



Kraje kandydackie a polityka strukturalna Unii Europejskiej

Zofia Sujkowska, University of Public Administration in Bialystok, Poland, azsujk@wp.pl
Artur Życki, Instytut Nauk Politycznych Uniwersytet Jana Kochanowskiego, azujk@wp.pl

SUJKOWSKA, Zofia - ŻYCKI, Artur. The candidate countries and the EU Structural Policy. Individual and Society, 2004, Vol. 7, No. 4.

The objective of this Communication is to assess how acceding countries are meeting these commitments and to assess the state of play of preparations of the acceding countries in view of the management of the Structural and Cohesion Funds. For this purpose, it highlights the progress made by the acceding countries as well as the outstanding issues, which still need to be tackled. In addition, it provides advice on the necessary steps to be taken to ensure that each country is able to establish a system for the sound and efficient implementation of the Funds. The assessment on the preparations for structural funds management and control systems in the report is based principally on the information provided by the acceding countries following detailed questionnaires sent out by the Commission. The Economy integration which had started after II World War became one of the biggest phenomenon at the end of XX century and at the beginning of XXI. This process creates the new image of an old continent and will be also responsible for it in the future. Politicians and economists think that such Europe will be able to compete with the United States or Asian countries, and also will play the most important part in creating the new culture and civilization in the world.

Structural Funds. Cohesion Funds. Structural Policy. European Union.

Raport spójności z 1999 r., w którym po raz pierwszy zawarto ocenę krajów kandydujących do Unii, pozytywnie przedstawił zmiany jakie się w nich dokonały.¹ Zarazem jednak, wskazano na skalę dysproporcji w rozwoju gospodarczym i społecznym pomiędzy państwami członkowskimi, a krajami stowarzyszonymi ze Wspólnotą. Szczególne zaniepokojenie Komisji Europejskiej budził fakt, że w roku 1997 PKB na mieszkańca w dziesięciu krajach kandydackich sięgał zaledwie 40% wielkości średniej unijnej. Rzeczywiste rozpiętości w poszczególnych krajach i regionach okazały się jednak o wiele większe, bo wynoszące od 25% do 67% średniej w UE. W relatywnie najkorzystniejszej sytuacji znajdują się duże ośrodki miejskie i niektóre zachodnie regiony państw graniczących z Unią Europejską. Największe trudności przeżywają obszary, gdzie skoncentrowane są tradycyjne gałęzie przemysłu i tereny rolnicze, na których dominowały gospodarstwa państwowe. Po roku 1990 zanotowano tam szybki wzrost poziomu bezrobocia, jako konsekwencję transformacji ustrojowej.

Z obliczeń Eurostatu² /dane z 1999 roku/ dotyczących poziomu PKB na mieszkańca dla regionów NUTS II Unii Europejskiej i krajów kandydujących wynika, że poziom rozwoju najsilniejszego gospodarczo w Polsce województwa mazowieckiego /którego PKB na mieszkańca wówczas wynosiło 55% średniej UE/, odpowiada w przybliżeniu poziomowi najbiedniejszych regionów Grecji - Ipeiros (51,3%) i Dytiki Ellada (53%); Hiszpanii - Extremadura (51,8%) i Portugalii - Acores (52,8%). Spośród krajów kandydackich jedynie regiony: Pragi, Bratysławy i Budapesztu były w roku 1999 obszarami, w których poziom PKB na mieszkańca przekroczył 75% średniej unijnej.³

Podstawowym problemem krajów kandydackich jest wiążąca się z olbrzymimi nakładami finansowymi konieczność modernizacji i rozbudowy infrastruktury transportowej oraz poprawa stanu środowiska. Kraje te muszą także, obok rozwiązywania napiętych problemów strukturalnych, opracować i wdrożyć nowoczesne programy rozwoju regionalnego. Wymaga to stworzenia podstaw prawnych, instytucjonalnych oraz zapewnienia środków budżetowych dla prowadzenia tej polityki zgodnie ze standardami europejskimi. Szczególnie rażące były i są nadal – wśród administracji terenowej krajów kandydackich – braki w umiejętnościach programowania rozwoju regionalnego, w tym przygotowywania strategii rozwoju własnego regionu i skoordynowania regionalnych aspektów z poszczególnymi politykami sektorowymi.⁴ Warto przy tym zauważyć, że dobrze przygotowane dokumenty stanowią dopiero punkt wyjściowy do realizacji programów strukturalnych i same w sobie nie gwarantują efektywnego wykorzystania unijnych środków.

Z tymi problemami nierozzerwalnie związana jest stosowana we Wspólnocie zasada spójności społeczno-ekonomicznej. Potrzeba kontynuowania tej polityki przez Unię Europejską na ogół nie jest kwestionowana. Argumentem na jej rzecz są pozostające nadal znaczne zróżnicowania regionalne. Unia walutowa i gospodarcza jest korzystniejsza dla obszarów centralnych i silnych gospodarczo, dlatego środki z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności pozwalają na chociażby częściowe zrekomensowanie konsekwencji pogłębiania integracji obszarom peryferyjnym i słabym. Równocześnie podkreślić należy, iż znaczna część środków, szacowana na 24-28%, alokowanych z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w różnej postaci wraca z czasem do regionów najbogatszych.

