konwergencji w ramach Funduszu Spójności do rozwijania administracji publicznej i służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Przy podejmowaniu działań w tej dziedzinie konieczne jest uwzględnienie specyficznej sytuacji każdego z państw członkowskich. Zgodnie z zasadą koncentracji zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzenia wszechstronnej analizy w celu identyfikacji obszarów polityki, które wymagają największego wsparcia na rzecz podnoszenia zdolności administracyjnych. Inwestycje powinny zostać skoncentrowane na tych obszarach działalności, gdzie istnieją największe przeszkody dla rozwoju społeczno-gospodarczego oraz na zasadniczych elementach reform administracyjnych.

Państwa członkowskie powinny zapewnić, iż w odpowiedni sposób potraktowano konieczność zwiększenia wydajności i przejrzystości administracji publicznej oraz modernizacji służb publicznych. W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- **Wspieranie skutecznego opracowywania polityk i programów**, monitorowania, oceny oraz oceny wpływu poprzez prowadzenie badań, statystyk, ocenę ekspertów oraz przewidywanie, wsparcie współpracy między departamentami oraz dialog między właściwymi organami publicznymi i prywatnymi.
- **Wzmacnianie rozwijania zdolności** w zakresie realizacji polityk i programów, także w odniesieniu do uszczelniania systemu prawnego oraz wdrażania przepisów, szczególnie poprzez określanie potrzeb w zakresie szkoleń, przegląd rozwoju kariery, ocenę, procedury audytu społecznego, realizację zasad otwartego zarządzania, szkolenia kadry zarządzającej i personelu oraz specjalne wsparcie na rzecz głównych służb, inspektoratów i uczestników życia społeczno-gospodarczego.

4.3.5. *Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników*

W kontekście obecnej struktury demograficznej UE, starzejącego się społeczeństwa i przewidywanego spadku liczebności siły roboczej w przyszłości, konieczne jest, aby Unia podjęła odpowiednie działania zmierzające do zwiększenia liczby lat pracy w dobrym zdrowiu swoich pracowników. Nakłady na promocję zdrowia i zapobieganie chorobom przyczynią się do utrzymania aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie dla jak największej liczby pracowników, pozwalając tym samym na kontynuowanie ich wkładu w gospodarkę i zmniejszanie poziomu zależności. Będzie to miało bezpośrednie skutki dla wydajności i konkurencyjności, a także istotne skutki uboczne dla ogólnej jakości życia.

Pod względem stanu zdrowia i dostępu do opieki zdrowotnej istnieją znaczne różnice między regionami w Europie. Jest zatem istotne, aby polityka spójności przyczyniała się do rozwoju infrastruktury opieki zdrowotnej, a tym samym do zwiększenia liczby lat pracy w dobrym zdrowiu, szczególnie w mniej zamożnych państwach członkowskich i regionach. Działania zmierzające do poprawy stanu zdrowia oraz działania zapobiegawcze prowadzone przez Wspólnotę mogą odegrać ważną rolę w zmniejszaniu istniejących dysproporcji w zakresie stanu zdrowia. Odpowiedni poziom opieki zdrowotnej przekłada się na większy poziom udziału w rynku pracy, dłuższe życie zawodowe, wyższą wydajność oraz niższe koszty opieki zdrowotnej i socjalnej.

Ważne jest, aby polityka spójności, w szczególności w regionach słabiej rozwiniętych przyczyniała się do podnoszenia jakości struktur długotrwałej opieki oraz inwestowała w ulepszanie infrastruktury służby zdrowia, w szczególności w miejscach, w których jej brak lub niewystarczający rozwój stanowią dużą przeszkodę dla rozwoju gospodarczego. Państwa członkowskie powinny zapewnić, że w należyty sposób potraktowana zostanie konieczność zwiększenia wydajności systemów opieki zdrowotnej poprzez odpowiednie inwestycje w ICT, wiedzę i innowacje. W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

– **Zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia** w celu zwiększenia poziomu wydajności poprzez prowadzenie kampanii informacyjnych z zakresu zdrowia oraz zapewnianie transferu wiedzy i technologii, a także zapewnianie, iż służba zdrowia posiada niezbędne umiejętności, produkty i sprzęt pozwalające zapobiec zagrożeniom i zmniejszyć potencjalną szkodę wyrządzaną przez nie.

Wyrównywanie niedostatków infrastruktury zdrowotnej oraz wspieranie skutecznego świadczenia usług w przypadkach, gdy ma to wpływ na rozwój gospodarczy mniej zamożnych państw członkowskich i regionów. Działania te powinny opierać się na szczegółowej analizie optymalnego poziomu świadczenia usług i odpowiedniej technologii, takich jak telemedycyna oraz potencjał usług e-zdrowia w zakresie ograniczania kosztów.

5. TERYTORIALNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka spójności, w przeciwieństwie do polityk sektorowych, charakteryzuje się między innymi zdolnością dostosowywania się do szczególnych potrzeb oraz wyzwań i szans stojących przed poszczególnymi obszarami geograficznymi. W polityce spójności geografia ma znaczenie. Dlatego przy opracowywaniu programów i koncentracji zasobów na głównych priorytetach państwa członkowskie i regiony powinny zwracać szczególną uwagę na te specyficzne okoliczności geograficzne.

Uwzględnianie wymiaru terytorialnego będzie pomocne w tworzeniu społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz pozwoli na to, aby nierównomierny rozwój regionalny nie ograniczał ogólnego potencjału wzrostu. Takie podejście może również wymagać uwzględniania szczególnych problemów i szans obszarów miejskich i wiejskich, a także terenów o szczególnych cechach, np. terenów przygranicznych i ponadnarodowych w szerszym znaczeniu oraz regionów zmagających się z innymi trudnościami ze względu na izolację, oddalenie (np. regiony najbardziej oddalone lub arktyczne), słabe zaludnienie lub górski charakter. Uwagi mogą wymagać również ograniczenia środowiskowe i geograficzne w obszarach nadmorskich. Skuteczna realizacja działań promujących spójność terytorialną wymaga wdrożenia mechanizmów pozwalających zagwarantować sprawiedliwe traktowanie wszystkich terenów w oparciu o ich indywidualne zdolności, co będzie sprzyjać konkurencyjności. Dlatego też odpowiedni ład administracyjno-regulacyjny jest istotne dla skutecznego uwzględniania wymiaru terytorialnego.

W istocie w nowej generacji programów promowanie spójności terytorialnej powinno być częścią działań mających na celu zapewnienie całemu terytorium Europy możliwości wniesienia swojego wkładu do agendy wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ścisłej rzecz biorąc oznacza to, że pojęciu spójności terytorialnej należy przypisywać różne znaczenie w zależności od historii i kultury każdego państwa członkowskiego oraz jego sytuacji w dziedzinie instytucji.

Istotny jest również rozwój wysokiej jakości partnerstw, pozwalający na zaangażowanie podmiotów na wszystkich poziomach – krajowym, regionalnym, miejskim, wiejskim i lokalnym. Warunkiem sukcesu w dziedzinie spójności terytorialnej jest przyjęcie kompleksowej strategii, określającej ramy, w których realizowane będą określone cele i działania.

W nowych ramach legislacyjnych państwa członkowskie mają możliwość przekazania miastom środków z nowych programów, przeznaczonych na kwestie miejskie. W celu uzyskania pełnych korzyści z partnerstwa, miasta powinny być zaangażowane w proces w całym okresie jego trwania. Obejmuje to odpowiedzialność za opracowywanie i wdrażanie przekazanej im części programu.

Nowe ramy legislacyjne przewidują również specjalną pomoc dla regionów najbardziej oddalonych w celu rozwiązania problemu wysokich kosztów, jakie ponoszą one w związku odległością. Szczególnym wyzwaniem będzie zapewnienie, że pomoc ta przyczyni się do realizacji strategii programu jako całości w kontekście tworzenia trwałego wzrostu i miejsc pracy.

5.1. Wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zgodnie z tym, co przedstawiono w zarysie w komunikacie Komisji „Polityka spójności a miasta”, ponad 60 % ludności Unii Europejskiej mieszka w obszarach miejskich liczących ponad 50 000 mieszkańców²⁴. W miastach i aglomeracjach zlokalizowanych jest większość miejsc pracy, przedsiębiorstw i wyższych uczelni; mają one również kluczowe znaczenie dla osiągnięcia spójności społecznej. Europejskie miasta i aglomeracje przyciągają zwykle wysoko wykwalifikowane osoby, tworząc często efekt spirali sprzyjający innowacjom i

²⁴ Komunikat do Rady i Parlamentu „Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach”. COM (2006) [...] z 12.7.2006 r.

przedsiębiorczości, co dodatkowo zwiększa ich atrakcyjność dla kolejnych utalentowanych jednostek.

Stanowią one jednak obszar skupiający nie tylko szanse, lecz również zagrożenia. Uwagi wymagają szczególne problemy stojące przed obszarami miejskimi, takie jak bezrobocie i wykluczenie społeczne (w tym problem osób pracujących żyjących w ubóstwie), wysokie i coraz wyższe wskaźniki przestępczości, rosnące zagęszczenie i istnienie obszarów niedostatku w obrębie miast.

Programy skoncentrowane na obszarach miejskich mogą przybierać kilka różnych form. Po pierwsze możliwe są działania promujące miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego. Celem takich działań powinny być ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności, np. poprzez tworzenie klastrów. Działania otrzymujące wsparcie mogą obejmować środki promowania **przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług**, w tym usług producenckich. Duże znaczenie ma także pozyskanie i utrzymanie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (co obejmuje przyjęcie środków związanych z dostępnością, dostarczaniem usług w dziedzinie kultury itp.).

Drugą kategorię stanowią środki promowania wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do poprawy sytuacji dzielnic znajdujących się w kryzysie. Działania takie nie tylko przynoszą korzyści samym tym dzielnicom, ale zmniejszają również presję w kierunku ucieczki ludzi do bezładnie tworzonych przedmieść w poszukiwaniu lepszej jakości życia.

W tym kontekście duże znaczenie mają środki zmierzające do odnowy **środowiska fizycznego**, przeobrażenie terenów poprzemysłowych, szczególnie w obszarach tradycyjnie przemysłowych, oraz ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego, co może przynieść uboczne korzyści dla rozwoju turystyki i spowodować stworzenie bardziej atrakcyjnych miast, w których ludzie chętnie by mieszkali. Regeneracja istniejących przestrzeni publicznych i terenów przemysłowych może także odgrywać ważną rolę przy unikaniu rozrostu przedmieść i bezładnej zabudowy miejskiej i wspieraniu w ten sposób tworzenia warunków niezbędnych do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W bardziej ogólnym ujęciu, poprzez poprawę planowania, projektowania i utrzymania przestrzeni miejskich można w planowy sposób osiągnąć zmniejszenie przestępczości w miastach, co doprowadzi do zwiększenia atrakcyjności ulic, parków i przestrzeni publicznych, które będą bezpieczne i w których będzie można czuć się bezpiecznie. Na obszarach miejskich aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska są ze sobą ściśle wzajemnie powiązane. Otoczenie miejskie wysokiej jakości jest elementem priorytetu odnowionej strategii lizbońskiej, zmierzającego do sprawienia, że Europa będzie bardziej atrakcyjnym miejscem pracy, życia i inwestowania²⁵.

Po trzecie możliwe są działania promujące bardziej **zrównoważony, policentryczny rozwój**, polegający na rozwoju sieci miejskiej na poziomie krajowym i wspólnotowym, obejmującej połączenia pomiędzy najsilniejszymi gospodarczo miastami a innymi obszarami miejskimi, w tym małymi i średnimi miastami. Wymagać to będzie dokonania strategicznych wyborów, polegających na określeniu i wzmocnieniu biegunów wzrostu, a także, co równie ważne, stworzenia sieci łączących je zarówno w znaczeniu fizycznym (infrastruktura, technologie informacyjne itp.), jak i ludzkim (promocja współpracy itp.). Ponieważ bieguny te służą szerszym obszarom, w tym bezpośredniemu zapleczu wiejskiemu, przyczyniają się one do trwałego i zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw członkowskich i Wspólnoty

²⁵ Strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego. COM (2005) 718 wersja ostateczna

jako całości. Podobnie obszary wiejskie dostarczają usług społeczeństwu jako całości, np. w formie możliwości rekreacji oraz cennego krajobrazu. Należy zatem również skoncentrować się na relacjach pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi.

Na podstawie przeszłych doświadczeń można określić szereg głównych zasad w działaniach dotyczących obszarów miejskich. Po pierwsze ważną rolę w realizacji tych celów mają do odegrania główni partnerzy w miastach oraz władze lokalne. Jak zaznaczono powyżej, państwa członkowskie mogą przekazać miastom kompetencje w zakresie rozwoju obszarów miejskich. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach, w których istotne znaczenie ma bliskość, np. w celu sprostania wyzwaniom o zasadniczo lokalnym charakterze, np. wykluczeniu społecznemu lub brakowi dostępu do podstawowych usług.

Po drugie warunkiem wstępnym sukcesu jest ogólnie opracowanie średnio- i długoterminowego **planu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**, ponieważ plan ten pozwala na zapewnienie spójności inwestycji oraz ich wysoką jakość pod względem ochrony środowiska. Przyczyni się to także do zapewnienia uczestnictwa sektora prywatnego w regeneracji obszarów miejskich. Ogólnie rzecz biorąc potrzebne jest podejście multidyscyplinarne lub zintegrowane. W odniesieniu do działań dotyczących określonego obszaru, np. w zakresie promowania integracji społecznej, wymaga to połączenia działań zmierzających do poprawy jakości życia (w tym środowiska i budownictwa mieszkaniowego) lub poziomu usług dla mieszkańców z działaniami propagującymi rozwój nowych rodzajów działalności i tworzenie miejsc pracy w celu długoterminowego zabezpieczenia przyszłości danych terenów. Nowa inicjatywa JESSICA została opracowana w celu promowania i usprawniania rozwoju produktów inżynierii finansowej dla wspierania projektów ujętych w planach rozwoju miast.

W ogólnym ujęciu usługi i programy zintegrowanego wsparcia powinny być skoncentrowane na tych grupach, których potrzeby są największe, takich jak imigranci, młodzież i kobiety. Należy zachęcać wszystkich obywateli do uczestnictwa zarówno w planowaniu, jak i w realizacji usług.

JESSICA: zrównoważony rozwój miast

JESSICA (Wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji w obszarach miejskich – Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) to nowa inicjatywa polityczna, zapewniająca ramy pogłębionej współpracy dotyczącej inżynierii finansowej na rzecz polityki zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich pomiędzy władzami państw członkowskich a Komisją działającą we współpracy z Europejskim Bankiem Inwestycyjnym (EBI) i Bankiem Rozwoju Rady Europy. Spodziewane jest również uczestnictwo i wkład innych międzynarodowych instytucji finansowych oraz europejskiego sektora bankowego i prywatnego. Inicjatywa JESSICA została uruchomiona przez Komisję we współpracy z EBI i Bankiem Rozwoju Rady Europy w celu oferowania pomocy i tworzenia nowych szans dla organów odpowiedzialnych za nową generację programów polityki spójności.

Inspiracją dla inicjatywy JESSICA była podobna pod wieloma względami (szczególnie w aspektach metodologicznych) inicjatywa JEREMIE, zmierzająca do poprawy dostępności finansowania dla MSP. Podobnie jak w przypadku JEREMIE, JESSICA stanowi ramy, które na podstawie wkładu programów do funduszy rozwoju obszarów miejskich lub funduszy zarządzających dostarczają specjalistycznej wiedzy i dodatkowych środków z pożyczek oraz ułatwiają relacje z promotorami projektów, prowadząc do nowych inwestycji w terenie.

Inicjatywy JESSICA i JEREMIE będą się wzajemnie uzupełniały w kontekście zintegrowanych planów rozwoju obszarów miejskich. JEREMIE może wspierać poprawę dostępu do finansowania dla przedsiębiorstw o wielkości od „mikro” do średnich w obszarach miejskich, podczas gdy JESSICA może wspierać projekty i sieci dotyczące infrastruktury miejskiej, racjonalnego gospodarowania energią lub technologii informacyjno-komunikacyjnych, a także wszelkie inne projekty lub grupy projektów objęte zakresem interwencji EFRR (lub, w odpowiednich przypadkach, EFS), które nie odnoszą się do dostępności finansowania dla MŚP i są zawarte w zintegrowanym planie rozwoju obszarów miejskich.

5.2. Wsparcie dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o naturalnych utrudnieniach

Polityka spójności może także odgrywać decydującą rolę we wsparciu procesu regeneracji gospodarczej obszarów wiejskich, uzupełniając działania wspierane w ramach nowego funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - EFRROW)²⁶. Takie uzupełniające podejście powinno mieć na celu wsparcie restrukturyzacji i dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich Europy.

