

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wpływu i konsekwencji polityki strukturalnej dla spójności Unii Europejskiej

(2007/C 93/02)

Dnia 20 lipca 2006 r. Parlament Europejski, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowił zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie *wpływu i konsekwencji polityki strukturalnej dla spójności Unii Europejskiej*.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 7 grudnia 2006 r. (sprawozdawca: Olivier DERRUINE).

Na 432. sesji plenarnej w dniach 17-18 stycznia 2007 r. (posiedzenie z dnia 18 stycznia 2007 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, stosunkiem głosów 164 do 2 — 1 osoba wstrzymała się od głosu — przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 Niniejsza opinia rozpoznawcza została opracowana w odpowiedzi na pismo przewodniczącego Parlamentu Europejskiego z 20 lipca 2006 r., w którym zwraca się on do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o wniesienie wkładu do przygotowywanego przez niego sprawozdania w sprawie wpływu i skutków polityki strukturalnej na spójność Unii Europejskiej.

1.2 EKES przypomina, że zgodnie z duchem Traktatu (art. 2, 158 i 159) działania we wszystkich obszarach polityki powinny przyczynić się do osiągnięcia celu spójności, która nie może się opierać wyłącznie na polityce strukturalnej. Przypomniła o tym również Rada Europejska w marcu 2006 r.

1.3 Zdaniem EKES-u spójność nie może być mierzona wskaźnikami odnoszącymi się do PNB. Uważa on za pożądane opracowanie bardziej reprezentatywnego wskaźnika spójności, który uwzględniałby, oprócz PNB, takie parametry jak stopa zatrudnienia i stopa bezrobocia, zakres ochrony socjalnej, stopień dostępu do usług użyteczności publicznej etc.

1.4 Krajowe programy reform na rzecz realizacji strategii lizbońskiej, wspólnotowy program lizboński, zintegrowane wytyczne przygotowane przez Komisję oraz opracowywane przez nią analizy wpływu powinny lepiej odzwierciedlać działania na rzecz większej spójności, także w wymiarze terytorialnym.

1.5 Dzięki funduszom strukturalnym i spójnościowym założenia strategii lizbońskiej realizowane były na długo przed jej ustanowieniem, i to we wszystkich jej wymiarach: wzrost, spójność, zatrudnienie i jakość pracy, zasada zrównoważonego rozwoju. Fundusze te przyczyniły się do skonsolidowania europejskiego modelu społecznego.

1.6 Ich niezaprzeczalny wpływ pozwolił najslabiej rozwiniętym krajom i regionom wejść na drogę nadrabiania opóźnień w zakresie zatrudnienia, wzrostu i infrastruktury. Wywołały one efekt stymulujący, rozpowszechniły w terenie praktykę nawiązywania partnerstwa (wymagającą jeszcze udoskonalenia), przyczyniły się do poprawy funkcjonowania administracji lokalnej i do lepszej dostrzegalności UE.

1.7 Polityka strukturalna wspiera jednocześnie rynek wewnętrzny dzięki wymianie handlowej i zatrudnieniu, wynikającym z opracowania i realizacji projektów zgodnych z kryte-

riami funduszy strukturalnych. Projekty te często nie zostałyby urzeczywistnione bez interwencji europejskiej, odgrywającej tu rolę katalizatora.

1.8 EKES zauważa jednak, że historyczna zgoda panująca wokół rozwoju polityki strukturalnej (instrumenty, kredyty) w ujęciu z rynkiem wewnętrznym i unią gospodarczo-walutową (UGW) w ostatnich latach załamała się.

1.9 W wyniku rozwoju historycznego wytworzył się w Europie obszar obejmujący Londyn, Hamburg, Monachium, Mediolan i Paryż, skupiający 20 % powierzchni wspólnotowej, 40 % całkowitej populacji i generujący 50 % bogactwa. Obszar ten „ciągnął za sobą” inne regiony europejskie. Jednak w związku z ostatnimi i przyszłymi etapami rozszerzenia należałoby zastanowić się nad rozwijaniem innych dynamicznych zgrupowań regionalnych, tak aby objąć całość obszaru europejskiego.

1.10 Wymaga to infrastruktury łączącej różne strefy, a także ośrodki miejskie z otaczającymi je wiejskimi peryferiami. Decyzje o ograniczeniach budżetowych w ramach perspektyw finansowych oraz paktu na rzecz stabilności i wzrostu hamują tę modernizację.

1.11 Komitet uważa, że należy podjąć refleksję na temat parametrów budżetowych określonych w pakcie na rzecz stabilności i wzrostu i ich wpływu na finansowanie sieci transeuropejskich, a dokładniej — ich brakujących odcinków, ponieważ projekty kwalifikujące się do pomocy europejskiej wymagają współfinansowania ze strony władz krajowych.

1.12 EKES przypomina tu o swoim postulatcie usprawnienia inżynierii finansowej funduszy strukturalnych i uważa, iż należałoby porzucić praktykę polegającą na zwracaniu państwowym członkowskim niewykorzystanych środków z budżetu europejskiego, co pozwala na ograniczenie ich wkładu.

1.13 Komitet podtrzymuje swoje żądanie, by Komisja opracowała (1) propozycję, którym towarzyszyłyby zobowiązania dla państw członkowskich w zakresie włączania podmiotów społeczno-zawodowych do działań w zakresie polityki strukturalnej oraz (2) wskaźników dotyczących procesu konsultacji w państwach członkowskich. Komitet uważa, że państwa członkowskie powinny wyjaśnić, dla potrzeb komitetów monitorujących, w jaki sposób uzyskują informację zwrotną na temat sposobu stosowania zasady partnerstwa.

1.14 Komitet zwraca się do Parlamentu Europejskiego z prośbą o poparcie, tak aby przesłanie zawarte w niniejszej opinii zostało odpowiednio uwzględnione w chwili, kiedy Komisja przedstawi w 2008/9 r. dokument w sprawie reformy budżetu europejskiego, a także w późniejszych przemyśleniach nad przyszłością Europy i znaczeniem polityki regionalnej.

