

Arkadiusz M. KOWALSKI*

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Irlandii

Wstęp

Główna teza artykułu głosi, że fundusze strukturalne Unii Europejskiej przyczyniły się do szybkiego rozwoju gospodarczego Irlandii w ostatnim dziesięcioleciu oraz zbieżności zewnętrznej, czyli wyrównania jej dochodów ze średnim poziomem dochodów osiągniętych w Unii Europejskiej. Nie towarzyszyła temu jednak zbieżność wewnętrzna, lecz powiększenie różnicowań pomiędzy poszczególnymi regionami irlandzkimi. W związku z tym, polityka regionalna w Irlandii stoi obecnie przed wyzwaniem zachowania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego z końca lat dziewięćdziesiątych i doprowadzenia do większej zbieżności dochodów w układzie przestrzennym kraju. Najlepszą strategią mogącą zapewnić realizację tych dwóch celów jest koncentracja działań na poprawie konkurencyjności gospodarek regionalnych. Poświęcenie zbyt dużej części środków funduszy strukturalnych na wyrównywanie poziomu rozwoju poszczególnych regionów Irlandii mogłoby bowiem wystawić na niebezpieczeństwo przyszły wzrost gospodarczy w skali całego państwa, jednak całkowite odejście od priorytetu zrównoważonego rozwoju regionalnego także zagrażałoby konkurencyjności całego kraju, zależnej w długim okresie od konkurencyjności poszczególnych regionów.

W ogólnych nakładach inwestycyjnych państw coraz większą rolę odgrywają zagraniczne środki finansowe. Nie wpływają one jednak w jednakowy sposób na rozwój gospodarczy poszczególnych krajów, a w ich ramach, regionów. Przykładem wzorowego sposobu wykorzystania zagranicznych środków finansowych jest Irlandia. Jest to kraj, który w ciągu ostatniego dziesięciolecia dokonał ogromnego skoku w rozwoju ekonomicznym i społecznym. Na osiągnięcie przez Irlandię pozytywnych efektów makroekonomicznych decydujący wpływ miało właściwe połączenie trzech czynników: umiejętne korzystanie z funduszy Unii Europejskiej, przyciąganie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, głównie pochodzenia amerykańskiego oraz prowadzenie prorozwojowej, wspierającej przedsiębiorczość polityki gospodarczej. Analiza zawarta

* Autor jest doktorantem w Kolegium Analiz Ekonomicznych Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Artykuł wpłynął do redakcji w styczniu 2005 r.

w niniejszym artykule koncentruje się przede wszystkim na pierwszym z wyżej wymienionych elementów, jednak nie może całkowicie pominąć pozostałych. Wpływ funduszy Unii Europejskiej na rozwój Irlandii należy bowiem rozpatrywać w szerszym ujęciu, biorąc pod uwagę całokształt czynników, które przyczyniły się do fenomenu „celtyckiego tygrysa”. Żaden z nich w oderwaniu od pozostałych nie doprowadziłby do przełomu określanego w literaturze „modelem irlandzkim”.

Analiza nierówności regionalnych w Irlandii

Różnice regionalne występujące w Irlandii znajdują odzwierciedlenie na mapie państwa. Podział ekonomiczny przebiega wzdłuż linii wschód-zachód, a najsłabiej rozwinięte tereny znajdują się w północno-zachodniej części kraju. Zróżnicowania występujące w Irlandii charakteryzują się zarówno odchyleniami międzyregionalnymi, jak i wewnątrzregionalnymi. Nawet w najlepiej funkcjonującej części kraju – na północnym wybrzeżu – istnieją duże zróżnicowania przestrzenne w rozwoju gospodarczym.

Od 2000 roku w Irlandii występują dwa regiony poziomu NUTS II: Region Południowo-Wschodni (*Southern and Eastern (S&E) Region*) oraz Region Graniczno-Środkowo-Zachodni (*Border Midlands and Western (BMW) Region*). Porównanie najważniejszych wskaźników dla tych regionów oraz Irlandii, 15 starych krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów akcesyjnych przedstawia tablica 1.

Tablica 1

Porównanie najważniejszych wskaźników dla irlandzkich regionów poziomu NUTS II na tle wskaźników Irlandii, 15 starych krajów członkowskich Unii Europejskiej oraz krajów akcesyjnych (2001 rok)

	Unia Europejska (15)	10 krajów akcesyjnych	Irlandia	S&E Region	BMW Region
PKB per capita (PPS), UE15=100	100	43,7	115,2	126,4	83,8
Stopa zatrudnienia	64,3	56,8	65,1	66,1	62,1
Stopa zatrudnienia w rolnictwie	4,1	13,2	7,0	5,3	12,0
Stopa zatrudnienia w przemyśle	28,5	33,2	29,0	27,8	32,6
Stopa zatrudnienia w usługach	66,7	53,6	63,6	66,4	55,0
Stopa bezrobocia	7,6	14,5	3,7	3,4	4,6
Stopa bezrobocia wśród osób młodych	15,1	31,4	6,2	5,8	7,4
Gęstość zaludnienia (2000 r.)	118,7	101,8	54,1	75,6	30,1

Źródło: [European Commission, 2003, tabela 12]

Szybki wzrost gospodarczy z końca lat dziewięćdziesiątych dotyczył przede wszystkim lepiej rozwiniętego Regionu Południowo-Wschodniego, co spowodowało powiększenie wewnątrzregionalnych zróżnicowań w rozwoju gospodarczym Irlandii. Kluczowym czynnikiem był szybki wzrost produktywności w przemyśle wytwórczym, jaki dokonał się przede wszystkim w Dublinie i regionach:

Środkowo-Wschodnim (*Mid East*), Środkowo-Zachodnim (*Mid West*) i Południowo-Zachodnim (*South West*). W regionach tych, a szczególnie w dużych ośrodkach miejskich (Dublin, Cork, Limerick) skoncentrowane są konkurencyjne przedsiębiorstwa międzynarodowe, działające w nowoczesnych, charakteryzujących się wysoką wartością dodaną, sektorach: elektronicznym, informatycznym i farmaceutycznym [Leary, 2003a, s. 19]. W przeciwieństwie do Regionu Graniczno-Środkowo-Zachodniego, Region Południowo-Wschodni ma dobrze rozbudowaną strukturę miejską oraz silne i aktywne środowiska miejskie. Działalności gospodarczej sprzyja rozwinięta infrastruktura, włącznie z miejskimi systemami komunikacyjnymi i dostępem do portów oraz lotnisk. Tym pozytywnym cechom towarzyszy problem nierównego rozwoju gospodarczego na terytorium całości regionu. Niektóre części regionu charakteryzują się słabą infrastrukturą i niewystarczającą bazą przemysłu i usług. Istnieje w nich także problem wyłączenia społecznego i ubóstwa, szczególnie w zacofanych regionach wiejskich. W związku z szybkim rozwojem gospodarczym ostatnich lat, w niektórych częściach regionu występują problemy z przeciążeniem i niewystarczającą przepustowością sieci drogowej [Southern and..., 2001, s. 9-15].

Region Graniczno-Środkowo-Zachodni składa się przede wszystkim ze słabiej rozwiniętych regionów wiejskich. W jego obrębie znajduje się niewiele dużych miast. Region Graniczno-Środkowo-Zachodni pokrywa 47% powierzchni Republiki Irlandii, ale mieszka w nim jedynie 27% populacji tego państwa. Jedynie 32% ludności mieszka w obszarach miejskich, podczas gdy w Regionie Południowo-Wschodnim współczynnik ten wynosi 68%. W Regionie Graniczno-Środkowo-Zachodnim silniej niż na pozostałym terytorium kraju rozwinięte jest rolnictwo, w którym zatrudnionych jest aż 12% siły roboczej (7% dla Irlandii) oraz przemysł, w którym stopa zatrudnienia wynosi 32,6% (29% dla Irlandii). Jest to jednak przede wszystkim przemysł tradycyjny, z relatywnie małym udziałem sektorów związanych z nowoczesnymi technologiami. W słabym stopniu rozwinięte są usługi, w których zatrudnionych jest 55% siły roboczej, podczas gdy dla całego kraju współczynnik ten wynosi 63,6%. Region cierpi także na silny odpływ wykwalifikowanej siły roboczej. Ma on co prawda dobrze rozwinięty system edukacji wyższej, jednak osoby, które kończą studia, z reguły go opuszczają. Jedynie 13% nowych absolwentów w Irlandii jest zatrudnionych w Regionie Graniczno-Środkowo-Zachodnim [Border..., 2000, s. 7-12].

Analiza uwarunkowań rozwoju społeczno-gospodarczego w Irlandii

Od lat 90. XX wieku, Irlandia prowadzi stabilną i prorozwojową politykę gospodarczą, która poprawiła wskaźniki makroekonomiczne tego kraju i przyciągnęła inwestorów zagranicznych. Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych przyspiesza w tym państwie tempo wzrostu poprzez m.in. transfer nowoczesnych technologii i rozwiązań organizacyjnych oraz pozytywne za-

ostrzenie się konkurencji na rynku krajowym. Szybki rozwój społeczno-ekonomiczny Irlandii w końcu lat 90. był w dużym stopniu związany z tzw. gospodarką informacyjną, rozumianą jako kompleks nowych zjawisk, zależności i procesów ekonomicznych opartych głównie na technologiach informacyjnych i komunikacyjnych (*information and communications technologies – ICT*), które przenikają całą gospodarkę i wpływają na zmianę jej działania i modeli gospodarowania. Podniesienie ilości i jakości infrastruktury informacyjnej i telekomunikacyjnej w szczególności pomaga przezwyciężyć negatywny wpływ peryferyjnego położenia geograficznego, zredukować koszt prowadzenia działalności gospodarczej w poszczególnych regionach kraju i zwiększyć konkurencyjność gospodarki. Ważne znaczenie dla rozwoju społeczno-ekonomicznego Irlandii ma wykwalifikowana siła robocza, będąca ważnym czynnikiem przyciągającym inwestycje w nowoczesnych sektorach, charakteryzujących się wysoką wartością dodaną. Do sukcesu Irlandii w latach dziewięćdziesiątych przyczyniło się także osiągnięcie szerokiego konsensusu społecznego w sprawie kształtowania polityki gospodarczej. Tworzyło to klimat zaufania wśród inwestorów, zachęcający do podejmowania lub rozszerzania działalności gospodarczej. Wraz z szybkim wzrostem gospodarczym Irlandii w latach dziewięćdziesiątych, inflacja pozostawała tam na niskim poziomie, co świadczy o zwiększeniu wydajności pracy i produktywności w przemyśle oraz poprawie zdolności konkurencyjnych gospodarki.

