



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 4 lutego 2022 r.
(OR. pl)

5989/22

COH 7
SOC 65

PISMO PRZEWODNIE

Od: Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)

Data otrzymania: 4 lutego 2022 r.

Do: Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej

Nr dok. Kom.: COM(2022) 34 final

Dotyczy: KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2022) 34 final.

Zał.: COM(2022) 34 final



Bruksela, dnia 4.2.2022 r.
COM(2022) 34 final

**KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.

{SWD(2022) 24 final}

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.

1. WPROWADZENIE

W oparciu o analizę zawartą w 8. sprawozdaniu na temat spójności w niniejszym komunikacie przedstawiono główne zmiany, jakie zaszły w dysproporcjach terytorialnych w ciągu ostatnich dziesięciu lat, oraz wpływ polityki na te dysproporcje. Podkreślono w nim potencjał transformacji ekologicznej i cyfrowej jako nowych sił napędowych wzrostu gospodarczego UE, ale stwierdzono, że bez odpowiednich środków z zakresu polityki mogą pojawić się nowe dysproporcje gospodarcze, społeczne i terytorialne. Ponadto w komunikacie rozpoczęto debatę nad tym, w jaki sposób powinna się rozwijać polityka spójności, aby sprostać tym wyzwaniom, a w szczególności w jaki sposób zagwarantować, że podejście ukierunkowane na konkretny obszar, wielopoziomowe i oparte na partnerstwie będzie nadal przyczyniać się do poprawy spójności, przy jednoczesnym wykorzystaniu synergii i włączeniu celów spójności do innych strategii politycznych i instrumentów.

2. SPÓJNOŚĆ W UNII EUROPEJSKIEJ POPRAWIŁA SIĘ, JEDNAK NADAL ISTNIEJĄ DYSPROPORCJE

W sprawozdaniu na temat spójności oceniono długoterminowy rozwój dysproporcji regionalnych, ale krótko omówiono również dramatyczne krótkoterminowe skutki pandemii COVID-19. Pandemia nierównomiernie wpłynęła na regiony UE, odzwierciedlając różne regionalne zdolności w zakresie opieki zdrowotnej, ograniczenia i struktury gospodarcze. Pandemia COVID-19 zwiększyła już śmiertelność w UE o 13 % (rozdział 1¹), ale jak dotąd jej wpływ jest większy w regionach słabiej rozwiniętych, gdzie śmiertelność wzrosła o 17 %². Pandemia doprowadziła do największej recesji od 1945 r., dotykając zwłaszcza sektory zależne od kontaktów międzyludzkich, takie jak turystyka, i drastycznie zmieniając nasze miejsca pracy, szkoły i interakcje społeczne, podczas gdy ograniczenia związane z podróżą miały nieproporcjonalnie duży wpływ na obszary przygraniczne.

¹ Rozdziały, o których mowa w niniejszym komunikacie, znajdują się w towarzyszącym mu dokumencie roboczym służb Komisji.

² W regionach słabiej rozwiniętych poziom PKB wynosi mniej niż 75 % średniej UE, w regionach w okresie przejściowym między 75 % a 100 %, a w regionach lepiej rozwiniętych ponad 100 %.

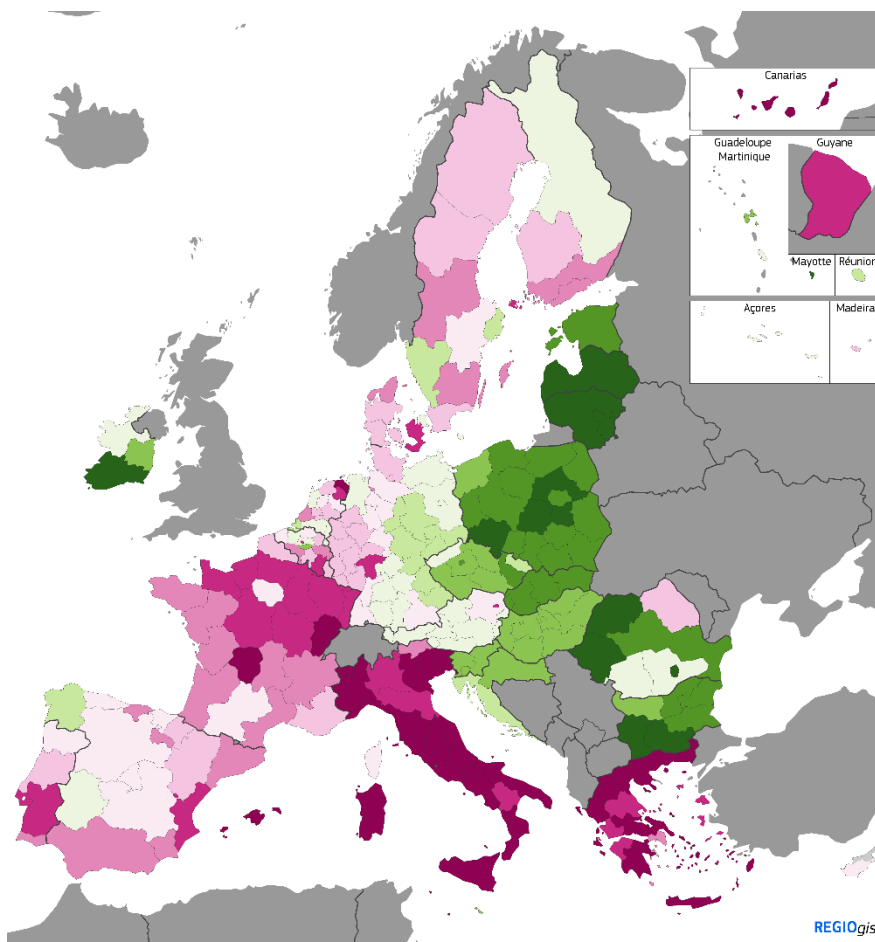
Konwergencja była napędzana przez wysoki wzrost w regionach słabiej rozwiniętych, ale ich przewaga w postaci niskich kosztów i zwroty z inwestycji w infrastrukturę mogą z czasem ulec zmniejszeniu.

Od 2001 r. słabiej rozwinięte wschodnie regiony UE nadrabiają zaległości w stosunku do pozostałych regionów UE, co prowadzi do znacznego zmniejszenia różnicy w PKB na mieszkańca (mapa 1). Na wysokie stopy wzrostu miały wpływ zmiany strukturalne, w szczególności przesunięcie zatrudnienia z rolnictwa do sektorów o wyższej wartości dodanej. Niektóre z tych regionów polegały na inwestycjach w infrastrukturę i niskich kosztach w celu promowania wzrostu. Zwrot z inwestycji w infrastrukturę będzie jednak malał, a przewaga w postaci niskich kosztów będzie się kurczyć, jeśli płace realne będą rosły szybciej niż wydajność, zwłaszcza w sektorach towarów i usług zbywalnych. Aby uniknąć pułapki ograniczenia rozwoju w przyszłości, regiony słabiej rozwinięte będą musiały przeprowadzić reformy w dziedzinie kształcenia i szkolenia, zwiększyć inwestycje w badania naukowe i innowacje oraz poprawić jakość swoich instytucji.

Kilka regionów o średnim dochodzie i słabiej rozwiniętych, zwłaszcza w południowej części UE, doświadczyło stagnacji gospodarczej lub pogorszenia sytuacji gospodarczej (mapa 1), co sugeruje, że znalazły się one w pułapce ograniczenia rozwoju³ (mapa 2). Wiele z nich ucierpiało wskutek kryzysu gospodarczego i finansowego w 2008 r. i od tego czasu z trudem odbudowują swoją pozycję. Długoterminowy wzrost będzie wymagał reform sektora publicznego, wysoko wykwalifikowanej siły roboczej i większej zdolności do innowacji.

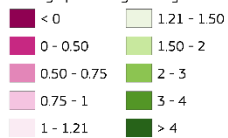
³ Uznaje się, że region znalazł się w pułapce, jeśli jego wzrost uległ spowolnieniu i jest niższy niż wzrost w UE lub na szczeblu krajowym. Na mapie 2 zaznaczono regiony, które w latach 2000–2019 najczęściej wpadały w pułapkę ograniczenia rozwoju. Regiony zaznaczone na szaro w większości ominęły taką pułapkę.