Należy dążyć do stworzenia synergii między polityką strukturalną, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich. W tym kontekście państwa członkowskie powinny zapewnić synergię i zgodność między działaniami, które mają być finansowane w ramach EFRR, Funduszu Spójności, EFS, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz EFRROW na danym obszarze oraz w ramach określonego obszaru działalności. Przewodnie zasady rozdziału i mechanizmów koordynacji pomiędzy działaniami wspieranymi z poszczególnych funduszy powinny być zdefiniowane na poziomie krajowych strategicznych ram odniesienia i krajowych planów strategicznych.

W zakresie polityki spójności, działania na rzecz obszarów wiejskich lub obszarów o naturalnych utrudnieniach, w tym wielu regionów wspiarskich, powinny przyczyniać się do tworzenia nowych szans poprzez dywersyfikację gospodarki wiejskiej. Obejmuje to działania wspierające zapewnienie minimalnego poziomu dostępności **usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym** w celu przyciągnięcia firm i wykwalifikowanych pracowników oraz ograniczenia odpływu ludności. W tym kontekście konieczne jest zapewnienie przyłączenia do głównych sieci krajowych i europejskich. Ponadto polityka spójności powinna wspierać wewnętrzne zdolności obszarów wiejskich, np. poprzez promocję wprowadzania produktów do obrotu na rynkach krajowych i globalnych oraz wspieranie innowacyjnych procesów i towarów w ramach istniejących form działalności gospodarczej.

Szczególne wyzwanie stanowi osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej do zapewnienia skuteczności świadczonych usług – w tym wspomnianych powyżej usług dla zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia pracowników. Sposobem na zapewnienie powszechnego dostępu do wszystkich usług, w szczególności na obszarach bardzo słabo zaludnionych, mogą być inwestycje w **bieguny rozwoju** na obszarach wiejskich (np. w małych i średnich miastach) oraz przez rozwijanie **klastrów gospodarczych**, których podstawą są zasoby lokalne połączone z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych.

²⁶ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1685/2005 z dnia 20 września 2005 r. Dz.U. L 277 z 21.10.2005, str.1.

Wiele obszarów wiejskich jest w dużym stopniu uzależnionych od turystyki. W tych regionach niezbędne jest przyjęcie **zintegrowanego podejścia** ukierunkowanego na jakość, którego głównym celem jest zadowolenie klienta; podejście to byłoby realizowane przy poszanowaniu założeń zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Działania powinny wykorzystywać zasoby naturalne i bogactwa kulturowe, a jednocześnie dążyć do ich ochrony i rozwoju, co może przynieść znaczące dodatkowe korzyści w formie ochrony siedlisk i wspierania inwestycji w różnorodność biologiczną. Celem zintegrowanego podejścia powinno być wywarcie pozytywnego wpływu na sektor turystyczny, lokalną gospodarkę, osoby pracujące w sektorze turystycznym, turystów i ludność lokalną, jak również na dziedzictwo naturalne i kulturowe.

W odniesieniu do sektora rybołówstwa restrukturyzacja gospodarcza wybrzeży i małych wysp uzależnionych od rybołówstwa często jest szczególnym wyzwaniem z przyczyn geograficznych. Polityka spójności może odegrać istotną rolę jako uzupełnienie działań wspieranych przez nowy Europejski Fundusz Rybołówstwa.

5.3. Współpraca

Środki wspierające współpracę transgraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną, w tym w odpowiednich przypadkach współpracę morską, powinny uzupełniać trzy priorytety określone powyżej. W rezultacie ściślejsza współpraca między regionami UE powinna przyczynić się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz osiągnięcia wyższego wzrostu. Granice państw są często przeszkodą dla rozwoju terytorium europejskiego jako całości i mogą ograniczać jego potencjał osiągnięcia pełnej konkurencyjności. W kontekście przygranicznym i ponadnarodowym, transport, gospodarka wodna i ochrona środowiska są wyraźnymi przykładami wyzwań, które wymagają skoncentrowanego i zintegrowanego podejścia ponad granicami państw.

5.4. Współpraca transgraniczna

Ostatecznym celem współpracy transgranicznej w Europie jest integracja obszarów rozdzielonych granicami państwowymi, które zmagają się ze wspólnymi problemami wymagającymi przyjęcia wspólnych rozwiązań. Wyzwania takie dotyczą wszystkich regionów przygranicznych Unii, co wynika z fragmentacji rynków pracy i kapitału, sieci infrastruktury, możliwości fiskalnych i instytucji.

Mimo że programy współpracy powinny być dostosowane do specyficznej sytuacji każdego regionu przygranicznego, ważne jest, aby poczynić wysiłki zmierzające do skoncentrowania wsparcia na głównych ustalonych priorytetach wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Z względu na bardzo dużą różnorodność sytuacji, ogólne zalecenia dotyczące przyszłej współpracy transgranicznej nie zawsze znajdują zastosowanie. Tym niemniej, biorąc pod uwagę przeszkody powodowane istnieniem granic, dobrym punktem wyjściowym jest poprawa skuteczności istniejącej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej oraz rozwój nowych połączeń w miejscach, w których jest to konieczne. Są to warunki wstępne dla nawiązywania lub rozwijania kontaktów transgranicznych.

Głównym celem współpracy transgranicznej powinno być zwiększanie konkurencyjności regionów przygranicznych. Ponadto powinna się ona przyczyniać do pogłębiania integracji gospodarczej i społecznej, w szczególności na obszarach, na których istnieją duże

dysproporcje gospodarcze którejkolwiek ze stron. Działania obejmują promowanie transferu wiedzy i know-how, rozwój transgranicznej działalności gospodarczej, potencjału edukacyjnego i szkoleniowego oraz służby zdrowia, a także integrację transgranicznego rynku pracy oraz wspólne zarządzanie zagrożeniami dla środowiska naturalnego i innymi wspólnymi zagrożeniami. **W miejscach**, w których już istnieją podstawowe warunki dla współpracy transgranicznej, wsparcie w ramach polityki spójności powinno zostać skoncentrowane na działaniach, które przynoszą działalności transgranicznej rzeczywistą wartość dodaną jak np. zwiększanie konkurencyjności transgranicznej poprzez innowacje oraz działania z zakresu badań i rozwoju, łączenie w jedną sieć istniejących sieci niematerialnych (usług) lub sieci fizycznych (transport) w celu pogłębienia tożsamości transgranicznej jako cechy charakterystycznej europejskiego obywatelstwa; wsparcie integracji transgranicznego rynku pracy; transgraniczna gospodarka wodna oraz ochrona przeciwpowodziowa.

Szczególną uwagę należy zwrócić na wyzwania i szanse spowodowane zmianą zewnętrznych granic Unii po rozszerzeniu. Istnieje tu potrzeba promowania spójnych działań transgranicznych, stymulujących działalność gospodarczą po obu stronach, oraz usuwania przeszkód ograniczających rozwój. W tym celu konieczne jest stworzenie przez politykę spójności oraz nowy europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa spójnych ram takich działań.

5.5. Współpraca ponadnarodowa

Obszarami ponadnarodowymi są makroregiony, w których występuje potrzeba zwiększenia integracji i spójności gospodarczej i społecznej. Celem programów współpracy ponadnarodowej jest rozwój współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach o strategicznym znaczeniu.

Wsparciem zatem powinny zostać objęte działania, które zmierzają do podniesienia poziomu wzajemnych fizycznych połączeń między tymi obszarami (np. inwestycje w transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju) jak również połączeń niematerialnych (sieci, wymiana między regionami i zainteresowanymi stronami).

Planowane działania obejmują utworzenie europejskich korytarzy transportowych (w szczególności odcinków transgranicznych) dla celów zapobiegania naturalnym zagrożeniom, gospodarkę wodną na poziomie dorzeczy, zintegrowaną współpracę morską oraz sieci w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji.

Mapa obecnych stref współpracy ponadnarodowej została zmieniona dla zapewnienia, iż stworzone zostaną odpowiednie warunki dla realizacji podstawowych działań strukturalnych. Strefy te zostały wytyczone z uwzględnieniem spójności terytorialnej oraz kryteriów funkcjonalnych o charakterze geograficznym, jak np. położenie w obrębie tego samego dorzecza lub strefy przybrzeżnej, przynależność do tego samego obszaru górskiego, wspólny główny korytarz transportowy. Duże znaczenie mają także inne kryteria np. historia, struktury instytucjonalne lub istniejąca już współpraca czy konwencje.

5.6. Współpraca międzyregionalna

Programy współpracy międzyregionalnej powinny koncentrować się na realizacji agendy na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, czyli na takich kwestiach, jak wzmocnienie innowacyjności, MŚP i przedsiębiorczość, ochrona środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom. Ponadto wspierana będzie wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z zakresu

rozwoju obszarów miejskich, modernizacji sektora usług publicznych (takich jak opieka zdrowotna oraz administracja przy wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych), a także realizacja programów współpracy oraz badania i gromadzenie danych. Współpraca międzyregionalna wspierana będzie także w ramach programów konwergencji oraz regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia. Ponadto wsparciem objęte będą wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z zakresu rozwoju obszarów miejskich, integracji społecznej, relacji między miastami i obszarami wiejskimi oraz realizacja programów współpracy.

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską,

Uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr [...] /2006 z [DD MM] 2006 r. ustanawiające ogólne zasady dla Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności i uchylające rozporządzenie (WE) nr 1260/1999²⁷, w szczególności jego art. [25] akapit pierwszy,

uwzględniając wniosek Komisji²⁸,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego²⁹,

uwzględniając opinię Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego³⁰,

uwzględniając opinię Komitetu Regionów³¹,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Zgodnie z art. 158 traktatu, w celu umocnienia spójności gospodarczej i społecznej Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów mających najmniej korzystne warunki lub wysp, w tym obszarów wiejskich.
- (2) Zgodnie z art. [25] rozporządzenia (WE) nr [...] /2006, powinny zostać ustanowione strategiczne wytyczne odnośnie spójności ekonomicznej, społecznej i terytorialnej, określające orientacyjne ramy interwencji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego i Funduszu Spójności (dalej zwanych „Funduszami”), z uwzględnieniem innych istotnych polityk Wspólnoty, w celu propagowania zrównoważonego, harmonijnego i trwałego rozwoju Wspólnoty
- (3) W wyniku rozszerzenia dysproporcje regionalne we Wspólnocie znacznie się powiększyły, choć niektóre z najuboższych części nowych państw członkowskich charakteryzują się jednymi z najwyższych stóp wzrostu. Rozszerzenie stanowi zatem

²⁷ Dz.U. L [...] z [...], str. [...].

²⁸ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

²⁹ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

³⁰ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

³¹ Dz.U. C [...] z [...], str. [...].

bezprecedensową szansę poprawy wzrostu i konkurencyjności we Wspólnocie jako całości, co powinno znaleźć odzwierciedlenie w niniejszych strategicznych wytycznych.

- (4) Podczas wiosennego posiedzenia w 2005 r. Rada Europejska potwierdziła, że Wspólnota powinna zmobilizować wszystkie odpowiednie zasoby krajowe i wspólnotowe, w tym politykę spójności, na rzecz realizacji celów odnowionej agendy lizbońskiej, składającej się ze zintegrowanych wytycznych, z uwzględnieniem ogólnych wytycznych polityki gospodarczej oraz wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, przyjętych przez Radę³².
- (5) W toku realizacji określonych w Traktacie celów, a w szczególności celu osiągnięcia rzeczywistej konwergencji gospodarczej, działania finansowane z ograniczonych zasobów, jakimi dysponuje polityka spójności, powinny koncentrować się na wspieraniu zrównoważonego i trwałego wzrostu, konkurencyjności i zatrudnienia, z uwzględnieniem odnowionej strategii lizbońskiej.
- (6) Celem niniejszych strategicznych wytycznych powinno być zatem stymulowanie rozwoju strategicznej treści polityki spójności w celu wzmacniania synergii z celami odnowionej agendy lizbońskiej oraz wspomagania realizacji tych celów.
- (7) W konkluzjach z wiosennego posiedzenia Rady Europejskiej w 2005 r. stwierdzono, że potrzebna jest większa identyfikacja w terenie z celami nowej agendy lizbońskiej, obejmująca podmioty regionalne i lokalne oraz partnerów społecznych, szczególnie w obszarach, w których niezbędna jest większa bliskość przestrzenna, np. w dziedzinach innowacji, gospodarki opartej na wiedzy i nowych technologii informacyjno-komunikacyjnych, zatrudnienia, kapitału ludzkiego, przedsiębiorczości, wsparcia dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) oraz dostępu do kapitału podwyższonego ryzyka. W strategicznych wytycznych uznano znaczenie tego zaangażowania.
- (8) W strategicznych wytycznych należy również uwzględnić, że skuteczne wdrożenie polityki spójności zależy od stabilności makroekonomicznej i reform strukturalnych na szczeblu krajowym oraz od szeregu innych warunków sprzyjających inwestycjom, w tym skutecznej realizacji wspólnego rynku, reform administracyjnych, odpowiedniego ładu administracyjno-regulacyjnego, środowiska sprzyjającego działalności gospodarczej oraz dostępności wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.
- (9) Państwa członkowskie opracowały, z uwzględnieniem zintegrowanych wytycznych, krajowe programy reform, zmierzające do poprawy warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. W ramach niniejszych strategicznych wytycznych należy, w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich i regionów, przyznać pierwszeństwo tym obszarom inwestycji, które sprzyjają realizacji krajowych programów reform z uwzględnieniem potrzeb i okoliczności krajowych i regionalnych, a mianowicie inwestycjom w: innowacje, gospodarkę opartą na wiedzy, nowe technologie informacyjne i komunikacyjne, zatrudnienie, kapitał ludzki, przedsiębiorczość, wsparcie dla MŚP oraz dostęp do kapitału podwyższonego ryzyka.

³²

Dz.U.

- (10) Strategiczne wytyczne powinny uwzględniać rolę polityki spójności w realizacji innych polityk Wspólnoty zgodnych z odnowioną strategią lizbońską.
- (11) W przypadku regionów i państw członkowskich kwalifikujących się do wsparcia w ramach celu konwergencji należy dążyć do stymulowania potencjału wzrostu, aby osiągnąć i utrzymać wysokie stopy wzrostu; powinno to obejmować rozwiązanie problemu niedostatków w sieciach podstawowej infrastruktury oraz wzmocnienie zdolności instytucjonalnych i administracyjnych.
- (12) Aspekt terytorialny polityki spójności ma istotne znaczenie; wszystkie obszary Wspólnoty powinny mieć możliwość przyczyniania się do wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Zgodnie z tym, w niniejszych strategicznych wytycznych należy uwzględnić potrzeby inwestycyjne zarówno w obszarach miejskich, jak i wiejskich, zwracając uwagę na ich rolę w rozwoju regionalnym, mając na celu promowanie zrównoważonego rozwoju i społeczności zorganizowanych z poszanowaniem jego zasad, a także integracji społecznej.
- (13) Cel europejskiej współpracy terytorialnej ma odegrać istotną rolę w zapewnianiu trwałego i zrównoważonego rozwoju obszaru Wspólnoty. Strategiczne wytyczne powinny przyczynić się do powodzenia celu europejskiej współpracy terytorialnej, co jest uzależnione od wspólnych strategii rozwoju odpowiednich obszarów na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym, a w szczególności od tworzenia sieci, mającego na celu przekazywanie koncepcji i włączanie krajowych i regionalnych programów spójności do głównego nurtu polityki.
- (14) W celu promowania zrównoważonego rozwoju, strategiczne wytyczne powinny odzwierciedlać konieczność uwzględniania kwestii ochrony i ulepszania środowiska naturalnego przy opracowywaniu strategii krajowych.
- (15) Równość kobiet i mężczyzn oraz zapobieganie dyskryminacji ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną to podstawowe zasady polityki spójności i jako takie powinny być na wszelkich poziomach włączane do podejścia do zagadnienia spójności.
- (16) Dla skutecznego wdrożenia polityki spójności konieczny jest odpowiedni ład administracyjno-regulacyjny na wszystkich poziomach. W strategicznych wytycznych należy uwzględnić rolę szerokiego partnerstwa w opracowywaniu i wdrażaniu strategii rozwoju, co jest konieczne dla zapewnienia złożonym strategiom spójności skutecznego zarządzania; uwzględnić należy również potrzebę jakości i skuteczności sektora publicznego.
- (17) Niniejsze strategiczne wytyczne stanowią jednolite orientacyjne ramy, które państwa członkowskie i regiony mogą wykorzystywać przy opracowywaniu krajowych i regionalnych programów, w szczególności w zakresie oceny ich wkładu w realizację celów Wspólnoty dotyczących spójności, wzrostu i zatrudnienia. Z uwzględnieniem niniejszych strategicznych wytycznych każde państwo członkowskie powinno opracować własne strategiczne ramy referencyjne i wynikające z nich programy operacyjne,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ :

Artykuł 1

Niniejszym przyjmuje się strategiczne wytyczne Wspólnoty odnośnie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (dalej zwane „strategicznymi wytycznymi”), przedstawione w Załączniku.

