

Bruksela, 10 listopada 2022 r.
(OR. en)

14479/22

COH 106

NOTA

Od:	Prezydencja
Do:	Komitet Stałych Przedstawicieli / Rada
Dotyczy:	Długofalowy wpływ polityki spójności na regiony UE = Wymiana poglądów

Ministrowie odpowiedzialni za politykę spójności są proszeni o omówienie – na podstawie dokumentu prezydencji zamieszczonego w załączniku do niniejszej noty – na posiedzeniu Rady do Spraw Ogólnych poświęconym polityce spójności, które odbędzie się 22 listopada, najważniejszych celów i zasad polityki spójności na przyszłość, wyzwań, z którymi polityka ta będzie się mierzyć w przyszłości, oraz sposobów jak najskuteczniejszego stawienia im czoła, a także wartości dodanej polityki spójności w porównaniu do innych unijnych polityk i instrumentów oraz ram krajowych, z myślą o ewentualnej możliwości dostosowania do nich polityki spójności.

Dokument informacyjny
na posiedzenie Rady do Spraw Ogólnych poświęcone polityce spójności

Polityka spójności to jedna z kluczowych dźwigni promowania długofalowej konwergencji w obrębie Unii Europejskiej (UE). Jak podkreślono w 8. raporcie na temat spójności, polityka spójności skutecznie przyczyniła się do zniwelowania różnic gospodarczych między mniej a bardziej rozwiniętymi regionami i państwami członkowskimi, co jest zgodne z zapisanym w Traktacie o funkcjonowaniu UE mandatem UE do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych.

Okres programowania 2007–2013^{1 2 3 4}

W okresie programowania 2007–2013 zainwestowano 346,5 mld EUR, chcąc przyczynić się do zmniejszenia dysproporcji między regionami, promowania zrównoważonego i trwałego rozwoju oraz zwiększania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. Inwestycje te okazały się przełomowe podczas kryzysu finansowego i gospodarczego, kiedy finansowanie publiczne było ograniczone, także dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP), i kiedy były trudności z dostępnością finansowania prywatnego i tworzeniem miejsc pracy. Inwestycje niwelowały dysproporcje regionalne i zwiększyły produkt krajowy brutto (PKB).

-
- ¹ Prezentacja – [Polityka spójności zapewnienie korzyści dla obywateli](#) – główne skutki w latach 2007–2013 (21/12/2016); Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej).
- ² [Dziewięć powodów, dla których polityka spójności jest korzystna dla Europy: główne skutki w latach 2007–2013](#) (07/10/2016); Komisja Europejska (DG REGIO)
- ³ [WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#) (Sprawozdanie podsumowujące, ewaluacja ex post programów polityki spójności 2007–2013, z naciskiem na Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Fundusz Spójności (CF)); Komisja Europejska, Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, Dyrekcja B – Polityka, Dział B.2 Ewaluacja i europejski semestr; 2016.
- ⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) (Gdzie widać efekty unijnej polityki spójności? Symulacje z wykorzystaniem regionalnego dynamicznego modelu równowagi ogólnej); Philippe Monfort, Simone Salotti; Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej). Wspólne Centrum Badawcze (Komisja Europejska); WP 2/2021.

Korzystne wyniki odnotowano we wszystkich państwach członkowskich i we wszystkich regionach. Oczekuje się, że 1 EUR zainwestowane w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 wygeneruje do 2023 r. 2,74 EUR dodatkowego PKB. Szacowany zwrot z inwestycji łącznej alokacji w latach 2007–2013 wyniesie 1 bln EUR dodatkowego PKB do 2023 r., a w dłuższej perspektywie wygeneruje dodatni zwrot, który – w odniesieniu do UE jako całości – ma, według szacunków, wynieść około 4% rocznie. Utworzono milion miejsc pracy, co stanowi 1/3 wygenerowanego zatrudnienia netto we wspomnianym okresie. Inwestycje w ramach polityki spójności w latach 2007–2013 były w wielu państwach członkowskich żywotnym źródłem finansów publicznych, a w niektórych stanowiły do 57% inwestycji kapitałowych sektora rządowego. W szczególności dzięki polityce spójności można było utrzymać ciągłość inwestycji publicznych, zwłaszcza w latach kryzysu gospodarczego, co dowodzi, że wieloletnie programowanie w ramach polityki spójności ma długoterminowy efekt stabilizujący względem inwestycji.

