

Karol Olejniczak

WYKORZYSTANIE FUNDUSZY STRUKTURALNYCH W REPUBLICIE IRLANDII

Niniejszy artykuł przedstawia doświadczenia Irlandii w efektywnym wykorzystywaniu funduszy strukturalnych Unii Europejskiej (lata 1989–1999 oraz plany na 2000–2006). Są one ujęte na tle przemian gospodarki irlandzkiej oraz członkostwa tego kraju w UE. Analizą objęte zostały: planowanie i negocjacje pomocy, struktury kolejnych przyjętych strategii, struktura wydatków, sprawność systemu zarządzania, makroekonomiczne efekty pomocy oraz krytyczne wnioski z ewaluacji programów. Artykuł, identyfikując główne czynniki irlandzkiego sukcesu – strategiczne myślenie oraz zdolność uczenia się – dowodzi, że pomoc strukturalna UE musi być umieszczona w kontekście szerszych działań prorozwojowych (gospodarczych i społecznych).

Republika Irlandii obejmuje terytorium 68 895 km² i liczy 3,5 miliona mieszkańców. Przez lata wykazywała typowe cechy obszaru peryferyjnego (Bryden, 1990): oddalenie od głównych centrów gospodarki, słaba sieć zewnętrznych i wewnętrznych połączeń transportowych (znaczące koszty dostępu do rynku), duża emigracja (w latach 80. – 0,9% populacji rocznie), mała gęstość zaludnienia, niski poziom wykształcenia, wysokie bezrobocie (do lat 80. ponad 16%), gospodarka oparta na rolnictwie, słaby przemysł rodzimy, niski poziom PKB *per capita* (63% średniej UE), zależność od centralnego ośrodka politycznego, słaby samorząd, wreszcie silne uzależnienie od wschodniego sąsiada – Wielkiej Brytanii.

Szukając możliwości rozwoju, Irlandia początkowo wybrała protekcjonizm gospodarczy, by w latach 50. otworzyć się jednak na gospodarkę światową.

Członkostwo w Unii Europejskiej i gospodarcze przemiany „celtyckiego tygrysa”

Szansą na przełamanie peryferyjności oraz na stabilność gospodarczą i polityczną stało się członkostwo w Unii Europejskiej. Przystępując do tej organizacji w 1973 r., Irlandia liczyła na: modernizację gospodarki oraz zmniejszenie zależności od Wielkiej Brytanii, poważny napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), wzmocnienie rodzimego przemysłu i wreszcie wysokie transfery w ramach Wspólnej Polityki Rolnej (CAP). Tym samym udział Irlandii w UE był, i wciąż jest, determinowany przez cztery obszary

polityki: wspólny rynek (od 1986 r. Jednolity Rynek Europejski), Wspólną Politykę Rolną, Europejski System Walutowy (przekształcony w 1999 r. w Unię Gospodarczą i Walutową – UGiW). W 1986 r. do tej listy doszły fundusze strukturalne.

Budowa wspólnego rynku – znoszenie barier celnych i pozataryfowych – dla słabej, niekonkurencyjnej gospodarki irlandzkiej była trudnym doświadczeniem. Wiele krajowych firm, nie będąc w stanie sprostać większej konkurencji, upadło. W dłuższej perspektywie integracja okazała się jednak korzystna – wzmocniła pozostałe firmy krajowe, przyniosła dalszy napływ BIZ oraz zapewniła efekty wzrostowe, tj. silniejsze związanie irlandzkiej peryferii z procesami wzrostu centrum Europy.

Wspólna Polityka Rolna dała duże transfery z budżetu UE. Jednak jej mechanizmy sprawiły, że pieniądze skierowano do dość wąskiej grupy odbiorców – tzw. dużych gospodarstw komercyjnych (stanowiło je tylko 30% farm). Doprowadziło to do dalszej marginalizacji drobnych wytwórców i pogłębienia różnicy między biednymi regionami zachodu i północnego zachodu a stosunkowo bogatym wschodem i południem kraju. Zjawiska polaryzacji zarówno gospodarczej, społecznej, jak i przestrzennej uległy dalszemu wzmocnieniu.

Irlandia od początku mocno angażowała się w budowę wspólnej waluty europejskiej. Udział w UGiW uniezależniał ją od Wielkiej Brytanii, a co więcej, dawał konkurencyjną przewagę w skali globalnej. Pozaeuropejscy inwestorzy (głównie amerykańscy) zaczęli traktować Irlandię jako bramę do Eurolandu. Dzięki temu, w skali globalnej, Irlandia traciła swój peryferyjny charakter, a stawała się strategicznym „punktem na styku dwóch płyt tektonicznych globalnej gospodarki – USA i UE” (Murphy, 2000).

Ostatnią z wymienionych głównych dziedzin zainteresowania Irlandii w Unii Europejskiej jest Polityka Spójności. Stworzona w 1986 r., miała wzmocnić „spójność ekonomiczną i społeczną Wspólnoty” oraz „zmniejszać dysproporcje w rozwoju poszczególnych regionów i zacofanie regionów mających najmniej korzystne warunki” (art. 158 Traktatu Rzymskiego).

Peryferyjna Irlandia stała się jej głównym beneficjentem. Koniec pierwszej edycji funduszy pomocowych (lata 1989–1993) zbiegł się w czasie ze spektakularnym boorem gospodarczym Irlandii. Wzrost PNB Irlandii wyniósł średnio 4,4% rocznie (trzykrotnie więcej niż ówczesna średnia UE), bezrobocie spadło do 4%, zaś PKB *per capita* wzrósł do 76% w 1991 r., by w 1996 r. osiągnąć 99% średniej UE (zmiany PKB, PNB, bezrobocia ilustrują wykresy 1–2)¹. Ponadto kraj utrzymał niską inflację, dodatni bilans płatniczy i zwiększył oszczędności budżetowe. Irlandię zaczęto nazywać „celtyckim tygrysem”.

Trzeba jednak stanowczo podkreślić, że fundusze strukturalne UE nie były głównym czynnikiem cudu gospodarczego, a jedynie jednym z elementów wspomagających. Do sukcesu gospodarczego doprowadziło kilka innych czynników, sprzężonych w jeden proces.

¹ Wszystkie schematy i wykresy są przedstawione w załączniku na końcu artykułu.

Pierwszym z nich był wzrost stabilności makroekonomicznej. Irlandia skutecznie ograniczyła inflację i wysoki dług publiczny za pomocą ostrych cięć budżetowych i kontroli wzrostu płac. Tę politykę oparto na szerokim, sformalizowanym konsensusie społecznym. Miał on formę kolejnych trzyletnich umów zawieranych między rządem, partiami opozycyjnymi i aktorami społecznymi². Tym samym Irlandia przeszła od modelu pluralistycznego do neokorporacjonizmu.

Drugim elementem były zmiany w strukturze kapitału ludzkiego. Z jednej strony przyszedł wyż demograficzny (efekt *baby boom* – lata 70.), zwiększyła się aktywność rynku pracy (efekt integracji z UE), z drugiej zaowocowały szerokie reformy edukacji rozpoczęte w latach 60. Poziom wykształcenia podniósł się znacznie i u progu lat 90. Irlandia dysponowała dużym, młodym i dobrze wyedukowanym kapitałem ludzkim.

Wreszcie trzecim czynnikiem był silny napływ BIZ (wykres 3). Inwestorów przyciągały niskie podatki (10%), ulgi, jakość i względna taniość irlandzkiej siły roboczej. Lokujące się filie korporacji transnarodowych, oferując pracę, ograniczyły emigrację. Dla inwestorów ważne były również kolejne pakty na rzecz rozwoju. Zapewniały one przewidywalność polityki rządu oraz elastyczność rynku pracy. Kluczowy był wspomniany już udział w projekcie EURO. Napływające inwestycje dotyczyły przemysłów wysokich technologii. Nie był to przypadek, ale efekt świadomej, bardzo dynamicznej strategii agencji rządowych (przyciąganie firm z wysokich segmentów gospodarki).

Ten spektakularny rozwój nie zniósł jednak trojakiemu rodzajowi dualizmu irlandzkiej gospodarki. Po pierwsze, wciąż jaskrawy jest kontrast między dynamicznymi przedsiębiorstwami zagranicznymi a słabym przemysłem krajowym. Po drugie, nasila się proces polaryzacji społecznej – w Irlandii rynek pracy wyraźnie podzielił się na klasę pracowników gospodarki globalnej i pozostałych (pracujących w tradycyjnych przemysłach i usługach). Wreszcie, po trzecie, utrzymuje się podział przestrzenny na silny gospodarczo region wschodu i południa (E&S) oraz zacofany region pogranicza, centrum i zachodu (BMW).

Mimo że różnice w rozwoju zawsze miały swoje odzwierciedlenie w powyższym podziale przestrzennym, nie zastosowano podejścia regionalnego. Irlandia aż do lat 90. nie prowadziła polityki regionalnej *sensu stricto* – działania przestrzenne realizowano w ramach polityk sektorowych, a główną rolę odgrywała i wciąż odgrywa polityka przemysłowa (Breathnach 1998; Fitzgerald 1998). Dopiero fundusze strukturalne (FS) zmieniły tę sytuację.

Analitycy coraz częściej sugerują, że irlandzki boom gospodarczy to nie tyle sukces krajowej gospodarki, ile amerykańskich korporacji w Irlandii (Murphy 2000). Tym samym pojawia się pytanie o trwałość rozwoju. Irlandia zaczyna zdawać sobie sprawę, że trwałej przewagi konkurencyjnej nie można budować jedynie na bazie zewnętrznych inwestycji. Kluczowa staje się więc kwestia pobudzania rozwoju endogenicznego oraz związane z nim działania regionalne i lokalne.