2. Spójność w świetle traktatu

2.1 Począwszy od 1957 r., zgodnie z traktatem rzymskim, Wspólnota dąży do realizacji ambitnego celu, jakim jest „zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnień regionów mniej uprzywilejowanych”. Traktat z Amsterdamu mówi o zrównoważonym i trwałym rozwoju jako jednym z głównych celów Wspólnoty Europejskiej. Cel ten określony jest w art. 158: „W celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Wspólnoty, rozwija ona i prowadzi działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej i społecznej. W szczególności Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”.

2.2 Artykuł 159 stanowi, że „państwa członkowskie prowadzą swoje polityki gospodarcze i koordynują je w taki sposób, aby osiągnąć także cele określone w artykule 158. W formułowaniu i urzeczywistnianiu polityk i działań Wspólnoty oraz urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego bierze się pod uwagę cele określone w artykule 158 i sprzyja się ich realizacji. Wspólnota wspiera także osiągnięcie tych celów przez działania, które podejmuje za pośrednictwem funduszy strukturalnych (Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej — Sekcja Orientacji Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego), Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz innych istniejących instrumentów finansowych”.

2.3 W tym miejscu istotne jest podkreślenie, że zgodnie z duchem TWE wszystkie polityki powinny przyczynić się do osiągnięcia celu spójności, która nie może opierać się wyłącznie na polityce strukturalnej. Zostało to przypomniane w konkluzjach ze szczytu Rady Europejskiej, który odbył się w marcu 2006 r. ⁽¹⁾

2.4 Przed przejściem do dalszego omawiania spójności, należy określić, jak rozumiemy to pojęcie. Najczęściej do oceny spójności stosuje się wskaźnik PKB na mieszkańca. Jednakże w opinii w sprawie wkładu polityki wspólnotowej w spójność gospodarczą i społeczną ⁽²⁾ Komitet wezwał do opracowania bardziej reprezentatywnego wskaźnika spójności, który uwzględniałby, oprócz PKB, takie parametry jak stopa zatrudnienia i stopa bezrobocia, zakres ochrony socjalnej, stopień dostępu do usług użyteczności publicznej etc.

2.5 Projekt traktatu konstytucyjnego wzbogacił politykę spójności o nowy wymiar terytorialny. Do tej pory ten ostatni wymiar był zaniedbany, mimo przyjęcia Europejskiej perspektywy rozwoju przestrzennego (*European Spatial Development Perspective* — ESDP), choć wnioski płynące z tego dokumentu są bardzo cenne i powinny zostać uaktualnione przez prezydencję niemiecką, tak by uwzględnić ostatnie oraz przewidziane rozszerzenia.

2.6 Krajowe programy reform agencji lizbońskiej oraz wspólnotowy program lizboński powinny zatem uwzględnić ów wymiar terytorialny, zgodnie z duchem konkluzji z nieformalnego posiedzenia Rady poświęconego spójności terytorialnej ⁽³⁾; również Komisja powinna poświęcić mu więcej uwagi w opracowywaniu zintegrowanych wytycznych oraz w analizie wpływu, które do tej pory koncentrowały się przede wszystkim na kryterium konkurencyjności kosztem pozostałych.

3. Dlaczego polityka strukturalna i w jakiej formie lub formach?

3.1 Ustanawiając traktat rzymski w 1957 r., sześć państw założycielskich zdawało sobie sprawę, że aby osiągnąć integrację gospodarczą, konieczna będzie restrukturyzacja strategicznego sektora węgla i stali. Świadomość ta doprowadziła do stworzenia Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) w celu łagodzenia skutków owych przemian w przemyśle poprzez finansowanie systemów wspierania zatrudnienia oraz szkoleń.

3.2 W 1975 r., w następstwie pierwszej fali przystąpienia państw, które były biedniejsze od sześciu państw założycielskich, na skutek kryzysu naftowego i wynikającego z niego poważnego kryzysu gospodarczego oraz na wyraźne życzenie Zjednoczonego Królestwa, borykającego się z restrukturyzacją przemysłu na wielką skalę, utworzono Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR). Instrument ten został ponownie określony w 1988 r. i udoskonalony w 1994 r., tak aby uzupełniać działania EFS oraz funduszu EFOGR „Orientacja” i udzielać finansowego wsparcia słabiej rozwiniętym regionom poprzez produktywnie inwestycje pozwalające na tworzenie lub utrzymywanie trwałego zatrudnienia, projekty infrastrukturalne, wsparcie dla MŚP, transfer technologii, rozwój instrumentów finansowych, bezpośrednie wspieranie inwestycji, pomoc dla jednostek organizacyjnych świadczących usługi lokalne etc.

3.3 W połowie lat 80. miała miejsce nowa fala przystąpienia państw reprezentujących młodą demokrację, którą należało wzmocnić. W owym czasie europejscy przywódcy polityczni wyrażali nadzieję, że państwa te osiągną poziom rozwoju zbliżony do tego, jaki charakteryzował państwa już będące członkami Unii, i byli gotowi okazać solidarność finansową poprzez podwojenie środków przyznawanych na fundusze strukturalne (oraz na EFOGR „Orientacja” — cel 5b). Spójność gospodarcza i społeczna stała się więc jednym z celów uświęconych w TWE, a środki przeznaczane na politykę regionalną zostały podwojone, by łatwiejsze stało się osiągnięcie celu konwergencji. Idea polegająca na tym, że zaległości w rozwoju można nadgonić nie poprzez dumping socjalny, ale dzięki respektowaniu prawnego dorobku Wspólnoty i realizacji programów rozwoju regionalnego z udziałem partnerów społecznych, była fundamentem ówczesnej wizji. Istniała również świadomość, że samo zdawanie się na wolną grę sił na rynku nie wystarczy do osiągnięcia spójności, do której dążyli ojcowie założyciele, i że wymagać to będzie interwencji publicznych pozwalających na uzyskanie równowagi rozwojowej między regionami. Polityka spójności weszła w życie w 1988 r. Jej celem było zmniejszenie różnic w rozwoju między poszczególnymi regionami UE. Chodziło także o zmniejszenie napięć i rozróżnień wynikających z wysiłków poszczególnych krajów dążących do dostosowania się do reguł UGW.