Mapa 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year

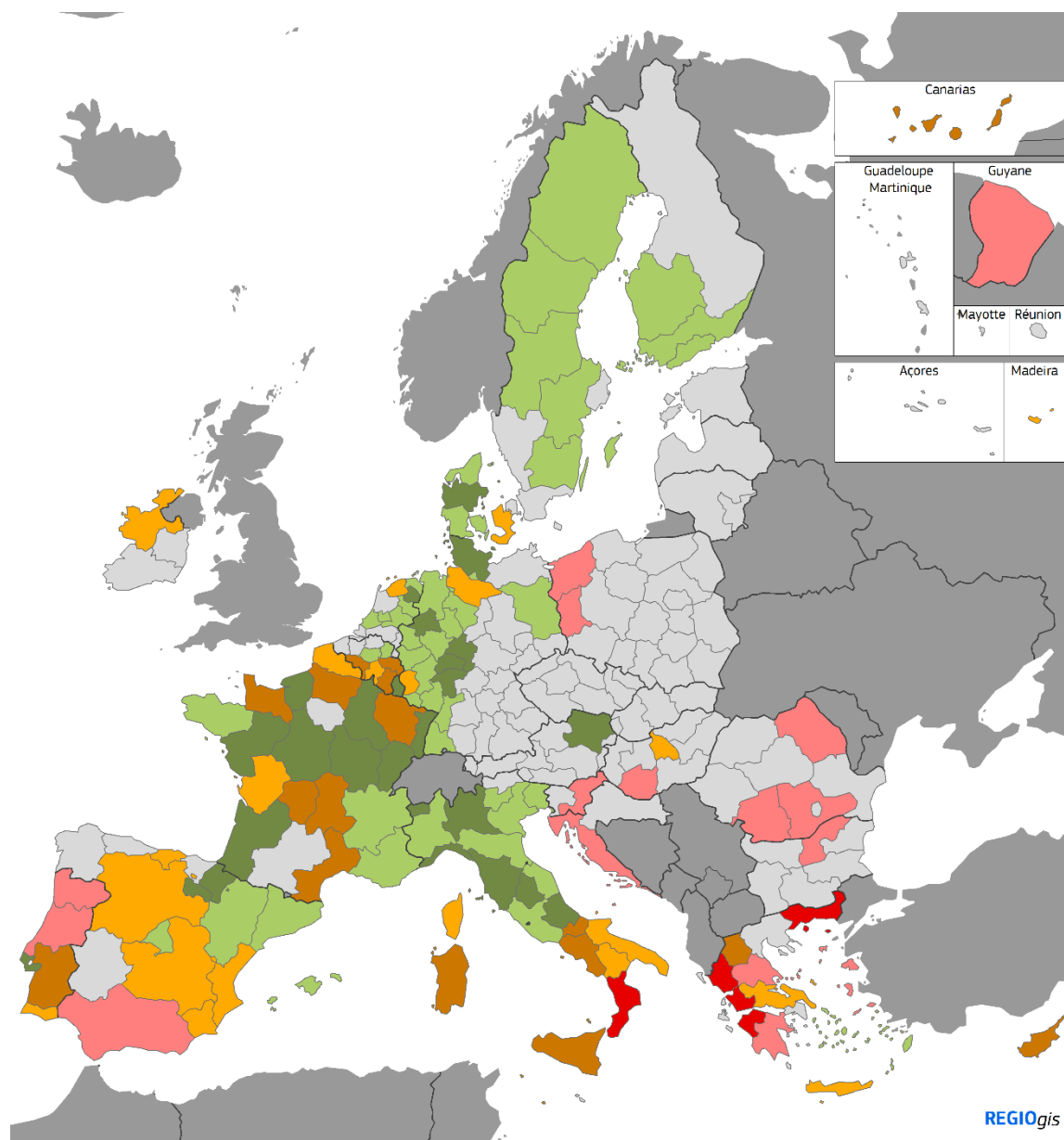


EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 2



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years

< 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Stołeczne regiony metropolitalne osiągnęły lepsze wyniki niż inne regiony. W latach 2001–2019 realny PKB na mieszkańca w regionach metropolitalnych (metropoliach) rósł szybciej niż w innych regionach UE (rozdział 2). W południowej i wschodniej UE zarówno regiony stołeczne, jak i inne regiony metropolitalne odnotowały wyższy wzrost PKB i zatrudnienia na mieszkańca, co doprowadziło do rosnącej koncentracji

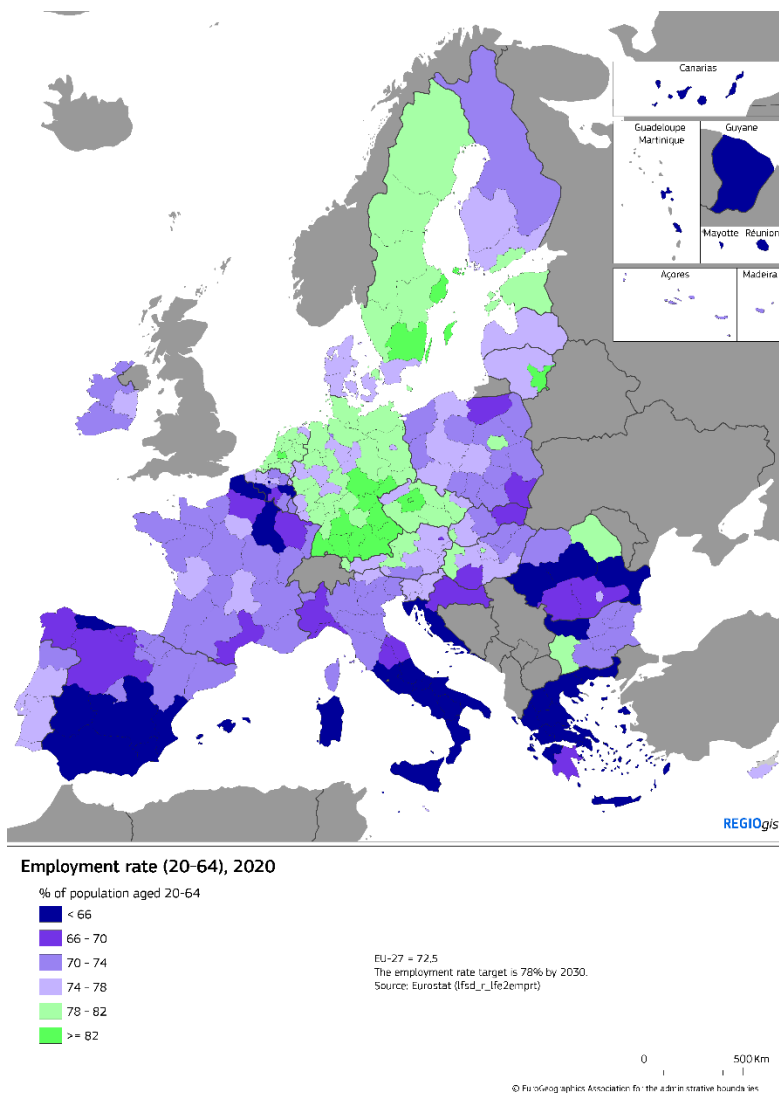
działalności gospodarczej i rosnącego zatrudnienia w tych regionach. Natomiast w północno-zachodniej UE regiony metropolitalne i inne regiony rozwijały się w podobnym tempie, a jedynie regiony stołeczne rosły nieco szybciej.

Poczyniono znaczące postępy w zakresie poprawy zatrudnienia i włączenia społecznego⁴, ale nadal istnieją istotne wyzwania strukturalne.

Zatrudnienie rośnie, ale dysproporcje regionalne są większe niż przed 2008 r. (rozdział 5). Kryzys gospodarczy w 2008 r. doprowadził do znacznego wzrostu dysproporcji regionalnych zarówno pod względem wskaźnika zatrudnienia, jak i stopy bezrobocia. Na poziomie UE wskaźnik zatrudnienia w pełni podniósł się po kryzysie i osiągnął najwyższą wartość w 2019 r., tj. 73 % osób zatrudnionych w wieku od 20 do 64 lat. Dysproporcje regionalne zmniejszyły się od 2008 r., ale nadal są większe niż przed kryzysem gospodarczym. Wskaźniki zatrudnienia w regionach słabiej rozwiniętych pozostają znacznie niższe niż w regionach lepiej rozwiniętych (mapa 3).