W październiku 2021 r. Komisja Europejska wydała dokument roboczy, w którym przeanalizowała skutki makroekonomiczne programów polityki spójności w latach 2007–2013. Wpływ tej polityki jest wyższy w tych państwach członkowskich, które są głównymi beneficjentami; jednak ostatecznie polityka ta ma również pozytywny wpływ w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach, mimo tego, że są one płatnikami netto w odniesieniu do tej polityki. Ponadto około 15% wpływu tej polityki na unijne PKB wynika z międzynarodowych efektów zewnętrznych, co sugeruje, że polityka spójności to gra o sumie dodatniej i że tworzy ona korzystne powiązania między gospodarkami państw członkowskich. Efekty zewnętrzne są szczególnie ważne dla głównych płatników wnoszących wkład w politykę spójności i mają duży udział w całkowitym jej wpływie.

Ostatecznie ponad 45% pozytywnego wpływu w krajach, które nie kwalifikują się do otrzymania środków z Funduszu Spójności, pochodzi z inwestycji dokonanych w państwach członkowskich korzystających z tego funduszu. Dla niektórych państw członkowskich efekty zewnętrzne stanowią główne źródło korzyści płynących z polityki spójności. Te ustalenia są silnym dowodem na to, że polityka spójności zapewnia korzyści w całej UE zgodnie z jej celami zapisanymi w Traktacie.

Główne rezultaty osiągnięte w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności są następujące:^{5 6}

⁵ [Commission Staff Working document: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#) (Dokument roboczy służb Komisji: Ewaluacja ex post EFRR i Funduszu Spójności 2007–13); Bruksela, 19.9.2016 SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Ocena skutków polityki spójności w regionach UE w latach 2014–2020, przeprowadzona z zastosowaniem modelu RHOMOLO); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej). Wspólne Centrum Badawcze (Komisja Europejska); WP 4/2022, wydanie 1.

- bezpośrednio utworzono około 940 000 miejsc pracy, z których 41 600 w sektorze badań i rozwoju;
- 400 000 MŚP uzyskało bezpośrednie wsparcie i utworzono 322 000 miejsc pracy w MŚP;
- zwiększono moc wytwórczą z odnawialnych źródeł energii o 3900 megawatów;
- środowisko: kolejne 5,9 mln osób uzyskało połączenie ze źródłem czystej wody pitnej, a kolejne 6,9 mln osób – z nowymi lub zmodernizowanymi oczyszczalniami ścieków;
- infrastruktura (nowo zbudowane lub zmodernizowane drogi / linie kolejowe (w km), łączność internetowa itp.):
 - o kolejnych 8 400 000 osób uzyskało łącza szerokopasmowe;
 - o zbudowano 4900 km nowych dróg (w większości autostrad) – prawie połowę ogólnoeuropejskiej sieci TEN-T;
 - o zmodernizowano niemal 28 600 km dróg, z czego dwie trzecie w państwach członkowskich należących do UE-12;
 - o zmodernizowano 3900 km linii kolejowych, z czego niemal 1600 km w państwach członkowskich należących do UE-12.

Główne kluczowe osiągnięcia ilościowe Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS)⁷:

- w szkoleniach i innych wspieranych operacjach finansowanych z EFS wzięło udział 98,7 mln uczestników z równomiernie reprezentowanych kategorii: bierni zawodowo (36%), zatrudnieni (33%), bezrobotni (30%);
- w ponad 30 mln przypadków odnotowano korzystne rezultaty, które pozytywnie wpłynęły na sytuację beneficjentów:
 - o 9,4 mln uczestników znalazło zatrudnienie, a co najmniej 300 000 z nich jest samozatrudnionych;
 - o 8,7 mln osób uzyskało kwalifikacje / świadectwa;
 - o 13,7 mln osób uzyskało lepsze umiejętności, kompetencje, większe szanse na rynku pracy lub kontynuowało edukację itp.

⁷ [Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#); (Dokument roboczy służb Komisji: Ewaluacja ex post programów EFS w latach 2007–2013); Bruksela, 12.12.2016 SWD(2016) 452 final. s. 4.