Artykuł 2

Państwa członkowskie zapewnią zgodność krajowych strategicznych ram referencyjnych i programów operacyjnych na lata 2007-2013 z niniejszymi wytycznymi.

Artykuł 3

Niniejsza decyzja skierowana jest do Państw Członkowskich.

Sporządzono w Brukseli, dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący
[...]*

ZAŁĄCZNIK

Strategiczne wytyczne Wspólnoty w dziedzinie spójności na lata 2007-2013

1. WSTĘP: WYTYCZNE POLITYKI SPÓJNOŚCI NA LATA 2007-2013

Zgodnie ze zintegrowanymi wytycznymi na rzecz wzrostu i zatrudnienia w ramach odnowionej agendy lizbońskiej, programy otrzymujące wsparcie w ramach polityki spójności powinny dążyć do skoncentrowania zasobów na następujących trzech priorytetowych działaniach³³:

- zwiększanie **atrakcyjności państw członkowskich, regionów i miast** poprzez poprawę dostępności, zapewnienie odpowiedniej jakości i poziomu usług oraz ochronę środowiska;
- wspieranie **innowacyjności, przedsiębiorczości** oraz rozwoju **gospodarki opartej na wiedzy** poprzez wykorzystywanie możliwości w dziedzinie badań naukowych i innowacji, w tym nowych technologii informacyjnych i komunikacyjnych, oraz
- tworzenie **większej liczby lepszych miejsc pracy** poprzez zainteresowanie większej ilości osób zdobyciem zatrudnienia oraz działalnością gospodarczą, zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki.

Przy włączaniu odnowionej agendy lizbońskiej do nowych programów należy zwrócić uwagę na następujące zasady:

Po pierwsze, zgodnie z założeniami procesu wznowienia agendy lizbońskiej, polityka spójności powinna w większym stopniu skoncentrować się na **wiedzy, badaniach i innowacjach oraz kapitale ludzkim**. W związku z tym ogólne wsparcie finansowe tych obszarów działalności powinno ulec znacznemu zwiększeniu, zgodnie z wymogami nowych przepisów dotyczących przeznaczania środków. Ponadto państwa członkowskie i regiony powinny wzorować się na tych dobrych praktykach, które w poszczególnych dziedzinach przyniosły wyraźne pozytywne skutki dla wzrostu i zatrudnienia.

Po drugie państwa członkowskie i regiony powinny dążyć do **zrównoważonego rozwoju** i wzmacniać synergii między wymiarami gospodarczym, społecznym i ochrony środowiska. W odnowionej strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia oraz w krajowych programach reform podkreśla się rolę środowiska w kwestiach rozwoju, konkurencyjności i zatrudnienia. Ochrona środowiska musi być brana pod uwagę w opracowywaniu programów i projektów z myślą o promowaniu zrównoważonego rozwoju.

Po trzecie na wszystkich etapach opracowywania i realizacji programów i projektów państwa członkowskie i regiony powinny realizować cel **równości kobiet i mężczyzn**. Cel ten może zostać zrealizowany poprzez specyficzne działania mające na celu promowanie równości, jak również poprzez staranne branie pod uwagę wpływu, jaki pozostałe projekty i zarządzanie Funduszami mogą mieć na kobiety i mężczyzn.

³³ Komunikat na wiosenne posiedzenie Rady Europejskiej „Wspólne działania na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia - Nowy początek strategii lizbońskiej”. COM(2005)24 z 02.02.2005.

Po czwarte państwa członkowskie powinny na różnych etapach wykorzystywania Funduszy podejmować odpowiednie kroki w kierunku **zapobiegania wszelkiej dyskryminacji** ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub wyznanie, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Szczególnie istotnym kryterium, które musi być przestrzegane przy określaniu działań współfinansowanych z Funduszy oraz uwzględniane na różnych etapach wdrażania jest dostępność dla osób niepełnosprawnych.

W następnej części szczegółowo analizowane są główne aspekty każdego z przedstawionych powyżej działań, a szczegółowe wytyczne podane są dla każdej pozycji. Nie wszystkie z tych szczegółowych wytycznych będą miały zastosowanie do wszystkich regionów. Najwłaściwsza dla każdego państwa członkowskiego lub regionu kombinacja inwestycji zależy ostatecznie od analizy mocnych i słabych stron każdego z tych obszarów, a także od szczególnych okoliczności krajowych i regionalnych. Wytyczne są raczej jednolitymi ramami, które państwa członkowskie i regiony mogą wykorzystywać przy opracowywaniu krajowych, regionalnych i lokalnych programów; w szczególności mogą one okazać się przydatne dla oceny ich wkładu w realizację celów Wspólnoty dotyczących spójności, wzrostu i zatrudnienia.

1.1 WYTYCZNA: Zwiększyć atrakcyjność Europy i jej regionów pod względem inwestycji i zatrudnienia

Jednym z warunków koniecznych wzrostu i zatrudnienia jest zapewnienie dostępności niezbędnej infrastruktury (w dziedzinie np. transportu, środowiska, energii) dla podmiotów gospodarczych. Nowoczesna i bezpieczna infrastruktura w sposób znaczący wpływa na osiągnięte przez przedsiębiorstwa wyniki, ponieważ wpływa na poziom atrakcyjności gospodarczej i społecznej regionów i miast. Inwestycje w infrastrukturę w słabiej rozwiniętych regionach, w szczególności w nowych państwach członkowskich, wpłyną na zwiększenie wzrostu, a tym samym podniosą poziom konwergencji z resztą Unii i przyczynią się do poprawy jakości życia. Środki powinny pochodzić nie tylko z dotacji, ale również, o ile to możliwe, z sektora prywatnego i z kredytów, na przykład udzielanych przez Europejski Bank Inwestycyjny (EBI). W kolejnym okresie organy zarządzające programami w państwach członkowskich będą mogły w większym stopniu wykorzystać wiedzę fachową EBI dla celów opracowania projektów, które będą mogły otrzymać wsparcie unijne w ramach inicjatywy JASPERS.

1.1.1 Rozszerzenie i poprawa infrastruktury transportu

Można stwierdzić, iż skuteczna, elastyczna, bezpieczna i czysta infrastruktura transportowa jest koniecznym warunkiem rozwoju gospodarczego, ponieważ, ułatwiając przepływ ludzi i towarów, przyczynia się do zwiększenia wydajności, a tym samym perspektyw rozwoju poszczególnych regionów. Sieci transportowe pomnażają możliwości wymiany handlowej, zwiększając równocześnie wydajność. Ponadto rozwijanie infrastruktury transportowej w całej Europie (w szczególności realizacja odpowiednich części 30 priorytetowych projektów w zakresie transeuropejskich sieci transportowych), ze szczególną koncentracją na projektach przygranicznych, jest konieczne dla osiągnięcia większej integracji krajowych rynków, co jest szczególnie istotne w kontekście rozszerzonej Unii.

Konieczne jest dostosowanie inwestycji w infrastrukturę do specyficznych potrzeb i stopnia rozwoju gospodarczego poszczególnych regionów i państw. Potrzeby te są ogólnie największe w regionach objętych celem konwergencji oraz Funduszem Spójności. Zazwyczaj inwestycje w infrastrukturę (tak jak i pozostałe inwestycje) po przekroczeniu pewnego

poziomu wykazują malejące stopy zwrotu. Rentowność tego typu inwestycji jest wysoka, jeśli infrastruktura jest uboga, a podstawowe sieci nie zostały ukończone, ale będzie ona prawdopodobnie spadać po osiągnięciu pewnego pułapu.

Należy zatem uwzględnić stopień rozwoju gospodarczego regionów oraz istnienie dużych dotacji na infrastrukturę. W regionach i państwach najslabiej rozwiniętych połączenia międzynarodowe i międzyregionalne w dłuższej perspektywie czasowej mogą oferować wyższy poziom zwrotu w postaci zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ułatwiać mobilność siły roboczej. Z drugiej strony w regionach o rozproszonej i niewielkiej bazie gospodarczej oraz sieci osadniczej opartej na małych miastach bardziej stosowne może być tworzenie regionalnej infrastruktury transportowej. W regionach posiadających nieodpowiednie sieci drogowe należy również przeznaczyć środki na budowę połączeń drogowych o zasadniczym znaczeniu dla gospodarki. Wyzwania mobilności i dostępności w obszarach miejskich również wymagają działań poprzez wsparcie zintegrowanych mechanizmów zarządzania i rozwiązań transportowych pozwalających na ograniczenie zanieczyszczeń.

Aby zyski z inwestycji na transport były maksymalne, przy udzielaniu wsparcia w ramach funduszy należy przestrzegać kilku zasad.

Po pierwsze, do określania poziomu i charakteru inwestycji w infrastrukturę, które mają być przeprowadzone, należy stosować obiektywne kryteria. Na przykład potencjalne stopy zwrotu powinny być określone na podstawie stopnia rozwoju gospodarczego i charakteru działalności gospodarczej danego regionu, gęstości i jakości istniejącej infrastruktury oraz stopnia jej obciążenia. Przy określaniu społecznych stóp zwrotu należy w odpowiednim stopniu uwzględnić ewentualne konsekwencje projektów z zakresu infrastruktury dla środowiska i społeczeństwa.

Po drugie zasada zrównoważonego rozwoju środowiska powinna być przestrzegana w możliwie jak największym stopniu, zgodnie z postanowieniami Białej Księgi³⁴. Należy dążyć do zmian w kierunku bardziej przyjaznych środowisku rodzajów transportu. Konieczna jest jednak optymalizacja wydajności każdego rodzaju transportu, zarówno w ujęciu ogólnym, jak i pod względem ochrony środowiska, w szczególności w zakresie wykorzystania infrastruktury w ramach poszczególnych rodzajów i pomiędzy nimi³⁵.

Po trzecie w regionach konwergencji i w krajach objętych Funduszem Spójności należy zwrócić szczególną uwagę na kwestię modernizacji sieci kolejowej, starannie wybierając priorytetowe odcinki, zapewniając ich interoperacyjność w ramach europejskiego systemu zarządzania transportem kolejowym (ang. European Rail Transport Management System – ERTMS).

Po czwarte, inwestycjom w infrastrukturę transportową powinno towarzyszyć odpowiednie sterowanie ruchem, ze zwróceniem szczególnej uwagi na bezpieczeństwo, zgodnie z normami krajowymi i wspólnotowymi. W krajowych i regionalnych strategiach należy również uwzględnić potrzebę przeprowadzenia zrównoważonego (oraz przyjaznego dla środowiska) podziału na poszczególne rodzaje transportu, który zaspokoi potrzeby zarówno gospodarcze, jak i środowiskowe. Strategie powinny obejmować na przykład inteligentne systemy

³⁴ „Europejska polityka transportowa na rok 2010: czas na decyzje”. COM(2001) 370.

³⁵ „Europa w ruchu: Zrównoważona mobilność dla kontynentu europejskiego”. COM(2006)314 z 22.6.2006.

transportowe, platformy multimodalne a zwłaszcza technologię wykorzystywaną w wyżej wspomnianym systemie ERTMS oraz w programie badań zarządzania ruchem powietrznym w kontekście jednolitej europejskiej przestrzeni powietrznej SESAR (systemu mającego na celu ujednoczenie zarządzania ruchem powietrznym w Europie).

Na podstawie wymienionych powyżej zasad, wytyczne dla działań są następujące:

- Państwa członkowskie i regiony kwalifikujące się do finansowania w ramach celu konwergencji³⁶ lub Funduszu Spójności powinny przyznawać pierwszeństwo tym spośród 30 projektów o szczególnym znaczeniu dla Europy, które są realizowane na ich terytorium. W ramach tej grupy projektów na szczególną uwagę zasługują powiązania transgraniczne. Państwa członkowskie powinny korzystać z usług koordynatorów, aby skrócić czas, jaki upływa między opracowaniem planów sieci a ich fizyczną realizacją. Pozostałe projekty z zakresu transeuropejskich sieci transportowych i strategicznych powiązań transportowych powinny otrzymywać wsparcie, jeśli w znaczący sposób przyczyniają się do zwiększenia wzrostu i konkurencyjności.
- Dodatkowe inwestycje w połączenia o drugorzędym znaczeniu będą również miały znaczenie w kontekście zintegrowanej strategii transportu i komunikacji regionalnej obejmującej obszary miejskie i wiejskie, co pozwoli zapewnić, iż regiony wykorzystują możliwości, jakie oferują główne sieci.
- Wsparcie infrastruktury kolejowej powinno zmierzać do zapewnienia większej dostępności. Opłaty za korzystanie z infrastruktury kolejowej powinny umożliwiać dostęp operatorom niezależnym. Powinni oni również mieć swój wkład w tworzenie interoperacyjnej sieci obejmującej całą Europę. Wszystkie finansowane projekty powinny być zgodne z założeniami interoperacyjności oraz uwzględniać ich zastosowanie, a także wykorzystanie ERTMS na pokładach i w infrastrukturze kolejowej.
- Promować należy sieci transportowe, które przestrzegają zasadę zrównoważonego rozwoju środowiska naturalnego, szczególnie w obszarach miejskich. Obejmuje to środki transportu publicznego (łącznie z infrastrukturą „parkuj i jedź” („park and ride”)), plany mobilności, obwodnice, podnoszenie poziomu bezpieczeństwa na skrzyżowaniach, ruch niezmotoryzowany (ścieżki rowerowe, drogi dla pieszych). Obejmuje to także działania zmierzające do zapewnienia dostępności usług transportu publicznego dla określonych grup społeczeństwa (osoby starsze czy niepełnosprawne) oraz zapewnianie sieci dystrybucji alternatywnych rodzajów paliwa samochodowego. Na zrównoważony rozwój sieci mogą w pozytywny sposób wpływać również śródlądowe szlaki żeglugowe.
- W celu zapewnienia optymalnej skuteczności infrastruktury transportu dla celów wspierania rozwoju regionalnego, należy zwrócić uwagę na poprawę **połączenia** terenów śródlądowych, wyspiarskich lub najbardziej oddalonych z siecią transeuropejską (TEN-T). W tym celu pomocny będzie rozwój połączeń o drugorzędym znaczeniu, z położeniem akcentu na intermodalność i transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju. Należy w szczególności zapewnić odpowiednie połączenia portów i lotnisk z ich zapleczem.

³⁶ Dz.U. L 167 z 30.04.2004, str. 1.

– Należy zwrócić większą uwagę na rozwój „autostrad morskich” oraz żeglugę krótkodystansową stanowiące realną alternatywę dla długodystansowego transportu drogowego i kolejowego.

W państwach członkowskich, które otrzymują jednocześnie wsparcie zarówno w ramach Funduszu Spójności, jak i funduszy strukturalnych, programy powinny zawierać rozróżnienie między rodzajami działań finansowanych w ramach każdego z funduszy, przy czym zasadnicze wsparcie dla transeuropejskich sieci transportowych powinno pochodzić z Funduszu Spójności.

Z kolei fundusze strukturalne powinny w zasadzie koncentrować się na rozwoju infrastruktury, która powiązana jest ze środkami wpływającymi na wzrost gospodarczy (takimi jak rozwój turystyki, ulepszenia mające na celu zwiększenie atrakcyjności terenów przemysłowych itp.). Inwestycje w infrastrukturę drogową powinny również zostać dopasowane do ogólnego celu zwiększenia bezpieczeństwa drogowego.

Współfinansowanie z Funduszy powinno być uzupełnieniem dotacji z budżetu na sieci transeuropejskie przy jednoczesnym uniknięciu powielania pomocy Wspólnoty. Poszczególne państwa członkowskie będą musiały z wyprzedzeniem określić najodpowiedniejszy dla planowanych projektów instrument. Finansowanie otrzymywane w ramach polityki spójności może być łączone z częścią instrumentów TEN polegającą na gwarancjach kredytowych.

1.1.2. Wzmacnianie synergii między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym

Inwestycje w środowisko mogą przynosić zyski dla całej gospodarki na trzy różne sposoby: mogą zapewniać długofalową stabilność wzrostu gospodarczego, wpływać na zmniejszenie zewnętrznych kosztów gospodarki związanych ze środowiskiem (np. kosztów ochrony zdrowia, kosztów oczyszczania lub likwidacji szkód) oraz stymulować rozwój innowacji i tworzenie nowych miejsc pracy. Przyszłe programy spójności powinny zmierzać do zwiększenia potencjalnej synergii między ochroną środowiska a wzrostem gospodarczym. W tym kontekście priorytetowo należy traktować świadczenie usług związanych z środowiskiem, takich jak zaopatrzenie w czystą wodę, infrastruktura gospodarki odpadami i gospodarki wodno-ściekowej, gospodarowanie zasobami naturalnymi, dekontaminacja gruntów w celu przygotowania ich pod nową działalność gospodarczą, oraz ochrona przed określonymi zagrożeniami środowiskowymi.

