



Bruksela, dnia 18.4.2013
COM(2013) 210 final

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

**Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013
dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013**

{SWD(2013) 129 final}

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

Polityka spójności: sprawozdanie strategiczne 2013 dotyczące realizacji programów na lata 2007–2013

1. WPROWADZENIE

W niniejszym sprawozdaniu przedstawia się drugi strategiczny przegląd realizacji programów polityki spójności na lata 2007–2013, które mają się zakończyć w 2015 r. Pierwsze sprawozdanie opublikowano w marcu 2010 r. Niniejsze sprawozdanie stanowi podsumowanie 27 sprawozdań strategicznych przekazanych przez państwa członkowskie pod koniec 2012 r.¹

W ramach polityki spójności przeprowadza się inwestycje mające na celu modernizację gospodarek krajowych i regionalnych poprzez wspieranie innowacji i tworzenia miejsc pracy w MŚP, wspieranie B&R, rynków pracy i kapitału ludzkiego, a także poprzez tworzenie kluczowych infrastruktur sieciowych, ochronę środowiska, zwiększanie poziomu włączenia społecznego oraz budowanie potencjału administracyjnego. Kwestia skutecznego wdrażania polityki spójności stała się jeszcze bardziej istotna w 2008 r. w związku z kryzysem gospodarczym, ponieważ polityka ta przyczynia się do zapewnienia ciągłości inwestycji publicznych w kontekście konsolidacji fiskalnej przeprowadzanej w wielu państwach członkowskich.

Sprawozdania zawierają przegląd wyzwań społeczno-ekonomicznych stojących przed państwami członkowskimi, jak również postępów w realizacji programów finansowanych ze środków UE w okresie historycznych trudności. Tym samym przyczyniają się one do zwiększenia przejrzystości i odpowiedzialności za proces realizacji celów polityki spójności.

W towarzyszącym niniejszemu komunikatowi dokumencie roboczym służb Komisji² wyjaśnia się, w jaki sposób Komisja przeprowadziła ocenę postępów w tym zakresie, oraz przedstawia się 13 zestawień tematycznych skupiających informacje na temat procesu realizacji.

Niniejsze sprawozdanie pokazuje, że od 2010 r. tempo realizacji uległo przyspieszeniu, co przyczyniło się do istotnej poprawy w wielu obszarach o kluczowym znaczeniu dla wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. Dowody potwierdzają również osiągnięcie wyraźnych postępów w realizacji celów wyznaczonych na początku omawianego okresu.

Ponadto wykazano, że polityka spójności jest w stanie dostosować się do zmieniających się okoliczności i skutecznie reagować na kryzys. W dalszym ciągu oczekuje się jednak, że programy przyniosą istotne, dodatkowe rezultaty do końca 2015 r., dlatego też istotne jest utrzymanie, a nawet zdwojenie dotychczasowych wysiłków w tym zakresie.

¹ Artykuły 29–30 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006. Publicznie dostępne wersje sprawozdań można znaleźć pod adresem: http://ec.europa.eu/regional_policy/how/policy/reporting/indexstrategic_report_en.htmcfm.

² Dokument roboczy służb Komisji (2013) 129 final, 18.04.2013.

Komisja zaproponowała wprowadzenie istotnych zmian w latach 2014–2020 związanych z wieloma kwestiami omówionymi w niniejszym sprawozdaniu: koncentracją zasobów, skupieniem się na wynikach, zapewnieniem niezawodnego mechanizmu sprawozdawczości wykorzystującego wspólne wskaźniki, ramami oceny wyników oraz oceną wyników. Niniejsze sprawozdanie i towarzyszące mu dokumenty potwierdzają znaczenie proponowanych zmian.

2. ZMIANY I TENDENCJE SPOŁECZNO-EKONOMICZNE

Kryzys finansowy i gospodarczy, który rozpoczął się w 2008 r., radykalnie zmienił kontekst realizacji programów polityki spójności. Tempo wzrostu PKB w UE, które już w 2008 r. było na bardzo niskim poziomie (0,3 %), w 2009 r. zmniejszyło się o ponad 4 %. W latach 2010 i 2011 tempo wzrostu PKB w UE ponownie osiągnęło wartość dodatnią, ale w 2012 r. prawdopodobnie po raz kolejny ulegnie zmniejszeniu³. Recesja wywarła najpoważniejszy wpływ na państwa bałtyckie, Grecję, Irlandię, Portugalię i Hiszpanię. Państwom bałtyckim oraz Irlandii udało się powrócić na ścieżkę wzrostu i zgodnie z przewidywaniami powinny na niej pozostać. W latach 2012 i 2013 Portugalia i Hiszpania będą w dalszym ciągu pogrążone w recesji, ale oczekuje się, że począwszy od 2014 r. powrócą do dodatniej stopy wzrostu. Cypr i Grecja borykają się jednak z ciągłym spadkiem PKB⁴.

Od początku kryzysu poziom zatrudnienia w UE istotnie się obniżył. W ciągu pięciu lat do końca ostatniego kwartału 2012 r. zlikwidowano sześć milionów miejsc pracy. Po okresie nieznacznej poprawy sytuacji na początku 2010 r. od połowy 2011 r. poziom zatrudnienia wykazywał tendencję spadkową. W czwartym kwartale 2012 r. odnotowano spadek zatrudnienia o 0,4 % w porównaniu z poziomem z czwartego kwartału 2011 r.

Poziom bezrobocia w styczniu 2013 r. wyniósł 10,8 %, w porównaniu z 8,1 % w styczniu 2009 r. Najnowsze dane wyraźnie wskazują na istnienie rozbieżności między poszczególnymi państwami członkowskimi, w szczególności między północną i południową częścią strefy euro. Różnica w wysokości stopy bezrobocia między tymi dwoma obszarami wynosiła 3,5 punktu procentowego w 2000 r., następnie spadła do zera w 2007 r., po czym zwiększyła się do 10,5 punktu procentowego w grudniu 2012 r. Odnotowywana obecnie różnica między najniższą i najwyższą stopą bezrobocia, tj. 4,9 % (AT – styczeń 2013 r.) oraz 27,0 % (EL – listopad 2012 r.), jest największa w historii. Osłabienie działalności gospodarczej będzie w dalszym ciągu wywierało negatywny wpływ na rynki pracy. Oczekuje się, że stopa bezrobocia w UE wzrośnie do 11 % w latach 2013 i 2014.