² Porozumienia negocjowali przedstawiciele rządu, opozycji, przedstawiciele przedsiębiorców, związki zawodowe, różne organizacje społeczne.

Planowanie, negocjacje, strategie i kształt pomocy strukturalnej UE

W latach 80., gdy przy okazji Jednolitego Rynku Europejskiego rozgorzała dyskusja na temat stworzenia polityki spójności, Irlandia była wśród państw domagających się mechanizmu wyrównywania (wspólnie z Portugalią, Grecją i Hiszpanią).

W roku 1987, po powstaniu polityki spójności, sytuacja nie wymagała od Irlandii wysiłków negocjacyjnych. Poziom PKB *per capita* kraju stanowił 63% średniej UE, tak więc zgodnie z zasadami funduszy strukturalnych całe terytorium kraju objęto pomocą celu 1. Także w drugim okresie planowania (lata 1994–1999) całą Irlandię uznano za obszar celu 1.

Nowa sytuacja pojawiła się w 1999 r. przy edycji FS na lata 2000–2006. Stało się oczywiste, że Irlandia jest zbyt bogata, by cel 1. objął cały jej obszar. Rząd próbował umiejętnie podzielić kraj na regiony, tak by zmaksymalizować pomoc z funduszy strukturalnych³. Z taką regionalizacją nie zgodziła się Komisja Europejska, obawiając się, że pomysł Irlandii podchwycą inne państwa, które również nie kwalifikowały się do celu 1. Irlandia musiała więc negocjować z EUROSTAT-em kształt nowych regionów poziomu NUTS II.

Przy tych negocjacjach sprzyjająca okazała się sytuacja na poziomie międzyrządowym – silny głos koalicji państw kohezyjnych (naciski Hiszpanii na niezmnieszenie pomocy FS). Mocnym argumentem były dotychczasowe sukcesy Irlandii w wykorzystywaniu pomocy strukturalnej. W rezultacie przyjęto podział Irlandii na dwa regiony typu NUTS II. Region BMW (pogranicze, centrum, zachód) utrzymał status obszaru celu 1. Natomiast region E&S (wschód i południe) został objęty pomocą przejściową (*phasing out*), mającą ułatwić przyszłe funkcjonowanie bez środków strukturalnych UE. Takie rozwiązanie można uznać za niewątpliwy sukces irlandzkiej dyplomacji.

Procedury programowania zobowiązywały państwo korzystające z pomocy funduszy strukturalnych celu 1. do przygotowania Narodowego Planu Rozwoju – NPR (*National Development Plan*) jako podstawy Ramowego Programu Wsparcia – RPW (*Community Support Framework*). W ten sposób Irlandia została zmuszona do przedstawienia całościowej, spójnej wizji rozwoju kraju oraz celów, strategii, metod jej realizacji, włączając w to wykorzystanie środków UE. Szczególnie akcentowano spójność wizji, ponieważ środki unijne miały charakter dodatkowy i musiały zostać uzupełnione środkami krajowymi.

Proces planowania NPR i RPW zarówno na lata 1989–1993, 1994–1999, jak i 2000–2006 przeprowadzono przy wykorzystaniu takiej samej struktury instytucjonalnej uwzględniającej wymogi partnerstwa stawiane przez Komisję Europejską.

³ Nowe granice próbowano wytyczyć w taki sposób, by bogate obszary znalazły się w regionach z przewagą obszarów biednych. Dzięki temu nowe regiony miałyby niski PKB *per capita*, a pomoc objęłaby praktycznie całe terytorium. Można to nazwać funduszowym gerrymanderyzmem. Jak na ironię, klasyczny gerrymanderyzm (w odniesieniu do okręgów wyborczych) był stosowany przez Brytyjczyków w Irlandii Północnej przy dyskryminacji ludności irlandzkiej.

Za najważniejsze decyzje i ostateczny kształt dokumentów odpowiedzialny był **Wysoki Komitet** (ministrowie i sekretarze stanu pod przewodnictwem Ministra Finansów); konkretne propozycje do NPR przygotowywała **Grupa Robocza** (przedstawiciele ministerstw, agencji rządowych, także częściowo prywatnych, tzw. *quangos*, Komisji Europejskiej oraz menedżerowie samorządowi), a swoje sugestie przesyłały też władze regionalne i lokalne, partnerzy społeczni, NGOs – organizacje pozarządowe (**Regionalne Komitety Recenzujące i Komitet Doradczy**).

O kształcie pierwszego NPR na lata 1989–1993 zdecydowało praktycznie jednogłośnie Ministerstwo Finansów. Po części było to efektem ograniczeń czasowych, przede wszystkim jednak wynikało ze słabej pozycji nowych instytucji w stosunku do władz centralnych. Centrum współpracowało za to ściśle z Komisją Europejską, na bieżąco informując ją o kształtowaniu NPR. Dzięki temu Komisja nie została niczym zaskoczona przy stole negocjacji nad Ramowym Programem Wsparcia i został on szybko przyjęty.

Dla edycji w latach 1994–1999 proces konsultacji został rozszerzony (po protestach aktorów regionalnych i lokalnych oraz po krytycznych uwagach Komisji). Centrum uwzględniło głosy i propozycje utworzonych instytucji konsultacyjnych. Negocjacje z Komisją okazały się jednak dużo cięższe. Nie zgodziła się ona na proponowane przez Irlandię rozdysponowanie środków. Zamiast, jak chciała strona irlandzka, przeznaczyć *gros* pomocy na rozwój kapitału ludzkiego, Komisja naciskała na rozbudowę infrastruktury. Można podać trzy wyjaśnienia tej sytuacji. Po pierwsze, Komisja kierowała się tradycyjnymi teoriami rozwoju regionalnego – stawiającymi na rozbudowę infrastruktury jako warunek przełamania zapóźnień. Po drugie (prawdopodobnie zniechęcona doświadczeniami greckimi), chciała dokładniej kontrolować faktyczne użycie funduszy, a wyniki inwestycji strukturalnych byłyby wówczas łatwiej mierzalne i prostsze w ewaluacji. Wreszcie, po trzecie, Komisja obawiała się uzależnienia irlandzkiego systemu szkoleń od pomocy zewnętrznej. W rezultacie Ramowy Program Wsparcia został w dość gorączkowy sposób przeformułowany i zatwierdzony.

Strukturę irlandzkich strategii w kolejnych okresach planowania ilustrują rysunki: 1 (lata 1989–1993), 2 (1994–1999) i 3 (lata 2000–2006).

U podstaw wszystkich trzech strategii leżało założenie, że polityka rozwoju jest polityką prokonkurencyjną, tzn. musi skupić się na podniesieniu irlandzkiej pozycji w międzynarodowym podziale pracy i dać Irlandii większe zatrudnienie. Działania mogą się skupić na poprawieniu tych cech, które decydują o atrakcyjności lokalizacji dla gospodarki globalnej. Dlatego też irlandzkie RPW koncentrują się na infrastrukturze oraz na rozwijaniu kapitału ludzkiego (wykres 4). Drugim założeniem było, iż RPW stanowi element szerszej strategii. Z tego wynika, że pomoc strukturalna UE jest czymś dodatkowym i komplementarnym wobec podstawowych krajowych działań strukturalnych.

Technika budowania strategii opiera się na określeniu głównych problemów, a potem na wyborze celów i działań. W wypadku dwóch pierwszych RPW za

główne problemy uznano: wysokie bezrobocie, niewielkie tempo wzrostu zatrudnienia, niski poziom inwestycji prywatnych i słabe firmy krajowe (CSF Evaluation Unit 1999). W związku z tym priorytetami były: podnoszenie jakości zasobów ludzkich, przełamanie peryferyjności – rozbudowa infrastruktury, wsparcie sektora produkcyjnego – przemysłu i usług. Natomiast NPR 2000–2006 utworzył już nieco inną listę problemów: przeciążenie sieci transportowej, niedobór siły roboczej, słabości infrastruktury publicznej oraz niezrównoważony rozwój regionalny. W efekcie *gros* środków zdecydowano się skierować na rozbudowę infrastruktury transportowej, a strategia została wzbogacona o orientację *stricte* regionalną.

Zgodnie z wymogami funduszy strukturalnych, ogólne cele i szerokie działania wyznaczone przez kolejne NPR przekładają się na priorytety RPW, dalej dzielone są na Programy Operacyjne (PO), te zaś na podprogramy i działania. Ta „szkatułkowa” budowa kieruje się zasadą, że każdy cel, program i działanie musi wpisywać się w cel wyższego rzędu i przyczyniać się do jego realizacji.

Liczbę Programów Operacyjnych redukowano w kolejnych okresach (z 14 do 9 i 6); wynikało to z doświadczeń w zarządzaniu. Większa liczba programów sprawiała, że pieniądze były z góry dokładniej przypisane, co ograniczało ewentualne korekty strategii w trakcie jej realizacji i przesunięcia środków (zasady FS dopuszczają przesunięcie do 30% środków). Mniej programów o szerszym ujęciu dawało większą elastyczność. Upraszczało także struktury instytucjonalne (niższe koszty administracyjne), wreszcie zmuszało do większej rywalizacji o fundusze między projektami.

Drugą charakterystyczną cechą dwóch pierwszych RPW Irlandii jest ich sektorowa orientacja. Nie wyznaczono żadnej strategii regionalnej, a działania funduszy strukturalnych nie były ukierunkowane na żaden z góry wyznaczony region. Wynika to z faktu, że kwestie regionalne w Irlandii realizowano w ramach polityk sektorowych. Brak szczebla regionalnego sprawiał, że rząd centralny nie napotkał żadnej opozycji. Do drugiego RPW, po uaktywnieniu się środowisk regionalnych i lokalnych, włączono ograniczony aspekt regionalny.

