



PARLAMENT EUROPEJSKI

2009 - 2014

Komisja Specjalna ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego

26.3.2010

DOKUMENT ROBOCZY Nr 4

w sprawie wkładu polityki spójności w naprawę gospodarczą – powiązanie polityki wychodzenia z kryzysu z długoterminowym wzrostem i zmianami strukturalnymi

Komisja Specjalna ds. Kryzysu Finansowego, Gospodarczego i Społecznego

Autorka: Danuta Hübner
Współlider tematyczny przy sprawozdawcy

Sprawozdawca: Pervenche Berès

DT\810815PL.doc

PE440.036v01-00

PL

Zjednoczona w różnorodności

PL

Terytorialny rozkład skutków kryzysu jest asymetryczny. Niektóre kraje oraz regiony i miasta odczuły je w większym stopniu niż inne. W całej Europie kryzys pogłębił strukturalne problemy gospodarki, co przyczyniło się do pogorszenia sytuacji, która powstała w wyniku zastoju wzrostu gospodarczego w ciągu ostatnich dziesięciu lat. Stało się również jasne, że opieranie się wyłącznie na stosunkowo korzystnych warunkach makroekonomicznych w celu zapewnienia wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i konkurencyjności nie jest strategią wystarczającą. Uzasadnione jest pytanie o możliwe źródło wzrostu, którego potrzebuje Europa. Uzasadnione jest również stwierdzenie, że w gospodarce europejskiej należy dokonać w ciągu dziesięciu lat głębokiej zmiany strukturalnej w celu zarówno usunięcia barier dla wzrostu gospodarczego, jak i wykorzystania nowych możliwości gospodarczych.

1. Polityka spójności – powiązanie strategii wychodzenia z kryzysu z długoterminowym wzrostem

Polityka spójności jest istotnym instrumentem polityki publicznej, który można wykorzystać do walki z kryzysem i stymulacji krótkoterminowego popytu z jednoczesnym dokonywaniem inwestycji w długoterminowy wzrost i konkurencyjność. W tym kontekście znaczenie mają cztery kwestie.

Po pierwsze – długoterminowe programy na lata 2007–2013 prowadzone w ramach polityki spójności zostały ustalone z silnym naciskiem na cele, które są obecnie postrzegane jako priorytety w kontekście możliwości stworzonych przez kryzys i strategii „UE 2020”. Dotyczy to: inwestycji w rozwój nowych umiejętności, efektywność energetyczną i odnawialne źródła energii, inwestycji w prace publiczne, takie jak tworzenie infrastruktury transportowej, lecz również inteligentnej infrastruktury – łączności szerokopasmowej, zrównoważonego transportu miejskiego, inwestycji w zrównoważoną gospodarkę na wszystkich szczeblach europejskiego systemu zarządzania, inwestycji w środki mające na celu wsparcie MŚP i innowacji ekologicznych, inwestycji w racjonalizację zużycia wody i nowe formy finansowania MŚP, w tym systemy kapitału podwyższonego ryzyka i nowe formy systemów gwarancji.

Po drugie – przedsiębiorstwa o dużym potencjale rozwoju, które są innowacyjne i ukierunkowane na przyszłość, nie wydają się atrakcyjne dla sektora bankowego niechętnego do podejmowania ryzyka. Banki preferują sektory i przedsiębiorstwa, które są chronione politycznie. Ofiarami tego podejścia są właśnie te przedsiębiorstwa, których Europa potrzebuje najbardziej, aby zapewnić trwałość wzrostu, zatrudnienia i konkurencyjności w perspektywie długoterminowej. W czasie, w którym banki ograniczają w ten sposób udzielanie kredytów, polityka spójności zapewnia innowacyjnym przedsiębiorstwom bezpieczne źródło finansowania.

