

**PL**

**PL**

**PL**



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 16.12.2008  
KOM(2008) 876 wersja ostateczna

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

**Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę**

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

## Polityka spójności: inwestowanie w realną gospodarkę

### 1. WPROWADZENIE

W kontekście globalnego kryzysu finansowego i obecnego spowolnienia gospodarczego polityka spójności UE stanowi istotny wkład do europejskiego planu naprawy gospodarczej<sup>1</sup>. Będąc największym wspólnotowym źródłem inwestycji w realną gospodarkę, polityka spójności zapewnia znaczące wsparcie dla inwestycji publicznych, również na szczeblu regionalnym i lokalnym. Jest ona najważniejszym wyrazem europejskiej solidarności i jest skierowana do tych obywateli Europy, którzy najbardziej potrzebują pomocy. W latach 2007-2013 inwestycje w ramach tej polityki wyniosą 347 mld EUR; ich celem jest wzmocnienie wzrostu gospodarczego i zwiększenie spójności gospodarczej i społecznej.

Polityka spójności ma na celu prowadzenie inteligentnych inwestycji. Ponad 65% środków przyznanych na tę politykę, tj. 230 mld EUR, przeznaczonych zostało na inwestycje<sup>2</sup> w czterech priorytetowych dziedzinach odnowionej strategii lizbońskiej UE na rzecz wzrostu i zatrudnienia – są to ludzie, przedsiębiorstwa, infrastruktura i energetyka oraz badania i innowacje. W perspektywie średnioterminowej w ramach polityki spójności szczególną uwagę poświęca się spójności strategii rozwoju oraz wzmocnianiu wzrostu gospodarczego i rozwoju społecznego. Polityka ta zapewnia również stabilne, bezpieczne i ukierunkowane źródło finansowania, które można wykorzystać do pobudzenia rozwoju gospodarki. Ten rodzaj koncentracji i stabilności jest niezbędny do zwiększenia zaufania, przywrócenia pewności oraz ułatwienia inwestycji.

Chociaż pełne rozmiary recesji nie są jeszcze znane, jej skutki będą prawdopodobnie szeroko odczuwalne. W niektórych państwach członkowskich już rośnie bezrobocie, a wskaźniki działalności gospodarczej wykazują gwałtowne tendencje spadkowe. Zróżnicowany wpływ na państwa członkowskie i regiony znajdzie odzwierciedlenie w nierównym wpływie na osoby fizyczne. Kryzys gospodarczy w największym stopniu dotyka osób w trudnej sytuacji np. wykluczonych społecznie i bezrobotnych.

W czasach kryzysu sektor publiczny ma do odegrania zasadniczą rolę w zapewnianiu solidarności i przywracaniu zaufania, w szczególności poprzez zapewnienie bardzo potrzebnych inwestycji publicznych, które w perspektywie krótkoterminowej pobudzają wewnętrzny popyt, a w perspektywie średnioterminowej wprowadzają gospodarkę na drogę zrównoważonego rozwoju. W tym właśnie kontekście polityka spójności może odegrać ważną rolę. Ze względu na fakt, że presja na budżety krajowe może zmniejszyć tempo planowanych inwestycji, wdrażanie funduszy i priorytetów polityki spójności należy znacznie przyspieszyć, a nawet nadać im pierwszeństwo, aby w odpowiednim momencie pobudzić

---

<sup>1</sup> COM(2008)800 z 26.11.2008, Europejski plan naprawy gospodarczej.

<sup>2</sup> COM(2007)798 z 11.12.2007, Realizacja strategii lizbońskiej na rzecz wzrostu i zatrudnienia przez państwa członkowskie i regiony za pośrednictwem polityki spójności UE w latach 2007-2013.

gospodarkę i zapewnić pomoc obywatelom, których dotknęły skutki kryzysu. Programy polityki spójności mają potencjał i są wystarczająco elastyczne, aby umożliwić udzielanie już teraz ukierunkowanej pomocy w celu zaspokojenia priorytetowych potrzeb i przyspieszenia wydatków w obszarach o największym potencjale wzrostu.