W celu zapewnienia jak największych zysków dla gospodarki i jak najniższego poziomu kosztów, należy priorytetowo potraktować zwalczanie zanieczyszczeń środowiska u źródła. W sektorze gospodarki odpadami oznacza to skoncentrowanie się na zapobieganiu produkcji odpadów, recyklingu i biodegradacji odpadów, czyli technikach, które są oszczędne i sprzyjają tworzeniu nowych miejsc pracy.

Strategie rozwoju powinny opierać się na uprzedniej analizie potrzeb i konkretnych zagadnień, charakterystycznych dla poszczególnych regionów; o ile jest to możliwe, należy podać odpowiednie wskaźniki. Należy dołożyć starań, aby zewnętrzne koszty środowiskowe były uwzględniane, a równocześnie wspierane było opracowywanie i wprowadzanie instrumentów rynkowych (patrz np. instrumenty proponowane w Planie działania w dziedzinie technologii środowiskowych). W tym kontekście zwraca się uwagę na inicjatywę Globalnego Monitorowania dla Środowiska i Bezpieczeństwa, która począwszy od 2008 r. zapewni aktualne informacje dla całej Europy na temat pokrycia i wykorzystania gruntów oraz właściwości oceanów, a także map obrazujących przebieg klęsk i wypadków.

W związku z powyższym wytyczne działań są następujące:

- Dążenie do zaspokojenia znaczących potrzeb w zakresie inwestycji w **infrastrukturę**, zwłaszcza w regionach objętych celem konwergencji, a w szczególności w nowych państwach członkowskich, a także w uzasadnionych przypadkach w regionach objętych stopniowym wprowadzaniem pomocy, w celu zapewnienia zgodności z prawodawstwem ochrony środowiska dotyczącym wody, odpadów, powietrza, ochrony przyrody i gatunków oraz bioróżnorodności.
- Zapewnienie **atrakcyjnych warunków dla przedsiębiorstw i ich wysoko wykwalifikowanych pracowników**. Cel ten może być zrealizowany poprzez promowanie planowania zagospodarowania przestrzennego, które pozwala na zmniejszenie bezładnej zabudowy miejskiej, oraz poprzez regenerację środowiska fizycznego, co obejmuje rozwój zasobów naturalnych i bogactw kulturowych. Inwestycje w tej dziedzinie powinny być wyraźnie powiązane z rozwojem innowacyjnych i tworzących nowe miejsca pracy przedsiębiorstw na tych obszarach.
- Promowanie inwestycji, które przyczyniają się do wypełniania przez UE zobowiązań wynikających z **Protokołu z Kyoto**, w uzupełnieniu inwestycji w zrównoważoną energię i transport, które zostały już ujęte w innych działaniach.
- Podejmowanie środków **zapobiegania ryzyku** poprzez ulepszone zarządzanie zasobami naturalnymi, lepsze ukierunkowanie badań oraz lepsze wykorzystanie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz bardziej innowacyjne polityki zarządzania publicznego, w tym np. monitorowanie prewencyjne.

W państwach członkowskich, które otrzymują wsparcie zarówno w ramach Funduszu Spójności, jak i funduszy strukturalnych, programy powinny zawierać wyraźne rozróżnienie między rodzajami działań finansowanych w ramach każdego z funduszy.

1.1.3. Podjęcie kwestii intensywnego wykorzystywania tradycyjnych źródeł energii w Europie

Priorytetowo należy potraktować konieczność zredukowania uzależnienia od tradycyjnych źródeł energii, co można osiągnąć poprzez zwiększenie efektywności energetycznej i wykorzystania odnawialnych źródeł energii. Inwestycje w tych dziedzinach przyczyniają się do zapewnienia bezpieczeństwa dostaw energii na rzecz długotrwałego wzrostu gospodarczego, będąc równocześnie źródłem innowacji oraz stwarzając możliwości dla prowadzenia działalności wywozowej; są również oszczędne, szczególnie gdy ceny energii utrzymują się na wysokim poziomie.

Niezbędne są również inwestycje w tradycyjne źródła energii, w celu zapewnienia bezpieczeństwa dostaw. W szczególności – w przypadku gdy udowodniono zawodność rynku oraz gdy nie hamuje to liberalizacji rynku – wsparcie udzielane w ramach funduszy powinno skoncentrować się na pełnej realizacji wzajemnych połączeń, z położeniem szczególnego nacisku na sieci transeuropejskie, na ulepszaniu sieci energetycznych oraz dokończenie i poprawę sieci przesyłu i dystrybucji gazu, w tym w uzasadnionych przypadkach w regionach wyspiarskich i najbardziej oddalonych.

W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- Wspieranie projektów mających na celu zwiększanie **efektywności energetycznej**, np. w budynkach, oraz rozpowszechnianie modeli rozwoju opartych na niskiej energochłonności.
- Wspieranie rozwoju i wykorzystywania **technologii wykorzystujących odnawialne i alternatywne źródła energii** (wiatr, słońce, biomasa), w tym w ciepłownictwie i chłodnictwie, co pozwoli UE na uzyskanie przewagi i tym samym wzmocni jej pozycję wobec konkurentów. Takie inwestycje przyczynią się także do realizacji celu lizbońskiego, zgodnie, z którym do 2010 r. 21% energii elektrycznej powinno pochodzić z odnawialnych źródeł energii.
- W przypadkach w których stwierdzono zawodność rynku – skoncentrowanie inwestycji na tradycyjnych źródłach energii w celu rozwijania **sieci**. Te inwestycje dotyczą przeważnie regionów objętych celem konwergencji.

1.2 WYTYCZNA: Poprawa poziomu wiedzy i innowacyjności na rzecz wzrostu gospodarczego

Aby umożliwić realizację wspólnotowych celów zapewnienia wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy, konieczne będą strukturalne zmiany w gospodarce w kierunku działalności opartej na wiedzy. Wymaga to różnorodnych działań: rozwiązania kwestii zbyt niskiego obecnego poziomu badań naukowych i rozwoju technologicznego, w szczególności w sektorze prywatnym; promowania innowacji w formie nowych lub ulepszonych towarów, procesów i usług, które są w stanie zmierzyć się z międzynarodową konkurencją; zwiększania zdolności regionalnych i lokalnych do generowania i absorpcji nowych technologii (w szczególności technologii informacyjno-komunikacyjnych – ICT) oraz zapewniania większego wsparcia dla działań wiążących się z ryzykiem.

Wydatki na badania i rozwój wyrażone jako wartość procentowa PKB zwiększają się, ale jedynie marginalnie. Poziom 1,9 % PKB jest znacznie niższy od poziomu docelowego zakładanego w strategii lizbońskiej, wynoszącego 3 %³⁷. Ocenia się, iż wzrost wydatków na badania i rozwój z 1,9 % do 3 % PKB (dla zapewnienia realizacji lizbońskiego poziomu docelowego do 2010 r.) spowoduje do tegoż roku wzrost poziomu PKB o 1,7 %³⁸. Podczas gdy niedobór inwestycji biznesowych w badania i rozwój w dalszym ciągu jest znaczny, w dziedzinie tej daje się również zauważyć spadek liczby inwestycji ze środków publicznych. W zakresie badań i rozwoju a także innowacji, zwłaszcza jeśli chodzi o inwestycje biznesowe na badania i rozwój, różnice w poszczególnych krajach i pomiędzy nimi są znacznie większe niż różnice w dochodzie. Wprowadzono w życie szereg inicjatyw krajowych i wspólnotowych, jednakże konieczne jest zwiększenie działań w celu dostosowania wkładu badawczo-rozwojowego ze strony państwowych i prywatnych instytucji działających w dziedzinie badań i rozwoju do potrzeb przedsiębiorstw. Luka innowacji w Europie stale się poszerza – jak pokazuje European Innovation Scoreboard (Europejska tablica wyników innowacyjności), poziom 9 z 11 wskaźników innowacyjności w Europie jest niższy niż w Stanach Zjednoczonych³⁹. Również na terytorium samej Europy utrzymują się różnice w zakresie innowacyjności, ponieważ Unia zbyt często nie jest w stanie przełożyć technologicznych osiągnięć na konkretne towary i procesy. Polityka spójności może przyczynić się do

³⁷ „Inwestycje w badania naukowe – plan działań dla Europy”. COM(2003) 226 z 30.4.2003.

³⁸ „Koszty gospodarcze w przypadku braku realizacji strategii lizbońskiej”, SEC (2005) 385 z 15.3.2005 r.

³⁹ SEC (2004) 1475.

rozwiązania głównych problemów leżących u źródeł słabych wyników Europy w zakresie innowacji, którymi są m.in. nieefektywne systemy innowacji, niewystarczająca dynamika przedsiębiorców oraz wolne tempo wprowadzania przez przedsiębiorstwa technologii informacyjno-komunikacyjnych.

W tym kontekście konieczne jest podnoszenie zdolności regionów i państw w zakresie badań i rozwoju technologicznego, wspieranie inwestycji w infrastrukturę ICT oraz rozpowszechnianie technologii i wiedzy przy wykorzystaniu odpowiednich mechanizmów transferu technologii i wymiany wiedzy. Do zwiększenia świadomości w celu propagowania lepszego wykorzystywania istniejącego potencjału w zakresie badań i rozwoju przyczynić się może przewidywanie na poziomie regionalnym oraz inne regionalne metody strategicznego planowania, łącznie z regularnym i systematycznym dialogiem z głównymi zainteresowanymi stronami. Istotne jest również zwiększanie zdolności przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, do absorpcji badań i rozwoju, poprzez działania zmierzające do rozwoju umiejętności i kompetencji; wspieranie powstawania i wykorzystywania w Europie większej puli utalentowanych, wysokowykwalifikowanych pracowników naukowych; zwiększanie poziomu prywatnych i państwowych inwestycji w badania i rozwój, a także innowacje, oraz wspieranie partnerstwa w dziedzinie badań i rozwoju w różnych regionach Unii. Przykładowo europejskie platformy technologiczne oferują potencjał umożliwiającą lepsze dostosowanie programów badawczych do potrzeb przedsiębiorstw; polityka spójności może odegrać ważną rolę we wspieraniu realizacji ich strategicznych programów badawczych w całej Unii, w tym w regionach o niższym stopniu rozwoju.

W dalszym ciągu duże znaczenie mają bezpośrednie dotacje, szczególnie w regionach objętych celem konwergencji, istnieje jednakże konieczność skoncentrowania się na świadczeniu zbiorowych usług biznesowych i technologicznych na rzecz grup przedsiębiorstw, w celu udzielenia im pomocy w zakresie ulepszania ich działalności innowacyjnej. Przydzielane indywidualnie przedsiębiorstwom bezpośrednie dotacje powinny być ukierunkowane na podnoszenie zdolności przedsiębiorstwa w zakresie badań i rozwoju oraz innowacji, a nie na tymczasową redukcję jego kosztów produkcji, co wiąże się z powstaniem znacznego obciążenia. Jest to szczególnie ważne w sektorach tradycyjnych, zwłaszcza tych, które są narażone na globalną konkurencję, w których konieczne są dodatkowe starania, aby mogły one pozostać konkurencyjnymi, jak również w MŚP, które są często największymi pracodawcami na poziomie regionalnym. Najważniejsze jest, aby te polityki zostały dostosowane do szczególnych warunków panujących w poszczególnych regionach, a zwłaszcza do potrzeb MŚP. Strategie krajowe, regionalne i lokalne powinny być opracowane w oparciu o kompleksową analizę możliwości inwestycji w badania i rozwój technologiczny.

Wiedza i innowacje są w centrum wysiłków Wspólnoty mających na celu przyspieszenie wzrostu gospodarczego i zwiększenie poziomu zatrudnienia. Na szczeblu wspólnotowym istnieją dwa powiązane programy ramowe: Siódmy Program Ramowy w dziedzinie badań i rozwoju technologicznego oraz Program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji. Decydujące znaczenie ma zapewnienie synergii między polityką spójności a tymi instrumentami, aby badania i polityka spójności mogły się wzajemnie wspierać na poziomie regionalnym, przy czym krajowe i regionalne strategie będą pokazywać, w jaki sposób można to założenie zrealizować. Polityka spójności może wspierać wszystkie regiony w rozwijaniu ich zdolności badawczych i innowacyjnych, przyczyniając się tym samym do skutecznego udziału tych regionów w Europejskiej Przestrzeni Badawczej oraz ogólnie w działalności badawczej i innowacyjnej całej Wspólnoty. Ma ona do odegrania w szczególności dwie istotne role. Pierwszy aspekt to pomoc regionom w realizacji regionalnych strategii i planów

działania w zakresie innowacji, które mogą mieć potencjalnie duży wpływ na konkurencyjność zarówno na poziomie regionalnym, jak i w całej Wspólnocie; a drugi to przyczynianie się do podnoszenia potencjału badawczego i innowacyjnego w regionach do takiego poziomu, aby mogły one brać udział w ponadnarodowych projektach badawczych.

Strategie regionalne powinny zatem koncentrować się na inwestycjach w badania i rozwój, innowacje oraz przedsiębiorczość; zapewnianiu, że te inwestycje będą odpowiadać potrzebom regionów w zakresie rozwoju gospodarczego oraz że istnieją możliwości przekształcania ich w innowacyjne, atrakcyjne rynkowo towary, procesy i usługi; zwiększaniu transferu technologii i wymiany wiedzy; wspieraniu rozwoju, rozpowszechniania i wykorzystywania technologii informacyjno-komunikacyjnych przez przedsiębiorstwa, oraz zapewnianiu dostępu do finansowania przedsiębiorstwom skłonny do inwestowania w towary i usługi o wysokiej wartości dodanej. Strategie takie powinny zawierać konkretne postanowienia dotyczące prowadzenia eksperymentów w celu zwiększenia zdolności interwencji w ramach polityki oraz organizacji pośredniczących do stymulowania podmiotów regionalnych i lokalnych, szczególnie MŚP, do prowadzenia inwestycji.

1.2.1. Zwiększenie i lepsze ukierunkowanie inwestycji na badania i rozwój technologiczny

Konkurencyjność przedsiębiorstw europejskich zależy w bardzo dużym stopniu od ich zdolności do jak najszybszego wdrażania zdobyczy naukowych w gospodarce. Wsparcie publiczne dla badań i rozwoju technologicznego może być uzasadnione w przypadku stwierdzenia zawodności rynku oraz z uwagi na publiczny charakter niektórych inwestycji w tym obszarze. Ponadto kwestie własności wyników badań oraz konieczność osiągnięcia masy krytycznej w niektórych sektorach badawczych jest uzasadnieniem dla wsparcia rządowego na badania i rozwój.

Przy realizacji polityk regionalnych należy brać pod uwagę specyficzny charakter sektora badań i rozwoju technologicznego. W szczególności sektor ten wymaga zaistnienia ścisłej interakcji między wszystkimi stronami, w celu wspierania powstawania biegunów doskonałości, koniecznych dla osiągnięcia masy krytycznej. Główną rolę powinna odgrywać bliskość geograficzna, osiągnięta np. poprzez tworzenie klastrów MŚP oraz biegunów innowacyjności wokół np. publicznych placówek badawczych. Konieczne jest zatem, aby działania w zakresie badań i rozwoju były skoncentrowane pod względem geograficznym, a równocześnie wzmacniane były zdolności absorpcyjne obszarów, na których działania w zakresie badań i rozwoju charakteryzują się niską intensywnością.

Badania i rozwój w państwach członkowskich i regionach słabiej rozwiniętych powinny być rozwijane wokół istniejących biegunów doskonałości, a unikać powinno się nadmiernego przestrzennego rozproszenia zasobów. Również w tym zakresie europejskie platformy technologiczne mogą być pomocne w skupianiu inwestycji w priorytetowych obszarach wymagających badań. Inwestycje powinny także stanowić dopełnienie europejskich priorytetów określonych w siódmym programie ramowym oraz przyczyniać się do realizacji celów odnowionej agendy lizbońskiej. Priorytetem powinien stać się rozwój nowych i atrakcyjnych towarów, usług i umiejętności.

Działania z zakresu badań i rozwoju powinny być dostosowane do założeń wspólnotowej polityki dotyczącej tych dziedzin oraz do potrzeb poszczególnych regionów. Stosowane metody powinny opierać się na właściwym podejściu analitycznym, takim jak przewidywanie, jak również wykorzystaniu wskaźników, takich jak patenty, zasoby ludzkie w

sektorze badań i rozwoju, lokalizacja prywatnych i państwowych placówek badawczych oraz na istnieniu klastrów przedsiębiorstw innowacyjnych.