⁴ Zob. wymiar regionalny tablicy wskaźników społecznych <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

Mapa 3

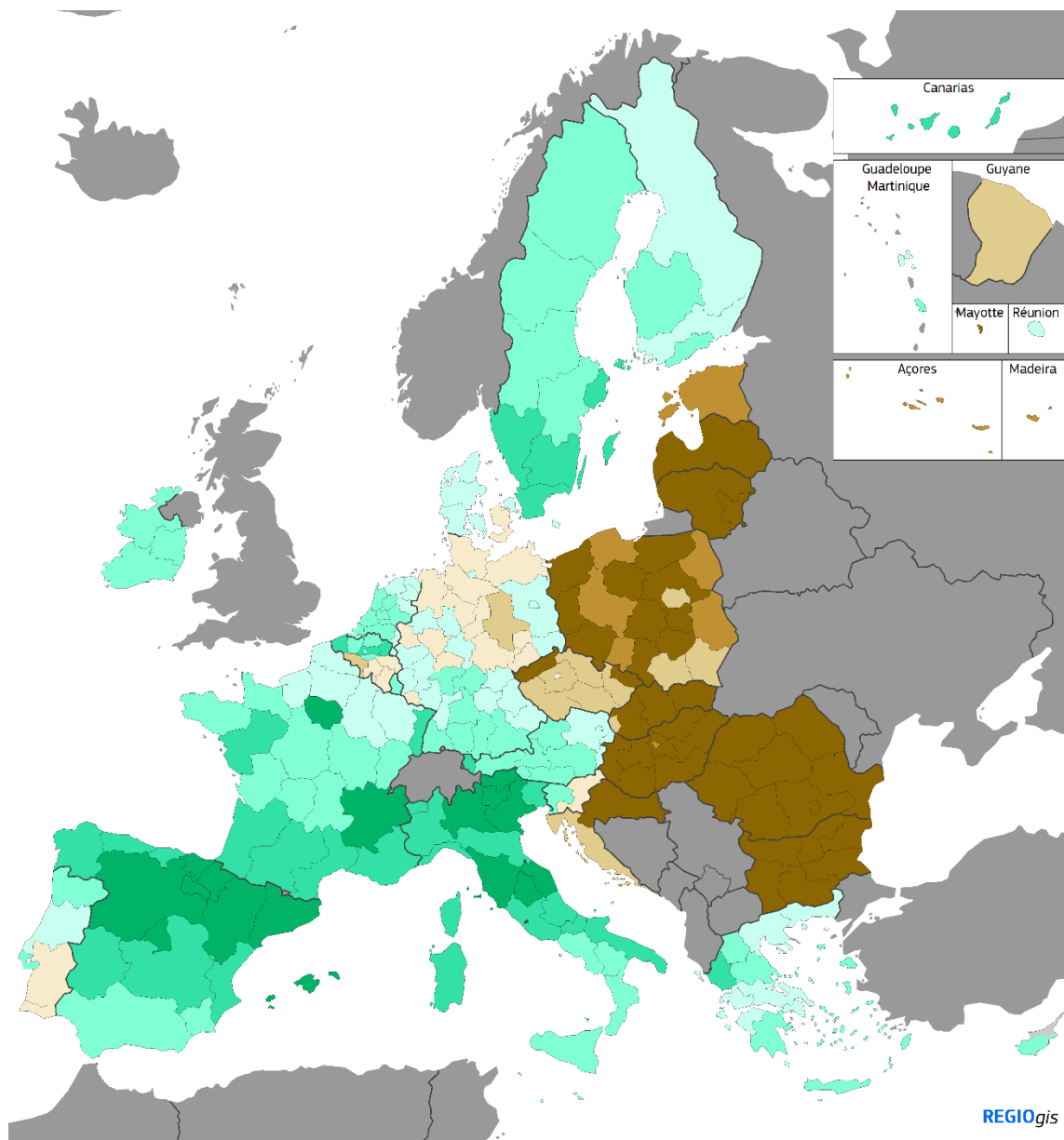


Zmniejszenie dysproporcji regionalnych w zatrudnieniu wymaga większego wzrostu zatrudnienia i zmniejszenia różnic w traktowaniu kobiet i mężczyzn. W regionach słabiej rozwiniętych luka w zatrudnieniu między kobietami a mężczyznami jest prawie dwukrotnie większa niż w regionach lepiej rozwiniętych (17 p.p. w porównaniu z 9 p.p.). Ogólnie rzecz biorąc, kobiety w regionach słabiej rozwiniętych są bardziej narażone na znalezienie się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z mężczyznami w tym samym regionie i rzadziej uzyskują wysoki poziom osiągnięć w porównaniu z kobietami w innych regionach.

Liczba osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym spadła o 17 mln w latach 2012–2019, głównie ze względu na spadek liczby osób doświadczających pogłębionej deprivacji materialnej we wschodnich państwach członkowskich. Osiągnięcie celu UE na 2030 r., jakim jest zmniejszenie liczby osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym o co najmniej 15 mln, wymaga utrzymania obecnego tempa ograniczania ubóstwa w ciągu następnej dekady. Pandemia spowodowała jednak wzrost liczby osób zagrożonych ubóstwem i wykluczeniem społecznym o 5 mln w 2020 r.

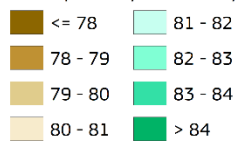
Zmniejszają się dysproporcje zdrowotne. W ciągu ostatniej dekady średnie trwanie życia w regionach słabiej rozwiniętych wzrastało szybciej niż w innych regionach. W wielu regionach wschodnich średnie trwanie życia jest jednak nadal krótkie w porównaniu ze średnią UE (mapa 4). Pandemia spowodowała skrócenie średniego trwania życia w 2020 r. w prawie wszystkich państwach członkowskich, ale prawdopodobnie będzie to zjawisko przejściowe (rozdział 1). Pandemia uwypukliła również regionalne różnice w zdolnościach w zakresie opieki zdrowotnej.

Mapa 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

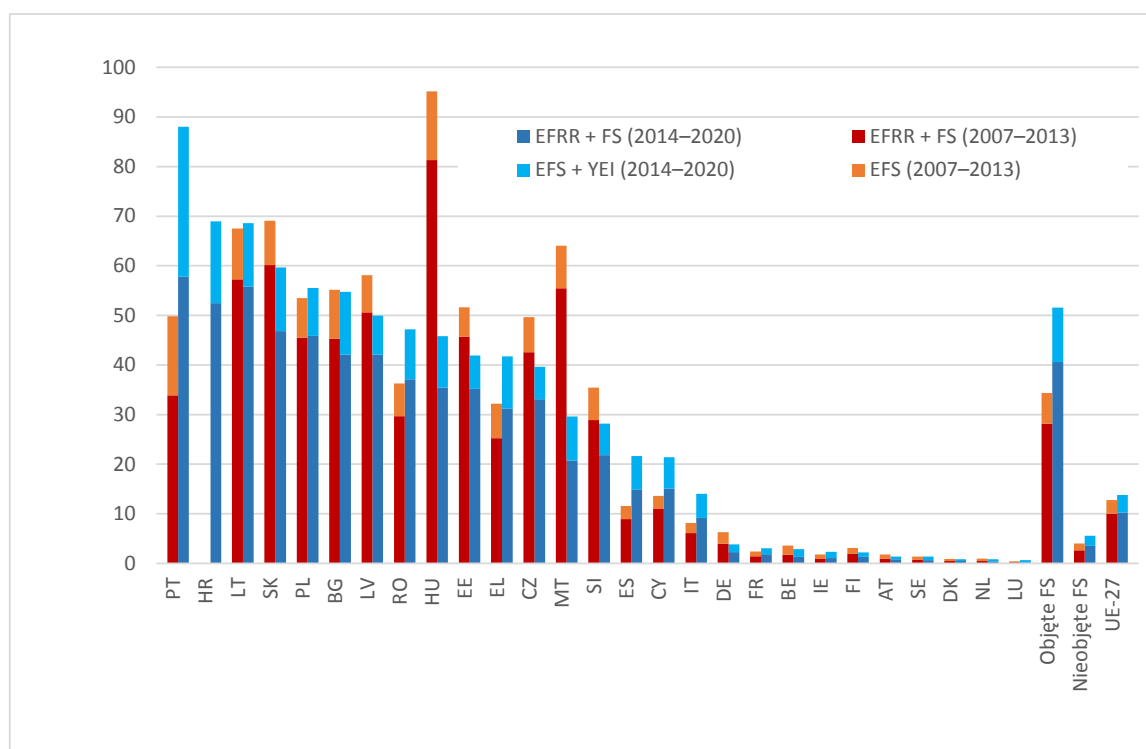
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Polityka spójności przyczyniła się do zmniejszenia dysproporcji.

Z modelu ekonomicznego wynika, że w 2023 r. PKB na mieszkańca będzie o 2,6 % wyższy w regionach słabiej rozwiniętych dzięki wsparciu z polityki spójności w latach 2014–2020. Model ten pokazuje również, że różnica między PKB na mieszkańca w regionach reprezentujących górny i dolny decyl zmniejszy się o 3,5 % (rozdział 9).