Koniecznym warunkiem wstępnym powodzenia polityki spójności są, obok odpowiednich ram instytucjonalnych, stabilność makroekonomiczna i reformy strukturalne. Całkowite wydatki na inwestycje publiczne zaplanowane na okres 2007-2013 stanowią średnio prawie 6% przewidywanego PKB<sup>3</sup>. W niektórych państwach członkowskich względny udział środków polityki spójności w całkowitych inwestycjach publicznych wyniesie ponad 50%. Odpowiednie dostosowanie harmonogramu finansowania w ramach polityki spójności może w krótkiej perspektywie stanowić ważny bodziec finansowy przy jednoczesnym utrzymaniu koncentracji na średnio- i długoterminowej zdolności gospodarek państw członkowskich do wzrostu.

Państwa członkowskie i regiony, którym udaje się szybko osiągnąć cele programów, mogą złagodzić spowolnienie gospodarcze, szczególnie w tych regionach konwergencji, które korzystają z wyższych poziomów wsparcia. W przypadku wszystkich programów zachowanie uzgodnionych priorytetów w zakresie wzrostu i zatrudnienia może przyczynić się do szybszej naprawy sytuacji gospodarczej, kiedy obecny wstrząs gospodarczy zacznie mijać. Biorąc pod uwagę komplementarność priorytetów polityki spójności i celów polityk sektorowych UE, szybkie wdrożenie programów nabiera dodatkowego znaczenia dla długoterminowej konkurencyjności.

Niniejszy komunikat, będący dokumentem uzupełniającym europejski plan naprawy gospodarczej, ma na celu podkreślenie znaczenia inwestycji zaplanowanych w ramach polityki spójności dla realnej gospodarki oraz szczegółowe przedstawienie szeregu proponowanych środków, które mają przyspieszyć efekty inwestycji realizowanych w ramach polityki spójności.

## **2. ZWIĘKSZONA AKTUALNOŚĆ INWESTYCJI W REALNĄ GOSPODARKE W RAMACH POLITYKI SPÓJNOŚCI**

W obecnej sytuacji gospodarczej inwestycje mogą stanowić bodziec w perspektywie krótkoterminowej, jednocześnie nadal skupiając się na utrzymujących się w realnej gospodarce wyzwaniach długoterminowych, do których należą: inwestycje w priorytetową infrastrukturę i energetykę, w zdolności produkcyjne przedsiębiorstw i w potencjał kapitału ludzkiego. Sprawą zasadniczą pozostaje skupienie się na zrównoważonych inwestycjach.

### **2.1. Ludzie**

W planie naprawy gospodarczej szczególny nacisk położono na „europejską inicjatywę wspierania zatrudnienia” oraz zaproponowano uproszczenie kryteriów Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS) oraz przyspieszenie wypłacania zaliczek od początku 2009 r. Jeżeli plan zostanie przyjęty, państwa członkowskie otrzymają wcześniejszy dostęp do kwoty 1,8 mld EUR, a co za tym idzie, możliwość podjęcia działań w odpowiedzi na opisane poniżej

---

<sup>3</sup> Zob. komunikat Komisji na temat oceny ex-ante zasady dodatkowości w latach 2007-2013, w przygotowaniu.

priorytety krótkoterminowe. Szacuje się, że dzięki temu szybszemu przepływowi pieniężnemu wcześniejsze wsparcie mogłoby otrzymać ok. 1,5 mln bezrobotnych.

- Aktywizacja i aktywne włączanie w ramach strategii elastycznego rynku pracy i bezpieczeństwa socjalnego (flexicurity): głównym celem modelu flexicurity jest raczej ochrona zatrudnienia i długoterminowej zdolności do zatrudnienia, niż poszczególnych miejsc pracy. Podstawowe cele tej koncepcji, tj. dostosowanie do zmian i ułatwienie zmiany pracy, są szczególnie istotne w obecnych warunkach gospodarczych. Kilka państw członkowskich już wprowadza strategię flexicurity, a wszystkie państwa członkowskie zobowiązały się do stosowania polityki spójności w celu poprawienia zdolności do zatrudnienia.