Wytyczne dla działań w sektorze badań i rozwoju technologicznego przedstawiają się następująco:

- Pogłębianie współpracy pomiędzy przedsiębiorstwami oraz między przedsiębiorstwami a publicznymi placówkami badawczymi lub akademickimi, np. poprzez wspieranie tworzenia regionalnych i ponadregionalnych **klastrów** doskonałości.
- Wspieranie **działań badawczych i działań z zakresu rozwoju technologicznego w MŚP** oraz transferu technologii (umożliwianie MŚP dostępu do usług z zakresu badań i rozwoju w placówkach badawczych finansowanych ze środków państwowych).
- Wspieranie regionalnych **inicjatyw przygranicznych i ponadnarodowych** mających na celu pogłębianie współpracy badawczej oraz rozwijanie zdolności w dziedzinach priorytetowych dla wspólnotowej polityki badawczej.
- Wspieranie **rozwijania zdolności w zakresie badań i rozwoju**, w tym technologii informacyjno-komunikacyjnych, infrastruktury badawczej oraz kapitału ludzkiego w dziedzinach o wysokim potencjale wzrostu.

Szczególnie w regionach kwalifikujących się do objęcia celem konwergencji programy mogą przyczynić się do rozwoju infrastruktury przeznaczonej do badań i rozwoju technologicznego (w tym regionalnych sieci danych o dużej prędkości przesyłu wewnątrz placówek badawczych pomiędzy nimi), infrastruktury edukacyjnej (w regionach kwalifikujących się do objęcia celem konwergencji), wyposażenia i oprzyrządowania placówek badawczych finansowanych ze środków publicznych oraz przedsiębiorstw, pod warunkiem że inwestycje te są bezpośrednio powiązane z regionalnymi celami rozwoju gospodarczego. Może to obejmować infrastrukturę badawczą, która była objęta badaniami wykonalności finansowanymi w ramach poprzednich programów ramowych. Wsparcie dla priorytetów siódmego programu ramowego powinno zmierzać do rozwoju pełnego potencjału powstających i istniejących centrów doskonałości oraz zwiększenia inwestycji w kapitał ludzki, w szczególności poprzez szkolenie pracowników naukowych na poziomie krajowym i tworzenie warunków zachęcających do przyjazdu pracowników naukowych szkolonych za granicą.

1.2.2. Ułatwianie innowacji i promowanie przedsiębiorczości

Innowacyjność jest wynikiem złożonych i interaktywnych procesów, obejmuje to także zdolność przedsiębiorstw do wykorzystywania dodatkowej wiedzy posiadanej przez inne podmioty obecne na rynku oraz organizacje i instytucje.

Inwestycje w innowacje stanowią nadrzędny priorytet polityki spójności zarówno w ramach programów konwergencji, jak i programów konkurencyjności regionalnej i zatrudnienia. Priorytetowym zagadnieniem powinno być zapewnienie ich współfinansowania w regionach objętych tym drugim celem, w których konieczne jest skoncentrowanie ograniczonych zasobów finansowych tak, aby umożliwić osiągnięcie krytycznej masy i wywołanie efektu dźwigni.

Głównym celem powinno być tworzenie takich warunków dla przedsiębiorstw, które sprzyjają tworzeniu, rozpowszechnianiu i wykorzystywaniu nowej wiedzy przez przedsiębiorstwa. W celu stworzenia skutecznych regionalnych systemów innowacyjnych, partnerzy gospodarczy, społeczni i polityczni muszą mieć styczność z najlepszymi praktykami w zakresie technologii i działalności gospodarczej na świecie, ponad poziomem krajowym lub lokalnym. W tym celu współpraca powinna być także nawiązana z ośrodkami przekazu innowacji oraz ośrodkami Euro-Info, finansowanymi w ramach programu CIP, w szczególności w dziedzinie ponadnarodowej technologii oraz rozpowszechniania informacji.

Przedsiębiorstwa w fazie rozruchu, w szczególności te powiązane z sektorem badań i rozwoju technologicznego, powinny otrzymywać wsparcie w celu rozwoju partnerstw z instytucjami badawczymi, opartych na długoterminowej wizji i wyraźnemu zorientowaniu się na rynek. Polityka spójności powinna starać się zrekomensować zawodności rynku, stanowiące przeszkodę dla innowacji i przedsiębiorczości. Istniejące bieguny działalności powinny stanowić podstawę podejmowanych działań, aby wykorzystać regionalny potencjał w zakresie badań i rozwoju i przyspieszone zostało tworzenie sieci współpracy i współpraca technologiczna w poszczególnych regionach i między nimi.

Władze państwowe powinny zapewnić wykorzystanie przez placówki badawcze, sektor prywatny i państwowy wszystkich możliwości tworzenia się synergii między nimi.

W odniesieniu do metody, strategii rozwoju gospodarczego mogą zostać ulepszone poprzez gromadzenie danych dotyczących istniejących innowacyjnych działań w poszczególnych regionach, np. na temat zgłaszania patentów przez sektor prywatny lub charakteru, zakresu i potencjału rozwoju istniejących klastrów działań innowacyjnych, obejmujących także i te, w które zaangażowane są zarówno prywatne jak i państwowe placówki badawcze. Pomocne w tej kwestii mogą być badania wspólnotowe na temat innowacji (ang. Community Innovation Surveys) oraz Europejska tablica wyników innowacyjności.

W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- Zwiększanie skuteczności i dostępności dla przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, oferty regionalnej w zakresie badań, rozwoju technologicznego, innowacji i edukacji, na przykład poprzez tworzenie **biegunów doskonałości**, skupiających wokół placówek badawczych i ośrodków technologicznych małe i średnie przedsiębiorstwa prowadzące działalność w zakresie zaawansowanych technologii, lub poprzez rozwijanie i tworzenie **klastrów**, których centralnym elementem powinny być duże przedsiębiorstwa.
- Dostarczanie **usług pomocniczych dla przedsiębiorstw**, które pozwolą im, a w szczególności MŚP, na zwiększanie konkurencyjności oraz na umiędzynarodowienie, w szczególności poprzez wykorzystanie możliwości, jakie stwarza wspólny rynek. Wykorzystanie synergii powinno stać się priorytetowym celem przy świadczeniu usług dla przedsiębiorstw (co obejmuje np. transfer technologii, parki nauki, centra komunikacji ICT, inkubatory i usługi powiązane, współpracę z klastrami), a także powinny one oferować bardziej tradycyjne wsparcie w zakresie zarządzania, marketingu, wsparcia technicznego, rekrutacji oraz innych usług specjalistycznych i handlowych.
- Zapewnianie pełnego wykorzystania europejskich zdolności w dziedzinie **innowacji ekologicznych**. Innowacje ekologiczne powinny być promowane wraz z ulepszaniem praktyk MŚP poprzez wprowadzanie systemów zarządzania środowiskiem. Jeśli inwestycje w tej dziedzinie zostaną przeprowadzone teraz, pozwoli to przedsiębiorstwom

unijnym na osiągnięcie silnej pozycji w najbliższej przyszłości, kiedy inne regiony dopiero dostrzegą konieczność wprowadzenia takich technologii. Jest to obszar ściśle powiązany z Ramowym programem na rzecz konkurencyjności i innowacji.

- Promocja **przedsiębiorczości**, wspieranie powstawania i **rozwoju nowych przedsiębiorstw**, oraz promocja powstawania spółek typu spin-out and spin-off z placówek badawczych lub przedsiębiorstw przy wykorzystaniu różnorodnych technik (np. podnoszenie świadomości, przygotowywanie prototypów, opieka oraz świadczenie wsparcia kierowniczego i technologicznego dla przyszłych przedsiębiorców).

Ważne jest, aby zapewnić przedsiębiorstwom, w tym MŚP, możliwość komercyjnego wykorzystywania wyników badań.

Usługi dla przedsiębiorstw powinny być świadczone przez sektor prywatny lub przez mieszane organizacje publiczno-prywatne. Usługi powinny być najwyższej jakości, przystępne i łatwo dostępne oraz dostosowywane do potrzeb MŚP. Poziom jakości usług powinien być ustalony i monitorowany; konieczna jest również spójność między podmiotami świadczącymi usługi, zapewniona np. w drodze tworzenia partnerstw publiczno-prywatnych oraz sieci tzw. punktów kompleksowej obsługi.

Procedury administracyjne są często zbyt złożone. Sieć tzw. punktów kompleksowej obsługi, które stanowią łącznik między sektorem państwowym a podmiotem występującym o dotacje, powinna zapewniać informacje i wstępne wsparcie; powinno to dotyczyć różnych działań współfinansowanych w ramach polityki spójności. Podmioty świadczące te usługi powinny posiadać kompetencje w zakresie wszystkich form pomocy państwa, niezależnie od zakresu obowiązków na poziomie krajowym i regionalnym; powinny także być dla nich ustalone docelowe, regularnie monitorowane poziomy skuteczności działań.

W odpowiednich warunkach konieczne jest udostępnianie dla określonych kategorii przedsiębiorstw (np. przedsiębiorstw w fazie rozruchu lub niedawno przeniesionych przedsiębiorstw) lub przedsiębiorców (np. osoby młode, kobiety, starsi pracownicy lub pracownicy wywodzący się z mniejszości etnicznych) wsparcia dostosowanego do ich potrzeb. Należy również propagować kształcenie ducha przedsiębiorczości w szkołach.

1.2.3. Promowanie społeczeństwa informacyjnego dla wszystkich

Upowszechnianie technologii informacyjno-komunikacyjnych w całej Unii stanowi główny czynnik podniesienia wydajności i konkurencyjności regionów. Sprzyja ono również reorganizacji metod produkcji oraz powstawaniu nowych rodzajów usług skierowanych do przedsiębiorstw i indywidualnych odbiorców. Skuteczne i efektywne świadczenie usług publicznych – w szczególności usługi e-administracji oraz e-zdrowia – ma znaczący potencjał wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych usług. Upowszechnianie technologii może przyczynić się do rozwoju regionalnego poprzez sprzyjanie tworzeniu i rozwojowi biegunów doskonałości dla technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz poprzez rozwój połączeń i sieci wśród przedsiębiorstw, a w szczególności MŚP. Przyjmowane środki powinny wspierać powstawanie towarów i usług, w celu ułatwienia i stymulowania prywatnych inwestycji w technologie informacyjno-komunikacyjne, zapewniając równocześnie konkurencyjność w sektorze tychże technologii.

Środki w ramach polityki powinny zatem koncentrować się na tworzeniu połączeń. Obejmuje to ulepszanie skierowanych do MŚP usług pomocniczych w dziedzinie innowacji, a

szczególnym celem powinno być pobudzanie transferu technologii między placówkami badawczymi i przedsiębiorstwami. Wymaga to również rozwijania umiejętności niezbędnych w gospodarce opartej na wiedzy oraz rozwijania treści poprzez dostarczanie programów i usług (takich jak e-rząd, e-biznes, e-kształcenie oraz e-zdrowie), które stanowią interesujące alternatywy dla innych, często bardziej kosztownych modeli świadczenia usług. Kwestia ta ma szczególne znaczenie dla odległych i słabo zaludnionych obszarów, a także regionów najbardziej oddalonych, wysp i obszarów o naturalnych utrudnieniach. W sposób oczywisty wykorzystanie i rozwój towarów oraz usług opartych na treści możliwe jest jedynie, jeśli istnieje odpowiednia struktura, która jest w stanie dostarczać usługi szerokopasmowe. Ważne jest zatem, aby na terenie całej Unii istniała przystępna cenowo, odpowiednia infrastruktura komunikacji szerokopasmowej.

Zasadniczo przy inwestycjach w infrastrukturę ICT należy uwzględnić szybki rozwój technologiczny, poszanowanie zasad neutralności technologicznej i nieograniczony dostęp. Zasadnicze znaczenie ma przestrzeganie zasad konkurencji oraz dostosowanie się do wdrażania ram prawnych określających zasady komunikacji elektronicznej.

Działania powinny opierać się na wskaźnikach kontekstowych związanych z istniejącą strukturą gospodarczą (które obejmują specjalizację przemysłową, stopień rozwoju gospodarczego, jakość zdolności przyłączeniowej do ICT oraz potencjalną synergię między regionalnymi biegunami działalności gospodarczej). Przy określaniu potrzeb na poziomie regionu konieczne jest uwzględnienie istniejących inicjatyw wspólnotowych na rzecz ICT, a w szczególności inicjatywy i2010 - Europejskie Społeczeństwo Informacyjne na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia⁴⁰.

Zważywszy na fakt, iż kwestia ICT dotyczy wszystkich sektorów gospodarki i całego społeczeństwa, konieczne jest, aby państwa członkowskie i regiony rozwijały spójne strategie w zakresie społeczeństwa informacyjnego, które pozwolą na zapewnienie spójności i integracji między poszczególnymi sektorami poprzez zrównoważenie środków dotyczących popytu i podaży na podstawie wymogów lokalnych, udziału zainteresowanych stron i silnego wsparcia politycznego opinii publicznej.

Wytyczne dla działań są następujące:

- Zapewnienie wykorzystywania ICT przez przedsiębiorstwa i gospodarstwa domowe oraz promowanie rozwoju poprzez zrównoważone wsparcie dla popytu i podaży na **towary i usługi, zarówno prywatne jak i publiczne**, z zakresu ICT, oraz poprzez zwiększone inwestycje w kapitał ludzki. Działania te powinny wpływać na podniesienie wydajności, promować otwartą i konkurencyjną gospodarkę elektroniczną oraz społeczeństwo integracyjne (np. poprzez ułatwianie dostępu osobom starszym i niepełnosprawnym), a tym samym pobudzać wzrost gospodarczy i zatrudnienie.
- Zapewnienie – tam, gdzie nie zapewnił tego rynek – **dostępności infrastruktury ICT** i powiązanych z nią usług po przystępnych cenach i o takim stopniu rozwoju, aby możliwe było świadczenie koniecznych usług, w szczególności na obszarach oddalonych lub wiejskich oraz w nowych państwach członkowskich.

⁴⁰ COM(2005) 229.

1.2.4. Poprawa dostępu do finansowania

Innym zasadniczym elementem składowym promocji wiedzy i innowacji jest ułatwianie dostępu do finansowania. Dla celów wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy konieczne jest, aby przedsiębiorcom i przedsiębiorstwom bardziej opłacało się dokonywać inwestycji w rozwój i produkcję towarów i usług, niż koncentrować wysiłki np. na poszukiwaniu zysku poprzez manipulowanie otoczeniem rynkowym i regulacyjnym.

Dostęp do finansowania w tym kontekście jest często utrudniony, co stanowi przeszkodę dla wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Istotna jest poprawa dostępu do kapitału zarówno na działalność badawczo-rozwojową, jak i na uruchamianie przedsiębiorstw. Potrzebny jest rozwój rynków kapitału podwyższonego ryzyka w związku z działalnością innowacyjną przy jednoczesnej poprawie środowiska regulacyjnego, dzięki któremu przedsiębiorczość będzie łatwiejsza.

Programy te mogą być realizowane w ścisłej współpracy z Europejskim Funduszem Inwestycyjnym (EFI) w ramach inicjatywy JEREMIE, w celu zapewnienia zasobów finansowych w dziedzinach, w których zawodności rynku, mające związek z wysokim ryzykiem dotyczącym działań w zakresie badań i rozwoju, hamują przedsiębiorczość. Wpływ wsparcia ze strony rządu na powstawanie przedsiębiorstw również powinien być należycie brany pod uwagę, aby zapobiec zjawisku wypierania prywatnych inwestycji oraz podejmowaniu działań niekorzystnych dla konkurencji. Poprawie powinna ulec również koordynacja pomiędzy funduszami.

Prywatne kapitały akcyjne i kapitał podwyższonego ryzyka typu *venture* oraz fundusze rotacyjne dla nowopowstających innowacyjnych przedsiębiorstw powinny odgrywać zasadniczą rolę jako motor przedsiębiorczości, innowacyjności i tworzenia nowych miejsc pracy; instytucje sektora państwowego nie zawsze są najlepiej przystosowane do podejmowania ryzyka. W obszarach, w których występują zawodności rynku, priorytetem powinno stać się stworzenie i rozwój sieci wyspecjalizowanych podmiotów oferujących kapitał podwyższonego ryzyka oraz gwarancje bankowe. Będą one bardziej skuteczne, jeśli udzielane przez nich wsparcie będzie miało formę zintegrowanego pakietu, którego punktem wyjścia będzie szkolenie organizowane przed fazą rozruchu przedsiębiorstwa lub też przed jego ekspansją.