Po zmniejszeniu się krajowych inwestycji publicznych w wyniku kryzysu gospodarczego i finansowego polityka spójności stała się ważniejszym źródłem inwestycji (rozdział 8). W krajach objętych polityką spójności finansowanie spójności wzrosło z równowartości 34 % do 52 % całkowitych inwestycji publicznych od okresu programowania 2007–2013 do okresu programowania 2014–2020 (rys. 1). Bez polityki spójności spadek inwestycji publicznych byłby w tych krajach jeszcze większy.

Rys. 1: Środki przydzielone w ramach polityki spójności w stosunku do inwestycji publicznych, lata 2007–2013 i 2014–2020



W ramach polityki spójności szybko zareagowano na kryzys związany z COVID-19, uruchamiając dodatkowe środki, kwalifikując wydatki na reagowanie na kryzys i zezwalając na wyższe stopy współfinansowania. Pomogło to państwom członkowskim i regionom zareagować na kryzys. Obecnie jednak polityka spójności powinna powrócić do swojej podstawowej misji, jaką jest zmniejszanie dysproporcji regionalnych i promowanie długoterminowego rozwoju regionalnego.

3. CZYNNIKI NAPĘDZAJĄCE WZROST REGIONALNY ZWYKLE PROWADZĄ DO ZWIĘKSZENIA SPÓJNOŚCI

W ostatnich latach inwestycje w infrastrukturę, umiejętności, innowacje i zarządzanie w dalszym ciągu przyczyniały się do konwergencji. Nadal jednak istnieją różnice, a wiele czynników wzrostu gospodarczego nadal koncentruje się w regionach lepiej rozwiniętych i na obszarach miejskich. Z najnowszych badań wynika, że skuteczność tych inwestycji zależy od odpowiedniego pakietu inwestycji dostosowanych do potrzeb danego regionu oraz od dobrych ram instytucjonalnych i makroekonomicznych.

W okresie programowania 2014–2020 prawie połowa inwestycji w ramach polityki spójności była przeznaczona na wsparcie infrastruktury, głównie ze względu na potrzeby we wschodniej części UE. Przyczyniło się to do zmniejszenia różnicy w wydajności transportu drogowego we wschodniej części UE i do jej **znielowania w południowej części UE** (rozdział 4). Inwestycje te przyczyniły się również do poprawy funkcjonowania kolei w południowej i wschodniej UE. We wschodniej części UE nadal potrzebne są jednak inwestycje, w szczególności w celu wsparcia przejścia na gospodarkę bezemisyjną.

Podstawowy dostęp szerokopasmowy jest niemal powszechny w UE, ale bardzo szybkie łącza są dostępne jedynie dla dwóch na trzech mieszkańców miast i jednego na sześciu mieszkańców obszarów wiejskich (rozdział 4). Same inwestycje w infrastrukturę transportową i informatyczną nie prowadzą automatycznie do wyższych stóp wzrostu. Muszą im towarzyszyć strategie polityczne, które tworzą środowisko sprzyjające rozwojowi przedsiębiorstw i ułatwiają pracownikom dostęp do nowych możliwości zatrudnienia we wszystkich regionach.

Wystarczające inwestycje w ochronę środowiska, czystą energię i świadczenie powiązanych usług mają zasadnicze znaczenie dla zapewnienia długoterminowego zrównoważonego rozwoju, długoterminowej konkurencyjności i jakości życia. **Zanieczyszczenie powietrza i wody zmniejszyło się, ale w wielu regionach słabiej rozwiniętych nadal utrzymuje się na zbyt wysokim poziomie.** Zanieczyszczenie powietrza pyłem drobnym jest wysokie w wielu wschodnich regionach. Szacuje się, że w UE prowadzi ono do 400 000 przedwczesnych zgonów rocznie. Stężenie ozonu jest nadal zbyt wysokie w wielu południowych regionach. W całej UE poprawiła się jakość oczyszczania ścieków, ale w wielu regionach słabiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym nadal potrzebne są większe inwestycje w celu ochrony i poprawy jakości wody (rozdział 3).

Wyposażenie w umiejętności jest nierównomiernie rozłożone i skoncentrowane w regionach lepiej rozwiniętych, a zwłaszcza w regionach stołecznych. Regiony słabiej rozwinięte pozostają daleko w tyle za regionami w okresie przejściowym i regionami lepiej rozwiniętymi pod względem szkolnictwa wyższego, uczenia się przez całe życie i umiejętności cyfrowych. Pomimo poprawy na szczeblu UE różnice między regionami pozostały duże. W sytuacji, gdy wielu pracowników nie posiada wykształcenia średniego, znielowanie różnic w wydajności staje się trudniejsze. Poziom

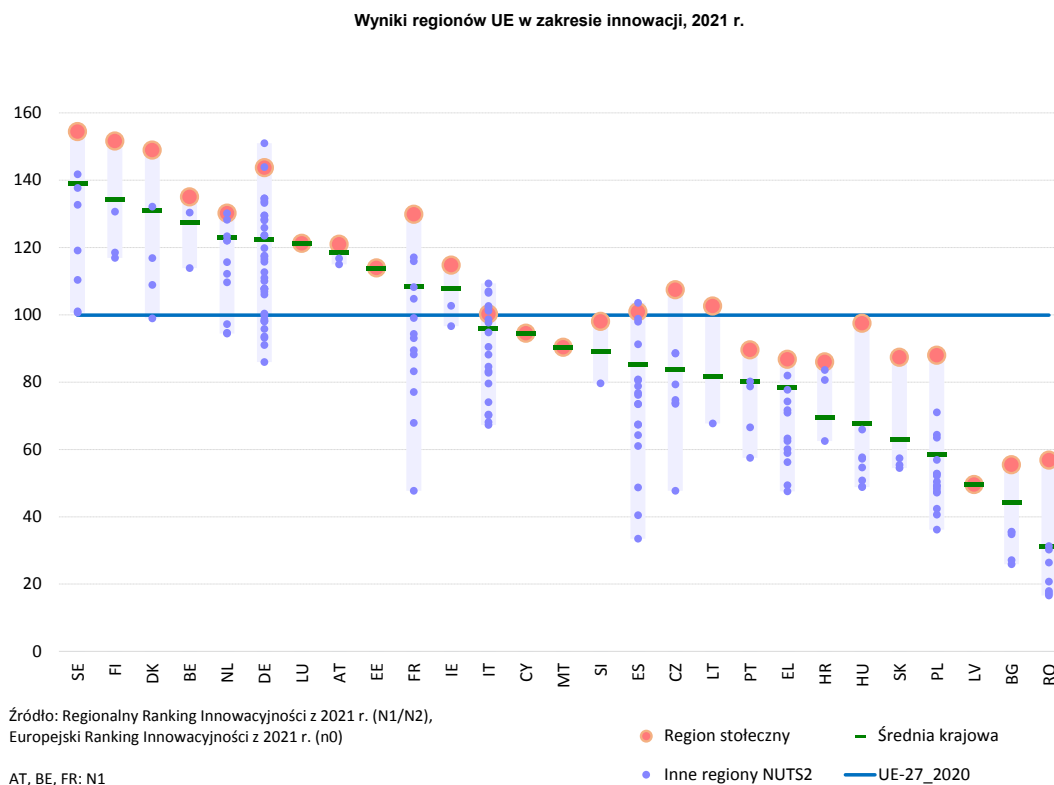
wykształcenia i umiejętności wykazuje również duże zróżnicowanie między miastami a obszarami wiejskimi. Mieszkańcy miast częściej niż mieszkańcy wsi mają wyższe wykształcenie, uczestniczą w szkoleniach i posiadają dobre umiejętności cyfrowe.

Przedsiębiorczość ma kluczowe znaczenie dla wzrostu gospodarczego, ale zwykle koncentruje się w większych miastach. Nowe przedsiębiorstwa są szczególnie ważne dla dywersyfikacji działalności gospodarczej i tworzenia miejsc pracy w regionach o niskim wzroście gospodarczym. W zaleceniu Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE)⁵ podkreślono, w jaki sposób podnoszenie kwalifikacji, przekwalifikowanie i wsparcie przedsiębiorczości mogą promować sprzyjającą włączeniu społecznemu zmianę pracy, przy uwzględnieniu kontekstu regionalnego.

Innowacyjność jest kluczowym czynnikiem warunkującym długoterminowy regionalny wzrost gospodarczy, jednak **regionalna przepaść innowacyjna w Europie pogłębiła się**. Podczas gdy niektóre państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy w nadrobieniu zaległości, wiele regionów, w tym w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich, pozostaje w tyle (rys. 2). Wynika to nie tylko z braku inwestycji w badania naukowe i rozwój, lecz także ze słabości regionalnych ekosystemów innowacji. Lepsze rozpowszechnianie innowacji na szczeblu krajowym i regionalnym może pomóc regionom słabiej rozwiniętym i regionom w okresie przejściowym w nadrobieniu zaległości. Strategie inteligentnej specjalizacji, które wprowadzono w ramach polityki spójności na lata 2014–2020, mogą pomóc w rozwiązaniu problemu tej przepaści, ale trzeba będzie je w większym stopniu ukierunkować na potencjał regionalny.