Szybką reakcją polityczną mogłoby stanowić połączenie elastyczności w zakresie umów oraz wzmocnionej aktywnej polityki w odniesieniu do rynku pracy. Pracownicy znajdujący się w najbardziej niekorzystnej sytuacji często jako pierwsi odczuwają skutki spowolnienia gospodarczego i jest im najtrudniej powrócić do pracy. Decydenci polityczni powinni wzmocnić aktywne i zapobiegawcze środki dotyczące rynku pracy, aby chronić go przed długotrwałym bezrobociem, zwracając szczególną uwagę na grupy w najtrudniejszej sytuacji, zwłaszcza na pracowników starszych, osoby o niższych kwalifikacjach i mniejszości. EFS może szybko działać w celu ułatwienia zmiany zatrudnienia, zapewniając specjalistyczne szkolenia, poradnictwo zawodowe, przyuczanie do zawodu, dofinansowanie zatrudnienia oraz dotacje i drobne kredyty dla osób prowadzących lub podejmujących własną działalność gospodarczą. Na cele związane z poprawą dostępu do zatrudnienia udostępniono już środki w wysokości 21,7 mld EUR; oprócz tego 10 mld EUR przeznaczono na poprawę aktywnego włączania osób mniej uprzywilejowanych. Aby ograniczyć skutki kryzysu i promować włączenie społeczne, działania wspierające osoby mniej uprzywilejowane można wysunąć na pierwszy plan interwencji EFS.

Jednym z warunków udanej zmiany pracy po utracie zatrudnienia jest szybkość i wysoka jakość usług w zakresie zatrudnienia. W ramach polityki spójności na wzmocnienie instytucji rynku pracy przeznaczono kwotę 2,2 mld EUR; w najbliższym czasie potrzebne może się okazać dalsze wsparcie. W przypadku negatywnych prognoz dotyczących zatrudnienia państwa członkowskie powinny dalej wzmacniać rolę publicznych służb zatrudnienia jako kluczowych podmiotów w skutecznym ukierunkowywaniu aktywnych środków na rynku pracy i lepszym dopasowywaniu kwalifikacji do miejsc pracy.

Skuteczna odpowiedź na skutki dla zatrudnienia i skutki społeczne kryzysu oraz, w szerszym ujęciu, skuteczne wdrażanie reform rynku pracy związanych z modelem flexicurity, będą możliwe jedynie przy czynnym udziale partnerów społecznych. EFS zapewnia wsparcie finansowe na rzecz wzmocnienia dialogu społecznego i wspólnych działań podejmowanych przez partnerów społecznych.

- Dopasowywanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy: rosnące zaniepokojenie w większości państw członkowskich wywołuje niedopasowanie kwalifikacji do potrzeb rynku pracy, a kryzys finansowy w perspektywie krótkoterminowej pogłębi nierównowagę na rynku pracy. Chociaż nie należy zaniedbywać średnio- i długoterminowych celów w tym obszarze, ważne jest skupienie się również na błyskawicznym podnoszeniu kwalifikacji, szczególnie w sektorach, w których brakuje pracowników. Zdobywanie nowych kompetencji może służyć jako ważne, proaktywne narzędzie utrzymywania i zwiększania bezpieczeństwa zatrudnienia oraz zapewniania lepszej ochrony przed utratą

pracy.

Do ponownego wprowadzenia UE na drogę ożywienia gospodarczego, stawienia czoła zmianom demograficznym i uzyskania korzyści z przejścia do gospodarki efektywnej energetycznie i niskoemisyjnej niezbędne będą intensywne wysiłki w zakresie podnoszenia kwalifikacji na wszystkich poziomach, rozwijanie kapitału ludzkiego i skuteczne inwestowanie w edukację. Ze względu na istotny zwrot z inwestycji w dziedzinie edukacji środki przeznaczone na poprawę jakości kapitału ludzkiego w ramach EFS w okresie programowania 2007-2013 zostały zwiększone do ok. 25 mld EUR. Ponadto w ramach polityki spójności na wsparcie zdolności dostosowawczych pracowników, przedsiębiorstw i przedsiębiorców, w tym również na rozwój systemów przewidywania zmian gospodarczych i przyszłych wymagań w zakresie miejsc pracy i umiejętności przewidziano kwotę 13,5 mld EUR. Przewidywanie przyszłych potrzeb w zakresie kwalifikacji ma zasadnicze znaczenie, zwłaszcza w kontekście przygotowywania się na ożywienie gospodarcze. Do realizacji tego celu przyczyni się inicjatywa „Nowe umiejętności w nowych miejscach pracy”<sup>4</sup>.