W oparciu o wymienione powyżej zasady, wytyczne dla działań są następujące:

- Wspieranie wykorzystania **instrumentów niebędących dotacjami** takich jak pożyczki, finansowanie zabezpieczonego długu dla długów podporządkowanych, instrumenty zamienne (dług mezaninowy) oraz kapitał podwyższonego ryzyka (np. kapitał załączkowy oraz kapitał podwyższonego ryzyka typu *venture*). Dotacje powinny być wykorzystywane do budowania i utrzymywania infrastruktury ułatwiającej dostęp do finansowania (np. biura transferu technologii, inkubatory, sieci „aniołów biznesu”, programy gotowości inwestycyjnej). Należy również wspierać mechanizmy gwarancji i wzajemnych gwarancji w celu ułatwienia MŚP dostępu do mikrokredytów. W tej kwestii EBI i EFI mogą zapewnić cenny wkład.
- Opracowanie zintegrowanego podejścia, w ramach którego wspierane będą jednocześnie innowacje, ich przełożenie na nową działalność komercyjną oraz dostępność kapitału podwyższonego ryzyka;

– Dotarcie do **określonych grup**, np. młodych przedsiębiorców lub kobiet-przedsiębiorców lub grup w niekorzystnej sytuacji.

Ścisła współpraca z EFI jest szczególnie ważna ze względu na zdobytą przez ten organ na przestrzeni lat wiedzę fachową, którą należy wykorzystać w celu zapewnienia MŚP koniecznego wsparcia przy równoczesnym rozwijaniu europejskiego rynku kapitału ryzyka. Mogłoby to obejmować uczestnictwo w inicjatywie JEREMIE.

1.3. WYTYCZNA: Zwiększenie liczby i poprawa jakości miejsc pracy

Wznawiając strategię lizbońską, Rada Europejska przyjęła jeden dokument zawierający połączone Ogólne Wytyczne dla Polityki Gospodarczej⁴¹ i wytyczne Europejskiej Strategii Zatrudnienia, spajając tym samym politykę makroekonomiczną, mikroekonomiczną i politykę zatrudnienia na rzecz wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy. Zgodnie z rozporządzeniami dotyczącymi funduszy⁴², w dziedzinie zatrudnienia i zasobów ludzkich priorytetami strategicznych wytycznych Wspólnoty w dziedzinie spójności są priorytety określone w ramach Europejskiej Strategii Zatrudnienia⁴³. Ich uzupełnienie stanowią zalecenia UE dotyczące zatrudnienia, w których określono konkretne priorytety dla każdego z państw członkowskich.

Warunkiem osiągnięcia pełnego zatrudnienia i wyższej wydajności jest przeprowadzenie różnorodnych działań, które obejmują również działania opisane powyżej. Inwestycje w infrastrukturę, rozwijanie przedsiębiorstw i działalność badawczą wpływa na zwiększenie możliwości zatrudnienia, zarówno w krótkiej perspektywie czasowej, w sposób bezpośredni, jak również w dłuższej perspektywie czasowej poprzez podniesienie konkurencyjności. Aby te inwestycje przyniosły maksymalne zwiększenie zatrudnienia i pozwoliły na stworzenie stałych miejsc pracy wysokiej jakości, należy w dalszym ciągu rozwijać i wzmocnić kapitał ludzki.

W zakresie rozwoju kapitału ludzkiego, zgodnie z trzema priorytetami określonymi w wytycznych dla zatrudnienia, państwa członkowskie powinny skoncentrować swoje działania w ramach polityki na:

- przyciągnięciu na rynek pracy i zatrzymaniu w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacji systemów zabezpieczenia socjalnego;
- zwiększeniu zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynków pracy;
- zwiększeniu inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i podnoszenie umiejętności.

W uzupełnieniu powyższych priorytetów należytą uwagę należy poświęcić inwestycjom mającym na celu podnoszenie efektywności administracji publicznej, jak również infrastrukturze w zakresie edukacji, spraw socjalnych i opieki zdrowotnej.

⁴¹ Dz.U. L 205 z 06.08.2005, str. 21.

⁴² Art. [2] Rozporządzenia (WE) nr [...] Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego oraz uchylającego rozporządzenie (WE) nr 1784/1999. Dz.U. L [...] z [...], str. [...].

⁴³ COM(2005) 141 z 12.4.2005 r.

Polityka spójności powinna przede wszystkim podejmować specyficzne dla każdego z państw członkowskich wyzwania z zakresu europejskiej strategii zatrudnienia, wspierając działania podejmowane w ramach realizacji celów konwergencji oraz regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia, biorąc pod uwagę zakres działań określonych w ramach prawodawczych. W przypadku pierwszego z wymienionych celów ilość kwalifikujących się działań i zasoby finansowe są większe. W ramach drugiego z celów, aby wpływ prowadzonych działań był znaczący, konieczne będzie znacznie większe skoncentrowanie środków Wspólnoty.

Jak zostało to podkreślone w zaleceniach dotyczących zatrudnienia, w programach rozwoju zatrudnienia i zasobów ludzkich należy uwzględnić specyficzne dla poszczególnych państw wyzwania i priorytety. Programy te, zarówno zarządzane na szczeblu krajowym, jak i lokalnym, powinny skutecznie regulować kwestie rozbieżności terytorialnych i być dostosowane do potrzeb w rozmaitych obszarach.

Wreszcie jednym z najbardziej widocznych aspektów europejskiej wartości dodanej w ramach Funduszy Strukturalnych w okresie 2000-2006 było wsparcie dla państw członkowskich i regionów, przeznaczone na wymianę doświadczeń i budowę sieci, co sprzyjało innowacjom. W tym kontekście należy wykorzystać doświadczenie uzyskane w ramach inicjatywy wspólnotowej EQUAL – poprzez szerokie stosowanie zasad, na których została ona zbudowana: innowacji, ponadnarodowości, partnerstwa i powszechnego uwzględniania problematyki równości płci.

1.3.1. Przyciągnięcie na rynek pracy i zatrzymanie w aktywności zawodowej większej liczby osób oraz modernizacja systemów zabezpieczenia społecznego

Zwiększenie różnorodności form działalności gospodarczej, podnoszenie stopy zatrudnienia i zmniejszenie bezrobocia mają decydujące znaczenie dla utrzymania wzrostu gospodarczego, wspierania społeczeństwa sprzyjającego integracji społecznej oraz zwalczania ubóstwa. Zwiększenie wskaźnika uczestnictwa w rynku pracy ma ogromne znaczenie ze względu na spodziewany spadek liczebności populacji w wieku produkcyjnym. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

- Wdrażanie polityki zatrudnienia ukierunkowanej na osiągnięcie pełnego zatrudnienia, poprawę jakości i wydajności pracy, a także na wzmacnianie spójności społecznej i terytorialnej.
- Wspieranie podejścia do pracy uwzględniającego cykl życiowy.
- Zapewnienie istnienia rynków pracy sprzyjających integracji, podnoszenie atrakcyjności miejsc pracy i zapewnienie, że stanie się ona opłacalna dla osób poszukujących pracy, w tym osób w niekorzystnej sytuacji oraz nieaktywnych.
- Poprawa dostosowania do potrzeb rynku pracy.

Działania powinny być poprzedzone identyfikacją potrzeb, wykonaną np. przy zastosowaniu odpowiednich krajowych i/lub regionalnych wskaźników, takich jak stopa bezrobocia i aktywności zawodowej, stopa długotrwałego bezrobocia, wskaźnik zagrożenia ubóstwem czy poziom dochodów. Należy zwrócić uwagę na poziom lokalny, gdzie poważne rozbieżności mogą umknąć statystykom tworzonym na poziomie regionalnym.

Skuteczne i wydajne instytucje działające na rynku pracy, w szczególności służby ds. zatrudnienia, które są w stanie odpowiedzieć na wyzwania gwałtownego procesu restrukturyzacji gospodarczej i społecznej, a także procesu starzenia się społeczeństwa, są niezbędne dla zapewnienia świadczenia usług dla osób poszukujących pracy, bezrobotnych i osób w niekorzystnej sytuacji i mogą otrzymywać wsparcie w ramach funduszy strukturalnych. Instytucje te mają centralną rolę do odegrania w zakresie realizacji aktywnych polityk w dziedzinie zatrudnienia i świadczenia usług przystosowanych do indywidualnych potrzeb, w celu promocji mobilności zawodowej i geograficznej oraz dopasowywania istniejącego na rynku pracy podaży i popytu, w tym na poziomie lokalnym. Powinny one sprzyjać przewidywaniu potencjalnych niedoborów i ograniczeń na rynku pracy oraz poszukiwanych zawodów i umiejętności. Przyniesie to również skutek w postaci wsparcia konstruktywnego zarządzania migracją zarobkową. Dostępność i przejrzystość oferowanych usług mają zasadnicze znaczenie. Zasadniczą rolę w zwiększaniu mobilności zawodowej i geograficznej, zarówno na poziomie europejskim jak i krajowym, ma sieć EURES⁴⁴.

Jednym z głównych priorytetów powinno być wzmocnienie aktywnych i zapobiegawczych środków stosowanych na rynku pracy w celu pokonania przeszkód utrudniających wejście lub pozostanie na rynku pracy oraz promowanie mobilności osób poszukujących pracy, bezrobotnych i nieaktywnych zawodowo, starszych pracowników, jak również osób zagrożonych bezrobociem, ze szczególnym uwzględnieniem pracowników o niskich umiejętnościach. Działania powinny skoncentrować się na świadczeniu zindywidualizowanych usług, obejmujących pomoc w poszukiwaniu pracy, staże zawodowe oraz szkolenia mające zapewnić dostosowanie umiejętności osób poszukujących pracy i pracowników do potrzeb lokalnego rynku pracy. W pełni należy uwzględnić potencjał prowadzenia działalności na własny rachunek lub zakładania przedsiębiorstw, umiejętności w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz umiejętności obsługi komputera. Szczególną uwagę należy zwrócić na:

- wdrażanie założeń **Europejskiego paktu na rzecz młodzieży**, poprzez ułatwianie młodym ludziom dostępu do rynku pracy, łagodzenie przejścia od kształcenia do pracy, co obejmuje doradztwo zawodowe, pomoc w uzupełnianiu wykształcenia, dostęp do odpowiednich szkoleń i praktyk zawodowych;
- wdrożenie Europejskiego paktu na rzecz równości płci poprzez uwzględnianie problematyki płci oraz konkretne działania zmierzające do zwiększenia **udziału kobiet** w rynku pracy, zmniejszenia segregacji zawodowej i rozwiązania problemu rozbieżności płacowych kobiet i mężczyzn oraz stereotypowego podejścia do kwestii płci, a także tworzenia warunków pracy sprzyjających prowadzeniu życia rodzinnego oraz godzeniu życia zawodowego z życiem prywatnym. Decydujące znaczenie ma ułatwianie dostępu do usług opieki nad dziećmi i osobami pozostającymi na utrzymaniu, jak również uwzględnianie problematyki płci w ramach polityki i podejmowanych środków, podnoszenie świadomości oraz podtrzymywanie dialogu między zainteresowanymi stronami;
- konkretne działania mające na celu zwiększenie **dostępu migrantów** do rynku pracy oraz ułatwienie im integracji społecznej, poprzez szkolenia oraz uznawanie umiejętności

⁴⁴ Sieć EURES, utworzona w 1993 r., jest siecią współpracy pomiędzy Komisją Europejską a publicznymi służbami zatrudnienia w państwach członkowskich EOG (państwa członkowskie UE oraz Norwegia, Islandia i Liechtenstein) i innymi organizacjami partnerskimi.

zdobywanych za granicą, zindywidualizowane doradztwo, kursy językowe, odpowiednie wsparcie dla przedsiębiorczości i zwiększanie wiedzy pracodawców i pracowników migrujących w zakresie ich praw i obowiązków, a także przestrzeganie w większym stopniu zasad niedyskryminacji.

Innym istotnym priorytetem powinno być zapewnienie integracyjnego rynku pracy dla osób znajdujących się w trudnej sytuacji lub osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, jak np. osoby wcześniej porzucające szkołę, osoby na długotrwałym bezrobociu, wywodzące się z mniejszości oraz osoby niepełnosprawne. Wymaga to jeszcze większego wsparcia w celu tworzenia ścieżek umożliwiających integrację i zwalczanie przejawów dyskryminacji. Celem powinno być:

- zwiększanie ich szans na rynku pracy poprzez zwiększanie udziału w kształceniu zawodowym i szkoleniach, rehabilitację, odpowiednie zachęty i organizację pracy, jak również niezbędne wsparcie socjalne i medyczne, w tym także poprzez rozwijanie gospodarki społecznej;
- zwalczanie przejawów dyskryminacji i promocja akceptacji różnorodności w miejscu pracy poprzez prowadzenie kampanii ukierunkowanych na informowanie o różnorodności oraz podniesienie świadomości, w których w pełni powinny uczestniczyć lokalne społeczności i przedsiębiorstwa.

1.3.2. Zwiększenie zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw oraz elastyczności rynku pracy

W kontekście zwiększającego się wpływu globalizacji, który przejawia się także w postaci nagłych i nieprzewidywanych wstrząsów gospodarczych oraz ciągłego procesu wprowadzania nowych technologii, Europa musi zwiększać swoją zdolność przewidywania, reagowania i radzenia sobie ze zmianami gospodarczymi i społecznymi. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

- Promowanie elastyczności połączonej z bezpieczeństwem zatrudnienia oraz zmniejszanie segmentacji rynku pracy, przy należyтым uwzględnieniu roli partnerów społecznych.
- Zapewnienie sprzyjających zatrudnieniu kosztów pracy oraz mechanizmów ustalania płac

Główny nacisk powinien zostać położony na działania wspierające inwestycje przedsiębiorstw, zwłaszcza MŚP, w zasoby ludzkie oraz pracowników poprzez rozwijanie strategii i systemów kształcenia przez całe życie, które zapewniają pracownikom, szczególnie starszym i nisko wykwalifikowanym, możliwość zdobycia umiejętności niezbędnych do przystosowania się do warunków gospodarki opartej na wiedzy i wydłużenia okresu pracy zawodowej. W szczególności należy zwrócić uwagę na:

- rozwijanie strategii i systemów kształcenia przez całe życie, obejmujących mechanizmy takie jak fundusze regionalne lub sektorowe, w celu zwiększenia inwestycji dokonywanych przez przedsiębiorstwa oraz udziału pracowników w szkoleniach;
- realizację tych strategii poprzez udział w finansowaniu programów i działalności szkoleniowej. Pierwszeństwo powinny mieć MŚP, co powinno objąć ułatwienie im dostępu do zewnętrznych źródeł wiedzy i doświadczenia, inżynierii finansowej w rodzaju instrumentu JEREMIE, oraz szkoleń przy szczególnym nacisku na technologie

informacyjno-komunikacyjne i umiejętności zarządcze. Szczególną uwagę należy zwrócić na zwiększenie uczestnictwa w szkoleniach i kursach przekwalifikowania pracowników o niższych kwalifikacjach i w starszym wieku

Szczególne znaczenie ma lepsze przewidywanie oraz konstruktywne zarządzanie restrukturyzacją gospodarczą, szczególnie w wyniku zmian związanych z otwarciem rynków. Należy przywiązywać wagę do tworzenia systemów monitorowania, które obejmują partnerów społecznych, przedsiębiorstwa i społeczności lokalne, do analizy zmian społeczno-gospodarczych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym oraz oceny przyszłych tendencji w gospodarce i na rynku pracy. Konieczne jest zapewnienie wsparcia dla programów, których celem jest modernizacja rynku pracy i przewidywanie stopniowych zmian, zachodzących w całej Unii, szczególnie w sektorach takich jak rolnictwo, przemysł włókienniczy i motoryzacyjny oraz górnictwo, tak jak i aktywnych środków ukierunkowanych na poprawę sytuacji gospodarczej w regionów. Istotną rolę mogą także odegrać konkretne usługi w zakresie zatrudnienia, szkoleń i wsparcia na rzecz pracowników w kontekście restrukturyzacji przedsiębiorstw i sektorów gospodarki, np. mechanizmy szybkiego reagowania w przypadkach zwolnień grupowych.

Należy także zwrócić uwagę na rozwijanie i rozpowszechnianie wiedzy o innowacyjnych i elastycznych formach organizacji pracy w celu wykorzystania zdobyczy nowych technologii, co obejmuje telepracę, podnoszenie poziomu ochrony zdrowia, bezpieczeństwa i higieny pracy (np. bezpieczeństwa przemysłowego), zwiększanie wydajności i wspieranie sposobów lepszego godzenia życia prywatnego i zawodowego. Może to także obejmować podnoszenie świadomości na temat społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, rozwijanie świadomości w zakresie praw pracowniczych, inicjatyw na rzecz przestrzegania kodeksu pracy, zmniejszania szarej strefy oraz sposobów przekształcania nielegalnej pracy w oficjalne zatrudnienie.

