



Komisja
Europejska

Najważniejsze
punkty sprawozdania
i wnioski polityczne

Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej



Polityka
regionalna
i miejska

Wstęp



Jak powiedział Jacques Delors, każdemu rozszerzeniu lub pogłębieniu Europy musi towarzyszyć wzmocnienie spójności. To właśnie ten solidny fundament, na którym posadowiono europejską gospodarkę rynkową.

W 2023 r. obchodziliśmy 30. rocznicę jednolitego rynku, w tym zaś świętujemy 20. rocznicę rozszerzenia z 2004 r. PKB w państwach, które dołączyły wówczas do UE, wzrosło z poziomu 52 % unijnej średniej w 2004 r. do prawie 80 % w 2023 r. Obydwa wydarzenia stanowią kamienie węgielne integracji europejskiej, a u podstaw obydwu leży polityka spójności, umożliwiająca każdemu regionowi jak najlepsze wykorzystanie członkostwa w UE.

W 9. raporcie na temat spójności przedstawiono ogrom danych i analiz dotyczących terytoriów Europy – w tym obraz przedstawiający ich obecną sytuację, analizę zmian zachodzących w ciągu ostatnich dekad oraz tendencje na przyszłość. Wynika z niego, że polityka spójności przynosi wymierne rezultaty. Każdy region w Europie skorzystał na inwestycjach finansowanych ze środków UE oraz z pozytywnych efektów zewnętrznych wynikających z intensyfikacji handlu oraz zwiększenia popytu, a także mocniejszych łańcuchów dostaw.

Polityka spójności generuje znaczny zwrot z inwestycji. Każde euro zainwestowane w latach 2014–2027 do 2030 r. wygeneruje 1,3 EUR PKB, a wartość tego zwrotu wzrośnie trzykrotnie do końca 2043 r. (30 lat od rozpoczęcia programów).

Nadal istnieją jednak pewne luki: konwergencja na szczeblu krajowym maskuje dysproporcje wewnętrzne, tymczasem pewne regiony znalazły się w pułapce ograniczenia rozwoju i doświadczają stagnacji gospodarczej. Dodatkowo obecne wyzwania, takie jak napięcia geopolityczne, rywalizacja geoeconomiczna, transformacja klimatyczna, niż demograficzny i transformacja technologiczna, często wpływają w większym stopniu na uboższe regiony UE. Z tego względu musimy zawsze mieć na uwadze asymetryczny wpływ transformacji i nowe wyzwania oraz kształtować politykę ukierunkowaną na mieszkańców i uwzględniającą specyfikę miejsca, która pozwoli stawić czoła tym wyzwaniom.

Aby kontynuować postęp gospodarczy w regionach UE, a jednocześnie zapewnić, aby faktycznie „nikt nie pozostał w tyle”, konieczne jest dostosowywanie i modernizowanie polityki spójności. To dlatego zainicjowaliśmy debatę na temat jej przyszłego kształtu. Pragniemy zachęcić do pełnej i przejrzystej debaty ze wszystkimi partnerami, prowadzonej na podstawie wiedzy dostarczanej przez ekspertów. W toku tej debaty wyłaniają się pewne ogólne kierunki.

Po pierwsze, każdy powinien móc czerpać korzyści z transformacji naszych gospodarek; nie można zapomnieć o żadnym miejscu i żadne miejsce nie może czuć się zapomniane czy też uwięzione w pułapce ograniczenia rozwoju. Aby każdy region mógł w pełni wykorzystać swój potencjał, potrzebne są inwestycje ukierunkowane na sektory i branże strategiczne, takie jak inicjatywa STEP, które mogą zwiększać naszą konkurencyjność, poprawiać wydajność Europy oraz umożliwiać tworzenie miejsc pracy wysokiej jakości. Potrzebne będzie wypracowanie nowych metod, w większym stopniu skoncentrowanych na wynikach i rezultatach.



Dziewiąty raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Po drugie, musimy jak najlepiej wykorzystywać potencjał naszych mieszkańców i partnerów. Ludzie to nasz największy zasób i należy w dalszym ciągu dbać o umiejętności młodzieży, zapewniając im możliwości rozwoju w każdym zakątku UE. Polityka spójności musi być prostsza i bardziej przyjazna osobom, które z niej korzystają, a jednocześnie należy wzmacniać zdolności administracyjne, tak aby partnerzy regionalni mogli realizować odpowiednie projekty w terminowy i skuteczny sposób. Siłą polityki spójności przez długi czas był ścisły związek z lokalną ludnością i lokalnymi partnerami – i właśnie na tym musi opierać się nasza przyszłość.

Po trzecie, same inwestycje dokonywane w ramach polityki spójności nie wystarczą. Realizując inne strategie na szczeblu unijnym i krajowym również należy brać pod uwagę ich oddziaływanie przestrzenne. Reformy na rzecz wzrostu i budowania zdolności instytucjonalnej mogą pomóc we wzmocnieniu oddziaływania takich inwestycji.

Historię europejskiego projektu definiowała spójność i solidarność. Leżały one u podstaw sukcesu jednolitego rynku i poprzednich rozszerzeń. To w ten właśnie sposób Unia w ostatnich latach reagowała na kryzysy i w ten sposób rozkwitaliśmy jako gospodarka i zmienialiśmy się jako społeczeństwo. I to w ten właśnie sposób będziemy stawiać czoła przyszłości.

Polecamy lekturę niniejszego raportu oraz zawartych w nim analiz i wniosków wszystkim, którzy interesują się przyszłością Unii Europejskiej.



Elisa Ferreira
Komisarz ds. Spójności
i Reform



Nicolas Schmit
Komisarz ds. Miejsc Pracy
i Praw Socjalnych

Najważniejsze punkty sprawozdania i wnioski polityczne¹

1. Wprowadzenie

Spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna jest europejskim dobrem publicznym

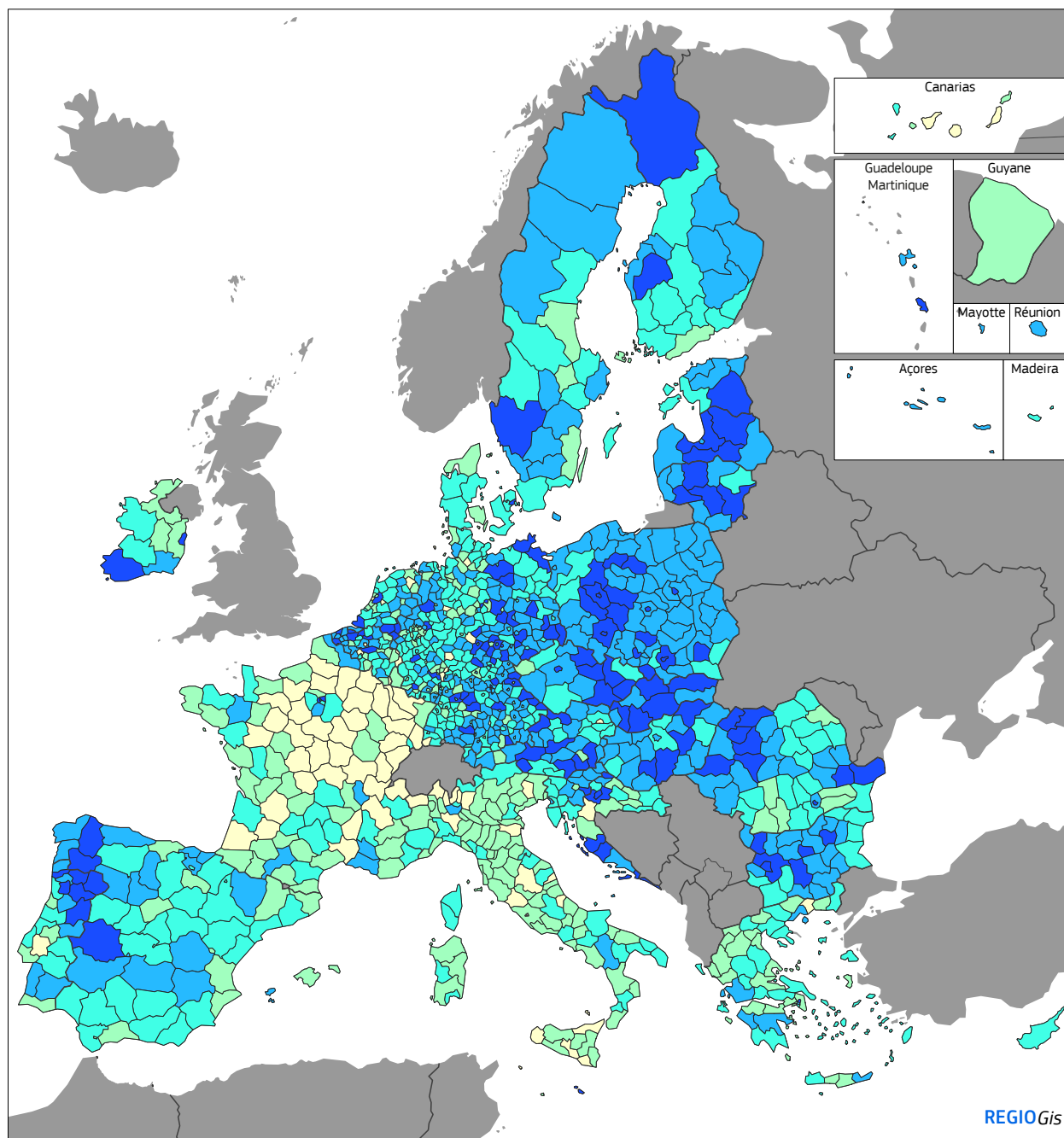
UE powstała na fundamencie wartości takich jak **solidarność, równe szanse i spójność**. W traktacie rzymskim, już na samym początku, postawiono cel, jakim jest „zmniejszenie różnic istniejących między poszczególnymi regionami oraz opóźnienia regionów mniej uprzywilejowanych”. Słusznie uznano, że spójność gospodarcza i społeczna oraz zmniejszenie różnic wewnętrznych przyniosą korzyści całej Europie, a stwierdzenie to jest nadal aktualne.

Od tamtego czasu polityka spójności stała się jednym z głównych filarów projektu europejskiego. Polityka spójności wspierała i wspiera każdy etap integracji europejskiej: od utworzenia jednolitego rynku oraz unii gospodarczej i walutowej po szereg rozszerzeń – w tym w ostatnich latach transformację ekologiczną i cyfrową. Same mechanizmy rynkowe nie są w stanie zapewnić równomiernego rozłożenia korzyści płynących z tych kluczowych etapów integracji w całej Europie, w związku z czym polityka spójności jest konieczna, aby pomóc państwom członkowskim i regionom we wnoszeniu wkładu, czerpaniu korzyści i pełnym wykorzystaniu ich potencjału. Na przestrzeni lat polityka spójności pełniła również funkcję stabilizatora gospodarczego oraz była niezawodnym źródłem wsparcia i inwestycji podczas kryzysu finansowego oraz, niedawno, podczas pandemii i wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie – wraz z innymi instrumentami takimi jak Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Polityka spójności, skupiona na regionach i stosująca podejście ukierunkowane na konkretny obszar, jest jednym z najbardziej widocznych wyrazów europejskiej solidarności, integralną częścią europejskiego modelu wzrostu i fundamentem naszego europejskiego domu.

Zainteresowane strony potwierdzają kluczową rolę i znaczenie polityki spójności. Podkreśliły to w dyskusjach na temat przyszłości polityki. W minionym roku władze regionalne i inne zainteresowane strony przedstawiły swoje uwagi, a 20 państw członkowskich zorganizowało debaty. W lutym grupa ekspertów wysokiego szczebla opublikowała kluczowe kierunki przyszłej polityki². Parlament Europejski, Rada Unii Europejskiej, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Europejski Komitet Regionów przyjęły opinie i konkluzje dotyczące kluczowych elementów przyszłej polityki spójności. Ogólnie rzecz biorąc, wspomniane działania potwierdzają kluczową rolę polityki spójności oraz obrazują pojawiające się wyzwania wraz z wyciągniętymi wnioskami i możliwymi reakcjami.

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący 9. sprawozdania na temat spójności (COM(2024)149, przyjęty przez kolegium dnia 27 marca 2024 r.).

² Wspólne budowanie zrównoważonej przyszłości – spójność na rzecz konkurencyjnej i sprzyjającej włączeniu społecznemu Europy. Sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności.



Mapa 1 Wskaźnik rozwoju gospodarczego na szczeblu NUTS 3, 2001–2021

Prawdopodobieństwo ścieżki wysokiego wzrostu

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- brak danych

Ten wskaźnik pozwala ustalić, czy wzrost w regionie jest wyższy niż wzrost w UE, danym państwie lub tym samym regionie w okresie poprzednich pięciu lat. Uwzględnia on wzrost PKB na mieszkańca, produktywności i poziomu zatrudnienia na mieszkańca w okresie poprzednich pięciu lat. Region uzyskuje 1 punkt za każdą sytuację, gdy wzrost jest wyższy. Wyniki od 0 do 9 przelicza się następnie na skalę od 0 do 1.
 Źródło: Obliczenia DG REGIO na podstawie danych JRC i Eurostatu.

0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

Trzydzieści lat po równoległym uruchomieniu jednolitego rynku europejskiego i wzmocnionej polityki spójności oraz dwadzieścia lat po rozszerzeniu w 2004 r. tendencja długoterminowa jest wyraźna: w wielu częściach Europy odnotowuje się znaczącą pozytywną konwergencję społeczno-gospodarczą. Utrzymują się jednak dysproporcje społeczno-gospodarcze, a coraz więcej regionów zmaga się z nowymi wyzwaniami. W tym kontekście należy nie tylko podsumować osiągnięcia polityki spójności, lecz także ocenić, w jaki sposób można ją dostosować. Wyznaczony w Traktacie cel dotyczący spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej pozostaje niezmiennie aktualny, lecz metody jego osiągnięcia należy zmienić.