⁵ Zalecenie Komisji w sprawie skutecznego aktywnego wspierania zatrudnienia w następstwie kryzysu związanego z COVID-19 (EASE) – C(2021) 1372 z 4.3.2021.

Rys. 2: Regionalna przepaść innowacyjna w Europie, 2021 r.

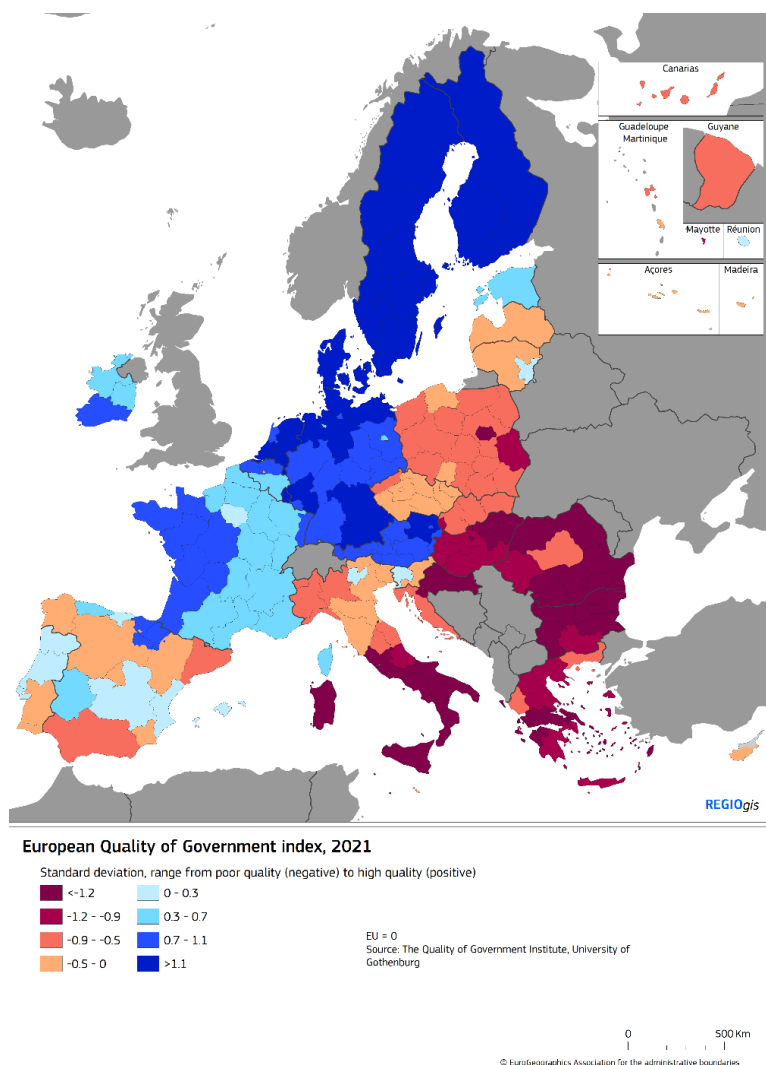


Tę przepaść innowacyjną pogłębia **słaba innowacyjność i ograniczone skutki uboczne w zakresie kapitału ludzkiego wynikające z międzynarodowych powiązań handlowych i łańcuchów wartości** w wielu regionach słabiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym. Pomimo często znacznych bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) i wywozu, wiele regionów nie jest w stanie czerpać z nich korzyści dla lokalnych przedsiębiorstw i pracowników. Słabe wykorzystanie technologii cyfrowych, praktyk zarządzania i technologii przemysłu 4.0 w biznesie i sektorze publicznym oznacza, że wiele regionów nie jest przygotowanych do korzystania z nowych możliwości i jest podatnych na potencjalną repatriację w miarę ewolucji łańcuchów wartości.

Sposób sprawowania rządów w UE przeważnie poprawia się, ale nadal istnieją różnice między państwami członkowskimi i wewnątrz nich (mapa 5⁶) (rozdział 7). Poprawa funkcjonowania instytucji może przyczynić się do bardziej efektywnych inwestycji, wyższego poziomu innowacji i przedsiębiorczości, które mają zasadnicze znaczenie dla długoterminowego wzrostu gospodarczego. Wszystkie państwa członkowskie poprawiły swoje otoczenie biznesowe, ale nadal istnieją znaczne różnice. Skuteczność systemu wymiaru sprawiedliwości również różni się w poszczególnych państwach członkowskich, a w kilku z nich praworządność z czasem uległa pogorszeniu.

⁶ Wskaźnik opiera się na regionalnym badaniu, w ramach którego zmierzono jakość lokalnej policji, edukacji i opieki zdrowotnej oraz korupcję, nepotyzm i dyskryminację w świadczeniu tych usług.

Mapa 5



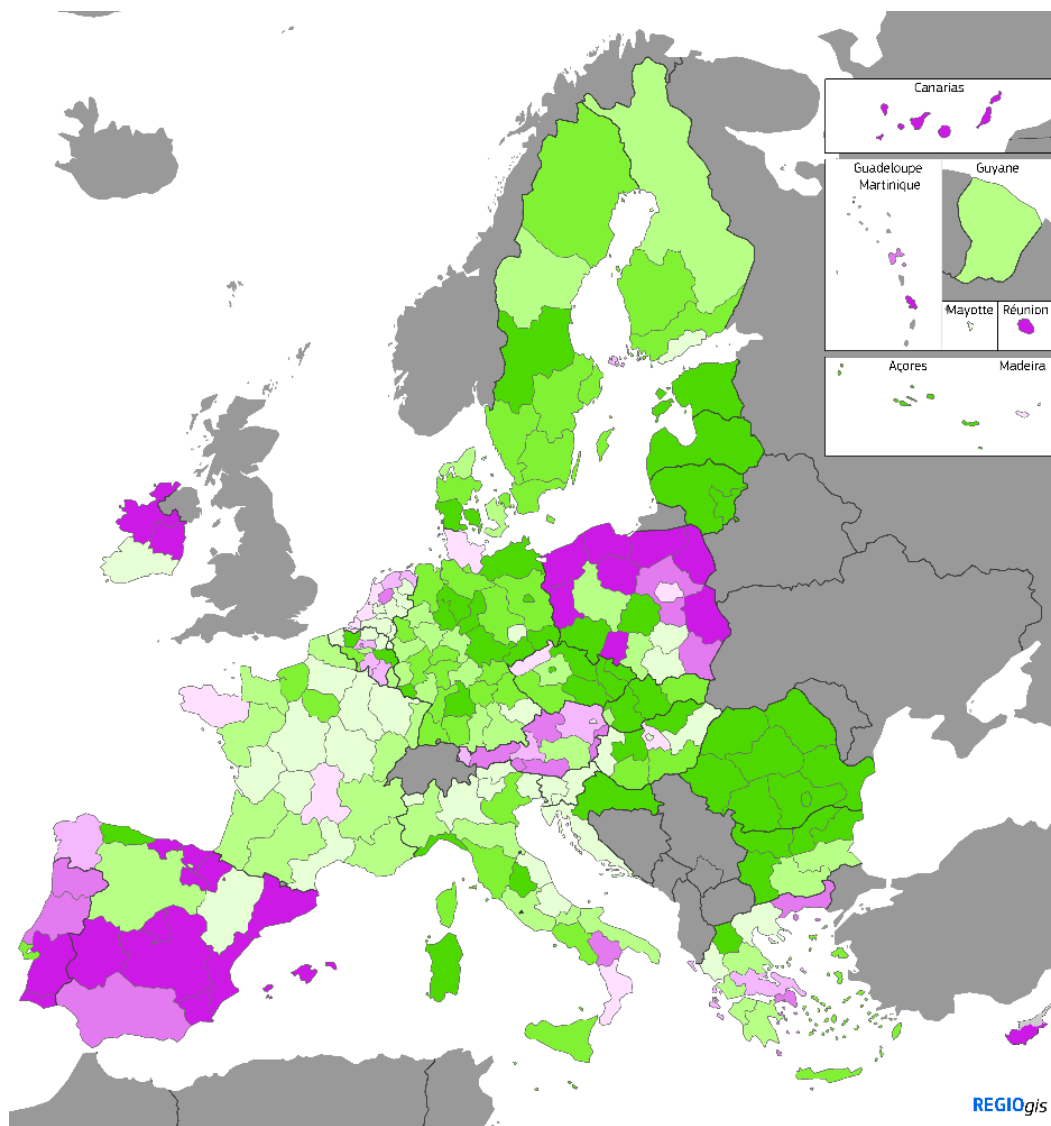
Rola i potencjał samorządów terytorialnych w rozwoju gospodarczym pozostają nierówne, mimo że samorzady te realizują większość inwestycji publicznych, zwłaszcza w związku z transformacją energetyczną i przystosowaniem się do zmiany klimatu (rozdział 8). Strategie polityczne ukierunkowane na konkretny obszar są szczególnie ważne w państwach o znacznych wewnętrznych dysproporcjach gospodarczych. W ciągu ostatnich dziesięcioleci w krajach objętych polityką spójności powoli wzrastała autonomia lokalna i regionalna, jednak nadal pozostaje ona na niższym poziomie niż w pozostałej części UE. Ponieważ zarządzanie programami polityki spójności stanowi wyzwanie dla regionów o niewielkiej autonomii i mniejszym doświadczeniu w realizacji inwestycji publicznych, polityka spójności przyczynia się do wzmocnienia zdolności administracyjnych i realizacji regionalnych strategii rozwoju, w szczególności poprzez instrumenty terytorialne i współpracę w ramach obszarów funkcjonalnych.

