



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 9.10.2017 r.
COM(2017) 583 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

**Mój region, moja Europa, nasza przyszłość:
siódme sprawozdanie w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej**

{SWD(2017) 330 final}

WPROWADZENIE

Celem niniejszego sprawozdania jest spełnienie dwóch wymogów:

1) przedstawienie zmian w zakresie spójności w regionach UE na przestrzeni ostatnich lat i ocena wpływu polityk krajowych, polityki spójności i innych polityk UE zgodnie z Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹. Towarzyszący dokument roboczy służb Komisji składa się z 6 rozdziałów dotyczących: rozwoju gospodarczego, włączenia społecznego, zrównoważonego rozwoju, poprawy otoczenia instytucjonalnego, polityk krajowych i spójności oraz wpływu polityki spójności. Wpływ innych polityk UE rozpatruje się w pierwszych czterech rozdziałach.

2) przegląd działań łączących skuteczność europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSI) z należytym zarządzaniem gospodarką zgodnie z rozporządzeniem ustanawiającym wspólne przepisy dotyczące funduszy strukturalnych². Przegląd ten został podsumowany w sekcji 9 poniżej i przedstawiony w całości w sekcji 5.3 dokumentu roboczego służb Komisji.

1. DYSPROPORCJE REGIONALNE PONOWNIE ULEGAJĄ ZMNIEJSZENIU

Po drugiej fali recesji w latach 2008 i 2011 gospodarka UE obecnie ponownie odnotowuje wzrost. Kryzys poważnie dotknął prawie wszystkie państwa członkowskie. Spowodował zahamowanie długofalowego zmniejszania dysproporcji pod względem PKB na mieszkańca między poszczególnymi państwami członkowskimi. Z początkiem ożywienia dysproporcje te zaczęły jednak ponownie ulegać zmniejszeniu wraz z widocznym wszędzie wzrostem gospodarczym oraz wyższymi wskaźnikami w państwach o niższych poziomach PKB na mieszkańca.

Pierwsze oznaki malejących dysproporcji można także dostrzec na poziomie regionalnym w całej UE. Począwszy od 2008 r. dysproporcje regionalne pod względem wskaźnika zatrudnienia i stopy bezrobocia narastały wraz z dysproporcjami poziomów PKB na mieszkańca. W 2014 r. dysproporcje pod względem zatrudnienia zaczęły maleć, a 2015 r. maleć zaczęły również dysproporcje PKB na mieszkańca. Jednak poziom PKB na mieszkańca i wskaźniki zatrudnienia w wielu regionach pozostają nadal poniżej poziomów sprzed kryzysu.

W latach 2000–2015 w wielu regionach słabiej rozwiniętych poziom PKB na mieszkańca zbliżał się do średniej UE dzięki szybszemu wzrostowi wydajności, ale kosztem spadku zatrudnienia. Przemysł wytwórczy w tych regionach w przeważającej części osiągał dobre wyniki, co ułatwiało przedsiębiorstwom konkurowanie zarówno na jednolitym rynku, jak i na skalę globalną. Aby zapewnić dalszą konwergencję regiony te będą musiały przesunąć się do wyższej części łańcucha wartości wprowadzając rodzaje

¹ (Zwanym dalej „Traktatem”), zob. art. 175.

² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego (...) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320), zob. art. 23.

działalności wymagające wyższego poziomu umiejętności, technologii i innowacji, w szczególności ze względu na możliwość szybkiego pogorszenia się ich wyników gospodarczych w wyniku globalizacji i rozwoju technologii³.

W regionach, w których poziom PKB na mieszkańca znacznie przewyższał średnią UE wzrost gospodarczy następował szybciej niż w słabiej rozwiniętych regionach dzięki połączeniu wzrostu wydajności i wzrostu zatrudnienia. Ponieważ w większości regionów o wyższym poziomie PKB na mieszkańca zlokalizowany jest kapitał krajowy lub duże miasto, czerpią one korzyści z gospodarek aglomeracyjnych, natomiast większy rynek pracy umożliwia lepsze dopasowanie umiejętności. Koncentracja działalności przyciąga specjalistyczne usługi i dostawców. Inwestycje infrastrukturalne w zakresie transportu i ICT przynoszą wyższy zwrot, natomiast bliskość przedsiębiorstw wywołuje efekt mnożnikowy w zakresie innowacji i wiedzy. Można zwiększyć zasięg tych korzyści, usprawniając powiązania między dużymi miastami i ich zapleczem wiejskim lub między mniejszymi miastami, w przypadkach gdy wymiana specjalistycznych usług może prowadzić do korzyści skali.

Wygląda jednak na to, że kilka regionów o poziomie PKB na mieszkańca zbliżonym do średniej UE, utknęło w „pułapce średniego dochodu”. Biorąc pod uwagę średnią, w wielu spośród tych regionów poziom PKB na mieszkańca spadł w latach 2000–2015 w stosunku do średniej UE (zob. mapy 1 i 2). Ich sektor wytwórczy jest mniejszy i słabszy niż w regionach zarówno z niższym, jak i wyższym poziomem PKB na mieszkańca. Ich koszty są zwykle zbyt wysokie, by mogły konkurować z regionami o niższym PKB na mieszkańca, a ich regionalne systemy innowacji są zbyt słabe, aby mogły konkurować z regionami o wyższym PKB na mieszkańca. Aby osiągnąć przez nie wyniki uległy poprawie, musi zajść jednocześnie wiele zmian: bardziej zdecydowane nastawienie na wywóz, przestawienie się na nowe sektory i działalności, pobudzenie badań naukowych i innowacji, podwyższenie poziomu kształcenia i szkolenia oraz poprawa otoczenia biznesowego. Globalizacja spowodowała likwidację znaczącej liczby miejsc pracy w wielu regionach, ale samo szkolenie zwolnionych pracowników nie zapewnia tworzenia nowych miejsc pracy i koniecznego przekształcenia strukturalnego.

2. NASTĄPIŁ WZROST ZATRUDNIENIA, ALE POZIOM BEZROBOCIA NADAL PRZEKRACZA JEGO POZIOM SPRZED KRYZYSU

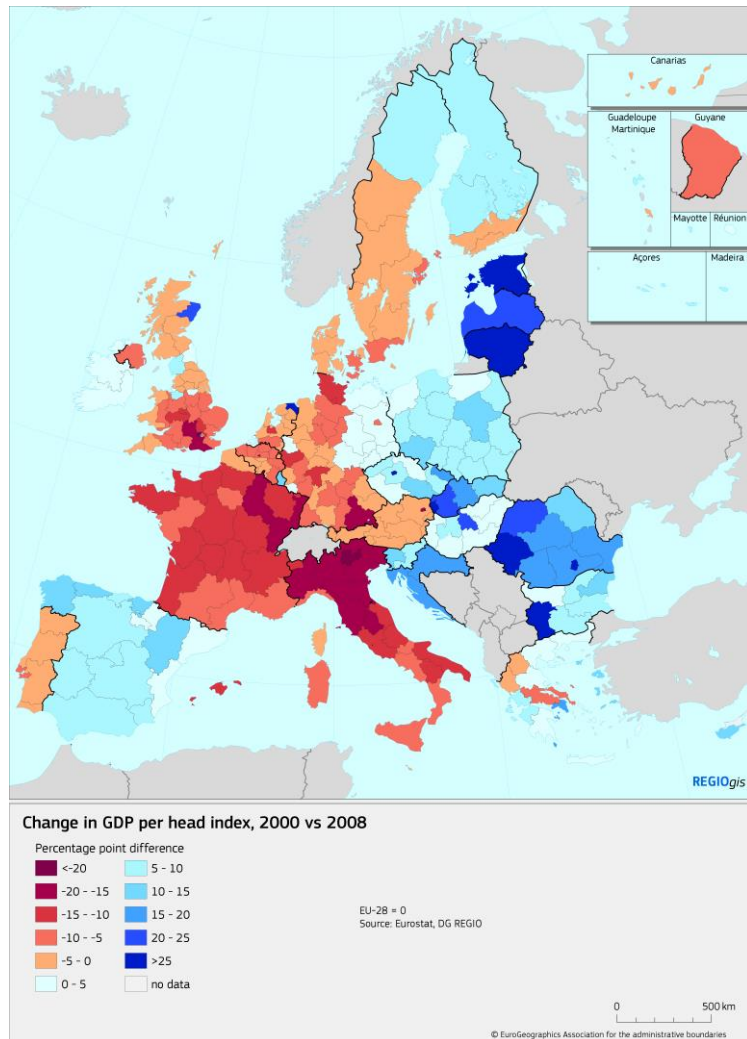
W 2016 r. wskaźnik zatrudnienia osób w wieku 20–64 lat w UE przekroczył po raz pierwszy poziom sprzed kryzysu. Osiągnąwszy 71 % jest o 1 punkt procentowy wyższy niż w 2008 r., jednak nadal utrzymuje się znacznie poniżej określonego w strategii „Europa 2020” celu na 2020 r., wynoszącego 75 %. Sytuacja różni się jednak znacząco w całej UE.