Stworzenie w RPW w latach 2000–2006 dwóch programów o orientacji regionalnej było zmianą zasadniczą. Wydaje się jednak, że rząd – podejmując takie kroki – kierował się przede wszystkim chęcią maksymalizowania napływu malejących środków pomocowych, w mniejszym zaś stopniu przekonaniem o słuszności podejścia regionalnego.

Środki przeznaczone dla Irlandii z Funduszy Strukturalnych UE były bardzo duże dla dwóch pierwszych edycji (lata 1989–1993 i 1994–1999) – zob. wykres 5. Sumy te mogą się wydawać niewielkie w porównaniu z ogólnymi środkami przeznaczonymi na całą politykę strukturalną (około 30 mld euro rocznie). Jednak ze względu na wielkość kraju wyraźnie widać, że Irlandia była największym beneficjentem polityki spójności. W latach 1989–1993 pomoc FS w przeliczeniu na osobę wyniosła 253 euro, zaś dla lat 1994–1999 – 262 euro rocznie. Obecnie pomoc została znacznie zredukowana i omawiany

wskaźnik wynosić będzie 150 euro (KE 2001). W rezultacie, doliczając do tego CAP, Irlandia przez lata dostawała z budżetu UE dużo więcej, niż do niego wpłacała⁴.

Z drugiej strony trzeba jednak pamiętać, że fundusze strukturalne miały być łączone z pieniędzmi krajowymi. Tak więc w praktyce, aby wykorzystała pieniądze z UE, Irlandia musiała zmobilizować porównywalną wysokość środków krajowych (tak publicznych, jak i prywatnych). Ilustruje to wykres 6. Warto zwrócić uwagę na wysokie zaangażowanie sektora prywatnego, które świadczyć może o dobrej integracji działań strukturalnych z gospodarką, ale także o aktywności agencji wdrażających pomoc. To, że pomoc UE stała się tylko elementem szerszej strategii rozwoju kraju, najlepiej ilustruje fakt, iż na realizację całego Narodowego Planu Rozwoju 2000–2006 przewidziano 47 212 mln euro (czyli 15-krotność środków pomocowych UE!).

Procenty funduszy strukturalnych rozdysponowane według priorytetów są przedstawione na rysunkach 1, 2 i 3. Nie ilustrują one jednak w pełni tego, na jakie działania środki te zużyto. Bardziej przejrzysty jest podział środków według sposobu ich ostatecznego wykorzystania przedstawiony na wykresie 4.

W pierwszym RPW widać wyraźną koncentrację środków na rozwoju zasobów ludzkich. W drugim RPW akcent przesunięto na wsparcie infrastruktury. Zwiększono też działania na rzecz wspierania sektora prywatnego. Było to związane z nowymi inicjatywami wsparcia małych i średnich przedsiębiorstw (MSP) oraz z omawianymi już zastrzeżeniami Komisji Europejskiej. Najnowszy RPW koncentruje się na rozwoju infrastruktury. Te projekty są prostsze w obsłudze i nie uzależniają w długim okresie środowiska lokalnego od zewnętrznej pomocy. Natomiast rozwój zasobów ludzkich i wsparcie sektora prywatnego prowadzone jest w większości poza FS. W ten sposób Irlandia powoli oswaja się z budowaniem swojego potencjału bez funduszy strukturalnych, zapewnia też ciągłość ważnych programów także wtedy, gdy państwo nie kwalifikuje się do celu 1.

System zarządzania funduszami strukturalnymi

Sposób organizacji systemu zarządzania jest kluczowy dla efektywności wykorzystania pomocy. Jeśli sektor publiczny słabo identyfikuje cele i adresatów, źle oblicza zapotrzebowanie na pomoc, nie koordynuje działań i obciążony jest zbyt dużą biurokracją, to niezależnie od tego, jak duże pieniądze zostaną przeznaczone dla kraju, pojawią się problemy z wydawaniem funduszy, a ich ewentualny trwały wpływ będzie znikomy (Matthews 1994).

Irlandzki system administracji jest silnie scentralizowany. W kwestiach rozwoju główną rolę odgrywają Ministerstwo Finansów (odpowiedzialne za finanse publiczne, politykę ekonomiczną i planowanie), Ministerstwo

⁴ Przykładowo w 1981 r. Irlandia wniosła do budżetu UE 158 mln ECU, otrzymała zaś z niego 717 mln. W 1988 r. Stosunek ten wynosił już 328 mln do 1487,5 mln, zaś w 1996 r. 710,2 mln ECU do 2970 mln ECU (Bollen i in. 2000).

Środowiska (pełni nadzór nad samorządem) oraz Ministerstwo Przedsiębiorczości i zatrudnienia (podlegają mu agencje rządowe).

Samorząd regionalny i lokalny mają relatywnie słabą pozycję. Regiony zostały stworzone praktycznie na potrzeby funduszy strukturalnych (w latach 80. – osiem regionów NUTS III, od 1999 r. dwa regiony NUTS II) i są postrzegane jako sztuczne dla tak małego kraju. Samorząd lokalny ma wąsko określone kompetencje, zaś kluczowe znaczenie mają w nim centralnie wybierani menedżerowie (Balchin i in. 1999). Specyfiką i najważniejszym elementem systemu irlandzkiego są agencje rządowe o zdekoncentrowanej strukturze (częściowo prywatne, tzw. *quangos*), realizujące określone, wąskie zadania danej polityki. Mogą one pełnić funkcje komercyjne (np. linie lotnicze – *Aer Lingus*), rozwojowe (np. Zarządy Przedsiębiorczości Hrabstw, Zarząd Rozwoju Obszarów sp. z o.o., agencje rozwoju przemysłu – IDA-Ireland), ochrony zdrowia, kulturalne czy regulacyjne i doradcze (np. Główna Rada Rybołówstwa, Narodowa Rada Gospodarcza i Społeczna) (Bollen, 2000).

W systemie irlandzkim dominuje więc podejście funkcjonalne. Jednak liczba aktorów i zróżnicowanie stosowanych podziałów terytorialnych sprawiają, że cała struktura nazywana jest często „dżunglą administracyjną”.

Rozpoczęcie obsługi funduszy strukturalnych nie wywołało w administracji irlandzkiej rozrostu biurokracji i powoływania nowych, specjalnych struktur. Nowe zadania przydzielono istniejącym już ministerstwom i agencjom. Było to podejście odgórne i kaskadowe – centrum delegowało kompetencje do odpowiednich ministerstw (według klucza sektorowego), a te dalej w dół do poszczególnych agencji. Odbywały się jednak nieoficjalne konsultacje w samych instytucjach i między nimi (było to łatwe, gdyż administracja irlandzka jest nieliczna).

Rysunki 4 i 5 przedstawiają struktury zarządzania dla II i III RPW (struktura zarządzania I RPW różni się nieznacznie od II – nie istniały władze regionalne – a władz zarządzających było 14). III RPW znacząco odbiega od dwóch poprzednich, ponieważ łączy dotychczasowe sektorowe podejście z regionalnym.

Odwołując się do klasyfikacji organizacji Mintzberga, stworzoną strukturę można uznać za zdywersyfikowaną (*diversified structure*) – mała, silna centrala strategiczna kontroluje (przez określenie hierarchii celów, podziału zadań i ogólnych wytycznych) pionierzy operacyjne działające niezależnie według standardowych procedur w swoich dziedzinach (Mintzberg 1989). Rolę **centrali** zarządzania funduszami strukturalnymi odgrywa Ministerstwo Finansów. Ma ono decydujący głos zarówno w kwestii wyboru strategii, jak i rozdziału funduszy, koordynuje działania, nadzoruje całokształt realizacji RPW, prowadzi też kontrolę finansowej strony operacji.

Poniżej w hierarchii znajdują się ministerstwa pełniące funkcję **Zarządów Finansowych** poszczególnych funduszy strukturalnych.

Na niższym poziomie są ministerstwa nazywane **Władzami Zarządzającymi**. Pełnią one funkcję central strategicznych, obsługujących odpowiednie

tematycznie Programy Operacyjne⁵. Ich liczba zmniejszała się w kolejnych RPW wraz ze zmniejszaniem liczby PO. To zwiększyło przejrzystość systemu.

Zakres PO jest szeroki, zostały więc one podzielone na podprogramy, działania i grupy operacji. Zarządzanie nimi należy do kompetencji **Agencji Implementujących**. Są to sekcje w danych ministerstwach, agencje rządowe, *quangos* lub inne instytucje. Zajmują się zbieraniem i wstępną selekcją aplikacji, informacją o funduszach strukturalnych i ich zarządzaniem w terenie. Składają raporty do Władz Zarządzających oraz Komitetów Monitorujących.

Po rozdzieleniu zadań niższe poziomy systemu pracują stosunkowo niezależnie od centrum w ramach swoich jasno określonych kompetencji. Tutaj znajduje też zastosowanie zasada subsydiarności – poziom wyższy włącza się tylko w razie impasu na poziomie niższym. Tak więc poszczególne segmenty systemu są zintegrowane wokół celów i zadań.

Jeśli chodzi o tworzenie nowych instytucji, to ograniczano się do koniecznego minimum. Powołano **Komitety Monitorujące** programy pomocowe (wymagane przez UE) oraz instytucje szczebla regionalnego jako realizację zasady partnerstwa. Ostatnio zmiany poszły dalej i stworzono ciała regionalne (wyraźnie pod kątem nowego podziału funduszy).

Instytucje monitoringu dobrze przyjęły się w systemie. Częściowo jest to efekt pozytywnego sprzężenia z kulturą administracyjną (opartą na konsultacji i regularnym hierarchicznym systemie raportów i kontroli). Stały się one nie tylko integralną częścią, ale i kluczowym elementem kontroli i sterowania. Łączą w sobie funkcje punktów kontroli z platformą koordynacji i komunikacji między różnymi instytucjami zaangażowanymi w realizację zadań FS. Dostarczają także informacji do nawigacji systemem (czyli korekt strategii).

