

Briuselis, 2022 m. lapkričio 10 d.
(OR. en)

14479/22

COH 106

PRANEŠIMAS

nuo:	Pirmininkaujančios valstybės narės
kam:	Nuolatinių atstovų komitetui / Tarybai
Dalykas:	Ilgalaikis sanglaudos politikos poveikis ES regionams = Pasikeitimas nuomonėmis

2022 m. lapkričio 22 d. Bendrųjų reikalų tarybos posėdyje, skirtame sanglaudos politikai, už sanglaudos politiką atsakingų ministrų prašoma, remiantis pirmininkaujančios valstybės narės dokumentu, kuris pateikiamas šio pranešimo priede, aptarti pagrindinius ateities sanglaudos politikos tikslus ir principus; iššūkius, su kuriais ši politika susidurs ateityje, ir būdus, kaip juos geriausiai įveikti; taip pat sanglaudos politikos pridėtinę vertę, palyginti su kitomis ES politikos sritimis ir priemonėmis, taip pat su nacionalinėmis sistemomis, turint mintyje galimą sanglaudos politikos priderinamumą prie jų.

Informacinis dokumentas

Bendrųjų reikalų tarybos posėdžiui, skirtam sanglaudos politikai

Sanglaudos politika yra vienas iš pagrindinių ilgalaikės konvergencijos Europos Sąjungoje (ES) skatinimo svertų. Kaip pabrėžta 8-ojoje sanglaudos ataskaitoje, sanglaudos politika veiksmingai padėjo sumažinti ekonominį atotrūkį tarp mažiau ir labiau išsivysčiusių regionų ir valstybių narių, o tai atitinka Sutartyje dėl ES veikimo įtvirtintus ES įgaliojimus mažinti įvairių regionų išsivystymo lygio skirtumus ir nepalankiausias sąlygas turinčių regionų atsilikimą.

2007–2013 m. programavimo laikotarpis¹²³⁴

2007–2013 m. programavimo laikotarpiu buvo investuota 346,5 mlrd. EUR, taip prisidedant prie regionų skirtumų mažinimo, subalansuoto bei tvaraus vystymosi skatinimo ir ekonominės, socialinės bei teritorinės sanglaudos didinimo. Šios investicijos turėjo realių pokyčių per finansų ir ekonomikos krizę, kai viešasis finansavimas buvo ribotas, be kita ko, mažosioms ir vidutinėms įmonėms (MVI), ir kai buvo sunku rasti finansavimą privačiojo sektoriaus lėšomis ir kurti darbo vietas. Šiomis investicijomis buvo siekiama sumažinti regioninius skirtumus ir padidintas bendrasis vidaus produktas (BVP).

¹ Pristatymas „[Sanglaudos politika nauda piliečiams](#) – 2007–2013 m. pagrindiniai rezultatai“ (2016 12 21); Europos Komisija (Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas).

² „[9 sanglaudos politikos privalumai Europai. Pagrindiniai 2007–2013 m. rezultatai](#)“ (2016 10 07); Europos Komisija (Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas).

³ [WPI: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) („Darbo paketas Nr. 1: Apibendrinamoji ataskaita, 2007–2013 m. sanglaudos politikos programų *ex post* įvertinimas, ypatingą dėmesį skiriant Europos regioninės plėtros fondui (ERPF) ir Sanglaudos fondui (SF)“); Europos Komisija, Regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas, B direktoratas (Politika), B.2 skyrius (Vertinimas ir Europos semestras); 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) („Kuriose srityse jaučiamas ES sanglaudos politikos poveikis? Modeliavimas pagal regioninį dinaminį bendrosios pusiausvyros modelį“); Philippe Monfort, Simone Salotti; Europos Komisijos regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas. Europos Komisijos jungtinis tyrimų centras; WK 2/2021.

Rezultatų pasiekta visose valstybėse narėse ir regionuose. 1 EUR sanglaudos politikos investicijų, padarytų 2007–2013 m., iki 2023 m. turėtų sukurti 2,74 EUR papildomo BVP. Visų 2007–2013 m. asignavimų investicijų tikėtina grąža iki 2023 m. sudarys 1 trln. EUR papildomo BVP, o ilguoju laikotarpiu ji duos teigiamą grąžą, kuri visos ES mastu turėtų siekti apie 4 % per metus. Sukurta milijonas darbo vietų – tai sudaro 1/3 visų per šį laikotarpį sukurtų grynujų darbo vietų. 2007–2013 m. sanglaudos politikos investicijos buvo itin svarbus viešųjų finansų šaltinis daugeliui valstybių narių; kai kuriose valstybėse narėse jos sudarė iki 57 % valdžios sektoriaus kapitalo investicijų. Visų pirma dėl sanglaudos politikos buvo galima išlaikyti viešųjų investicijų tęstinumą, ypač ekonomikos krizės metais; tai išryškino ilgalaikį stabilizuojantį sanglaudos politikos daugiamečių programų sudarymo poveikį investicijoms.