#### **Dlatego też zachęca się państwa członkowskie do:**

- inwestowania w odpowiednie elementy modelu flexicurity, w szczególności poprzez wzmocnione programy aktywizacji, w celu zapewnienia szybkiego powrotu zwolnionych pracowników na rynek pracy;
- w razie potrzeby – skoncentrowania programów EFS na grupach najbardziej dotkniętych przez kryzys;
- utrzymania inwestycji w zakresie poprawy jakości kształcenia oraz podnoszenia ogólnych poziomów kwalifikacji, szczególnie w odniesieniu do osób o niższych kwalifikacjach i grup znajdujących się w niekorzystnej sytuacji;
- wykorzystania polityki spójności do poprawy mechanizmów przewidywania i dopasowywania kwalifikacji do istniejących i oczekiwanych wolnych etatów.

## **2.2. Przedsiębiorstwa**

Zdrowe, innowacyjne i dynamiczne przedsiębiorstwa są kluczem do ożywienia gospodarczego i jednym z największych wyzwań w obecnych globalnych warunkach gospodarczych. Ze względu na mniejszą dostępność kredytów, na skutki recesji najbardziej narażone są małe i średnie przedsiębiorstwa. Rosnący niedobór kredytów można rozumieć jako pierwotny skutek kryzysu w sektorze bankowym, ale w większym stopniu nasili się on wskutek niechęci instytucji kredytowych do podejmowania ryzyka. Niższy popyt spowoduje, że przedsiębiorstwa ograniczą działalność i inwestycje, szczególnie w odniesieniu do innowacji, które są w dużym stopniu oparte na długoterminowych inwestycjach „niematerialnych”.

- Dostęp do finansowania ma oczywiście największe znaczenie w sytuacji, w której firmom, zwłaszcza rozpoczynającym działalność, oraz małym i średnim przedsiębiorstwom, coraz trudniej jest znaleźć fundusze w środowisku finansowym, które niechętnie podejmuje ryzyko. Komisja aktywnie wspiera stosowanie, w charakterze uzupełnienia, instrumentów

<sup>4</sup> COM(2008) 868 z 16.12.2008.

odnawialnych, takich jak instrumenty dłużne, udziały kapitałowe i gwarancje, zarówno w programie ramowym UE na rzecz konkurencyjności i innowacji, jak i w ramach polityki spójności. Aby zwiększyć efekt dźwigni osiągany dzięki inwestycjom UE, w obecnym okresie programowania Komisja i Europejski Fundusz Inwestycyjny (EFI) zainaugurowały inicjatywę JEREMIE („Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises”, wspólne europejskie zasoby dla mikro-, małych i średnich przedsiębiorstw), której głównym celem jest wspieranie tworzenia nowych przedsiębiorstw i rozwoju MŚP. Ponadto, ponieważ kryzys finansowy i pogorszenie koniunktury gospodarczej ograniczają zasoby budżetów publicznych, obecnie bardziej niż kiedykolwiek potrzebne jest przejście od tradycyjnych modeli finansowania opartych tylko na dotacjach do instrumentów zwrotnych.