Stopa bezrobocia w UE spadła z wysokiego poziomu 10,9 % w 2013 r. do 8,6 % w 2016 r. i do 7,7 % w 2017 r., w dalszym ciągu jednak utrzymując się powyżej 7 % z 2008 r. W niektórych państwach stopa ta jest niższa niż w 2008 r., natomiast w innych jest w dalszym ciągu co najmniej o 5 punktów procentowych wyższa. Regionalne dysproporcje pod względem stóp bezrobocia nie uległy zmniejszeniu do 2016 r., ale w znacznej mierze przestały wzrastać. W szczególności jednak osoby poniżej 25 roku życia nadal napotykają trudności ze znalezieniem zatrudnienia (zob. mapa 3).

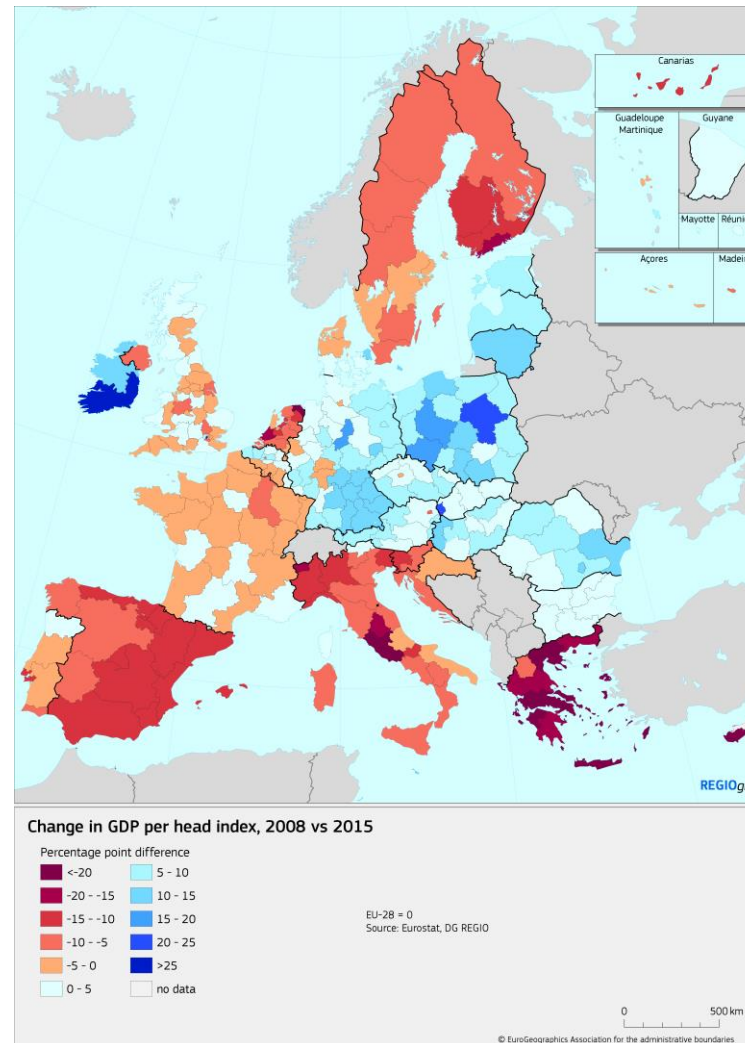
³ Komisja Europejska „Dokument otwierający debatę w sprawie wykorzystania możliwości płynących z globalizacji” – COM(2017) 240 final, 10.5.2017.

Chociaż w latach 2010–2015 podjęto pewne działania na rzecz realizacji celów strategii „Europa 2020”, tempo postępów nie jest wystarczające, aby osiągnąć te cele do 2020 r. Regiony lepiej rozwinięte są najbliższe ich osiągnięcia, natomiast regiony słabiej rozwinięte poczyniły do 2015 r. większe postępy w tym kierunku. Regiony w okresie przejściowym (regiony pośrednie) nie poczyniły do tego czasu prawie żadnych postępów i jeżeli ta tendencja utrzyma się, zostaną do 2020 r. wyprzedzone przez regiony słabiej rozwinięte. Najdalej od spełnienia celów UE znajdują się obszary wiejskie, ale do 2015 r. poczyniły one większy postęp niż miasta, małe miasta i przedmieścia.

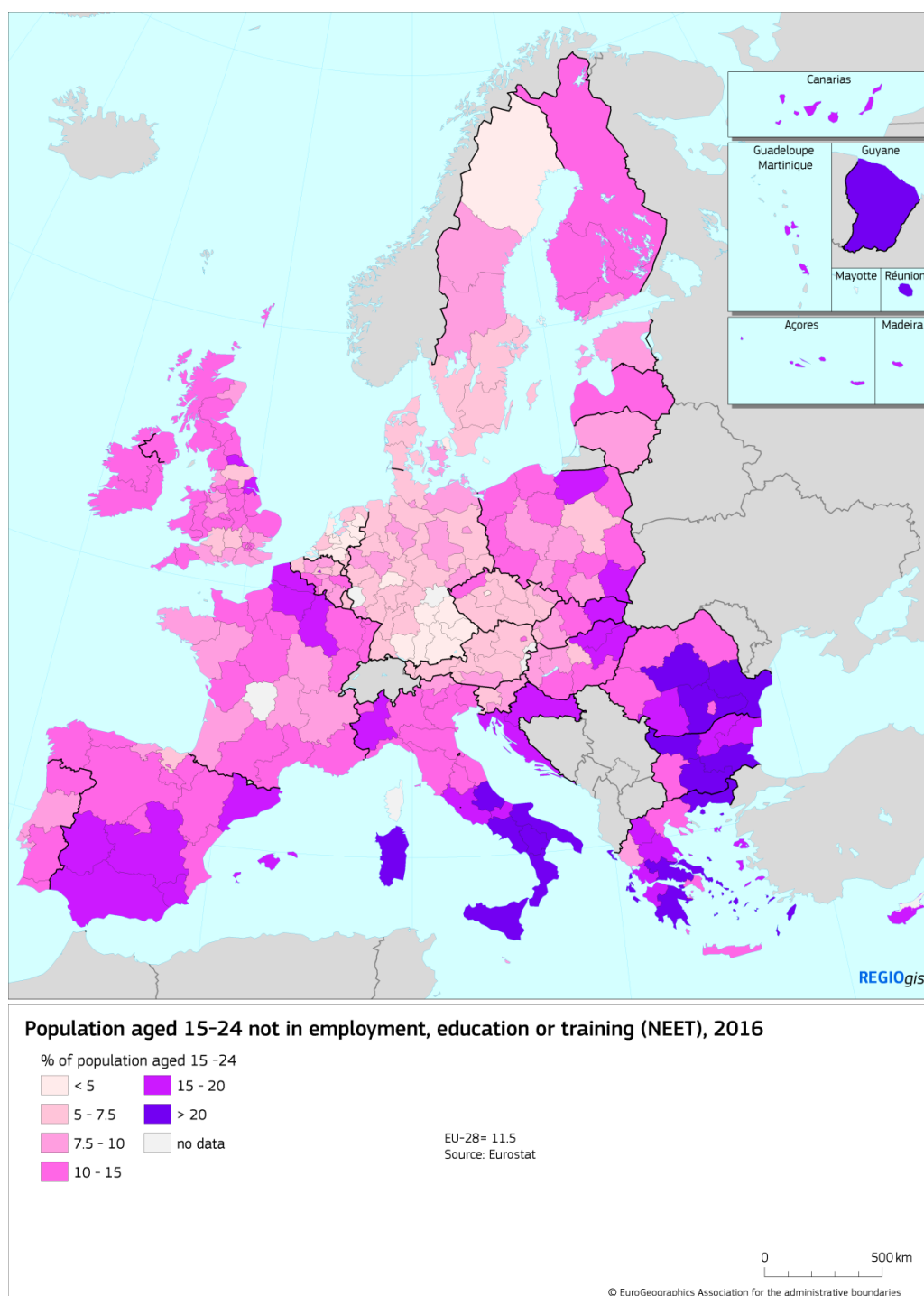
Mapa 1 Zmiana wskaźnika PKB na mieszkańca, 2000–2008