Polityka spójności jest także instrumentem realizacji europejskiego modelu społeczeństwa i dlatego nie można ograniczać jej analizy tylko i wyłącznie do wąsko definiowanej efektywności ekonomicznej. Efekty pośrednie tej polityki są równie ważne, gdyż dobrobyt obywateli jest jednym z podstawowych, zapisanych w Traktacie Rzymskim, dalekosiężnych celów Wspólnoty, determinującym sens jej istnienia.

Polityka strukturalna Unii Europejskiej, tak ściśle związana z ekonomicznym wymiarem integracji, budzi nie tylko duże zainteresowanie i nadzieje krajów kandydackich, ale wywołuje także duże emocje wśród aktualnych członków. Wyczuwa się rosnące obawy wśród krajów Piętnastki, co do dalszego funkcjonowania obecnego modelu polityki strukturalnej. Rządy i społeczeństwa państw Unii – szczególnie główni udziałowcy /płatnicy/ brukselskiego budżetu – borykający się dziś z recesją we własnych krajach, coraz mniej chętnie godzą się na finansowanie poprzez politykę strukturalną potrzeb przyszłych krajów członkowskich. Poważnym dylematem są obowiązujące obecnie kryteria zaliczania poszczególnych obszarów Wspólnoty do Celu 1, bowiem PKB na mieszkańca w wielu biednych regionach aktualnych państw członkowskich jest zbliżony do 75% rozszerzonej Unii Europejskiej. Jednakże obszary te w większości przekraczają ten pułap, przez co przy dzisiejszym literalnym stosowaniu przepisów pozbawione byłyby wsparcia. W świetle tych rozwiązań, nowe państwa członkowskie otrzymałyby dofinansowanie, niejako ich kosztem.

Podział środków z funduszy strukturalnych pomiędzy stare i nowe państwa członkowskie jest zasadniczo różny. Na ogólną ich wartość 195 mld euro /w cenach z 1999 roku/ na okres 2000-2006 dla państw Piętnastki przewidziano ponad 182 mld euro, tj. 93,5%. Natomiast nowe kraje Wspólnoty otrzymają ok. 13 mld euro.⁵ Tę dysproporcję można jeszcze zrozumieć. Z jednej strony, dla nowych członków Unii znacznie krótszy jest okres ubiegania się o środki unijne, ponieważ mogą o nie występować dopiero po wstąpieniu do Wspólnot, z drugiej zaś faktyczna możliwość ich wykorzystania w pierwszych latach po akcesji może nastroczać im znacznych trudności. Nie do zaakceptowania jest natomiast próba przygotowania budżetu dla polityki spójności na lata 2007-2013 bez równoprawnego udziału nowych członków Wspólnoty, co wynika z proponowanego kalendarza działań.

Debatę nad ostatecznym kształtem polityki strukturalnej po 2006 roku zapoczątkowało, w maju 2002 roku w Brukseli, seminarium na temat priorytetów w przyszłej polityce regionalnej. Zaprezentowano na nim materiały robocze jako propozycje do dyskusji nad trzema grupami tematycznymi:

1. Regiony o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego;
2. Regiony przechodzące zmiany strukturalne i znajdujące się w szczególnie trudnym położeniu;
3. Poziom integracji pomiędzy regionami i obszary współpracy tematycznej.⁶

Dyskusja ta będzie miała wpływ nie tylko na poziom dotacji w ramach polityki strukturalnej i zastosowania innych form unijnej pomocy, lecz także na działania operacyjne, w tym kalendarz dochodzenia do budżetu polityki spójności na lata 2007-2013. Zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej, przewiduje się przedstawienie założeń do wspomnianego budżetu już w listopadzie 2003. To przyspieszenie prac spowodowane jest wyborami do Parlamentu Europejskiego w 2004 roku, co oznacza

także nowy skład Komisji Europejskiej. Taki harmonogram prac jest równoznaczny z tym, iż podstawowe wytyczne do budżetu będą proponowane przez aktualne kraje członkowskie i Komisję Europejską w dotychczasowym składzie. W tym wariancie, propozycja budżetu pojawi się zanim nastąpi najbliższe rozszerzenie Unii Europejskiej. Wprawdzie ostateczny jej kształt zostanie zaakceptowany wiosną 2006 na jednym ze szczytów Unii Europejskiej i będzie mógł zostać zmodyfikowany przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej, ale w praktyce, przy obecnych procedurach i przyjętych rozwiązaniach zwyczajowych, zmiany mogą być tylko niewielkie. Inaczej mówiąc, przedłożona propozycja jest próbą tworzenia faktów dokonanych, przygotowania budżetu spójności na lata 2007-2013, przez kraje Piętnastki, również dla państw Dziesiątki, bez udziału tych ostatnich.