Opisanym powyżej pozytywnym cechom gospodarki irlandzkiej towarzyszą różne słabości, mogące stanowić zagrożenie dla szybkiego rozwoju społeczno-ekonomicznego w przyszłości. Irlandia posiada niewielką, otwartą gospodarkę i jest szczególnie wrażliwa na sytuację międzynarodową. Rynek pracy jest w dużym stopniu uzależniony od uwarunkowań ekonomicznych, doświadczanych przez zagranicznych partnerów handlowych. Pomimo dobrych wyników gospodarczych Irlandii w ostatnim dziesięcioleciu, należy zauważyć dychotomię pomiędzy rozwojem znajdującego się w fazie szybkiego wzrostu, nowoczesnego i dochodowego sektora przedsiębiorstw zagranicznych oraz znacznie słabszego sektora przedsiębiorstw krajowych. Irlandia jest małą, peryferyjnie położoną wyspą, z niską gęstością i rozproszonym schematem rozmieszczenia ludności. Ma to wpływ na ograniczone wewnętrzne korzyści skali i wyższe koszty transportu. Z punktu widzenia gospodarki energetycznej, izolacja systemu energetycznego wymaga zachowania ciągłej nadwyżki energii, co podwyższa jej cenę i generuje dodatkowe koszty. Irlandia jest opóźniona w przekształcaniach swej makrostruktury w stosunku do najbardziej rozwiniętych państw, o czym świadczy wysoki udział rolnictwa w zatrudnieniu, wynoszący 7% (dla 15 starych państw członkowskich Unii Europejskiej współczynnik ten wynosi 4,1%, natomiast dla 25 krajów rozszerzonej Wspólnoty 5,5%). Mimo że dochody w Irlandii wykazują szybki wzrost w stosunku do średniej w Unii Europejskiej, to jednak bogactwo zakumulowane (*accumulated wealth*) w ujęciu infrastruktury fizycznej pozostaje na niższym poziomie niż w wielu krajach osiągających mniejszy PKB *per capita*. Pomimo inwestycji funduszy strukturalnych w poszczególnych okresach programowych, sieć drogowa w Irlandii jest

w dalszym ciągu niedostatecznie rozwinięta. Szybki wzrost gospodarczy w ostatnich latach spowodował zwiększenie natężenia ruchu drogowego, co doprowadziło do przeciążenia części sieci drogowej. Z punktu widzenia rozwoju regionalnego negatywną cechą szybkiego wzrostu gospodarczego w ostatnich latach było to, że rozkładał się on nierównomiernie na terytorium całego kraju. W najbardziej korzystnej sytuacji znalazły się główne ośrodki miejskie, szczególnie *Dublin*, *Cork*, *Limerick* oraz *Galway*. Regiony nie posiadające rozwiniętych ośrodków miejskich nie przyciągnęły inwestycji, które są warunkiem podniesienia poziomów produktywności oraz dochodów. Bardziej zrównoważony przestrzennie wzrost gospodarczy byłby korzystny zarówno dla biednych regionów, jak i bogatych, w których nastąpiłoby na przykład zmniejszenie przeciążenia sieci drogowej. W niektórych regionach Irlandii w dalszym ciągu występuje duży stopień ubóstwa, przestępczości i wykluczenia społecznego.

Polityka regionalna w Irlandii w latach 1989-1999

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych Irlandia stanęła przed nowymi wyzwaniami związanymi z kreowaniem jednolitej przestrzeni ekonomicznej w ramach Wspólnot Europejskich jako kraj słabo rozwinięty, mający niewielki poziom dochodów i produkcji, z wysokim bezrobociem i słabym poziomem infrastruktury, stanowiącym barierę rozwoju gospodarczego. Plan Rozwoju Irlandii na lata 1989-1993 służył przełamaniu negatywnych uwarunkowań gospodarczych Irlandii w kontekście postępującej integracji europejskiej. Podstawowymi celami planu było:

- zaadresowanie problemów strukturalnych i słabości gospodarczych, związanych z peryferyjnością Irlandii i opóźnionym rozwojem,
- wsparcie starań rządu, aby kreować środowisko sprzyjające inwestycjom produkcyjnym,
- przygotowanie gospodarki Irlandii do skutecznego konkurencyjnego na jednolitym rynku wewnętrznym,
- stymulowanie wzrostu gospodarczego niezbędnego dla ograniczenia bezrobocia, wzrostu produktywności oraz rozpoczęcia procesu zmniejszania różnicowań w dochodach osiągniętych na 1 mieszkańca,
- poprawienie stanu finansów publicznych,
- szersze uwzględnienie celów społecznych w polityce państwa [Szlachta, 1994, s. 35-36].

Plan wprowadzono w życie za pomocą programów operacyjnych, mających umożliwić Irlandii wykorzystanie możliwości związanych z integracją z pozostałymi krajami Wspólnoty. Programy te zakładały efektywne wykorzystanie środków europejskich oraz inwestycji krajowych, pochodzących ze źródeł publicznych i prywatnych. Lata 1989-1993 nie przyczyniły się jednak do znacznego postępu w rozwoju gospodarczym, podnoszenia dochodu PKB *per capita* ani tworzenia nowych miejsc pracy w Irlandii. Do przełomu związanego z szybkim rozwojem ekonomicznym i narodzinami „celtyckiego tygrysa” doszło w dru-

giej połowie lat dziewięćdziesiątych, a więc w trakcie kolejnego okresu programowego.

Głównym zadaniem Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Irlandii na lata 1994-1999 było przyspieszenie rozwoju gospodarczego oraz wzrost dochodów w stosunku do średniego poziomu w Unii Europejskiej. Wypełnieniu tego zadania miało służyć osiągnięcie dwóch celów:

1. zapewnienie długookresowych korzyści dla gospodarki poprzez zwiększenie produkcji, potencjału gospodarczego i stałych miejsc pracy,
2. włączenie do rynku pracy osób bezrobotnych długookresowo i pomoc osobom zagrożonym wykluczeniem z rynku pracy [European Commission..., 1994, s. 22].

Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 1994-1999 zawierały cztery priorytety: sektor produkcyjny, infrastruktura gospodarcza, rozwój zasobów ludzkich oraz lokalny rozwój miejski i wiejski, w ramach których opracowano dziewięć Programów Operacyjnych. W ramach priorytetu *sektor produkcyjny*, cztery programy operacyjne miały na celu wsparcie inwestycji produkcyjnych oraz stworzenie dogodnych warunków dla rozwoju biznesu w sektorze produkcyjnym, rolniczym, leśniczym, rybnym i turystycznym. Szczególny nacisk był położony na strategię promującą zatrudnienie i zwiększającą konkurencyjność małych i średnich przedsiębiorstw. W większym stopniu niż w poprzednim okresie programowym skoncentrowano się na pomocy firmom krajowym. Największą ilość środków przeznaczono na priorytet 2, tj. infrastrukturę gospodarczą, z uwagi na ogromną rolę, jaką odgrywa ona w rozwoju peryferyjnej gospodarki irlandzkiej. Pomoc w ramach tego priorytetu obejmowała inwestycje w autostrady i obwodnice miejskie, rozbudowę sieci kolejowej oraz trzech lotnisk narodowych (Dublin, Cork, Shannon), a także portów w Dublinie i Cork. Dużą rolę odgrywały także programy inwestycji w sektor energetyczny i telekomunikacyjny. Działania w ramach priorytetu 3 miały na celu rozwój kapitału ludzkiego. Dokonać się to miało poprzez zwiększanie poziomu edukacji i umiejętności zawodowych oraz tworzenie perspektyw zatrudnienia dla bezrobotnych oraz osób wykluczonych z rynku pracy. Działaniom podejmowanym w ramach tego priorytetu towarzyszyło przekonanie, że zasoby ludzkie są najważniejszym aktywem kraju i odgrywają bardzo ważną rolę w kształtowaniu jego pozycji konkurencyjnej. Pomoc objęta priorytetem 4 miała na celu wykorzystanie lokalnego potencjału i stymulowanie oraz koordynowanie inicjatyw regionalnych tak, aby przyczyniały się one do rozwoju gospodarczego. Ponadto, w okresie programowym 1994-1999, Komisja Europejska przeznaczyła 9% środków funduszy strukturalnych na Inicjatywy Wspólnotowe (*Community Initiatives*). W Irlandii funkcjonowało 10 z nich, a najważniejsze znaczenie miały: program Interreg II, zajmujący się wzmocnieniem współpracy transgranicznej, międzyregionalnej i międzynarodowej oraz program PEACE, wspomagający proces pokojowy w regionach granicznych Irlandii i Irlandii Północnej. Oprócz funduszy strukturalnych, Irlandia korzystała ze środków Funduszu Spójności, z którego otrzymała około 1,3 miliardów euro na inwestycje w projekty na rozwój infrastruktury drogowej (37%), kolejowej (12,4%), portowej (7,7%),

wodociągowej (16,3%), kanalizacyjnej (24,8%) oraz na pomoc techniczną (1,8%) [O'Neil, 2000, s. 6-8].

Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 1994-99 były instrumentem, który w silnym stopniu pobudzał rozwój gospodarczy w Irlandii. Ocena ta bazuje na różnego rodzaju kryteriach. Cele programu dla Irlandii: zwiększenia produkcji, potencjału ekonomicznego i zatrudnienia długookresowego oraz reintegracji na rynku pracy bezrobotnych długookresowo odpowiadały sytuacji ekonomiczno-społecznej regionu. Poszczególne Programy Operacyjne były dobrze skoordynowane z głównymi celami Podstaw Wsparcia Wspólnoty i właściwie odpowiadały na kluczowe zagrożenia ekonomiczno-społeczne.

Ocena podstawowych wskaźników makroekonomicznych, dokonana w tabelicy 2, wskazuje na znaczną poprawę sytuacji społeczno-gospodarczej Irlandii w latach 1994-1999.

Tablica 2

Ocena podstawowych wskaźników makroekonomicznych Irlandii w latach 1994-1999

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	Zmiana w okresie 1994-99
Stopa rocznego wzrostu PKB w %	5,8	10	7,8	10,8	8,6	10,9	67,4%
PKB per capita	10,213	11,499	12,585	14,411	16,351	18,438	80,5%
PKB per capita jako procent średniej w UE	89,0	93,0	92,8	96,4	102,1	105,1	16,1 pp
Zatrudnienie	1 220 600	1 281 700	1 328 500	1 379 900	1 523 000	1 615 675	32,4%
Zatrudnienie na niepełny etat	137,4	153,9	152,1	169,9	249,6	266,5	94%
Stopa zatrudnienia	45,4	47,1	48	49	52,9	55,3	9,9 pp
Bezrobocie (w tysiącach)	211	177,4	179	159	125	95,45	-54,8%
Stopa bezrobocia	14,7	12,2	11,9	10,3	7,6	5,6	-9,1 pp
Bezrobocie długookresowe	128,2	103,3	103,3	86,3	63,5	41,6	-67,6%
Stopa bezrobocia długookresowego	9,0	7,1	6,9	5,6	3,9	2,5	-6,5 pp

Źródło: Central Statistics Office, Cork, Ireland, www.cso.ie.