⁽¹⁾ Punkt 70

⁽²⁾ DzU C 10 z 14.1.2004, s. 92

⁽³⁾ *Presidency conclusions, EU Informal Ministerial Meeting on Territorial Cohesion*, 20/21.5.2005 (por. punkt 2.3 i następane)

3.4 Jak wynika wyraźnie z powyższych punktów, fundusze strukturalne i spójnościowe pozwalały na realizowanie założeń strategii lizbońskiej na długo przed jej ustanowieniem i to we wszystkich jej wymiarach: wzrost, spójność, zatrudnienie i jakość pracy, zasada zrównoważonego rozwoju.

3.5 Fundusz Spójności został utworzony w 1994 r. W przeciwieństwie do EFRR, pomoc w ramach Funduszu Spójności nie jest już skierowana do regionów, ale do państw. Uściślając, środki kierowane są do państw, w których PNB na mieszkańca nie przekracza 90 % średniej unijnej oraz na projekty infrastrukturalne w dziedzinie ochrony środowiska i transportu.

3.6 W czasie opracowywania przez Komisję Europejską propozycji perspektywy finansowych na lata 2007-2013, Komisarz Barnier ostrzegł, że w wyniku pogłębienia się dysproporcji w związku z rozszerzeniem UE w 2004 r., środki przeznaczone na politykę strukturalną muszą stanowić przynajmniej 0,45 % unijnego PKB, bo w przeciwnym wypadku zagrożony będzie cel spójności. Ostatecznie budżet został ustalony na poziomie 0,37 % PKB⁽⁴⁾, co Komitet ocenił jako niedopuszczalne. Okazało się, że poszczególnym rządów zabrakło woli podjęcia na nowo wysiłku na rzecz solidarności z nowymi państwami członkowskimi.

3.7 To krótkie wprowadzenie historyczne pokazuje, że do niedawna istniała historyczna zgoda co do konieczności rozwoju funduszy strukturalnych (ich koncepcja, środki budżetowe) tak, by sprostać wyzwaniom stojącym przed Unią (rozwoj rynku wewnętrznego, wspólna waluta, nowe rozszerzenia). Należy zauważyć, że owa zgoda była powszechna wśród wszystkich grup politycznych zaangażowanych w procesy decyzyjne na szczeblu instytucji unijnych. Zerwanie owej niepisanej umowy stawia we właściwym świetle pompatyczną retorykę na temat znaczenia „europejskiego modelu społecznego”.

4. Znaczenie funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności

4.1 Trudno jest ocenić wpływ polityki strukturalnej na spójność z powodu luk w serii danych statystycznych Eurostatu dotyczących PKB lub zatrudnienia na poziomie NUTS-2 i NUTS-3. Trzeba mieć na uwadze, że zazwyczaj istnieje odstęp czasowy, kilkuletni lub nawet przekraczający 10 lat, pomiędzy rozpoczęciem inwestycji współfinansowanej przez UE, a jej ukończeniem i momentem, w którym zaczyna przynosić zyski. Ów aspekt czasowy nie oznacza jednakże, że fundusze strukturalne nie są efektywne w krótkiej perspektywie czasowej.

4.2 „W latach 1994-2001 wzrost poziomu PKB na mieszkańca w krajach objętych polityką spójności, nawet z wyłączeniem Irlandii, kształtował się na poziomie 1 % ponad roczną średnią unijną [3 % w porównaniu z 2 %], przy czym odsetek ludności w wieku produkcyjnym posiadającej zatrudnienie wzrósł we wszystkich tych krajach (oprócz Grecji) ponad poziom przeciętny. Z kolei w Grecji, podobnie jak i w Irlandii, wzrost wydajności pracy osiągnął w tym okresie dwukrotnie ponad średnią UE, jak również był znacznie wyższy od średniej w Portugalii”⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Czwarte sprawozdanie okresowe na temat spójności, COM(2006) 281, s. 10

⁽⁵⁾ Trzecie sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej: Nowe partnerstwo dla spójności — konwergencja, konkurencyjność, współpraca (lutego 2004 r.), s. VIII

4.3 W Hiszpanii PKB w 1999 r. szacuje się na poziomie o ok. 1,5 % wyższym niż ten, który istniałby bez podjętych interwencji; w Grecji analogiczny wskaźnik wynosi 2 %, w Irlandii — niemal 3 %, w przypadku zaś Portugalii — ponad 4,5 %. Poza tym poziom PKB w nowych landach niemieckich wzrósł w rezultacie podjętych działań interwencyjnych o blisko 4 %⁽⁶⁾.

4.4 Łatwo byłoby ulec pokusie umniejszenia rzeczywistego wpływu funduszy strukturalnych, przypisując powyższy sukces koniunkturze gospodarczej, wyborom dokonanym w ramach polityk krajowych, innym unijnym politykom sektorowym etc. Niemniej jednak poniższe ustalenia zdają się potwierdzać założenie, że polityka strukturalna wnosi prawdziwą wartość dodaną do polityki spójności i konwergencji.

— „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, gdzie trwa restrukturyzacja (obecny Cel 2)”⁽⁷⁾.

— Jeśli chodzi o fundusze strukturalne ogółem, to jak wskazują dostępne dane, średnio około 25 % nakładów strukturalnych powraca do pozostałej części Unii w postaci zwiększonego importu, zwłaszcza maszyn i urządzeń. Ten „zwrot” środków przybiera szczególnie duży rozmiar w przypadku Grecji (42 % nakładów) i Portugalii (35 %)⁽⁸⁾.

4.5 Pomimo danych wskazujących na stopniową konwergencję wskaźników społeczno-gospodarczych w państwach członkowskich, powyższe stwierdzenia muszą być zrelatywizowane, zważywszy na to, że obserwowana tendencja przejawia się znacznie wolniej na poziomie regionów.

4.5.1 „[...] Zagraniczne inwestycje bezpośrednie przejawiają tendencję do kierowania się w sposób nieproporcjonalny ku silniejszym, nie zaś słabszym częściom Unii. [...] W ramach poszczególnych krajów zagraniczne inwestycje bezpośrednie skupiają się w głównej mierze w wielkich miastach i wokół nich, szczególnie jeśli chodzi o stolice państw, natomiast bardzo niewiele napływa do regionów peryferyjnych”⁽⁹⁾.