2. Polityka spójności: długoterminowy wzrost i konkurencyjność, wysokiej jakości miejsca pracy

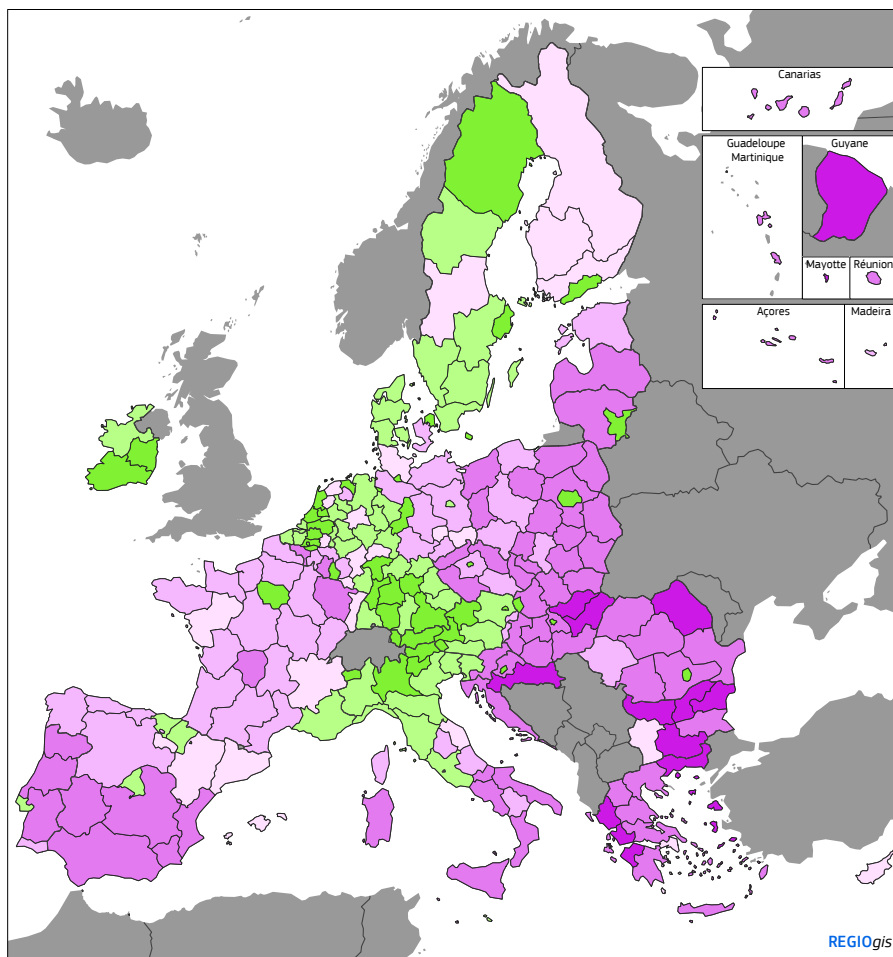
Historyczne rozszerzenie UE w 2004 r. jest wyraźnym przykładem pozytywnego wpływu polityki spójności. Dwadzieścia lat później średni PKB na mieszkańca w państwach członkowskich, które przystąpiły do UE od tej pory, wzrósł z około 52 % średniej UE w 2004 r. do prawie 80 % w 2023 r. Stopa bezrobocia w tych państwach członkowskich spadła w tym okresie ze średnio 13 % do 4 %.

Ta pozytywna konwergencja wynika ze wzrostu wydajności (PKB na osobę zatrudnioną) w regionach słabiej rozwiniętych. Świadczy to o długoterminowej poprawie konkurencyjności i otoczenia biznesowego tych regionów. To zmniejszanie dystansu rozwojowego pozwoliło również osiągnąć wymierny postęp społeczny, na przykład pod względem lepszych efektów zdrowotnych, oraz zmniejszyć stopy bezrobocia i ubóstwa w niemal wszystkich regionach w ciągu ostatnich dziesięciu lat.

Konwergencja jest jednak nierównomierna w całej UE. Odzwierciedla to różnice w wydajności i konkurencyjności. Mając na uwadze, że podczas gdy od 2004 r. kilka regionów wschodnich zaczęło w sposób imponujący zmniejszać dystans rozwojowy dzięki impulsowi gospodarczemu po rozszerzeniu, w wielu innych regionach obserwowano stopniową dywergencję, co oznacza, że nie są one w stanie nadrobić zaległości w stosunku do średniej UE. Tak się dzieje zwłaszcza w przypadku regionów w południowych państwach członkowskich i w szczególności od czasu kryzysu finansowego w 2008 r., lecz również w grupie regionów w okresie przejściowym w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich. W istocie około jedna trzecia regionów UE nie powróciła jeszcze do poziomu PKB na mieszkańca z 2008 r. Regiony te znajdują się na różnych etapach rozwoju i występują nawet w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich.

Od przełomu wieków realny PKB na mieszkańca nawet zmniejszył się w kilku regionach południowych państw członkowskich, co odzwierciedla skutki wstrząsów gospodarczych i utrzymujące się wyzwania strukturalne dotyczące: wzrostu wydajności, jakości instytucji i sprawnego funkcjonowania rynków pracy. Jednocześnie większość wschodnich regionów powinna utrzymać tempo konwergencji i rozszerzać swoje czynniki pobudzające wzrost gospodarczy poza obszary metropolitalne, aby zmniejszać pogłębiające się różnice międzyregionalne.

Polityka spójności przyczynia się do lepszego funkcjonowania jednolitego rynku przez stymulowanie długoterminowego wzrostu gospodarczego i konkurencyjności. Poprawia ona dostęp do towarów i usług przez infrastrukturę fizyczną i cyfrową, zwiększając łączność. Polityka spójności pobudza ponadto lokalne gospodarki i zwiększa atrakcyjność przez poprawę innowacji i przedsiębiorczości dzięki wsparciu MŚP, jak również wzmocnianie kapitału ludzkiego przez szkolenia i edukację. Wspiera również dobre rządzenie, współpracę i skuteczność administracyjną.



Mapa 2 Poziom PKB na mieszkańca (PPS), 2022

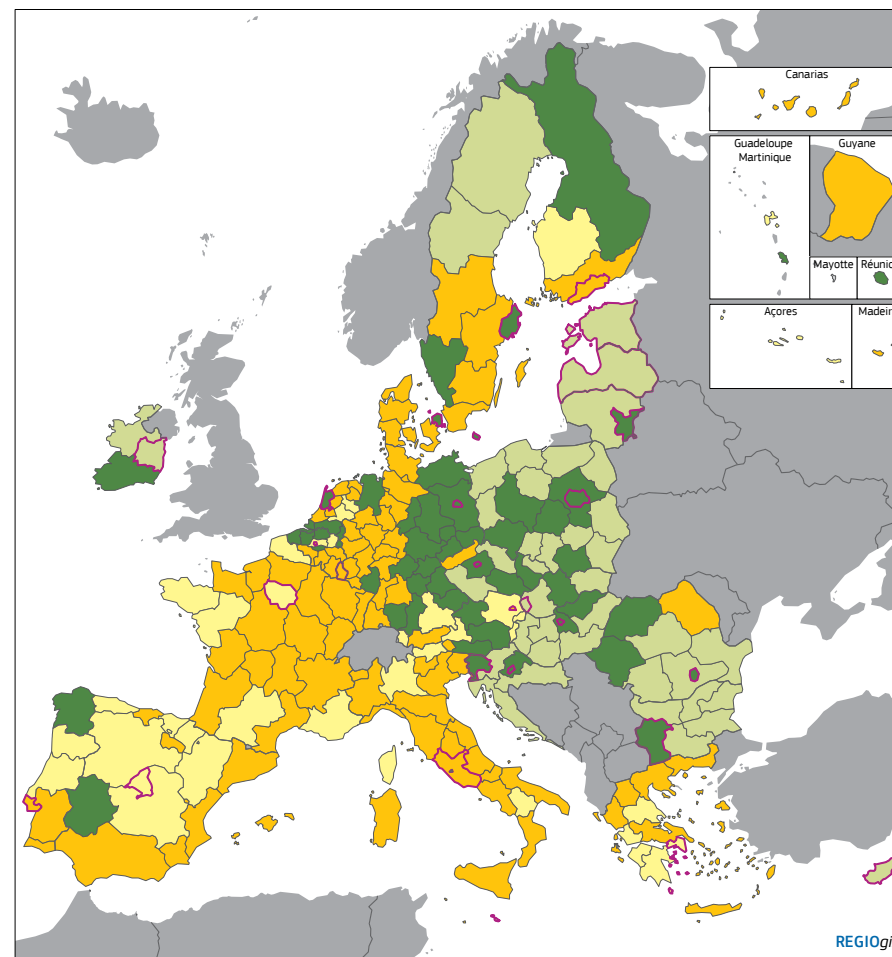
Indeks, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Źródło: Eurostat [nama_10r_2gdp].

0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych



Mapa 3 Regionalny wzrost PKB na mieszkańca w porównaniu ze wzrostem w UE i państwach członkowskich, średnia roczna, 2001–2021

Kategoria

- powyżej średniej unijnej i powyżej średniej państwa członkowskiego
- powyżej średniej unijnej i poniżej średniej państwa członkowskiego lub na równi z nią
- poniżej średniej unijnej i powyżej średniej państwa członkowskiego
- poniżej średniej unijnej i poniżej średniej państwa członkowskiego lub na równi z nią
- brak danych
- regiony stołeczne

Źródło: DG REGIO na podstawie danych z regionalnej rocznej bazy danych JRC (ARDECO).

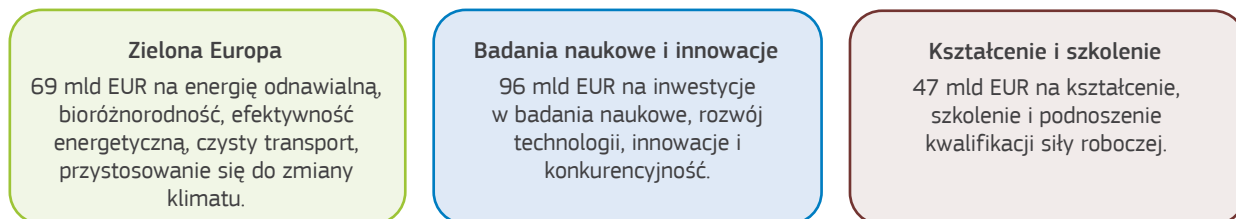
0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

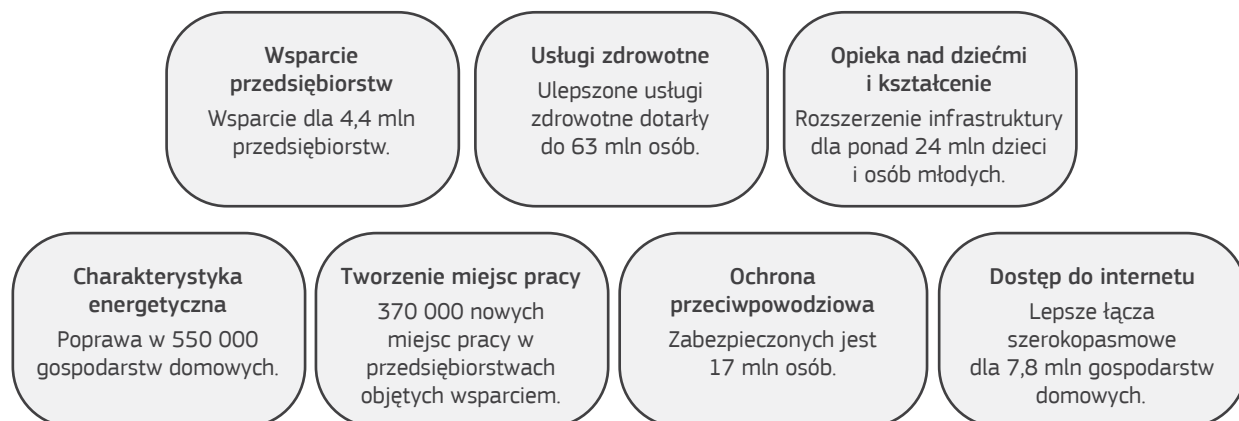
Uwaga: Mapa 3 przedstawia wzrost regionalnego PKB na mieszkańca od 2001 r. We wszystkich regionach oznaczonych kolorem zielonym (jasnym i ciemnym) odnotowano wzrost powyżej średniej UE, natomiast wzrost w regionach oznaczonych kolorem żółtym i pomarańczowym kształtował się poniżej średniej UE. Odcień koloru (jasnozielony i ciemnozielony oraz żółty i pomarańczowy) wskazuje na wzrost regionalny w stosunku do średniej krajowej.

Wykres 1 Osiągnięcia programów polityki spójności w latach 2014–2020

Alokacje inwestycyjne



Wybrane wyniki



Polityka spójności odgrywa kluczową rolę we wspieraniu inwestycji publicznych. Na przykład polityka spójności stanowi prawie 13 % łącznych inwestycji publicznych³ w całej UE i 51 % w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich⁴. Inwestycje te wzmacniają europejski model wzrostu i pobudzają wzrost gospodarczy zgodnie z priorytetami politycznymi – od dwójakiej transformacji po innowacje, przedsiębiorczość i umiejętności, od opieki nad dziećmi, edukacji i zdrowia po ochronę przed klęskami żywiołowymi.

Oprócz bezpośrednich skutków społecznych i gospodarczych polityka spójności przyczynia się również do poprawy zdolności administracyjnych i jakości zarządzania w państwach członkowskich. Inwestycjom w ramach polityki spójności towarzyszą warunki wstępne, nazywane „warunkami podstawowymi”. Wiążą się one z priorytetami UE, a także jakością i zrównoważonym charakterem inwestycji. Horyzontalny wpływ warunków podstawowych uzupełnia wdrażanie reform w poszczególnych krajach, które to reformy promowane są za pośrednictwem europejskiego semestru.

Ponadto podstawowe zasady regulujące programowanie i wdrażanie polityki spójności poprzez wymogi dotyczące oceny, partnerstwa, przejrzystości bądź też audytu i kontroli mają pozytywny wpływ na praktyki krajowe.

³ Nakłady brutto na środki trwałe sektora instytucji rządowych i samorządowych.

⁴ Państwa członkowskie z dochodem narodowym brutto na mieszkańca poniżej 90 % średniej UE.

Polityka spójności wzmacnia jednolity rynek i wyrównuje warunki działania

Konwergencja umożliwia każdemu regionowi pełne uczestnictwo w jednolitym rynku. Usunięcie barier utrudniających swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i pracowników przyczyniło się do lepszego przydziału zasobów w całej UE oraz sprzyja wymianie pomysłów i innowacji. Rosnąca różnorodność regionów UE zapewnia Unii i jej przedsiębiorstwom większą przewagę konkurencyjną. Poprzez inwestycje w infrastrukturę, innowacje, edukację i inne kluczowe obszary polityka spójności pomaga wszystkim regionom uczestniczyć w korzyściach wynikających z ekonomii skali stworzonej za pomocą jednolitego rynku i międzynarodowej konkurencji. Większy, dobrze rozwinięty, innowacyjny i połączony jednolity rynek ma kluczowe znaczenie dla rozwoju silnych wewnątrzunijnych łańcuchów wartości, które są ważne dla otwartej strategicznej autonomii UE.