Ta rozbieżność interesów starych i nowych członków Unii przejawia się także w tym, iż w aktualnych krajach członkowskich oczekiwana jest stabilizacja poziomu nakładów przeznaczanych na politykę spójności, a ewentualny wzrost wydatków - według krajów Piętnastki - powinien być zbliżony do tempa wzrostu Produktu Krajowego Brutto Wspólnoty.

Rozszerzenie Unii Europejskiej o kraje Europy Środkowo-Wschodniej sprawi, że rozpiętość w poziomie PKB na mieszkańca w ramach obszarów Celu 1 wyniesie od 20% do 75% średniej unijnej. Różnice w całokształcie rozwoju cywilizacyjnego i różna skala problemów jakie dotyczą starych i nowych państw członkowskich dobrze obrazuje rozdział środków budżetowych na poszczególne cele polityki strukturalnej /tabela nr 2/. Część środków „brakujących” do 100 % przeznaczona jest na inicjatywy wspólnotowe oraz na finansowanie pomocy technicznej i działań innowacyjnych.

Tabela nr 2. Rozdział środków budżetowych w latach 2000-2006 na poszczególne cele polityki strukturalnej starych i nowych państw członkowskich Wspólnoty

Nr celu	Państwa Piętnastki	Kraje kandydackie
Cel nr 1	135,90 mld euro, tj. 69,7%	13,23 mld euro, tj. 93,49%
Cel nr 2	22,50 mld euro, tj. 11,5%	0,12 mld euro, tj. 0,86%
Cel nr 3	24,05 mld euro, tj. 12,35%	0,11 mld euro, tj. 0,79%

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Rozporządzenia Rady Unii Europejskiej (1260/1999/WE) i projektu Traktatu Akcesyjnego /Traktatu o przystąpieniu Republiki Czeskiej, Estonii, Cypru, Łotwy, Litwy, Węgier, Malty, Polski, Słowenii i Słowacji do Unii Europejskiej/, Bruksela, 31 stycznia 2003 r.

Różnice w poziomie rozwoju istnieją nie tylko pomiędzy starymi, a nowymi członkami Wspólnoty. Rozpiętości widoczne są także w obrębie dziesięciu państw kandydujących do Unii i przygotowujących się do akcesji 1 maja 2004 r. Ten stan rzeczy odzwierciedlają zapisy Traktatu Akcesyjnego, w którym skala wspólnotowego wsparcia na poszczególne cele dla poszczególnych krajów jest zróżnicowana. Na podstawie zidentyfikowanych wcześniej obszarów koniecznej interwencji dla tych nowoprzyjętych państw postanowiono wyasygnować adekwatne środki. Poziom przyszłego strukturalnego wsparcia dla poszczególnych krajów-beneficjentów z przeznaczeniem na poszczególne cele ilustrują poniższe tabele.

Tabela nr 3. Podział środków z funduszy strukturalnych na **Cel nr 1** dla nowoprzyjętych państw członkowskich w milionach euro (według cen z 1999 r.)

Państwa Członkowskie	Wysokość przydzielonych środków
	Regiony spełniające kryteria Celu 1
Republika Czeska	1 286,4
Estonia	328,6
Cypr	—
Łotwa	554,2
Litwa	792,1
Węgry	1 765,4
Malta	55,9
Polska	7 320,7
Słowenia	210,1

Słowacja	920,9
Suma	13 234,3

Źródło: Traktat Akcesyjny, Załącznik II (dot. Art. 20 Aktu Przystąpienia), 15. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych (AA 22/03), s. 17.

Tabela nr 4. Przybliżony podział środków z funduszy strukturalnych przydzielonych na **Cel nr 2**, pomiędzy nowopryjęte państwa członkowskie, od dnia przystąpienia do 2006 r. w milionach euro (według cen z 1999 r.)

Państwa Członkowskie	Środki
Republika Czeska	63,3
Estonia	—
Cypr	24,9
Łotwa	—
Litwa	—
Węgry	—
Malta	—
Polska	—
Słowenia	—
Słowacja	33,0
Suma	121,2

Źródło: Traktat Akcesyjny, Załącznik II (AA 22/03), op. cit., s. 23.

Tabela nr 5. Podział środków z funduszy strukturalnych na **Cel nr 3** dla nowopryjętych państw członkowskich w milionach euro (według cen z 1999 r.)

Państwa Członkowskie	Środki
Republika Czeska	52,2
Estonia	—
Cypr	19,5
Łotwa	—
Litwa	—
Węgry	—
Malta	—
Polska	—
Słowenia	—
Słowacja	39,9
Suma	111,6

Źródło: Traktat Akcesyjny, Załącznik II (AA 22/03), op. cit., s. 26.