Pogorszenie koniunktury gospodarczej doprowadziło również do gwałtownego pogorszenia warunków prowadzenia działalności gospodarczej i spadku zaufania konsumentów. Inwestycje ogółem (nakłady brutto na środki trwałe) zmniejszyły się z 21 % PKB w 2008 r. do 18 % w 2012 r. Wielkość wywozu towarów i usług oraz bezpośrednich inwestycji zagranicznych uległa gwałtownemu obniżeniu w 2009 r., ale od tego czasu powróciła do dawnego poziomu.

Dowody⁵ wskazują na to, że kryzys gospodarczy i działania podejmowane w odpowiedzi na kryzys przyczyniają się do pogłębiania różnic między

³ Roczna analiza wzrostu na 2013 r., listopad 2012 r. – http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_pl.pdf.

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2013/pdf/ee1_en.pdf

⁵ 8. sprawozdanie z postępu prac, w przygotowaniu.

Zob. również sprawozdanie opracowane przez sieć ekspertów ds. oceny DG ds. Polityki Regionalnej i

poszczególnymi regionami, np. między miastem stołecznym lub regionami uprzemysłowionymi a mniej rozwiniętymi lub peryferyjnymi regionami.

3. **KRYZYS: PROBLEMY I DZIAŁANIA PODEJMOWANE W REAKCJI NA NIE**

Negatywny wpływ kryzysu nie był odczuwalny z taką samą siłą lub w tym samym czasie w różnych państwach członkowskich, regionach i miastach. Wiele sprawozdań krajowych odzwierciedla ogólne tendencje, ale czas i intensywność odczuwania skutków kryzysu są zróżnicowane.

W odniesieniu do niektórych programów zaobserwowano spadek popytu na długoterminowe wsparcie na rzecz innowacji, zmniejszenie rozmiaru niektórych projektów oraz wydłużenie okresów przeznaczonych na ich realizację. Jednocześnie odnotowano wzrost zapotrzebowania lub korzystania z takich środków jak interwencje na rynku pracy, ogólne wsparcie na rzecz przedsiębiorstw oraz dostęp do finansowania dla MŚP. Wiele programów wciąż boryka się z problemami związanymi ze współfinansowaniem krajowym lub regionalnym⁶ oraz z wahaniami kursów wymiany walut⁷, chociaż z drugiej strony spadły koszty budowy⁸, co jest korzystnym zjawiskiem.

Konsolidacja fiskalna wywarła szczególnie poważny wpływ na wysokość nakładów na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych: w ciągu dwóch lat (od 2009 do 2011 r.) uległy one obniżeniu o 12 % w ujęciu realnym na całym obszarze UE, przy czym w przypadku BG, RO, ES, GR i PT skala tego spadku mogła być jeszcze większa. Wielkość wsparcia udzielanego w ramach EFRR i Funduszu Spójności stanowi równowartość ponad jednej trzeciej rocznych nakładów inwestycyjnych sektora instytucji rządowych i samorządowych ponoszonych w większości państw UE-12 w okresie programowania. Z uwagi jednak na fakt, że znaczna część całkowitych dostępnych środków finansowych nie została jeszcze wypłacona państwom członkowskim, kwota, o którą nadal można wnioskować do końca okresu programowania, odpowiada co najmniej połowie rocznych nakładów na środki trwałe w 8 państwach UE-12 i niemalże jednej trzeciej tych nakładów w GR i PT. Utrzymuje się ona również na zbliżonym poziomie w przypadku regionów objętych celem konwergencji zlokalizowanych w ES i IT. Powyższe wartości liczbowe podkreślają kluczowe znaczenie finansowania wydatków rozwojowych w ramach polityki spójności w wielu częściach UE⁹.

Aby stawić czoła tym wyzwaniom, instytucje UE reagowały szybko, mobilizując wszystkie dostępne instrumenty oraz dostosowując je w razie potrzeby do konkretnej sytuacji.

3.1. **Elastyczność programu**

Do końca 2012 r. zmieniono przeznaczenie środków w wysokości prawie 36 mld EUR – co stanowiło równowartość 11 % całkowitych dostępnych funduszy –

Miejskiej „Achievements of Cohesion Policy Synthesis report 2012” (sprawozdanie podsumowujące osiągnięcia polityki spójności) (EFRR/Fundusz Spójności), sekcja 2 – http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm.

⁶ CZ, GR, IT, PL, PT, RO oraz SK.

⁷ PL i UK.

⁸ BG i PL.

⁹ Sprawozdanie sieci ekspertów ds. oceny dotyczące wyników polityki spójności w latach 2007–2013. Podsumowanie sprawozdań krajowych z 2012 r.: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/evaluations/index_en.cfm#1.

przenosząc je z jednego obszaru tematycznego do innego, aby zaspokoić najpilniejsze potrzeby i wzmocnić niektóre interwencje. W ramach tej kwoty ponad 30 mld EUR dotyczyło EFRR i Funduszu Spójności, natomiast prawie 5,5 mld EUR – EFS.

Najważniejsze zmiany doprowadziły do zwiększenia nakładów na innowacje i B&R, ogólne działania służące wspieraniu przedsiębiorstw, zrównoważoną energię, infrastrukturę kulturalną i społeczną, drogi oraz rynek pracy. Ograniczenia nakładów dotknęły usługi ICT, środki ochrony środowiska, kolei, inne środków transportu, szkolenia i kształcenia oraz środki budowania potencjału, a więc wszystkie obszary, w których odnotowano spadek popytu z powodu kryzysu lub w których na realizację wyznaczonych celów przeznaczono zbyt dużą ilość środków.

Komisja wspierała państwa członkowskie w tych działaniach związanych ze zmianą przeznaczenia środków. W pierwszej kolejności w lipcu 2011 r. Komisja powołała grupę zadaniową w celu wsparcia Grecji we wdrażaniu programu dostosowań opracowanego przez UE/MFW oraz przyspieszenia procesu wykorzystywania środków UE przez to państwo. Następnie Rada Europejska zatwierdziła w 2012 r. powołanie zespołów zadaniowych ds. młodzieży/MŚP w wybranych państwach członkowskich, aby stawić czoła wyzwaniom związanym z poziomem zatrudnienia wśród młodzieży (zob. 4.1).

