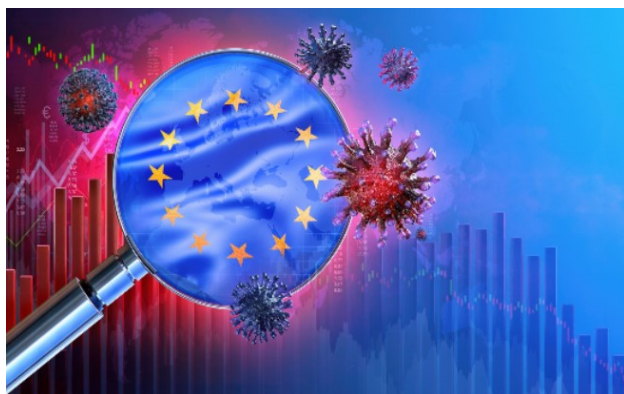


Opracowanie dla komisji REGI – Odpowiedź polityki spójności na pandemię COVID-19

GŁÓWNE USTALENIA

Unia Europejska bardzo aktywnie dostosowała swoje instrumenty organizacyjne i finansowe, niezbędne do uporania się z kryzysem zdrowotnym i wsparcia odbudowy gospodarki po pandemii COVID-19. Z wstępnych ustaleń wynika, że:

- przyjęte rozwiązania pomagają w zaspokojeniu najpilniejszych potrzeb, a programy polityki spójności są odpowiednio dostosowywane;
- nowe rozwiązania wzmacniają rolę władz krajowych w polityce spójności, co grozi osłabieniem wymiaru regionalnego, marginalizacją podmiotów regionalnych i pogłębieniem dysproporcji regionalnych;
- może się okazać, że kryzys i przyjęte środki naprawcze spowolnią porządane długofalowe zmiany strukturalne, ponieważ inwestycje krótkoterminowe mają pierwszeństwo przed strategicznymi inwestycjami długoterminowymi;
- Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności może przyćmić politykę spójności, prowadząc do szkodliwej konkurencji pomiędzy unijnymi źródłami finansowania.



Pandemia COVID-19 wiąże się z rozlicznymi wyzwaniami i wywołała poważny kryzys gospodarczy w Europie. Unia Europejska bardzo aktywnie zareagowała na wydarzenia z początku 2020 r. Stworzyła instrumenty organizacyjne i finansowe, aby szybko i pragmatycznie zapewnić wsparcie w czasie kryzysu zdrowotnego, a następnie pomóc w odbudowie gospodarczej.

Współpraca europejska przekroczyła wszelkie oczekiwania pod względem kwoty wsparcia finansowego, szybkości działania i elastyczności zasad wykorzystania funduszy UE. Krótko mówiąc, UE po raz kolejny pokazała zdolność do szybkiego i kompleksowego reagowania w czasach kryzysu.

Niniejszy dokument zawiera przegląd środków polityki spójności podjętych do sierpnia 2020 r. w odpowiedzi na pandemię COVID-19 oraz prezentuje zmiany polityki spodziewane jesienią 2020 r. W

Niniejszy dokument jest streszczeniem opracowania dotyczącego odpowiedzi polityki spójności na pandemię COVID-19. Pełne badanie w języku angielskim można pobrać pod adresem <https://bit.ly/3dGFVKD>

opracowaniu znajdują Państwo też wstępne ustalenia na temat spodziewanego wykorzystania tych środków oraz korzyści i zagrożeń, które mogą się z nimi wiązać.

W chwili sporządzania niniejszego opracowania pandemia COVID-19 nadal trwała i wiele działań było jeszcze na etapie planowania. Wstępne ustalenia na temat podjętych działań bazują na danych dotyczących polityki spójności oraz dokumentach i analizach, dostępnych pod koniec sierpnia 2020 r. W związku z tym w niniejszym opracowaniu przedstawiono jedynie wstępne ustalenia i spostrzeżenia. Obraz rzeczywistych efektów podjętych środków, ich skuteczności i wydajności zacznie się wyłaniać dopiero wiosną 2021 r., kiedy publikowane będą sprawozdania z realizacji programów polityki spójności za 2020 r.

Środki podjęte do lata 2020 r.

Aby zaradzić społecznym i gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 oraz zaspokoić najpilniejsze potrzeby w europejskich miastach i regionach, unijni prawodawcy przyjęli pilne zmiany w realizacji polityki spójności UE. Weszły one w życie już na wiosnę 2020 r.