Dla kontrastu, druga nowa struktura – **Władze Regionalne** – adaptowała się dużo gorzej i praktycznie pozostawała na marginesie systemu. Stało się tak, ponieważ szczebel regionalny był elementem obcym w systemie irlandzkim – wprowadzał podejście horyzontalne tam, gdzie działano według sektorowych podziałów zadań. W III RPW rola władz regionalnych została wzmocniona, gdyż pojawiły się PO o orientacji regionalnej, sam rząd irlandzki zaś prowadził reformę samorządową. Nie wiadomo, jak przyjmą się nowo powołane instytucje i jaka będzie ich faktyczna rola. Otrzymały one kompetencje Władz Zarządzających oraz zadanie monitorowania wpływu FS na swoje regiony. Ale może to kolidować z silną sektorową polityką poszczególnych ministerstw.

Analizując działanie systemu zarządzania, musimy zwrócić uwagę na rzecz podstawową (u nas często pomijaną) – **koordynację**. W Irlandii zapewniają ją trzy elementy.

⁵ Do ich kompetencji należy: przygotowanie ogólnych strategii realizacji PO, delegacja obowiązków do Agencji Implementujących, ustalanie środków implementacji, wskaźników, zbieranie i grupowanie wniosków o dofinansowanie w ramach PO, koordynacja audytu i lokalnych kontroli finansowych, wreszcie sporządzanie raportów z realizacji PO dla Komitetów Monitorujących i raportów finansowych dla Zarządów Finansowych.

Pierwszym jest opisana już hierarchiczna struktura z jasnym podziałem obowiązków i zadań między szczeble i aktorów. Daje to zdolność do skutecznego, niezależnego prowadzenia działań, a także zapobiega konfliktom kompetencyjnym bądź też istnieniu „obszarów niczych”.

Drugi element stanowi system monitoringu będący platformą konsultacji, wymiany informacji, unikania rozbieżności *etc.* Jeżeli pojawia się konflikt, rolę arbitra odgrywa albo komitet wyższego szczebla, albo Ministerstwo Finansów.

Trzeci element – proces planowania i ogólna kontrola Władz Zarządzających oraz Ministerstwa Finansów – spełnia warunki koordynacji dotyczące określania wspólnych ograniczeń i celów.

Sieciowość i korporacyjny charakter irlandzkiego systemu politycznego zapewniają dodatkową koordynację. Nie bez znaczenia pozostaje też fakt, że administracja irlandzka jest nieliczna – to ułatwia obieg informacji, daje możliwości osobistego kontaktu i współpracy między urzędnikami.

W 1999 r. pojawił się jeszcze jeden element związany z koordynacją działań – tym razem w aspekcie regionalnym (Zgromadzenia Regionalne). Ma on ułatwić rozwiązywanie problemów przestrzennych, wzmocnić aktywność środowisk lokalnych w skutecznym wykorzystywaniu pomocy. Aby to rzeczywiście osiągnąć, konieczne jest ujednoczenie podziałów regionalnych stosowanych przez różne agencje rządowe (Fitzpatrick Associates 1997).

Efekty wykorzystania funduszy strukturalnych – wnioski z ewaluacji

Efekty funduszy strukturalnych dzielone są w literaturze na dwie kategorie (Matthews 1994):

1. efekty popytowe (*demand effects*), związane ze wzrostem wydatków globalnych; mają charakter krótkookresowy, nie obrazują zasadniczego wpływu działań pomocowych na potencjał gospodarczy kraju; są stosunkowo proste do zmierzenia przy użyciu tabel wkładu-produkcji gospodarczej (*input-output analysis*);

2. efekty podażowe (*supply effect*) prowadzą do wzrostu potencjału wytwórczego głównie przez poprawę infrastruktury, polepszenie zasobów kapitału ludzkiego, bezpośrednią pomoc dla sektora prywatnego; mają długookresowy charakter i przyczyniają się do trwałego rozwoju gospodarczego; są trudno mierzalne (trudno oddzielić efekty samych FS od innych procesów stymulujących gospodarkę).

Podstawowym sposobem mierzenia wydajności i efektywności działań w ramach funduszy strukturalnych jest **ewaluacja**. Jej struktura czasowa została określona przez Komisję – wymaga się ewaluacji *ex ante*, średniookresowej i *ex post*.

W Irlandii ewaluacja była prowadzona głównie przez niezależnych i niezwiązanych z administracją rządową ekspertów.

Przeprowadzone dla Irlandii ewaluacje dzielą się na dwie grupy: ewaluacje efektów całych Ramowych Programów Wsparcia, ewaluacje poszczególnych

Programów Operacyjnych i składające się na nie cząstkowe ewaluacje projektów. Orientacja analiz była strukturalna. Dopiero od 1995 r. (średniookresowa ocena II RPW) przeprowadzono wstępną ocenę skutków działań FS w ramach nowo wytyczonych regionów. Ograniczę się do przedstawienia skutków FS dla całej gospodarki, natomiast dla ewaluacji mikro przedstawię krytyczne wnioski ewaluatorów.

Za główne wskaźniki efektywności na poziomie makro (wpływu całego RPW na gospodarkę) przyjęto udział we wzroście PKB, PNB oraz zmiany zatrudnienia. Do ewaluacji użyto modelu ekonometrycznego HERMIN (Bradley i in. 1995). Uwzględniał on zarówno efekty popytowe, jak i podażowe, mierząc relatywną efektywność (porównanie sytuacji przy interwencji do stanu, jaki osiągnięto by bez interwencji). Narzędzie to sprawdziło się i było stosowane przy wszystkich kolejnych ewaluacjach RPW w Irlandii i innych krajach kohezyjnych.

Szacuje się, że efektem dwóch dotychczas zakończonych edycji FS (z lat 1989–1993 i 1994–1999) jest podniesienie poziomu PNB w latach 1995–1999 o 3–4% powyżej poziomu, jaki osiągnięto by bez interwencji UE. Natomiast w długim okresie skumulowany wpływ dwóch RPW da podniesienie poziomu PNB o 2% (Honohan 1997) (wykres 7). Liczb tych nie da się, niestety, porównać z kalkulacjami trzeciej edycji FS, gdyż w ewaluacji *ex ante* podano wpływ całego NPR – FS stanowią w nim 1/15 nakładów. Cały NPR miałby podnieść poziom PNB o 5,2% powyżej przewidywanego poziomu bez planowanych inwestycji, zaś długoterminowy wpływ, tj. do 2010 r., miałby wynieść 1,2% PNB.

W wypadku podnoszenia poziomu PKB łączny wpływ FS i Funduszu Kohezji dla dwóch kolejnych edycji wyniósł odpowiednio 2,5% oraz 1,9%. Przewidywany wpływ trzeciej edycji (z lat 2000–2006) wynosi 0,6% (KE 2001). Liczba nowych miejsc pracy (brutto) stworzonych dzięki FS została oszacowana dla I RPW na 30 000 – zaś dla II RPW na 33 000 (Bollen i in. 2000). Ponadto wpływ funduszy strukturalnych był szczególnie znaczący w rozwoju szkoleń (I RPW), przełamaniu peryferyjności kraju – sieci transportowej i wsparciu dla MSP.

Na poziomie makro irlandzcy ewaluatorzy zidentyfikowali również zagrożenia, które mogą płynąć ze zbyt intensywnego wykorzystania pomocy. Pierwszym z nich jest wystąpienie efektu substytucyjności – tzn. pomoc może zastępować krajowe wydatki publiczne. W Irlandii dyscyplina budżetowa została wprowadzona jeszcze przed otrzymaniem FS, a w latach 90. Irlandia, starając się utrzymać w ESW, dodatkowo ją zwięzła.

Drugim negatywnym efektem jest zjawisko wypychania (*crowding out*) inwestycji prywatnych przez pomoc publiczną. Może on działać dwojako. Po pierwsze, nagły napływ dużych funduszy może prowadzić do aprecjacji waluty i zmiany kursu walutowego – w efekcie nastąpią problemy z eksportem. Z drugiej strony napędzanie koniunktury w jednym sektorze wpłynąć może bezpośrednio i pośrednio na wyższe koszty w innych sektorach, tym samym

hamując inwestycje prywatne. Pierwsza z tych możliwości nie wystąpiła w Irlandii, ponieważ jej kurs walutowy był związany w ramach ESW, a potem UGiW. Natomiast rzeczywiście pojawił się proces windowania cen.

Ewaluacje poszczególnych programów wskazują, że fundusze były wykorzystane dobrze. Nie wystąpił paradoks mikro-makro, to znaczy, że projekty na poziomie mikroekonomicznym były udane i znalazły swoje pozytywne przełożenie na poziomie całej gospodarki.

Wyróżniono jednak tzw. obszary schyłkowe (*sunset*) – przeinwestowane i mało efektywne, dla których pomoc będzie zmniejszana (tradycyjna pomoc obszarom wiejskim, rozprzestrzenianie jednostek rozwoju lokalnego, usługi dla przemysłu poniżej kosztów, granty dla niemobilnych firm) – oraz obszary wschodzące (*sunrise*), które winny dostać więcej programów (podnoszenie jakości sieci wiejskich – *networks*, szeroki zakres telekomunikacji, zarządzanie transportem w miastach).

Przy wspieraniu obszarów wiejskich lepsze efekty przynoszą projekty koncentrujące się na przełamywaniu słabości infrastrukturalnych, a nie na bezpośrednim wsparciu dochodów.