2021 m. spalio mėn. Europos Komisija (COM) paskelbė darbinį dokumentą, kuriame išnagrinėtas 2007–2013 m. sanglaudos politikos programų makroekonominis poveikis. Sanglaudos politikos poveikis yra didesnis pagrindinėse paramą gaunančiose valstybėse narėse; tačiau ilgainiui teigiamas poveikis pasireiškia ir labiau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose, nepaisant to, kad jų įnašai į šią politiką yra didesni nei gaunamos išmokos. Galiausiai apie 15 % poveikio ES BVP atsiranda dėl tarptautinio šalutinio poveikio, o tai rodo, kad sanglaudos politika padeda išlošti visiems ir sukuria teigiamas valstybių narių ekonomikos sąsajas. Šalutinis poveikis yra ypač svarbus pagrindinėms sanglaudos politikos įnašų teikėjoms ir sudaro didelę bendro šios politikos poveikio dalį.

Ilguoju laikotarpiu daugiau kaip 45 % teigiamo poveikio šalyse, kurios neatitinka Sanglaudos fondo reikalavimų, kyla dėl investicijų, padarytų fondo paramą gaunančiose valstybėse narėse. Kai kurioms valstybėms narėms šalutinis poveikis yra pagrindinis sanglaudos politikos naudos šaltinis. Šie faktai suteikia svarių įrodymų, kad, pagal Sutartyje nustatytus tikslus, sanglaudos politika teikia naudos visoje ES.

Pagrindiniai Europos regioninės plėtros fondo (ERPF) ir Sanglaudos fondo rezultatai yra šie⁵⁶:

⁵ [Komisijos tarnybų darbinis dokumentas: *Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*](#) („ERPF ir Sanglaudos fondo 2007–2013 m. *ex post* vertinimas“); SWD (2016) 318 final, Briuselis, 2016 9 19.

⁶ [*The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions*](#) („2014–2020 m. sanglaudos politikos poveikio ES regionams vertinimas pagal RHOMOLO modelį“); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Europos Komisijos regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas. Europos Komisijos jungtinis tyrimų centras; WP 4/2022, 1-asis leidimas.

- tiesiogiai sukurta apie 940 000 darbo vietų, iš kurių 41 600 – mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros srityje;
- tiesiogiai paremta 400 000 MVĮ ir sukurta 322 000 darbo vietų MVĮ;
- padidintas pajėgumas gaminti 3 900 megavatų atsinaujinančiųjų išteklių energiją;
- aplinka: dar 5,9 mln. žmonių buvo prijungti prie švaraus geriamojo vandens tiekimo ir dar 6,9 mln. žmonių buvo prijungti prie naujų arba modernizuotų nuotekų valymo įrenginių;
- infrastruktūra (naujų arba modernizuotų kelių / geležinkelių km, interneto ryšys ir pan.):
 - o dar 8 400 000 žmonių gali naudotis plačiajuosčiu ryšiu;
 - o nutiesta 4 900 km papildomų kelių (daugiausia greitkelių), t. y. beveik pusė viso Europos TEN-T tinklo;
 - o atnaujinta beveik 28 600 km kelių, iš kurių du trečdaliai yra ES 12 valstybėse narėse;
 - o atnaujinta 3 900 km geležinkelių, iš kurių beveik 1 600 km yra ES 12 valstybėse narėse.

Pagrindiniai kiekybiniai Europos socialinio fondo (ESF) pasiekimai⁷:

- ESF finansuojamuose mokymuose ir kituose remiamuose veiksmuose dalyvavo 98,7 mln. dalyvių, tolygiai pasiskirsčiusių tarp neaktyvių asmenų (36 %), dirbančiųjų (33 %) ir bedarbių (30 %);
- daugiau kaip 30 mln. asmenų poveikis buvo teigiamas ir padėjo jiems imtis teigiamų pokyčių:
 - o dirbti pradėjo 9,4 mln. dalyvių, iš kurių ne mažiau kaip 300 000 yra savarankiškai dirbantys asmenys;
 - o 8,4 mln. dalyvių įgijo kvalifikaciją ir (arba) gavo pažymėjimą;
 - o kiti 13,7 mln. dalyvių įgijo geresnių įgūdžių ir gebėjimų, padidino savo galimybes darbo rinkoje, tęsė mokslus ir pan.