4.6 W latach 2000-2004 zatwierdzono prawie 3600 dużych projektów w ramach polityki spójności, w tym prawie 1600 projektów, w których zaangażowane były środki Europejskiego Banku Inwestycyjnego. Ten ostatni interweniował w pięciu konkretnych obszarach w celu wspierania spójności oraz strategii z Lizbony i Göteborga: spójność gospodarcza i społeczna, i2i (Inicjatywa „Innowacje 2010”), sieci transeuropejskie, ochrona i poprawa środowiska naturalnego oraz pomoc dla MŚP. Wsparcie EBI jest szczególnie skuteczne w przypadku projektów na dużą skalę o podwyższonym stopniu ryzyka (duże projekty infrastrukturalne, badania i rozwój etc.). Sposób finansowania innowacyjnych programów przez EBI generuje ponadto efekt stymulujący w stosunku od 1:3 do 1:6.

⁽⁶⁾ Ibidem, s. XIX

⁽⁷⁾ Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013, COM(2005) 299, s. 8

⁽⁸⁾ Trzecie sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej i społecznej: Nowe partnerstwo dla spójności — konwergencja, konkurencyjność, współpraca (lutego 2004 r.), s. XIX

⁽⁹⁾ Ibidem, s. XIV

4.7 Należy też podkreślić inną, równie istotną kwestię, mianowicie taką, że polityka strukturalna nie tylko pomaga regionom i państwom w wykorzystaniu ich potencjału rozwojowego poprzez inwestycje materialne, inwestycje w kapitał ludzki oraz w technologie pozwalające przezwyciężyć ewentualne trudności związane ze ścisłą integracją gospodarczą, a nawet walutową, jednolitą stopą oprocentowania i wymiany, liberalizacją, wzmoczoną konkurencją oraz związanymi z tym restrukturyzacjami i zwolnieniami, ale także wspiera rynek wewnętrzny dzięki wymianie handlowej i zatrudnieniu generowanym przez opracowanie i realizację projektów angażujących fundusze strukturalne, które ponadto nie miałyby często szans na realizację bez pomocy ze strony Unii, odgrywającej tu rolę katalizatora.

4.8 Oprócz powyższych rozważań nad aspektem finansowym polityk strukturalnych, nie możemy nie uwzględnić innych efektów polityki spójności:

- określenie warunków finansowych na okres 7 lat, co daje pewną stabilność i pozwala na planowanie;
- partnerstwo w terenie związane z projektami spełniającymi kryteria funduszy strukturalnych, nawet jeśli samo partnerstwo wymaga jeszcze udoskonaleń ⁽¹⁰⁾;
- wpływu dyscyplinującego, jaki na administracje lokalne wywiera zarządzanie projektami częściowo finansowanymi przez Unię;

— efektu zwiększania zauważalność Unii wśród obywateli dzięki zrealizowanym projektom, nawet jeśli rządy nie zawsze w tym pomagają, „zapominając” o podkreśleniu europejskiego (przynajmniej częściowo) rodowodu realizowanych projektów.

5. Model nieprzystosowany do rozszerzającej się Europy?

5.1 Przez ostatnie pięćdziesiąt lat integracja europejska realizowana była jedynie z marginalnymi modyfikacjami, mimo że Europa dnia dzisiejszego nie ma już nic wspólnego z Europą z 1957 r.

5.2 W ciągu ostatnich pięćdziesięciu lat ponad dwadzieścia państw wyraziło zainteresowanie europejskim projektem — często niedocenianym i dyskredytowanym przez tych, którzy już byli jego częścią — i to do tego stopnia, by wyrazić wolę przyłączenia się do niego. W konsekwencji, w wyniku kolejnych rozszerzeń, powierzchnia Unii Europejskiej wzrosła ponad trzykrotnie, a jej populacja podwoiła się. Jej pierwotna jednorodność (pod względem poziomu rozwoju społeczno-gospodarczego i obszaru) uległa rozmyciu, a jej społeczna, gospodarcza i terytorialna spójność została nadwerżona w wyniku przystąpienia do niej państw, które — ogólnie biorąc — były biedniejsze.

	data przystąpienia	powierzchnia obszaru europejskiego		średnia gęstość populacji nowych państw członkowskich	różnica w PKB/mieszk. wg SSN (standard siły nabywczej) między grupą „starych” i „nowych” państw członkowskich (w %)	wobec średniej PKB/mieszk. wg SSN = 100 w przededniu rozszerzenia, w wyniku nowych rozszerzeń następuje zmiana (w %)
		w km ² (w milionach)	zmiana w stosunku do poprzedniego rozszerzenia (%)			
UE-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
UE-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
UE-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
UE-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
UE-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
UE-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
UE-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
UE-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	(zależy od daty przystąpienia)	

UWAGA: UE-29 = UE-27 + Turcja + Chorwacja

Źródła:

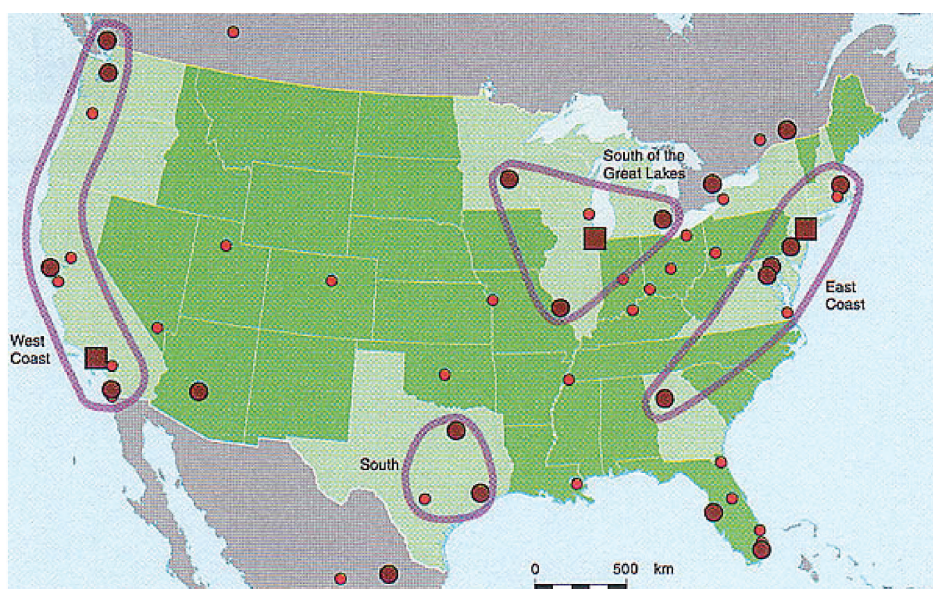
- Dane gospodarcze: Amebo (dla PKB/mieszk. w SSN)
- Dane geograficzne i demograficzne: United Nations World Population Prospects 2004
- Własne obliczenia