Bardzo wcześnie unijni prawodawcy wprowadzili zróżnicowane środki, mające wesprzeć wysiłki podejmowane w służbie zdrowia oraz utrzymać płynność gospodarki. W tym celu wprowadzono zmiany do wspólnych przepisów na lata 2014–2020, polityki spójności, polityki rozwoju obszarów wiejskich UE i innych odpowiednich dziedzin polityki UE, o których zadecydowano wiosną i wczesnym latem 2020 r. Najważniejsze środki to:

- inicjatywa inwestycyjna w odpowiedzi na koronawirusa (CRII) z marca 2020 r., w ramach której uruchomiono niewykorzystane płatności zaliczkowe w wysokości 8 mld EUR w celu natychmiastowego wsparcia płynności oraz wprowadzono liczne ułatwienia administracyjne;
- inicjatywa inwestycyjna „plus” w odpowiedzi na koronawirusa (CRII+) z kwietnia 2020 r., w której wprowadzono zmiany takie jak 100% wskaźnik współfinansowania i łatwiejsze przenoszenie środków;
- w przypadku polityki dotyczącej obszarów wiejskich przyjęto szereg wyjątkowych środków takich jak pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych, wyższe zaliczki i niższe wymogi administracyjne;
- Eurogrupa przyjęła pakiet nadzwyczajny o wartości 540 mld EUR obejmujący trzy siatki bezpieczeństwa dla państw członkowskich, pracowników oraz małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP);
- Komisja Europejska przyjęła tymczasowe przepisy w celu zwiększenia elastyczności pomocy państwa i rozszerzenia zakresu finansowania publicznego.

Wstępna ocena środków podjętych do lata 2020 r.

Motywy oraz potencjalne zagrożenia i korzyści płynące z modyfikacji polityki spójności wprowadzonych w odpowiedzi na pandemię COVID-19 można ocenić na podstawie danych dotyczących zmian w programach operacyjnych dostępnych na koniec sierpnia 2020 r., a także na podstawie różnych opracowań i analiz badawczych.

Główną motywacją leżącą u podstaw CRII i CRII+ było umożliwienie państwom członkowskim podjęcia szybkich i szeroko zakrojonych działań w ramach polityki spójności UE, które mogłyby złagodzić negatywny wpływ kryzysu na regiony i obywateli Europy.

Zgodnie z zamierzeniami prawodawców UE w wielu programach polityki spójności wykorzystuje się nowo wprowadzone zasady i zwiększa elastyczność, aby zmienić strukturę rozdzielonych środków. Do końca sierpnia 2020 r. przedstawiono zmiany w około 100 programach operacyjnych. Dane dotyczące pierwszych zmian pokazują, że znacznie zwiększono środki na infrastrukturę zdrowotną, dostęp do usług zdrowotnych i wsparcie dla przedsiębiorstw, w tym start-upów. Jednocześnie zmniejszono planowane środki w strategicznych lub przyszłościowych dziedzinach takich jak ekologizacja gospodarki i cyfryzacja MŚP.

Oprócz korzyści większa elastyczność wiąże się również z pewnymi zagrożeniami, m.in. brakiem planowania strategicznego, utrudnioną kontrolą finansową i ograniczoną różnorodnością terytorialną. Oto najważniejsze zagrożenia:

- koncentracja na szybkim wydawaniu środków, aby europejskie systemy opieki zdrowotnej mogły sprostać wymaganiom związanym z kryzysem i aby zapewnić wystarczającą płynność gospodarki; jednak szybko nie zawsze jest równoznaczne ze skutecznym czy prawidłowym wydatkowaniem i może budzić obawy co do rozliczalności;
- elastyczność stwarza ryzyko faworyzowania inwestycji krótkoterminowych w stosunku do długofalowych wyborów strategicznych; ostatnie zmiany w przydziale funduszy są sygnałem, że wybiera się łatwe inwestycje krótkoterminowe i zmniejsza się środki na kwestie przyszłościowe takie jak zrównoważony rozwój i cyfryzacja;
- większa elastyczność może zepchnąć na dalszy plan niektóre ambitne plany i korzyści spodziewane w związku z wcześniejszymi wysiłkami na rzecz większego zorientowania na wyniki oraz wzmocnienia ram wykonania;
- środki w zakresie elastyczności i uproszczenia sprawdzają się głównie na szczeblu krajowym bez zróżnicowania regionalnego i stwarzają ryzyko marginalizowania podmiotów regionalnych w zarządzaniu polityką spójności.

Planowane środki polityczne

Obecnie toczą się dyskusje o kolejnych dalekosiężnych działaniach UE, a decyzje w ich sprawie zapadną prawdopodobnie jesienią 2020 r. Ich centralnym punktem są Europejski Instrument na rzecz Odbudowy oraz wieloletnie ramy finansowe na lata 2021–2027. Razem składają się one na plan odbudowy dla Europy z proponowanym budżetem w wysokości 1 850 mld EUR na wsparcie odbudowy Europy po pandemii COVID-19 (stan na sierpień 2020 r.).

Plan odbudowy dla Europy obejmuje zarówno obecny, jak i kolejny okres finansowania. W okresie programowania 2014–2020 wsparcie na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU) powinno zapewnić dodatkowe fundusze na programy EFRR i EFS. W okresie programowania 2021–2027 najważniejszą propozycją jest wprowadzenie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności. Ponadto proponuje się kilka zmian w polityce spójności.