Stwierdzono też, iż programy pomocy publicznej mogą być skutecznie stosowane jedynie wtedy, gdy inne metody (tj. rozwiązania przez sektor prywatny i samoregulację) okazują się niemożliwe. Interwencja publiczna powinna być stosowana ostrożnie, ponieważ wprowadza różnego rodzaju zakłócenia rynkowe – podatkowe, konkurencji, faktyczne osłabianie wspieranych firm, wykształcanie uzależnienia od pomocy.

Jakość projektów i ich efektywność zwiększa się przy wprowadzaniu rynkowej konkurencji podaży (np. między poszczególnymi departamentami i agencjami o prawo do wdrażania programów, prowadzenia szkoleń i projektów usług biznesowych).

Od 1995 r. ewaluatorzy zastosowali nowe podejście do oceny projektów – analizowali zasadność interwencji oraz jej ewentualne efekty uboczne. Stawiano pytanie: „Czy pomoc naprawdę jest konieczna, czy można osiągnąć podobne rezultaty bez wsparcia publicznego?”. Każde działanie musiało więc znaleźć swoje uzasadnienie w kosztach utraconych możliwości finansów publicznych (alternatywnego ich użycia). Spotkało się to początkowo z protestem administracji, ostatecznie przyjęło się jednak i stało się standardem.

W kwestiach rozwoju regionalnego Irlandia dopiero zaczęła się przyglądać swoim nowym regionom. Sektorowe programy, brak jasno wytyczonych regionów, kolejne zmiany w ich liczbie, wreszcie wybiórcze dane uniemożliwiały jak dotąd regionalne ewaluacje programów pomocowych. Trudno też było porównywać procesy z kolejnych lat i obserwować ciągłość w tendencjach regionalnych. Z dotychczasowych analiz wynika, że utrzymuje się podział na dynamiczny wschód i południowy wschód oraz zacofany zachód i północny zachód. Nastąpił wzrost w centralnej części kraju, natomiast konwergencja najsłabszych obszarów (pogranicze, zachód) jest wciąż niska. Wreszcie zyski z pomocy często pojawiają się w innych regionach niż te objęte wsparciem.

Dlatego też bardzo ciekawa będzie nowa edycja funduszy z dwoma programami *stricte* regionalnymi i przygotowywaną całościową ewaluacją regionalną.

Podsumowanie

Przykład Irlandii wyraźnie pokazuje, że promowanie rozwoju gospodarczego, zatrudnienia oraz spójności ekonomicznej i społecznej jest procesem kompleksowym, wykraczającym poza ramy zarządzania funduszami strukturalnymi. Wymaga szerokich działań w ramach różnych dziedzin polityki, obejmujących wiele elementów. O irlandzkim sukcesie gospodarczym zdecydowały: konsekwentna polityka makroekonomiczna i szeroki konsensus wokół jej celów, determinacja w otwieraniu się na konkurencyjny rynek globalny, reforma systemu edukacji, dynamiczna polityka proinwestycyjna i znaczny napływ BIZ, wreszcie aktywny udział w procesach integracji europejskiej.

Pomoc Unii Europejskiej w ramach funduszy strukturalnych nie była mechanizmem rozruchowym gospodarki irlandzkiej, lecz znaczącym udogodnieniem. Tłumaczy niewielką część 57-procentowego wzrostu irlandzkiego PNB w latach 1987–1996 (Bollen 2000). Irlandia w pełni wykorzystywała jednak to udogodnienie.

Na poziomie europejskim Irlandia prowadziła umiejętną grę negocjacyjną o fundusze strukturalne. Argumentami, które przekonywały Komisję, były spójność wizji, całościowe podejście, sprecyzowane oczekiwania, a jednocześnie elastyczność negocjacji, otwartość i ciągła wymiana informacji.

Doświadczenia Irlandii jasno dowodzą, że dwoma głównymi czynnikami sukcesu w wykorzystaniu pomocy strukturalnej były strategiczne myślenie oraz zdolność uczenia się – kumulowania doświadczeń. Dzięki strategicznemu myśleniu i planowaniu Irlandia potrafiła zintegrować fundusze strukturalne w szerszej wizji rozwoju. To sprawiło, że po pierwsze, Irlandia zdołała przyswoić przeznaczoną dla niej pomoc (tzn. poradziła sobie z absorpcją środków), a po drugie, znacznie wzmocniła ostateczny efekt funduszy. Wydaje się, że właśnie takiej dodatkowości – ułatwienia transformacji – oczekiwała Komisja.

Proces kumulowania i wymiany wiedzy następował zarówno w przestrzeni instytucjonalnej między poszczególnymi aktorami (ministerstwami, agencjami, władzami lokalnymi, sektorami prywatnymi), jak i w czasie między kolejnymi etapami korzystania z pomocy (planowaniem, implementacją, oceną) oraz kolejnymi edycjami funduszy. Nabyte doświadczenia wzmacniały podejmowane działania – wnioski z ocen końcowych i ewaluacji korygowały sposoby implementacji, pomagały w coraz precyzyjniejszym i sprawniejszym budowaniu strategii. Były też przenoszone na inne działania w ramach sektora publicznego, a także przejmowane przez sektor prywatny.

Te dwa kluczowe procesy – strategiczne myślenie i uczenie się – były silnie osadzone w systemie zarządzania pieniędzmi pomocowymi. Trzy elementy: planowanie, implementacja oraz monitoring i ewaluacja nawzajem się wzmocniały.

Irlandzkie cele były odpowiedziami na zidentyfikowane problemy, ale ujętymi w kontekście wzmacniania konkurencyjności. Priorytety oraz związane z nimi programy operacyjne formułowano szeroko, a ich liczba została znacznie ograniczona. To dało niezbędną elastyczność finansową i ułatwiało ewentualne korekty w trakcie realizacji programów. Uściślenia następowały na niższym szczeblu. Mała liczba programów upraszczała też znacznie strukturę zarządzania.

Działania prowadzone w ramach funduszy strukturalnych miały orientację sektorową. Naciski Komisji Europejskiej oraz chęć zmaksymalizowania pomocy unijnej prowadziły do włączania elementów regionalnych do strategii rozwoju, by wreszcie stworzyć oddzielne programy o orientacji *stricto* regionalnej. Za wcześnie jest jednak na podejmowanie jakiegokolwiek oceny strategii regionalnych.

Początkowo większość środków z funduszy przeznaczano na rozwój zasobów ludzkich. Komisja preferowała jednak wyraźnie wspieranie infrastruktury i Irlandia na to przystała, mając świadomość, że kształcenie potencjału rynku pracy musi opierać się na mechanizmach krajowych, gdyż unijna pomoc zewnętrzna ma charakter okresowy.

Kwestie rozstrzygnięć instytucjonalnych okazały się bardzo ważne. Mimo konsultacji i partnerstwa niezbędny był silny ośrodek kierowania (w Irlandii jest to Ministerstwo Finansów) oraz jasny podział funkcji i zadań. To zapewniło sprawność systemu, zapobiegło konfliktom kompetencyjnym oraz walce o wpływy między poszczególnymi częściami administracji. Zagwarantowało też podstawy dobrej koordynacji. Ważny dla koordynacji był również dobry obieg informacji.

W Irlandii nie pojawił się pęd do tworzenia nowych instytucji wyspecjalizowanych w zarządzaniu funduszami strukturalnymi. Obsługą pomocy unijnej zajęły się istniejące już instytucje o silnej pozycji i doświadczeniu w zarządzaniu funduszami publicznymi. Dzięki temu uniknięto przejściowego osłabienia sprawności organizacyjnej, konfliktów kompetencyjnych i rozrostu biurokracji.

Jedynym odstępstwem od tej reguły było stworzenie szczebla regionalnego administracji – w praktyce wyłącznie na potrzeby funduszy strukturalnych; te elementy regionalne w scentralizowanym i sektorowym układzie były traktowane marginalnie. Mimo to stopniowo, znajdując poparcie w postawie Komisji Europejskiej, instytucje regionalne zaczęły budować swoją pozycję. Fundusze strukturalne nie „obudziły” więc regionów irlandzkich (bo te nigdy nie istniały), lecz wymusiły ich stworzenie. Są one jednak wciąż słabe. Dowodem instrumentalnego (i centralnego) podejścia do kwestii regionalnych okazały się ostatnie negocjacje kształtu regionów NUTS II. W tym kontekście powraca pytanie, w jakim stopniu struktury i pewne podejście, przyjmowane, by przystosować się do wymogów zewnętrznych (głównie wymogu partnerstwa i aktorów regionalnych), zostaną przyswojone przez administrację i cały system rozwoju kraju. W wypadku Irlandii, aby podjąć analizę kwestii regionalnych, trzeba jeszcze poczekać.

Elementem wyjątkowym dla zarządzania i efektywności wykorzystania funduszy okazał się właśnie proces monitoringu i ewaluacji. Irlandię wyróżnia spośród innych krajów fakt, że wyszła znacznie poza wymagania Komisji. Ewaluacja stała się czymś więcej niż tylko kontrolą wydawania pieniędzy. Była ona przede wszystkim refleksją nad formą, kierunkiem i zasadnością podjętych działań. Przeprowadzana systematycznie, przy wykorzystaniu narzędzi analitycznych, umożliwiała korektę słabości systemu oraz identyfikację i promowanie najlepszych praktyk. Irlandia stworzyła więc z systemu ewaluacji główne narzędzie ciągłego uczenia się.

