

PARLAMENT EUROPEJSKI

2004



2009

Komisja Rozwoju Regionalnego

11.1.2007

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie roli oraz skuteczności polityki spójności w zmniejszaniu dysproporcji rozwojowych w najuboższych regionach UE

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawca: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

Celem polityki spójności UE jest zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej między regionami Unii. Regionom opóźnionym pod względem rozwoju, podlegającym restrukturyzacji lub dotkniętym przez szczególne utrudnienia geograficzne, gospodarcze czy społeczne należy zapewnić pomoc w rozwiązywaniu problemów ich dotyczących i radzeniu sobie z trudnościami. Jak pokazują liczne przykłady wiele wcześniej ubogich regionów w Unii Europejskiej osiągnęło już pomyślny rozwój. Z pomocą funduszy strukturalnych wszystkie cztery kraje zwane wcześniej krajami spójności – Irlandia, Grecja, Portugalia i Hiszpania – odnotowały nadzwyczajny wzrost.

Jednakże różnice w rozwoju regionów są znacznie wyraźniejsze w UE-27 niż w UE-15, co powoduje konieczność podjęcia poważnych działań mających na celu zmniejszenie tych dysproporcji. Pomimo istotnych postępów gospodarczych osiągniętych dotychczas w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r., okazuje się, że opóźnienia w rozwoju występują często ze względu na nieskuteczność administracyjną.

Wzrost gospodarczy wykazuje tendencję do koncentracji wokół niektórych obszarów. Dowody takiej koncentracji są szczególnie widoczne w krajach Europy Środkowo-Wschodniej, gdzie szybko rozwijają się regiony wokół miast stołecznych. Wzrost w obszarach miejskich przy coraz większej konkurencyjności może pod wieloma względami służyć jako katalizator rozwoju w okolicznych społecznościach wiejskich. Niemniej jednak faktem jest, że niektóre regiony nadal wykazują brak wzrostu gospodarczego. Ostatnie dane opublikowane przez Eurostat pokazują ogromną lukę w rozwoju między najbogatszymi a najuboższymi regionami UE, przy czym najuboższe regiony znajdują się głównie w państwach członkowskich w Europie Środkowo-Wschodniej, które w ostatnim czasie przystąpiły do UE.

Tabela 1.

Regionalny PKB na mieszkańca w UE-25, dane z 2003 r.
(wg standardu siły nabywczej, UE-25=100)

Dziesięć regionów o najwyższym PKB			Dziesięć regionów o najniższym PKB		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorság (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabela 2.

Regionalny PKB na mieszkańca w UE-27, dane z 2006 r.
(wg standardu siły nabywczej, UE-25=100)

Region	GDP (in PPS) per capita in % of the EU-25-average (EU-25 = 100)
Inner London (UK)	277.6
Bruxelles-Brussels (BE)	237.6
Luxembourg (LU)	233.9
Hamburg (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Stockholm (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
North Eastern Scotland (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

Regions with the lowest/highest per capita GDPs (in PPS) (EU 25=100)

Niniejszy projekt sprawozdania z inicjatywy własnej ma na celu podkreślenie zasad działania, które państwa członkowskie i UE mogłyby zastosować, aby zwiększyć skuteczność polityki spójności UE w najbiedniejszych regionach Fundusze przeznaczone na rozwój najbiedniejszych regionów są zagwarantowane w perspektywie finansowej 2007-2013. Teraz konieczna jest ich efektywna absorpcja.

Przyspieszenie wzrostu gospodarczego w najuboższych regionach jest niezbędnym warunkiem przy wspieraniu długotrwałego utrzymania wysokiej stopy życiowej w Unii. Konwergencja regionów UE ma zasadnicze znaczenie, jeżeli w najbliższej przyszłości Unia ma być konkurencyjna i silna w skali globalnej. Istnieje ryzyko osłabienia skutków polityk poprzez odkładanie coraz większych kosztów na przyszłość, jeżeli regiony opóźnione w rozwoju nie będą dorównywać pozostałym regionom.

- W polityce spójności UE konieczne jest **określenie szczególnych potrzeb** najbiedniejszych regionów oraz znalezienie odpowiednich mechanizmów pobudzających ich rozwój.

Kwestią zasadniczą jest ustalenie, jakie są główne potrzeby poszczególnego regionu, oraz skoncentrowanie funduszy na odpowiednim poziomie. W przypadku krajów objętych

Funduszem Spójności konieczne jest stworzenie „podstawy” infrastrukturalnej dla innych inwestycji. Konkurencyjność i cel spójności nie stoją we wzajemnej sprzeczności, istotne jest jednak zrozumienie, w których przypadkach efekt dźwigni podwyższa wzrost. Aby osiągnąć pewien poziom konkurencyjności, ubogie regiony muszą posiadać odpowiednio rozwiniętą podstawową infrastrukturę, oraz zasoby ludzkie

- Występowanie **trudności w absorpcji** funduszy w **najuboższych regionach** jest istotnym problemem. Władzom często brakuje umiejętności i doświadczenia lub tzw. wkładu własnego, aby radzić sobie ze skomplikowanymi wymogami polityki spójności, w związku z czym są one niezdolne do aplikowania o środki, do których co do zasady mają prawo.