Polityka spójności ma znaczące i pozytywne skutki dla całej Europy. Z modelowania makroekonomicznego⁵ wynika, że programy na lata 2014–2020 i 2021–2027 łącznie mogłyby zwiększyć PKB UE o 0,9 % do końca 2030 r. Wpływ ten jest długotrwały i utrzyma się na poziomie 0,6 % do 2043 r. Skutki są oczywiście bardziej znaczące w krajach objętych polityką spójności⁶, w których skoncentrowane jest wsparcie: w 2030 r. PKB Chorwacji będzie nawet o 8 % wyższy niż przy braku wsparcia z polityki spójności, 6 % wyższy w Polsce i Słowacji oraz 5 % wyższy na Litwie. Regiony lepiej rozwinięte, które w ramach polityki spójności otrzymują niższe wsparcie w przeliczeniu na mieszkańca, również korzystają z silnych pozytywnych skutków ubocznych wynikających z programów w innych lokalizacjach. Regiony rozwinięte zyskują partnerów do swoich łańcuchów dostaw oraz rynki dla swojej działalności wywozowej i inwestycji.

Dodatni zwrot z inwestycji w ramach polityki spójności na rzecz jednolitego rynku można zilustrować mnożnikiem. Każde euro zainwestowane w programy na lata 2014–2020 i 2021–2027 wygeneruje 1,3 EUR dodatkowego PKB w Unii do 2030 r., a w 2043 r. niemal się potroi, co odpowiada rocznej stopie zwrotu wynoszącej około 4 %. W drodze modelowania szacuje się również, że do 2027 r. w całej UE powstanie około 1,3 mln dodatkowych miejsc pracy, z dużym udziałem w sektorach związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową.

Ukierunkowany charakter wsparcia w ramach polityki spójności w dużej mierze ogranicza ryzyko wypierania inwestycji prywatnych. Polityka spójności koncentruje się głównie na obszarach, w których inwestycje prywatne są niewystarczające ze względu na niedoskonałości rynku (np. dostęp do finansowania dla przedsiębiorstw typu start-up, mikroprzedsiębiorstw i małych przedsiębiorstw) lub aby wspierać dobra publiczne (np. edukację, opiekę nad dziećmi). Analizy ilościowe będące podstawą 9. sprawozdania na temat spójności⁷ systematycznie wykazują pozytywne skutki netto – potwierdzają one, że polityka spójności zachęca do znacznych inwestycji prywatnych w czasie trwania programów i po ich zakończeniu. Zwiększone wykorzystanie instrumentów finansowych może pomóc w zwiększeniu inwestycji prywatnych.

5 Wpływ programów na lata 2014–2020 i 2021–2027 oceniono przy wykorzystaniu RHOMOLO, przestronnego obliczeniowego modelu równowagi ogólnej Komisji Europejskiej. Bardziej szczegółowa analiza znajduje się w rozdziale 9 w 9. sprawozdaniu na temat spójności.

6 Czechy, Polska, Słowacja, Chorwacja, Bułgaria, Rumunia, Estonia, Grecja, Cypr, Łotwa, Litwa, Węgry, Malta i Słowenia.

7 Zob. rozdział 9 w 9. sprawozdaniu na temat spójności.

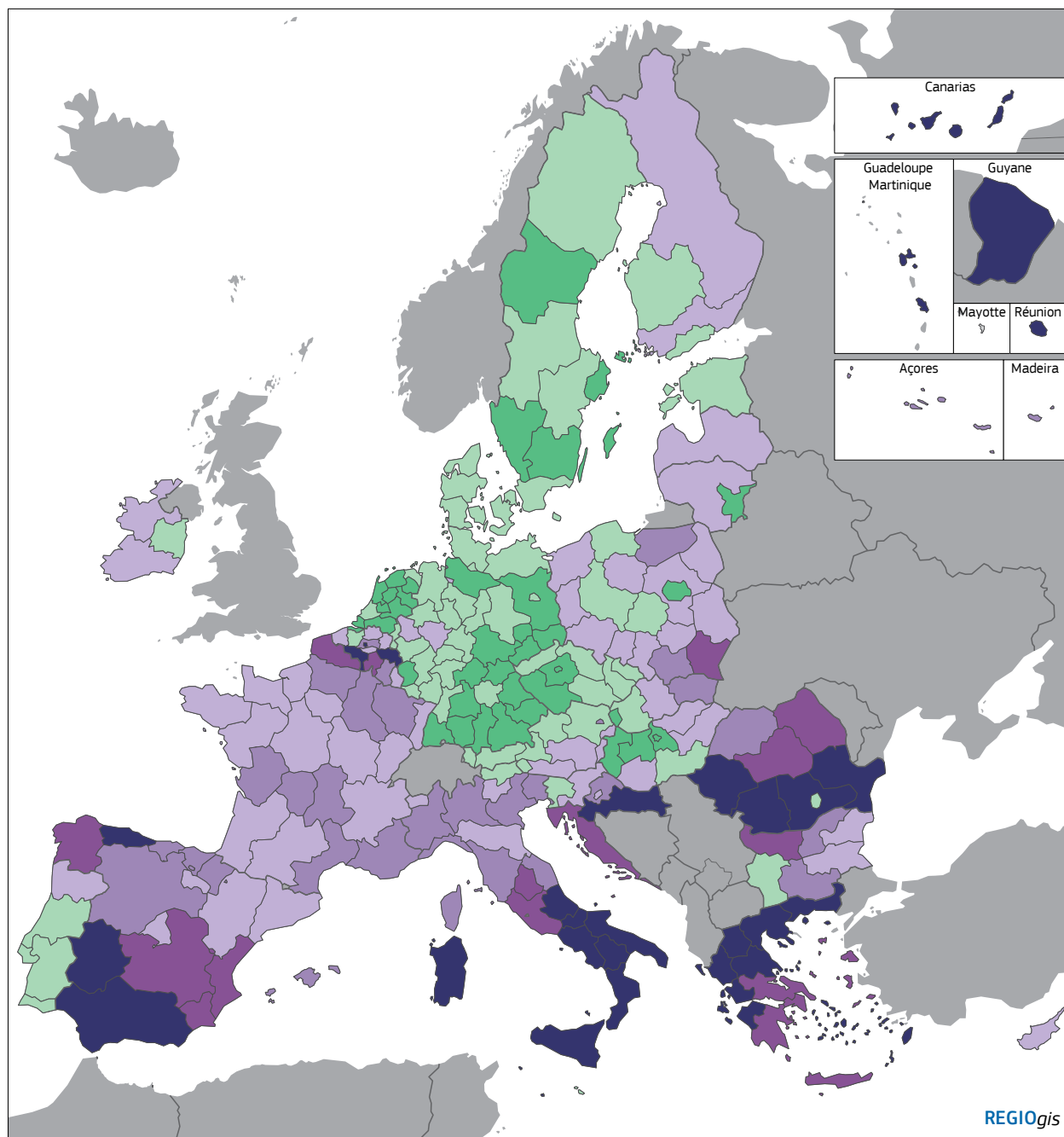
Przyszłe rozszerzenia będą wymagały włączenia w jednolity rynek nowych państw członkowskich. Cele unijnej polityki spójności pozostają aktualne w Unii w szerszym ujęciu, zarówno w obecnych, jak i przyszłych państwach członkowskich⁸. Konwergencja społeczno-gospodarcza z UE powinna jednak rozpocząć się już na etapie przedakcesyjnym. Nowy Instrument na rzecz Ukrainy, plan wzrostu gospodarczego dla Bałkanów Zachodnich oraz Instrument Wsparcia Reform i Wzrostu Gospodarczego na Bałkanach Zachodnich mają trzy cele: zwiększenie dostępu do jednolitego rynku UE, zwiększenie pomocy finansowej oraz przyspieszoną realizację reform.

Polityka spójności pomaga łagodzić asymetryczne skutki niedawnych kryzysów

Szereg bezprecedensowych kryzysów wywarł nierównomierne skutki w całej Unii. Od pandemii COVID-19 po rosyjską wojnę napastniczą przeciwko Ukrainie – kryzysy te w różny sposób dotknęły różne regiony i grupy społeczne. Skutki pandemii były poważniejsze w regionach zależnych od turystyki, przemysłu kultury lub innych usług pracochłonnych, a także w sektorach głęboko zintegrowanych z globalnymi łańcuchami wartości. Jeżeli chodzi o wojnę napastniczą Rosji przeciwko Ukrainie, negatywne skutki były szczególnie odczuwalne w regionach przygranicznych, jak również w regionach, w których przemysł jest narażony na wysokie ceny energii lub zakłócenia w łańcuchu dostaw. W ujęciu ogólnym, w przypadku wszystkich kryzysów bardziej narażone były regiony peryferyjne i słabiej rozwinięte. Co więcej, asymetryczne skutki były potęgowane przez nierównomierne zdolności instytucjonalne na różnych szczeblach niezbędnych do reagowania na wyzwania.

UE szybko zareagowała, aby złagodzić skutki kryzysów i stworzyć podstawy do solidnej odbudowy. W ramach polityki spójności szybko zmobilizowano wsparcie dla regionów znajdujących się w trudnej sytuacji i zmniejszono ryzyko dalszego pogłębiania się dysproporcji. Działania obejmowały zastrzyk nowej płynności w celu wsparcia inwestycji, elastyczność wspierającą kontynuację projektów, programy utrzymania miejsc pracy oraz dalszą ukierunkowaną elastyczność w programowaniu i wdrażaniu. W szczególności za pośrednictwem pakietów inicjatywy inwestycyjnej w odpowiedzi na koronawirusa (CRII). Ponadto w ramach NextGenerationEU państwom członkowskim przekazano kompleksowe wsparcie mające sprzyjać procesom odbudowy gospodarczej i długoterminowej odporności za pośrednictwem reform i inwestycji w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) oraz Wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU). Wraz z planem REPowerEU, który uruchomiono w następstwie wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie, elastyczność zapewniana w ramach polityki spójności wraz z inicjatywą na rzecz wspierania przystępnej cenowo energii (SAFE) odegrały zasadniczą rolę w udzielaniu pomocy osobom i podmiotom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji, w szczególności osobom zagrożonym ubóstwem energetycznym i MŚP dotkniętym wysokimi cenami energii. Jednocześnie w ramach działań polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie (CARE) zapewniono wsparcie finansowe dla władz lokalnych i organizacji pozarządowych przyjmujących osoby uciekające z Ukrainy w wyniku wojny napastniczej Rosji.

Wraz ze wsparciem w celu zmniejszenia zagrożeń związanych z bezrobociem w sytuacji nadzwyczajnej (SURE) i NextGenerationEU, w szczególności RRF, interwencje wynikające z polityki spójności przyczyniły się do **szybkiego ożywienia gospodarczego w 2021 i 2022 r., zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych**, oraz do niskich stóp bezrobocia. Chociaż kryzys związany z COVID-19 spowodował spadek



Mapa 4 Wskaźnik zatrudnienia (20–64), 2022

% ludności w wieku 20–64 lata

- < 66
- 66–70
- 70–74
- 74–78
- 78–82
- >= 82
- brak danych

EU-27 = 74,6
 Docelowy wskaźnik zatrudnienia to 78 % do 2030 r.
 Źródło: Eurostat (lfsd_r_lfe2emprr).

0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

PKB o 5,7 %, w ciągu dwóch lat dochody praktycznie powróciły do poziomu z 2019 r. we wszystkich kategoriach regionów. Natomiast po kryzysie w 2008 r. spowolnienie gospodarcze co prawda było mniej gwałtowne (4,3 % PKB), ale dwa lata później, w 2010 r., w regionach słabiej rozwiniętych nastąpił jeszcze większy spadek koniunktury gospodarczej, a w regionach w okresie przejściowym i regionach lepiej rozwiniętych sytuacja praktycznie nie zaczęła się poprawiać. Dzięki wspomnianym wyżej środkom łagodzącym oraz wsparciu krajowemu unijne rynki pracy wykazały niezwykłą odporność. W większości regionów UE powrót do poziomu zatrudnienia z 2019 r. lub przekroczenie go zajęło zaledwie rok. Tymczasem podczas kryzysu finansowego w 2008 r. spadek zatrudnienia trwał do 2013 r. i powrócił do poziomu sprzed kryzysu w 2016 r., a w południowych krajach UE dopiero w 2019 r.

Ostatnie kryzysy uwypukliły jednak podatność wielu regionów na zagrożenia oraz potrzebę większej odporności ich gospodarek i rynków pracy. W związku z tym należy zachęcać do propagowania europejskich łańcuchów wartości dostosowanych do przyszłych wyzwań – w szczególności poprzez upowszechnianie i zwiększanie skali wykorzystania krytycznych i powstających technologii w sektorach strategicznych, przy wsparciu Platformy na rzecz technologii strategicznych dla Europy (STEP)⁹.

Konwergencja społeczna poprawiła się, choć nadal istnieje wiele wyzwań

Konwergencja społeczna jest napędzana podjętym podczas Szczytu Społecznego w Porto zdecydowanym zobowiązaniem instytucji unijnych, państw członkowskich i partnerów społecznych do osiągnięcia celów Europejskiego filaru praw socjalnych:

- co najmniej 78 % osób w wieku 20–64 lat powinno mieć zatrudnienie,
- co najmniej 60 % wszystkich dorosłych powinno co roku uczestniczyć w szkoleniach,
- liczba osób zagrożonych ubóstwem lub wykluczeniem społecznym powinna zmaleć o co najmniej 15 mln, w tym o co najmniej 5 mln dzieci.

Polityka spójności UE odegrała kluczową rolę w ogólnej poprawie wskaźników zatrudnienia i wskaźników społecznych w UE w ostatnim dziesięcioleciu. Wschodnie państwa członkowskie poczyniły znaczne postępy w zakresie włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa i zbliżyły się do średniej UE (wskaźnik ubóstwa na poziomie 21 %). Z kolei południowe państwa członkowskie UE nie poczyniły od 2019 r. żadnych postępów w tej dziedzinie (wskaźnik ubóstwa na poziomie około 25 %). Rozbieżność między regionami lepiej rozwiniętymi a słabiej rozwiniętymi również zmniejszyła się z około 14 p.p. w 2016 r. do 9 p.p. w 2022 r.