W latach 1994-1999, dochód narodowy, mierzony jako PKB *per capita*, rósł w szybkim tempie, ze średnią roczną stopą wzrostu wynoszącą 9%. W porównaniu do średniej dla Unii Europejskiej, PKB *per capita* Irlandii wzrósł z 89% w 1994 roku do 105% w 1999 roku. Kolejne pozytywne zmiany w latach w okresie 1994-1999 dokonały się na rynku pracy. Zatrudnienie wzrosło o 32,4%, a stopa zatrudnienia w gospodarce podniosła się prawie o 10 procent, z 45,4% do 55,3%. Było to bardzo ważne osiągnięcie, gdyż na początku lat dziewięćdziesiątych również następował wzrost PKB *per capita* Irlandii, jednak nie przekładało się to na zwiększenie liczby miejsc pracy.

W celu zbadania prawdopodobnego makroekonomicznego wpływu funduszy strukturalnych na gospodarkę Irlandii, stosuje się model ekonometryczny HERMIN. Modele typu HERMIN są wykorzystywane od lat dziewięćdziesią-

tych w celu badania procesów osiągnięcia spójności, w tym zmian strukturalnych następujących w wyniku liberalizacji handlu, zwiększonych przepływów bezpośrednich inwestycji zagranicznych, gwałtownych zmian technologicznych oraz finansowania rozwoju gospodarczego przez środki europejskie w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Struktura modelu HERMIN jest oparta na małym modelu gospodarki otwartej. Włącza on mechanizmy, który są osadzone na wzroście endogennym, co pozwala ocenić wpływ długookresowy funduszy strukturalnych, związany z czynnikami po stronie podaży razem z krótkookresowym wpływem ujętym w sensie Keynsofskim, związanym z czynnikami po stronie popytu. Model HERMIN jest złożony z trzech głównych bloków: strony podażowej (determinującej poziom produkcji, wkład czynników, płace, ceny, produkcyjność), strony absorpcji (determinującej wydatki społeczne, takie jak konsumpcja, giełda) oraz strony podziału dochodu (determinującej dochody w sektorze prywatnym i publicznym). W modelu tym identyfikuje się trzy główne kanały oddziaływania funduszy strukturalnych na gospodarkę narodową: poprzez zwiększone wydatki inwestycyjne na infrastrukturę, na zasoby ludzkie oraz wydatki związane z produkcją i pomocą prywatnemu sektorowi [Ireland Community..., s. 51]. Do modelu HERMIN włączone są ponadto dwa rodzaje efektów zewnętrznych działań funduszy strukturalnych. Pierwszym rodzajem są efekty zewnętrzne w zakresie produkcji (*output externality*) – związane z bezpośrednim wpływem inwestycji w infrastrukturę i szkolenia na zwiększenie produkcji. Poprawa infrastruktury i kapitału ludzkiego powoduje zwiększenie działalności gospodarczej, zarówno poprzez przyciągnięcie inwestycji bezpośrednich, jak i pobudzenie powstawania i rozwoju przedsiębiorstw lokalnych. Drugim rodzajem są efekty zewnętrzny w zakresie wydajności czynników produkcji (*factor productivity externality*) – związane z poprawą produkcyjności wszystkich czynników produkcji, na skutek istnienia bardziej wydajnej infrastruktury oraz zasobów ludzkich [Bradley i in., 2003, s. 10-11]. W tablicy 3 pokazany jest, na podstawie modelu HERMIN, wpływ funduszy strukturalnych na wzrost realnego PKB w Irlandii w latach 1994-1999 (jako wyliczony w symulacji procent zmiany w stosunku do PKB, który nastąpiłby, gdyby programy Podstaw Wsparcia Wspólnoty nie były wprowadzane) oraz zmniejszenie stopy bezrobocia. Z symulacji widać, że wpływ programu funduszy strukturalnych na PKB zwiększał się każdego roku, osiągając maksimum 2,83% w 1999 roku.

Pozytywny wpływ funduszy strukturalnych dla Irlandii na lata 1994-1999 jest długotrwały. Mimo że w Irlandii pozostaje wiele problemów społeczno-gospodarczych i będzie ona przeżywać okresy lepszej i słabszej koniunktury, to okres 1994-1999 jest okresem historycznej zmiany. Działania funduszy strukturalnych wpłynęły korzystnie na decyzje lokalizacyjne przedsiębiorstw. Poprzez inwestycje w infrastrukturę i kapitał ludzki, tworzyły one warunki dla przyciągania zagranicznych inwestycji bezpośrednich, jak i pobudzały rozwój lokalnego biznesu. W szczególnym stopniu zdołano stworzyć przyjazne środowisko dla rozwoju gospodarczego wokół Dublina i innych dużych miast. Znacznie mniejsze rezultaty osiągnięto w przypadku przyciągania przedsiębiorstw na tereny oddalone od głównych ośrodków miejskich.

Tablica 3

Model HERMIN. Wpływ Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 1994-1999 na wzrost realnego PKB i zmniejszenie stopy bezrobocia Irlandii

Rok	Wpływ funduszy strukturalnych na realny PKB (%)	Wpływ funduszy strukturalnych na zmniejszenie stopy bezrobocia (%)
1994	1,61	-0,96
1995	2,02	-1,07
1996	2,17	-0,92
1997	2,34	-0,73
1998	2,76	-0,51
1999	2,83	-0,35

Źródło: [Fitzpatrick Associates..., 2003, s. 109]

Negatywnym elementem, jaki zarysował się w okresie programowym 1994-1999, była tendencja do włączania istniejących programów przygotowanych przez poszczególne agencje do Narodowego Planu Rozwoju. Odzwierciedla to dążenie do dopasowania strategii do istniejących programów, raczej niż wypracowania spójnej strategii i na jej podstawie poszczególnych programów, jednak nie oznacza to automatycznie, że tworzone strategie były błędne. Często koncentrowano się na praktycznej stronie programu i planach wydatków zamiast myśleniu strategicznym. Wiele projektów rozpoczęło się od opracowania planu wydatków, natomiast później rozwijano strategie, dopasowując je do rozpoczętych już działań. W okresie 1994-1999, całe terytorium Irlandii było objęte Celem 1 funduszy strukturalnych. Działania były skoncentrowane na stymulowaniu rozwoju na poziomie narodowym, natomiast mniejszą uwagę poświęcono redukowaniu różnicowań pomiędzy poszczególnymi regionami Irlandii. Mimo że stopa wzrostu dochodów we wszystkich regionach Irlandii była wyższa niż średnia dla Unii Europejskiej, to wewnątrz Irlandii nastąpiło jeszcze większe zróżnicowanie regionalne: regiony bogatsze rozwijały się bardziej od regionów ubogich. Polityka regionalna przyczyniła się więc do zbieżności dochodów na poziomie europejskim, co jest jednym z celów funduszy strukturalnych, jednak nie wpłynęła na zbieżność wewnątrz Irlandii.

Czynniki wpływające na efekty działań funduszy strukturalnych

Do sukcesu Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Irlandii w ubiegłej dekadzie przyczyniło się wiele czynników. Jednym z nich było efektywne planowanie, dzięki któremu tworzone plany rozwoju regionalnego zachęcające potencjalnych beneficjentów do współfinansowania poszczególnych projektów, np. w dziedzinie infrastruktury lub usług dla prywatnego biznesu. Do pozytywnego efektu funduszy strukturalnych przyczyniła się m.in. zakorzeniona w kulturze anglosaskiej dyscyplina dysponowania środkami (w rozumieniu planowania przyszłych wydatków, wdrażania tych planów oraz koordynacji wykorzystania funduszy). Dyscyplina ta dotyczyła zarówno środków Unii Europejskiej, jaki i krajowych środków publicznych i prywatnych. Duży nacisk położony na mo-

monitoring i ocenę oraz zinstytucjonalizowana procedura ewaluacji przyczyniły się do efektywnego wykorzystania środków finansowych, a w konsekwencji poprawy stanu gospodarki. Przeprowadzona ewaluacja wśródkresowa (*mid-term evaluation*) zapewniła zewnętrzną ocenę postępu w osiągnięciu wyników i rekomendacje dla poprawy podejmowanych interwencji. Te z kolei były podstawą do dyskusji nad stworzeniem odpowiednich korekt programów w trakcie ich realizacji (*mid-term re-programming*), wpływających na zwiększenie efektywności działań. Osiągnięcie założonych celów było możliwe dzięki dużym kompetencjom i doświadczeniu administracji irlandzkiej zarówno w przypadku sekretariatów Programów Operacyjnych, jak i w szerszym ujęciu całego sektora publicznego.

W okresie programowym 1994-1999 nastąpiło zwiększenie jakości przeprowadzanych ewaluacji. Popelniano jednak również błędy wynikające z różnic w doświadczeniu osób oceniających działania oraz interpretacji pojęcia ewaluacji i odpowiednich wytycznych. Występowała często tendencja do mylenia monitoringu, czyli ciągłego procesu mającego na celu kontrolę wdrażania programu z ewaluacją, która powinna polegać na nieciągłej działalności wymagającej szerszej analizy. Ewaluacja wymaga użycia danych pochodzących w monitoringu, jednak powinna znacznie poza nie wykraczać [Community Support..., 1998, s. 5]. Występowały także znaczne opóźnienia w opracowaniu rekomendacji dotyczących poprawienia programów funduszy strukturalnych. Pomimo popełnionych błędów ewaluacja miała pozytywne znaczenie na różnych poziomach wdrażania Podstaw Wsparcia Wspólnoty dla Irlandii na lata 1994-1999. Na poziomie administracyjnym prowadziła ona do lepszej implementacji poszczególnych działań. Na poziomie politycznym, ewaluacja pomaga właściwie redefiniować i zmieniać zasady przyznawanej pomocy, dostosować ją do budżetu, a w razie konieczności zawiesić dany program. W latach 1994-1999, ewaluacja wywarła duży wpływ na uświadomienie konieczności krytycznego podejścia analitycznego w stosunku do inwestycji publicznych. Przyczyniła się do poprawy zarządzania i wdrażania programów funduszy strukturalnych i podniosła ich efektywność. Z drugiej strony, Podstawy Wsparcia Wspólnoty w latach 1994-1999 miały duży wpływ na rozwinięcie kultury ewaluacji w Irlandii [Fitzpatrick Associates..., 2003, s. 130-132].