⁽¹⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie roli organizacji społeczeństwa obywatelskiego w stosowaniu wspólnotowej polityki spójności i rozwoju regionalnego (ECO/168), DzU C ... oraz opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji: „Polityka spójności wspierająca wzrost gospodarczy i zatrudnienie: Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013” (ECO/166), DzU C ...

5.3 W wyniku pewnych czynników, jak również „historycznego dziedzictwa” wytworzył się pięciokąt wzrostu obejmujący Londyn, Hamburg, Monachium, Mediolan i Paryż, który pełni rolę bieguna skupiającego 20 % powierzchni wspólnotowej EU-15, 40 % całkowitej populacji i który generuje 50 % bogactwa. Ten centralny obszar skupia 7/10 kompetencji decyzyjnej Wspólnoty oraz miasta, z których ponad 85 % ma dobre połączenia transportowe ⁽¹⁾. Obszar ten znany jest jako „wielobok”.



Europa: wielobok



Stany Zjednoczone: 4 strefy integracji gospodarczej

Mapy pochodzą z *European Spatial Planning*, opracowane zostały przez Andreasa Faludiego, 2002 r.
Dostępne są pod następującym adresem:

http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagné de, *Le polycentrisme en Europe* („Policentryzm w Europie”), 2002, ss. 160-161

5.4 Chociaż siła gospodarcza państw, które przystąpiły do UE w 2004 r., nie przekracza 5 % siły gospodarczej UE ogółem, powierzchnia obszaru europejskiego wzrosła o 33 %. W tym nowym kontekście sam „wielobok” nie będzie w stanie „pociągnąć za sobą” regionów peryferyjnych: „Koncentracje działalności gospodarczej w stosunkowo silnych gospodarczo regionach może na krótką metę sprzyjać produkcji gospodarczej w UE. Ale w dłuższej perspektywie czasowej grozi to obniżeniem potencjału produkcyjnego najsłabszych regionów i osłabieniem ich zdolności do wykorzystania przewagi konkurencyjnej. Ponadto, zbyt duża koncentracja przedsiębiorstw i populacji w niektórych regionach jest sprzeczna z celem zrównoważonego rozwoju. W istocie dla tych regionów jest ona źródłem potencjalnego przeludnienia i przeciążenia oraz silnego wpływu na środowisko, a jednocześnie może powodować upadek i wyludnienie innych regionów”⁽¹²⁾ (patrz również punkt 4.5). Biorąc przykład ze Stanów Zjednoczonych, gdzie rozwinęło się wiele stref będących motorem wzrostu, należy dzisiaj promować tworzenie podobnych stref, równiej rozłożonych na obszarze europejskim i tworzącym to, co specjaliści nazywają „policentryzmem”.

5.5 Ponadto, postęp technologiczny, globalizacja oraz mobilność prowadzą do powstawania rosnącej liczby regionów miejskich i obszarów metropolitalnych w całej Europie usytuowanych poza tradycyjnym pięciokątem wzrostu, ale porównywalnych z nim, takich jak Kopenhaga- Malmö, Dublin, Madryt, Wiedeń-Bratysława, Katowice i inne. Zmiana ta przyczynia się również do rozwijania nowych ambicji wśród regionów i stawia przed nimi świeże wyzwania. Należy mieć nadzieję, że wwe ambicje i wyzwania będą również stopniowo wywierać wpływ na poglądy i polityki UE⁽¹³⁾.

5.6 Pomimo, że planowanie przestrzenne nie należy do kompetencji UE w myśl zasady pomocniczości, nie ma wątpliwości, iż zarządzanie obszarem europejskim stanowi wspólną odpowiedzialność. Wychodząc z tego założenia, EU-15 oraz Komisja opracowały Europejskie perspektywy rozwoju przestrzennego (*European Spatial Development Perspective — ESDP*), przyjęte przez Radę Ministrów w Poczdamie 11 maja 1999 r. W ramach kontynuacji w tym samym roku przyjęto w Tampere program 12 działań⁽¹⁴⁾.

5.7 Zgodnie z duchem art. 159, ESDP ma za zadanie poprawić koordynację polityk wspólnotowych mających istotne znaczenie terytorialne, takich jak polityka regionalna lub niektóre polityki sektorowe (rolnictwo, transport etc.).

5.8 Wskazanie stref, w których należałoby zacieśnić relacje między miastami, centrum i peryferiami nie wchodzi w zakres

⁽¹²⁾ DATAR [francuskie Biuro Pełnomocnika ds. Zagospodarowania Terenu i Polityki Regionalnej], *Le schéma de développement de l'espace communautaire* („Europejskie Perspektywy Rozwoju Przestrzennego”), 2002

⁽¹³⁾ Patrz również opinia EKES-u w sprawie: „Obszary metropolitalne: konsekwencje społeczno-gospodarcze dla przyszłości Europy”, lipiec 2004 r., DzÚ C 302 z 7.12.2004, s. 101

⁽¹⁴⁾ Należy podkreślić, że niektóre z nich — i to wcale nie najmniej istotne — nigdy nie zostały zrealizowane, takie jak np. badania nad oddziaływaniem terytorialnym, a w stosunku do innych nie utworzono odpowiednich zachęt, chodzi tu np. o wspieranie współpracy transgranicznej, transnarodowej i międzyregionalnej (Interreg: środki przeznaczone na ten program zostały obniżone podczas zawierania porozumienia w sprawie perspektyw finansowych). Na szczęście niektóre działania, takie jak utworzenie Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Planowania Przestrzennego (*European Spatial Planning Observation Network — ESPON*) doczekały się realizacji, nawet jeśli ich rola jest niedoceniana.

niniejszej opinii. Niemniej jednak na Komitecie ciąży odpowiedzialność za podkreślenie znaczenia poważnego potraktowania powyższej kwestii, inaczej bowiem Europa skazana jest na spowolnienie wzrostu i dezintegrację swojego terytorium.