Pozytywne tendencje w dziedzinie włączenia społecznego i ograniczania ubóstwa mogą być jednak zahamowane inflacją i wysokimi cenami energii oraz nierównymi postęпами w różnych grupach społecznych. Obszary wiejskie na wschodzie i południu UE są najbardziej bezpośrednio dotknięte ubóstwem energetycznym. Niemniej enklawy ubóstwa występują w każdym regionie, w tym na rozwiniętych obszarach miejskich. Niektóre grupy społeczne, takie jak społeczności marginalizowane, żyją w trwałym ubóstwie charakteryzującym się segregacją mieszkaniową,

⁹ Rozporządzenie (UE) 2024/795 w sprawie ustanowienia Platformy na rzecz Technologii Strategicznych dla Europy (STEP).

niewystarczającymi możliwościami kształcenia i zatrudnienia oraz ograniczonym dostępem do podstawowych usług.

Dysproporcje w zatrudnieniu między regionami zmniejszyły się przy aktywnym wsparciu polityki spójności. Chociaż wskaźniki zatrudnienia w regionach słabiej rozwiniętych są nadal niższe i wynosiły 68 % w 2022 r. – w porównaniu z 78 % w regionach lepiej rozwiniętych – różnica ta zmniejszyła się o 5 p.p. od 2013 r.

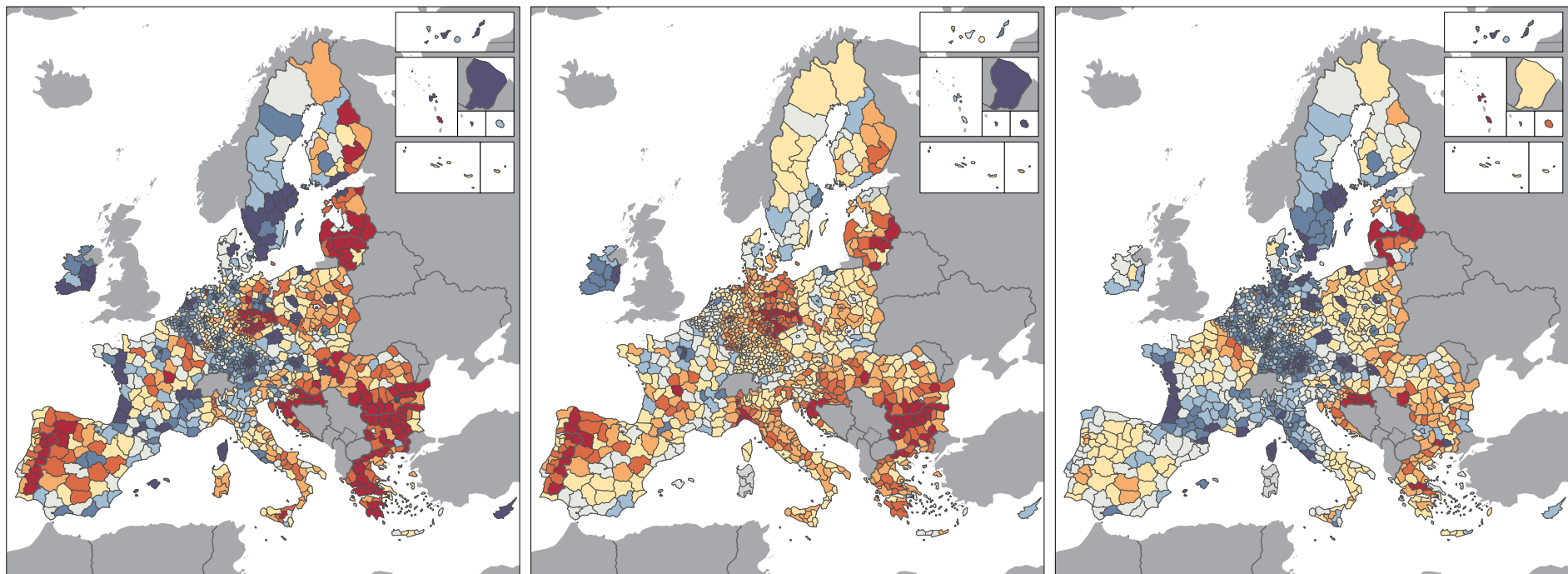
Stopy bezrobocia również zbliżyły się do siebie. Poprawa jest imponująca w regionach słabiej rozwiniętych, w których stopa bezrobocia zmniejszyła się prawie o połowę, z 15,8 % w 2013 r. do 8 % w 2022 r., lecz spadek bezrobocia w regionach lepiej rozwiniętych z 8,3 % do 5 % również wskazuje na znaczną poprawę.

Pomimo postępów poczynionych w ostatnich latach bezrobocie młodzieży oraz odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieuczącej się (wskaźnik młodzieży NEET) w UE nadal jednak stanowią poważne wyzwanie, podobnie jak utrzymujące się niższe wskaźniki zatrudnienia osób z niepełnościami. Bezrobocie młodzieży i młodzieży NEET spadało od 2014 r., po czym tymczasowo wzrosło w 2020 r. podczas pandemii COVID-19, a następnie zaczęło ponownie spadać w 2021 r. i 2022 r. Stopa bezrobocia osób w wieku od 15 do 24 lat gwałtownie spadła o ponad 10 p.p. od 2013 r., do poziomu 14 % w 2022 r. Niemniej jednak bezrobocie młodzieży jest ponad dwukrotnie wyższe od ogólnego bezrobocia, które spadło do 6,2 %. Odsetek młodzieży NEET zmniejszył się od 2013 r. o ponad 4 p.p. do 12 % w 2022 r. Konieczne są dalsze postępy, aby osiągnąć cel Europejskiego filaru praw socjalnych zakładający poziom 9 %.

Różnice w poziomie bezrobocia młodzieży między regionami słabiej rozwiniętymi a innymi regionami zmniejszyły się w latach 2013–2022, dzięki większemu spadkowi bezrobocia w regionach słabiej rozwiniętych i w południowych państwach członkowskich UE. Utrzymują się one jednak na wysokim poziomie, na co wskazuje stopa bezrobocia młodzieży wynosząca 22 % w regionach słabiej rozwiniętych, czyli niemal dwukrotnie wyższa niż w regionach lepiej rozwiniętych. W latach 2013–2022 zmniejszyły się również różnice w odsetku młodzieży NEET między regionami słabiej rozwiniętymi a innymi regionami. Odsetek młodzieży NEET w regionach słabiej rozwiniętych nadal wynosi jednak 16 %, czyli jest niemal dwukrotnie większy niż w regionach lepiej rozwiniętych.

Niskie bezrobocie i wysoki popyt na pracę w coraz większym stopniu wywierają presję na rynki pracy. Niedobory siły roboczej i kwalifikacji rosną i stały się poważnym wyzwaniem w szeregu zawodów i sektorów na wszystkich poziomach kwalifikacji, zwłaszcza w niektórych regionach. Niedobory te są potęgowane przez równoczesne wyzwania: popyt na szczególne kwalifikacje w celu reagowania na transformację ekologiczną i cyfrową, przemysłowe przemiany strukturalne oraz gwałtowny spadek liczby ludności w wieku produkcyjnym, która zgodnie z przewidywaniami ma się zmniejszyć o 50 mln do 2050 r. W związku z tym sprzyjające włączeniu społecznemu uczestnictwo w rynku pracy grup niedostatecznie reprezentowanych odgrywa kluczową rolę w osiągnięciu konwergencji i rozwiązywaniu problemu niedoborów siły roboczej w UE, wraz z rozwojem polityki uczenia się przez całe życie i edukacji, a także reformami rynku pracy. Udział kobiet w rynku pracy nadal rośnie w rezultacie wysokiego poziomu wykształcenia, poprawy dostępu do usług opieki nad dziećmi i bardziej elastycznej organizacji pracy, a wskaźnik zatrudnienia obywateli państw trzecich ponownie wzrósł po spadku w 2020 r.

Mapa 5 Całkowity przyrost ludności, przyrost naturalny i saldo migracji według regionu NUTS 3, 2010–2021

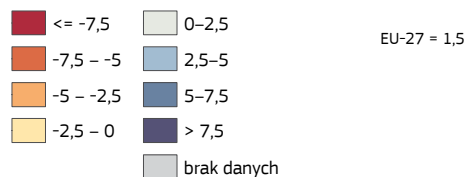


Przyrost ludności

Przyrost naturalny

Saldo migracji

Średnia roczna zmiana na 1 000 mieszkańców



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

Źródło: Obliczenia DG REGIO w oparciu o dane Eurostatu (demo_r_gind3) i JRC (ARDECO).

0 1 000 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

Pomimo widocznego zmniejszenia dysproporcji w funkcjonowaniu rynku pracy niektóre regiony osiągają słabe wyniki – środkowo-północne regiony UE mają silniejsze rynki pracy (i – szeroko rzecz ujmując – lepszą sytuację społeczną) niż regiony południowe i południowo-wschodnie. W ostatnich latach postępy w niwelowaniu różnic pod względem uczestnictwa kobiet i mężczyzn w rynku pracy uległy spowolnieniu lub stagnacji: w UE jako całości różnica w udziale kobiet i mężczyzn nadal wynosi 11 p.p. i pozostaje czynnikiem przyczyniającym się do dysproporcji na rynku pracy.

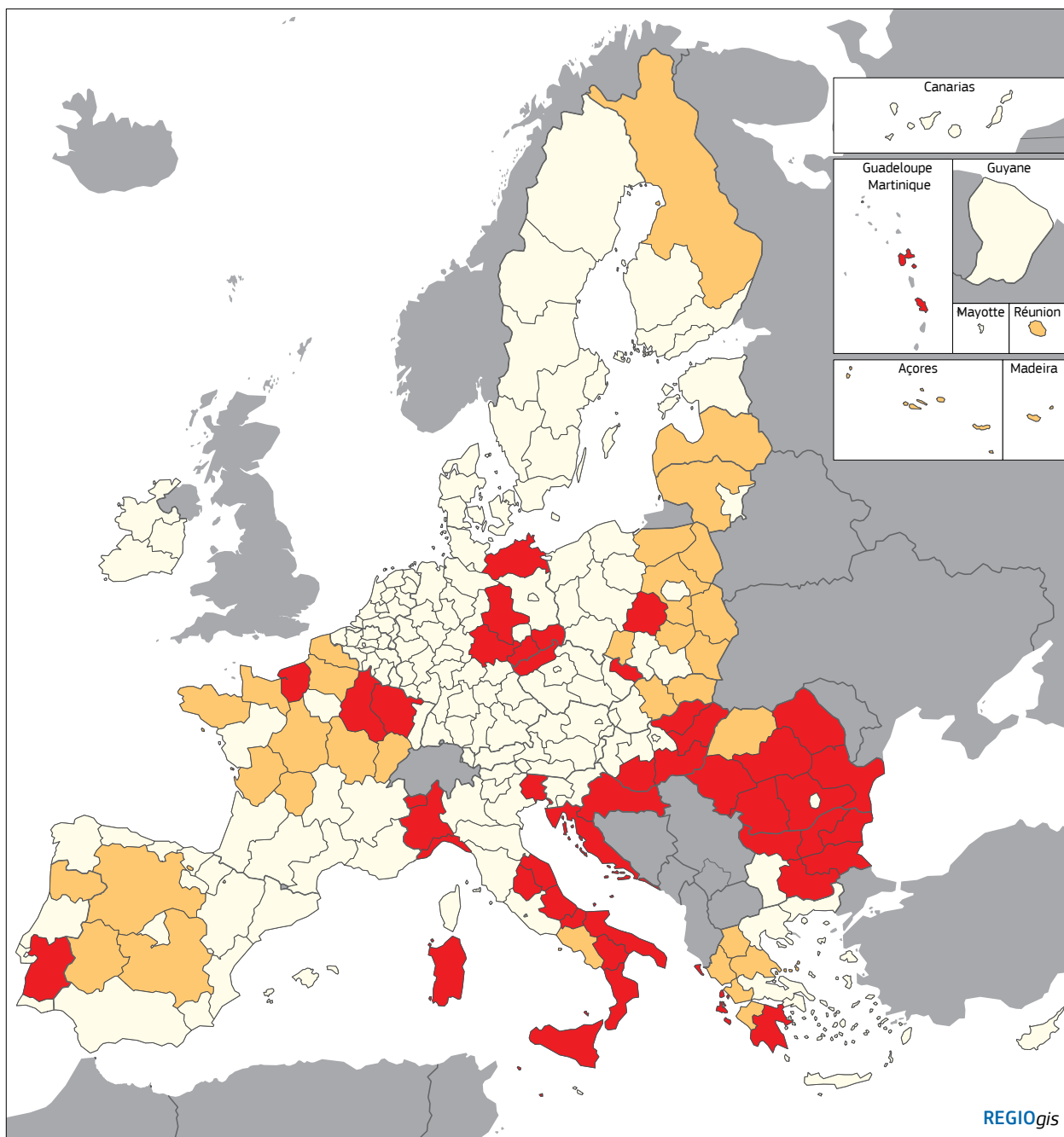
Nastąpił ogólny wzrost poziomu wykształcenia. Odsetek osób przedwcześnie kończących naukę zmniejszył się w całej UE, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych. We wszystkich regionach utrzymuje się pozytywna tendencja w uzyskiwaniu wyższego wykształcenia, a ogólny odsetek osób z wykształceniem wyższym wynosił 34 % w 2022 r. Z kolei podczas pandemii COVID-19 uczestnictwo dorosłych w kształceniu i szkoleniu zmniejszyło się, ale powróciło do wcześniejszego poziomu, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych i wschodnich państwach członkowskich UE.

Kluczową rolę w pobudzaniu długoterminowego wzrostu wydajności i konkurencyjności odgrywają poziom umiejętności i innowacje. Bardziej wykwalifikowani i kreatywni pracownicy mają kluczowe znaczenie dla innowacji oraz tworzenia nowych i konkurencyjnych produktów i usług. W 2022 r. odnotowano znaczny wzrost uczestnictwa dorosłych w kształceniu i szkoleniu, który przekraczał tempo sprzed pandemii COVID-19. Konieczne są jednak znaczne postępy, aby osiągnąć cel Europejskiego filaru praw socjalnych, jakim jest 60 % dorosłych uczestniczących co roku w kształceniu i szkoleniu. Doświadczenia niektórych państw członkowskich z zastosowaniem indywidualnych rachunków szkoleniowych¹⁰ pokazują wyraźną ścieżkę postępu.