Mapa 2 Zmiana wskaźnika PKB na mieszkańca, 2009–2015



Mapa 3 Ludność w wieku 15–24 lat niekształcąca się, niepracująca ani nie szkoląca się, 2016 r.



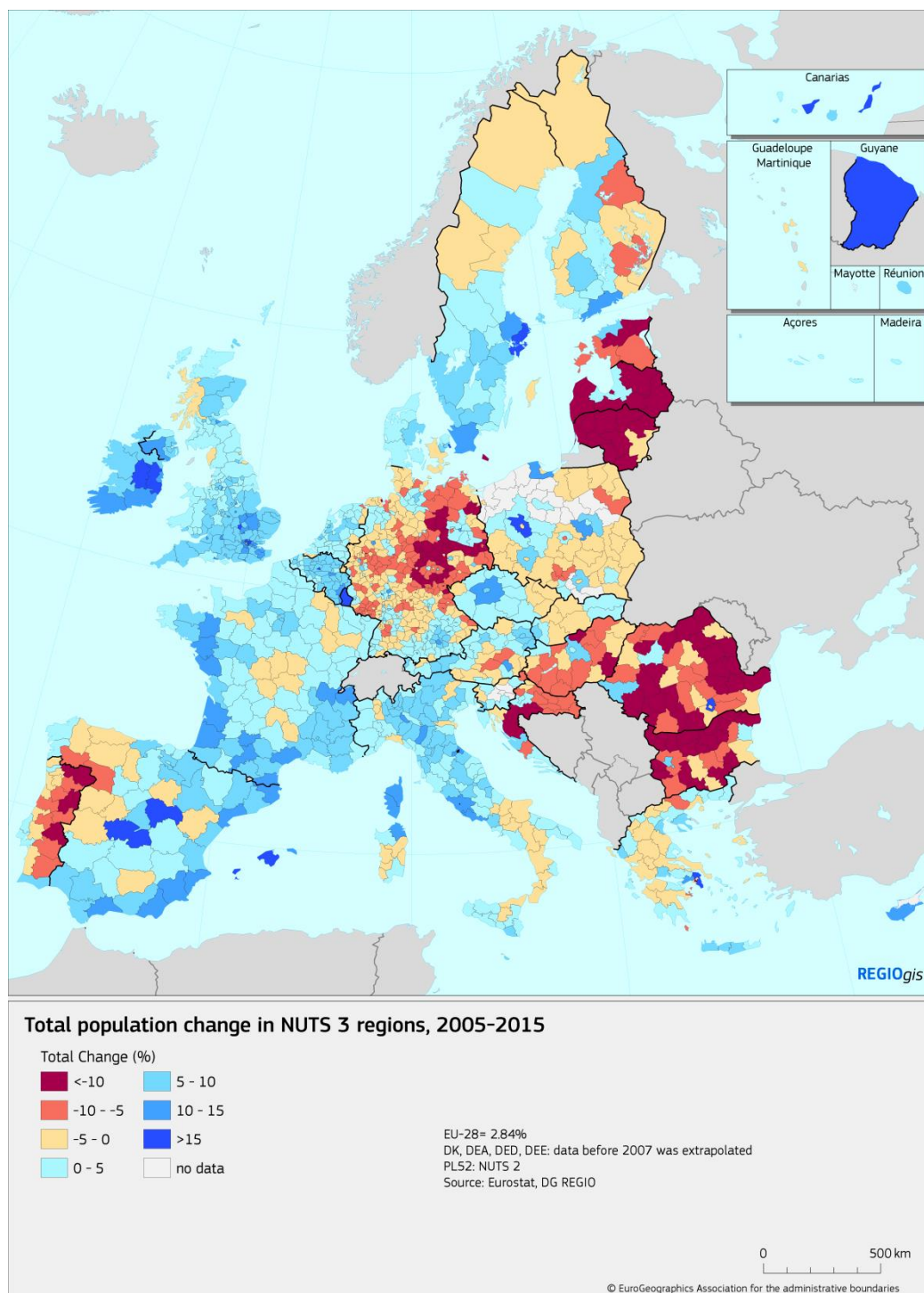
3. W NIEKTÓRYCH REGIONACH LICZBA LUDNOŚCI SZYBKO WZRASTA, NATOMIAST INNE WYLUDNIAJĄ SIĘ

W 2015 r. po raz pierwszy liczba zgonów w UE była wyższa niż liczba urodzeń, co powoduje zwiększenie wpływu migracji i mobilności na liczbę ludności w regionie. Duże różnice pod względem bezrobocia i dochodów w UE zachęcają mieszkańców do przemieszczania się w celu znalezienia lepszych ofert zatrudnienia lub uniknięcia bezrobocia i ubóstwa. Przemieszczanie się odbywa się głównie z UE-13 do UE-15, a w

UE-13 z obszarów wiejskich do stolicy i innych dużych miast. W kilku regionach doprowadziło to do szybkich zmian pod względem liczby ludności, co zwiększyło presję na ograniczanie lub rozbudowę infrastruktury i usług publicznych.

Na przestrzeni ostatnich lat w UE zaobserwowano także szybki wzrost liczby wniosków składanych przez osoby ubiegające się o azyl, która osiągnęła 1,2 mln wniosków złożonych po raz pierwszy zarówno w 2015 r., jak i w 2016 r. Zapewnienie faktycznej integracji wszystkich uchodźców lub migrantów przebywających legalnie w UE jest ważne pod względem spójności i przyszłego dobrobytu. Podnoszenie ich umiejętności, aby pomóc im w znalezieniu zatrudnienia, pomoc w podjęciu działalności gospodarczej, zapewnienie im lepszego dostępu do finansowania i zwalczanie dyskryminacji mają kluczowe znaczenie dla osiągnięcia tego celu.

Mapa 4 Zmiany ludności w regionach NUTS 3, 2005–2015



4. MIASTA ŁĄCZĄ MOŻLIWOŚCI Z WYZWANIAM

Pomimo rosnącej koncentracji miejsc pracy w miastach największy udział w miastach w UE-15 mają gospodarstwa domowe o małej intensywności pracy. Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w UE spadło do poziomu sprzed kryzysu. W UE-13 jest nawet niższe niż przed kryzysem, ale w UE-15 utrzymuje się na wyższym poziomie niż

wcześniej w miastach, małych miastach i na przedmieściach. Zwraca to uwagę na fakt, że enklawy ubóstwa⁴ występują nawet w stosunkowo zamożnych miastach.