Z uwagi na bezprecedensową wielkość dostępnych środków unijnych należy zwrócić szczególną uwagę na potencjalne korzyści i zagrożenia. Oto niektóre kwestie do dyskusji:

- Najważniejszym niebezpieczeństwem jest fakt, że Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności może przyćmić politykę spójności, prowadząc do szkodliwej konkurencji między unijnymi źródłami finansowania z powodu ograniczonych możliwości absorpcji środków.
- Istnieje ryzyko, że różne środki wsparcia łącznie zwiększą dysproporcje regionalne w Europie, jeżeli nie zostaną zastosowane kryteria strategiczne umożliwiające wskazywanie regionów, które powinny otrzymać finansowanie.
- Może okazać się, że kryzys i środki naprawcze uniemożliwią przyspieszenie zmian strukturalnych, ponieważ inwestycje krótkoterminowe mają pierwszeństwo przed bardziej ambitnymi inwestycjami długofalowymi o wysokiej jakości.

Z opracowań i opinii przeanalizowanych na potrzeby niniejszego badania wynika, że pomimo tych zagrożeń duże kwoty finansowania, elastyczność, koncentracja wydatków na początku kolejnego okresu programowania oraz zmiana ukierunkowania na dotacje za pośrednictwem REACT-EU są bardzo dobrze oceniane.

Wskazówki o charakterze politycznym

Europa pokazała, że w czasach kryzysu potrafi kroczyć niczym w siedmiomilowych butach. Kroki te muszą być jednak mądre i skierowane we właściwą stronę. Przegląd środków związanych z polityką spójności w odpowiedzi na pandemię COVID-19 sugeruje kilka aspektów do dalszego rozważenia:

- **Zapewnienie wymiaru strategicznego i długofalowego.** Chociaż krótkoterminowe środki reagowania są bardzo potrzebne, istnieje ryzyko, że elastyczność i uproszczenia przeniosą punkt ciężkości ze strategicznych i strukturalnych inwestycji długoterminowych na potrzeby doraźne. Może to być stracona szansa. Prawodawca powinien: a) zapewnić stosowanie strategicznych i terytorialnych kryteriów finansowania zarówno w przyszłej polityce spójności UE, jak i w ramach Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności, b) umożliwić eksperymenty lokalne i regionalne, aby zbadać nowe ścieżki rozwoju, ponieważ nie ma jednoznacznego planu procesu odbudowy, oraz c) zapewnić, by reagowanie kryzysowe opierało się na wspólnej wizji „lepszniej Europy” (np. agenda terytorialna 2030, wizja obszarów wiejskich dla Europy i konferencja w sprawie przyszłości Europy).
- **Wzmocnienie wielopoziomowego zarządzania.** Wzmocnienie roli organów krajowych w polityce spójności UE grozi osłabieniem wymiaru regionalnego oraz marginalizacją podmiotów lokalnych i regionalnych. Może to prowadzić do podejścia mniej ukierunkowanego na konkretne obszary, a w konsekwencji do wzrostu dysproporcji regionalnych. Prawodawca powinien podkreślić znaczenie zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w przygotowanie, wdrażanie i monitorowanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności oraz w zarządzanie pośrednie w polityce spójności. Ponadto prawodawca powinien zapewnić ukierunkowanie europejskiego semestru na spójność.
- **Wzmocnienie wymiaru współpracy.** Jakość sprawowania rządów i zarządzania ma kluczowe znaczenie dla powodzenia procesów odbudowy. Jasne ukierunkowanie strategiczne, silne wielopoziomowe zarządzanie i intensywna współpraca między grupami społecznymi, terytoriami i sektorami polityki mogą przyczynić się do doskonalenia szeroko zakrojonych działań i do zmniejszenia ich ryzyka. Parlament Europejski powinien: a) wzmocnić programy i instrumenty oparte na zasadach wielopoziomowego zarządzania i współpracy terytorialnej, b) ułatwić współpracę w regionach transgranicznych, zwłaszcza w dziedzinie opieki zdrowotnej i odporności, oraz c) wprowadzić obowiązek współpracy we wszystkich programach polityki spójności UE.

Dodatkowe informacje

Niniejsze streszczenie jest dostępne w następujących językach: angielski, francuski, niemiecki, polski, włoski i hiszpański. Badanie w języku angielskim oraz streszczenia można pobrać pod adresem <https://bit.ly/3dGFVKD>

Więcej informacji o badaniach Departamentu Tematycznego dla komisji REGI: <https://research4committees.blog/regi/>



Zastrzeżenie prawne i prawo autorskie. Opinie wyrażone w niniejszym dokumencie są jedynie opiniami autorów i nie muszą odzwierciedlać oficjalnego stanowiska Parlamentu Europejskiego. Kopiowanie i tłumaczenie w celach niekomercyjnych jest dozwolone pod warunkiem wskazania źródła oraz wcześniejszego poinformowania Parlamentu Europejskiego i wysłania mu egzemplarza. © Unia Europejska, 2020.
© Ilustracja na stronie 1 użyta na licencji Adobe Stock.

Administrator ds. analiz: Marek KOŁODZIEJSKI

Asystentka redakcyjna: Jeanette BELL

Kontakt: Poldep-cohesion@ep.europa.eu

Niniejszy dokument jest dostępny w internecie na stronie www.europarl.europa.eu/supporting-analyses