Tabela nr 6. Podział środków na inicjatywę wspólnotową EQUAL dla nowopryjętych państw członkowskich w milionach euro (według cen z 1999 r.)

Państwo Członkowskie	Środki
Republika Czeska	28,4
Estonia	3,6

Cypr	1,6
Łotwa	7,1
Litwa	10,5
Węgry	26,8
Malta	1,1
Polska	118,5
Słowenia	5,7
Słowacja	19,7
Suma	223,0

Źródło: Traktat Akcesyjny, Załącznik II (AA 22/03), s. 28.

Tabela nr 7. Podział środków na na inicjatywę wspólnotową Interreg dla nowoprzyjętych państw członkowskich w okresie od dnia przystąpienia do 2006 r., w milionach euro (według cen z 1999 r.)

Państwo Członkowskie	Środki
Republika Czeska	60,9
Estonia	9,4
Cypr	3,8
Łotwa	13,5
Litwa	19,9
Węgry	60,9
Malta	2,1
Polska	196,1
Słowenia	21,0
Słowacja	36,8
Suma	424,4

Źródło: Traktat Akcesyjny, Załącznik II (AA 22/03), s. 30.

Nie budzi zasadniczej wątpliwości potrzeba skoncentrowania środków funduszy strukturalnych w nowych krajach członkowskich na obszarach Celu 1. Znacznie bardziej złożona jest sytuacja w przypadku biedniejszych regionów państw Piętnastki, aktualnych beneficjentów funduszy strukturalnych. Dotychczas sądzono, że w roku 2005-2006 PKB na mieszkańca w tych regionach przekroczy 75%, obniżonej po akcesji, średniej Unii Europejskiej. Jednakże, niekorzystna koniunktura gospodarcza może spowodować, że te optymistyczne prognozy będą musiały zostać skorygowane. Najprawdopodobniej wiele z tych obszarów pozostanie nadal beneficjentami funduszy strukturalnych.

W związku z tak znaczącym poszerzeniem Wspólnoty o biedniejsze kraje Europy Środkowej i Wschodniej będzie musiała zostać zreformowana polityka spójności w Unii Europejskiej. Komisja Europejska przyjmując jako bezwzględny priorytet nakierowanie tej polityki na wyrównywanie dysproporcji w regionach rozważa cztery warianty rozwiązania tego problemu:

1. Kontynuacja obecnej polityki strukturalnej UE, tj. utrzymanie progu 75% unijnego PKB jako progu uprawniającego do uzyskania wsparcia z funduszy strukturalnych. W tym przypadku istnieje niebezpieczeństwo wyeliminowania znacznej liczby regionów obecnych państw członkowskich dotychczas zakwalifikowanych jako obszary Celu 1.
2. Utrzymanie progu 75% unijnego PKB, obliczanego jako średnia dla wszystkich państw po rozszerzeniu, jednakże z równoczesnym przyznaniem pomocy przejściowej regionom tracącym prawo do wsparcia. Rozwiązanie tego typu zostało zastosowane już w obecnym okresie programowania, obejmującym lata 2000-2006.
3. Podniesienie poziomu wskaźnika kwalifikującego regiony do obszarów Celu 1 powyżej 75% tak, aby obszary, które przekroczą do końca 2006 roku poziom 75% pozostały beneficjentami pomocy.

-
4. Ustalenie dwu różnych poziomów kwalifikacyjnych do obszarów Celu 1, jednego dla obecnej Unii Europejskiej, drugiego dla krajów kandydackich. Oznaczałoby to stosowanie dwu różnych polityk w odniesieniu do regionów o niskim poziomie rozwoju, z różną podstawą naliczania średniej kwalifikującej obszary do objęcia Celem 1. W tym wariantie biedniejsze regiony z Europy Środkowo-Wschodniej mogą zostać pominięte, a bogatsze regiony aktualnej Piętnastki zaliczone do obszarów Celu 1.

Procedury uruchamiania środków funduszy strukturalnych cechuje bardzo wysoki poziom złożoności. Dotyczy to z jednej strony przygotowania dokumentów planistycznych, z drugiej zaś sposobu uruchamiania programów, a wreszcie wymogów unijnych związanych z monitoringiem i oceną. Kraje i regiony członkowskie od lat postulują uproszczenie tych procedur, bowiem są one tak bardzo zbiurokratyzowane, czasochłonne, pracochłonne i kapitałochłonne, że znacząco obniżają możliwości sprawnego uruchomienia środków europejskich oraz efektywnego ich wykorzystania. Propozycją, jaka pojawia się coraz częściej, jest postulat ograniczenia liczby funduszy strukturalnych tylko do jednego.

Inna propozycja dotyczy maksymalnego uproszczenia procedur. Wspomniana ich złożoność wynika z dążenia Komisji Europejskiej do pełnej kontroli nad środkami uzyskanymi od podatników europejskich, które są zbierane i wydatkowane w różnych krajach Wspólnoty. Pozytywną tendencją w zarządzaniu funduszami jest powolna ich decentralizacja. Ma ona służyć realizacji zasady subsydiarności rozumianej jednakże bardziej wąsko – jako przesunięcie odpowiedzialności za fundusze strukturalne z Komisji Europejskiej do państw członkowskich.