Okres programowania 2014–2020⁸

Zasoby przydzielone na politykę spójności w latach 2014–2020 wyniosły około 355 mld EUR, co przekłada się na zastrzyk zasobów o wartości około 0,3% unijnego PKB. W lipcu 2022 r. Komisja Europejska wydała dokument roboczy, w którym przeanalizowała skutki makroekonomiczne programów polityki spójności w latach 2014–2020. Symulacja przeprowadzona z zastosowaniem modelu RHOMOLO sugeruje, że interwencje w ramach polityki spójności w latach 2014–2020 wywarły na gospodarkę UE ogólnie pozytywny wpływ, który wzrastał z czasem w tym okresie finansowania i osiągnął szczyt w 2021 r., kiedy to unijne PKB było o niemal 0,4% wyższe niż byłoby w przypadku braku tej polityki.

Na szczeblu regionalnym wpływ polityki spójności jest najsilniejszy w państwach członkowskich będących głównymi beneficjentami. W bardziej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach wpływ tej polityki jest generalnie mniejszy w krótkim terminie. Dzieje się tak, gdyż w wielu z tych regionów poziom wsparcia w ramach polityki spójności jest relatywnie niski w porównaniu z rozmiarem ich gospodarek. Jednak w dłuższej perspektywie wpływ tej polityki rośnie, ponieważ programy po zakończeniu przestają generować koszty, za to cały czas przynoszą znaczne korzyści. W ostatecznym rozrachunku we wszystkich regionach odnotowuje się pozytywny wpływ tej polityki na PKB. To, że w efekcie wszystkie unijne regiony zyskują w końcu na polityce spójności, wynika częściowo z generowanych przez nią silnych przestrzennych efektów zewnętrznych, dzięki którym programy realizowane w danym regionie przynoszą korzyści również innym regionom, zwłaszcza tym, które mają silne powiązania handlowe z głównymi beneficjentami.

Analiza ujawniła, że polityka spójności istotnie przyczyniła się do zmniejszenia dysproporcji regionalnych lub do ograniczenia ich wzrostu zarówno na poziomie UE, jak i w obrębie państw członkowskich.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Ocena skutków polityki spójności w regionach UE w latach 2014–2020, przeprowadzona z zastosowaniem modelu RHOMOLO); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Komisja Europejska (Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej). Wspólne Centrum Badawcze (Komisja Europejska); WP 4/2022, wydanie 1.

Modelowanie makroekonomiczne dotyczące EFS prowadzone przez Wspólne Centrum Badawcze (z zastosowaniem modelu RHOMOLO) również przewiduje pozytywny wpływ EFS na gospodarkę jako całość, który uzupełni bezpośrednie rezultaty odczuwane przez uczestników operacji EFS⁹.

Inwestycje na rzecz zatrudnienia i mobilności dokonywane do 2018 r. mają się przełożyć na utworzenie w dłuższym terminie 47 000 miejsc pracy i na wzrost PKB o 0,06% w porównaniu z poziomem odniesienia (2014). Ma to być spowodowane ostatecznymi skutkami makroekonomicznymi wynikającymi z inwestycji w kapitał ludzki oraz ze zwiększenia wydajności pracy, a także ze związanych z tym zmian strukturalnych. Oczekuje się, że wsparcie ze strony EFS na rzecz włączenia społecznego zaowocuje wzrostem unijnego PKB o 0,037% (czyli o 4 mld EUR) do 2023 r. i utworzeniem dodatkowych 127 000 miejsc pracy, natomiast operacje w zakresie kształcenia i szkolenia mają zwiększyć PKB o 0,16% (18 mld EUR) do 2023 r. w porównaniu z poziomem odniesienia i mają spowodować utworzenie dodatkowych 170 000 miejsc pracy. Wzrost tych wszystkich wartości ma być długoterminowy (do 2033 r.) i szacuje się, że PKB i zatrudnienie będą nadal relatywnie wyższe w porównaniu z poziomem odniesienia.

W dłuższej perspektywie inwestycje w ramach polityki spójności generują istotne pozytywne zwroty, przy czym mnożnik wzrostu PKB w okresie 25 lat wynosi 2,7, co odpowiada rocznej stopie zwrotu w wysokości około 4%.