Różnice w kształceniu i szkoleniu cały czas się utrzymują, zwłaszcza ze względu na dużą liczbę absolwentów szkół wyższych w miastach (w których koncentruje się większość możliwości zdobycia wykształcenia wyższego). Prowadzą one do zaburzenia równowagi, które niekiedy jeszcze bardziej nasila się w wyniku migracji osób z wyższym wykształceniem z regionów, w których ukończyły studia. Ten „drenaż mózgow” stanowi poważne wyzwanie dla przyszłej stabilności gospodarek regionalnych i struktur społecznych. Wspomniane różnice w dostępności talentów w różnych regionach wynikają z niewystarczających możliwości zatrudnienia o wysokiej jakości oraz z innych czynników, takich jak niższy poziom infrastruktury, a także dostęp do opieki nad dziećmi, kształcenia i szkolenia, usług i placówek zdrowotnych oraz innych usług.

Przewiduje się, że zmiany demograficzne jeszcze bardziej pogłębią niedobory siły roboczej i zwiększą presję na budżety publiczne. Po dziesięcioleciach wzrostu liczba ludności UE zmniejsza się od 2020 r., ponieważ saldo migracji nie rekompensuje już ujemnego przyrostu naturalnego. W krajach EU-27 przyrost naturalny i saldo migracji są najwyższe w regionach miejskich, a najniższe (i często ujemne) w regionach wiejskich. Ponadto w regionach oddalonych saldo migracji jest ogólnie ujemne, co wynika z braku możliwości gospodarczych i możliwości zatrudnienia, a także braku dostępu do kluczowych usług (w tym edukacji, opieki nad dziećmi i opieki zdrowotnej), a to z kolei sprawia, że regiony te są mniej atrakcyjne, i może skłaniać ludzi do ich opuszczania.

10 Indywidualne rachunki szkoleniowe zapewniają osobom w wieku produkcyjnym środki na sfinansowanie wysokiej jakości szkoleń, aby poprawić kwalifikacje tych osób i ich szanse na zatrudnienie.



Mapa 6 Regiony, które doświadczają pułapki niedoboru talentów lub są nią zagrożone

Kategoria

- Zmniejszająca się liczba ludności w wieku produkcyjnym i niższy odsetek osób z wyższym wykształceniem
- Ujemne saldo migracji osób w wieku 15–39 lat
- Pozostałe regiony

Region znajduje się w pułapce niedoboru talentów, jeżeli

- a) liczba jego ludności w wieku produkcyjnym zmniejsza się,
- b) charakteryzuje się poziomem wykształcenia wyższego będącym w zastoju i poniżej średniej lub
- c) wykazuje ujemne saldo migracji osób w wieku 15–39 lat.

Źródło: DG REGIO w oparciu o dane Eurostatu (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop).



© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

Zmniejszenie liczby ludności w wieku produkcyjnym będzie wymagało szybszego wzrostu wydajności w celu utrzymania standardu życia i zwiększenia wskaźników zatrudnienia, zwłaszcza w przypadku osób jeszcze nieaktywnych na rynku pracy. W tym względzie regiony są nierówno wyposażone. Regiony, w których występuje niski odsetek osób wysoko wykwalifikowanych w połączeniu z migracją wewnętrzną osób młodych i wykształconych, mogą znaleźć się w pułapce niedoboru talentów, co ograniczy ich zdolność do budowania zrównoważonych, konkurencyjnych i opartych na wiedzy gospodarek. Jak wyszczególniono w komunikatach „Wykorzystanie potencjału talentów w regionach Europy”¹¹ oraz „Zmiana demograficzna w Europie: zestaw narzędzi do działania”¹², potrzebna jest strategiczna kombinacja polityk łącząca reformy i inwestycje, aby odwrócić tę rzeczywistość lub dostosować się do niej.

Zmiany demograficzne wymagają dostosowania na poziomie regionów i miast. Na przykład włączenia prognoz demograficznych do kształtowania polityki przestrzennej, dostosowania świadczenia usług publicznych, dostosowania zarządzania publicznego, zwiększenia wskaźników zatrudnienia oraz stymulowania czynników zwiększających wydajność. Kształcenie i szkolenie zawodowe może skutecznie rozwiązać problem niedoboru siły roboczej i wnieść wkład w transformację ekologiczną i cyfrową, a także odgrywa ważną rolę w strategiach inteligentnej specjalizacji – pomaga w zatrzymywaniu i przyciąganiu talentów, generowaniu zdolności absorpcyjnych w społeczeństwach i gospodarkach, w których są one zlokalizowane, oraz budowaniu zrównoważonych (i bardziej sprawiedliwych) społeczności.

...i nie wszystkie regiony korzystają z takiej samej dynamiki wzrostu

Znaczące różnice gospodarcze utrzymują się na całym kontynencie. Więcej niż jedna czwarta osób w UE (28 %) mieszka w regionie, w którym PKB na mieszkańca jest niższy niż 75 % średniej UE. Większość tych osób mieszka we wschodnich państwach członkowskich, a także w Grecji, Portugalii, Hiszpanii, południowych Włoszech i regionach najbardziej oddalonych. Od 2001 r. wzrost realnego PKB na mieszkańca był ujemny w kilku regionach, zwłaszcza w Grecji i we Włoszech, choć ostatnio się zwiększył.

Zmiany w różnicach na poziomie niższym niż krajowy pokazują różne wzorce w poszczególnych państwach członkowskich. W wielu wschodnich państwach członkowskich (takich jak Słowacja, Bułgaria i Rumunia) wzrost dysproporcji wynikał z bardzo wysokich stóp wzrostu w regionach najbardziej rozwiniętych (zazwyczaj w regionie stołecznym). We Francji i Grecji różnice wewnętrzne wzrosły, ponieważ wzrost PKB na mieszkańca w biedniejszych regionach był szczególnie niski. W niektórych innych państwach członkowskich, takich jak Portugalia, zmniejszenie dysproporcji regionalnych wynika ze stosunkowo słabych wyników niektórych rozwiniętych, wcześniej dynamicznie rozwijających się regionów.

W wielu państwach członkowskich rozwój gospodarczy jest napędzany przez konkurencyjność regionów stołecznych i dużych aglomeracji. W połączeniu z brakiem zmniejszania dystansu rozwojowego innych obszarów prowadzi to do rozbieżności wewnętrznych. Ta polaryzacja przestrzenna może być źródłem negatywnych efektów zewnętrznych (napięć na rynkach pracy i rynkach mieszkaniowych, zatorów komunikacyjnych, zanieczyszczenia) oraz niepełnego wykorzystania potencjału gospodarczego całego kraju. Może to osłabić konkurencyjność

11 COM(2023) 32 final z 17.1.2023.

12 COM(2023) 577 final z 11.10.2023.

państw członkowskich, a co za tym idzie – trwałość ich modelu wzrostu w dłuższej perspektywie.

**Obszary wiejskie, górskie, wyspiarskie i słabo zaludnione nadal napotyka-
ją szczególne wyzwania hamujące wzrost gospodarczy i rozwój**, wynikające z mniejszej łączności fizycznej i cyfrowej lub ograniczonych możliwości kształce-
nia i szkolenia. Średnie dochody na obszarach wiejskich stanowią 87,5 % średnich
dochodów na obszarach zurbanizowanych¹³. W latach 2001–2021 w regionach
pozamiejskich (średnio) odnotowywano jednak znacznie wyższy wzrost PKB na
mieszkańca niż w regionach miejskich – 1,5 % w porównaniu z 0,8 %. Tendencja
ta różni się jednak we wschodnich państwach członkowskich, gdzie wzrost w więk-
szym stopniu napędzają duże aglomeracje i stolicy. Sprawozdanie publiczne pt.
„Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE: najważniejsze osiągnięcia i dal-
sze działania” stanowi podstawę debaty na temat przyszłości obszarów wiejskich.

**Te dysproporcje terytorialne pogłębiają sytuację, w której wiele regionów bo-
ryka się ze stagnacją gospodarczą lub spadkiem gospodarczym**, co wiąże się
z ryzykiem popadnięcia w pułapkę rozwojową (tj. regiony te mają gorsze wskaźniki
wzrostu niż średnia UE i średnia krajowa oraz gorsze niż ich dotychczasowe wy-
niki). Należą do nich niektóre większe dawne ośrodki przemysłowe w regionach
lepiej rozwiniętych. Decydenci w regionach znajdujących się w pułapce często mają
trudności ze znalezieniem rozwiązań, które pozwolą odzyskać dawną dynamikę
gospodarczą. Sytuacja ta prowadzi do frustracji, która w coraz większym stopniu
przekształca się w niezadowolenie polityczne.

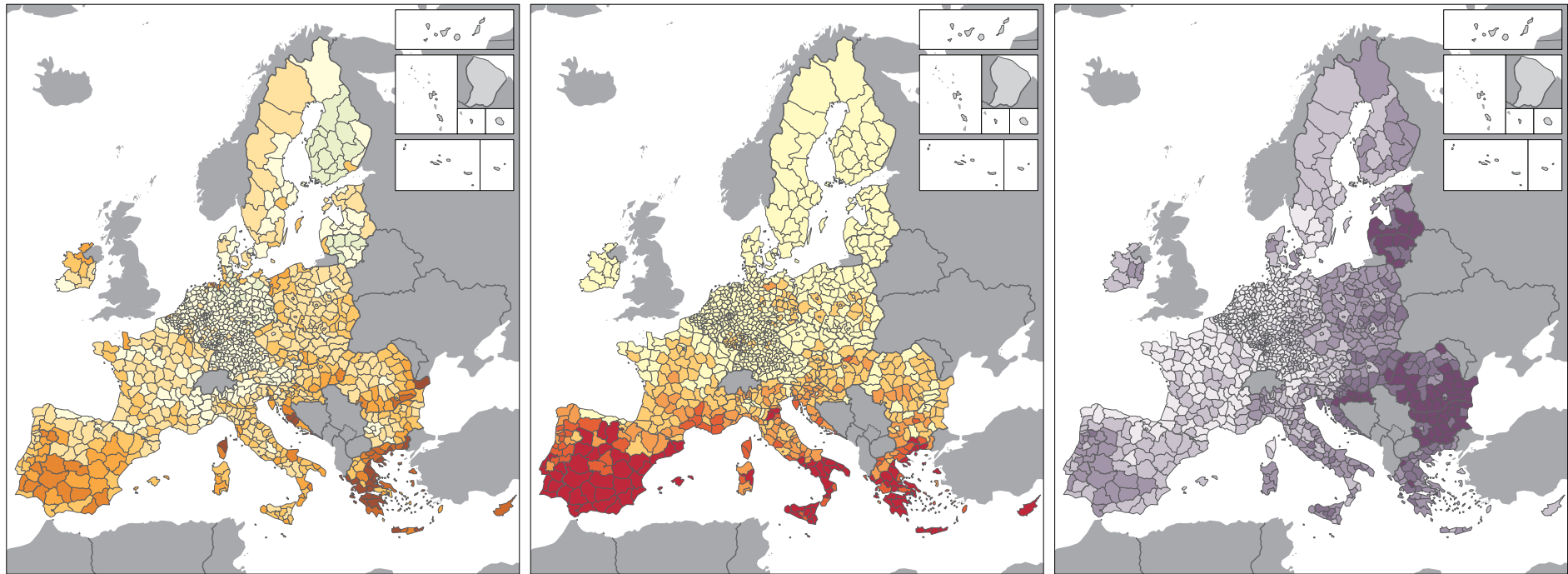
**Podstawowe przyczyny pułapek rozwojowych różnią się w zależności od re-
gionu**. Wymaga to indywidualnej diagnozy i może obejmować różne wzajemnie
powiązane czynniki, takie jak niewystarczająca specjalizacja, słabe zarządzanie pu-
bliczne, nieefektywny ekosystem innowacji, luka w usługach lub niedopasowanie
umiejętności. Należy więc przeprowadzić specjalną analizę tych czynników dla każ-
dego regionu, a następnie odpowiednio dostosować działania polityczne poprzez
ukierunkowany zestaw inwestycji i reform.

3. Brak reakcji na strukturalne i nowo pojawiające się wyzwania może pogłębić dysproporcje terytorialne

Transformacja ekologiczna i cyfrowa stwarza nowe możliwości i jest niezbędna
do utrzymania konkurencyjności UE w przyszłości, aby zapewnić obywatelom
dobrą jakość życia. Transformacja ta wymaga jednak również zmian struktural-
nych, którym powinny towarzyszyć strategie wspierające – zwłaszcza w od-
niesieniu do osób, przedsiębiorstw i regionów, które są najbardziej podatne na za-
grożenia i narażone; w innym wypadku różnice regionalne i społeczne mogą się
zwiększyć. Unijna polityka przeciwdziałania zmianie klimatu ma na celu zapewnienie
sprawiedliwości, w szczególności przez ustalenie bardziej rygorystycznych celów
redukcji emisji gazów cieplarnianych dla zamożniejszych państw członkowskich,
podczas gdy państwa o niższym PKB na mieszkańca otrzymują większą część do-
chodów z aukcji w ramach systemu handlu emisjami. Oprócz przekrojowych fundu-
szy UE, takich jak polityka spójności i RRF, uruchomiono również zestaw specjalnych
instrumentów finansowania w celu złagodzenia społecznych i gospodarczych skut-
ków transformacji klimatycznej, w szczególności za pośrednictwem mechanizmu
sprawiedliwej transformacji i planowanego Społecznego Funduszu Klimatycznego.

¹³ Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained (europa.eu).