3.2. Inne środki antykryzysowe

W ramach działań podejmowanych w reakcji na kryzys finansowy instytucje UE wyraziły zgodę na wdrożenie pakietu środków na rzecz uproszczenia i usprawnienia przepływu finansowania UE¹⁰. Sprawozdania krajowe z 2012 r. ponownie zawierają obszernie omówienie czterech środków:

- **usprawnienia przepływu środków pieniężnych w ramach instytucji programów:** dodatkowe zaliczki UE w wysokości 6,25 mld EUR wypłacone w 2009 r. zostały wykorzystane głównie na potrzeby płatności zaliczkowych dla beneficjentów publicznych (np. gmin);
- **deklaracji wydatków związanych z dużymi projektami, które nie zostały jeszcze zatwierdzone:** składają ją prawie wszystkie państwa członkowskie realizujące duże projekty infrastrukturalne;
- **uproszczenia lub racjonalizacji procedur krajowych lub regionalnych:** dzięki wypłacaniu zaliczek organom publicznym oraz dzięki zwiększeniu kwoty zaliczek wypłacanych przedsiębiorstwom objętym programami pomocy państwa udało się zwiększyć tempo wdrażania inwestycji¹¹;
- **zmniejszenia kwoty współfinansowania krajowego:** przestrzegając uregulowanego prawnie maksymalnego poziomu płatności, Komisja zatwierdziła obniżenie wymogów dotyczących współfinansowania krajowego dla niektórych państw członkowskich (ES, GR, IE, IT, LT i PT oraz, w mniejszym stopniu, BE, FR i UK). Ponadto instytucje UE zatwierdziły dalsze obniżenie poziomu współfinansowania krajowego, zwiększając tymczasowo poziom współfinansowania do 95 % w przypadku państw członkowskich doświadczających największych trudności budżetowych (GR, HU, IE, LV, PT i RO). Niższa kwota krajowego współfinansowania publicznego pozwoli obniżyć

¹⁰ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/economic_crisis_sec20101291.pdf

¹¹ BG, CY, ES, HU, IE, IT, LT, LV, SI oraz UK.

całkowitą wartość inwestycji programowych o około 15,5 mld EUR – co odpowiada około 3,1 % całkowitych zaplanowanych inwestycji lub niemal 11 % wartości krajowego współfinansowania publicznego. Stosunkowo największe obniżenie kwoty współfinansowania publicznego nastąpiło w IE, PT, LV, GR i ES i wyniosło od 26 % (ES) do 47 % (IE). Celem tych działań było zmniejszenie presji wywieranej na budżety krajowe w czasie kryzysu, przy jednoczesnym zapewnieniu dalszych inwestycji w projekty z potencjałem wzrostu i tworzenia nowych miejsc pracy.

3.3. Inne wyzwania związane z realizacją programów

Choć w sprawozdaniach jako główne źródło trudności wskazuje się kryzys gospodarczy, w niektórych z nich¹² wspomina się również o innych czynnikach. Należą do nich: późne rozpoczęcie wdrażania programów z powodu przedłużenia poprzedniego okresu programowania, niedobór (lub wręcz spadek) potencjału administracyjnego, wyzwania związane z przygotowaniem dużych projektów infrastrukturalnych i uzyskaniem zgody Komisji, zmiany w prawodawstwie, brak ciągłości w zakresie odpowiedzialności politycznej (zmiany w rządzie krajowym i regionalnym, zmiany w instytucjach) oraz skutki krajowych reform sektorowych.

4. WKŁAD W POPRAWĘ KONKURENCYJNOŚCI I TWORZENIE NOWYCH MIEJSC PRACY

Programy polityki spójności opracowano w taki sposób, aby przyczyniały się one do realizacji celów strategii lizbońskiej w zakresie wspierania wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy. W 2010 r. strategię lizbońską zastąpiła strategia „Europa 2020”. Podczas kolejnych posiedzeń Rady Europejskiej potwierdzono cele wyznaczone w strategii „Europa 2020”, a w czerwcu 2012 r. przyjęto konkluzje Rady Europejskiej w sprawie Paktu na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, w których podkreślono rolę funduszy strukturalnych i Funduszu Spójności w dążeniu do osiągnięcia tych celów.

Większość państw członkowskich utrzymuje, że ich pierwotne strategie i cele inwestycyjne zachowały aktualność pomimo gwałtownej, wywołanej kryzysem zmiany kontekstu społeczno-gospodarczego. Większość sprawozdań zawiera optymistyczne prognozy, zgodnie z którymi osiągnięcie większości wyznaczonych celów będzie możliwe.

W szeregu sprawozdań podkreślono kluczową rolę polityki spójności w utrzymaniu poziomu inwestycji publicznych w najważniejszych obszarach gospodarki, takich jak badania i rozwój, wsparcie na rzecz MŚP i zrównoważonej energii, reindustrializacja, włączenie społeczne, reformy systemów edukacji i szkolenia oraz wyzwania związane z rynkiem pracy.

W celu wspierania inwestycji i tworzenia nowych miejsc pracy w MŚP w okresie eliminowania dźwigni finansowej przez sektor finansowy w prawie wszystkich państwach członkowskich zastosowano instrumenty finansowe. Pod koniec 2011 r. wkład z programów polityki spójności na rzecz instrumentów finansowych dla przedsiębiorstw wyniósł ponad 8,9 mld EUR (4,4 % łącznych środków EFRR), z czego ponad 3,6 mld EUR (40 %) wypłacono przedsiębiorstwom.

Znaczenie EFS w walce z kryzysem zależy od roli, jaką fundusz ten odgrywa we wspieraniu rynku pracy. Dla tych państw członkowskich, które zostały poważnie

¹²

BG, IT, LT, LV, PL, RO, SI oraz SK.

dotknięte kryzysem, ale mimo to w dalszym ciągu były w stanie zareagować, EFS stanowił główne źródło wsparcia na rzecz prowadzenia aktywnej polityki na rynku pracy. Fundusz przyczynił się do wzmocnienia polityki w tym obszarze w państwach członkowskich borykających się z ograniczeniami budżetowymi, które w przeszłości wykazywały tendencję do wspierania głównie środków pasywnych. Zmiany w programach wprowadzone w tych państwach były bezpośrednio związane ze zmianą polityki dotyczącej rynku pracy.