Miasta są bardziej wydajne pod względem zużycia energii i użytkowania gruntów⁵ i stwarzają możliwości prowadzenia niskoemisyjnego stylu życia. Jednocześnie w wielu europejskich miastach nadal problem stanowi zanieczyszczenie powietrza wraz ze wszystkimi jego szkodliwymi skutkami dla zdrowia ludzkiego.

Zintegrowane strategie mogą wywierać duży wpływ w miastach. Na przykład poprawa transportu miejskiego może zmniejszyć zagęszczenie ruchu, zwiększyć wydajność przedsiębiorstw i połączyć najuboższe dzielnice. Do integrowania migrantów, promowania innowacji i zapewnienia umiejętności brakujących na lokalnym rynku pracy mogą przyczynić się instytucje szkolnictwa wyższego. Do poprawy jakości życia, jakości powietrza i różnorodności biologicznej mogą przyczynić się rozwiązania oparte na przyrodzie, takie jak miejskie tereny zielone.

5. INWESTYCJE W INNOWACJE, UMIEJĘTNOŚCI I INFRASTRUKTURĘ SĄ NIEWYSTARCZAJĄCE

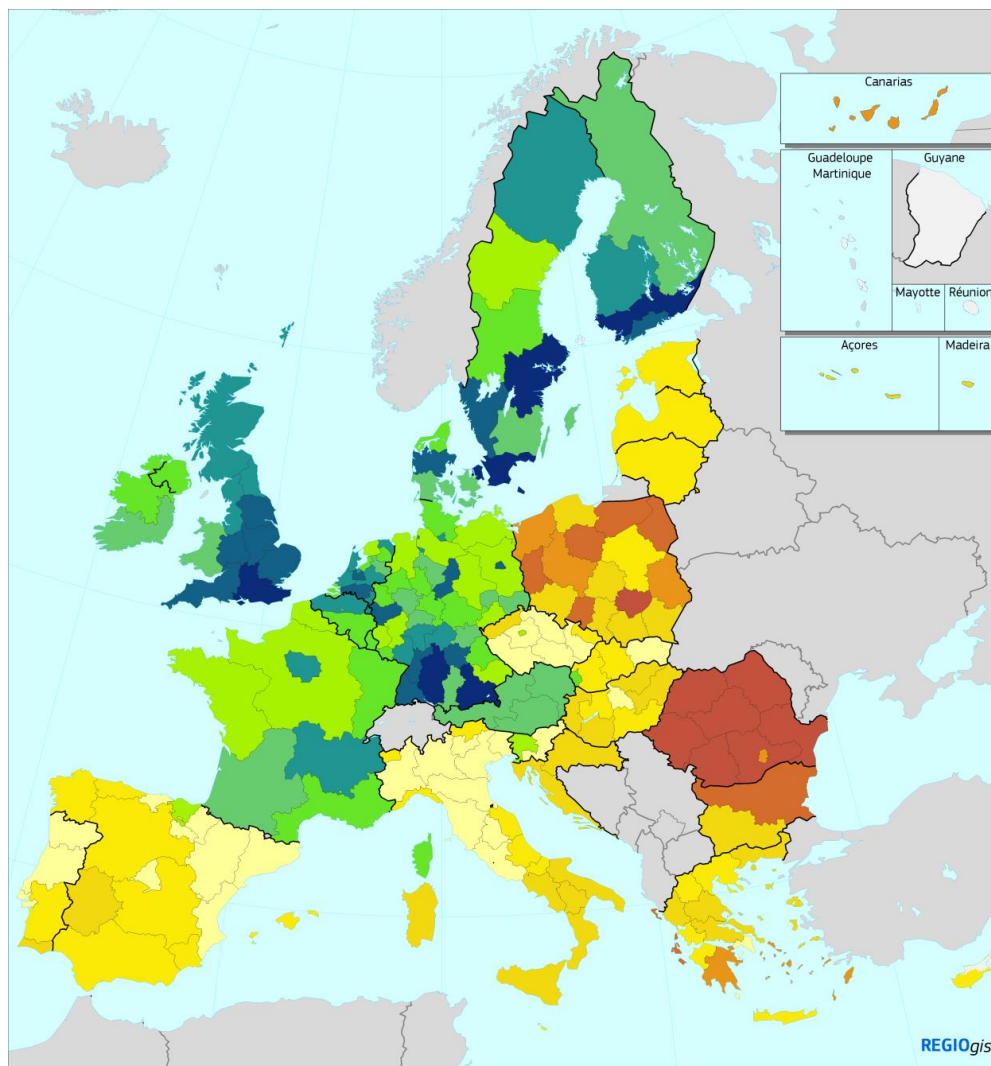
Ogólnie rzecz biorąc, innowacje w UE w dalszym ciągu koncentrują się w znacznej mierze w ograniczonej liczbie regionów (zob. mapa 5). W północno-zachodnich państwach członkowskich dzięki dobrym połączeniom międzyregionalnym, wysoko wykwalifikowanej sile roboczej i atrakcyjnemu otoczeniu biznesowemu obszary sąsiedzkie mogły odnosić korzyści z bliskości tych regionów. W południowych i wschodnich państwach członkowskich wyniki w zakresie innowacji są słabsze, a regiony znajdujące się blisko ośrodków innowacji — głównie stolic — nie odnoszą korzyści z tej bliskości. Wymaga to prowadzenia polityk, które łączą przedsiębiorstwa, ośrodki badań naukowych i wyspecjalizowane usługi biznesowe między poszczególnymi regionami. Większe inwestycje w umiejętności mogłyby przyczynić się do poprawy wzrostu gospodarczego dzięki zmniejszeniu niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej i ograniczeniu ubóstwa, bezrobocia młodzieży i wykluczenia społecznego.

Nakłady na inwestycje publiczne w UE nadal utrzymują się poniżej poziomu sprzed kryzysu, przy czym w niektórych państwach najbardziej odczuwających skutki kryzysu występują poważne braki w tym zakresie. Potrzebne będą dalsze inwestycje w celu ukończenia transeuropejskiej sieci transportowej (TEN-T) i połączeń z tą siecią. Podstawowe usługi szerokopasmowe są dostępne dla wszystkich gospodarstw domowych w UE, ale z dostępu do internetu nowej generacji — który zapewnia znacznie szybsze połączenia — może korzystać tylko 40 % mieszkańców wsi w porównaniu z 90 % mieszkańców miast.

⁴ Komisja Europejska „Dokument dotyczący społecznego wymiaru Europy” – COM(2017) 206 final, 26.4.2017.

⁵ Komisja Europejska i Program Narodów Zjednoczonych ds. Osiedli Ludzkich: Sprawozdanie o stanie miast europejskich, 2016 r.

Mapa 5 Regionalne osiągnięcia w zakresie innowacji, 2017 r.



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

6. POTRZEBA DAŁSZYCH INWESTYCJI W EFEKTYWNOŚĆ ENERGETYCZNĄ, ODNAWIALNE ŹRÓDŁA ENERGII I TRANSPORT NISKOEMISYJNY W CELU OGRANICZENIA EMISJI GAZÓW CIĘPLARNIANYCH

Poczyniono znaczne postępy pod względem ograniczenia zużycia energii i emisji gazów cieplarnianych. Większość państw członkowskich osiągnęła lub jest bliska realizacji swoich krajowych celów na 2020 r. w zakresie emisji gazów cieplarnianych i energii ze źródeł odnawialnych. W pewnym stopniu pomocne okazało się tu ograniczenie działalności gospodarczej na skutek kryzysu. Obecne ożywienie może zatem zagrozić

tym osiągnięciom. Osiągnięcie ambitniejszych celów UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych o 40 % i udziału energii ze źródeł odnawialnych wynoszącego 27 % do 2030 r. będzie wymagało większego wysiłku. Zawarte niedawno porozumienie klimatyczne (COP21) także zobowiązuje rządy do przeprowadzania co 5 lat oceny, czy potrzebne są bardziej ambitne cele.