4. NOWE MOŻLIWOŚCI ROZWOJU A RYZYKO WYSTĄPIENIA NOWYCH DYSPROPORCJI

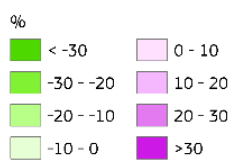
W ciągu najbliższych 30 lat wzrost gospodarczy w UE będzie napędzany przez transformację ekologiczną i cyfrową. Przyniesie ona nowe możliwości, ale będzie wymagać znaczących zmian strukturalnych, które prawdopodobnie doprowadzą do powstania nowych dysproporcji regionalnych. Jeśli przemiany demograficzne zostaną zignorowane, mogą zagrozić zarówno spójności, jak i wzrostowi gospodarczemu. Od sposobu zarządzania tymi przemianami zależeć będzie, czy wszystkie regiony i wszyscy obywatele, niezależnie od miejsca zamieszkania, będą mogli z nich skorzystać. Bez jasnej terytorialnej wizji zarządzania tymi procesami i ambitnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych coraz większa liczba osób może mieć poczucie, że ich głos nie jest słyszany, a wpływ na ich społeczności nie jest brany pod uwagę, co może podsycać niezadowolenie z demokracji. Aby przygotować Europę do stawienia czoła tym wyzwaniom, konieczne jest promowanie zmiany pracy na pracę w sektorze ekologicznym i cyfrowym oraz niwelowanie związanych z tym niedoborów wykwalifikowanej siły roboczej, zgodnie z propozycją zawartą w zaleceniu EASE.

Transformacja ekologiczna, a zwłaszcza cele gospodarki neutralnej pod względem emisji dwutlenku węgla i gospodarki o obiegu zamkniętym, zmieniają naszą gospodarkę. Transformacja ekologiczna spowoduje wzrost zatrudnienia w sektorach takich jak energia odnawialna, recykling, projektowanie, renowacja i usługi ekosystemowe, ale może mieć negatywny wpływ na sektory, które muszą ograniczyć swoje emisje, oraz na regiony, w których sektory te są zlokalizowane (mapa 6 i 7). Kapitał naturalny w regionach wiejskich może zwiększyć liczbę miejsc pracy w sektorach zarządzania usługami ekosystemowymi i energią odnawialną. Społeczne skutki realizacji celu UE, jakim jest osiągnięcie neutralności klimatycznej do 2050 r., będą się zatem różnić w poszczególnych regionach i mogą być większe w regionach o wysokim wskaźniku ubóstwa. Będzie to wymagało wsparcia ze strony instrumentów politycznych, takich jak Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji.

Mapa 6



Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018

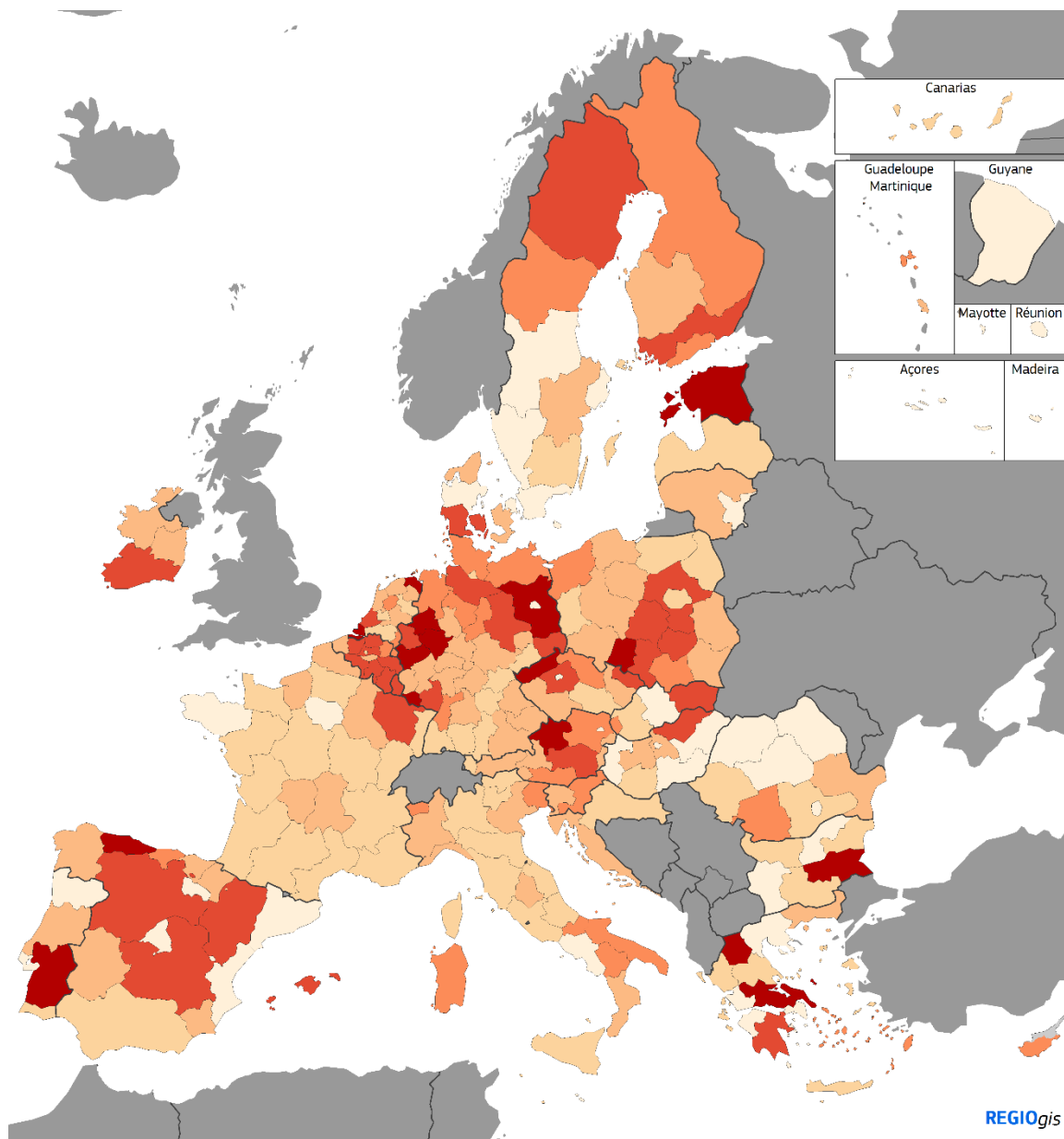


Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

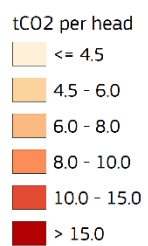
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Mapa 7



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Transformacja cyfrowa postępuje w Europie w różnym tempie. Jej realizacja będzie wymagała rozszerzenia dostępu do bardzo szybkiego internetu, upowszechnienia umiejętności cyfrowych oraz inwestycji w sprzęt informatyczny. Będzie to korzystne dla obszarów wiejskich, ponieważ ich łącza internetowe są zazwyczaj wolne, a umiejętności cyfrowe mieszkańców tych regionów – poniżej średniej. Szybszy dostęp do internetu umożliwi większej liczbie osób pracę w domu, poprawi dostęp do usług online, w tym szkoleń, opieki zdrowotnej i handlu elektronicznego, a także może zachęcić do przeniesienia większej liczby usług poza duże ośrodki miejskie. Mniej rozwinięte państwa członkowskie odniosą większe korzyści z tej transformacji, ponieważ ich przedsiębiorstwa pozostają w tyle pod względem wykorzystania technologii cyfrowych, handlu elektronicznego i praktyk e-biznesu.