- Mikrokredyty: Komisja poświęca coraz większą uwagę zasadniczej roli mikroprzedsiębiorstw i form finansowania dostosowanych do ich potrzeb<sup>5</sup>. Komisja i grupa Europejskiego Banku Inwestycyjnego zainaugurowały 10 września 2008 r. instrument JASMINE („Joint Action to Support Micro-Finance Institutions in Europe”, wspólne działania na rzecz wspierania instytucji mikrokredytowych w Europie), który ma na celu ukierunkowanie różnych form pomocy technicznej i finansowej, aby wesprzeć głównie mikrokredytodawców niebędących instytucjami bankowymi w podnoszeniu jakości ich działalności, rozwoju i osiągnięciu trwałej równowagi. Projekt będzie obejmował trzyletni etap przygotowawczy w latach 2009-2011, a jego szacunkowy całkowity budżet wyniesie ok. 50 mln EUR.
- Środki wsparcia dla przedsiębiorstw: W ramach polityki spójności na wsparcie dla przedsiębiorstw w latach 2007-2013 przeznaczono ok. 55 mld EUR, a znaczna część tej kwoty przeznaczona jest na wsparcie innowacji bezpośrednio w MŚP, w tym na wsparcie klastrów. Wiele działań zawartych w programach odpowiada bardziej bezpośrednim działaniom, które należy podjąć w odpowiedzi na obecną sytuację gospodarczą, w szczególności poprzez skupienie się na kluczowych, długoterminowych wyzwaniach dla przedsiębiorstw w realnej gospodarce. Priorytety te obejmują wykorzystanie możliwości zastosowań technologii informacyjno-komunikacyjnych (TIK), technologii niskoemisyjnych, produktów i technik produkcji przyjaznych dla środowiska oraz procesów efektywnych energetycznie.
- Wzmacnianie potencjału: Skuteczna polityka publiczna wymaga kompetentnej i wydajnej administracji, która cechuje się bezstronnością i ukierunkowaniem na klienta. Czynnikiem wspierającym dostosowania strukturalne i korzystnie wpływającym na wzrost gospodarczy i zatrudnienie, zwłaszcza w okresie spowolnienia gospodarki, jest wzmocnienie potencjału instytucjonalnego i administracyjnego mające na celu stworzenie stabilnego otoczenia działalności gospodarczej. Zmniejszenie obciążenia regulacyjnego i administracyjnego dla przedsiębiorstw przyczynia się do zwiększenia wydajności i wzmocnienia konkurencyjności. Na wsparcie dla wzmacniania potencjału instytucjonalnego i reformy administracyjnej przeznaczono 2 mld EUR ze środków EFS. Działania w tym obszarze mogą znacząco zmniejszyć obciążenie administracyjne przedsiębiorstw i pomóc większej liczbie osób w podjęciu działalności gospodarczej. Należy do nich również stworzenie możliwości rozpoczęcia działalności gospodarczej w dowolnym miejscu w UE w ciągu

---

<sup>5</sup> COM(2007) 708 z 13.11.2007 r., „Europejska inicjatywa na rzecz rozwoju mikrokredytów dla wsparcia wzrostu gospodarczego i zatrudnienia”.

trzech dni, bez żadnych kosztów i za pośrednictwem jednego punktu dostępu.

**Dlatego też zachęca się państwa członkowskie do:**

- dążenia do zabezpieczenia inwestycji w długoterminową konkurencyjność przedsiębiorstw, szczególnie MŚP, oraz, w miarę możliwości, do przyspieszenia tych inwestycji;
- zwiększenia wsparcia dla osób, które straciły pracę podczas obecnego kryzysu, w tym poprzez drobne dotacje lub kredyty przeznaczone na założenie własnej działalności gospodarczej, jak również podnoszenie kwalifikacji w zakresie przedsiębiorczości i podstaw zarządzania;
- szybkiego zwiększenia korzystania z instrumentu JEREMIE oraz przyspieszenia jego wdrażania przez zawieranie umów dotyczących funduszy zarządzających z EFI lub innymi instytucjami finansowymi;
- wykorzystania efektu synergii między instrumentami finansowymi dla MŚP finansowanymi ze środków polityki spójności a programem ramowym na rzecz konkurencyjności i innowacji;
- poprawy otoczenia krajowego w celu umożliwienia rozwoju inicjatyw mikrokredytowych oraz wykorzystania pomocy technicznej oferowanej inicjatywom mikrokredytowym za pośrednictwem instrumentu JASMINE;
- podtrzymywania zobowiązań w zakresie wzmacniania potencjału instytucjonalnego, ponieważ będzie to miało pozytywny wpływ na tworzenie otoczenia przyjaznego dla biznesu oraz przyspieszy modernizację administracji publicznej.

**Komisja:**

- wraz z EFI znacznie zwiększy dostępność pomocy finansowej i technicznej w celu poprawy dostępu do instrumentów finansowych;
- złożyła wniosek dotyczący zmiany przepisów wykonawczych w celu poprawy warunków dla tworzenia instrumentów typu JEREMIE.