Główne rezultaty w kontekście polityki spójności:

- 5,4 mln osób znalazło pracę dzięki wsparciu z EFS i inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych (YEI);
- dzięki wsparciu z EFRR utworzono 236 500 nowych miejsc pracy;
- 3,6 mln przedsiębiorstw skorzysta z projektów wybranych do wsparcia z funduszy ESI, z czego 3 mln otrzymało już wsparcie;
- w ponad 359 000 gospodarstwach domowych nastąpiła poprawa efektywności energetycznej;
- 45,5 mln uczestników skorzystało z projektów wspieranych z EFS i YEI;
- w okresie od 2014 r. do końca 2020 r. zbudowano lub zmodernizowano 1544 km linii kolejowych.

To potwierdza, że polityka spójności przynosi rezultaty w terenie.

⁹ [Commission Staff Working document: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#) (Dokument roboczy służb Komisji: Ewaluacja wsparcia ze strony EFS w latach 2014–2018 na rzecz zatrudnienia i mobilności pracowników, włączenia społecznego oraz kształcenia i szkolenia); s. 35, {SWD(2021) 10 final} Ewaluacja wsparcia ze strony EFS na rzecz włączenia społecznego. Uwaga: informacje te są oparte na danych z lat 2014–2018. Ewaluacja ex post wsparcia z EFS w latach 2014–2020 dostarczy więcej aktualnych danych, jak tylko zostanie sfinalizowana. Przedmiotowych obliczeń dokonano w 2019 r., czyli przed bieżącymi kryzysami.

Polityka spójności nie tylko przyczynia się do promowania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE, ale także wykazuje zdolność do dostosowywania się; przykładem na to jest w szczególności przekierowanie z istniejących programów 23 mld EUR na przeciwdziałanie wyzwaniom powstałym w związku z pandemią, a także to, że udostępniono z niej 50 mld EUR nowych środków finansowych za pośrednictwem REACT-EU w celu wsparcia procesu odbudowy w regionach UE i tym samym stworzono podstawy zwiększania odporności tych regionów.

W ostatnich dziesięcioleciach polityka spójności ewoluowała, także jeśli chodzi o kształtowanie mechanizmów zarządzania programami: wieloletnie programowanie, regularne przeprowadzanie ewaluacji, usprawniona logika interwencji połączona z ulepszeniami zorientowanymi na rezultaty, a także lepszy sposób funkcjonowania partnerstw i zarządzania wielopoziomowego zaowocowały skutecznością w realizacji programów i projektów. Na podobnej zasadzie ramy polityki spójności zostały wzbogacone o wymogi dotyczące tworzenia stosownych podstaw strategicznych i ramowych warunków interwencji; wzmocniono również powiązania między polityką spójności a ramami europejskiego semestru.

Możliwe perspektywy

Jeżeli chodzi o przyszłe tendencje, jest oczywiste, że UE stoi przed szeregiem wyzwań wynikających ze zmian demograficznych i technologicznych, a także z cyfrowej i zielonej transformacji, która znajdzie się na pierwszym planie. To prawdopodobnie doprowadzi do powstania nowych dysproporcji, które z kolei mogą zagrozić zrównoważoności i solidności modelu rozwoju UE. Sama polityka nie jest w stanie zagwarantować, że żadne terytorium ani żadna osoba nie zostaną pozostawione w tyle, ale z pewnością może silnie przyczynić się do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, w tym poprzez zapewnienie uwzględniania kwestii przestrzennych i terytorialnych w politykach krajowych i sektorowych. Podczas opracowywania i wdrażania polityki spójności powinno być możliwe opieranie się na solidnej i skutecznej kombinacji krajowych i unijnych polityk i instrumentów.

Pytania na dyskusję ministrów:

- 1. Jakie są główne cele i zasady polityki spójności, co do których nie należy w przyszłości iść na żadne ustępstwa?**
 - 2. Jaka jest wartość dodana polityki spójności w porównaniu do unijnych polityk i instrumentów oraz ram krajowych? Czy należy dostosowywać tę politykę do innych polityk i instrumentów w celu dalszego usprawniania osiągania jej głównych celów?**
 - 3. Przed jakimi oczekiwanymi wyzwaniami polityka spójności stanie w przyszłości i jak można ją dostosować, aby zmierzyć się w tymi wyzwaniami?**
-