Zmiany demograficzne, zwłaszcza starzenie się społeczeństwa, będą miały wpływ na wszystkie regiony, ale w pierwszej kolejności na regiony wiejskie. Przewiduje się, że w ciągu najbliższej dekady liczba ludności w wieku 65 lat i więcej wzrośnie o ponad 25 % w jednym na pięć regionów. Liczba ludności w wieku produkcyjnym zmniejszy się o ponad 10 % w jednym na cztery regiony. Natomiast liczba ludności poniżej 20. roku życia zmniejszy się o ponad 10 % w jednym na trzy regiony. Ogólnie rzecz biorąc, przewiduje się, że w latach 2020–2040 udział ludności mieszkającej w kurczącym się regionie wzrośnie z 34 % do 51 % (rozdział 6). Szczególnie dotknięte są regiony wiejskie, które już teraz odnotowują spadek zaludnienia (rys. 3). Tendencje te mogą wpłynąć na potencjał wzrostu gospodarczego, rozwój umiejętności i dostęp do usług.

Rys. 3: Przyrost naturalny, saldo migracji i całkowity przyrost ludności według regionalnej typologii miejsko-wiejskiej i rodzaju regionu metropolitalnego w latach 2010-2019

Średni roczny przyrost na 1 000 mieszkańców	Przyrost naturalny	Saldo migracji	Całkowity przyrost ludności		Średni roczny przyrost na 1 000 mieszkańców	Przyrost naturalny	Saldo migracji	Całkowity przyrost ludności
Północny zachód					Północny zachód			
Miejski	2,5	4,1	6,6		stołeczny region metropolitalny	5,1	3,3	8,4
Pośredni	0,1	3,8	3,9		inny region metropolitalny	0,5	4,5	5,0
Wiejski	-1,3	2,5	1,2		region niemetropolitalny	-0,8	2,7	1,8
Południe					Południe			
Miejski	0,0	2,5	2,6		stołeczny region metropolitalny	1,0	2,7	3,7
Pośredni	-1,7	1,9	0,2		inny region metropolitalny	-0,5	2,5	2,0
Wiejski	-4,7	1,0	-3,7		region niemetropolitalny	-2,5	1,5	-1,0
Wschód					Wschód			
Miejski	-0,5	2,7	2,2		stołeczny region metropolitalny	-0,3	4,7	4,5
Pośredni	-1,9	-0,4	-2,3		inny region metropolitalny	-1,0	0,2	-0,7
Wiejski	-1,9	-2,3	-4,2		region niemetropolitalny	-2,4	-2,3	-4,7
UE					UE			
Miejski	1,2	3,3	4,5		stołeczny region metropolitalny	2,7	3,5	6,2
Pośredni	-0,9	2,1	1,2		inny region metropolitalny	0,0	3,2	3,2
Wiejski	-2,0	0,4	-1,6		region niemetropolitalny	-1,8	0,8	-1,0

W ostatnich latach w niektórych miejscach w Europie odnotowano spowolnienie lub spadek możliwości gospodarczych, mobilności społecznej i jakości życia. Taki długotrwały spadek gospodarczy przyczynił się do wzrostu niezadowolenia wśród obywateli. Badanie Eurobarometr pokazuje, że mieszkańcy wsi częściej uważają, że ich głos się nie liczy i nie ufają UE. Obywatele mają jednak większe zaufanie do władz regionalnych i lokalnych niż do władz na szczeblu krajowym czy unijnym. Aby rozwiązać te obawy, transformacja ekologiczna i cyfrowa powinna być sprawiedliwa i uczciwa, zarządzana w sposób sprzyjający włączeniu społecznemu i rozwijana w partnerstwie z władzami regionalnymi i lokalnymi.

5. WYZWANIA W ZAKRESIE POLITYKI SPÓJNOŚCI

W sprawozdaniu dotyczącym prognozy strategicznej⁷ jako główne tendencje wskazano klimat i inne wyzwania środowiskowe, hiperłączość i transformacje technologiczne, presję na demokrację, zmiany w porządku globalnym i demografię. W ciągu ostatnich dwóch dekad polityka spójności przyczyniła się do zmniejszenia nierówności ekonomicznych, społecznych i terytorialnych. Główne przemiany ekologiczne, cyfrowe i demograficzne mogą spowodować nowe dysproporcje, zwiększyć wymagania wobec władz krajowych i lokalnych, podsyć niezadowolenie społeczne i wyrzucić presję na nasze demokracje. Wyzwania te będą miały również wpływ na inne kraje rozwinięte.

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

Wymiana informacji na temat strategii politycznych z innymi zainteresowanymi krajami mogłaby dodatkowo wzbogacić naszą debatę polityczną.

W jaki sposób polityka spójności, wraz z innymi strategiami politycznymi UE, może sprostać tym nowym wyzwaniom? Obywatele Europy muszą mieć ufność co do swojej przyszłości, niezależnie od tego, gdzie mieszkają. Polityka spójności może dać pewność Europejczykom na trzy sposoby: po pierwsze, oferując im pozytywne perspektywy gospodarcze dla ich regionu; po drugie, odpowiadając na ich obawy dotyczące jakości życia, możliwości zatrudnienia i włączenia społecznego oraz po trzecie, zapewniając sprawiedliwy podział kosztów i korzyści wynikających z podejmowania nowych wyzwań. Można tego dokonać poprzez określenie najlepszych odpowiedzi na te nowe czynniki powodujące dysproporcje, wzmocnienie roli regionów oraz uwzględnienie terytorialnego wpływu polityk horyzontalnych UE. Zgodnie z celem polegającym na zwiększeniu konwergencji społecznej Europejskiego filaru praw socjalnych należy rozpocząć szeroko zakrojoną debatę polityczną w tych dziedzinach, aby przyczynić się do rozwoju polityki po 2027 r.

Przeciwdziałanie nowym czynnikom powodującym dysproporcje poprzez:

- **zapewnienie sprawiedliwej transformacji.** Przejście na gospodarkę neutralną dla klimatu, gospodarkę o obiegu zamkniętym, ochrona naszego środowiska, odbudowa zasobów przyrodniczych i ograniczenie zanieczyszczeń przyniosą wiele korzyści, ale związane z tym koszty powinny być sprawiedliwie rozdzielone. Mechanizm sprawiedliwej transformacji można by rozszerzyć, aby uwzględnić społeczne koszty łagodzenia zmiany klimatu i przystosowania się do niej oraz koszty pozostałych wyzwań środowiskowych, w tym poprzez lepsze przewidywanie zmian strukturalnych, walkę z ubóstwem, inwestowanie w umiejętności oraz ścisłą współpracę z partnerami społecznymi i podmiotami społeczeństwa obywatelskiego na wszystkich szczeblach terytorialnych;
- **zwiększenie odporności i zdolności reagowania na wstrząsy asymetryczne.** Pandemia uwydatniła, że polityka spójności musi być zdolna do reagowania na nieoczekiwane wstrząsy, w szczególności związane z globalizacją i zmianami technologicznymi. Regiony silnie uzależnione od kilku wąskich sektorów towarów i usług zbywalnych są szczególnie narażone. Dywersyfikacja działalności gospodarczej, w szczególności w związku z transformacją cyfrową, w połączeniu ze strategiami politycznymi ukierunkowanymi na konkretny obszar, takimi jak strategie inteligentnej specjalizacji, może pomóc regionom stać się bardziej produktywnymi i mniej podatnymi na wstrząsy;
- **pomaganie regionom w reagowaniu na zmiany demograficzne.** Przedsiębiorstwa będą musiały dostosować się do malejącej liczebności siły roboczej, zatrudniając więcej osób z grup o niższych wskaźnikach zatrudnienia, takich jak młodzież, kobiety i migranci spoza UE, oraz zwiększając inwestycje w innowacje, technologie ułatwiające pracę i zwiększając liczebność siły roboczej, a także w kształcenie dorosłych, w szczególności pracowników starszych i o niskich umiejętnościach, co

pomogłoby w osiągnięciu celów określonych podczas Szczytu Społecznego w Porto⁸. Szkoły podstawowe i średnie będą musiały dostosować się do mniejszej liczby uczniów, a inne systemy usług publicznych i opieka zdrowotna będą musiały obsługiwać rosnącą liczbę starszych mieszkańców;

- **przeciwdziałanie presji na demokrację i jej wartości.** Instrumenty terytorialne służące zaangażowaniu podmiotów lokalnych w miastach, miasteczkach, obszarach wiejskich, obszarach przybrzeżnych i na wyspach oraz zasada partnerstwa w polityce spójności mogą pomóc w rozwiązaniu problemu presji na demokrację poprzez zwiększenie poczucia odpowiedzialności za europejskie strategie polityczne. W ramach współpracy terytorialnej tworzone są nowe wspólnoty wspólnych interesów i wspiera się widoczne dostarczanie dóbr publicznych na różnych poziomach terytorialnych.