Partnerzy społeczni mają do odegrania istotną rolę w ustanawianiu mechanizmów zapewniających elastyczność rynku pracy. Dlatego też państwa członkowskie powinny zachęcać partnerów społecznych do uczestnictwa w działaniach podejmowanych w ramach tego priorytetu. Ponadto, w ramach celu konwergencji, należy przeznaczyć odpowiednią kwotę z Europejskiego Funduszu Społecznego na rozwijanie zdolności, co powinno objąć szkolenia, środki w celu tworzenia sieci, wzmacnianie dialogu społecznego i działania podejmowane wspólnie przez partnerów społecznych.

1.3.3. Zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki poprzez lepszą edukację i poprawę umiejętności

Europa powinna więcej inwestować w kapitał ludzki. Zbyt duża jest liczba osób, które ze względu na brak umiejętności, łącznie z podstawowymi (czytanie, liczenie) lub niedopasowanie umiejętności zawodowych nie mogą wejść na rynek pracy lub utrzymać się na nim. W celu zwiększenia szans dostępu do zatrudnienia wszystkich grup wiekowych oraz podniesienia poziomów wydajności i jakości pracy konieczne jest zwiększenie inwestycji w kapitał ludzki oraz rozwijanie i wdrażanie skutecznych krajowych strategii kształcenia przez całe życie, z korzyścią dla indywidualnych pracowników, przedsiębiorstw, gospodarki i społeczeństwa. W ramach wytycznych w dziedzinie zatrudnienia, wytyczne dla działań w tym zakresie są następujące:

– Rozszerzenie i podniesienie poziomu inwestycji w kapitał ludzki

– Dostosowanie systemów kształcenia i szkolenia do poszukiwanych nowych umiejętności.

Reformom rynku pracy, zmierzającym do przyciągnięcia większej liczby ludzi na rynek pracy oraz podniesienia zdolności dostosowawczych pracowników i przedsiębiorstw, powinny towarzyszyć reformy systemów edukacyjnych i szkoleniowych. W poprzednich okresach programowania w ramach funduszy strukturalnych dokonano znacznych inwestycji w systemy edukacyjne i szkoleniowe. W kolejnym okresie programowania inwestycje w kapitał ludzki powinny zostać wzmocnione poprzez skoncentrowanie się na celach lizbońskich zgodnie z zintegrowanymi wytycznymi dla wzrostu i zatrudnienia. Należy zająć się następującymi ogólnymi celami priorytetowymi:

- rozszerzaniem i zwiększaniem skuteczności inwestycji w kapitał ludzki, co obejmuje wprowadzanie odpowiednich zachęt i mechanizmów podziału kosztów skierowanych do przedsiębiorstw, władz publicznych i jednostek;
- wspieraniem spójnych i kompleksowych strategii kształcenia przez całe życie, ze zwróceniem szczególnej uwagi na umiejętności niezbędne w gospodarce opartej na wiedzy, co obejmuje wsparcie dla współpracy i nawiązywania partnerstw między państwami członkowskimi, regionami i miastami w dziedzinie edukacji i szkoleń, w celu ułatwiania wymiany doświadczeń i dobrych praktyk, w tym projektów innowacyjnych. Szczególną uwagę należy zwrócić na realizowanie potrzeb grup w niekorzystnej sytuacji;
- wspieraniem opracowywania i realizacji reform systemów edukacyjnych i szkoleniowych, przy wykorzystaniu, w odpowiednich przypadkach, wspólnych europejskich odniesień i zasad, w szczególności w celu poprawy dostosowania edukacji i szkoleń do rynku pracy;
- wzmocnianiem powiązań między uniwersytetami, placówkami badawczymi i ośrodkami technologicznymi oraz przedsiębiorstwami, w szczególności poprzez łączenie w sieć działalności i wspólne działania.

W ramach celu konwergencji, przed wieloma państwami członkowskimi i regionami stoją bardzo poważne wyzwania w dziedzinie edukacji i szkoleń. Zasoby finansowe powinny zostać przeznaczone na realizację reform odnoszących się do następujących konkretnych priorytetów:

- zapewnienie w odpowiednim stopniu atrakcyjnej, dostępnej i charakteryzującej się wysoką jakością oferty edukacji i szkoleń na wszystkich poziomach, co obejmuje poprawę kompetencji i kwalifikacji pracowników, promowanie elastycznych ścieżek kształcenia oraz nowych możliwości już na etapie przedszkolnym i szkolnym, działania na rzecz znacznego zmniejszenia liczby uczniów przedwcześnie opuszczających szkołę oraz zwiększenie liczby osób kończących szkołę średnią, a także poprawy dostępności edukacji przedszkolnej i szkolnej;
- wspieranie modernizacji szkolnictwa wyższego oraz rozwoju potencjału ludzkiego w zakresie badań i innowacyjności poprzez studia podyplomowe, dalsze kształcenie pracowników naukowych oraz zachęcanie większej liczby młodych ludzi do podejmowania studiów na kierunkach naukowych i technicznych;
- promowanie jakości i atrakcyjności kształcenia zawodowego i szkoleń, w tym praktyk zawodowych oraz kształcenia w zakresie przedsiębiorczości;

- tam, gdzie jest to niezbędne, zwiększanie mobilności na poziomie regionalnym, krajowym i ponadnarodowym oraz promowanie ram i systemów przyczyniających się do zwiększenia przejrzystości i uznawania kwalifikacji oraz zatwierdzania kształcenia nieformalnego i pozaformalnego;
- inwestowanie w infrastrukturę edukacyjną i szkoleniową, w tym ICT, w miejscach, w których takie inwestycje są konieczne dla realizacji reform oraz/lub mogą w znacznym stopniu przyczynić się do podniesienia jakości i skuteczności systemów edukacyjnych i szkoleniowych.

1.3.4. Zdolności administracyjne

W poprzednich okresach programowania, fundusze, poprzez udzielanie wsparcia technicznego, wpłynęły na podniesienie zdolności zarządczych państw członkowskich i organów zarządzających w zakresie wdrażania przepisów. Ma to również zastosowanie do okresu 2007-2013.

Poza kwestią zarządzania funduszami, posiadanie przez administrację i służby publiczne dobrych zdolności administracyjnych, czyli tzw. rozsądna administracja, jest podstawowym warunkiem wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dlatego też, zgodnie z założeniami odnowionej strategii lizbońskiej, w której wzywa się do lepszego stanowienia prawa, opracowywania polityk i ich realizacji tak, aby umożliwić stworzenie odpowiednich warunków dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, fundusze będą wspierać inwestycje w kapitał ludzki służb administracyjnych i publicznych oraz powiązane z nim usprawnienia w zakresie technologii informacyjno-komunikacyjnych na wszystkich poziomach terytorialnych.

W państwach i regionach objętych w ramach Funduszu Spójności celem konwergencji, podnoszenie poziomu wydajności i jakości pracy w sektorze państwowym – w szczególności w dziedzinach gospodarki, zatrudnienia, spraw społecznych, edukacji, opieki zdrowotnej, ochrony środowiska i wymiaru sprawiedliwości – jest konieczne dla kontynuacji i przyspieszenia procesu reform, zwiększenia wydajności i wzrostu w całej gospodarce, a także wspierania społecznej i terytorialnej spójności oraz zrównoważonego rozwoju. Fundusze strukturalne mogą odegrać ważną rolę wspierając opracowywanie i realizację skutecznej polityki, angażującej wszystkich istotnych partnerów w wielu dziedzinach.

Zachęca się zatem państwa członkowskie i regiony objęte celem konwergencji w ramach Funduszu Spójności do rozwijania administracji publicznej i służb publicznych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym. Przy podejmowaniu działań w tej dziedzinie konieczne jest uwzględnienie specyficznej sytuacji każdego z państw członkowskich. Zgodnie z zasadą koncentracji zachęca się zatem państwa członkowskie do przeprowadzenia wszechstronnej analizy w celu identyfikacji obszarów polityki, które wymagają największego wsparcia na rzecz podnoszenia zdolności administracyjnych. Inwestycje powinny zostać skoncentrowane na tych obszarach działalności, gdzie istnieją największe przeszkody dla rozwoju społeczno-gospodarczego oraz na zasadniczych elementach reform administracyjnych.

Państwa członkowskie powinny zapewnić, iż w odpowiedni sposób potraktowano konieczność zwiększenia wydajności i przejrzystości administracji publicznej oraz modernizacji służb publicznych. W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- **Wspieranie skutecznego opracowywania polityk i programów**, monitorowania, oceny oraz oceny wpływu poprzez prowadzenie badań, statystyk, ocenę ekspertów oraz

przewidywanie, wsparcie współpracy między departamentami oraz dialog między właściwymi organami publicznymi i prywatnymi.

- **Wzmacnianie rozwijania zdolności** w zakresie realizacji polityk i programów, także w odniesieniu do uszczelniania systemu prawnego oraz wdrażania przepisów, szczególnie poprzez określanie potrzeb w zakresie szkoleń, przegląd rozwoju kariery, ocenę, procedury audytu społecznego, realizację zasad otwartego zarządzania, szkolenia kadry zarządzającej i personelu oraz specjalne wsparcie na rzecz głównych służb, inspektoratów i uczestników życia społeczno-gospodarczego.

1.3.5. *Wspieranie utrzymania dobrego poziomu zdrowia pracowników*

W kontekście obecnej struktury demograficznej UE, starzejącego się społeczeństwa i przewidywanego spadku liczebności siły roboczej w przyszłości, konieczne jest, aby Unia podjęła odpowiednie działania zmierzające do zwiększenia liczby lat pracy w dobrym zdrowiu swoich pracowników. Nakłady na promocję zdrowia i zapobieganie chorobom przyczynią się do utrzymania aktywnego uczestnictwa w społeczeństwie dla jak największej liczby pracowników, pozwalając tym samym na kontynuowanie ich wkładu w gospodarkę i zmniejszanie poziomu zależności. Będzie to miało bezpośrednie skutki dla wydajności i konkurencyjności, a także istotne skutki uboczne dla ogólnej jakości życia.

Pod względem stanu zdrowia i dostępu do opieki zdrowotnej istnieją znaczne różnice między regionami w Europie. Jest zatem istotne, aby polityka spójności przyczyniała się do rozwoju infrastruktury opieki zdrowotnej, a tym samym do zwiększenia liczby lat pracy w dobrym zdrowiu, szczególnie w mniej zamożnych państwach członkowskich i regionach. Działania zmierzające do poprawy stanu zdrowia oraz działania zapobiegawcze prowadzone przez Wspólnotę mogą odegrać ważną rolę w zmniejszaniu istniejących dysproporcji w zakresie stanu zdrowia. Odpowiedni poziom opieki zdrowotnej przekłada się na większy poziom udziału w rynku pracy, dłuższe życie zawodowe, wyższą wydajność oraz niższe koszty opieki zdrowotnej i socjalnej.

Ważne jest, aby polityka spójności, w szczególności w regionach słabiej rozwiniętych przyczyniała się do podnoszenia jakości struktur długotrwałej opieki oraz inwestowała w ulepszanie infrastruktury służby zdrowia, w szczególności w miejscach, w których jej brak lub niewystarczający rozwój stanowią dużą przeszkodę dla rozwoju gospodarczego. Państwa członkowskie powinny zapewnić, że w należyty sposób potraktowana zostanie konieczność zwiększenia wydajności systemów opieki zdrowotnej poprzez odpowiednie inwestycje w ICT, wiedzę i innowacje. W tej pozycji wytyczne dla działań są następujące:

- **Zapobieganie zagrożeniom dla zdrowia** w celu zwiększenia poziomu wydajności poprzez prowadzenie kampanii informacyjnych z zakresu zdrowia oraz zapewnianie transferu wiedzy i technologii, a także zapewnianie, iż służba zdrowia posiada niezbędne umiejętności, produkty i sprzęt pozwalające zapobiec zagrożeniom i zmniejszyć potencjalną szkodę wyrządzaną przez nie.
- **Wyrównywanie niedostatków infrastruktury zdrowotnej** oraz wspieranie skutecznego świadczenia usług w przypadkach, gdy ma to wpływ na rozwój gospodarczy mniej zamożnych państw członkowskich i regionów. Działania te powinny opierać się na szczegółowej analizie optymalnego poziomu świadczenia usług i odpowiedniej technologii, takich jak telemedycyna oraz potencjał usług e-zdrowia w zakresie ograniczania kosztów.

2. TERYTORIALNY WYMIAR POLITYKI SPÓJNOŚCI

Polityka spójności, w przeciwieństwie do polityk sektorowych, charakteryzuje się między innymi zdolnością dostosowywania się do szczególnych potrzeb oraz wyzwań i szans stojących przed poszczególnymi obszarami geograficznymi. W polityce spójności geografia ma znaczenie. Dlatego przy opracowywaniu programów i koncentracji zasobów na głównych priorytetach państwa członkowskie i regiony powinny zwracać szczególną uwagę na te specyficzne okoliczności geograficzne.

Uwzględnianie wymiaru terytorialnego będzie pomocne w tworzeniu społeczności zorganizowanych z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju oraz pozwoli na to, aby nierównomierny rozwój regionalny nie ograniczał ogólnego potencjału wzrostu. Takie podejście może również wymagać uwzględniania szczególnych problemów i szans obszarów miejskich i wiejskich, a także terenów o szczególnych cechach, np. terenów przygranicznych i ponadnarodowych w szerszym znaczeniu oraz regionów zmagających się z innymi trudnościami ze względu na izolację, oddalenie (np. regiony najbardziej oddalone lub arktyczne), słabe zaludnienie lub górski charakter. Uwagi mogą wymagać również ograniczenia środowiskowe i geograficzne w obszarach nadmorskich. Skuteczna realizacja działań promujących spójność terytorialną wymaga wdrożenia mechanizmów pozwalających zagwarantować sprawiedliwe traktowanie wszystkich terenów w oparciu o ich indywidualne zdolności, co będzie sprzyjać konkurencyjności. Dlatego też odpowiedni ład administracyjno-regulacyjny jest istotne dla skutecznego uwzględniania wymiaru terytorialnego.

W istocie w nowej generacji programów promowanie spójności terytorialnej powinno być częścią działań mających na celu zapewnienie całemu terytorium Europy możliwości wniesienia swojego wkładu do agendy wzrostu gospodarczego i zatrudnienia. Ścisłej rzecz biorąc oznacza to, że pojęciu spójności terytorialnej należy przypisywać różne znaczenie w zależności od historii i kultury każdego państwa członkowskiego oraz jego sytuacji w dziedzinie instytucji.

Istotny jest również rozwój wysokiej jakości partnerstw, pozwalający na zaangażowanie podmiotów na wszystkich poziomach – krajowym, regionalnym, miejskim, wiejskim i lokalnym. Warunkiem sukcesu w dziedzinie spójności terytorialnej jest przyjęcie kompleksowej strategii, określającej ramy, w których realizowane będą określone cele i działania.

W nowych ramach legislacyjnych państwa członkowskie mają możliwość przekazania miastom środków z nowych programów, przeznaczonych na kwestie miejskie. W celu uzyskania pełnych korzyści z partnerstwa, miasta powinny być zaangażowane w proces w całym okresie jego trwania. Może to również obejmować odpowiedzialność za opracowywanie i wdrażanie przekazanej im części programu.

Nowe ramy legislacyjne przewidują również specjalną pomoc dla regionów najbardziej oddalonych w celu rozwiązania problemu wysokich kosztów, jakie ponoszą one w związku odległością. Szczególnym wyzwaniem będzie zapewnienie, że pomoc ta przyczyni się do realizacji strategii programu jako całości w kontekście tworzenia trwałego wzrostu i miejsc pracy.

2.1. Wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie

Zgodnie z tym, co przedstawiono w zarysie w komunikacie Komisji „Polityka spójności a miasta”, ponad 60 % ludności Unii Europejskiej mieszka w obszarach miejskich liczących ponad 50 000 mieszkańców⁴⁵. W miastach i aglomeracjach zlokalizowanych jest większość miejsc pracy, przedsiębiorstw i wyższych uczelni; mają one również kluczowe znaczenie dla osiągnięcia spójności społecznej. Europejskie miasta i aglomeracje przyciągają zwykle wysoko wykwalifikowane osoby, tworząc często efekt spirali sprzyjający innowacjom i przedsiębiorczości, co dodatkowo zwiększa ich atrakcyjność dla kolejnych utalentowanych jednostek.

Stanowią one jednak obszar skupiający nie tylko szanse, lecz również zagrożenia. Uwagi wymagają szczególne problemy stojące przed obszarami miejskimi, takie jak bezrobocie i wykluczenie społeczne (w tym problem osób pracujących żyjących w ubóstwie), wysokie i coraz wyższe wskaźniki przestępczości, rosnące zagęszczenie i istnienie obszarów niedostatku w obrębie miast.