Szereg państw członkowskich zwraca uwagę na rolę EFRR i EFS we wspieraniu wysiłków w zakresie wdrażania reform krajowych, w szczególności w obszarze lepszego stanowienia prawa, reformy systemów edukacji, rynku pracy, administracji publicznej, a także reform strukturalnych w sektorze wodnym. Ponadto EFS sprzyjał działaniom w zakresie budowania potencjału podejmowanym przez partnerów społecznych.

Państwa członkowskie opisują również działania, które podjęły w odpowiedzi na zalecenia dla poszczególnych krajów przyjęte przez Radę UE. Na przykład PL informuje o podjętych działaniach naprawczych, takich jak plan dotyczący kolei, reforma szkolnictwa wyższego oraz powiązanie nauki z sektorem działalności gospodarczej za pośrednictwem inicjatywy „Budujemy na wiedzy”. LT zgłasza podjęcie środków służących rozwiązaniu problemu wysokiego bezrobocia, jak również poprawie efektywności energetycznej w budynkach. UK zwraca uwagę na rolę polityki spójności w zwiększaniu wydajności regionów oraz stymulowaniu wzrostu gospodarczego i tworzenia nowych miejsc pracy.

4.1. Skupienie się na młodzieży i MŚP

W styczniu 2012 r. Rada Europejska zatwierdziła inicjatywę dotyczącą powołania zespołów zadaniowych ds. młodzieży/MŚP w ośmiu państwach członkowskich, w których odnotowano najwyższy poziom bezrobocia wśród młodzieży. Szacuje się, że w wyniku działań podejmowanych przez zespoły zadaniowe¹³ złożone z urzędników Komisji i przedstawicieli krajowych około 780 000 dodatkowych młodych osób prawdopodobnie odniesie korzyści dzięki przeniesieniu środków w ramach EFS na realizację programów w zakresie wspierania zatrudnienia i organizowania szkoleń dla młodzieży. Środki EFRR przewidziane w ramach tej inicjatywy mogłyby wesprzeć dodatkowe 54 800 MŚP w porównaniu z pierwotnie zakładaną liczbą. Powyższe rezultaty świadczą o tym, że szereg państw członkowskich podjęło ambitne działania w odpowiedzi na wysoki poziom bezrobocia wśród młodzieży.

4.2. Ilościowe określenie postępów w realizacji celów polityki

Sprawozdania zawierają mnóstwo informacji i danych. Obecny okres programowania jest pierwszym okresem, w którym Komisja może dokonać zestawienia danych dotyczących wspólnych wskaźników wykonania przedstawionych w rocznych sprawozdaniach oraz w krajowych sprawozdaniach strategicznych i przeprowadzić analizę tych danych. Dane te pokazują, że polityka spójności przyniosła wymierne rezultaty w terenie oraz że w 2011 r. nastąpiło znaczne zwiększenie tempa osiągania wyników i rezultatów w porównaniu z wcześniejszymi latami.

¹³ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/barroso/report_pl.pdf.

Przedstawione poniżej konkretne osiągnięcia zgłoszone w ramach poszczególnych programów można zagregować na szczeblu europejskim¹⁴.

- Dotychczas utworzono prawie 400 000 nowych miejsc pracy, z czego 190 000 od 2010 r. Obejmują one:
 - ponad 15 600 miejsc pracy dla naukowców (9 500 od 2010 r.);
 - ponad 167 000 miejsc pracy w MŚP (69 100 od 2010 r.).

Największą liczbę nowo utworzonych miejsc pracy zgłoszono w UK, IT, DE, ES, PL i HU. Świadczy to o tym, że wsparcie w ramach polityki spójności wywiera pozytywny, a w niektórych przypadkach znaczny, antycykliczny wpływ na zatrudnienie.

- Udzielono wsparcia dla 53 240 projektów RTD oraz 16 000 projektów współpracy między przedsiębiorstwami a instytucjami badawczymi.
- Wsparto również 53 160 przedsiębiorstw rozpoczynających działalność (w tym 28 000 od 2010 r.) zlokalizowanych głównie na terenie UE-15, choć wiele z nich ma siedzibę również w HU i PL.
- Liczba osób dysponujących szerokopasmowym dostępem do internetu wzrosła o prawie 1,9 mln (głównie w ES, FR, IE, IT).
- Od 2007 r. z odnawialnych źródeł energii wygenerowano dodatkową energię elektryczną o łącznej mocy 1 222 megawatów, głównie w państwach UE-15¹⁵.
- Projekty zaopatrzenia w wodę obejmują obecnie dodatkowe 2,6 mln osób, zaś dodatkowe 5,7 mln osób uzyskało dostęp do sieci oczyszczania ścieków.
- Rozpoczęto realizację ponad 5 000 projektów w obszarze transportu, a ich wyniki stają się już widoczne w terenie: w ramach infrastruktury TEN-T zbudowano 460 km dróg oraz 334 km torów¹⁶.
- Prawie 3,4 mln osób dysponuje dostępem do lepszego transportu miejskiego.
- Wsparciem objęto ponad 19 000 projektów w zakresie infrastruktury oświatowej, co przyniosło korzyści 3,4 mln studentów, głównie w IT, ale istotne wyniki osiągnięto również w BG, ES i GR.

Jeżeli chodzi o EFS, w latach 2009–2010 odnotowano znaczne przyspieszenie tempa wzrostu liczby uczestników (z 10 do ponad 15 mln uczestników rocznie) i to wysokie tempo wzrostu zostało utrzymane. Profile uczestników są bardzo zróżnicowane, co odzwierciedla różne warunki krajowe i priorytety dotyczące wsparcia z EFS. Od 2007 do końca 2011 r. państwa członkowskie zgłosiły następujące rezultaty:

- w prowadzonych w ramach EFS działaniach na rzecz wspierania dostępu do zatrudnienia poprzez organizację szkoleń i inne formy pomocy wzięło udział 12,5 mln uczestników. Dwie trzecie wszystkich uczestników stanowiły osoby

¹⁴ Bardziej szczegółowe informacje w podziale na państwa członkowskie można znaleźć w zestawieniach tematycznych dołączonych do niniejszego sprawozdania.