Dezyderat uproszczenia procedur, służący większemu wykorzystaniu środków europejskich znalazł odzwierciedlenie w wysuniętej w 2002 r. propozycji, aby 1/3 alokacji w nowych państwach członkowskich odbywała się w ramach Funduszu Spójności, a 2/3 w ramach funduszy strukturalnych. Byłaby to znacznie większa alokacja w ramach Funduszu Spójności, niż w dotychczasowych państwach objętych tym funduszem. Zmiana ta jest korzystna dla nowych państw członkowskich, bowiem procedury uruchamiania środków z Funduszu Spójności są znacznie prostsze niż z funduszy strukturalnych. Zaniedbania mające miejsce w krajach Europy Środkowo-Wschodniej w zakresie infrastruktury transportowej i ochrony środowiska uzasadniają wprowadzenie tej zmiany i utrzymanie jej, w nowych państwach członkowskich, także po roku 2006.

We Wspólnocie, szczególnie w jej bogatszych krajach, wskazuje się coraz częściej na potrzebę „renacjonalizacji” polityki regionalnej. Zmiana taka oznacza, iż odpowiedzialność za biedne i zaniebane regiony Unii stałaby się wyłączną gestią państwa członkowskiego. Zakres merytoryczny, rzeczowy i finansowy oddziaływania funduszy europejskich zostałby w takim wariantie znacznie ograniczony. Zwolennicy tej tezy wskazują na koszty obsługi środków europejskich. Ze zrozumiałych względów biedne regiony także aktualnych państw członkowskich nie są rzecznikami takiego rozwiązania, gdyż uważają, że środki Unii Europejskiej są dużo „pewniejsze” niż oczekiwanie na ewentualne inicjatywy własnego ministra finansów.

Na potrzebę zmian w polityce regionalnej wskazują także dotychczasowe doświadczenia przy uruchamianiu funduszy strukturalnych w krajach Wspólnoty. Daje się zauważyć silna tendencja do centralizacji przy ich wdrażaniu właśnie na poziomie krajowym. Znajduje to wprawdzie formalne uzasadnienie w odpowiedzialności rządów za środki europejskie, jednak z drugiej strony wywołuje lawinę krytyki ze strony regionów. Ich przedstawiciele wskazują na potrzebę kreowania rzeczywistego partnerstwa w realizacji polityki strukturalnej pomiędzy trzema równoprawnymi podmiotami: Komisją Europejską, rządem kraju-beneficjenta i władzami regionu.

Istotnym problemem cały czas występującym w krajach Piętnastki, który będzie narastał po rozszerzeniu Wspólnoty jest spójność przestrzenna Europy. Pomimo znaczących środków, zarówno z brukselskiej kasy, jak i z samych zainteresowanych państw członkowskich istnieje w dalszym ciągu wiele regionów bardzo źle skomunikowanych z resztą Wspólnoty. Oznacza to, że obywatele tych obszarów nie mogą w pełni korzystać z możliwości, jakie daje nowoczesna gospodarka rynkowa. Także lokalne podmioty gospodarcze w tych ośrodkach cechują wyższe koszty funkcjonowania, co zniechęca kapitał do inwestowania, bowiem bariery komunikacyjne utrudniają pełne wykorzystanie możliwości rynkowych. Rozszerzenie Unii Europejskiej może oznaczać pogłębienie tego problemu. Aby zjawisko to nie nawarstwiało się po przystąpieniu nowych państw członkowskich, niezbędne jest dokonanie na ich obszarze znaczących nakładów inwestycyjnych dla przełamania istniejących barier komunikacyjnych.

Innym zagadnieniem, mającym coraz większy wpływ na konkurencyjność gospodarek państw i regionów, są działania na rzecz utworzenia i rozwoju społeczeństwa informacyjnego. Na szczycie Rady Europejskiej

w Lizbonie 23-24 marca 2000 r. przedstawiono znaczenie podjęcia niezbędnych działań w tym zakresie. Zawarto je w dokumencie „E-Europa - społeczeństwo Informacyjne dla wszystkich” (*E-Europe - an information society for all*).⁷ Zgodnie z jego duchem działania dotyczące społeczeństwa informacyjnego muszą zostać wkomponowane w **Podstawy Wsparcia Wspólnoty**. Powinny one umożliwić wszechstronne wykorzystanie usług społeczeństwa informacyjnego dla: rozwoju małych i średnich przedsiębiorstw, rozwoju wsi, ochrony zdrowia, kształcenia, zwiększenia dostępności do dóbr kultury, transportu, ochrony środowiska, zwiększenia bezpieczeństwa obywateli i ochrony porządku publicznego.⁸