⁷ Komisijos tarnybų darbinis dokumentas [*Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes*](#) („2007–2013 m. sanglaudos politikos programų *ex post* įvertinimas“); SWD (2016) 452 final, Briuselis, 2016 12 12; 4 puslapis.

2014–2020 m. programavimo laikotarpis⁸

2014–2020 m. sanglaudos politikai skirta apie 355 mlrd. EUR išteklių, tai reiškia, kad išteklių injekcija sudarė apie 0,3 % ES BVP. 2022 m. liepos mėn. Europos Komisija paskelbė darbinį dokumentą, kuriame įvertino 2014–2020 m. sanglaudos politikos programų makroekonominį poveikį. RHOMOLO modeliu pagrįstas modeliavimas parodė, kad 2014–2020 m. sanglaudos politikos intervencinės priemonės turėjo bendrą teigiamą poveikį ES ekonomikai, kuris finansavimo laikotarpiu ilgainiui didėjo ir aukščiausią tašką pasiekė 2021 m., kai ES BVP buvo beveik 0,4 % didesnis nei būtų tuo atveju, jei ši politika nebūtų vykdoma.

Regionų lygmeniu didžiausią poveikį patyrė pagrindinės paramą gaunančios valstybės narės. Labiau išsivysčiusiose valstybėse narėse ir regionuose politikos poveikis trumpuoju laikotarpiu iš esmės buvo mažesnis. Iš tiesų, daugelyje šių regionų pagal šią politiką teikiama parama yra nedidelė, palyginti su jų ekonomikos dydžiu. Tačiau ilgainiui politikos poveikis didėja, nes pasibaigus programoms jos nebesukelia išlaidų, bet vis dar duoda reikšmingos naudos. Galiausiai poveikis BVP pasidaro teigiamas visuose regionuose. Tai, kad visi ES regionai galiausiai gauna naudos iš šios politikos, iš dalies lemia jos sukuriamas didelis erdvinis šalutinis poveikis: viename regione įgyvendinamos programos yra naudingos ir kitiems regionams, visų pirma tiems, kuriuose palaikomi tvirti prekybos ryšiai su pagrindiniais paramos gavėjais.

Analizė rodo, kad politika labai padėjo sumažinti arba apriboti regioninių skirtumų didėjimą tiek ES lygmeniu, tiek valstybėse narėse.

⁸ [*The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions*](#) („2014–2020 m. sanglaudos politikos poveikio ES regionams vertinimas pagal RHOMOLO modelį“); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Europos Komisijos regioninės ir miestų politikos generalinis direktoratas. Europos Komisijos jungtinis tyrimų centras; WP 4/2022, 1-asis leidimas.

Jungtinio tyrimų centro vykdomas ESF makroekonominis modeliavimas (pagal RHOMOLO modelį) taip pat turi teigiamą poveikį ne tik tiesioginiams ESF veiksmų dalyvių rezultatams, bet ir visai ekonomikai⁹. Investicijos į užimtumą ir judumą iki 2018 m. ilgainiui reikštų 47 000 sukurtų darbo vietų ir BVP padidėtų 0,06 % BVP padidėjimą, palyginti su atskaitos tašku (2014 m.). Tai lemtų galutinis makroekonominis poveikis, kurį daro investicijos į žmogiškąjį kapitalą ir padidėjęs darbo našumas, taip pat susiję struktūriniai pokyčiai. Numatoma, kad dėl ESF paramos socialinei įtraukčiai iki 2023 m. ES BVP padidės 0,037 % (tai sudaro 4 mlrd. EUR) ir bus sukurta dar 127 000 darbo vietų, o vykdant švietimo ir mokymo veiksmus iki 2023 m. BVP padidės 0,16 % (18 mlrd. EUR), palyginti su atskaitos tašku, ir bus sukurta apie 170 000 papildomų darbo vietų. Tikėtina, kad visas augimas bus ilgalaikis (iki 2033 m.), nes numatoma, kad BVP ir užimtumas vis dar bus didesni, palyginti su atskaitos tašku.

Ilguoju laikotarpiu politikos investicijos duoda didelę teigiamą grąžą: 25 metų BVP daugiklis yra 2,7 arba lygus maždaug 4 % metinės grąžos normai.