Aby osiągnąć cel UE w zakresie ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, należy przejść na bardziej efektywny energetycznie i ekologiczny transport oraz bardziej wydajnie wykorzystywać istniejącą infrastrukturę transportową. Drogi pozostają dominującym rodzajem transportu, zarówno pasażerskiego, jak i towarowego, i należy podjąć dalsze działania w celu większego wykorzystania kolei i dróg wodnych oraz transportu publicznego⁶.

Zmiana klimatu wywrze istotny wpływ na wiele regionów UE. Doprowadzi do zmian w środowisku, do których dostosowanie się będzie często kosztowne, i będzie wymagała znacznych inwestycji w zwiększenie odporności regionów na jej skutki.

W ostatnich latach stan środowiska w UE uległ poprawie⁷. Kluczowe cele środowiskowe, takie jak energia ze źródeł odnawialnych, efektywność energetyczna, jakość powietrza i w niektórych państwach członkowskich oczyszczanie ścieków, nie zostały jednak zrealizowane.

7. WSPÓŁPRACA I POKONYWANIE PRZESZKÓD W CAŁEJ UE

UE zawsze wspierała współpracę terytorialną, która odgrywa kluczową rolę zarówno pod względem łagodzenia negatywnych skutków granic wewnętrznych, jak i dostarczenia Europejczykom innowacyjnych rozwiązań w zakresie badań, problemów środowiskowych, transportu, kształcenia, energii, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa i szkolenia. Współpraca terytorialna może także być pomocna w opracowaniu przez państwa i regiony rozwiązań wspólnych problemów, w tym problemów związanych z nowymi globalnymi wyzwaniami.

Programy współpracy przyczyniają się do rozpowszechniania gospodarki opartej na wiedzy w całej Europie, zwiększając potencjał w zakresie badań i rozwoju oraz transfer wiedzy fachowej między regionami, stymulując inwestycje w MŚP oraz dywersyfikując gospodarki lokalne. Przyczyniły się do poprawy dostępności za granicą, wspólnego zarządzania zasobami naturalnymi i ochrony środowiska.

Pomimo wyeliminowania wielu przeszkód natury instytucjonalnej i regulacyjnej granice stanowią jednak nadal przeszkodę w przepływie towarów, usług, osób, kapitału i idei. Usunięcie takich przeszkód mogłoby nie tylko pobudzić wzrost gospodarczy i poprawić dostęp do usług w odnośnych regionach, ale pozwoliłoby także europejskim gospodarkom czerpać w pełni korzyści z integracji⁸.

⁶ Komisja Europejska: „Ocena postępów poczynionych przez państwa członkowskie w 2014 r. w osiąganiu krajowych wartości docelowych na 2020 r. w zakresie efektywności energetycznej” – COM(2017) 56 final, 1.2.2017.

⁷ Europejska Agencja Środowiska: State of the Environment and Outlook, 2015 r.

⁸ Politecnico di Milano (2017 r.), „Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions” („Kwantyfikacja wpływu barier prawnych i administracyjnych związanych z granicami w lądowych regionach przygranicznych”).

8. PODNIESIENIE JAKOŚCI RZĄDZENIA I WPROWADZENIE REFORM STRUKTURALNYCH ZWIĘKSZYŁOBY WZROST

Niska jakość rządzenia utrudnia rozwój gospodarczy i ogranicza wpływ inwestycji publicznych, w tym współfinansowanych w ramach polityki spójności (zob. rozdział 4). Skuteczność rządzenia różni się między poszczególnymi państwami członkowskimi. W kilku z nich występują także znaczne dysproporcje (zob. Map 6). Poprawa otoczenia instytucjonalnego przyczyniłaby się do wzmocnienia wpływu polityki spójności.

Reformy strukturalne, które przyczyniają się do poprawy konkurencji, otoczenie biznesowe, kształcenie i umiejętności⁹, rynki pracy i systemy zabezpieczenia społecznego mogą przynieść duże korzyści pod względem wzrostu wydajności i zatrudnienia. Jest to szczególnie istotne w przypadku regionów i państw, w których wydajność niewiele poprawiła się w ostatnim dziesięcioleciu¹⁰. Reformy wymagające głównie zmian regulacyjnych i administracyjnych bez żadnych inwestycji nie są jednak obecnie związane z polityką spójności.

Zgodnie ze sprawozdaniem dotyczącym prowadzenia działalności gospodarczej (Doing Business report)¹¹ występują istotne różnice stopnia, w jakim państwa członkowskie są przyjazne dla przedsiębiorstw. Stan otoczenia biznesowego może także różnić się w samych państwach ze względu na różną skuteczność władz lokalnych.

Otwarte i przejrzyste zamówienia publiczne mają zasadnicze znaczenie dla promowania rozwoju i nagradzania najbardziej wydajnych przedsiębiorstw. Korzystanie z procedur otwartych, intensywność konkurencji i szybkość podejmowania decyzji oraz ryzyko korupcji różnią się jednak wyraźnie między poszczególnymi regionami.

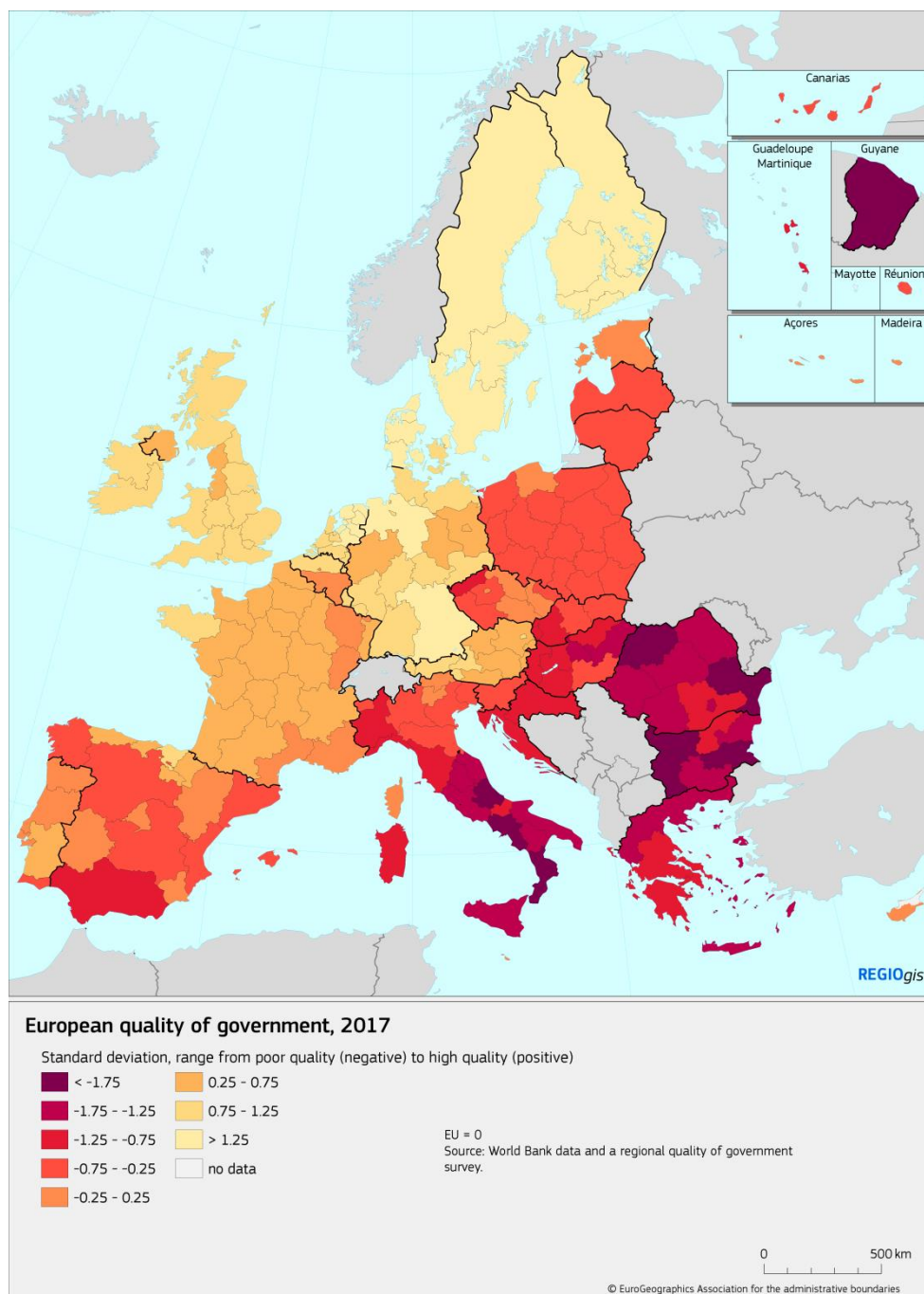
W celu pobudzenia rozwoju gospodarczego i zwiększenia wpływu polityki spójności w regionach UE należy poprawić skuteczność i przejrzystość działania instytucji publicznych oraz efektywność systemów wymiaru sprawiedliwości. Reformy są potrzebne także w celu ograniczenia przeszkód regulacyjnych i poprawy funkcjonowania rynku pracy.