Unia Europejska programuje swoje działania w horyzoncie wieloletnim. Ostatni okres programowania dotyczył lat 2000-2006, kolejny będzie obejmował lata 2007-2013. Środki europejskie w ramach polityki strukturalnej przeznaczane są od kilkunastu już lat głównie dla obszarów o niskim poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego (Cel 1) oraz w znacznie mniejszej skali dla obszarów wymagających restrukturyzacji regionalnej (Cel 2). Przyjęty budżet na lata 2000-2006 /na szczycie Unii Europejskiej w Berlinie/ przewiduje dalsze ograniczenia środków przeznaczanych na Wspólną Politykę Rolną (Common Agriculture Policy) oraz ich zwiększenie na politykę strukturalną. W związku z tymi zmianami wydatki na politykę strukturalną będą stanowiły około 37% budżetu Wspólnoty. Dodatkowo, w ramach Tytułu Rolnictwo, przewiduje się wydatkowanie kolejnych 5% budżetu na wspieranie rozwoju terenów wiejskich. W sumie więc nakłady na wspieranie rozwoju regionalnego i terenów wiejskich będą stanowiły w latach 2000-2006 około 42% wydatków budżetowych Unii Europejskiej.⁹

Po ostatnim rozszerzeniu Wspólnoty na liście beneficjentów programów przedakcesyjnych pozostaną jedynie dwa kraje - Bułgaria i Rumunia. Powinny one znaleźć się w Unii w kolejnym okresie akcesyjnym. Ponadto Chorwacja jest uważana za kraj mogący bez większych trudności dołączyć do dwóch wymienionych państw. Ta nowa ewentualna akcesja w kolejnym okresie programowania nie powinna już przysporzyć większych problemów budżetowych dla rozszerzonej Wspólnoty.

Znacznie bardziej skomplikowana jest sytuacja Turcji. Z jednej strony kraj ten, zgodnie z ustaleniami szczytu w Helsinkach, podejmuje negocjacje akcesyjne mające doprowadzić Turcję do członkostwa w Unii Europejskiej. Z drugiej jednak wielkość Turcji (65 milionów mieszkańców) oznacza, że zastosowanie wobec niej w pełnej skali instrumentów przedakcesyjnych Unii Europejskiej może być nierealne. Ponadto, Ankara cały czas nie zrealizowała kryteriów politycznych, głównie odnoszących się do praw mniejszości.

Na tym tle, warto zwrócić uwagę na bardzo niekorzystną sytuację Ukrainy, która nie jest brana pod uwagę jako kraj kandydacki w kolejnym okresie programowania. Jest to bardzo zły prognostyk także dla Polski oznacza bowiem, że wschodnia granica naszego kraju będzie przez kilka najbliższych dekad zewnętrzną granicą Unii Europejskiej. Może to wyhamować nasze kontakty z Ukrainą i w pewnych sytuacjach zmusić Polskę do znaczącego finansowania tej nowej wschodniej granicy Unii.

W dniu 30 stycznia 2002 roku Komisja Europejska w komunikacie „Jednolite ramy finansowe w zakresie negocjacji akcesyjnych na lata 2004-2006”¹⁰ przedstawiła modyfikację propozycji finansowej Rady Europejskiej z Berlina, uwzględniając fakt, że Unia Europejska rozszerzy się o dziesięć, a nie jak pierwotnie planowano o sześć państw. W związku z tym, okres programowania polityki strukturalnej w ich przypadku ulegnie skróceniu do 3 lat, czyli obejmie lata 2004-2006. W dokumencie Komisji, budżet polityki strukturalnej został dodatkowo ograniczony w porównaniu z pierwotnymi zamierzeniami, bowiem wydzielono z niego środki na płatności bezpośrednie w rolnictwie, których nie przewidziano w ustaleniach szczytu w Berlinie.

Kolejne zmniejszenie środków z funduszy europejskich nastąpiło podczas posiedzenia Rady Europejskiej w październiku 2002 r.¹¹ Wówczas to szefowie państw Piętnastki zdecydowali o zmniejszeniu, w porównaniu z propozycją Komisji Europejskiej, alokacji z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności dla 10 państw kandydujących w latach 2004 - 2006, z 25,6 mld euro do 23 mld euro. Tym samym, kwota wsparcia dla Polski została zmniejszona z 13,8 mld euro do 12,4 mld euro. Ta decyzja stała się oficjalnym stanowiskiem negocjacyjnym Unii Europejskiej.¹²

Jednocześnie Rada Europejska w Brukseli tylko marginalnie odniosła się do kwestii dostosowań instytucjonalnych krajów kandydujących w obszarze polityki regionalnej. Nie podjęto także w sposób kompleksowy zagadnienia monitorowania tego procesu przez instytucje UE w okresie od zakończenia negocjacji do czasu akcesji. Pewne propozycje w tym zakresie przedstawiła Komisja Europejska wcześniej w tzw. Dokumencie Strategicznym z 9 października 2002 r. Zapowiadał on regularne przedstawianie Radzie Unii Europejskiej informacji nt. postępów kandydatów we wdrażaniu zobowiązań negocjacyjnych (Monitoring Reports). Na czerwiec 2003 roku Komisja zapowiedziała przedstawienie specjalnego raportu odnośnie przygotowań krajów kandydujących do programowania przyszłych funduszy strukturalnych.