Oddanie ewaluacji w ręce zewnętrznych specjalistów narzuciło administracji irlandzkiej dyscyplinę. Dzięki temu wykształcił się też krytycyzm wobec zbyt łatwego sięgania po środki pomocowe. Irlandia potrafiła zidentyfikować zagrożenia płynące ze zbyt znacznego, nie powiązanego z działaniami krajowymi interwencjonizmu (np. uzależnienia się od pomocy, tworzenia strategii rozwoju opartych wyłącznie na środkach zewnętrznych, osłabiania konkurencyjności beneficjentów w długim okresie). Tym samym Irlandczycy przeszli od bezkrytycznego przekonania, że duże pieniądze oznaczają dużą poprawę, do selektywnego prowadzenia inwestycji i unikania zakłóceń rynkowych.

Dzięki ewaluacji funduszy strukturalnych w Irlandii wprowadzono nowe podejście do całych funduszy publicznych, oparte na zasadzie, że każde działanie powinno mieć swoje uzasadnienie w kosztach utraconych możliwości finansów publicznych (alternatywnego ich użycia).

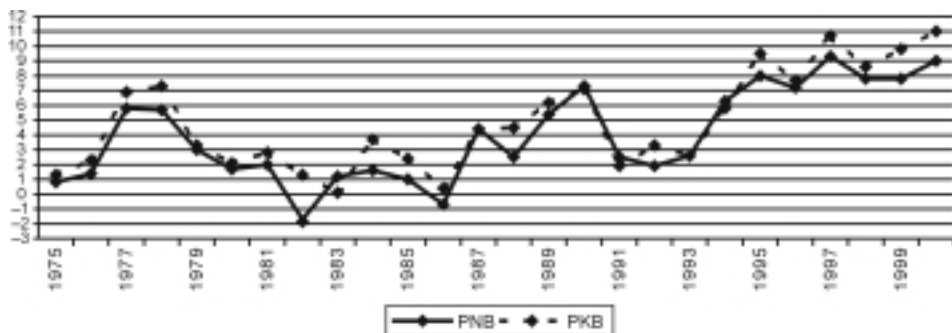
Wreszcie dzielenie się wiedzą sprawiło, że rozwiązania wypracowywane przez ewaluatorów irlandzkich zaczęły krążyć nie tylko w systemie krajowym, ale i europejskim. Komisja, poszukując metod usprawnienia polityki spójności, zaczęła je przyswajać. Wiele irlandzkich rozwiązań stało się unijnymi standardami. W ten sposób, dzięki ewaluacjom, Irlandia uzyskała nieformalny, lecz silny wpływ na zmiany w zarządzaniu polityką spójności. Opinia „prymusa” funduszy strukturalnych daje też Irlandii szansę odegrania w najbliższej przyszłości roli eksperta w zarządzaniu środkami pomocowymi.

Literatura

- Adshead M., 1999, „The same – only different: British and Irish experiences of EU regional policy”, referat przygotowany na konferencję międzynarodową, *Regional potentials in an integrating Europe*, Bilbao, Hiszpania, 18–21 września.
- Balchin P., Sykora L., Bull G., 1999, *Regional Policy and Planning in Europe*, London: Routledge.
- Bollen F., Hartwig I., Nicolaides P., 2000, *EU Structural Funds beyond Agenda 2000. Reform and Implications for Current and Future Member States*, Maastricht: European Institute for Public Administration.
- Bradley J. i in., 1995, *Regional Aid and Convergence. Evaluating the Impact of the Structural Funds on the European Periphery*, Avebury–Aldershot–Sydney.

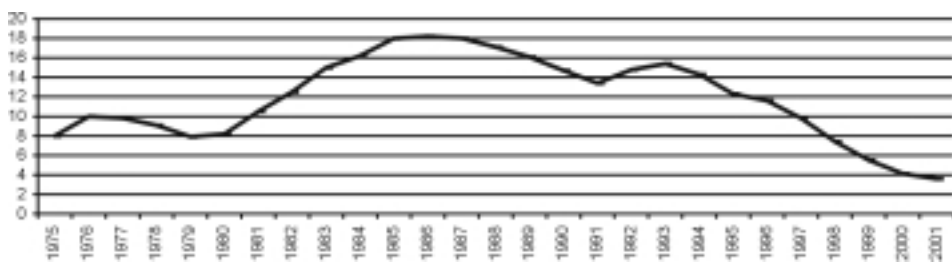
- Breathnach P., 1998, „Exploring the «Celtic Tiger» Phenomenon: Causes and Consequences of Ireland’s Economic Miracle”, *European Urban and Regional Studies*, t. 5, nr 4.
- Bryden J., Scott I., 1990, „The Celtic fringe: state-sponsored versus indigeous local development initiatives in Scotland and Ireland” (w:) W.B. Stöhr (red.), *Global Challenge and Local Response*, London: The United Nations University.
- CSF Evaluation Unit, 1999, *Ex Ante Evaluation of the National Development Plan 2000–2006*, Dublin.
- Fitzgerald R., 1998, „Irlandia” (w:) I. Pietrzyk (red.), 1998, *Polityka regionalna UE w praktyce krajów członkowskich*, Kraków: Wydawnictwo Akademii Ekonomicznej w Krakowie.
- Fitzpatrick Associates Economic Consultants, 1997, *Mid-term Evaluation: Regional Impact of the Community Support Framework for Ireland 1994–99*.
- Government of Ireland, 1999, *Ireland – National Development Plan 2000–2006*, Dublin: Stationery Office.
- Honohan P. (red.), 1997, *EU Structural Funds in Ireland. A Mid-term Evaluation of the CSF 1994–99*, Dublin: The Economic and Social Research Institute.
- Komisja Europejska, 1989, *Community Support Framework 1989–1993 for Ireland. Objective 1: Development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind*, Luxembourg.
- Komisja Europejska, 1994, *Community Support Framework 1994–1999 for Ireland. Objective 1: Development and structural adjustment of regions whose development is lagging behind*, Luxembourg.
- Komisja Europejska, 2001, *Second Report on Economic and Social Cohesion*, Luxembourg.
- Matthews A., 1994, *Managing the Structural Funds in Ireland*, University of Cork.
- Mintzberg H., 1989, *Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations*, London: The Free Press.
- Murphy A.E., 2000, *The «Celtic Tiger» – An Analysis of Ireland’s Economic Growth Performance*, European University Institute, Working Paper RSC, nr 16.
- O’Donnell R., Walsh J., 1995, „Ireland: region and state in the European Union” (w:) M. Rhodes (red.), 1995, *The Regions and the New Europe – Patterns in Core and Periphery Development*, Manchester–New York: Manchester University Press.

Wykres 1. Wzrost gospodarczy Irlandii (zmiany % PKB, PNB w stosunku do poprzedniego okresu)



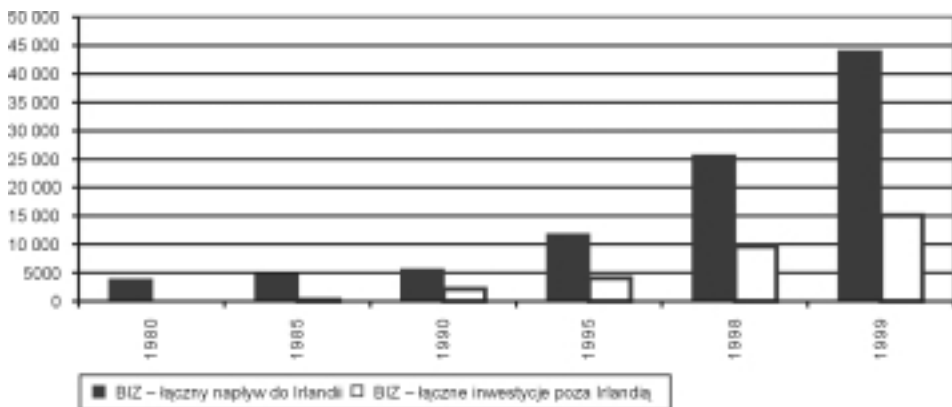
Źródło: Murphy (2000); Department of Finance, Republic of Ireland (2001).

Wykres 2. Bezrobocie w Irlandii w latach 1975–2000



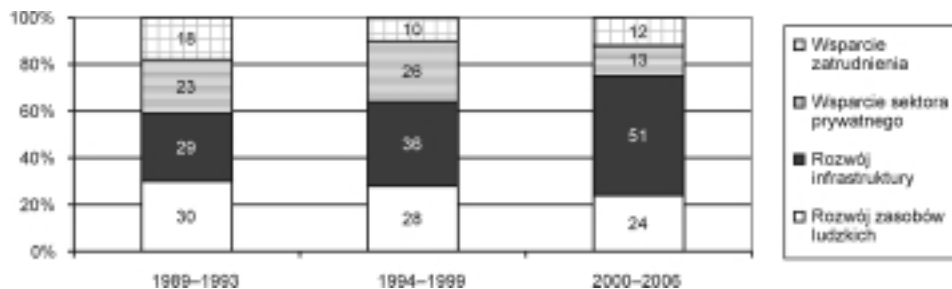
Źródło: Bradley i inni (1995); EUROSTAT 2001; Central Statistical Office of Ireland 2001.

Wykres 3. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w Irlandii w latach 1980–1999 (w mln USD)



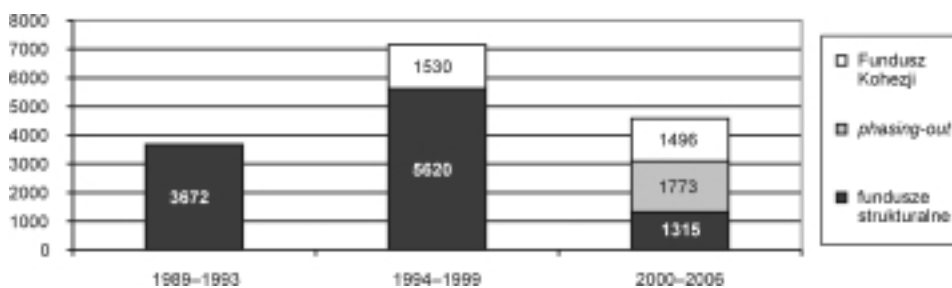
Źródło: UNCTAD 2000.