¹⁵ Podana wartość jest niedoszacowana, ponieważ regiony i państwa członkowskie posługujące się innymi jednostkami miary nie mogły zostać wzięte pod uwagę przy kompilowaniu danych.

¹⁶ Przytoczone wartości liczbowe prawdopodobnie ulegną znacznemu zwiększeniu w kolejnych miesiącach, ponieważ wdrażanie dużych projektów infrastrukturalnych wymaga czasu, a wiele wyników zostanie osiągniętych dopiero na samym końcu okresu programowania.

biernie zawodowo lub bezrobotne. W rezultacie prowadzonych działań 2,4 mln osób znalazło pracę w ciągu 6 miesięcy od zakończenia interwencji, co należy uznać za znaczące osiągnięcie z uwagi na pogorszenie koniunktury gospodarczej;

- 15 mln uczestników stanowiły osoby młode (poniżej 24. roku życia) – w latach 2010 i 2011 liczba ta znacznie wzrosła, co stanowiło reakcję na kryzys. W DE, FR i HU młodzież stanowi co najmniej 40 % wszystkich uczestników;
- niemalże połowa (46 %) uczestników posiada co najwyżej wykształcenie średnie I stopnia. W DE, GR i MT takie osoby stanowią ponad 60 % wszystkich uczestników, podczas gdy w FI, SE, SI i CY – mniej niż 20 %. W CY, EE, LT i SI co najmniej 40 % uczestników posiada dyplom uczelni wyższej;
- w obszarze kształcenia się przez całe życie wsparcie w ramach EFS otrzymało około 5 mln młodych osób. Jeżeli chodzi o profil wykształcenia, 5,5 mln uczestników stanowiły osoby nisko wykwalifikowane¹⁷;
- jak do tej pory programy objęły ponad 14,5 mln odbiorców końcowych oraz zdołano dotrzeć do szeregu grup docelowych w obszarze włączenia społecznego. 18 % uczestników wywodziło się z grup szczególnie zagrożonych na rynku pracy. Mimo że sytuacja w tym zakresie jest zróżnicowana, wydaje się, że środki podejmowane w UK i AT są szczególnie skuteczne w docieraniu do osób dotkniętych jakąś formą niepełnosprawności. Inne państwa, w szczególności AT, CY, NL i LV, z powodzeniem wykorzystują środki EFS do wspierania osób należących do mniejszości lub wywodzących się ze środowisk migrantów;
- dzięki wsparciu w ramach EFS około 700 000 uczestników, w szczególności urzędników służby cywilnej, podniosło swoje kwalifikacje. Cztery państwa członkowskie (BG, GR, HU i RO) wdrażają program w całości poświęcony budowaniu potencjału instytucjonalnego;
- kobiety stanowią ponad połowę uczestników programów EFS (52 %), co jest zgodne z ogólnym celem EFS polegającym na promowaniu równych szans i zwiększaniu średniego udziału kobiet w rynku pracy. W CY, EE, LT i LV kobiety stanowią ponad 60 % wszystkich uczestników.

Przekazane informacje po raz pierwszy pozwalają uzyskać wgląd w funkcjonowanie mechanizmu wdrażania, nawet jeżeli nie obejmują wszystkich skutków polityki z uwagi na fakt, że zagregowanie wielu innych wskaźników jest niemożliwe. Komisja zauważa istotną poprawę jakości sprawozdawczości w ostatnich latach, wiele instytucji programów mogłoby jednak zwiększyć stopień wykorzystania głównych wskaźników EFRR/FS oraz dokładność przekazywanych informacji. Należy również zwiększyć stopień wykorzystania wspólnych wskaźników rezultatu w ramach EFS. Dane obejmujące okres do końca 2012 r. zostaną udostępnione w połowie 2013 r. Komisja będzie nadal publikować przekazywane dane do momentu zamknięcia programów w 2017 r.

¹⁷

Jeżeli chodzi o kształcenie się przez całe życie, przytoczone dane obejmują okres od 2007 r. do końca 2010 r.

4.3. Udokumentowane informacje z oceny

Ocena służy zmierzeniu stopnia, w jakim działania podejmowane w ramach programu przyczyniają się do realizacji celów polityki, oraz odgrywa istotną rolę w dostarczaniu informacji na potrzeby debaty orientacyjnej. W wymogach dotyczących oceny mających zastosowanie do państw członkowskich w omawianym okresie programowania nie przewiduje się konieczności przeprowadzenia oceny skutków. Zgromadzone dokumenty odnoszą się do konkretnych potrzeb instytucji zarządzających. Niektóre państwa, w szczególności Polska i Włochy, przeprowadziły do tej pory wiele ocen, większość na niewielką skalę, ale niektóre z nich przybrały formę badań o bardziej strategicznym charakterze. Francja i Szwecja połączyły wszystkie wyniki przeprowadzonych ocen.

W pierwszej połowie okresu programowania oceny koncentrowały się głównie na procesach i miały w założeniu przyczynić się do usprawnienia realizacji programów oraz uzasadnienia zmian wprowadzanych w programach. Przeprowadzono wiele ocen śródkresowych (systematycznie w DE, FR, NL i UK). Oceny z reguły potwierdzały zasadność pierwotnej strategii, chociaż w szeregu z nich zalecono dostosowanie zarówno sposobu przydzielania środków, jak i procedur realizacji. Wpływ kryzysu gospodarczego często stanowił główną przyczynę wprowadzania zmian.