Wraz ze zmieniającą się sytuacją gospodarczą i społeczną w krajach Wspólnoty w polityce strukturalnej Unii Europejskiej dokonywane są także zmiany programowe. Na podstawie analizy dotychczasowych efektów pomocy strukturalnej oraz tendencji rozwojowych w gospodarce światowej stwierdzono, że najkorzystniejszym oddziaływaniem generującym trwały rozwój regionów jest zewnętrzne wspieranie ich wewnętrznych czynników rozwojowych.[13](#)

Dla prawidłowej analizy potencjalnych efektów wykorzystania środków europejskich w państwach kandydackich istotne jest odniesienie się do doświadczeń krajów członkowskich Unii Europejskiej. Ze względu na skalę wsparcia najbardziej adekwatne są doświadczenia Hiszpanii, która w latach 1994-1999 z funduszy europejskich otrzymała ponad 34 mld euro. Grecja i Portugalia otrzymały po około 15 mld euro. Ze względu na zasięg wsparcia, najbardziej znamienne są doświadczenia krajów w całości objętych Celem 1, a więc Grecji, Irlandii i Portugalii. Wspomniane kraje przyjęły w latach 1994-1999 odmienne strategie rozwoju. Irlandia za priorytetowe uznała działania związane z doskonaleniem potencjału ludzkiego. Stanowi ona przykład prawidłowego wykorzystania środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Portugalia poprzez wspieranie rozwoju infrastruktury transportowej, w tym przede wszystkim transeuropejskich sieci komunikacyjnych wydatnie poprawiła swoją spójność przestrzenną. Wydatkowanie środków europejskich przez Grecję budzi najwięcej kontrowersji. Brukselskie fundusze nie przyczyniły się w stopniu zakładanym do pobudzenia trwałego wzrostu, a w znacznej części zostały niewłaściwie spożytkowane przez nieprzygotowaną i skorumpowaną administrację publiczną.[14](#)

Raporty spójności /Cohesion Reports/ z 1999 i 2001 r. dokumentują powolny proces zmniejszania się zróżnicowań regionalnych w państwach Unii Europejskiej. W ostatnich latach zanotowano tam wzrost spójności ekonomicznej, lecz w przypadku spójności społecznej – pomimo wydatkowania znacznych środków na ograniczenie poziomu bezrobocia – brak jest poważniejszych osiągnięć. Znalazienie skutecznej metody na kompleksowe rozwiązanie tego problemu w skali całej Wspólnoty jest największym wyzwaniem stojącym przed Unią. Tym bardziej, iż z szacunków demograficznych wynika, że po rozszerzeniu Wspólnoty o 10 krajów kandydackich ludność zamieszkała w obszarach objętych Celem 1, będzie wynosić 116 milionów, co stanowi 25% ludności rozszerzonej Europy.[15](#)

Negocjując udział nowoprzyjętych państw członkowskich w polityce strukturalnej Unii Europejskiej środki na ich rzecz z Funduszu Spójności w Traktacie Akcesyjnym wstępnie rozdysponowano. Przyjęto przy tym nie sztywne kryteria ilościowe, lecz procentową zasadę /od - do/ udziału poszczególnych krajów w partycypowaniu w środkach z Funduszu Spójności. Tak więc, od dnia przystąpienia do Wspólnot do dnia 31 grudnia 2006 r. wszystkie państwa Dziesiątki /Republika Czeska, Estonia, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta, Polska, Słowenia i Słowacja/ będą objęte pomocą z tego europejskiego funduszu.

Ich podział planowany jest w następujący sposób:

- Republika Czeska: 9,76% do 12,28% całości
- Estonia: 2,88% do 4,39% całości
- Cypr: 0,43% do 0,84% całości
- Łotwa: 5,07% do 7,08% całości
- Litwa: 6,15% do 8,17% całości
- Węgry: 11,58% do 14,61% całości
- Malta: 0,16% do 0,36% całości
- Polska: 45,65% do 52,72% całości
- Słowenia: 1,72% do 2,73% całości
- Słowacja: 5,71% do 7,72% całości[16](#)

Komisja Europejska na jesień 2003 r. ma przygotować projekt reformy polityki strukturalnej. Będzie on uwzględniał horyzontalne priorytety zawarte w drugim raporcie kohezyjnym (Second Progress Report on Economic and Social Cohesion).[17](#) Niezależnie od wprowadzanych zmian polityka strukturalna Wspólnot będzie miała fundamentalne znaczenie dla rozwoju i modernizacji nowoprzyjętych państw. Z czasem, kraje te nie tylko nabędą umiejętności korzystania z unijnych środków, lecz także będą miały coraz większy wpływ na reguły decydujące o formach przyznawania unijnego wsparcia. Doświadczenie z wcześniejszych akcesji wskazuje, że żaden z nowoprzyjętych krajów nie stracił stając się uczestnikiem procesu integracji europejskiej. Dyskusja nie dotyczy kwestii czy państwa Dziesiątki i ich społeczeństwa skorzystają na wstąpieniu do Unii Europejskiej, ale jak szybko to nastąpi.