Wykres 4. Alokacja funduszy strukturalnych dla Irlandii – dziedziny interwencji (% wydatków z RPW)



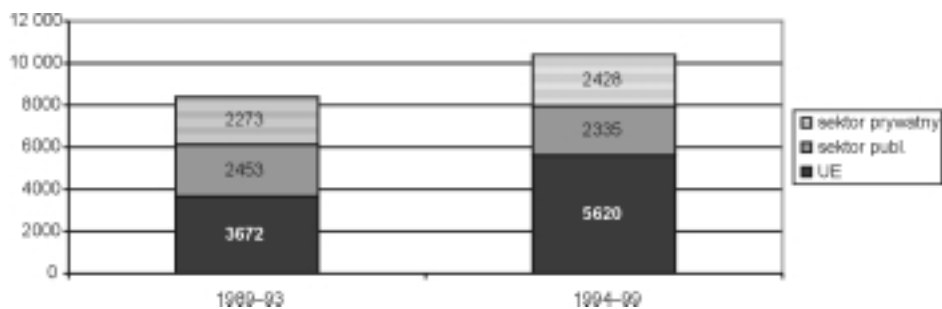
Źródło: CSF Evaluation Unit 1999.

Wykres 5. Środki UE przeznaczone dla Irlandii w latach 1989–2006 (w mln ECU/euro)



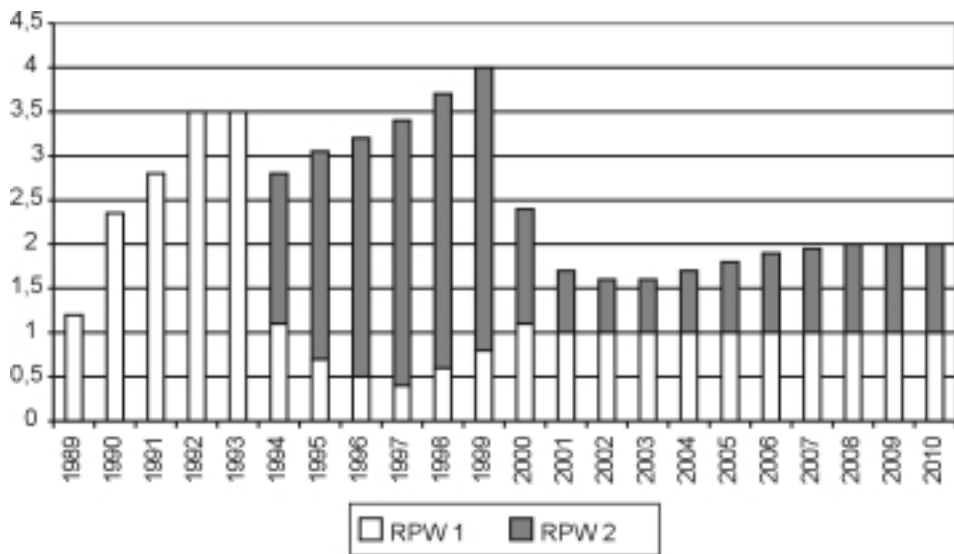
Źródło: CSF 1989-1993; CSF 1994-1999.

Wykres 6. Zasada dodatkowości finansowej w Irlandii (w mln ECU)



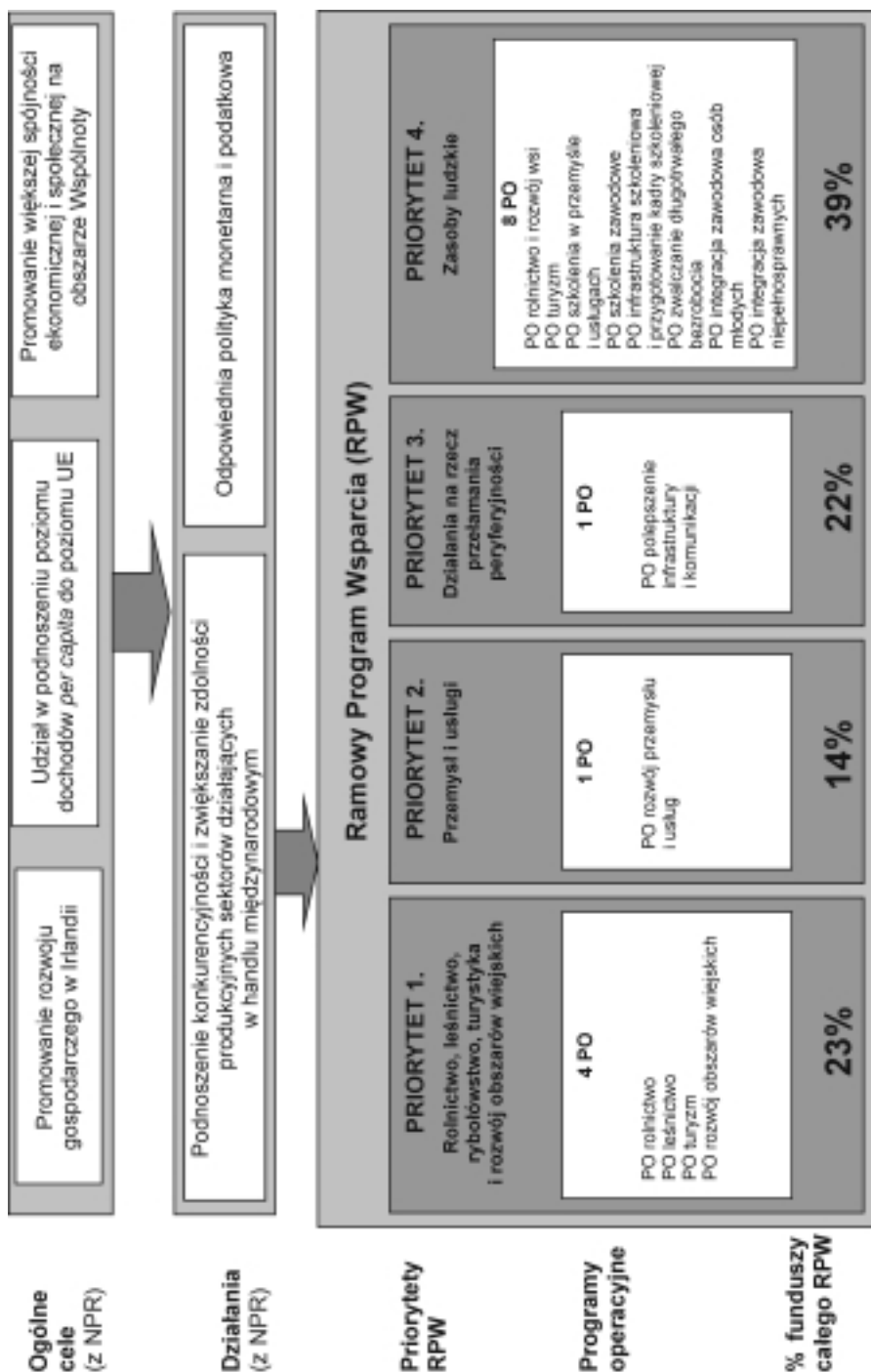
Źródło: CSF 1989-1993, s. 24-25; CSF 1994-1999, s. 78.

Wykres 7. Wpływ ramowych programów wsparcia w latach 1989–1993 i 1994–1999 na PNB Irlandii (w %)