Ważną rolę w oddziaływaniu interwencji funduszy strukturalnych na rozwój regionów odgrywają efekty synergiczne zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Synergia oznacza współdziałanie dwóch czynników, skuteczniejsza niż suma ich oddzielnych działań. W odniesieniu do funduszy strukturalnych, wewnętrzne efekty synergiczne polegają na wzajemnym wspieraniu się Programów Operacyjnych oraz wyodrębnionych w nich działań. Zewnętrzne efekty synergiczne występują wówczas, gdy pozytywne efekty działań funduszy strukturalnych są powiększane w wyniku wdrażania programów nie zawartych w Podstawach Wsparcia Wspólnoty. Analiza działań funduszy strukturalnych w Irlandii w okresie programowym 1994-1999 wskazuje, że zachodziły silne efekty synergii wewnętrznej oraz zewnętrznej. W przypadku działań w ramach Podstaw Wsparcia Wspólnoty, poszczególne Programy Operacyjne i zawarte w nich

działania były ze sobą zbieżne. Przykładem działań zapewniających występowanie efektów synergii wewnętrznej był Program Operacyjny dotyczący rolnictwa, rozwoju wiejskiego i leśnictwa (*Agriculture, Rural Development and Forestry OP – OPARDF*). Zawarte w nim działania „Usługi doradcze na rzecz gospodarstw rolnych i rozwoju wiejskiego” (*Advisory Service for Farm Viability and Rural Development*) oraz „Badania” (*Research*) wsparły działania „Dywersyfikacja działalności gospodarstw rolnych” (*Farm Diversification*). Działania „Dywersyfikacja działalności gospodarstw rolnych” wyposażyły rolników w środki finansowe w celu dywersyfikacji tradycyjnej działalności rolniczej, podczas gdy pozostałe dwa zapewniły pomoc doradczą oraz dostarczyły wyniki badań, mające wspierać rozwinięcie nowej produkcji rolnej.

Przykładem występowania efektów synergii zewnętrznej był związek między subdziałaniem „Pomoc dla młodych rolników” (*Installation Aid for Young Farmers’ Sub-Measure*), mającym na celu przyspieszenie przejmowania gospodarstw rolnych przez młodych rolników, a „Programem przechodzenia na wcześniejszą emeryturę” (*Early Retirement Scheme*), będącym częścią „Środków towarzyszących reformie Wspólnej Polityki Rolnej” (*CAP Reform Accompanying Measures*). Zawierał on zachęty finansowe do przechodzenia na emeryturę dla starszych rolników. W związku z podobnymi celami, urzędnicy Ministerstwa Rolnictwa Żywności i Leśnictwa (*Department of Agriculture, Food and Forestry*) doradzali kandydatom, pochodzącym często z jednej rodziny, kwalifikującym się do obydwu programów, w kwestii możliwości jednoczesnego ich zastosowania.

Główną wartością efektów synergii były poprawa efektywności podejmowanych interwencji oraz maksymalizacja ich potencjalnego wpływu. W wielu przypadkach ściśle związki pomiędzy poszczególnymi programami wspomagały osiągnięcia pozytywnych wyników działań. Efekt synergii zapewniał, że w przypadku działań nastawionych na osiągnięcie podobnego celu odpowiedni beneficjanci mieli świadomość szerokiego zakresu pomocy, z której mogli skorzystać. Uzyskaniu efektów synergii sprzyjała koordynacja prac nad planowaniem Programów Operacyjnych, odpowiedni podział Programów Operacyjnych na działania i subdziałania, ustalenie przejrzystych reguł zarządzania i implementacji środków oraz właściwy podział kompetencji między departamenty i agencje wdrażające oraz szeroka współpraca między nimi [Fitzpatrick Associates..., 2003, s. 133-136].

Polityka regionalna Unii Europejskiej w Irlandii w latach 2000-2006

Podstawy Wsparcia Wspólnoty (*Community Support Framework – CSF*) na lata 2000-2006 powstały na podstawie Narodowego Planu Rozwoju Irlandii na ten sam okres. W przeciwieństwie do poprzednich okresów programowych, obecny Narodowy Plan Rozwoju nie jest nastawiony przede wszystkim na absorpcję środków z funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności. Podstawy Wsparcia Wspólnoty nadal stanowią cenne źródło finansowania rozwoju, jednakże w bieżącym okresie programowym następuje zmniejszenie ich

udziału w Narodowym Planie Rozwoju. Obecnie, na skutek polepszenia się sytuacji ekonomicznej, Irlandia otrzymuje dużo mniej funduszy unijnych.

Narodowy Plan Rozwoju na lata 2000-2006 ma cztery zasadnicze strategiczne cele:

- 1) kontynuację stałego wzrostu ekonomicznego i wzrostu zatrudnienia,
- 2) wzmacnianie i ulepszanie irlandzkiej konkurencyjności międzynarodowej,
- 3) wspieranie zrównoważonego rozwoju regionalnego,
- 4) promowania włączenia socjalnego.

Realizacja tych celów ma nastąpić poprzez wdrożenie zintegrowanej strategii, zawierającej:

- trzy Międzyregionalne (narodowe) Programy Operacyjne:
 - a) Program Operacyjny „Infrastruktura społeczna i gospodarcza”,
 - b) Program Operacyjny „Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich”,
 - c) Program Operacyjny „Inwestycje w sektorze produkcji”;
- dwa Regionalne Programy Operacyjne: dla Regionu Graniczno-Środkowo-Zachodniego (*The Border Midlands and Western (BMW) Regional Operational Programme*) oraz Regionu Południowo-Wschodniego (*The Southern and Eastern (S&E) Regional Operational Programme*) – obejmujące rozwój lokalnej infrastruktury i lokalnych przedsiębiorstw, rolnictwo i rozwój wiejski oraz opiekę nad dziećmi i włączenie socjalne;
- program PEACE, działający w okręgach znajdujących się przy granicy z Irlandią Północną;
- Program Rozwoju Wiejskiego, rozwinięty w ramach Wspólnej Polityki Rolnej, finansowanej przez Europejski Fundusz Orientacji i Gwarancji Rolnej.

Tablica 4

Wydatki w ramach Programów Operacyjnych Narodowego Planu Rozwoju dla Irlandii na lata 2000-2006 (w milionach euro)

Program operacyjny	2000-2006	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Infrastruktura ekonomiczna i socjalna	22360,1	2552,6	3125,8	3279,9	3310,7	3346,1	3336,4	3408,6
Inwestycje w sektor produkcyjny	12562,7	1967,3	1841,2	1837,9	1753,2	1721,4	1721,3	1721,1
Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich	5725,2	468,4	751,8	856,3	896,6	907,7	920,6	925,8
Program Operacyjny dla Regionu Graniczno-Środkowo-Zachodniego	2646,1	336,5	370,6	366,4	390,6	407,1	442,2	332,4
Program Operacyjny dla Regionu Południowo-Wschodniego	3791,4	478,7	519,7	503,3	565,7	585,7	652,3	485,3
Program PEACE	127	25,4	25,4	25,4	25,4	25,4	0	0
Program Rozwoju Wiejskiego	4323,5	609,1	617,6	617,6	619,6	619,6	618,4	621,6
Suma wydatków	51535,9	6438	7252,2	7486,8	7561,8	7613,2	7691,1	7494,8

Źródło: Na podstawie: [Government..., Dublin 2000, s. 238]

Międzyregionalne (narodowe) Programy Operacyjne

Największa część środków zarówno pochodzących ze źródeł narodowych, jak i z funduszy strukturalnych jest przeznaczona na Program Operacyjny

„Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich”. Zasoby ludzkie są najważniejszym aktywem kraju i odgrywają bardzo ważną rolę w jego rozwoju. Program Operacyjny „Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich” ma na celu pełne wykorzystanie irlandzkiej siły roboczej i potencjału poszczególnych osób. Wymaga to wyposażania i rozwoju umiejętności zawodowych zarówno osób pracujących, jak i poszukujących pracy.

Duże znaczenie wykwalifikowanej siły roboczej dla gospodarki potwierdza wielu naukowców. W literaturze wskazuje się, że od lat osiemdziesiątych XX wieku występuje na świecie trend zwiększania się popytu na pracowników wykwalifikowanych w relacji do pracowników z małymi umiejętnościami zawodowymi. Tendencja ta jest jedną z najważniejszych przyczyn relatywnego wzrostu płac pracowników wykwalifikowanych w stosunku do płac pracowników nisko wykwalifikowanych. Zjawisko to próbowano wyjaśnić na podstawie różnych teorii. Według hipotezy SBTC (*skill biased technological change hypothesis*), rewolucja technologiczna, a w szczególności rozwój komputeryzacji powodują zwiększanie się różnic w produktywności pomiędzy pracownikami wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi. Druga teoria jest związana ze wzrostem znaczenia handlu międzynarodowego i internalizacją produkcji. Zjawiska te stwarzają przedsiębiorstwom nowe szanse dla przenoszenia pracochłonnych, nieskomplikowanych elementów procesu produkcji do państw z tanią siłą roboczą. Powoduje to spadek popytu na pracowników niewykwalifikowanych i zmniejszanie się ich płac w krajach wysoko rozwiniętych [Gerald i in., 2003, s. 40].

W przypadku Irlandii, obydwie teorie mają ogromne znaczenie, jest to bowiem kraj o otwartej gospodarce, budujący swoją pozycję konkurencyjną przede wszystkim w oparciu o rozwój sektora nowoczesnych technologii informacyjnych i telekomunikacyjnych. W związku z tym, zwrot z inwestycji w edukację jest w nim na wysokim poziomie, aczkolwiek spadł w porównaniu z okresem programowym 1994-1999. Podjęte wówczas działania w ramach Programu Operacyjnego dotyczącego „Rozwoju zasobów ludzkich” doprowadziły do zwiększenia kwalifikacji irlandzkiej siły roboczej, zmniejszając podaż pracowników niewykwalifikowanych. W dalszym ciągu występują jednak znaczne różnice w produktywności pomiędzy osobami wykwalifikowanymi i niewykwalifikowanymi, co wywołuje pozytywny wpływ inwestycji w rozwój zasobów ludzkich na zwiększenie produktywności gospodarki irlandzkiej i jej konkurencyjności.