Jest to pilny problem zwłaszcza dla nowych państw członkowskich i krajów przystępujących.

Tabela 3.

Realna stopa wzrostu PKB

Stopa wzrostu PKB – zmiana procentowa w stosunku do poprzedniego roku
(Dla lat 2006, 2007 i 2008 podano prognozy)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bułgaria	-5,4	3,9	2,3	5,4	4,1	4,9	4,5	5,6	5,5	6,0	6,0	6,2
Rumunia			-1,2	2,1	5,7	5,1	5,2	8,4	4,1	7,2	5,8	5,6
EU-25	2,7	3,0	3,0	3,9	2,0	1,2	1,3	2,3	1,7	2,8	2,4	2,4
EU-15	2,6	2,9	3,0	3,9	1,9	1,1	1,1	2,2	1,5	2,6	2,2	2,3

Jak przedstawiono w Tabeli 3, potencjał wzrostu gospodarczego jest szczególnie znaczny w dwóch krajach, które przystąpiły do UE w 2007 r. – Bułgarii i Rumunii. Pełne wykorzystanie tego potencjału wymaga skutecznego funkcjonowania właściwej administracji. Należy położyć nacisk na zdolność instytucjonalną jako konieczny warunek pomyślnej realizacji programów i projektów wraz z rozwojem zasobów ludzkich. Z doświadczenia pomocy przedakcesyjnej wynika, że różne programy wykazały znaczną liczbę niedociągnięć instytucjonalnych, administracyjnych oraz w zakresie zarządzania po stronie odbiorcy pomocy i niedociągnięć tych nie usunięto jeszcze całkowicie. Jeżeli jednak środki mają zostać prawidłowo zainwestowane i wydatkowane, w najbliższej przyszłości konieczne będzie rozwiązanie tych problemów.

Właściwe zarządzanie funduszami strukturalnymi wymaga **koordynacji na poziomach – politycznym, technicznym i administracyjnym**. Jest to pilny problem w nowych państwach członkowskich, i konieczne jest podjęcie znacznie skuteczniejszych działań. Zasadniczą wagę mają dyskusje na temat zapewnienia spójności między UE, państwami członkowskimi oraz regionami, a w ramach tego konstruktywnego dialogu nie można pominąć żadnej sfery zarządzania.

Polityka spójności nie wiąże się jedynie ze środkami finansowymi, lecz dotyczy również **partnerstwa różnych podmiotów**. Do zwiększenia efektu dźwigni nie wystarczy działanie i współpraca na jednym poziomie, dlatego szczególnie potrzebne są partnerstwa i właściwy przepływ informacji.

- Należy ustalić ramy umożliwiające wzajemne relacje w praktyce oraz stworzyć

system wymiany doświadczeń. Działanie to może również umożliwić ustalenie norm i standardów, które zwiększą zdolności administracyjne w zakresie wprowadzania w życie przepisów.

Kwestią zasadniczą jest większe wykorzystanie **partnerstwa publiczno-prywatnego** w celu ujęcia środków w budżecie i udostępnienia kapitału. Konieczne jest ustalenie zasad wprowadzania w życie partnerstw publiczno-prywatnych i zmniejszenie przeszkód w tym zakresie. W nowych państwach członkowskich brakuje dobrych praktyk. Należy ponadto podkreślić znaczenie **dodatkowych elementów**. Zaangażowanie kapitału prywatnego jest kluczowym aspektem, który pobudza dodatkowe inwestycje. Środki w ramach wsparcia finansowego należy wydawać w sposób przejrzysty, aby zapewnić, że dzięki nim osiągnane są wyznaczone cele.

- Inicjatywy **Jaspers, Jeremie i Jessica** stanowią doskonałe narzędzia pomocy, także dla MSP na poziomie regionalnym, należy jednak podjąć większe wysiłki w ich promowaniu przez państwa członkowskie i Komisję Europejską, aby zapewnić pełne wykorzystanie i skuteczność tych instrumentów zwłaszcza w najuboższych regionach.
- Rozwój gospodarczy jest ściśle związany z **innowacjami**, które ponadto są kluczowym elementem rozwoju regionalnego. Polityka spójności UE musi być ukierunkowana zgodnie ze strategią lizbońską na zwiększenie zdolności innowacyjnych UE, a zatem istotne jest, aby w dążeniu do tego celu nie pomijano najuboższych regionów.

Ważnym jest aktywne wspieranie przedsiębiorczości, co wymaga zaangażowania wszystkich zainteresowanych podmiotów. Przedsiębiorczość powinno się propagować szczególnie wśród kobiet i osób młodych, wchodzących na rynek pracy jak również wśród grup dotkniętych wykluczeniem społecznym. Istotnym czynnikiem we wspieraniu innowacji jest również poprawa jakości przepisów w krajach UE, by przepisy wspierały, a nie blokowały procesów innowacji w istotnych sektorach gospodarki. Pod tym względem bardziej wrażliwe są prawdopodobnie regiony najuboższe.