6. Klucz do sukcesu: nowoczesna infrastruktura rozsiana na obszarze całej Europy⁽¹⁵⁾

6.1 Oczywiście taka organizacja obszaru europejskiego, zakładająca istnienie wielu ośrodków (pojawienie się centrów regionalnych dynamizujących otaczające je strefy, zacieśnienie więzi między strefami rolnymi a strefami miejskimi), gwarantująca odnowienie i wzmocnienie spójności będzie możliwa tylko za cenę poprawy infrastruktury: transportu, energii, telekomunikacji itp.

6.2 Opóźnienia w realizacji 14 priorytetowych projektów określonych w Essen w 1994 r., a w szczególności odcinków transgranicznych, a także zredukowanie do minimum pozycji TEN w perspektywach finansowych na lata 2007-2013⁽¹⁶⁾ źle wróżą trwałemu rozwojowi Unii, w tym jej spójności terytorialnej.

6.3 Jednocześnie należy uznać niekwestionowaną rolę funduszy strukturalnych w skutecznej poprawie infrastruktury krajów wchodzących w zakres polityki spójności oraz regionów najmniej rozwiniętych, a także w ich połączeniu z innymi regionami, tak by mogły w pełni korzystać z możliwości, jakie stwarza rynek wewnętrzny.

6.3.1 Gęstość sieci autostrad wzrosła w czterech krajach spójności z poziomu o 20 % niższego od średniej UE-15 w 1991 r. do poziomu o 10 % wyższego od tej średniej w 2001 r. Postępy (aczkolwiek mniejsze) zostały również zarejestrowane w innych regionach Celu 1.

6.3.2 W ostatnim dziesięcioleciu doszło w UE do pewnej modernizacji sieci kolejowej, jednak stopień elektryfikacji i przekształcenia linii w linie dwutorowe był prawie taki sam w częściach UE pozostających w tyle, jak i w innych regionach, rozróżnienie pozostaje więc znaczny.

6.4 Ponadto, aby skonsolidować ponowne zjednoczenie Europy, do którego doszło w latach 2004 i 2007, należy czuwać nad tym, by przeznaczono wystarczające środki na infrastrukturę łączącą stare i nowe państwa członkowskie; powody tego stanu rzeczy są następujące:

— pomimo, że Europejski Bank Inwestycyjny, Bank Światowy i Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju pożyczły w latach

⁽¹⁵⁾ Dla uproszczenia popełniliśmy w razie potrzeby językowe nadużycie polegające na włączeniu pojęcia funduszu spójności do funduszy strukturalnych.

⁽¹⁶⁾ Suma 20 miliardów euro zaproponowana przez Komisję stopniała do nieco ponad 8 miliardów, podczas gdy całkowity koszt ukończenia 30 priorytetowych tras do 2020 r. był szacowany w 2004 r. na 225 miliardów euro.

1990-2001 21 miliardów euro na dostosowanie infrastruktury do norm UE-15, potrzeby w zakresie inwestycji w samą tylko infrastrukturę transportową (drogi i koleje) pozostają znaczne i zostały oszacowane na sumę 90 miliardów euro (biorąc pod uwagę ceny z 1999 r.)⁽¹⁷⁾;

- wzrost gospodarczy w nowych państwach członkowskich jest bardziej dynamiczny niż w przypadku większości dotychczasowych członków i w związku z nasileniem wymiany handlowej napędza słabszy wzrost starych członków Unii;
- na zasadzie reakcji zwrotnej, łatwiejszy dostęp do rynku wewnętrznego przyniesie korzyści nowym państwom członkowskim;
- „w regionach i państwach najslabiej rozwiniętych [w szczególności w nowych państwach członkowskich], połączenia międzynarodowe i międzyregionalne w dłuższej perspektywie czasowej mogą oferować wyższy poziom zwrotu w postaci zwiększonej konkurencyjności przedsiębiorstw oraz ułatwiać mobilność siły roboczej”⁽¹⁸⁾.

6.5 Rozwój i modernizacja infrastruktury jest szczególnie istotnym zadaniem dla nowych państw członkowskich, gdyż w okresie istnienia RWPG większość ich infrastruktury skierowana była na Moskwę, a w latach 1993-2003 wymiana z UE-15 potroiliła się i obecnie ich głównym partnerem handlowym jest właśnie „piętnastka”, natomiast poziom infrastruktury jest niższy niż w UE-15.

6.6 Jest oczywiste, że w zakresie energii⁽¹⁹⁾ należy zaradzić „niewystarczającym inwestycjom w stosunku do rosnących potrzeb przesyłowych i odległości. Połączenia pomiędzy sieciami energii elektrycznej i gazu na obszarze Europy zostały rozbudowane, niemniej pomiędzy państwami członkowskimi występują istotne wąskie gardła o charakterze strukturalnym”. Centrum monitorowania rynków energii, które powstanie w 2007 r., dostarczy zapewne wielu cennych informacji i wskaże kierunki działań w przyszłości.

6.6.1 W samym tylko sektorze elektryczności okres nadmiaru mocy produkcyjnych dobiega końca, a do roku 2030 będą potrzebne inwestycje przekładające się na moc 600-750 GW, by sprostać rosnącemu zapotrzebowaniu na elektryczność i zastąpić starzejące się elektrownie. Potrzebę inwestowania w dodatkowe moce wytwórcze, zwłaszcza w czasie maksymalnego obciążenia sieci, można częściowo równoważyć poprzez pełne połączenie sieci.