Po trzecie – pod wieloma względami kryzys ten daje krajom możliwość ponownego przemyślenia kierunku własnego rozwoju i opracowania nowych polityk i instrumentów towarzyszących tej zmianie. Wówczas powstaje pytanie o sposób, w jaki możemy stworzyć koncepcję działań interwencyjnych zapewniających właściwą równowagę między ochroną istniejących a tworzeniem nowych miejsc pracy. W jaki sposób możemy pomóc przedsiębiorstwom w stawieniu czoła kryzysowi i przygotowaniu się do przetrwania? Wiele z tych problemów można najlepiej rozwiązać za pomocą podejścia polegającego na terytorialnym ukierunkowaniu i osadzeniu polityki. Uzasadnione jest pytanie, czy rządy

centralne mają wystarczającą wiedzę o tym, czy możemy ustalać cele inwestycji w ramach polityk ustalanych i tworzonych w stolicach. Istotne jest, by zrozumieć preferencje lokalne i wykorzystać lokalną wiedzę w celu ukierunkowania zasobów publicznych na najbardziej wydajne inwestycje. Z tego względu regionalny wymiar polityki spójności może umożliwić lepsze ukierunkowanie zasobów publicznych na inwestycje wspierające wzrost gospodarczy.

Po czwarte – aby polityka spójności mogła łatwiej wносить wkład w strategię wychodzenia z kryzysu, Komisja Europejska zaproponowała rozwiązanie konkretnych problemów związanych z realizacją programów. Są to istotne zasoby. Chociaż podczas negocjacji w sprawie perspektyw finansowych na lata 2007–2013 podwyższono fundusze przyznane w ramach polityki spójności poszczególnym państwom członkowskim, na szczeblu lokalnym i regionalnym istotnym źródłem finansowania inwestycji publicznych są często fundusze strukturalne. Jest to w dużej mierze zgodne z obserwowaną tendencją do zwiększania inwestycji publicznych na szczeblu regionalnym i lokalnym, czemu towarzyszy zmniejszanie inwestycji publicznych na szczeblu krajowym.

2. Wkład polityki spójności w europejski plan naprawy gospodarczej

Pod koniec 2008 r. w sytuacji kryzysu finansowego i gospodarczego polityka spójności stała w obliczu trzech głównych wyzwań. Po pierwsze – pokonanie ograniczeń związanych z płynnością finansową w kilku państwach członkowskich i regionach. Utrudniały one prefinansowanie projektów w programach rozwoju regionalnego (międzyregionalnego, krajowego) realizowanych w ramach polityki spójności. Po drugie – ułatwienie i przyspieszenie inwestycji w państwach członkowskich i regionach. Po trzecie – poprawa zdolności produkcyjnych i konkurencyjności.

Związane z kryzysem zmiany systemu zarządzania polityką spójności, odzwierciedlone w europejskim planie naprawy gospodarczej¹, wprowadzono w celu osiągnięcia większej elastyczności w zakresie wykorzystywania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i europejskich funduszy strukturalnych, zapewnienia regionom przewagi i ukierunkowania wydatków na inteligentne inwestycje z myślą o przeprowadzeniu i ułatwieniu przekształceń strukturalnych za pomocą nowych schematów inwestowania.

Kwestię zapewnienia regionom przewagi rozwiązano poprzez zwiększenie przepływów środków pieniężnych za pomocą podwyższenia kwot zaliczek na realizację programów na lata 2007–2013. W ten sposób w 2009 r. zapewniono dodatkową kwotę 6,25 mld EUR² na inwestycje. Całkowita kwota zaliczek wypłaconych w 2009 r. wzrosła do 11,25 mld EUR, a kwota zaliczek wypłaconych od 2007 r. – do prawie 30 mld EUR. Środki przeznaczone na Jaspers (wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich) zostały zwiększone o 25%, aby pomóc państwom członkowskim w przygotowaniu ważnych projektów. Ułatwiono zarządzanie płatnościami pośrednimi na rzecz istotnych projektów oraz szybsze ich dokonywanie. Uproszczone przepisy dotyczące pomocy państwa umożliwiły wypłatę zaliczek na programy pomocy państwa kwalifikujące się do 100% finansowania

¹ „Europejski plan naprawy gospodarczej” COM(2008)800. Dostępny na stronie: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0800:PL:NOT>.

² Dane, o których mowa w niniejszej części, pochodzą z Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej Komisji Europejskiej.

i sprecyzowały dopuszczalne gwarancje w przypadku zaliczek na programy pomocy państwa. Stworzyło to tymczasowe ramy prawne na mocy przepisów dotyczących pomocy państwa i zapewniło w latach 2009–2010 jednorazową kwotę pomocy do 500 000 EUR, gwarancje państwa na kredyty po niższych stawkach, dotowane kredyty na produkty ekologiczne oraz pomoc na kapitał podwyższonego ryzyka do 2,5 mln EUR na jedno MŚP rocznie (zamiast obecnej kwoty 1,5 mln EUR) w przypadkach, w których co najmniej 30% (zamiast obecnych 50%) kosztów inwestycji pochodzi od inwestorów prywatnych.