Liczne przykłady pokazują brak zdolności wykorzystania funduszy w nowych państwach członkowskich. **Konieczna zatem jest poprawa jakości administracji**, aby regiony otrzymujące środki były w stanie wchłonąć i efektywnie wykorzystać pomoc. Istotna jest pomoc techniczna, zwłaszcza w przygotowaniu realizacji nowych projektów. Potrzebna jest wysoka jakość, w wymiarze zewnętrznym w postaci wiedzy specjalistycznej, lecz również w wymiarze wewnętrznym, który obejmuje wiedzę o tym, co jest naprawdę potrzebne, a także prowadzenie odpowiedniej kontroli jakości projektów i wydatkowania środków.

Istnieje również potrzeba aktualnych ocen trwałości już zrealizowanego projektu.

- Można przeznaczyć specjalną kwotę środków na przygotowanie, monitorowanie, ocenę i ekspertów. Takie środki pomocowe – pod warunkiem, że zostaną właściwie spożytkowane – mogą mieć istotne znaczenie zwłaszcza w krajach o bardziej złożonym systemie administracyjnym.

Ważnym jest, aby **środki szybko docierały do regionów kwalifikujących się do ich otrzymania**. Czasami upływa zbyt dużo czasu, zanim środki dotrą do beneficjentów, a ich

właściwa dystrybucja stanowi wyzwanie dla wszystkich stron.

Trudno jest uniknąć złożoności systemu wykorzystania funduszy strukturalnych, na który mają wpływ trzy różne poziomy właściwych uregulowań: przepisy wspólnotowe, ramy krajowe oraz praktyki na poziomie regionalnym. Na wszystkich trzech poziomach wyzwaniem jest zatem **uproszczenie procedur** w celu uniknięcia kolejnych interpretacji oraz w celu ułatwienia i przyspieszenia wykonania programów.

Konieczna jest synergia między politykami, zarówno europejskimi, jak i krajowymi. Polityki te powinny się uzupełniać, a nie być ze sobą sprzeczne. Terytorialna koncentracja korzyści innych polityk europejskich w poszczególnych krajach i regionach może na przykład osłabić wpływ polityk rozwoju. Rozwój regionalny musi mieć również wymiar społeczny oraz środowiskowy.

- Wpływ ewentualnych zakłóceń występujących pomiędzy politykami powinien zostać uwzględniony i poddany analizie podczas śródkresowego przeglądu budżetu Wspólnoty w 2009 r. oraz w 4. sprawozdaniu w sprawie spójności gospodarczej i społecznej.

Dla wzmocnienia spójności i skutecznego rozwoju najbiedniejszych regionów konieczne jest **zmobilizowanie wszystkich zainteresowanych stron**, włączenie i pełne uczestnictwo wszystkich podmiotów.

Konieczna jest walka z bezrobociem, z którym borykają się w szczególności najbiedniejsze regiony. Szczególnie niepokojące jest bezrobocie długotrwałe w niektórych grupach społecznych. **Aby osiągnąć spójność społeczną należy dążyć do jak najlepszej integracji osób niepełnosprawnych**, co jest koniecznym warunkiem osiągnięcia odpowiedniej stopy życiowej w Unii całości społeczeństwa. Ponadto elementem spójności w UE jest także **równość szans mężczyzn i kobiet na rynku pracy**. Obecnie nadal utrzymują się różnice w poziomie płac mężczyzn i kobiet, co utrudnia rozwój gospodarki. Wyzulenie na różnice w sytuacji kobiet i mężczyzn zwiększy skuteczność wdrażania polityki spójności, pracodawcy i pracownicy na wszystkich szczeblach powinni być tego świadomi i w tym zakresie należy podjąć odpowiednie działania.

- Należy informować o sposobach i konieczności stosowania podejścia opartego na równości szans mężczyzn i kobiet przy realizacji i ocenie programów i projektów, z lepszym wykorzystaniem dotychczasowych badań i analiz. Wdrożenie w praktyce tych kwestii jest możliwe, np. poprzez zapewnienie budżetowania pod kątem płci (na przykład sprawdzanie, czy budżet jest odpowiedni dla realizacji działań na rzecz równości szans) uświadomienie partnerom społecznym i odpowiednim podmiotom aspektów związanych z problematyką płci oraz zapewnienie dostępności specjalistycznej wiedzy na ten temat. Inteligentne podejście do zagadnień płci w życiu społecznym i gospodarczym, przy jednoczesnym unikaniu stereotypów dotyczących ról mężczyzn i kobiet w społeczeństwie, ma istotne znaczenie dla osiągnięcia skuteczności polityki spójności.

Zrównoważone i uzależnione od charakterystycznych cech i problemów regionu podejście do rozwoju w najbiedniejszych regionach ma zasadnicze znaczenie, jeżeli europejskie polityki ukierunkowane na zmniejszanie dysproporcji rozwojowych mają stać się rzeczywiście trwałymi strategiami rozwoju i spójności w UE.