6.7 Ogólnie, modernizacja infrastruktury jest trudnym zadaniem z punktu widzenia zasad rozwoju zrównoważonego. EKES przypomina tu swoje stanowisko, zgodnie z którym kryteria dotyczące projektów finansowanych z funduszy strukturalnych oraz ich ocena *ex post* powinny uwzględniać wszystkie aspekty

rozwoju zrównoważonego. Przypomina również⁽²⁰⁾ o swoim poparciu dla tworzenia społeczności zdolnych do zrównoważonego rozwoju (porozumienie bristolskie⁽²¹⁾).

6.8 Ograniczenia budżetowe narzucone przez pakt na rzecz stabilności i wzrostu oraz nieustające wysiłki, by sprostać wymogom UGW komplikują przeprowadzanie powyższych inwestycji, z których większa część realizowana jest przez rządy krajowe, a mniejsza część w ramach funduszy strukturalnych lub EBI.

6.9 Choć 78 % ludności w Europie mieszka obecnie w miastach lub aglomeracjach miejskich, to nie można tracić z pola widzenia specyficznych potrzeb obszarów wiejskich i należy sprawić, by nie pozostawały one w tyle.

6.10 UE stara się je wspierać programami *ad hoc*. W latach 2000-2006 przeznaczyla ona na rozwój obszarów wiejskich przeszło 60 miliardów euro. Jednak, jak zauważa Trybunał Obrachunkowy⁽²²⁾, sposób wykorzystania tych funduszy jest daleki od optymalnego. Stwierdza on, że programy nie uwzględniają w wystarczającym stopniu cech danej strefy geograficznej. Trybunał zwraca również uwagę na niedociągnięcia w wyborze i w określaniu celów projektów, a także na niedoskonałą ocenę ich rezultatów.

7. Wzmocnienie więzi między ośrodkami miejskimi a obszarami wiejskimi

7.1 Obszary oddalone od ośrodków są szczególnie narażone na starzenie się ludności, gdyż ich odległość od aktywnych centrów skłania młodzież i wykwalifikowanych pracowników do przenoszenia się do miasta. Ta ucieczka ze wsi może doprowadzić do pogorszenia sytuacji tych obszarów. Ponadto wielkie miasta skupiające większość żywotnych sił napotykają na specyficzne trudności i mają do czynienia z różnicami wewnętrznymi między dzielnicami i/lub kategoriami społecznymi. „Niemal wszystkie miasta, które odnotowują poziom bezrobocia równy lub wyższy niż 10 %, zawierają niektóre strefy, w których ta wartość procentowa jest co najmniej dwa razy wyższa niż średnia dla miasta”⁽²³⁾. Komisja słusznie wskazuje na cztery dziedziny wymagające szczególnej uwagi: transport, dostępność i mobilność, dostęp do infrastruktury i usług, środowisko naturalne i fizyczne, kultura⁽²⁴⁾.

⁽¹⁷⁾ Inwestycje konieczne do realizacji TEN-T stanowiąc będą w najbliższych latach ok. 1,5 % PKB przewidywanego w tym regionie. Obecny poziom inwestycji — 2-3 miliardy euro rocznie — będzie musiał osiągnąć ok. 10 miliardów euro w okresie 2005-2010, by zaspokoić rosnący popyt i zapewnić Wspólnocie usługi adekwatne do wzrostu gospodarczego. W dalszej perspektywie Komisja oceniła na 258 miliardów euro sumę konieczną do osiągnięcia odpowiedniego poziomu jakości sieci transportowych. (EBI, *Le développement des RTE : perspectives (Rozwój TEN — perspektywy)*, 2001).

⁽¹⁸⁾ Strategiczne wytyczne Wspólnoty na lata 2007-2013, COM(2005) 299, s. 15

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u w sprawie „Zaopatrzenie UE w energię — strategia optymalizacji” (opinia rozpoznawcza), DzU C 318 z 23.12.2006, s. 185

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, DzU C 318 z 23.12.2006, s. 86

⁽²¹⁾ Porozumienie bristolskie z grudnia 2005 r. (www.odpm.gov.uk.cod.prod.05.EUPML.03584). Określa ono 8 cech społeczności zdolnej do zrównoważonego rozwoju: 1) aktywna, integrująca i pewna, 2) dobre zarządzanie, 3) dobra komunikacja, 4) dobra infrastruktura usług, 5) wrażliwa na kwestie ekologiczne, 6) atrakcyjna, 7) solidna, 8) otwarta na wszystkich.

⁽²²⁾ Patrz komunikat prasowy ECA/0620.

⁽²³⁾ COM(2006) 385 wersja ostateczna, s. 11

⁽²⁴⁾ Komisja Europejska „Polityka spójności i miasta: rola miast i aglomeracji w odniesieniu do wzrostu i zatrudnienia w regionach” COM (2006) 385 wersja ostateczna

7.2 Komitet przypomina przy tej okazji fundamentalną rolę usług użyteczności publicznej, a szczególnie usług socjalnych użyteczności publicznej, w zapewnieniu spójności gospodarczej, społecznej, terytorialnej i międzypokoleniowej. Ponawia swój wniosek o opracowanie dyrektywy ramowej w sprawie organizacji tych usług, uzupełniającej dyrektywy sektorowe ⁽²⁵⁾.

8. Niezbędny udział społeczeństwa obywatelskiego w planowanych projektach

8.1 Komisja uznaje konieczność włączenia podmiotów społeczno-zawodowych do działań w zakresie polityki strukturalnej, podkreślając, że przyczynia się to w decydujący sposób do lepszego przyswojenia tej polityki w terenie. EKES wyraża jednak żal, iż nie przedstawiła ona konkretnych propozycji w tym zakresie, którym towarzyszyłyby zobowiązania dla państw członkowskich.

8.2 Komitet opowiada się za opracowaniem w przyszłości wskaźników odnośnie do procesu konsultacji w sprawie dokumentów strategicznych i programowych przygotowywanych przez państwa członkowskie.

8.3 Zdaniem Komitetu państwa członkowskie powinny wyjaśnić, dla potrzeb komitetów monitorujących, w jaki sposób uzyskują informację zwrotną na temat sposobu stosowania zasady partnerstwa.