Począwszy od 2011 r., rozpoczęto przeprowadzanie większej liczby ocen służących oszacowaniu wpływu programów. Choć zagregowanie wyników ocen przeprowadzonych w różnych państwach członkowskich jest niemożliwe, w przeglądzie tych ocen przeprowadzonym na zlecenie DG ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej¹⁸ wykazano wzrost liczby ocen dotyczących obszaru badań, technologii, rozwoju i innowacji oraz środków wsparcia przedsiębiorstw, któremu towarzyszyło zmniejszenie liczby ocen dotyczących kwestii infrastrukturalnych (co nie powinno dziwić, zważywszy na fakt, że efekty tego rodzaju interwencji będą widoczne w późniejszym terminie). Wyniki ocen w obszarze badań, technologii, rozwoju i innowacji są pozytywne. W wielu przypadkach przeprowadzone interwencje doprowadziły do osiągnięcia masy krytycznej, która pozwoliła na ogromne postępy w realizacji działań w zakresie B&R na szczeblu krajowym lub regionalnym. Większość ocen dotyczących środków wsparcia przedsiębiorstw również przyniosła pozytywne rezultaty.

Od 2010 r. liczba ocen programów EFS znacznie wzrosła. Świadczy to o tym, że znaczenie EFS wyraźnie zwiększyło się od początku okresu programowania, mimo że kryzys negatywnie wpłynął na skuteczność EFS.

Komisja oceniała i nadal ocenia aktualnie wdrażane programy, korzystając z dwóch sieci ekspertów. Ocena *ex post* dotycząca bieżącego okresu programowania musi zostać przeprowadzona do końca 2015 r. Działania Komisji są uzależnione od dostępności systemów monitorowania i oceny w państwach członkowskich i regionach. Nie ulega wątpliwości, że konieczne jest zwiększenie liczby wysokiej jakości ocen służących oszacowaniu skutków interwencji zarówno w bieżącym okresie programowania, jak i w przyszłości. W okresie programowania 2014–2020 na instytucje zarządzające nałożony zostanie obowiązek opracowania planu oceny oraz przeprowadzenia oceny tego, w jakim stopniu interwencje realizowane w

18

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/eval2007/expert_innovation/2011_synthesis_national_reports.pdf

ramach polityki spójności przyczyniają się do osiągnięcia celów poszczególnych programów.

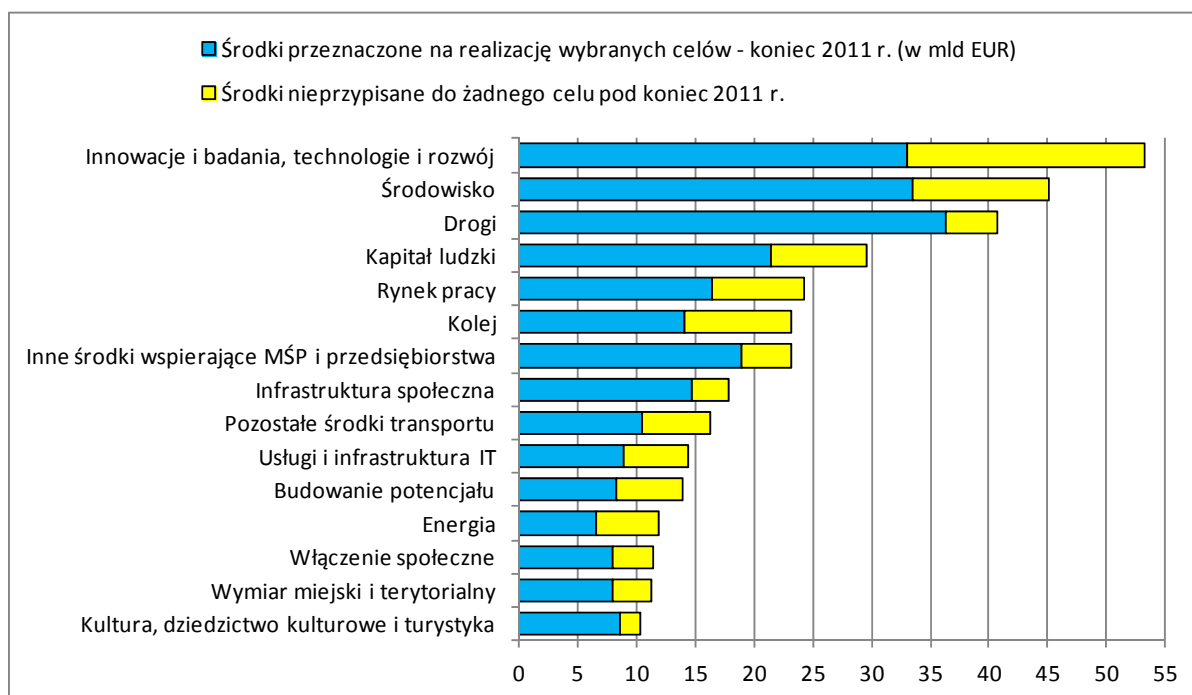
4.4. Wykorzystanie środków

Wartości liczbowe przedstawione w sekcji 4.2 nie zapewniają pełnego obrazu sytuacji, ponieważ wyniki i rezultaty są otrzymywane dopiero po pewnym czasie i nie wszystkie wskaźniki można zagregować na szczeblu UE. Wartości te można uzupełnić informacjami finansowymi na temat wskaźnika selekcji projektów oraz kwoty wydatków zadeklarowanych Komisji.

Tendencje związane z selekcją projektów

Po upływie pięciu lat od rozpoczęcia okresu programowania i na pięć lat przed jego zakończeniem łączna wartość finansowa wybranych projektów wynosiła 246 mld EUR, co odpowiada 71 % dostępnych zasobów UE. Wykres 1 przedstawia zróżnicowanie procesu selekcji projektów według ich tematyki – niektóre obszary tematyczne (np. drogi, inne środki wsparcia przedsiębiorstw, infrastruktura społeczna i dziedzictwo kulturowe oraz turystyka) znacznie wykraczają poza średnią, natomiast inne znajdują się poniżej średniej (np. innowacje i B&R, kolej, usługi IT i sieci szerokopasmowe, sektor energii i budowanie potencjału). Ta druga grupa obejmuje obszary, w których organy administracji mają mniejsze doświadczenie w realizacji programów (innowacje, ICT, budowanie potencjału), jak również obszary takie jak kolej, gdzie osiągnięcie rezultatów jest zasadniczo trudniejsze niż w przypadku innych infrastruktur. Pod uśrednionymi wartościami kryją się istotne różnice między państwami członkowskimi.