W ramach europejskiego planu naprawy gospodarczej Komisja Europejska zaproponowała również zmiany takich obecnych instrumentów jak Europejski Fundusz Dostosowania do Globalizacji oraz ramy prawne w zakresie pomocy państwa.

3. Reakcja regionów i miast na kryzys

Reakcja polityczna na kryzys na szczeblu lokalnym i regionalnym wykroczyła poza instrumenty europejskiej polityki spójności, pomimo tego, że jak widzimy w dostępnych badaniach¹, w większości regionów i miast w znacznej mierze wykorzystywano instrumenty polityki UE. Większość regionów wprowadziła środki antykryzysowe oraz przyjęła całościowe strategie (regionalne lub lokalne) lub plany działań mające na celu przeciwdziałanie kryzysowi, natomiast inne regiony intensywnie wykorzystywały istniejące instrumenty polityki.

Obawa przed wzrostem bezrobocia znalazła wyraz w zastosowaniu środków nadzwyczajnych mających na celu utrzymanie istniejących miejsc pracy i/lub udzielenie wsparcia finansowego MŚP. Wnioskiem wynikającym z polityk wychodzenia z kryzysu jest uznanie, że potrzebna jest lepsza koordynacja między różnymi szczeblami rządu. Władze lokalne i regionalne oczekują również, że uzyskają lepsze informacje na temat dostępnych narzędzi polityki antykryzysowej. Badania² wskazują, że działania podjęte na drugim szczeblu rządów w państwach członkowskich miały ogromne znaczenie, jeśli chodzi o przezwyciężanie kryzysu gospodarczego. Do działań mających na celu wsparcie wzrostu gospodarczego i zatrudnienia, przeprowadzonych we wszystkich regionach, należą między innymi:

– inwestycje publiczne: inwestycje w infrastrukturę regionalną dają regionom możliwość nie tylko pobudzenia gospodarki, lecz również wyjścia z kryzysu jako regiony silniejsze niż wcześniej. W tym kontekście wiele regionów dokonuje inwestycji w odnawialne źródła energii oraz budowę budynków efektywnych energetycznie. Ten rodzaj inwestycji nie tylko ułatwia tworzenie miejsc pracy, lecz również poprawę konkurencyjności regionalnej.

– dostęp MŚP do finansowania: problem ten dotyczy w szczególności MŚP ze względu na ich silne uzależnienie od kredytów bankowych i ograniczone możliwości wykorzystywania rynków finansowych. Ich sytuacja jest szczególnie trudna w przypadku małych przedsiębiorstw z powodu bardzo ograniczonych zdolności do zmniejszania zatrudnienia w celu obniżenia kosztów lub braku takich zdolności.

¹ Badanie Komitetu Regionów pt. „European Economic Recovery Plan in Regions and Cities: One Year On” [Europejski plan naprawy gospodarczej w regionach i miastach – rok później], styczeń 2010 r.

² Tamże.

- inwestycje w umiejętności: wiele regionów wspiera i rozwija umiejętności pracowników i obecnie inwestuje w zatrudnianie młodych osób.
- ułatwienie dostępu konsumentów i pracodawców do informacji o możliwościach zatrudnienia. Często tworzone są szczegółowe strategie informacyjne dotyczące kryzysu i możliwości wzrostu.

Za pomocą opracowanych przez siebie strategii regiony odpowiadają na konkretne potrzeby występujące na ich terytoriach, które nie są w wystarczającym stopniu uwzględniane na szczeblu europejskim lub krajowym. Podczas gdy krajowe plany naprawy są głównie ukierunkowane na duże przedsiębiorstwa i system finansowy, regiony koncentrują się na realnej gospodarce i biorą pod uwagę własną specyfikę terytorialną. W rzeczywistości poprzez wspieranie przedsiębiorczości i MŚP oraz stymulowanie ich zdolności innowacyjnych działania regionalne mogą przyczynić się do przekształcenia kryzysu w szansę na wzmocnienie gospodarek regionalnych i ochronę miejsc pracy.