Mapa 7 Wpływ zmiany klimatu w scenariuszu zakładającym globalne ocieplenie o 2°C w regionach NUTS 3, 2050



Dodatkowe koszty ekonomiczne

Narażenie ludzi na szkodliwe skutki klimatyczne

Umieralność wskutek nieoptymalnych temperatur

% PKB

- ≤ 0,0
- 0,0–0,5
- 0,5–1,0
- 1,0–1,5
- 1,5–2,0
- 2,0–2,5
- 2,5–3,0
- > 3,0

brak danych

Dodatkowe koszty gospodarcze w scenariuszu zakładającym globalne ocieplenie o 2°C do 2050 r. w porównaniu ze stanem obecnym jako bazowym.
Źródło: JRC

% ludności

- ≤ 10
- 10–25
- 25–50
- 50–75
- > 75

brak danych

Odsetek ludności narażonej na wichury, zalewanie obszarów przybrzeżnych, powodzie rzeczne, brak wody i ryzyka pożarów roślinności.
Źródło: JRC

0 1 000 km

Zgony na mln mieszkańców

- ≤ 1 000
- 1 000–1 500
- 1 500–2 000
- 2 000–2 500
- > 2 500

brak danych

Umieralność wskutek upałów i zimna w scenariuszu zakładającym globalne ocieplenie o 2°C do 2050 r.
Źródło: JRC

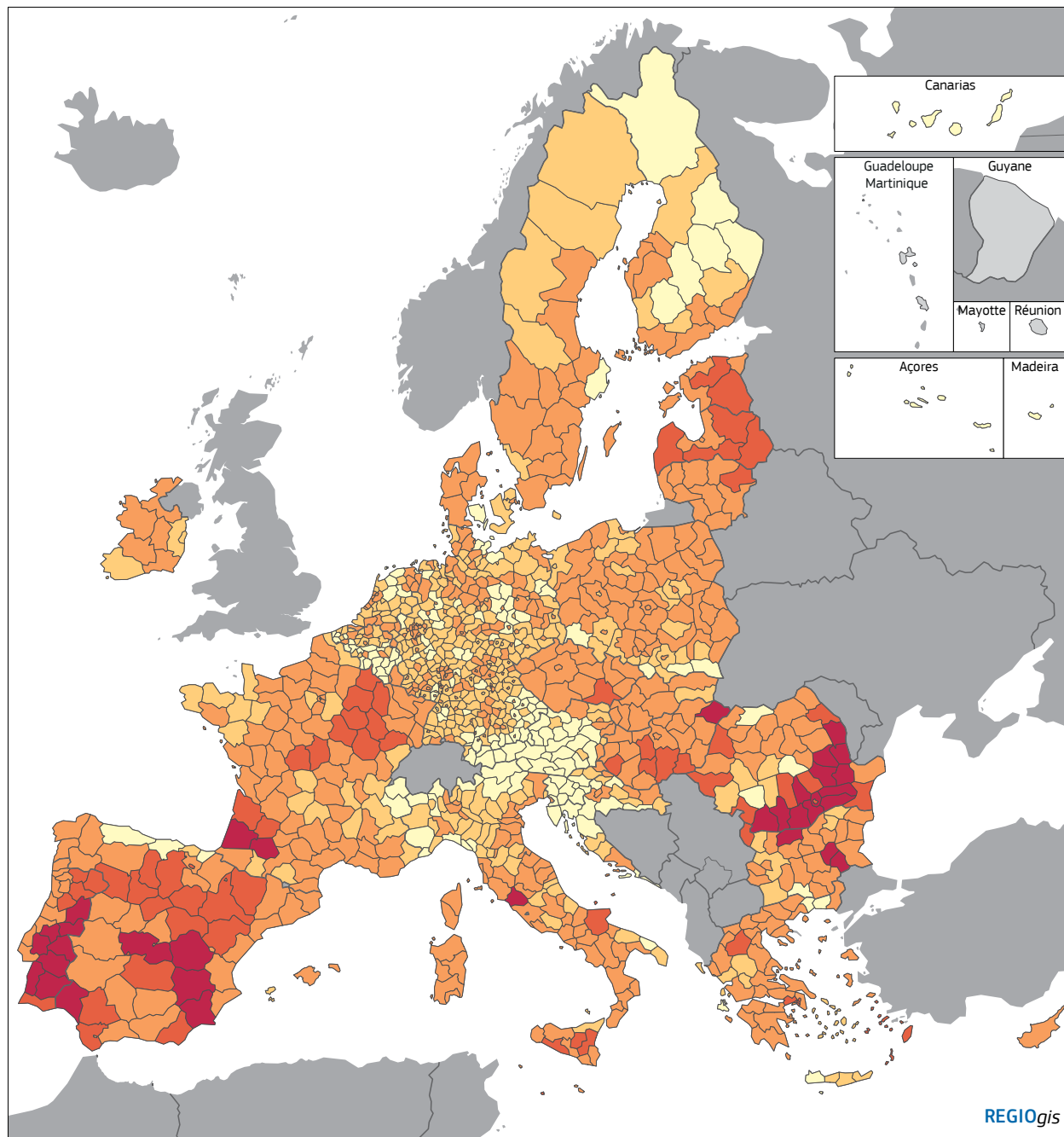
Zmiana klimatu stwarza ryzyko pogłębienia nierówności regionalnych. Rośnie częstotliwość i dotkliwość klęsk żywiołowych związanych z pogodą, takich jak ekstremalne temperatury, burze, powodzie śródlądowe i przybrzeżne, susze i pożary roślinności. Na przykład powodzie w regionach na granicy belgijsko-niemieckiej w 2021 r. spowodowały bezpośrednie szkody szacowane na 34,5 mld EUR. Wzrosła również umieralność związana z upałami, zwłaszcza w związku ze starzeniem się społeczeństwa. Wydarzenia te oraz ich wpływ na ludzi i gospodarkę, a także zdolność radzenia sobie z nimi są nierównomiernie rozłożone w całej Europie. Regiony przybrzeżne, śródziemnomorskie i wschodnie, które już teraz są uboższe niż średnia UE, są bardziej podatne na zagrożenia i w nieproporcjonalny sposób odczuwają skutki tych wydarzeń, ich szacowane roczne straty gospodarcze wynoszą co najmniej 1 % PKB, a ich ludność jest bardziej narażona na szkody związane z klimatem.

Zanieczyszczenie powietrza w UE nadal jest kształtowane przez różnice społeczno-gospodarcze. Zanieczyszczenie powietrza jest na ogół wyższe w miastach niż na obszarach wiejskich, zwłaszcza ze względu na wpływ ruchu drogowego. Chociaż w latach 2007–2020 jakość powietrza poprawiła się zarówno w najbogatszych, jak i najbiedniejszych regionach UE, nierówności nadal się utrzymują, ponieważ stężenie drobnych cząstek wdychalnych jest stale o około jedną trzecią wyższe w najuboższych regionach, które są bardziej uzależnione od paliw stałych wykorzystywanych do ogrzewania.

Łagodzenie zmiany klimatu i poprawa jakości środowiska wymagają szybkiej redukcji emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza we wszystkich sektorach, w tym poprzez gospodarkę o obiegu zamkniętym i odbudowę ekosystemów. Wymaga to działań na wszystkich szczeblach sprawowania rządów, ponieważ wyzwania te mają zazwyczaj silny wpływ terytorialny i społeczny. Różnice naturalne, geograficzne i społeczno-gospodarcze między regionami prowadzą również do różnych możliwości redukcji emisji.

Transformację w kierunku gospodarki neutralnej dla klimatu należy realizować w sprawiedliwy i uczciwy sposób. Nierówna zdolność regionów do czerpania korzyści z tej transformacji może pogłębić dysproporcje terytorialne. Zmiany gospodarcze związane z tą transformacją zwykle przynoszą korzyści regionom, które są w stanie lepiej przyciągnąć inwestycje i zmobilizować pracowników z odpowiednimi umiejętnościami. Jednocześnie wiele regionów wiejskich i słabiej rozwiniętych ma duży potencjał produkcji energii odnawialnej ze źródeł wiatrowych i słonecznych lub wychwytywania i składowania dwutlenku węgla w ekosystemach naturalnych. Rozwój tego potencjału służyłby nie tylko samym regionom, ale także bezpieczeństwu energetycznemu w całej Europie.

Transformacja klimatyczna stwarza również możliwości i wyzwania zarówno dla zatrudnienia, jak i dla gospodarstw domowych. Niektóre sektory, które są w dużym stopniu uzależnione od paliw kopalnych, zostaną prawdopodobnie dotknięte zwolnieniami lub restrukturyzacją. Jednocześnie zmiana klimatu stanowi wyzwanie dla sektorów tradycyjnych, takich jak rolnictwo, turystyka, przemysł czy nawet produkcja energii, zwłaszcza na obszarach, na których niedobór wody staje się normą. Pracownicy w sektorach, w których skutki zmiany klimatu są silniejsze – zwłaszcza ci, którzy mają szczególne umiejętności lub ograniczone możliwości przejścia do innych gałęzi przemysłu – mogą mieć trudności ze znalezieniem nowej pracy, co będzie prowadzić do bezrobocia i presji na dochody gospodarstw domowych. W przypadku sektorów dominujących w gospodarkach regionalnych i lokalnych skutki będą miały szerszą skalę, co będzie wymagało dostosowania gospodarek tych regionów, aby utrzymać ich konkurencyjność. Ponadto wdrożenie



Mapa 8 Niewykorzystany potencjał w zakresie energii słonecznej, wiatrowej i wodnej według regionów NUTS 3

MWh/km²/rok

- <= 500
- 500–1 000
- 1 000–5 000
- 5 000–10 000
- > 10 000
- brak danych

Potencjalna produkcja roczna na jednostkę powierzchni.
Źródło: JRC

0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

technologii i środków przyjaznych dla klimatu wymaga dodatkowych inwestycji, co stwarza trudności dla gospodarstw domowych o niskich dochodach.

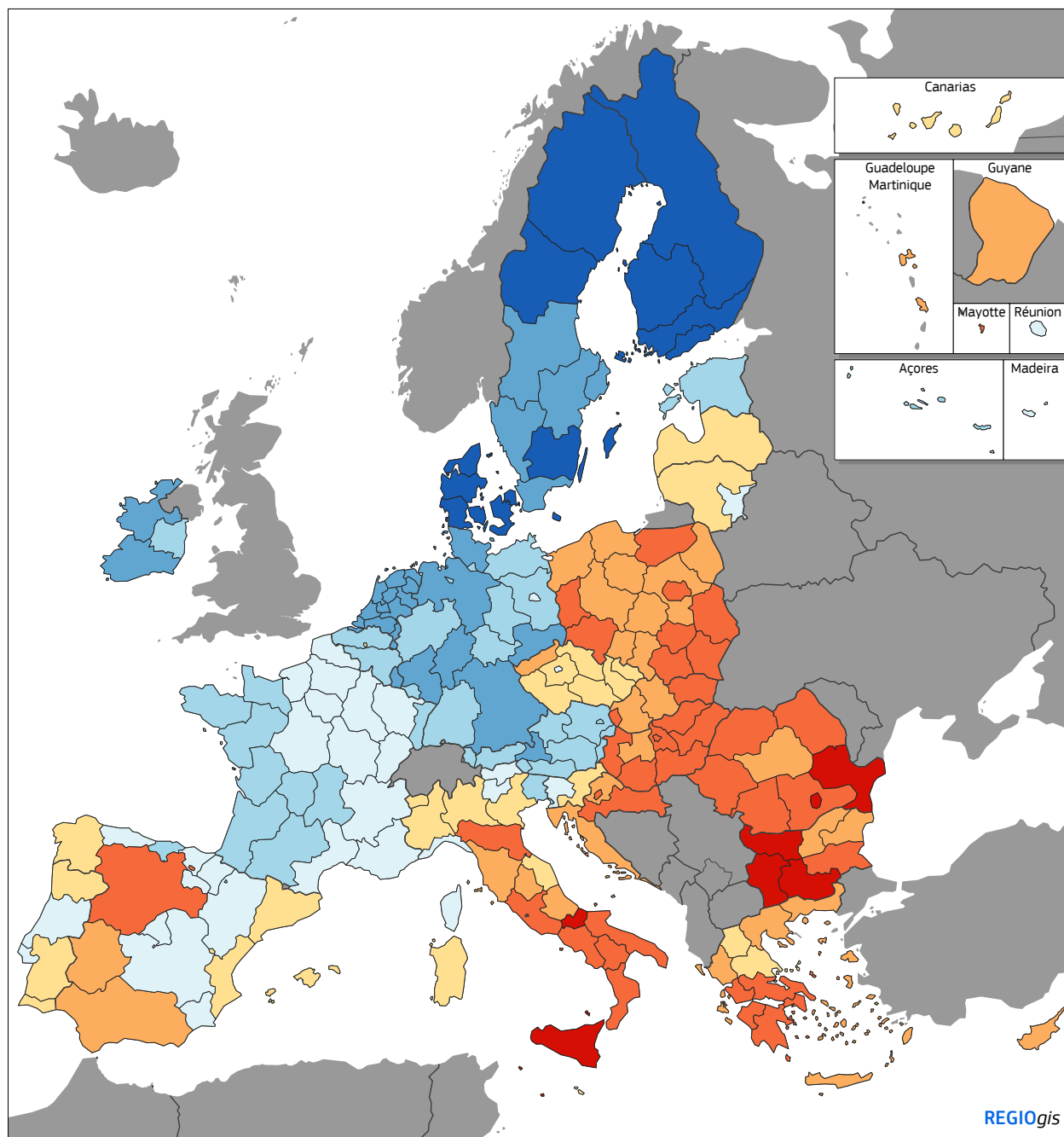
Potrzebne jest kompleksowe podejście, aby wspierać miejsca pracy i możliwości w regionach, uporać się z asymetrycznymi kosztami zmiany klimatu oraz wdrożyć transformację klimatyczną i ekologiczną; podejście to powinno obejmować szybsze ograniczenie emisji gazów cieplarnianych i zanieczyszczeń powietrza, niezbędne inwestycje w odporność na zmianę klimatu, poprawę zarządzania zasobami naturalnymi i odbudowę zasobów przyrodniczych, tworzenie zdrowych ekosystemów i rozwiązań opartych na zasobach przyrody, wspieranie przystosowania się do zmiany klimatu i zarządzania ryzykiem związanym z klęskami żywiołowymi, inwestowanie w efektywną gospodarkę wodną i oczyszczanie ścieków (w razie potrzeby), gospodarkę o obiegu zamkniętym i efektywność energetyczną mieszkań oraz przejście na przyjazne dla klimatu rodzaje transportu.

Transformacja cyfrowa zapewnia wszystkim regionom możliwości pod względem zwiększonej wydajności przedsiębiorstw, innowacji, odporności i dostępu do usług oraz w szczególności szanse dla obszarów wiejskich i terytoriów bardziej oddalonych. Transformacja cyfrowa może jednak również wiązać się z zagrożeniem dla spójności ze względu na nierówną zdolność terytoriów i ludzi do przyjmowania i wykorzystywania technologii cyfrowych – w tym w przypadku osób znajdujących się w niekorzystnej sytuacji i pochodzących ze społeczności marginalizowanych. W przypadku braku odpowiedniej polityki publicznej niedobór umiejętności cyfrowych może się zwiększyć, co może pogłębić podziały społeczne i regionalne w Europie. Brak inwestycji w infrastrukturę łączności cyfrowej oraz we wdrażanie technologii cyfrowych może ponadto zahamować długoterminowy wzrost gospodarczy i konkurencyjność odnoszących regionów. Może to wywrzeć negatywny wpływ na atrakcyjność społeczno-gospodarczą takich regionów, co utrudni zatrzymanie wykwalifikowanej siły roboczej i innowacyjnych przedsiębiorstw.