Wykres 1: Wskaźnik selekcji projektów według głównych obszarów tematycznych – 2007–2011



Choć szczegółowe dane liczbowe za 2012 r. nie zostaną formalnie zgłoszone do połowy 2013 r.¹⁹, z najnowszych szacunków wynika, że zagregowane wskaźniki selekcji projektów na koniec 2012 r. kształtowały się na poziomie 88 %, przy czym kwota przeznaczona na realizację projektów wynosi obecnie około 304 mld EUR.

Tendencje związane z płatnościami

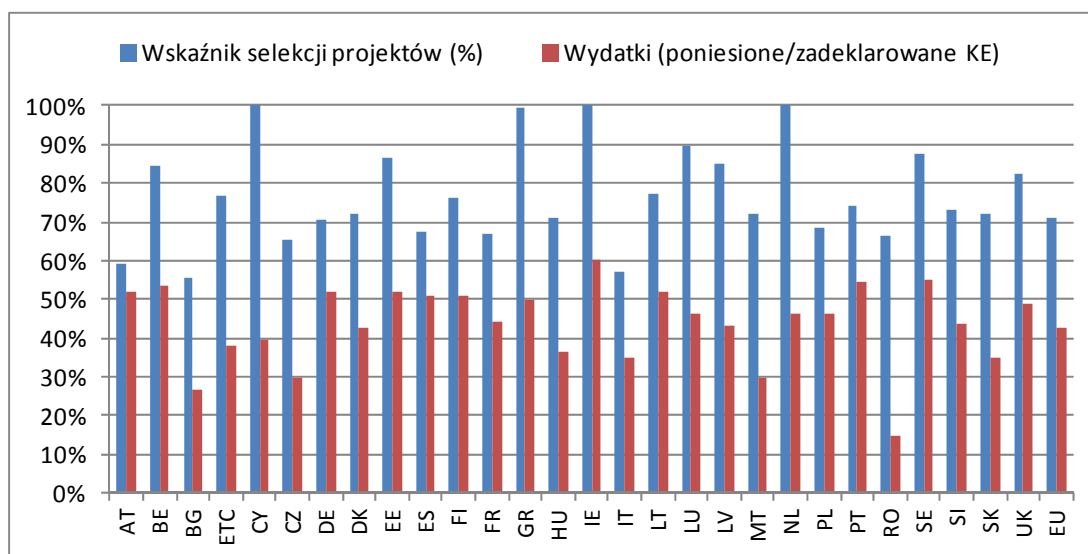
Jak wynika z wykresu 2, postępy w zakresie selekcji projektów i dokonywania płatności są zróżnicowane w poszczególnych państwach członkowskich. W 2012 r. osiągnięto znaczne postępy w tym zakresie. Ponieważ ze względów systemowych występuje opóźnienie momentu zadeklarowania wydatku Komisji w stosunku do jego poniesienia w terenie, skala postępów jest niedoszacowana. W przypadku państw członkowskich odnotowujących wyniki znacznie poniżej średniej wciąż istnieje jednak ryzyko, że jeśli nie dojdzie do znacznego przyspieszenia, projekty nie zostaną wdrożone przed zakończeniem okresu programowania.

Obraz sytuacji w poszczególnych państwach członkowskich jest bardzo zróżnicowany. Poziom wykorzystania środków jest wyższy w AT, BE, DE, EE, IE, LT, PT i SE. Tempo dokonywania wydatków jest szczególnie wolne w BG, CZ, HU, IT, MT SK, a zwłaszcza w RO. W tych państwach istnieje coraz większe ryzyko utraty istotnej części środków UE wskutek niewykorzystania dostępnych środków unijnych, co wiązałoby się z niemożnością zrealizowania zamierzonych celów.

Tempo dokonywania wydatków w odniesieniu do poszczególnych funduszy utrzymuje się zasadniczo na zbliżonym poziomie. Środki udostępniane w ramach EFS są jednak wydawane szybciej niż środki dostępne w ramach EFRR i Funduszu Spójności w AT, IT, LV i PT, natomiast w przypadku BG, GR, HU, NL i SE można zaobserwować odwrotną tendencję.

¹⁹ Dostęp do przedmiotowych informacji w podziale na tematy będzie można uzyskać dopiero w momencie wypłynięcia rocznych sprawozdań z wykonania za 2012 r. (koniec czerwca 2013 r.).

Wykres 2: Zgłoszone zagregowane wskaźniki selekcji projektów (lata 2007–2011) oraz płatności zadeklarowanych przez państwa członkowskie (od 2007 r. do stycznia 2013 r.)



5. WNIOSKI

Istnieją wyraźne i coraz liczniejsze dowody potwierdzające, że wdrażane programy przynoszą rezultaty w odniesieniu do wielu priorytetów polityki i państw członkowskich.

Skumulowane dane liczbowe dotyczące podstawowych wskaźników zgłoszone w odniesieniu do programów realizowanych w ramach EFRR i Funduszu Spójności potwierdzają istotny wkład tych programów w wielu obszarach, w których konieczne są inwestycje w zakresie modernizacji gospodarki i poprawy konkurencyjności. W 2011 r. liczba zgłoszonych rezultatów znacznie wzrosła w porównaniu z ubiegłymi latami. Bardzo duża liczba osób czerpie korzyści z programów realizowanych w ramach EFS, które wiążą się z inwestycjami w obszarach dostępu do zatrudnienia, kształcenia i organizacji szkoleń, włączenia społecznego oraz budowania potencjału administracyjnego.

Dowodzono, że programy polityki spójności posiadają elastyczność pozwalającą reagować na kryzys...

Charakterystyczna dla polityki spójności elastyczność pozwoliła zaspokoić potrzeby regionalne i krajowe podczas kryzysu. Od momentu rozpoczęcia okresu programowania zmieniono przeznaczenie ponad 11 % środków dostępnych w budżecie. Znacznie zmiany przeznaczenia środków w latach 2011 i 2012 zapewniły dalsze dostosowywanie programów do zmieniających się potrzeb.

..., ale liczba nieosiągniętych rezultatów i zagrożeń istniejących w niektórych obszarach strategicznych jest nadal znaczna.