⁹ Komisja Europejska „Nowy europejski program na rzecz umiejętności” – COM(2016) 381 final, 2.6.2016.

¹⁰ Komisja Europejska „Konkurencyjność w regionach charakteryzujących się niskimi dochodami i niskim wzrostem – Sprawozdanie dotyczące regionów słabiej rozwiniętych” – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

¹¹ Bank Światowy. 2017 r. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All.

Mapa 6 Europejski wskaźnik jakości rządzenia, 2017 r.



9. NIE NASTĄPIŁA JESZCZE PEŁNA POPRAWA POD WZGLĘDEM KRAJOWYCH INWESTYCJI PUBLICZNYCH

Gospodarka UE stopniowo wychodzi z długotrwałego kryzysu, który charakteryzował się znacznym ograniczeniem inwestycji w wielu państwach członkowskich i regionach. Łączne nakłady inwestycyjne wyrażone jako odsetek PKB spadły i od tego czasu prawie nie wzrosły.

Gdy nastąpiło ożywienie gospodarki UE, dług publiczny w państwach członkowskich zaczął maleć z maksymalnego poziomu 87 %, jednak nadal znacznie przekracza jego poziom z 2007 r., wynoszący 58 %. W wyniku presji na finanse publiczne nakłady na inwestycje publiczne w UE spadły z 3,4 % PKB w 2008 r. do 2,7 % w 2016 r. W szeregu

państw członkowskich nastąpiło znaczne ograniczenie wydatków przyjaznych wzrostowi gospodarczemu. Ponieważ w większości tych państw członkowskich poziom PKB na mieszkańca jest niższy od średniego poziomu UE, ograniczenie takie mogłoby zagrozić zmniejszeniu się dysproporcji w całej UE w przyszłości.

Nakłady na inwestycje publiczne stanowiły zasadniczy element negocjacji dotyczących obecnych ram prawnych EFSI. Jednym z głównych celów była poprawa spójności między funduszami i europejskim zarządzaniem gospodarczym mająca zapewnić wsparcie skuteczności finansowanych z nich wydatków rozsądnymi politykami gospodarczymi.

Z tego powodu w art. 23 rozporządzenia (UE) nr 1303/2013 powierzono Komisji (i) uprawnienia do zwracania się z wnioskiem o wprowadzanie zmian w programach w celu nawiązania do priorytetów polityki gospodarczej będących przedmiotem zaleceń Rady i (ii) obowiązek zawieszenia funduszy w przypadkach nieskutecznego działania państwa członkowskiego w celu skorygowania nadmiernego deficytu budżetowego lub nadmiernego zakłócenia równowagi makroekonomicznej. W dokumencie roboczym służb Komisji oceniono stosowanie tego artykułu i wyjaśniono, dlaczego na tym etapie Komisja nie uznaje wniosku ustawodawczego dotyczącego jego zmiany za niezbędny (zob. rozdział 5).

10. KLUCZOWA ROLA POLITYKI SPÓJNOŚCI W INWESTYCJACH PUBLICZNYCH PRZYZYNIŁA SIĘ DO OGRANICZENIA WPLYWU KRYZYSU

Polityka spójności jest główną polityką inwestycyjną UE zapewniającą finansowanie równe 8,5 % rządowych inwestycji kapitałowych w UE, przy czym w przypadku UE-13 wartość ta wynosi 41 %, a w szeregu państw sięga 50 % (zob. wykres 1).

Inwestycja ta wnosi wartość dodaną na szczeblu europejskim dzięki temu, że przyczynia się do:

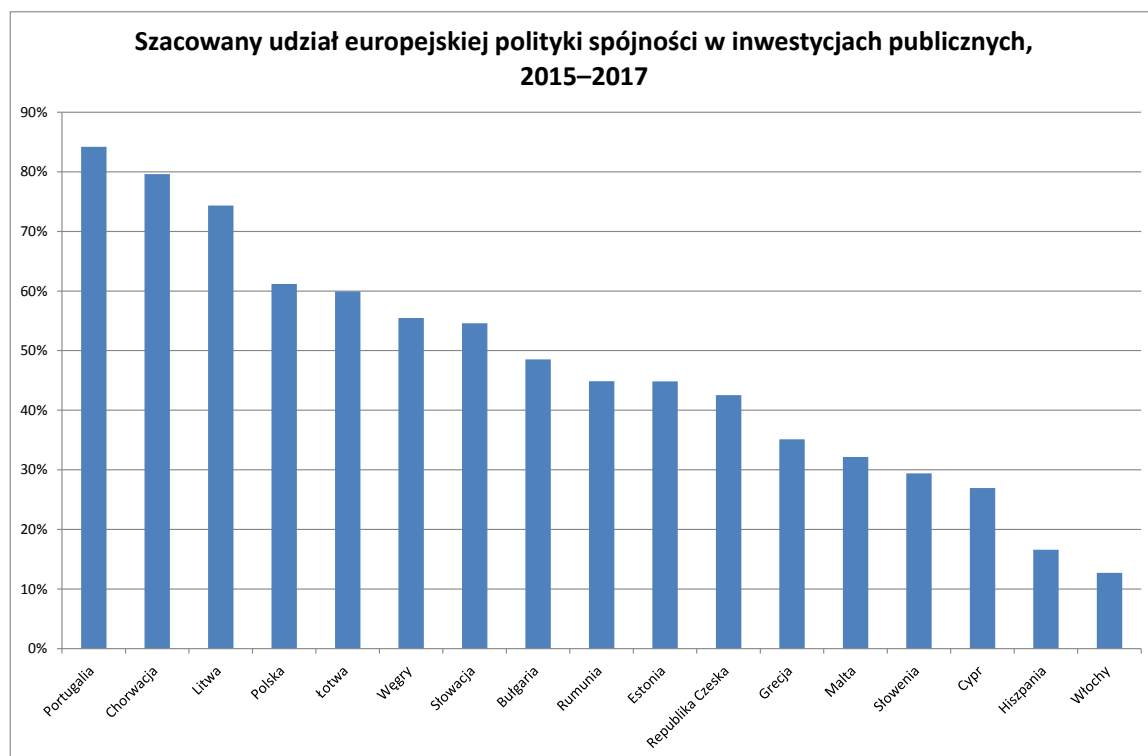
- realizacji **celu wynikającego z Traktatu, jakim jest zmniejszenie dysproporcji**, w szczególności pod względem dochodu na mieszkańca i standardu życia oraz włączenia społecznego i możliwości zatrudnienia.
- tworzenia **Europejskich dóbr publicznych**, takich jak innowacje i infrastruktura cyfrowa, umiejętności, przeciwdziałanie zmianie klimatu, zmniejszanie ryzyka związanego z klęskami żywiołowymi, energia i ekologizacja, opieka zdrowotna i inwestycje społeczne i inteligentny transport publiczny.
- czerpania korzyści na zasadzie **efektu mnożnikowego** przez państwa nieobjęte polityką spójności, wynikających ze wzrostu obrotów handlowych oraz programów transgranicznych, transnarodowych i międzyregionalnych.