Wzmocnienie roli regionów w budowaniu przyszłości Europy poprzez:

- **stworzenie nowych perspektyw gospodarczych dla regionów słabiej rozwiniętych i peryferyjnych.** Regiony słabiej rozwinięte i peryferyjne mogą potrzebować nowego paradygmatu rozwoju. Powinien on uwzględniać pojawiające się możliwości, powiązania międzynarodowe, terytorialny rozkład szczególnych potrzeb i nakładów oraz dostarczanie dóbr publicznych, takich jak zasoby strategiczne, różnorodność biologiczna, odnawialne źródła energii i infrastruktura publiczna;
- **wprowadzanie innowacji we wszystkich regionach.** Rozwiązanie problemu słabości w rozpowszechnianiu i przyjmowaniu nowych pomysłów i technologii oraz zachęcanie do szeroko zakrojonej innowacji sprawi, że wszystkie regiony będą mogły czerpać korzyści z gospodarki w coraz większym stopniu opartej na wiedzy;
- **wzmocnienie współpracy transgranicznej i międzyregionalnej.** Pandemia uwypukliła trudności związane z koniecznością przekraczania granic państwowych w celu wykonywania pracy, kształcenia się, uzyskania opieki zdrowotnej i innych usług. Wydajność transportu drogowego i kolejowego jest niższa w regionach przygranicznych. Rozwiązanie tych problemów wymaga lepszego zarządzania funkcjonalnymi obszarami przygranicznymi, lepszej koordynacji usług, infrastruktury i inwestycji oraz wymiany doświadczeń wspieranej przez badania ogólnoeuropejskie;
- **wzmacnianie powiązań między miastem a wsią oraz roli mniejszych miast i miasteczek we wspieraniu obszarów wiejskich.** Duże miasta i ich regiony metropolitalne często napędzają rozwój gospodarczy. Niektóre mniejsze miasta, miasteczka i wsie zapewniają dostęp do szerokiej gamy usług publicznych i prywatnych. Ich rola jako ośrodków regionalnych oznacza, że stanowią one punkt

⁸ W tym celu, aby każdego roku co najmniej 60% dorosłych uczestniczyło w szkoleniu. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

odniesienia dla szerszego regionu. Wzmocnienie ich roli mogłoby pobudzić rozwój gospodarczy i poprawić jakość życia. Podczas gdy obszary miejskie zmagają się z odrębnymi wyzwaniem, dalsze wzmocnianie powiązań w ramach obszarów funkcjonalnych mogłoby przynieść korzyści zarówno mieszkańcom miast, jak i wsi. Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich⁹ zapewnia ramy dla podjęcia wyzwań, przed którymi stoją obszary wiejskie;

- **wychodzenie naprzeciw potrzebom miejsc, które pozostały w tyle.** Niektóre regiony borykają się ze spuścizną zmian strukturalnych, które doprowadziły do zmniejszenia tradycyjnych źródeł zatrudnienia, niedopasowania umiejętności i degradacji środowiska, tworząc pułapki ograniczenia rozwoju. Obszary takie są często położone w krajach lub regionach o średnim dochodzie. Wymagają one ukierunkowanej polityki mającej na celu włączenie tych społeczności do szerszej gospodarki regionalnej i krajowej, zgodnie z zasadami Europejskiego filaru praw socjalnych.

Opracowanie narzędzi służących osiągnięciu spójności do 2050 r. poprzez:

- **zwiększenie skuteczności strategii politycznych ukierunkowanych na konkretny obszar.** Coraz częściej dostrzega się potrzebę uzupełnienia ogólnokrajowych strukturalnych strategii politycznych strategiami ukierunkowanymi na konkretny obszar. Inteligentna specjalizacja pokazuje, w jaki sposób wykorzystać lokalne atuty w celu zwiększenia konkurencyjności i wzmocnienia ekosystemu innowacji. Ukierunkowane na konkretny obszar terytorialne plany sprawiedliwej transformacji kierują europejskie wsparcie do przedsiębiorstw, pracowników i społeczności najbardziej dotkniętych zmianami strukturalnymi spowodowanymi zmianą klimatu. Podejście to należy wzmocnić w odniesieniu do innych kluczowych celów politycznych w ramach polityki spójności, w szczególności w zakresie transformacji ekologicznej i cyfrowej. Ponadto należy w pełni wykorzystać podejście oparte na zintegrowanym rozwoju terytorialnym oraz specjalny cel polityczny „Europa bliżej obywateli”;
- **dalsze usprawnianie realizacji polityki spójności w odniesieniu do beneficjentów.** W oparciu o uproszczenia i elastyczność wprowadzone już w okresie programowania 2021–2027, zarówno w ramach polityki spójności, jak i innych odpowiednich funduszy związanych z inwestycjami, należy zbadać dodatkowe, przyjazne dla beneficjentów usprawnienia w realizacji polityki. Jednocześnie należy wzmocnić kluczowe założenia realizacji ukierunkowanej na konkretny obszar i partycypacyjnej, takie jak wielopoziomowe sprawowanie rządów i zasada partnerstwa;
- **wzmocnienie roli polityki spójności w uwalnianiu publicznych i prywatnych inwestycji w zakresie ekologicznych, cyfrowych i demograficznych przemian.**

⁹ COM(2021) 345 final z 30.6.2021.

Polityka spójności może odegrać większą rolę w zachęcaniu do inwestycji na poziomie regionalnym, miejskim i lokalnym, wykorzystując zasoby sektora prywatnego i wspierając niezbędne dostosowania instytucjonalne. Oznacza to dopilnowanie, aby podmioty publiczne i prywatne na odpowiednim szczeblu posiadały niezbędną zdolność do utrzymania takich inwestycji dzięki dochodom podatkowym, opłatom za korzystanie z infrastruktury, opłatom i innym źródłom dochodów w perspektywie długoterminowej. Działania takie powinny być powiązane ze wsparciem ze strony Komisji w celu wzmocnienia warunków ramowych dla zrównoważonego finansowania;

- **zwiększanie inwestycji w ludzi przez całe ich życie.** Aby Europa stała się w przyszłości konkurencyjna i spójna, konieczne będą większe i lepsze inwestycje w kształcenie i szkolenie ludzi, w tym w ich umiejętności, kreatywność i potencjał tworzenia przedsiębiorstw i innowacji. Będzie to niezbędne, by z powodzeniem przejść czekające nas transformacje technologiczne, ekologiczne i cyfrowe. Aby wzmocnić spójność społeczną i odpowiedzieć na potrzeby grup pozostających w tyle, Europa musi inwestować w ukierunkowane środki aktywizacji i włączenia społecznego, jednocześnie nadal wspierając reformy polityczne mające na celu rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu;
- **wzmocnienie komplementarności w ramach innych strategii politycznych UE.** Obecne podejście do synergii w ramach budżetu UE, które koncentruje się na wkładach i przepływach finansowych, musi być bardziej skoncentrowane na rzeczywistej komplementarności polityk. Na szczeblu regionalnym należy zwrócić szczególną uwagę na nowe obszary polityki – takie jak strategiczne współzależności, społeczna polityka klimatyczna, europejskie sojusze przemysłowe – w których polityka spójności może mieć szczególne znaczenie. Oceny oddziaływania terytorialnego i weryfikacje wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich powinny zostać wzmocnione, aby w większym stopniu uwzględniane były potrzeby i specyfika różnych terytoriów UE. Należy dalej rozwijać zasadę „nie szkodzić spójności”, co oznacza, że żadne działanie nie powinno utrudniać procesu konwergencji ani przyczyniać się do powstawania dysproporcji regionalnych, oraz włączyć ją do procesu kształtowania polityki;
- w ramach unijnego Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności państwa członkowskie otrzymają do 724 mld EUR. Z tych środków 37 % zostanie przeznaczony na działania w dziedzinie klimatu, a 20 % na transformację cyfrową. Kluczowym wyzwaniem będzie zapewnienie, aby środki te w skoordynowany sposób **przyczyniły się do spójności.**

Forum Spójności w 2022 r. zainicjuje debatę wśród zainteresowanych stron na temat wniosków, jakie należy wyciągnąć z niedawnego kryzysu, oraz na temat przyszłych wyzwań w zakresie polityki spójności, w celu zapewnienia, aby żadne terytorium nie pozostawało w tyle.