Oczekuje się, że w kolejnych 33 miesiącach okresu programowania przedmiotowe programy przyniosą istotne rezultaty w zakresie tworzenia nowych miejsc pracy i wspierania inteligentnego, trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu. Państwa członkowskie i regiony muszą zdwoić swoje wysiłki i wdrożyć wybrane projekty do końca 2015 r. Wysiłki w tym zakresie przyczyniłyby się również w istotny sposób do realizacji celów wyznaczonych w Pakiecie na rzecz

wzrostu gospodarczego i zatrudnienia przyjętym przez Radę Europejską w czerwcu 2012 r.

Będzie to trudne z dwóch powodów. W miarę jak kwestie poruszane w ramach dyskusji politycznej coraz częściej dotyczą przyszłych programów, uwaga zainteresowanych stron może skupić się na nowym okresie programowania. Ponadto presja wywierana na budżety krajowe może utrudnić niektórym regionom znalezienie źródeł współfinansowania niezbędnego do zrealizowania programów.

W niektórych państwach członkowskich występują istotne opóźnienia w obszarach innowacji i B&R, kolei, usług IT i usług w zakresie dostępu szerokopasmowego, energii i budowania potencjału. W latach 2014–2015 niektóre państwa członkowskie mogą dążyć do przesunięcia środków na obszary, w których łatwiej jest dokonywać wydatków (takich jak budowa dróg lokalnych). Wszelkie dalsze przypadki zmiany przeznaczenia środków powinny wyraźnie koncentrować się na inwestycjach zapewniających maksymalizację pozytywnego wpływu na wzrost gospodarczy i tworzenie nowych miejsc pracy oraz powinny zostać poddane dokładnej ocenie, tak aby maksymalnie zwiększyć szanse na ich skuteczne wdrożenie na tak późnym etapie okresu programowania.

Komisja jest skłonna rozważyć możliwość obniżenia kwoty współfinansowania krajowego.

Wszelkie takie obniżenia powinny być jednak uzależnione od a) zagwarantowania, że przyczynią się do uzyskania rezultatów w obszarach o istotnym znaczeniu dla polityki, takich jak innowacje w sektorze MŚP, efektywność energetyczna i odnawialne źródła energii, kolej, kształcenie i włączenie społeczne oraz budowanie potencjału, a także b) przeznaczenia uwolnionych w ten sposób środków krajowych na wspieranie krajowych inwestycji stymulujących wzrost gospodarczy, w szczególności inwestycji wywierających wpływ krótkoterminowy lub antycykliczny bądź inwestycji, których realizacja wykracza poza termin zakończenia bieżącego okresu programowania.

Należy wyciągnąć wnioski z poprzednich i aktualnie wdrażanych programów, ...

Korzystając z wiedzy na temat przyczyn późnego rozpoczęcia realizacji programów na lata 2007–2013, Komisja będzie w dalszym ciągu zachęcała do przyjmowania wszelkich niezbędnych aktów prawnych, aby uniknąć opóźnień przy przystępowaniu do realizacji nowych programów. Komisja będzie również ściśle współpracowała z państwami członkowskimi w zakresie przyjmowania nowych programów; rozpoczęto już nieformalne przygotowania w tym zakresie z wszystkimi państwami członkowskimi. Komisja przypomina, że kwalifikowalność wydatków poniesionych w obecnym okresie programowania wygasa w grudniu 2015 r.²⁰, a państwa członkowskie muszą zapewnić możliwość płynnego przejścia od zakończenia wdrażania aktualnych do rozpoczęcia wdrażania przyszłych programów, tak aby uniknąć opóźnień w realizacji inwestycji w ramach nowych programów.

...wzmocnić mechanizm oceny i zwiększyć stopień wykorzystania wskaźników...

Istotne jest, aby państwa członkowskie i instytucje zarządzające kontynuowały ocenę wpływu interwencji objętych wsparciem UE w pozostałej części bieżącego okresu programowania. Doprowadzi to do zwiększenia wiedzy na temat jakości inwestycji oraz tego, które środki są najskuteczniejsze i dlaczego.

²⁰

Art. 56 ust. 1 rozporządzenia Rady (WE) nr 1083/2006.

Równie ważne jest ujednoczenie stopnia wykorzystania i monitorowania wskaźników, w szczególności wspólnych wskaźników. Działania w tym zakresie stanowią kluczowy element następnego okresu programowania.

... oraz usprawnić proces programowania w przyszłości.

Programy na lata 2007–2013 są wyposażone w rozbudowane mechanizmy śledzenia przepływów pieniężnych i wykorzystania środków, ale funkcjonujące w ich ramach mechanizmy wyznaczania i monitorowania celów oraz oceny stopnia ich realizacji są słabiej rozwinięte. Dlatego też sprawozdania zawierają mnóstwo informacji na temat wykorzystania środków, ale brakuje w nich przekonującego opisu sytuacji ogólnej, popartego danymi liczbowymi na temat postępów w osiąganiu celów. Niniejsze sprawozdanie i towarzyszący mu dokument roboczy służb Komisji stanowią pierwszą próbę przeprowadzenia analizy informacji na temat nakładów, wyników i rezultatów przedstawionych w sprawozdaniach państw członkowskich. Komisja uważa, że debata publiczna na temat tego stanu faktycznego i danych liczbowych w istotny sposób zachęci państwa członkowskie i regiony do poprawy jakości ich sprawozdań. Zapewnienie tego rodzaju informacji zwrotnej w ostatecznym rozrachunku przyczyniłoby się do poprawy skuteczności realizacji celów polityki.

Analiza przeprowadzona na potrzeby niniejszego sprawozdania potwierdza znaczenie przedstawionych przez Komisję propozycji dotyczących skoncentrowania działań podejmowanych w ramach polityki w większym stopniu na osiąganiu rezultatów i wyników, dla następnego okresu programowania przy jednoczesnym zapewnieniu koncentracji tematycznej i finansowej, a także ustanowienia warunków *ex ante* w celu zapewnienia jakości i zagwarantowania szybkiego wdrożenia inwestycji oraz regularnego i wcześniejszego składania wiarygodnych sprawozdań. Poczyniono istotne postępy w procesie uzgadniania tej fundamentalnej zmiany orientacji polityki z państwami członkowskimi i Parlamentem Europejskim. Przyczyni się to do poprawy odpowiedzialności za przyszłe rezultaty, jak również wydatkowanych środków.