Na istotną wartość dodaną UE polityki spójności kładło nacisk wielu mówców na Forum Spójności w czerwcu 2017 r., którzy zaznaczali, że pozwoliła ona nadrobić zaległości regionom słabiej rozwiniętym, a wszystkim regionom inwestować w priorytety UE i mierzyć się z nowymi wyzwaniami.

Polityka spójności wpływa znacząco na gospodarki państw członkowskich UE, a skutki inwestycji narastają długofalowo. W przypadku państw UE-12 (tj. z wyłączeniem Chorwacji) model QUEST szacuje, że inwestycje w okresie 2007–2013 spowodowały

wzrost ich PKB o 3 % w 2015 r. i że w 2023 r. wzrośnie on o wartość podobną dla okresu 2014–2020¹².

Rysunek 1 Finansowanie polityki spójności jako szacowany udział inwestycji publicznych, 2015–2017



Źródło: Eurostat i DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej

W tych państwach przyczyniło się to do znacznej konwergencji poziomu PKB na mieszkańca¹³. W UE-12 wzrósł on z 54 % średniej UE w 2006 r. do 67 % w 2015 r. Ponadto programy na lata 2007–13 doprowadziły bezpośrednio do stworzenia 1,2 mln miejsc pracy we wspieranych przedsiębiorstwach.

Państwa nieobjęte polityką spójności także czerpią korzyści z efektu mnożnikowego inwestycji w państwach objętych polityką spójności, zarówno bezpośrednio (dzięki sprzedaży dóbr inwestycyjnych), jak i pośrednio (dzięki wyższym dochodom, a zatem wzrostowi obrotów handlowych). Szacuje się, że do 2023 r. programy na lata 2007–2013 przyczynią się do wzrostu poziomu PKB w państwach nieobjętych polityką spójności o 0,12 %, z czego jedna czwarta stanowi efekt mnożnikowy wydatków w państwach objętych polityką spójności. Efekt ten jest szczególnie wyraźny w przypadku Austrii i Niemiec z powodu ich bliskich więzi handlowych.

W programach na lata 2014–2020 zaplanowano wsparcie na rzecz 1,1 mln MŚP, co ma prowadzić bezpośrednio do stworzenia kolejnych 420 000 nowych miejsc pracy¹⁴.

¹² Tym razem w przypadku UE-13, tj. włączając Chorwację.

¹³ Według standardów siły nabywczej. Jako rok bazowy wybrano rok 2006, ponieważ był to rok poprzedzający programy na lata 2007–2013, a także rok poprzedzający przystąpienie Bułgarii i Rumunii do Unii Europejskiej. Rok 2015 był ostatnim rokiem w tej serii danych w momencie opublikowania.

¹⁴ Liczba nowych miejsc pracy w tym okresie jest niższa w porównaniu z ostatnim okresem, ponieważ a) oferowane są innowacyjne, trwale miejsca pracy o wysokiej wartości dodanej i b) liczba na końcu

Programy mają w założeniu pomóc ponad 7,4 mln osób bezrobotnych z znalezieniu zatrudnienia, a kolejnym 2,2 mln osób pomóc w tym w ciągu sześciu miesięcy od ukończenia szkolenia współfinansowanego w ramach programów. Ponadto programy pomogą ponad 8,9 mln osób w zdobyciu nowych kwalifikacji.

Znaczne środki inwestuje się w gospodarkę cyfrową, w przypadku której 16 mld EUR przeznaczono na rozwój administracji elektronicznej, usług i aplikacji ICT dla MŚP, szybkich sieci szerokopasmowych, inteligentnych sieci energetycznych i inteligentnych systemów dystrybucji energii oraz ośrodków przetwarzania danych na dużą skalę. Oczekuje się, że takie inwestycje zapewnią dostęp do sieci szerokopasmowej 14,5 mln dodatkowych gospodarstw domowych.

W ramach polityki spójności dokonuje się znacznych inwestycji w ochronę środowiska i efektywność energetyczną. Planuje się, że dodatkowe 17 mln osób uzyska dostęp do oczyszczalni ścieków, a kolejne 3,3 mln do inteligentnych sieci energetycznych, natomiast 870 000 gospodarstw domowych uzyska pomoc w ograniczeniu zużycia energii.

Ponadto inwestycje w transport pozwolą wyeliminować wąskie gardła, skrócić czas podróży i doprowadzą do uruchomienia większej liczby miejskich tramwajów i linii metra. W programach zaplanowano remont ponad 4 600 km linii kolejowych TEN-T, budowę 2 000 km nowych dróg TEN-T oraz budowę lub ulepszenie 750 km linii tramwajowych lub metra.

W ramach polityki spójności dokonuje się także znacznych inwestycji w infrastrukturę społeczną. Około 6,8 mln dzieci uzyska dostęp do nowych lub zmodernizowanych szkół i placówek opieki nad dziećmi, a 42 mln osób do lepszych usług opieki zdrowotnej.

Oczekuje się, że w ramach programów współpracy terytorialnej 240 000 osób weźmie udział w transgranicznych inicjatywach w zakresie mobilności, a 6 900 przedsiębiorstw i 1 400 instytucji badawczych w projektach badawczych.

W okresie 2014–2020 wprowadzono szereg środków mających na celu poprawę jakości inwestycji:

- **warunki wstępne**, które są związane z programami i które eliminują najistotniejsze systemowe wąskie gardła utrudniające skuteczne inwestycje publiczne. Dzięki temu nastąpiło przyspieszenie wprowadzanych reform i zapoczątkowanie dodatkowych reform. Doprowadziły one również do wzmocnienia zdolności administracyjnych w zakresie wdrażania przepisów UE dotyczących zamówień publicznych, pomocy państwa, przepisów w zakresie ochrony środowiska i przeciwdziałania dyskryminacji¹⁵.
- **inteligentna specjalizacja**, która stanowi obecnie najbardziej kompleksową, zdecentralizowaną politykę w zakresie innowacji i przemysłu w Europie. Łączy odgrywające kluczową rolę podmioty — środowisko badawcze, przedsiębiorstwa, szkolnictwo wyższe, organy publiczne i społeczeństwo obywatelskie — w celu ukierunkowania wsparcia zgodnie z lokalnym potencjałem i możliwościami

okresu jest zazwyczaj znacznie wyższa niż liczba szacowania na początku okresu. Zob. komunikat „Zwiększanie innowacyjności europejskich regionów Strategia na rzecz trwałego, zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu” – COM(2017) 376 final, 18.7.2017.

¹⁵ Komisja Europejska „Wartość dodana uwarunkowań *ex ante* w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych” – SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.

rynkowymi. Celem jest uzyskanie masy krytycznej, innowacji i przesunięcie się w górę łańcucha wartości.

- Większe **skupienie się na wynikach**, co oznacza, że w programach należy ustanowić określone cele, przekładające się na jasne wskaźniki rezultatu uzupełnione o wartości docelowe i poziomy odniesienia. Regularne sprawozdania pokazują, czy cele programów zostają osiągnięte, a kluczowe wskaźniki można śledzić online na platformie otwartych danych, aby sprawdzać ich postępy. Istnieje także rezerwa na wykonanie, która może zostać zwolniona, jeżeli zostaną zrealizowane ustalone uprzednio cele.