Drugim programem, na który przeznaczono największą ilość środków finansowych, jest Program Operacyjny „Infrastruktura gospodarcza i społeczna”. W Narodowym Planie Rozwoju i Podstawach Wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006 zidentyfikowano najważniejsze słabości rozwoju infrastruktury w Irlandii. Stanowią one ważne wyzwanie i muszą być objęte intensywnymi działaniami, które gwarantują, że sukcesy gospodarki irlandzkiej w ostatnich lat zostaną zachowane i wzmocnione. Dobrze rozwinięta infrastruktura jest głównym determinantem konkurencyjności gospodarki i stanowi warunek osiągnięcia rozwoju ekonomiczno-społecznego. Jest ona ważnym czynnikiem przyciągającym inwestycje oraz służy poprawie jakości życia ludności. W przy-

padku Irlandii szczególne znaczenie ma dobrze rozwinięta infrastruktura transportowa. Jest to związane z peryferyjnym położeniem tego kraju oraz dużą otwartością gospodarki. W związku z tym najważniejszymi elementami tego programu operacyjnego są priorytety „drogi krajowe” oraz „transport publiczny”. Przynoszą one korzyści społeczno-ekonomiczne w postaci większej mobilności siły roboczej, zaoszczędzonego czasu, jaki pochłaniają podróże pomiędzy poszczególnymi miejscami, oszczędnościami związanymi z mniejszym zużyciem pojazdów i ograniczeniem liczby wypadków drogowych.

Program Operacyjny „Inwestycje w sektorze produkcyjnym” ma za zadanie zapewnić, że Irlandia posiada środowisko biznesowe i infrastrukturę nie mniej atrakcyjną dla rozwijania działalności gospodarczej niż inne lokalizacje na świecie. Działania tego programu pełnią rolę napędową dla wzrostu produkcji i dochodu PKB oraz tworzenia zatrudnienia. Program ten ma na celu kontynuowanie szybkiego tempa wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, wzmocnienie konkurencyjności gospodarki irlandzkiej, zrównoważony rozwój regionalny oraz promowanie poszczególnych gałęzi sektora produkcyjnego. Pomocą objęte są: przemysł wytwórczy, przemysły oparte na surowcach naturalnych, łącznie z rolnictwem, a także usługi związane z handlem międzynarodowym. Sektor produkcyjny jest dźwignią wzrostu gospodarczego i w dużym stopniu odpowiada za tworzenie bogactwa i nowych miejsc pracy. W ostatnich latach w Irlandii, sektor produkcyjny, a szczególnie przemysł przetwórczy i usługi związane z handlem międzynarodowym, bardzo mocno się rozwinęły, zapewniając wzrost miejsc pracy, produktu i eksportu. W okresie programowym 2000-2006, wyzwaniem jest stworzenie warunków dla dalszego rozwoju przedsiębiorczości krajowej, ze szczególnym naciskiem na nowoczesne sektory wysokiej techniki, charakteryzujące się wysoką wartością dodaną. W przyjętym programie podkreśla się strategiczną rolę badań i rozwoju (R&D), innowacyjności oraz marketingu.

Regionalne Programy Operacyjne

Jedną z najważniejszych zmian dokonanych na okres programowy 2000-2006 była decyzja o podziale Irlandii na dwa obszary wg klasyfikacji NUTS II: Region Graniczno-Środkowo-Zachodni (*Border Midlands and Western (BMW) Region*) oraz Region Południowo-Wschodni (*Southern and Eastern (S&E) Region*). Podział kraju był następstwem znacznej nierównowagi w regionalnym rozprzestrzenianiu się postępu gospodarczego. Wyznaczenie dwóch obszarów pozwoliło na zwrócenie większej uwagi na cel osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju regionalnego wewnątrz kraju. Dzięki temu zabiegowi, przynajmniej część Irlandii (Region Południowo-Wschodni) mogła być w dalszym ciągu zaliczana do regionów objętych pomocą funduszy strukturalnych w ramach Celu 1. Bogatszy Region Graniczno-Środkowo-Zachodni nie został całkowicie pozbawiony finansowania ze środków unijnych, lecz kwalifikuje się do pomocy przejściowej (*transitional assistance*) do końca 2005 roku.

Głównym celem Programu Operacyjnego dla Regionu Graniczno-Środkowo-Zachodniego jest zwiększenie i wykorzystanie potencjału rozwojowego gospodarki, w celu osiągnięcia większej zbieżności w stosunku do bardziej rozwiniętego Regionu Południowo-Wschodniego. Innymi słowy, cel ten jest zdefiniowany w odniesieniu do innego regionu. Program ma za zadanie poprawę infrastruktury gospodarczej i społecznej w regionie, podniesienie wartości zasobów ludzkich oraz zwiększenie udziału w gospodarce regionu kluczowych dla rozwoju przemysłów, związanych z nowoczesnymi technologiami [Forrestal, 2002, s. 13-14]. Głównym celem Programu Operacyjnego dla Regionu Południowo-Wschodniego jest zachowanie i utrwalenie pozytywnych efektów inwestycji funduszy strukturalnych z poprzednich okresów programowych. Efekty te dotyczą przede wszystkim znacznej redukcji poziomu bezrobocia, przede wszystkim długookresowego, a także silnego rozwinięcia nowoczesnych sektorów wysokiej technologii, dzięki którym region odgrywa rolę bieguna wzrostu dla całego kraju. Działania zmierzają także do rozwijania silnych ośrodków gospodarczych poza Dublinem, co ma zapewnić bardziej zrównoważony rozwój w obrębie całego regionu. W celu rozwiązania problemu przeciążenia w centrach miast, stanowiącego przeszkodę do dalszego rozwoju gospodarczego, podjęto inwestycje w infrastrukturę transportową. Ponadto strategia zawiera inwestycje w kapitał ludzki, promowanie włączenia społecznego w najuboższych regionach miejskich i wiejskich, wspieranie rozwoju rolnictwa i związanych z nim sektorów, a także turystyki i rybołówstwa [Government of Ireland..., 2000, s. 163]. Porównanie wydatków na poszczególne subprogramy w obydwu regionach przedstawia tablica 5.

Tablica 5

Wydatki Narodowego Planu Rozwoju w ramach Regionalnych Programów Operacyjnych w latach 2000-2006

Subprogram	Region Graniczno-Środkowo-Zachodni		Region Południowo-Wschodni	
	Suma wydatków (mln euro)	Wydatki <i>per capita</i> (euro)	Suma wydatków (mln euro)	Wydatki <i>per capita</i> (euro)
Infrastruktura lokalna	1 936	2,01	2301	0,87
Rozwój lokalnej przedsiębiorczości	429	0,44	427	0,16
Włączenie społeczne	281	0,29	1063	0,40
Suma wydatków	2646	2,74	3791	1,43

Źródło: Na podstawie: [Government..., s. 248]

Regionalne Programy Operacyjne zawierają niemalże identyczne priorytety i działania, a różnią się jedynie wielkością środków finansowych. Całkowite wydatki są wyższe w bogatszym Regionie Południowo-Wschodnim, jednak w przeliczeniu *per capita* prawie dwukrotnie więcej otrzymuje słabiej rozwinięty Region Graniczno-Środkowo-Zachodni. Biorąc pod uwagę odmiennosc w poziomie rozwoju społeczno-ekonomicznego, brak większego zróżnicowania podejmowanych działań w stosunku do zidentyfikowanych słabości i silnych

cech regionów może zmniejszyć ich efektywność. Przeciwdziała temu w pewnym stopniu różny nacisk postawiony na poszczególne priorytety w obydwu regionach. W Regionie Graniczno-Środkowo-Zachodnim, relatywnie więcej środków finansowych przeznaczono na rozwój infrastruktury i inwestycje produkcyjne, natomiast w Regionie Południowo-Wschodnim na promowanie włączenia społecznego. Obrazuje to różne potrzeby rozwojowe obydwu regionów. Rozwój infrastruktury może pomóc zacofanemu Regionowi Graniczno-Środkowo-Zachodniemu w przewyżczeniu jego peryferyjności i wzmocnieniu połączeń transportowych pomiędzy obszarami wiejskimi i ośrodkami miejskimi, a przez to tworzyć warunki do wejścia na ścieżkę szybkiego wzrostu gospodarczego. Problemy wyłączenia społecznego są z kolei skoncentrowane w dużych obszarach miejskich. Dotyczy to w znacznym stopniu Regionu Południowo-Wschodniego, gdzie procesom szybkiego rozwoju gospodarczego towarzyszyło także pojawienie się obszarów ubóstwa [Gerald i in., 2003, s. 96-97].

Ocena polityki regionalnej w okresie programowym 2000-2006

Strategia przyjęta w Narodowym Planie Rozwoju i Podstawach Wsparcia Wspólnoty dla Irlandii na lata 2000-2006 ma duże znaczenia dla kontynuacji rozwoju ekonomicznego i wzrostu zatrudnienia oraz poprawy konkurencyjności gospodarki. Mimo że od roku 1999, kiedy strategia ta została opracowana, zaistniały znaczne zmiany w sytuacji gospodarczej, pozostaje ona ciągle aktualna i odpowiada potrzebom rozwojowym Irlandii. Podjęcie działań zmierzających do usunięcia czynników ograniczających rozwój ekonomiczny jest ważnym krokiem mającym przybliżyć Irlandię do pełnego wykorzystania jej potencjału gospodarczego. Po 2000 roku Irlandia, podobnie jak większość państw wysoko rozwiniętych, doświadczyła osłabienia tempa wzrostu gospodarczego oraz wzrostu poziomu bezrobocia. Taki niespodziewany przebieg zdarzeń wymaga, aby wzbogacić Narodowy Plan Rozwoju i Podstawy Wsparcia Wspólnoty o odpowiednie działania mające na celu zatrzymanie narastania bezrobocia i niedopuszczenie, aby nabrało ono charakteru długookresowego.

Obecna analiza wskazuje, że w przekroju różnych sektorów gospodarki występują znaczne różnice w perspektywie rozwoju gospodarczego. Główne znaczenie dla tworzenia wzrostu zatrudnienia, odgrywające nawet większą rolę niż w poprzednim okresie programowym, ma sektor usług rynkowych i przemysł wytwórczy związany z nowoczesnymi technologiami. Mniejsze znaczenie niż to zakładano w momencie konstruowania Narodowego Planu Rozwoju, ma natomiast rolnictwo, rybołówstwo i przemysł przetwórstwa spożywczego. Pogorszenie perspektyw dotyka również sektora turystyki. Oznacza to potrzebę zmodyfikowania wielkości środków finansowych przyznanych na realizację poszczególnych priorytetów. Należy pamiętać jednak, że wiele łatwiej może się to dokonać w przypadku tych działań Narodowego Planu Rozwoju, które nie są współfinansowane przez Podstawy Wsparcia Wspólnoty. Autorzy wśród

dokresowego raportu ewaluacyjnego (*mid-term evaluation*) na okres programowy 2000-2006 sugerują, że większe środki należy przeznaczyć na Program Operacyjny „Infrastruktura gospodarcza i społeczna”, szczególnie zaś na priorytet dotyczący rozwoju dróg krajowych. Irlandzka infrastruktura transportowa jest w dalszym ciągu znacznie słabiej rozwinięta niż w większości państw Unii Europejskiej, natomiast ma ona olbrzymie znaczenie dla konkurencyjności i rozwoju ekonomiczno-społecznego gospodarki, z uwagi na peryferyjne położenie kraju. Także w regionalnych programach operacyjnych większą uwagę należy położyć na rozwój lokalnej infrastruktury, w tym dróg lokalnych. Redukcja wydatków jest z kolei sugerowana w przypadku Programu Operacyjnego „Inwestycje w sektorze produkcyjnym”, z wyłączeniem Priorytetu dotyczącego Badań, Rozwoju Technologicznego i Innowacji (*Research Technological Development and Innovation (RTDI) Priority*). Priorytet ten ma ważne znaczenie dla podnoszenia konkurencyjności gospodarki i realizacji strategii lizbońskiej. Raport wskazuje także na potrzebę realokacji środków w Programie Operacyjnym „Zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich”, w którym większą uwagę należy poświęcić zwalczaniu bezrobocia krótkookresowego oraz wspieraniu kształcenia ustawicznego [Gerald i in., 2003, s. VIII].