4. Wpływ polityki spójności „w terenie”

Jeśli chodzi o realizację nowych projektów w terenie, do końca 2009 r. na konkretne projekty przyznano kwotę 93 mld EUR, która stanowi 27% wszystkich środków finansowych na lata 2007–2013. Wiele z nich otrzymało prefinansowanie w postaci zaliczek wypłaconych państwom członkowskim i regionom. Ponadto w 2009 r. znacznie wzrosła liczba wniosków o zwrot kosztów skierowanych do Komisji przez państwa członkowskie.

W krajach szczególnie odczuwających skutki pogorszenia się koniunktury gospodarczej można zaobserwować duży napływ środków finansowych i najwyższe wskaźniki ich absorpcji. We wszystkich z nich inwestycje obniżyły się o ponad 35%, a konsumpcja – o ponad 10%, a odsetki te należą do najwyższych w UE. Płatności w ramach polityki stanowiły ponad 4% PKB na Litwie, prawie 4% w Estonii i 2,5% na Łotwie oraz ponad 2% PKB na Węgrzech i w Polsce.

Niektóre sektorowe programy operacyjne na lata 2007–2013 na Łotwie, Litwie i w Irlandii, koncentrujące się na innowacjach, wsparciu przedsiębiorstw i kapitale ludzkim, były szczególnie szybko realizowane w 2009 r.: około 30% wszystkich środków przyznanych na te programy na cały okres zostało już wypłaconych beneficjentom końcowym, co przyczyniło się do przeciwdziałania skutkom kryzysu w jego najgorszym momencie. Podobnie na szczeblu regionalnym większość programów operacyjnych w ramach EFRR w Niemczech, które doświadczyły jednego z największych spadków PKB w 2009 r., odegrała istotną rolę, jeśli chodzi o uniknięcie załamania się popytu i zatrudnienia, a wskaźniki absorpcji środków wyniosły we wszystkich przypadkach ponad 25%.

Zdolności fiskalne większości z wyżej wymienionych krajów były zbyt ograniczone, aby mogły odegrać istotną rolę antycykliczną. Rozmiary ich planów naprawy należały do najmniejszych w UE pod względem PKB. Polityka spójności przyspieszyła płatności i inwestycje, jeżeli potrzebny był znaczny bodziec antycykliczny.

W niektórych z krajów najbardziej odczuwających skutki kryzysu inwestycje w ramach polityki spójności stanowiły ponad połowę wszystkich inwestycji publicznych. Jej rola

w zakresie wspierania inwestycji publicznych będzie prawdopodobnie jeszcze bardziej istotna w najbliższych latach.

W 2009 r. dzięki tej polityce powstało już 90% wszystkich publicznych środków trwałych brutto na Litwie, a ponad 50% w czterech innych państwach członkowskich (Węgry, Portugalia, Estonia i Słowacja). Szacuje się, że wkład polityki w inwestycje publiczne dokonane w niektórych regionach objętych celem „Konwergencja” w Hiszpanii, Niemczech i we Włoszech wyniósł również ponad 20% i prawdopodobnie wzrośnie relatywnie w najbliższych latach.

Podsumowując, pomimo że polityka spójności jest polityką rozwoju o ukierunkowaniu średnio- i długoterminowym, a nie krótkoterminową polityką antycykliczną, zaliczki i szybsza realizacja w terenie w 2009 r. oznaczały znaczne zwiększenie siły nabywczej w gospodarce i przyczyniły się do rozwiązania problemu załamania się konsumpcji prywatnej (-3%) i inwestycji (-15%) w porównaniu z 2008 r., co w szczególności dotyczy tych krajów i regionów, które najbardziej ucierpiały wskutek kryzysu. Inwestycje te były dokonywane zgodnie ze schematem przeznaczania środków na podstawie strategii lizbońskiej.

5. Zalecenia dotyczące przyszłej polityki spójności i jej roli w strategii „UE 2020”

Potrzeba większej koordynacji i lepszego wykorzystania efektu synergii między różnymi szczeblami rządów publicznych i różnymi politykami.