Pagrindiniai sanglaudos politikos rezultatai:

- 5,4 mln. žmonių rado darbą pasinaudoję ESF ir Jaunimo užimtumo iniciatyvos (JUI) parama;
- gavus ERPF paramą sukurta 236 500 naujų darbo vietų;
- 3,6 mln. įmonių pasinaudos projektais, atrinktais ESI fondų paramai skirti, iš kurių 3 mln. jau gavo paramą;
- pagerintas daugiau kaip 359 000 namų ūkių energijos vartojimo efektyvumas;
- 45,5 mln. dalyvių pasinaudojo ESF ir JUI remiamais projektais;
- nuo 2014 m. iki 2020 m. pabaigos nutiesta arba atnaujinta 1 544 km geležinkelių.

Visa tai patvirtina, kad sanglaudos politika duoda rezultatų vietoje.

⁹ [Komisijos tarnybų darbinis dokumentas: *Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training*](#) („2014–2018 m. ESF paramos užimtumui ir darbo jėgos judumui, socialinei įtraukčiai ir švietimui bei mokymui įvertinimas); p. 35, SWD(2021) 11 final, ESF paramos socialinei įtraukčiai įvertinimas. (Atkreiptinas dėmesys, kad duomenys grindžiami 2014–2018 m. duomenimis, todėl užbaigtame 2014–2020 m. ESF *ex post* įvertinime bus pateikta naujesnių duomenų. NB: šie skaičiavimai buvo atlikti 2019 m., t. y. iki dabartinės krizės).

Ši politika ne tik padėjo skatinti ekonominę, socialinę ir teritorinę sanglaudą ES, bet ir parodė, kad ji gali prisitaikyti, visų pirma, 23 mlrd. EUR iš esamų programų buvo perskirta kovai su pandemijos keliamais iššūkiais, o pagal iniciatyvą „REACT-EU“ buvo papildomai skirta 50 mlrd. EUR naujų lėšų siekiant padėti ES regionams atsigauti ir taip sukurti pagrindą jų atsparumui didinti.

Pastaraisiais dešimtmečiais sanglaudos politika taip pat keitėsi formuojant programų valdymo tvarką: daugiamečių programų sudarymas, reguliarius vertinimas, griežtesnė intervencijos logika kartu su į rezultatus orientuotais patobulinimais, taip pat geresnis partnerysčių ir daugiapakopio valdymo *modus operandi* padėjo veiksmingai įgyvendinti programas ir projektus. Be to, sanglaudos politikos sistema buvo papildyta reikalavimais sukurti tinkamą strateginį pagrindą ir pagrindines sąlygas intervencinėms priemonėms kartu su glaudesnėmis sanglaudos politikos ir Europos semestro sistemos sąsajomis.

Galimos perspektyvos

Kalbant apie ateities tendencijas, akivaizdu, kad ES susiduria su įvairiais iššūkiais, kylančiais dėl demografinių ir technologinių pokyčių, iššūkių kils ir dėl skaitmeninės bei žaliosios pertvarkų. Tikėtina, kad dėl to atsiras naujų skirtumų, o tai savo ruožtu gali pakenkti ES vystymosi modelio tvarumui ir tvirtumui. Vien tik politika negali užtikrinti, kad jokia teritorija ir joks asmuo nebūtų palikti nuošalyje, tačiau ji tikrai gali labai prisidėti prie ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos, be kita ko, užtikrindama, kad į nacionalinę ir sektorių politiką būtų įtraukiami erdviniai ir teritoriniai aspektai. Rengiant ir įgyvendinant sanglaudos politiką turėtų būti galima remtis tvirtu ir veiksmingu nacionalinės ir ES politikos bei priemonių deriniu.

Ministrų diskusijai skirti klausimai:

- 1. Kokie yra pagrindiniai politikos tikslai ir principai, dėl kurių ateityje neturėtų būti daroma jokių kompromisų?**
 - 2. Kokia yra sanglaudos politikos pridėtinė vertė, palyginti su kitomis ES politikos sritimis ir priemonėmis bei nacionalinėmis sistemomis? Ar politika turėtų būti koreguojama atsižvelgiant į kitas politikos sritis ir priemones, siekiant dar labiau sustiprinti jos pagrindinių tikslų įgyvendinimą?**
 - 3. Su kokiais iššūkiais sanglaudos politika gali susidurti ateityje ir kaip ją būtų galima priderinti siekiant tuos iššūkius įveikti?**
-