Potrzebne jest stałe wsparcie dla regionów, zwłaszcza tych najmniej przygotowanych, w szczególności na obszarach wiejskich i oddalonych, aby regiony te mogły czerpać korzyści z transformacji cyfrowej. Takie wsparcie jest w szczególności potrzebne w odniesieniu do inwestycji we wdrażanie zaawansowanej infrastruktury cyfrowej i usług sieciowych, nabywanie podstawowych i zaawansowanych umiejętności cyfrowych, jak również wykorzystanie technologii cyfrowych przez przedsiębiorstwa, obywateli i administracje publiczne.

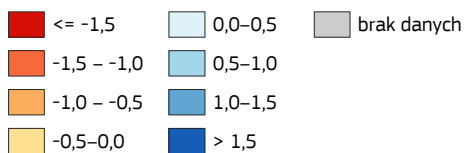
Nowy krajobraz geopolityczny może również poważnie wpłynąć na wiele regionów UE. W wyniku wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie niektóre regiony doświadczają gwałtownego spadku inwestycji, przepływów handlowych i działalności gospodarczej (w tym turystyki), jak również muszą stawić czoła nowym barierom gospodarczym i utracie miejsc pracy. Wskutek tej wojny bezprecedensowa liczba ludzi potrzebuje również schronienia w UE. Dzięki połączeniu wsparcia prawnego, operacyjnego i finansowego UE pomaga zapewnić odpowiednie wsparcie zarówno osobom uciekającym do UE, jak i przyjmującym państwom członkowskim. W niektórych regionach liczba osób przybywających jest jednak szczególnie wysoka, co wywiera presję na lokalne systemy integracji. Regiony graniczące z Rosją i Białorusią mierzą się również z zagrożeniem bezpieczeństwa oraz stosowaniem instrumentalizacji migracji lub ryzykiem takiego stosowania.

Stale wsparcie jest również potrzebne w niektórych południowych regionach peryferyjnych i regionach najbardziej oddalonych narażonych na szczególną presję migracyjną na granicy zewnętrznej lub doświadczających wzrostu liczby przybywających osób o nieuregulowanym statusie.



Mapa 9 Europejski wskaźnik jakości rządzenia, 2024

Odchylenie standardowe, zakres od niskiej jakości (ujemne) do wysokiej jakości (dodatnie)



UE = 0

Uwaga: Przedstawiono wyniki znormalizowane; średnia unijna jest zatem równa 0. Wartości dodatnie (ujemne) wskazują na jakość rządzenia wyższą (niższą) niż unijna średnia.

Wszystkie państwa ujęto, uwzględniając poziom NUTS 2, z wyjątkiem Belgii i Niemiec, dla których dane pochodzą z poziomu NUTS 1.

Źródło: Instytut Jakości Rządzenia, Uniwersytet w Göteborgu.

0 500 km

© EuroGeograficzny Związek ds. Granic Administracyjnych

Rosnące napięcia i większa konkurencja międzynarodowa wymagają bardziej zróżnicowanych łańcuchów wartości. W kontekście otwartej strategicznej autonomii różnorodność regionów UE oraz ich istniejąca i potencjalna przewaga konkurencyjna są atutem. Różnorodność regionalna może wzmocnić jednolity rynek i łańcuchy wartości w całej Europie. Aby to osiągnąć, regiony muszą jednak dysponować odpowiednimi zasobami fizycznymi, ludzkimi i innowacyjnymi oraz być w stanie uwolnić swój potencjał i wartość dodaną.

Kwestie związane z zarządzaniem

Braki w zarządzaniu publicznym i zdolnościach administracyjnych ograniczają potencjał rozwojowy i pozostają wyzwaniem strukturalnym w kilku regionach i państwach członkowskich. Jakość instytucji – w tym poszanowanie praworządności i zdolności administracyjne – ma kluczowe znaczenie dla zwrotu z inwestycji publicznych i prywatnych. Istnieje silna współzależność między jakością zarządzania a wpływem inwestycji w ramach polityki spójności. Niezbędne jest więc wzmocnienie zdolności administracyjnych w regionach europejskich, w tym w kontekście przyszłych rozszerzeń UE, ponieważ poprawa jakości zarządzania na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym może zwiększyć skuteczność krajowych i europejskich polityk i inwestycji.

Na potencjał rozwojowy wielu regionów może wpływać również brak dywersyfikacji źródeł finansowania na szczeblu regionalnym i lokalnym, w przypadku gdy finansowanie tych regionów opiera się w dużej mierze na przeniesieniach środków z budżetów krajowych. Podmioty szczebla niższego niż krajowy odpowiadają średnio za ponad połowę inwestycji publicznych. Odsetek ten jest niższy, choć rośnie, w mniej rozwiniętych państwach członkowskich. Ten rodzaj zależności obniża odporność tych państw na wstrząsy. Zwiększenie i zróżnicowanie zdolności finansowych władz regionalnych i lokalnych, w szczególności możliwość uruchomienia inwestycji prywatnych, wraz z podniesieniem zdolności instytucjonalnych i kompetencji administracyjnych tych władz poprawiłoby zatem zrównoważoność ich wzorców rozwoju.

4. Podsumowanie osiągnięć polityki spójności i wyciągnięcie wniosków na przyszłość

Jak podkreślono powyżej, chociaż polityka spójności z powodzeniem przyczyniła się do konwergencji między państwami członkowskimi, sytuacja na szczeblu niższym niż krajowy jest bardziej złożona. W istocie ten krajowy proces konwergencji niekiedy przysłaniają rosnące dysproporcje na szczeblu niższym niż krajowy, zwłaszcza między dużymi obszarami metropolitalnymi a innymi regionami, a także regiony opóźnione w rozwoju, które często znajdują się w „pułapce rozwojowej”.

Programy na lata 2021–2027 rozpoczęły się z pewnym opóźnieniem ze względu na skutki pandemii oraz, w niektórych państwach członkowskich, ze względu na inne czynniki takie jak konieczność przygotowania w tym samym czasie planów odbudowy i zwiększania odporności. Instytucje zarządzające w państwach członkowskich i regionach musiały jednocześnie pracować w różnych systemach zarządzania i różnych ramach czasowych. Słabiej rozwinięte państwa członkowskie i regiony, które najbardziej potrzebują inwestycji w ramach polityki spójności, często napotykały trudności w opracowywaniu i wdrażaniu – i to przy bardziej ograniczonych zasobach administracyjnych. Pomimo środków upraszczających politykę spójności wprowadzonych w ramach legislacyjnych na lata 2021–2027 oraz wsparcia na

rzecz zdolności administracyjnych zapewnianego w ostatnich dziesięcioleciach konieczne jest dalsze uproszczenie polityki.

Aby zwiększyć skuteczność polityki spójności w realizacji jej celów traktatowych, zwłaszcza w świetle istniejących wyzwań, **należy zastanowić się, w jaki sposób można jeszcze bardziej ulepszyć kształt polityki spójności.**

Realizacja celu traktatowego: zmniejszanie nierówności w rozwoju gospodarczym

W minionych okresach polityka spójności ciągle ewoluowała, aby dostosować się do nowych okoliczności i wspierać realizację priorytetów UE. Obejmowało to zmiany wspieranych inwestycji, zasięgu geograficznego, sposobu realizacji, stosowania warunków i powiązania z procesem europejskiego semestru. Jednocześnie przez cały czas zachowywano, a nawet wzmocniono podstawowe wartości i zasady polityki: długoterminowe ramy programowania, partnerstwa z zainteresowanymi stronami i społeczeństwem obywatelskim, wielopoziomowe sprawowanie rządów, ocenę i gromadzenie danych, a przede wszystkim podejście ukierunkowane na konkretny obszar, w ramach którego wsparcie jest dostosowane do specyficznych potrzeb i możliwości regionalnych.

Zgodnie z celami traktatowymi środki polityki spójności koncentrują się na słabiej rozwiniętych regionach i państwach członkowskich UE: w ramach programów na lata 2021–2027 regionom tym przydzielono 70 % środków zarówno Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jak i Europejskiego Funduszu Społecznego Plus. Fundusz Spójności jest w całości przeznaczony dla państw członkowskich, których DNB na mieszkańca jest niższy niż 90 % średniej UE. Chociaż wszystkie regiony otrzymują finansowanie w ramach polityki spójności, intensywność pomocy w latach 2014–2020 była wyższa w regionach słabiej rozwiniętych, w których rocznie przydzielano średnio około 297 EUR na mieszkańca w porównaniu ze średnią UE wynoszącą 117 EUR na mieszkańca.

Utrzymując główne ukierunkowanie na regiony słabiej rozwinięte, należy również zwrócić uwagę na dynamikę rozwoju i tendencje długoterminowe oraz rozwiązywać problemy, zanim się zakorzenia, a także pomagać regionom, które znalazły się w pułapce rozwojowej (lub które są tym zagrożone). Krótko mówiąc, należy przyjąć bardziej proaktywne podejście do realizacji traktatowego celu wspierania harmonijnego rozwoju.

Różne regiony mają różne punkty początkowe i różne ścieżki rozwoju

Regiony mają różne punkty początkowe, potrzeby i możliwości w zakresie rozwoju. Są one również nierówno przygotowane do radzenia sobie z pojawiającymi się wyzwaniami, z uwagi na ich różne zdolności administracyjne i finansowe. **W związku z tym wybierają one różne ścieżki rozwoju, aby poradzić sobie z bieżącymi i przyszłymi przemianami.**

Za pośrednictwem polityki spójności (ale nie tylko) UE powinna zapewnić ukierunkowane i dostosowane do konkretnego obszaru wsparcie koncentrujące się na szczególnych potrzebach każdego regionu i zgodne z priorytetami UE, ze zwróceniem szczególnej uwagi na wyzwania, ramy i strategię w każdym państwie członkowskim.

Programy rozwoju regionalnego od dawna stanowią podstawę polityki spójności, ale Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji pokazał, w jaki sposób można lepiej dostosowywać wsparcie do konkretnych potrzeb rozwojowych poszczególnych terytoriów w celu sprostania wcześniej zidentyfikowanym wyzwaniom związanym z transformacją klimatyczną. Również strategie inteligentnej specjalizacji okazały się pomocne we wzmacnianiu regionalnych ekosystemów innowacji: w oparciu o lokalne zdolności i atuty, przez korzystanie z sieci lokalnych i regionalnych zainteresowanych stron oraz przez eliminowanie przepaści innowacyjnej.

Transformacja ekologiczna i cyfrowa, transformacja demograficzna, zmieniające się globalne tendencje gospodarcze i zmiana klimatu będą miały wpływ na wszystkie gospodarki regionalne. Skala i charakter tych wyzwań będą jednak różne w poszczególnych regionach – tak samo jak zdolność regionów do stawienia im czoła.

W związku z tym konieczna jest głęboka refleksja nad tym, jak najlepiej dostosować politykę do różnych profili gospodarczych i cech geograficznych regionów, aby strategicznie ukierunkować inwestycje. Coraz bardziej konieczne jest lepsze uwzględnianie licznych wyzwań związanych z rozwojem, potrzeby reform oraz zróżnicowanych okoliczności społecznych i związanych z zatrudnieniem, aby ułatwić bardziej wydajne programowanie środków finansowych UE w regionach najbardziej oddalonych, słabo zaludnionych, wyspiarskich, górskich i przygranicznych, na obszarach wiejskich i obszarach dotkniętych transformacją przemysłową oraz innych.

Promowanie bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego

Rozwój gospodarczy na szczeblu niższym niż krajowy często charakteryzuje się silną polaryzacją między regionami stołecznymi i dużymi ośrodkami metropolitalnymi z jednej strony a regionami o mniejszej gęstości zaludnienia z drugiej strony. Nierówny rozkład czynników napędzających wzrost gospodarczy sprawia, że regiony lepiej rozwinięte osiągają lepsze wyniki niż inne regiony pod względem innowacyjności i konkurencyjności, jakości zarządzania i administracji publicznej oraz poziomu wykształcenia. Może to również oznaczać, że znaczny potencjał gospodarczy i potencjał tworzenia wysokiej jakości miejsc pracy nie są w pełni wykorzystywane w słabiej rozwiniętych regionach wiejskich i pośrednich.

Obszary metropolitalne, miasta i ich otoczenie odgrywają kluczową rolę w rozwoju regionalnym. Skupiają one kapitał ludzki (w tym uniwersytety, ośrodki szkolenia zawodowego i ośrodki badawczo-rozwojowe) oraz zapewniają wysoką łączność i wysokiej jakości usługi. Z tego powodu naturalnie przyciągają one inwestycje. Ich atrakcyjność ma jednak swoją cenę – większe zatory komunikacyjne, wyzwania społeczne i wyższe koszty mieszkaniowe – co w połączeniu z wyższymi kosztami płac może osłabić ich konkurencyjność.

Małe i średniej wielkości miasta również odgrywają kluczową rolę w rozwoju terytorialnym, gdyż wspierają wzrost otaczających je obszarów. Mają one zasadnicze znaczenie dla świadczenia usług publicznych i prywatnych oraz oferują otaczającym obszarom możliwości zatrudnienia i kształcenia.

Lepsza współpraca między regionami UE może również przyczynić się do osiągnięcia bardziej zrównoważonego rozwoju terytorialnego. Polityka spójności, zwłaszcza za pośrednictwem programów Interreg, przyczynia się do wspierania współpracy międzyregionalnej poprzez współpracę transgraniczną i transnarodową, w tym poprzez strategie makroregionalne. Strategie te sprzyjają innowacjom, rozwojowi

i lepszemu zarządzaniu. Niemniej jednak istnieje możliwość zacieśnienia współpracy regionalnej na różnych szczeblach – zwłaszcza w zakresie dostarczania wspólnych dóbr publicznych ponad granicami, ze względu na wartość dodaną wspierania inwestycji transgranicznych z budżetu europejskiego.

Nierówności terytorialne można by zniwelować za pomocą bardziej policentrycznego modelu rozwoju, który polega na wykorzystywaniu małych i średniej wielkości miast oraz promowaniu dostępności usług publicznych na obszarach oddalonych od dużych ośrodków miejskich. Współpracę regionalną można pobudzić przez budowanie zdolności odpowiednich organów i zainteresowanych stron.