Kraje kandydackie a polityka strukturalna Unii Europejskiej

The objective of this Communication is to assess how acceding countries are meeting these commitments

and to assess the state of play of preparations of the acceding countries in view of the management of the Structural and Cohesion Funds. For this purpose, it highlights the progress made by the acceding countries as well as the outstanding issues, which still need to be tackled. In addition, it provides advice on the necessary steps to be taken to ensure that each country is able to establish a system for the sound and efficient implementation of the Funds. The assessment on the preparations for structural funds management and control systems in the report is based principally on the information provided by the acceding countries following detailed questionnaires sent out by the Commission.

The Economy integration which had started after II World War became one of the biggest phenomenon at the end of XX century and at the beginning of XXI. This process creates the new image of an old continent and will be also responsible for it in the future. Politicians and economists think that such Europe will be able to compete with the United States or Asian countries, and also will play the most important part in creating the new culture and civilization in the world.

[1](#) Sixth Periodic Report on the Social and Economic Situation and Development of the Regions of the European Union, European Commission, Brussels-Luxembourg 1999.

[2](#) Eurostat jest urzędem statystycznym Unii Europejskiej. Odpowiada za zbieranie danych, przygotowywanie prognoz i analiz, przekazuje instytucjom Wspólnot europejskich niezbędne informacje statystyczne.

[3](#) First Progress Report on Economic and Social Cohesion, Commission of the European Communities, of 30 January 2002, Brussels.

[4](#) Por. Szlachta, J.: Polityka regionalna Unii Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl/kurs/pr/> (Wnioski z raportu na temat sytuacji w regionach w roku 1999).

[5](#) Por. witrynę internetową: <http://europa.eu.int/comm/budget/agenda2000/reports>

[6](#) „The Union’s regional priorities- Defining community value added”, Working Documents of the Commission Services, 28 - 29 May 2002, Brussels.

[7](#) Dokument ten Komisja Europejska przyjęła 11 września 2001 roku.

[8](#) Na szczycie Rady Europejskiej w Feira 19 - 20 czerwca 2000 r. powstał pierwszy konkretny plan przemian na najbliższe dwa lat - eEuropa 2002. Decyzje na szczytach europejskich określiły kierunki działań zmierzających do budowy społeczeństwa informacyjnego. Jeśli chodzi o Polskę to Sejm RP Uchwałą z dnia 14 lipca 2000 r. zobowiązał rząd do pilnego podjęcia prac legislacyjnych umożliwiających rozwój społeczeństwa informacyjnego.

[9](#) Por. Pietrzyk, I.: Polityka regionalna Unii Europejskiej, Polityka regionalna Unii Europejskiej i regiony w państwach członkowskich, Wydawnictwo Naukowe Państwowe Wydawnictwo Naukowe, Warszawa 2000, s. 134 - 143.

[10](#) Komunikat Komisji Europejskiej "Jednolite ramy finansowe w zakresie negocjacji akcesyjnych na lata 2004 - 2006", Bruksela, 30 stycznia 2002 r., SEC(2002) 102.

[11](#) Szczyt Rady Europejskiej 24 - 25 października 2002 r. w Brukseli.

[12](#) Aktualnie przeznaczone środki dla Polski w ramach funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności stanowią kwotę 11,368 mld euro. Patrz: Narodowy Plan Rozwoju, lata 2004-2006 opracowany przez Ministerstwo Gospodarki, Pracy i Polityki Społecznej, przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 14 stycznia 2003 roku, s. 138.

[13](#) Biuletyn Analiz Urzędu Komitetu Integracji Europejskiej, nr 11 (2003).

[14](#) Por. Szlachta, J.: Polityka regionalna Unii Europejskiej, <http://www.ukie.gov.pl/kurs/pr/> (Efekty korzystania ze środków europejskich w krajach członkowskich).

[15](#) Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, COM(2003) 34 final of 30 January 2003, Brussels.

[16](#) Traktat Akcesyjny, Załącznik II (dot. Art. 20 Aktu Przystąpienia), 15. Polityka regionalna i koordynacja instrumentów strukturalnych (AA 22/03), s. 6.

[17](#) Ponadto uwzględnione zostaną konkluzje z seminariów: "The Union's regional priorities- Defining community value added " - 27 - 28 maj 2002 r. oraz: "The future management of the Structural Funds: how are responsibilities to be shared?", 3 - 4 marzec 2003 r.