Wieloszczeblowe sprawowanie rządów zapewnia szerszą przestrzeń realizacji polityki, co umożliwi nam skuteczniejsze wspieranie naprawy gospodarczej w UE. Współpraca między władzami lokalnymi i regionalnymi oraz partnerstwo między tymi władzami a sektorem prywatnym okazały się w wielu przypadkach udane, jeśli chodzi o kształtowanie pilnych planów polityki antykryzysowej. Jednakże należy dokonać jeszcze wielu ulepszeń pod względem współpracy między władzami na szczeblu lokalnym, regionalnym, krajowym i UE. *Potrzeba uwzględnienia specyfiki terytorialnej i asymetrycznych skutków kryzysu przy opracowywaniu polityk wychodzenia z kryzysu.*

Skutkiem kryzysu może być osłabienie spójności terytorialnej, jeżeli nie będzie się temu przeciwdziało w sposób zróżnicowany za pomocą polityk ukierunkowanych na konkretne problemy. Niejednakowe skutki kryzysu w różnych regionach odzwierciedlają różne sytuacje początkowe pod względem konkurencyjności i oznaczają różne długoterminowe perspektywy oraz różnice pod względem stopnia wykorzystania środków antykryzysowych zapewnianych przez UE.

Potrzeba uzgodnienia schematów inwestowania w związku z wychodzeniem z kryzysu z priorytetami długoterminowego wzrostu.

W celu zmniejszenia lub wyeliminowania ryzyka strukturalnych skutków wtórnych głównym kryterium przy wyborze polityki powinna być koncentracja strategii wychodzenia z kryzysu na długoterminowym zrównoważonym wzroście. Z tej perspektywy istotne znaczenie ma treść programów budżetowych. Wyboru polityki należy dokonywać zgodnie ze średnio- i długoterminowymi strategiami, co oznacza, że inwestycje publiczne muszą zostać właściwie ukierunkowane na średnio- i długoterminowe skutki. Dobrym rozwiązaniem są inwestycje

publiczne w innowacje, badania naukowe, edukację, efektywność energetyczną i nowe technologie.

Potrzeba wzmocnienia lokalnej działalności pożyczkowej.

Regiony nadal będą zyskiwać znaczenie jako motory realizacji planu gospodarczego UE. W regulacji sektora usług finansowych należy uwzględnić konieczność pobudzenia przedsiębiorczości i finansowania MŚP. Polityka spójności może złagodzić skutki wywierane przez globalizację na usługi finansowe. Trzeba utrzymać lub nawet wzmocnić lokalną działalność pożyczkową. Bodźcem dla niej mogą być silne banki regionalne. Bankowe komitety kredytowe będą znacznie swobodniej zapewniały środki finansowe na kapitał obrotowy, jeżeli będą czuły silne wsparcie ze strony EFI. EFI powinien pełnić rolę podmiotu wspierającego wybrane grupy MŚP i aktywnie nadzorować przebieg historii kredytowej.

Wsparcie finansowe dla MŚP w ramach polityki spójności powinno iść w stronę kapitału podwyższonego ryzyka. Umożliwiłoby to większe zaangażowanie sektora bankowego i lepsze wykorzystanie funduszy strukturalnych.

Polityka spójności jako główny mechanizm realizacji strategii „UE 2020”.

Powinniśmy starać się osiągnąć wszystkie następujące cele: powinniśmy szybko zrealizować te projekty, które zostały już wybrane; powinniśmy przyspieszyć wybór projektów, które mogą przyczynić się do osiągnięcia uzgodnionych celów, w tym do ułatwienia wyjścia z kryzysu; pomimo coraz większych potrzeb budżetowych powinniśmy zapewnić sprostanie krajowym potrzebom w zakresie współfinansowania w celu zapewnienia pełnego wykorzystania budżetu UE.

Siła polityki spójności wynika z jej trzech podstawowych cech charakterystycznych: wyznacza ona strategiczne wytyczne, które są warunkami przekazywania zasobów i są wiążące zarówno dla państw członkowskich, jak i regionów (w przeciwieństwie do otwartej metody koordynacji); daje państwom członkowskim i regionom możliwości dostosowania interwencji do specyfiki miejscowej; posiada narzędzia pozwalające na monitorowanie i wspieranie osiągnięcia celów.

Zatem jeżeli przeprowadzimy reformę polityki w taki sposób, jaki był omawiany przez ostatnie 2–3 lata, będziemy mieć doskonałe narzędzia realizacji strategii „UE 2020”. Reforma ta powinna objąć: koncentrację na priorytetach strategii „UE 2020”, wzmocnienie warunkowości (przeznaczanie środków), lepszy system oceny wyników, wzmocnienie roli Komisji oraz nadanie PE i odpowiedniej Radzie kompetencji w zakresie kontroli postępów.