Partnerstwo, wielopoziomowe sprawowanie rządów i wzmocnienie pozycji zainteresowanych stron

Spółeczność lokalna ma większą wiedzę na temat konkretnych potrzeb swojego terytorium. Jako taka musi być angażowana w podejmowanie decyzji i kształtowanie polityki. Takie włączenie społeczności lokalnej i wzmocnienie jej pozycji może również służyć przeciwdziałaniu rosnącemu niezadowoleniu politycznemu¹⁴ i brakowi zaufania do władz publicznych.

W ramach na lata 2021–2027 wzmocniono partnerstwo i zaangażowanie podmiotów regionalnych i lokalnych, społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. Działania obejmowały promowanie terytorialnych modeli realizacji, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) lub zintegrowane inwestycje terytorialne. Łączą one finansowanie z wielu źródeł w celu realizacji strategii terytorialnej, obejmującej partnerstwo lokalne, podejścia oddolne i zarządzanie terytorialne. Konieczna jest dalsza refleksja nad tym, jak najlepiej zaangażować władze szczebla niższego niż krajowy i inne odpowiednie zainteresowane strony oraz wzmocnić terytorialne mechanizmy wielopoziomowego sprawowania rządów. Celem jest lepsze reagowanie na potrzeby partnerów gospodarczych i społecznych oraz obywateli, zgodnie z priorytetami UE. Ta zwiększona rola partnerów lokalnych wymaga poprawy ich zdolności administracyjnych – przedmiotem debaty powinno być to, jak najlepiej tego dokonać.

Promowanie konwergencji instytucjonalnej przez wyeliminowanie istniejących niedociągnięć w obszarze zarządzania publicznego i zdolności administracyjnych

Dobre rządzenie, silne instytucje, poszanowanie praworządności i rozwinięte zdolności administracyjne są warunkiem wstępnym skutecznego i wydajnego opracowania i wdrożenia każdej strategii rozwoju oraz ogólniej postępu gospodarczego i społecznego. Słabości administracyjne i związane z zarządzaniem utrudniają niektórym państwom członkowskim i regionom czerpanie pełnych korzyści z polityki spójności, zwłaszcza ze względu na trudności w przygotowaniu i realizacji inwestycji.

Niedociągnięcia w zakresie zarządzania i zdolności są nadal powszechne. Obecne wsparcie w ramach polityki spójności – poprzez pomoc techniczną – wypełnia głównie luki w zdolnościach do zarządzania funduszami i sposobach realizacji, w tym wówczas, gdy dotyczą one zwalczania nadużyć finansowych i korupcji.

¹⁴ A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra i H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap [Geografia niezadowolenia w UE i pułapka ograniczenia rozwoju regionalnego], Regional Policy Working Papers 03/2023.

Inne instrumenty UE również przyczyniają się do zwiększenia zdolności administracyjnych – głównie Instrument Wsparcia Technicznego, który w coraz większym stopniu zapewnia pomoc władzom regionalnym i lokalnym. Reformy administracji publicznej wspierane przez RRF (na przykład dotyczące procedur wydawania pozwoleń lub zamówień publicznych) przyniosły korzyści inwestycjom finansowanym zarówno z RRF, jak i z polityki spójności.

Konieczne jest bardziej ambitne i kompleksowe podejście, aby wyeliminować słabości w administracji krajowej i regionalnej, jak również wśród beneficjentów i partnerów. Takie strategiczne podejście mogłoby łączyć dostosowane do potrzeb wsparcie techniczne z wymogami dotyczącymi reform w niektórych dziedzinach.

Wyeliminowanie niedociągnięć administracyjnych nie tylko poprawiłoby skuteczność polityki spójności, ale również przyczyniłoby się do pobudzenia inwestycji i wymiany w ramach jednolitego rynku, zwiększyłoby atrakcyjność danych regionów i państw członkowskich oraz poprawiło ich zdolność do wdrażania dorobku UE.

Zwiększenie skuteczności inwestycji w ramach polityki spójności i promowanie reform

Inwestycje są niezbędne, ale nie wystarczają do zapewnienia rozwoju gospodarczego. Niektóre regiony, mimo że od wielu lat otrzymują wsparcie w ramach polityki spójności, nadal osiągają słabe wyniki gospodarcze. Konieczne są reformy, które wyeliminują przeszkody utrudniające rozwój regionalny – czy to konkretne bariery inwestycyjne, czy przeszkody regulacyjne lub środki mające na celu poprawę funkcjonowania rynku pracy i otoczenia biznesowego.

W ramach polityki spójności na lata 2021–2027 propaguje się silniejsze powiązania między inwestycjami a reformami przez spełnienie warunków podstawowych oraz dostosowanie do europejskiego semestru. Dzięki usunięciu przeszkód utrudniających wzrost i rozwój regionalny takie powiązania mogą wywrzeć pozytywny wpływ na jednolity rynek.

Warunki podstawowe ustanawiają jednolite ramy mające na celu zwiększenie skuteczności inwestycji w ramach polityki spójności, co powinno zapewnić na przykład znaczenie gospodarcze i stabilność finansową planowania inwestycji transportowych lub spójność gospodarki wodnej z priorytetami i wymogami UE. Stosowanie tych warunków za pomocą wspólnego zbioru wymogów ustanowionych w ramach regulacyjnych może jednak ograniczyć zdolność do uwzględnienia w tych warunkach szczególnych trudności, potrzeb i wyzwań stojących przed państwami członkowskimi w toku ich zmian.

Zapewniono również ściślejszą koordynację między europejskim semestrem a inwestycjami związanymi z polityką spójności. Chociaż europejski semestr koncentruje się na reformach krajowych, wzmocniony wymiar terytorialny i społeczny semestru od 2018 r. zwiększył jego rolę w prowadzeniu państw członkowskich ku wykorzystaniu potencjału gospodarczego ich całego terytorium i zmniejszaniu nierówności. W istocie, w zaleceniach dla poszczególnych krajów dotyczących inwestycji uwzględniono programy polityki spójności na lata 2021–2027 i wykorzystanie Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji. Zalecenia na 2024 r. będą odgrywać kluczową rolę w przeglądzie śródkresowym i dostosowaniach programów w 2025 r., ze szczególnym uwzględnieniem specyfiki i wyzwań regionalnych.

W celu dalszego stymulowania wzrostu i konwergencji regionalnej **należy zbadać, w jaki sposób można jeszcze bardziej wzmocnić związek między inwestycjami a reformami, aby zmaksymalizować wpływ polityki spójności**. Należy przy tym uwzględnić doświadczenia ze stosowania innych instrumentów UE, w szczególności RRF, który wprowadził większą komplementarność polityki inwestycyjnej i reform w państwach członkowskich. Należy również wziąć pod uwagę zakres niezbędnych reform, rolę europejskiego semestru oraz koordynację między politykami europejskimi, krajowymi i regionalnymi.

Poprawa koordynacji i spójności z politykami krajowymi

Promowanie spójności nie jest zadaniem jedynie polityki spójności. Wykorzystanie potencjału gospodarczego wszystkich regionów UE – przy jednoczesnym zmniejszeniu nierówności społeczno-gospodarczych – wymaga wspólnych wysiłków i powinno być wspólnym celem polityki inwestycyjnej na szczeblu unijnym i krajowym. Nie zawsze tak się działo w wystarczającym stopniu. W związku z tym konieczna jest głębsza refleksja nad tym, w jaki sposób działania podejmowane na szczeblu unijnym i krajowym w celu wyeliminowania nierówności oraz promowania celu traktatowego, jakim jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, powinny być ze sobą spójne, wzmacniać się wzajemnie i zapewniać dostosowanie wsparcia do różnych rodzajów terytoriów.

Na przykład uwzględnienie, w stosownych przypadkach, wymiaru terytorialnego w kształtowaniu polityki mogłoby zwiększyć spójność między potrzebami specyficznymi dla danego regionu a polityką horyzontalną (europejską i krajową).

xxviii

Zwiększenie skuteczności realizacji

Opóźnienia w programowaniu i wdrażaniu programów polityki spójności (częściowo związane z opóźnieniem realizacji finansowej w połączeniu z niedociągnięciami administracyjnymi w niektórych państwach członkowskich i regionach) sugerują, że można poprawić sposób realizacji polityki. Można to osiągnąć w szczególności przez zapewnienie dalszych uproszczeń dla administracji i beneficjentów.

W ramach na lata 2021–2027 zaproponowano ważne środki upraszczające – w tym zredukowany wykaz celów polityki, jaśniejszą logikę interwencji za pomocą wskaźników, uproszczoną sprawozdawczość i uregulowania dotyczące zasady jednego audytu. Rozszerzono również możliwości korzystania z alternatywnych opcji płatności wykraczających poza koszty oparte na fakturach, tj. finansowanie niepowiązane z kosztami lub uproszczone metody rozliczania kosztów. Utorowało to drogę do prostszego wdrażania i szybszego dokonywania płatności. Państwa członkowskie nie wykorzystwały jednak jeszcze w pełni tych opcji.

Pozytywne doświadczenia zdobyte podczas wdrażania EFS i EFS+, potwierdzające przechodzenie na model realizacji oparty na wynikach, mogą pomóc w wyciągnięciu wniosków na przyszłość. Należy ocenić, czy ten model realizacji – wraz z płatnościami związanymi z osiągnięciem wyników (zamiast zwrotu poniesionych kosztów) – mógłby przyczynić się do zmniejszenia obciążeń administracyjnych dla instytucji odpowiedzialnych za program i beneficjentów, przyspieszyć realizację finansową i zwiększyć ukierunkowanie polityki na wyniki.

W ocenie śródkresowej RRF¹⁵ przedstawiono również pewne ważne elementy które należy uwzględnić przy opracowywaniu przyszłego kształtu instrumentów finansowania UE. Z powiązanych konsultacji wynika, że na szczeblu UE istnieje szerokie poparcie dla instrumentów finansowania opartych na wynikach. Środki w ramach RRF są wypłacane po osiągnięciu kamieni milowych i wartości docelowych, które wyznaczają konkretne etapy wdrażania reform i inwestycji przez państwa członkowskie, co nagradza postępy czynione w trakcie realizacji.

W ocenie śródkresowej stwierdzono również, że połączenie reform i inwestycji w sposób zintegrowany zapewni skuteczne zachęty do zaspokajania długotrwałych potrzeb w zakresie reform i może prowadzić do bardziej spójnego i skuteczniejszego wdrażania. Plany odbudowy i zwiększania odporności wspierają całościowe kształtowanie polityki przez zachęcanie państw członkowskich do opracowania spójnego zestawu reform i inwestycji z jasnymi wynikami, które to reformy i inwestycje będą uwzględniać zarówno priorytety polityki UE, jak i wyzwania, przed jakimi stoją poszczególne kraje. Jednocześnie z oceny wynika, że władze regionalne i lokalne, partnerzy społeczni i zainteresowane strony wskazały na swoje ograniczone zaangażowanie, i w ocenie przypomniano o znaczeniu skutecznego zaangażowania tych podmiotów – nie tylko w opracowywanie, lecz także we wdrażanie i monitorowanie działań, które ich dotyczą. Ponadto w ocenie tej podkreślono potencjalne obszary przyszłego uproszczenia, które zapewnią wystarczającą elastyczność w opracowywaniu i wdrażaniu planów, w szczególności w odniesieniu do procedury ich przeglądu, formułowania kamieni milowych i wartości docelowych, a także obecnych ram audytu i kontroli.

Wszelkie przyszłe zmiany polityki spójności oraz wszelkie nowe modele realizacji muszą być dostosowane do celu traktatowego, jakim jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, a ponadto należy w nich uwzględnić doświadczenia z programowania polityki spójności oraz stosowane w tej polityce podejście regionalne ukierunkowane na konkretny obszar, jak również doświadczenia ze stosowania RRF. Są również kwestie praktyczne, które należałoby wziąć pod uwagę, na przykład konsekwencje dla systemu audytu i kontroli.

Osiągnięcie celów długoterminowych – lecz z założoną elastycznością na wypadek nieprzewidzianych okoliczności

Programy polityki spójności realizują długoterminowe cele w zakresie rozwoju, a okres wdrażania wynosi ponad dziesięć lat.

Istniejąca możliwość zmiany programów polityki spójności umożliwia już elastyczne dostosowywanie w celu uwzględnienia zmieniających się okoliczności. Z czasem elastyczność ta zwiększyła się. Skutecznie wykorzystano ją w odpowiedzi na kryzysy gospodarcze i nieoczekiwane wstrząsy, zwłaszcza w obszarach zarządzania kryzysowego, odbudowy i zapobiegania. Ramy legislacyjne obejmują warianty szybkiej realokacji środków finansowych między programami i w obrębie poszczególnych programów, przegląd śródkresowy oraz szczegółowe przepisy dotyczące tymczasowych odstępstw w odpowiedzi na wyjątkowe lub nadzwyczajne okoliczności.

¹⁵ COM(2024) 82 final z 21.2.2024.

Chociaż kluczowe znaczenie dla polityki spójności miał wkład w reakcję UE na skutki społeczno-gospodarcze pandemii COVID-19 i wojny napastniczej Rosji przeciwko Ukrainie, należy nadal koncentrować się głównie na osiągnięciu długoterminowych celów strukturalnych. Odporność gospodarczą można osiągnąć jedynie za pomocą długoterminowych inwestycji, zwłaszcza w dywersyfikację gospodarek regionalnych, budowanie zdolności adaptacji do zmian technologicznych i demograficznych oraz podnoszenie kwalifikacji siły roboczej.

5. Wnioski

W 9. sprawozdaniu na temat spójności podkreślono znaczące osiągnięcia polityki spójności pod względem wspierania pozytywnej konwergencji społeczno-gospodarczej w Unii. Nadal istnieją wyzwania, zwłaszcza na szczeblu regionalnym, na które będą również oddziaływać przemiany strukturalne. Wnioski wyciągnięte z poprzednich okresów wdrażania oraz z wzajemnych powiązań z innymi instrumentami uwypuklają potrzebę dalszej poprawy kształtu polityki spójności. Silniejsza i zmodernizowana polityka ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia modelu wzrostu Europy, zbudowania Unii sprzyjającej włączeniu społecznemu oraz realizacji celu traktatowego, jakim jest spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna.

GDZIE NAS ZNALEŹĆ?



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Zeskanuj kod, aby otworzyć
stronę internetową raportu
na temat spójności



Urząd Publikacji
Unii Europejskiej

ISBN 978-92-68-14053-6
doi: 10.2776/890075