8.4 Komitet jest przekonany, że państwa członkowskie oraz władze regionalne powinny w większym stopniu wykorzystywać potencjał organizacji społeczeństwa obywatelskiego i włączać je w opracowanie planów promocyjnych oraz wspierać oddolne inicjatywy, przeznaczając na ten cel odpowiednie środki finansowe dostępne w ramach funduszy strukturalnych na cele promocyjne i informacyjne.

8.5 W wypadku programów transgranicznych lub międzyregionalnych stosowne byłoby również promowanie wspólnych konsultacji oraz transgranicznych lub międzyregionalnych partnerstw społeczno-zawodowych.

9. Innowacyjne formy finansowania w przyszłości

9.1 Biorąc pod uwagę z jednej strony zadania stojące przed licniejszą Unią z przesuniętymi granicami zewnętrznymi, mniej jednolitą z punktu widzenia cech i wyników gospodarczych regionów, a z drugiej strony zdecydowanie niewystarczające środki budżetowe — czego nic nie usprawiedliwia — oraz rosnący wpływ globalizacji, konieczne będzie opracowanie

bardziej wydajnych i nowoczesnych mechanizmów finansowania naszego modelu gospodarczego i społecznego, a także przywrócenie Europejczykom (przedsiębiorcom, pracownikom, bezrobotnym etc.) wiary co do możliwości kierowania przez Unię swym losem. Niedawno podjęte inicjatywy JASPERS, JESSICA oraz JEREMIE są tutaj dobrym przykładem i stanowią krok we właściwym kierunku.

9.2 Fundusze strukturalne ograniczają się obecnie przede wszystkim do przyznawania dotacji. W jednej z wcześniejszych opinii ⁽²⁶⁾ Komitet sugerował przeanalizowanie ich funkcjonowania, tak aby zwielokrotnić ich oddziaływanie dzięki udziałowi Europejskiego Funduszu Inwestycyjnego oraz EBI. Proponował on przekształcenie tych dotacji w produkty finansowe, tak aby wywołać efekt stymulujący: na przykład 1 euro przeznaczone na ryzykowne pożyczki kapitałowe pozwoliłoby na sfinansowanie 5-10 euro inwestycji w MŚP. Korzyści z tego systemu są potrójne:

- zachęta do podziału między sektory publiczny i prywatny finansowania inwestycji uważanych za ryzykowne przez tradycyjnych partnerów finansowych;
- większa odpowiedzialność odbiorców niż w przypadku, gdy otrzymują bezzwrotne dotacje;
- zwiększenie liczby odbiorców przy niezmiennie ograniczonym budżecie.

9.3 Wskazane byłoby również zastanowienie się nad tym, jak zużyć niewykorzystane środki ze skromnego i tak budżetu europejskiego, zamiast zwracać je państwom członkowskim. Środki te stanowią niewielką część rocznego budżetu. Działając w ten sposób, można by było przeznaczyć w pierwszej połowie okresu realizacji strategii lizbońskiej dodatkowo prawie 45 miliardów euro na projekty o znaczeniu wspólnotowym.

Nadwyżki budżetowe UE (w milionach euro)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
<hr/>	
Łącznie w latach 2000-2005	44 646
<hr/>	
Uwaga: nadwyżki zawierają niewykorzystane środki z budżetu (w tym rezerwa specjalna), a także dodatkowe wpływy.	
Źródło: Komisja Europejska, IP/06/494	

⁽²⁵⁾ Por. INT/228 w sprawie usług na rynku wewnętrznym, TEN/223 w sprawie przyszłości usług użyteczności publicznej oraz uściślenie w opracowywanej obecnie opinii TEN/253 w sprawie usług socjalnych użyteczności publicznej

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u w sprawie strategicznych wytycznych polityki spójności (2007-2013) DzU C 185 z 8.8.2006

9.3.1 Z powyższych punktów wynika oczywisty wniosek, że część tych środków mogłaby przyspieszyć realizację brakujących ogniw, prawdziwej pięty achillesowej sieci transeuropejskich, tak aby połączyć ze sobą kraje, zlikwidować wąskie gardła, przyspieszyć integrację europejską i przyczynić się do większej intermodalności.

9.3.2 Inna część mogłaby zwiększyć budżet Europejskiego Funduszu Dostosowania do Globalizacji (EFDG). Ten instrument, niedysponujący osobnym budżetem, ma na celu udzielanie pomocy zwalnianym pracownikom — „ofiaram globalizacji”, i uzupełnienie działań z zakresu funduszy strukturalnych. W odróżnieniu od nich — wymagających długich okresów programowania w ramach projektów najczęściej długofalowych — EFDG jest instrumentem krótkoterminowym. Choć Rada go zatwierdziła, zmniejszyła o połowę środki przewidziane początkowo przez Komisję (EFDG opieka na kwotę 500 mln euro).

W tych warunkach trudno wierzyć w skuteczność tego narzędzia, określanego często jako „instrument marketingowy”. Jednocześnie należałoby zrewidować kryteria kwalifikowania do pomocy w ramach tego funduszu poprzez obniżenie wymaganej liczby zwalnianych pracowników (wzorując się na amerykańskim *Trade Adjustment Assistance Programme* z 1962 r., pomyślnie słodawcy zapomnieli, że w przeciwieństwie do Stanów Zjednoczonych, posiadających gospodarkę opartą na wielkich przedsiębiorstwach, gospodarka UE opiera się na MŚP) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Zmiana ta jest tym bardziej istotna, że ściślejsza integracja niektórych części obszaru europejskiego może wzmocnić konkurencję między regionami i spowodować restrukturyzację, a co za tym idzie, likwidację miejsc pracy, co z kolei mogłoby stworzyć u szarego obywatela wrażenie, że Europa jest wrogiem zatrudnienia.

Bruksela, 18 stycznia 2007 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ W Stanach Zjednoczonych 100 największych przedsiębiorstw wytwarza 74 % PKB, w Europie tylko 34 %. W dziale gospodarki handlowej niefinansowej MŚP (do 250 pracowników) stanowią 99,8 % przedsiębiorstw (91,5 % to mikroprzedsiębiorstwa poniżej 9 osób!) i 67,1 % całego zatrudnienia.