Narodowy Plan Rozwoju oraz Podstawy Wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006 były, podobnie jak w poprzednich okresach programowych, przedmiotem ewaluacji dokonanej za pomocą modelu HERMIN. Tablica 6 pokazuje wyniki symulacji dotyczącej wpływu Narodowego Planu Rozwoju na gospodarkę Irlandii. Tablica 7 przedstawia z kolei wpływ na gospodarkę Irlandii Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006, zawierających inwestycje funduszy strukturalnych oraz współfinansowanie z krajowych źródeł publicznych. Jest on obliczony jako procentowe odchylenie od poziomu bazowego, którym jest wpływ całego Narodowego Planu Rozwoju a wpływem, jaki miałby Narodowy Plan Rozwoju bez udziału Podstaw Wsparcia Wspólnoty. Po zakończeniu finansowania w 2006 roku identyfikuje się efekty po stronie podaźowej.

Tablica 6

Wyniki symulacji modelu HERMIN. Wpływ Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000-2006 na gospodarkę Irlandii w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PKB	5,23	6,35	7,17	8,2	9,61	11,31	11,81	7,71	7,1	6,81	6,59
Konsumpcja prywatna	3,79	7,53	8,09	8,05	8,26	8,71	8,96	6,07	3,06	2,67	2,74
Inwestycje stałe	25,9	29,76	29,53	29,11	28,95	28,92	27,72	5,48	3,72	3,37	3,34
Zatrudnienie	4,63	5,44	5,37	5,15	5	4,9	4,81	1,29	0,77	0,7	0,72
Poziom cen	2,45	5,25	5,49	4,48	3,38	2,44	1,77	-0,18	-2,21	-2,64	-2,45
Deficyt publiczny	5,17	5,09	4,71	4,54	4,55	4,57	4,38	0,46	0,87	1,22	1,36
Bilans handlowy	-1,56	-1,87	-1,74	-1,66	-1,52	-1,5	-1,56	-0,32	0,05	0,01	-0,03

Deficyt publiczny i bilans handlowy jest pokazany w punktach procentowych w stosunku do PKB. W przypadku deficytu publicznego, znak dodatni oznacza wyższy deficyt, natomiast znak ujemny niższy.

Źródło: [Ireland Community..., s. 52]

Tablica 7

Wyniki symulacji modelu HERMIN. Wpływ Podstaw Wsparcia Wspólnoty na lata 2000-2006 na gospodarkę Irlandii w %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
PKB	1,16	1,28	1,44	1,51	1,59	1,83	1,8	1,38	1,29	1,23	1,18
Konsumpcja prywatna	0,77	1,46	1,45	1,36	1,21	1,13	1,19	0,83	0,54	0,5	0,5
Inwestycje stałe	5,75	5,91	5,96	4,97	3,96	3,73	2,7	0,83	0,65	0,6	0,59
Zatrudnienie	1,04	1,09	1,05	0,87	0,67	0,59	0,5	0,15	0,1	0,1	0,1
Poziom cen	0,54	1,07	1,04	0,76	0,42	0,13	-0,01	-0,26	-0,45	-0,47	-0,43
Deficyt publiczny	0,31	0,16	0,06	-0,02	-0,03	-0,02	-0,03	-0,13	-0,08	-0,05	-0,03
Bilans handlowy	-0,58	-0,69	-0,56	-0,36	-0,14	0,02	0,09	0,29	0,36	0,34	0,33

Deficyt publiczny i bilans handlowy jest pokazany w punktach procentowych w stosunku do PKB. W przypadku deficytu publicznego, znak dodatni oznacza wyższy deficyt, natomiast znak ujemny niższy.

Źródło: [Ireland Community..., s. 52]

W rezultatach symulacji uwzględnione są zarówno efekty leżące po stronie podażowej, jak i popytowej. Wpływ całego Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000-2006 na poziom realnego PKB wynosi około 8-9% w ciągu całego okresu programowania, podczas gdy ciągły (*ongoing*) efekt podażowy pozostanie na poziomie około 7% po zakończeniu finansowania w roku 2006. Narodowy Plan Rozwoju podnosi inwestycje o około 28%, co prowadzi do zwiększenia popytu poprzez efekty mnożnikowe oraz większej produktywności czynników produkcji, dzięki wystąpieniu zewnętrznych (*externalities*), związanych z poprawą infrastruktury, zasobów ludzkich i kapitału prywatnego. W wyniku interwencji w ramach Narodowego Planu Rozwoju ceny na początku okresu wzrastają, co jest związane z dużym zastrzykiem finansowym i zwiększeniem podaży pieniądza. Efekt ten ulega jednak zmniejszeniu po zakończeniu finansowania, kiedy wzrastają zdolności wytwórcze w gospodarce i niwelują presję inflacyjną. Jeżeli jednak wzrost produktywności przekłada się całkowicie jedynie na wzrost płac realnych, to powoduje to ograniczenie pozytywnego wpływu podejmowanych interwencji na podniesienie konkurencyjności oraz wzrostu produkcji.

Wyodrębniając z działań Narodowego Planu Rozwoju jedynie wpływ Podstaw Wsparcia Wspólnoty, rezultaty podejmowanych działań są mniejsze, ale nadal znaczące. Wpływ na PKB jest największy w latach 2005 i 2006, kiedy dochodzi on prawie do 2%, natomiast na inwestycje w 2002 roku, gdy wynosi on prawie 6% [Ireland Community..., s. 52-53].

Narodowa Strategia Przestrzenna Irlandii na lata 2002-2020

Ważnym wydarzeniem mającym wpływ na realizację polityki regionalnej było ogłoszenie w 2002 roku Narodowej Strategii Przestrzennej Irlandii na lata 2002-2020 (*National Spatial Strategy*). Stale rosnące znaczenie Dublina jako centralnego ośrodka kraju, mimo limitujących ten rozwój zmian w planach zagospodarowania przestrzennego tego miasta z roku 1998 spowodowało, iż

planiści zdecydowali się wdrożyć w życie bardziej kompleksową strategię. Narodowa Strategia Przestrzenna zakłada powstanie i rozwój lokalnych ośrodków, tzw. rdzeni (*hubs*) i wrót (*gateways*), pozostających w ścisłym powiązaniu ze sobą i rozmieszczonych na terenie całego kraju. Uważa się, że umiejętne zintegrowanie technologii, nauki i biznesu w miastach planowanych przy utworzeniu tych ośrodków jest kluczem do powodzenia strategii. Wrota są to „siły napędowe” wzrostu gospodarczego. Do istniejących już ośrodków miejskich: Dublina, Cork, Limerick, Galway i Waterford, dodano nowe potencjalne wrota, takie jak: Letterkenny, Dundalk, Sligo, w Regionie Zachodnim (*West*) oraz usytuowany w Regionie Środkowym (*Midlands*) trójkąt złożony z następujących miejscowości: Athlone, Mullingar i Tullamore. Rdzenie mają za zadanie wspieranie i rozprzestrzenianie wzrostu gospodarczego dokonującego się we wrotach. W Narodowej Strategii Przestrzennej zidentyfikowano dziewięć rdzeni, których wybór był spowodowany w większości przypadków ich lokalizacją na szlakach transportowych pomiędzy wrotami [Government of Ireland..., 2002, s. 41-48].

Narodowa Strategia Przestrzenna nie jest planem inwestycyjnym i nie zawiera szczegółowych działań, a jedynie obliguje poszczególne ministerstwa do integrowania z tym dokumentem prowadzonych przez nie polityk. Pierwotnie strategia przestrzenna miała być ustanowiona do końca 2001 roku, jednak nastąpiły poważne opóźnienia, spowodowane wyborami do parlamentu irlandzkiego w maju 2002 roku. Partia rządząca obawiała się spadku poparcia w społecznościach lokalnych nie uwzględnionych w Narodowej Strategii Przestrzennej. W kontekście działań Narodowego Planu Rozwoju na lata 2000-2006, opóźnienie to było bardzo niekorzystne, gdyż spowodowało ono brak uwzględniania strategii przestrzennej w działaniach podejmowanych niemalże w połowie siedmioletniego okresu programowania. Narodowa Strategia Przestrzenna powinna być przygotowana przed Narodowym Planem Rozwoju, gdyż pozwoliłoby to na silniejsze uwzględnienie wymiaru regionalnego w prowadzonej polityce [O'Leary, 2003a, s. 23-24].

Podmioty i instytucje uczestniczące w programach funduszy strukturalnych i podział obowiązków między nimi

Irlandia jest jednym z najbardziej scentralizowanych państw należących do Unii Europejskiej. Występuje w niej dwupoziomowy system rządzenia, działający na szczeblu centralnym i lokalnym, przy czym decentralizacja władzy ze szczebla państwowego na niższy jest w znacznym stopniu ograniczona. Subkrajowy poziom władzy występuje raczej na poziomie hrabstwa niż regionu, a jego subsydiarną rolę podkreśla brak konstytucyjnej podstawy do tworzenia władz lokalnych. Powstają one i otrzymują władzę na mocy odpowiednich ustaw parlamentu. Generalną cechą polityki regionalnej w Irlandii pozostaje fakt, że w jej formułowaniu niewielką rolę odgrywają władze regionalne i lokalne. Polityka gospodarcza jest ustalana przez rząd centralny w Du-

blinie, a zwłaszcza przez Ministerstwo Finansów, które tradycyjnie przykładają największą wagę do podnoszenia konkurencyjności na poziomie krajowym. Według P. Breathnach *brak reform samorządu lokalnego i decentralizacji władzy oraz kompetencji w nieunikniony sposób osłabia zdolność regionów do rozwijania własnego potencjału i tworzenia samopodtrzymujących się form dynamizmu* [Breathnach, 2002, s. 3].