Fundusze przyznane na projekty wybrane w ramach programów na lata 2014–2020 do lipca 2017 r. stanowią 39 % łącznych dostępnych środków. Chociaż przypomina to poprzedni okres, wdrażanie przebiegało powoli, co sugeruje, że należy dalej zajmować się kwestiami uproszczenia i zdolności. Jest jeszcze za wcześnie na monitorowanie postępów w osiąganiu celów, które staną się widoczne dopiero po zakończeniu większej liczby projektów.

11. POLITYKA SPÓJNOŚCI A PRZYSZŁOŚĆ EUROPY

Biała księga w sprawie przyszłości Europy¹⁶ rozpoczęła debatę dotyczącą kierunku, który UE powinna obrać w nadchodzących latach. Wraz z 5 dokumentami otwierającymi debatę odpowiada na trzy główne powiązane ze sobą pytania dotyczące polityki spójności:

- 1) W co UE powinna inwestować?
- 2) Jakie powinny być priorytety inwestycyjne?
- 3) W jaki sposób należy wdrażać politykę?

Pytania te podsumowano poniżej w związku z wyzwaniem określonym w niniejszym sprawozdaniu. Dwoma ważnymi porozumieniami, które należy uwzględnić w polityce spójności, są porozumienie COP21 w sprawie zmian klimatu i cele zrównoważonego rozwoju ONZ na rok 2030.

W dokumencie Komisji dotyczącym przyszłości finansów UE¹⁷ poruszono kwestię, czy w ramach polityki spójności należy dokonywać inwestycji poza regionami słabiej rozwiniętymi i transgranicznymi.

Od samego początku polityka spójności koncentrowała się szczególnie na regionach słabiej rozwiniętych i współpracy terytorialnej. W jej ramach inwestowano w inne obszary wspomniane w Traktacie, takie jak obszary podlegające przemianom przemysłowym, obszary wiejskie i regiony najbardziej oddalone. Inwestowano także w obszary o wysokim bezrobociu i najuboższe obszary miejskie. W ostatnich dwóch okresach programowania polityka spójności obejmowała wszystkie regiony.

Z niniejszego sprawozdania wynika, że skutki globalizacji, migracji, ubóstwa i braku innowacji, zmiany klimatu, transformacji energetyki i zanieczyszczenia nie ograniczają się do regionów słabiej rozwiniętych.

¹⁶ Komisja Europejska „Biała księga w sprawie przyszłości Europy Refleksje i scenariusze dla UE-27 do 2025 r.” – COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

¹⁷ Komisja Europejska „Dokument otwierający debatę na temat przyszłości finansów UE” – COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

Przyszłe finansowanie współpracy transgranicznej powinno w dalszym ciągu koncentrować się na obszarach o szczególnej wartości dodanej dla UE i rozwiązywać transgraniczne problemy, takie jak luki i brakujące ogniwa w różnych obszarach polityki, w tym transporcie. Ponadto można uwzględnić również łączenie wspólnych usług publicznych w sąsiadujących ze sobą regionach przygranicznych oraz zaspokajanie potrzeb w zakresie tworzenia instytucji¹⁸.

W dokumencie otwierającym debatę na temat finansów UE stwierdzono bardziej ogólnie, że całość finansowania UE powinna koncentrować się na obszarach, w których można uzyskać najwyższą wartość dodaną UE. Włączenie społeczne, zatrudnienie, umiejętności, badania naukowe i innowacje, zmianę klimatu, energię i ekologizację uznano za obszary, na których powinna koncentrować się polityka spójności. Ponadto w dokumencie otwierającym debatę zwrócono uwagę na inne obszary, w które polityka spójności ma pozytywny wpływ, takie jak wsparcie dla MŚP, opieka zdrowotna i infrastruktura społeczna, transport i infrastruktura cyfrowa. Ponadto podkreślono potrzebę zmierzenia się z migracją i globalizacją.

Zarówno dokument otwierający debatę, jak i niniejsze sprawozdanie dowodzą, że zła jakość otoczenia instytucjonalnego powoduje ograniczenie konkurencyjności, wpływu inwestycji i wzrostu gospodarczego. Większy nacisk należy dalej kłaść na poprawę jakości rządzenia, wdrożenie reform strukturalnych i wzmocnienie zdolności administracyjnych. W obu dokumentach podkreślono, że konieczne być może wzmocnienie powiązania z zarządzaniem gospodarczym i europejskim semestrem w celu zapewnienia, aby system był prostszy, przejrzysty oraz aby stwarzał pozytywne zachęty do realizowania konkretnych reform wspierających konwergencję. Może to wymagać nowych rozwiązań, na przykład lepszej koordynacji dostępnych instrumentów i bliższej współpracy z Komisją. Inicjatywa regionów słabiej rozwiniętych¹⁹ zawierała kilka udanych elementów, które można by rozszerzyć. O potrzebie poprawy otoczenia instytucjonalnego świadczą także wezwania do uwarunkowania wypłaty środków UE od przepisów i stosowania się przez instytucje do wspólnych wartości UE.

Oprócz poruszonych powyżej kwestii dotyczących zakresu terytorialnego i priorytetów inwestycyjnych w dokumencie otwierającym debatę rozpatrzono szereg wariantów mających usprawnić wdrażanie polityki spójności:

- jeden zbiór zasad w odniesieniu do istniejących funduszy zapewniłby większą spójność inwestycji i ułatwiłby beneficjentom ich dokonywanie. Spójność można również poprawić za pomocą jednolitego zbioru przepisów dotyczących polityki spójności i innych instrumentów finansowania odnoszących się do takiego samego rodzaju programów lub projektów. Powinno to prowadzić do większej komplementarności między polityką spójności i finansowaniem innowacji lub infrastruktury.
- Można zmienić system przydzielania środków, dodając kryteria związane z wyzwaniem napotykanym przez UE, począwszy od zmian demograficznych i bezrobocia po włączenie społeczne i migrację i od innowacji po zmiany klimatu.

¹⁸ Komisja Europejska „Zwiększanie wzrostu gospodarczego i spójności w regionach przygranicznych UE” – COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

¹⁹ Komisja Europejska „Konkurencyjność w regionach charakteryzujących się niskimi dochodami i niskim wzrostem. Sprawozdanie dotyczące regionów słabiej rozwiniętych” – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

- Można zwiększyć poziomy krajowego współfinansowania polityki spójności w celu lepszego dostosowania ich do różnych państw i regionów oraz zwiększenia poczucia odpowiedzialności za politykę.
- Nieprzydzielona część finansowania może zapewnić polityce spójności większą elastyczność i umożliwić szybsze reagowanie na nowe wyzwania.
- Szybsze wdrażanie i płynniejsze przechodzenie między okresami programowania można osiągnąć, wprowadzając zmiany, takie jak bardziej restrykcyjne zasady anulowania zobowiązań, skrócenie procedur zamykania programów oraz przyspieszenie procesów wyznaczania instytucji zarządzających i programowania, oraz ich uelastycznienie.
- Można zwiększyć komplementarność między instrumentami finansowymi. Koordynacja na początkowych ogniwach łańcucha, takie same zasady i wyraźniejsze rozgraniczenie interwencji mogłyby zapewnić komplementarność między Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych, nowym paneuropejskim funduszem funduszy oraz instrumentami pożyczkowymi, gwarancyjnymi i kapitałowymi, którymi zarządzają państwa członkowskie w ramach polityki spójności.
- Ponadto zarządzanie polityką staje się coraz bardziej złożone. W związku z tym potrzebne jest znacznie radykalniejsze podejście do uproszczenia wdrażania.

Ponadto w ramach oceny skutków odbędą się konsultacje społeczne z udziałem stron zainteresowanych polityką spójności i ogółu społeczeństwa. W maju 2018 r. Komisja planuje przyjąć wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych, a następnie wnioski dotyczące polityki spójności po 2020 r.