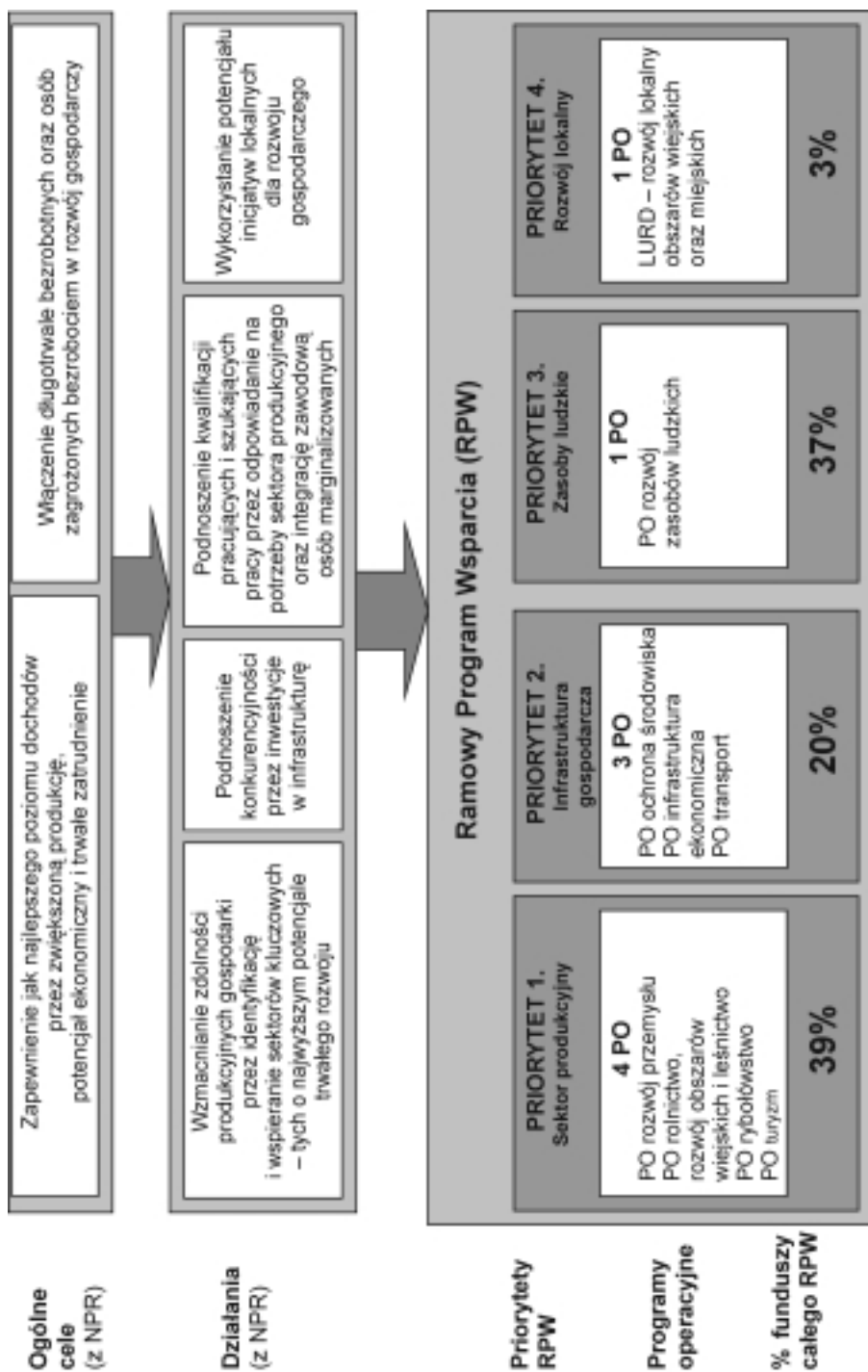


Źródło: Honohan (1997).

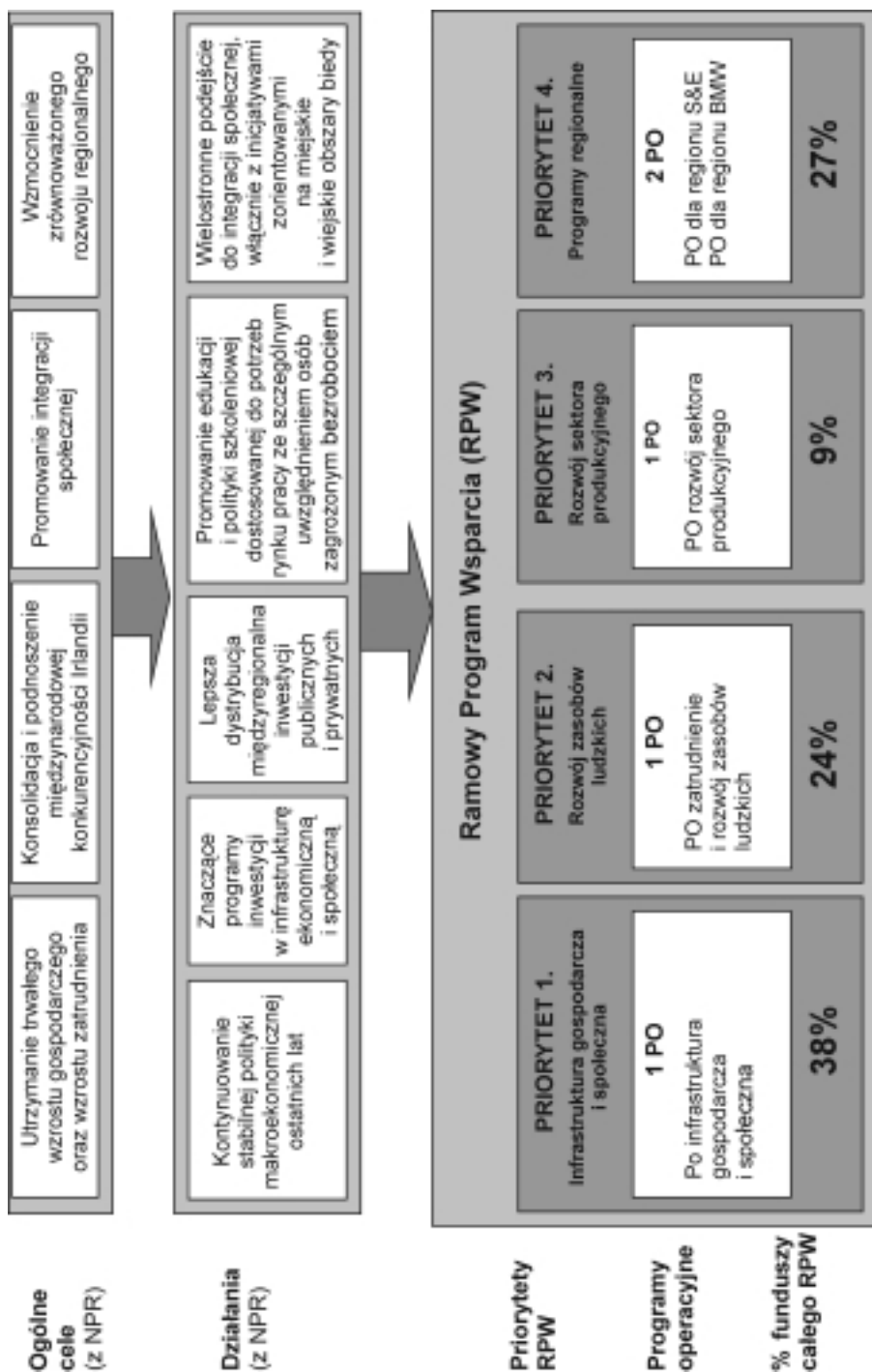
Rys. 1. Logika Ramowego Programu Wsparcia dla Irlandii w latach 1989–1993



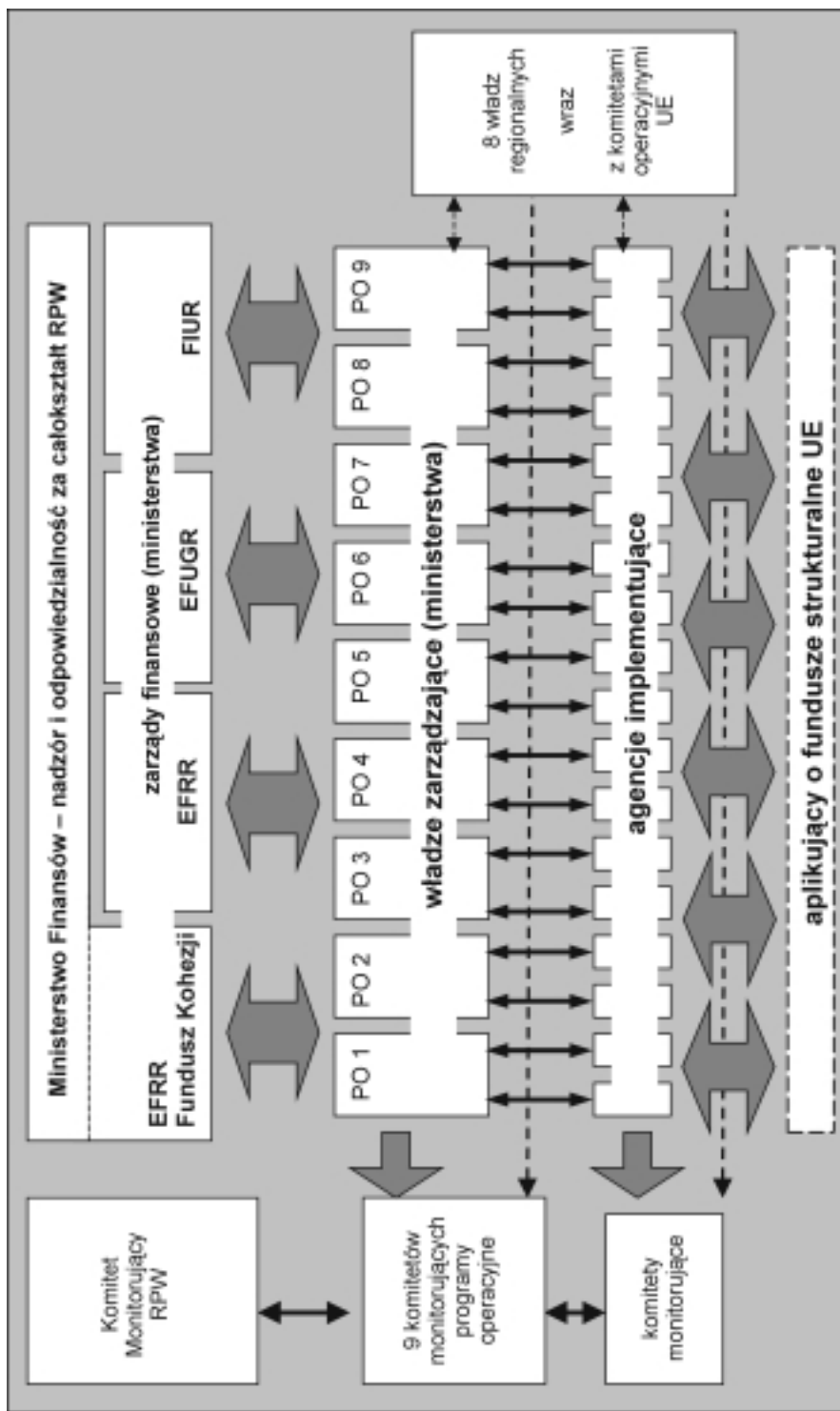
Rys. 2. Logika Ramowego Programu Wsparcia dla Irlandii w latach 1994–1999



Rys. 3. Logika Ramowego Programu Wsparcia dla Irlandii w latach 2000–2006



Rys. 4. Struktura zarządzania Ramowym Programem Wsparcia dla Irlandii w latach 1994–1999



Rys. 5. Struktura zarządzania Ramowym Programem Wsparcia dla Irlandii w latach 2000–2006