Jednym z czynników, jaki może wywołać potrzebę bardziej zregionalizowanego podejścia do uprawianej polityki, jest utrata przez Irlandię jako całości, statusu regionu Celu 1 funduszy strukturalnych. Nierównomierny rozwój gospodarczy spowodował podział Irlandii na dwa obszary wg klasyfikacji NUTS II. Nawet przy zachowaniu finansowania przejściowego (*transitional assistance*) w regionie Graniczno-Środkowo-Zachodnim (*Border Midlands and Western (BMW) Region*), znacznie mniej środków finansowych można przeznaczyć na cele interwencji strukturalnych. Wymusza to bardziej zróżnicowane podejście do polityki gospodarczej w poszczególnych obszarach Irlandii i wywołuje potrzebę decentralizacji i przekazania realnej władzy regionom.

Polityka regionalna w Irlandii należy do kompetencji instytucji rządowych. Centralna koordynacja działań dotyczących zarządzania środkami funduszy strukturalnych prowadzona jest przez międzyresortowy komitet, któremu przewodniczy Ministerstwo Finansów. Komitet ten ma na celu zapewnienie efektywnej koordynacji pomiędzy poszczególnymi ministerstwami, odpowiedzialnymi za właściwe sobie programy operacyjne. Agendami wprowadzającymi w życie programy operacyjne są ministerstwa, agencje państwowe oraz władze lokalne o funkcjach i zakresie odpowiedzialności dotyczących odpowiedniego sektora [Pietrzyk, 1999, s. 197].

W obecnym okresie programowania utworzono następujące instytucje zarządzające:

- instytucję zarządzającą Podstawami Wsparcia Wspólnoty, którą jest Departament funduszy strukturalnych w Ministerstwie Finansów,
- następujące instytucje zarządzające programami operacyjnymi i regionalnymi:
 - Ministerstwo Środowiska oraz Infrastruktury Samorządowej (specjalny departament zarządzający Programem Operacyjnym), odpowiedzialne za „Program Operacyjny Infrastruktura społeczna i gospodarcza”,
 - Ministerstwo Przemysłu, Handlu i Zatrudnienia (*Department of Enterprise, Trade and Employment – DETE*), odpowiedzialne za „Program Operacyjny Inwestycje w sektorze produkcji” oraz „Program Operacyjny zatrudnienie i rozwój zasobów ludzkich”,
 - Zgromadzenie Regionalne Regionu Południowo-Wschodniego (*South and East Regional Assembly*),
 - Zgromadzenie Regionalne Regionu Pogranicza, Centrum i Zachodu (*Border, Midlands and Western Regional Assembly*) [Gerald i in., 2003, s. 2].
- kilkanaście instytucji zarządzających Inicjatywami Wspólnotowymi.

Ważną rolę w kształtowaniu polityki regionalnej odgrywa Związek Regionów Irlandzkich (*The Association of Irish Regions*), stanowiący reprezentację ośmiu *Regional Authorities* i dwóch Zgromadzeń Regionalnych (*Regional As-*

semblies). Jest on odpowiedzialny za koordynację usług publicznych w regionach, organizowanie spotkań, konferencji, seminariów i publikacji dotyczących rozwoju regionalnego, ułatwianie przepływu informacji pomiędzy przedstawicielami poszczególnych *Regional Authorities* i doradzanie rządowi w kwestiach dotyczących rozwoju gospodarczego państwa i jego regionów [Stone, Leary, 2003a, s. XI-XII].

W Irlandii, programowanie Narodowego Planu Rozwoju, Podstaw Wsparcia Wspólnoty oraz programów operacyjnych odbywa się przede wszystkim na szczeblu centralnym, natomiast instytucje pośredniczące kontrolują programowanie uzupełnień programów oraz przygotowanie poszczególnych priorytetów i działań. Funkcjonują tam dwa rodzaje instytucji pośredniczących: instytucje pośredniczące sensu stricto, którymi są zazwyczaj ministerstwa, określane jako ministerstwa/departamenty pośredniczące (*Intermediate Departments*) oraz instytucje wdrażające, których rolę pełnią zazwyczaj agencje państwowe. Istnieje 9 ministerstw pośredniczących oraz 16 agencji wdrażających. Wielkość kadr zaangażowanych w implementację projektów w ramach poszczególnych programów różni się w zależności od programu. Najmniej liczne kadry obsługują programy dotyczące infrastruktury, natomiast większego zaangażowania administracji wymagają programy związane z zatrudnieniem i rozwojem zasobów ludzkich. Największy wysiłek administracyjny konieczny jest w implementacji projektów Europejskiego Funduszu Orientacji i Gwarancji Rolnej, który finansuje małe projekty wsparcia dla rolników. W tym ostatnim przypadku wykorzystuje się znaczące zasoby Ministerstwa Rolnictwa w jego regionalnych i lokalnych delegaturach. Z doświadczeń irlandzkich wynika, że wielkość administracji zaangażowanej w implementację projektów zależy przede wszystkim od ilości projektów, natomiast ich wielkość ma mniejsze znaczenie, gdyż wszystkie projekty, bez względu na wielkość, są wdrażane według tych samych zasad [Dziewulski, 2002, s. 198-201].

Perspektywy kształtowania polityki regionalnej w Irlandii po 2006 roku

Obecnie, wyłaniają się nowe czynniki zagrażające szybkiemu wzrostowi gospodarki irlandzkiej. Należą do nich:

- zagrożenia wynikające z rozszerzenia Unii Europejskiej i konieczności przesunięcia znacznej części funduszy strukturalnych do nowych państw członkowskich;
- spowolnienie tempa wzrostu gospodarki amerykańskiej, z którą Irlandia jest w znacznym stopniu związana;
- brak długookresowego utrwalenia mechanizmów innowacyjności w przemyśle irlandzkim;
- niedostatecznie rozwinięta infrastruktura transportowa, szczególnie w szybko rozwijających się głównych ośrodkach miejskich, w których występuje przeciążenie głównych węzłów komunikacyjnych;

- kryzys w partnerstwie społecznym (społeczny konsensus odnośnie polityki gospodarczej był jedną z przyczyn szybkiego tempa wzrostu w końcu lat dziewięćdziesiątych).

Jeden z fundamentalnych dylematów wiążących się z kształtowaniem polityki rozwoju regionalnego w Irlandii dotyczy wyboru jej podstawowego celu. Irlandia stoi obecnie przed wyzwaniem osiągnięcia dwóch podstawowych celów: zachowania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego z lat dziewięćdziesiątych XX wieku i wyrównania poziomu rozwoju i jakości życia w układzie przestrzennym kraju. Problem ten jest przedmiotem szerokiej debaty, w której często wskazuje się na naturalny konflikt pomiędzy obydwoma celami. Istnieje zagrożenie, że zbyt duża koncentracja działań funduszy strukturalnych na wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych regionów Irlandii mogłaby wystawić na niebezpieczeństwo przyszły wzrost gospodarczy w skali całego państwa. Wspieranie rozwoju regionalnego działaniami wyrównawczymi jest bowiem polityką krótkowzroczną, nie przyczyniającą się do rozwoju potencjału tkwiącego w lokalnych gospodarkach. Należy pamiętać, że już sama polityka budżetowa ma redystrybucyjny efekt regionalny, co jest związane z faktem, że ludność z bogatszych regionów płaci większe podatki niż ludność z regionów biedniejszych, natomiast otrzymuje relatywnie niższe niż ona transfery socjalne [Boyle i in., 1998/9, s. 182-185]. W tej sytuacji, traktowanie polityki rozwoju regionalnego w kategoriach redystrybucji dochodu zagraża narażeniem się i dublowaniem celów i narzędzi polityki budżetowej i regionalnej. Może to wywołać brak kontynuacji szybkiego tempa wzrostu gospodarczego, opierającego się na ciągłym wzroście produktywności w irlandzkich przedsiębiorstwach, działających na konkurencyjnym rynku międzynarodowym.

Zbytne przywiązywanie uwagi do równego podziału środków funduszy strukturalnych pomiędzy poszczególne regiony również powoduje nieefektywną alokację zasobów, ponieważ taki system nie preferuje lokalizacji charakteryzujących się większym potencjałem wzrostu. Efektem jest słabsze tempo rozwoju i gorsze warunki życia w kraju jako całości. Pomocą funduszy strukturalnych powinny być objęte jedynie przemysły charakteryzujące się dużym potencjałem wzrostu. Przykładowo, niedopuszczalne jest, aby z uwagi na lokalne naciski polityczne ochraniać w małej miejscowości duże przedsiębiorstwo działające w sektorze o niskiej konkurencyjności w skali międzynarodowej. Należy zauważyć, że nie każde miasto w regionie musi posiadać rozwinięty przemysł. Wręcz przeciwnie, jakość życia mieszkańców jest często większa, gdy żyją oni w miejscowościach, w których nie są poczynione większe inwestycje w tej dziedzinie. Zakładając, że istnieje dobrze rozwinięty system infrastruktury i usług transportowych, lepszym rozwiązaniem jest dla nich dojeżdżanie do pracy do głównego ośrodka miejskiego. W takiej sytuacji, mimo że różnice wewnątrzregionalne w produktywności znacznie się różnią, to zróżnicowania w jakości życia są znacznie mniejsze. Sytuacja taka występuje obecnie w regionach Dublin i *Mid East*, a wynika to z faktu, że duża część ludności mieszkająca w regionie *Mid East* pracuje w Dublinie. W 1999 roku produktywność siły roboczej w Dublinie była 44% wyższa niż w regionie *Mid East*,

podczas gdy jakość życia, mierzona dochodem pierwotnym gospodarstw domowych (przed opodatkowaniem i transferami socjalnymi) jedynie 17% większa [O'Leary, 2003b, s. 25-26]. Potwierdza to tezę, że objęcie pomocą funduszy strukturalnych jedynie wybranych lokalizacji i przemysłów z dużym potencjałem wzrostu może służyć poprawie warunków życia w całym regionie.

Według E. O'Leary, jest prawdopodobne, że cele zrównoważonego rozwoju regionalnego i zwiększenia wzrostu gospodarczego w skali całego kraju nie są możliwe do osiągnięcia jednocześnie. Zrównoważony rozwój regionalny w następnych dwóch latach zależeć będzie przede wszystkim od większego wzrostu produktywności w przemyśle i usługach w słabiej rozwiniętym Regionie Graniczno-Środkowo-Zachodnim. Prawdopodobieństwo, że tak się stanie, zależy od czynników kształtujących produktywność w tym regionie oraz lepiej rozwiniętych obszarach sąsiadujących. W tym kontekście można wyodrębnić dwa scenariusze, opisane w tablicy 8.