Programy skoncentrowane na obszarach miejskich mogą przybierać kilka różnych form. Po pierwsze możliwe są działania promujące miasta jako siłę napędową rozwoju regionalnego. Celem takich działań powinny być ulepszenia w dziedzinie konkurencyjności, np. poprzez tworzenie klastrów. Działania otrzymujące wsparcie mogą obejmować środki promowania **przedsiębiorczości, innowacji i rozwoju usług**, w tym usług producenckich. Duże znaczenie ma także pozyskanie i utrzymanie wysoko wykwalifikowanej siły roboczej (co obejmuje przyjęcie środków związanych z dostępnością, dostarczaniem usług w dziedzinie kultury itp.).

Drugą kategorię stanowią środki promowania wewnętrznej spójności w obszarach miejskich, zmierzające do poprawy sytuacji dzielnic znajdujących się w kryzysie. Działania takie nie tylko przynoszą korzyści samym tym dzielnicom, ale zmniejszają również presję w kierunku nadmiernej ucieczki ludzi do bezładnie tworzonej przedmieść w poszukiwaniu lepszej jakości życia.

W tym kontekście duże znaczenie mają środki zmierzające do odnowy **środowiska fizycznego**, przeobrażenie terenów przemysłowych, szczególnie w miastach tradycyjnie przemysłowych, oraz ochrona i rozwój dziedzictwa kulturowego i historycznego, co może przynieść uboczne korzyści dla rozwoju turystyki i spowodować stworzenie bardziej atrakcyjnych miast, w których ludzie chętnie by mieszkali. Regeneracja istniejących przestrzeni publicznych i terenów przemysłowych może także odgrywać ważną rolę przy unikaniu rozrostu przedmieść i bezładnej zabudowy miejskiej i wspieraniu w ten sposób tworzenia warunków niezbędnych do zapewnienia zrównoważonego rozwoju gospodarczego. W bardziej ogólnym ujęciu, poprzez poprawę planowania, projektowania i utrzymania przestrzeni miejskich można w planowy sposób osiągnąć zmniejszenie przestępczości w miastach, co doprowadzi do zwiększenia atrakcyjności ulic, parków i przestrzeni publicznych, które będą bezpieczne i w których będzie można czuć się bezpiecznie. Na obszarach miejskich aspekty gospodarcze, społeczne i związane z ochroną środowiska są ze sobą ściśle wzajemnie powiązane. Otoczenie miejskie wysokiej jakości jest elementem priorytetu

⁴⁵ Komunikat do Rady i Parlamentu „Polityka spójności a miasta – wkład miast we wzrost gospodarczy i zatrudnienie w regionach”. COM (2006) [...] z 12.7.2006 r.

odnowionej strategii lizbońskiej, zmierzającego do sprawienia, że Europa będzie bardziej atrakcyjnym miejscem pracy, życia i inwestowania⁴⁶.

Po trzecie możliwe są działania promujące bardziej **zrównoważony, policentryczny rozwój**, polegający na rozwoju sieci miejskiej na poziomie krajowym i wspólnotowym, obejmującej połączenia pomiędzy najsilniejszymi gospodarczo miastami a innymi obszarami miejskimi, w tym małymi i średnimi miastami. Wymagać to będzie dokonania strategicznych wyborów, polegających na określeniu i wzmocnieniu biegunów wzrostu, a także, co równie ważne, stworzenia sieci łączących je zarówno w znaczeniu fizycznym (infrastruktura, technologie informacyjne itp.), jak i ludzkim (promocja współpracy itp.). Ponieważ bieguny te służą szerszym obszarom, w tym bezpośredniemu zapleczu wiejskiemu, przyczyniają się one do trwałego i zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw członkowskich i Wspólnoty jako całości. Podobnie obszary wiejskie dostarczają usług społeczeństwu jako całości, np. w formie możliwości rekreacji oraz cennego krajobrazu. Należy zatem również skoncentrować się na relacjach pomiędzy obszarami miejskimi a wiejskimi.

Na podstawie przeszłych doświadczeń można określić szereg głównych zasad w działaniach dotyczących obszarów miejskich. Po pierwsze ważną rolę w realizacji tych celów mają do odegrania główni partnerzy w miastach oraz władze lokalne. Jak zaznaczono powyżej, państwa członkowskie mogą przekazać miastom kompetencje w zakresie rozwoju obszarów miejskich. Jest to szczególnie ważne w sytuacjach, w których istotne znaczenie ma bliskość, np. w celu sprostania wyzwaniom o zasadniczo lokalnym charakterze, np. wykluczeniu społecznemu lub brakowi dostępu do podstawowych usług.

Po drugie warunkiem wstępnym sukcesu jest ogólnie opracowanie średnio- i długoterminowego **planu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich**, ponieważ plan ten pozwala na zapewnienie spójności inwestycji oraz ich wysoką jakość pod względem ochrony środowiska. Przyczyni się to także do zapewnienia uczestnictwa sektora prywatnego w regeneracji obszarów miejskich. Ogólnie rzecz biorąc potrzebne jest podejście multidyscyplinarne lub zintegrowane. W odniesieniu do działań dotyczących określonego obszaru, np. w zakresie promowania integracji społecznej, wymaga to połączenia działań zmierzających do poprawy jakości życia (w tym środowiska i budownictwa mieszkaniowego) lub poziomu usług dla mieszkańców z działaniami propagującymi rozwój nowych rodzajów działalności i tworzenie miejsc pracy w celu długoterminowego zabezpieczenia przyszłości danych terenów. Nowa inicjatywa JESSICA została opracowana w celu promowania i usprawniania rozwoju produktów inżynierii finansowej dla wspierania projektów ujętych w zintegrowanych planach rozwoju miast.

W ogólnym ujęciu usługi i programy zintegrowanego wsparcia powinny być skoncentrowane na tych grupach, których potrzeby są największe, takich jak imigranci, młodzież i kobiety. Należy zachęcać wszystkich obywateli do uczestnictwa zarówno w planowaniu, jak i w realizacji usług.

2.2. Wspieranie dywersyfikacji gospodarczej obszarów wiejskich, obszarów rybołówstwa oraz obszarów o naturalnych utrudnieniach

Polityka spójności może także odgrywać decydującą rolę we wsparciu procesu regeneracji gospodarczej obszarów wiejskich, uzupełniając działania wspierane w ramach nowego

⁴⁶ Strategia tematyczna w sprawie środowiska miejskiego. COM (2005) 718 wersja ostateczna

funduszu na rzecz rozwoju obszarów wiejskich (Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich - EFRROW)⁴⁷. Takie uzupełniające podejście powinno mieć na celu wsparcie restrukturyzacji i dywersyfikacji gospodarki na obszarach wiejskich Europy.

Należy dążyć do stworzenia synergii między polityką strukturalną, zatrudnienia i rozwoju obszarów wiejskich. W tym kontekście państwa członkowskie powinny zapewnić synergię i zgodność między działaniami, które mają być finansowane w ramach EFRR, Funduszu Spójności, EFS, Europejskiego Funduszu Rybołówstwa oraz EFRROW na danym obszarze oraz w ramach określonego obszaru działalności. Przewodnie zasady rozdziału i mechanizmów koordynacji pomiędzy działaniami wspieranymi z poszczególnych funduszy powinny być zdefiniowane na poziomie krajowych strategicznych ram odniesienia i krajowych planów strategicznych.

W zakresie polityki spójności, działania na rzecz obszarów wiejskich lub obszarów o naturalnych utrudnieniach, w tym wielu regionów wyspiarskich, powinny przyczynić się do tworzenia nowych szans poprzez dywersyfikację gospodarki wiejskiej. Obejmuje to działania wspierające zapewnienie minimalnego poziomu dostępności **usług o ogólnym znaczeniu gospodarczym** w celu przyciągnięcia firm i wykwalifikowanych pracowników oraz ograniczenia odpływu ludności. W tym kontekście konieczne jest zapewnienie przyłączenia do głównych sieci krajowych i europejskich. Ponadto polityka spójności powinna wspierać wewnętrzne zdolności obszarów wiejskich, np. poprzez promocję wprowadzania produktów do obrotu na rynkach krajowych i globalnych oraz wspieranie innowacyjnych procesów i towarów w ramach istniejących form działalności gospodarczej.

Szczególne wyzwanie stanowi osiągnięcie masy krytycznej niezbędnej do zapewnienia skuteczności świadczonych usług – w tym wspomnianych powyżej usług dla zapewnienia wysokiego poziomu zdrowia pracowników. Sposobem na zapewnienie powszechnego dostępu do wszystkich usług, w szczególności na obszarach bardzo słabo zaludnionych, mogą być inwestycje w **bieguny rozwoju** na obszarach wiejskich (np. w małych i średnich miastach) oraz przez rozwijanie **klastrów gospodarczych**, których podstawą są zasoby lokalne połączone z wykorzystaniem nowych technologii informacyjnych.

Wiele obszarów wiejskich jest w dużym stopniu uzależnionych od turystyki. W tych regionach niezbędne jest przyjęcie **zintegrowanego podejścia** ukierunkowanego na jakość, którego głównym celem jest zadowolenie klienta; podejście to byłoby realizowane przy poszanowaniu założeń zrównoważonego rozwoju w wymiarze gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Działania powinny wykorzystywać zasoby naturalne i bogactwa kulturowe, a jednocześnie dążyć do ich ochrony i rozwoju, co może przynieść znaczące dodatkowe korzyści w formie ochrony siedlisk i wspierania inwestycji w różnorodność biologiczną. Celem zintegrowanego podejścia powinno być wywarcie pozytywnego wpływu na sektor turystyczny, lokalną gospodarkę, osoby pracujące w sektorze turystycznym, turystów i ludność lokalną, jak również na dziedzictwo naturalne i kulturowe.

W odniesieniu do sektora rybołówstwa restrukturyzacja gospodarcza wybrzeży i małych wysp uzależnionych od rybołówstwa często jest szczególnym wyzwaniem z przyczyn geograficznych. Polityka spójności może odegrać istotną rolę jako uzupełnienie działań wspieranych przez Europejski Fundusz Rybołówstwa.

⁴⁷ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1685/2005 z dnia 20 września 2005 r. Dz.U. L 277 z 21.10.2005, str.1.

2.3. Współpraca

Środki wspierające współpracę transgraniczną, ponadnarodową i międzyregionalną, w tym w odpowiednich przypadkach współpracę morską, powinny uzupełniać trzy priorytety określone powyżej. W rezultacie ściślejsza współpraca między regionami UE powinna przyczynić się do przyspieszenia rozwoju gospodarczego oraz osiągnięcia wyższego wzrostu. Granice państw są często przeszkodą dla rozwoju terytorium europejskiego jako całości i mogą ograniczać jego potencjał osiągnięcia pełnej konkurencyjności. W kontekście przygranicznym i ponadnarodowym, transport, gospodarka wodna i ochrona środowiska są wyraźnymi przykładami wyzwań, które wymagają skoncentrowanego i zintegrowanego podejścia ponad granicami państw. W zakresie wdrażania, państwa członkowskie mogą rozpatrzyć możliwość stworzenia europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej, które przejęłoby rolę organu zarządzającego niektórymi programami w ramach współpracy.

2.4. Współpraca transgraniczna

Celem współpracy transgranicznej w **Europie** jest integracja obszarów rozdzielonych granicami państwowymi, które zmagają się ze wspólnymi problemami wymagającymi przyjęcia wspólnych rozwiązań. Wyzwania takie dotyczą wszystkich regionów przygranicznych Unii, co wynika z fragmentacji rynków pracy i kapitału, sieci infrastruktury, możliwości fiskalnych i instytucji.

Mimo że programy współpracy powinny być dostosowane do specyficznej sytuacji każdego regionu przygranicznego, ważne jest, aby poczynić wysiłki zmierzające do skoncentrowania wsparcia na głównych ustalonych priorytetach wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

Z względu na bardzo dużą różnorodność sytuacji, ogólne zalecenia dotyczące przyszłej współpracy transgranicznej nie zawsze znajdują zastosowanie. Tym niemniej, biorąc pod uwagę przeszkody powodowane istnieniem granic, dobrym punktem wyjściowym jest poprawa skuteczności istniejącej infrastruktury transportowej i komunikacyjnej oraz rozwój nowych połączeń w miejscach, w których jest to konieczne. Są to warunki wstępne dla nawiązywania lub rozwijania kontaktów transgranicznych.

Głównym celem współpracy transgranicznej powinno być zwiększanie konkurencyjności regionów przygranicznych. Ponadto powinna się ona przyczyniać do pogłębiania integracji gospodarczej i społecznej, w szczególności na obszarach, na których istnieją duże dysproporcje gospodarcze którejkolwiek ze stron. Działania obejmują promowanie transferu wiedzy i know-how, rozwój transgranicznej działalności gospodarczej, potencjału edukacyjnego i szkoleniowego oraz służby zdrowia, a także integrację transgranicznego rynku pracy oraz wspólne zarządzanie zagrożeniami dla środowiska naturalnego i innymi wspólnymi zagrożeniami. **W miejscach**, w których już istnieją podstawowe warunki dla współpracy transgranicznej, wsparcie w ramach polityki spójności powinno zostać skoncentrowane na działaniach, które przynoszą działalności transgranicznej rzeczywistą wartość dodaną jak np. zwiększanie konkurencyjności transgranicznej poprzez innowacje oraz działania z zakresu badań i rozwoju, łączenie w jedną sieć istniejących sieci niematerialnych (usług) lub sieci fizycznych (transport) w celu pogłębienia tożsamości transgranicznej jako cechy charakterystycznej europejskiego obywatelstwa; wsparcie integracji transgranicznego rynku pracy; transgraniczna gospodarka wodna oraz ochrona przeciwpowodziowa, wspólne zarządzanie ryzykami naturalnymi i technologicznymi.

Szczególną uwagę należy zwrócić na wyzwania i szanse spowodowane zmianą zewnętrznych granic Unii po rozszerzeniu. Istnieje tu potrzeba promowania spójnych działań transgranicznych, stymulujących działalność gospodarczą po obu stronach, oraz usuwania przeszkód ograniczających rozwój. W tym celu konieczne jest stworzenie przez politykę spójności oraz nowy europejski instrument sąsiedztwa i partnerstwa, a także, jeśli będzie to uzasadnione, nowy instrument pomocy przedakcesyjnej, spójnych ram takich działań.

2.5. Współpraca ponadnarodowa

W obszarach ponadnarodowych występuje potrzeba zwiększenia integracji i spójności gospodarczej i społecznej. Celem programów współpracy ponadnarodowej jest rozwój współpracy między państwami członkowskimi w kwestiach o strategicznym znaczeniu.

Wsparciem zatem powinny zostać objęte działania, które zmierzają do podniesienia poziomu wzajemnych fizycznych połączeń między tymi obszarami (np. inwestycje w transport zorganizowany z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju) jak również połączeń niematerialnych (sieci, wymiana między regionami i zainteresowanymi stronami).

Planowane działania obejmują utworzenie europejskich korytarzy transportowych (w szczególności odcinków transgranicznych) dla celów zapobiegania naturalnym zagrożeniom, gospodarkę wodną na poziomie dorzeczy, zintegrowaną współpracę morską oraz sieci w dziedzinie badań i rozwoju oraz innowacji.

Mapa obecnych stref współpracy ponadnarodowej została zmieniona dla zapewnienia, iż stworzone zostaną odpowiednie warunki dla realizacji podstawowych działań strukturalnych. Strefy te zostały wytyczone z uwzględnieniem spójności terytorialnej oraz kryteriów funkcjonalnych o charakterze geograficznym, jak np. położenie w obrębie tego samego dorzecza lub strefy przybrzeżnej, przynależność do tego samego obszaru górskiego, wspólny główny korytarz transportowy. Duże znaczenie mają także inne kryteria np. historia, struktury instytucjonalne lub istniejąca już współpraca czy konwencje.

2.6. Współpraca międzyregionalna

Programy współpracy międzyregionalnej powinny koncentrować się na realizacji odnowionej strategii lizbońskiej, czyli na takich kwestiach, jak wzmacnianie innowacyjności, MŚP i przedsiębiorczość, ochrona środowiska i przeciwdziałanie zagrożeniom. Ponadto wspierana będzie wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z zakresu rozwoju obszarów miejskich, modernizacji sektora usług publicznych (takich jak opieka zdrowotna oraz administracja przy wykorzystaniu technologii informacyjno-komunikacyjnych), a także realizacja programów współpracy oraz badania i gromadzenie danych. Współpraca międzyregionalna może także być wspierana w ramach programów konwergencji oraz regionalnej konkurencyjności i zatrudnienia. Ponadto wsparciem objęte będą wymiana doświadczeń i dobrych praktyk z zakresu rozwoju obszarów miejskich, integracji społecznej, relacji między miastami i obszarami wiejskimi oraz realizacja programów współpracy.