Tablica 8

Scenariusze zrównoważonego rozwoju regionalnego i wzrostu regionalnego

	Regiony silnie rozwinięte	Regiony słabo rozwinięte
1 scenariusz: Zrównoważony rozwój regionalny (zbieżność dochodów w układzie przestrzennym)	Dominacja czynników niekorzystnych dla wzrostu gospodarczego w ośrodkach silnie rozwiniętych (np. Dublinie, Cork, Limerick), takich jak: przeciążenie sieci transportowej, wyższe koszty produkcji	Wykorzystanie przez obszary słabiej rozwinięte tkwiącego w nich potencjału wzrostu gospodarczego i szans na zrównanie dochodów z regionami bogatszymi
2 scenariusz: Niezrównoważony rozwój regionalny (rozbieżność dochodów w układzie przestrzennym)	Dominacja czynników wzmacniających dalszy wzrost gospodarczy w ośrodkach silnie rozwiniętych, takich jak korzyści skali	Niewykorzystanie przez obszary słabiej rozwinięte tkwiącego w nich potencjału wzrostu gospodarczego i szans na zrównanie dochodów z regionami bogatszymi

Źródło: Na podstawie: [O'Leary, 2003a, s. 30-31]

Pierwszy scenariusz jest zgodny z hipotezą Williamsona, zgodnie z którą w kraju, który wchodzi na szybką ścieżkę wzrostu, początkowo powiększają się różnicowania regionalne, co jest związane z wyodrębnianiem się biegunów wzrostu, jednak w późniejszym okresie różnicowania te stopniowo znikają. Drugi scenariusz jest związany z nową teorią wzrostu, która przewiduje rozbieżność dochodów w czasie pomiędzy regionami bogatymi a biednymi. Żaden z przedstawionych scenariuszy nie przyczyniłby się jednak do możliwie maksymalnego wzrostu gospodarczego i poprawy konkurencyjności Irlandii. Z tej perspektywy, idealnym byłby scenariusz mieszany, w którym dominują czynniki wzmacniające dalszy wzrost gospodarczy w ośrodkach silnie rozwiniętych, a regiony słabo rozwinięte wykorzystują tkwiący w nich potencjał rozwoju ekonomicznego. W zależności od relatywnej przewagi czynników przyspieszających wzrost gospodarczy w regionach bogatszych i biedniejszych,

rezultatem byłby „zrównoważony” lub „niezrównoważony” rozwój regionalny; w obydwu przypadkach byłby to jednak scenariusz najkorzystniejszy z punktu widzenia poprawy sytuacji ekonomicznej i konkurencyjności całego państwa.

Koncentracja polityki gospodarczej na wzroście i poprawie konkurencyjności w skali całego kraju nie powinno prowadzić do umniejszania roli zrównoważonego rozwoju regionalnego. W obecnym stanie rozwoju Irlandii, problemy wzrostu na szczeblu narodowym i regionalnym są współzależne. Konkurencyjność regionalna jest bowiem kluczowym czynnikiem długookresowej konkurencyjności całego kraju. Paradoksalnie, brak uwzględnienia tego w formułowaniu polityki regionalnej może doprowadzić do najgorszego z możliwych scenariuszy, gdy w ośrodkach silnie rozwiniętych będą dominować czynniki spowalniające dalszy wzrost gospodarczy, a regiony słabo rozwinięte nie wykorzystują tkwiącego w nich potencjału i szans na zrównanie dochodów z regionami bogatszymi.

Powyższe rozważania prowadzą do wyciągnięcia głównego wniosku dotyczącego kształtowania polityki regionalnej w Irlandii w przyszłości. Rekomenduje się, aby główny cel polityki regionalnej – szybkie tempo wzrostu i poprawa konkurencyjności gospodarki Irlandii oraz cel drugi – zrównoważony rozwój regionalny zastąpić pojedynczym celem – promowaniem wzrostu i konkurencyjności poszczególnych gospodarek regionalnych [O’Leary, 2003a, s. 31-32].

Podsumowanie

Celem polityki regionalnej Unii Europejskiej w Irlandii jest tradycyjnie zbieżność zewnętrzna, a więc doprowadzenie do wyrównania w poziomie rozwoju gospodarczego i osiągniętych dochodach pomiędzy tym krajem a pozostałym terytorium Unii Europejskiej. Sytuacja uległa pewnej zmianie w 2000 roku, kiedy Irlandię podzielono na dwa regiony poziomu NUTS II, wykazujące znaczne różnice w rozwoju gospodarczym. Programy operacyjne przyjęte dla tych regionów zawierają jednak niemalże identyczne priorytety i działania, a różnią się jedynie wielkością środków finansowych. W dalszym ciągu można więc mówić o relatywnie niewielkim uwzględnieniu wymiaru regionalnego w prowadzonej w Irlandii polityce gospodarczej.

Obecnie politycy irlandzcy stoją przed dylematem osiągnięcia dwóch celów: zachowania szybkiego tempa wzrostu gospodarczego z końca lat dziewięćdziesiątych i doprowadzenia do większej zbieżności dochodów w układzie przestrzennym kraju. Pojawia się obawa, że zbyt duża koncentracja działań funduszy strukturalnych na wyrównywaniu poziomu rozwoju poszczególnych regionów Irlandii mogłaby wystawić na niebezpieczeństwo przyszły wzrost gospodarczy w skali całego państwa. Odejście od priorytetu zrównoważonego rozwoju regionalnego z kolei także zagraża konkurencyjności całego kraju, zależnej w długim okresie od konkurencyjności poszczególnych regionów. W związku z tym rekomenduje się, aby podstawowym celem polityki regionalnej w Irlandii była poprawa konkurencyjności gospodarek regionalnych, co jest także

drogą do utrzymania całego państwa na drodze trwałego rozwoju społeczno-ekonomicznego.

Bibliografia

- Border, [2000], Midland and Western Regional Assembly, Ireland Operational Programme for the Border, Midland and Western Region 2000 to 2006, Ballaghaderreen.
- Boyle G., McCarthy T., Walsh J., [1998/9], *Regional Income Differentials and the Issue of Regional Income Equalisation in Ireland*, [w:] Journal of the Statistical and Social Inquiry Society of Ireland, vol. XXVIII(1), Dublin.
- Bradley J., Morgenroth E., Untiedt G., [2003], *Macro-regional evaluation of the Structural Funds using the HERMIN modelling framework*, Paper for presentation at the 43rd Congress of the European Regional Science Association 27 Aug – 31 Aug, Jyväskylä.
- Breathnach P., [2002], *Regional Government: The Missing Link in the National Spatial Strategy?*, Paper Presented to Regional Studies Association (Irish Branch) National Conference „Ireland 2020: People, Place and Space”, Bunratty, County Clare, April.
- Community Support Framework (CSF) Evaluation Unit, [1998], *Review of Ongoing Evaluation, Function in the Community Support Framework (CSF) for Ireland, 1994-1999*, October, [http://www.csfinfo.com/docs/press_releases/ndp_csf/CSF.pdf].
- Dziewulski R., [2002], *Administracyjne przygotowania Polski do wykorzystania pomocy strukturalnej Unii Europejskiej na tle doświadczeń państw członkowskich UE*, Biuletyn Analiz UKIE nr 10, Warszawa, październik.
- European Commission, [1994], *Ireland Community Support Framework 1994-1999, Objective 1: Development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg.
- European Commission, [2003], *Second Progress Report on Economic and Social Cohesion*, January, [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/interim2_en.htm].
- Fitzpatrick Associates Economic Consultants, [2003], *Ex Post Evaluation of Objective 1, 1994-1999*, National Report – Ireland, January, [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/sources/docgener/evaluation/doc/obj1/ireland.pdf].
- Forrestal C., [2002], *Regional Aspects of the Inter-Regional Operational Programmes, Volume One: Economic and Social Infrastructure Operational Programme*, September.
- Gerald J.F., McCarthy C., Morgenroth E., O'Connell P., [2003], *The Mid-Term Evaluation of the National Development Plan and Community Support Framework for Ireland, 2000 to 2006*, The Economic and Social Research Institute, Policy Research Series Number 50, Dublin.
- Government of Ireland, Stationery Office, [2000], *Ireland National Development Plan 2000-2006*, Stationery Office, Dublin.
- Government of Ireland, Stationery Office, [2002], *National Spatial Strategy for Ireland 2002-2020. People, Places and Potential*, Stationery Office, Dublin.
- Ireland Community Support Framework 2000-2006. *Objective 1 and Objective 1 in transition regions. Promoting the development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind*, [<http://www.ndp.ie/newndp/r/CSF.doc>].
- O'Leary E. (ed.), [2003a], *Irish regional Development: A New Agenda*, The Liffey Press, Dublin.
- O'Leary E., [2003b], *The Formulation of Irish Regional Policy: Growth versus Distribution*, Paper presented to 33rd Annual Conference of Regional Science Association International: British and Irish Section, University of St. Andrews, Scotland, 20-22.08.
- O'Neill H., [2000], *Ireland's economic transition: the role of EU regional funds – and other factors*, Occasional Paper No. 1, Institute for Economic Research, Ljubljana.
- Pietrzyk I. (red.), [1999], *Polityka regionalna Unii Europejskiej w praktyce krajów członkowskich*, Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie, Kraków.

Southern and Eastern Regional Assembly, [2001], *Ireland Southern and Eastern Regional Operational Programme 2000-2006*, Waterford.

Szlachta J., [1994], *Narodowy plan rozwoju Irlandii na lata 1989-93*, [w:], *Gospodarka Narodowa* nr 4, s. 35-36.

THE REGIONAL POLICY OF THE EUROPEAN UNION IN IRELAND

Summary

Until the early 1990s, Ireland was one of the least developed member states of the European Union. It was beset with major structural problems, high unemployment, low exports, a huge budget deficit and foreign debt. In the second half of the decade, the country's macroeconomic indicators improved markedly and Ireland became one of the fastest growing economies in the world. This was due to a combination of several factors, including the country's skillful use of EU funds and pro-growth government policy, which encouraged increased business activity and foreign direct investment. The main goal of the EU's regional policy in Ireland was external convergence based on equalizing economic growth and incomes between Ireland and the rest of the EU. In connection with that approach, the economic boom deepened socioeconomic differences between individual regions of the country.

Today, Irish politicians face two basic priorities. They are hard pressed to maintain their country's fast economic growth of the late '90s and bring about greater convergence in regional incomes. In connection with this, experts recommend that the main goal of regional policy in Ireland should be to improve the competitiveness of regional economies, and thus keep the country on a sustainable growth path.