**2.3. Infrastruktura i energetyka**

Nasilenie inwestycji w europejską infrastrukturę i sieci energetyczne, transportowe i TIK staje się jeszcze ważniejsze wobec perspektywy recesji. Opóźnienie zaplanowanych inwestycji w tym obszarze miałyby negatywne skutki gospodarcze w perspektywie krótkoterminowej i wiązałyby się z ryzykiem osłabienia długoterminowej perspektywy przyszłego wzrostu gospodarczego. Recesja może na przykład nasilić niekorzystną sytuację regionów, które mają mniej rozwiniętą infrastrukturę energetyczną, i zwiększyć ryzyko dla bezpieczeństwa dostaw w już zagrożonych regionach. Dobra polityka w zakresie infrastruktury i skupienie się na poprawie efektywności energetycznej, wytwarzania energii ze źródeł odnawialnych i transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju pomoże Europie przetrwać obecny kryzys gospodarczy. Podejście to obejmuje także inne wyzwania,



np.: zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych, ochrona przemysłu i konsumentów przed niestabilnością cen paliwa oraz poprawa stanu lokalnego środowiska. Tego rodzaju wsparcie daje również możliwości zapewnienia zatrudnienia, ochrony miejsc pracy i przedsiębiorstw.

- Transport: aby wesprzeć rozwój infrastruktury transportu zorganizowanego z poszanowaniem zasady zrównoważonego rozwoju, w latach 2007-2013 w ramach polityki spójności na projekty dotyczące transeuropejskich sieci transportowych (TEN-T) zostanie przeznaczona kwota ok. 38 mld EUR; środki finansowe otrzymają także drugorzędne połączenia poprawiające dostęp do TEN-T. W ramach programów polityki spójności planowane są również inwestycje w bardziej przyjazne dla środowiska systemy transportowe, w tym ekologiczny transport miejski.
- Energetyka: jak podkreślono w europejskim planie naprawy gospodarczej, obecny kryzys finansowy zwiększa konieczność modernizacji europejskiego sektora energetycznego i dywersyfikacji źródeł dostaw w celu zagwarantowania dużych ilości energii po przystępnych cenach na niestabilnym rynku światowym. Poszerzona UE odziedziczyła słabe połączenia energetyczne między wschodem a zachodem oraz między południem a północą, które osłabiają bezpieczeństwo dostaw i solidarność wewnętrznego rynku energii jako całości. Aby pomóc w rozwiązaniu tego problemu, w latach 2007-2013 w ramach polityki spójności na wsparcie priorytetowych projektów TEN-E przeznaczono kwotę 675 mln EUR, a na rozwój odnawialnych źródeł energii, w tym na wsparcie zdecentralizowanego wytwarzania energii i ciepłownictwa komunalnego – 4,8 mld EUR. Wspomniana w Europejskim planie naprawy gospodarczej kwota 4 mld EUR przydzielona na inwestycje w połączenia sieci energetycznych będzie kwotą dodatkową, uzupełniającą środki polityki spójności.
- Decydujące znaczenie dla europejskiej konkurencyjności będzie miało zwiększenie efektywności energetycznej; jest to sposób walki ze zmianami klimatycznymi, dzięki któremu wygrywają wszystkie zaangażowane strony. Inwestowanie w środki dotyczące efektywności energetycznej przynosi natychmiastowe korzyści, takie jak: zmniejszenie kosztów dla gospodarstw domowych i przedsiębiorstw; pobudzenie wzrostu i zwiększenie zatrudnienia oraz stworzenie warunków sprzyjających przejściu do gospodarki niskoemisyjnej. W ramach polityki spójności na wsparcie szeregu środków dotyczących poprawy efektywności energetycznej w latach 2007-2013 przydzielono już ok. 4,2 mld EUR.
- Łączność szerokopasmowa dla wszystkich obywateli UE: w ramach odpowiednich programów polityki spójności na infrastrukturę teleinformatyczną w latach 2007-2013 przydzielono już 2,2 mld EUR. Kwota 1 mld EUR na łączność szerokopasmową, o której mowa w planie naprawy, będzie kwotą dodatkową i uzupełniającą ten przydział środków.
- Umiejętności związane z gospodarką niskoemisyjną: przekształceniom prowadzącym do powstania społeczeństwa funkcjonującego w oparciu o technologie niskoemisyjne musi towarzyszyć określanie i udostępnianie nowych umiejętności koniecznych do wykonywania nowych rodzajów pracy, w tym tzw. „green-collar jobs”, czyli pracy w sektorze technologii ekologicznych. Do wsparcia działań państw członkowskich w tej dziedzinie należy wykorzystać elementy programów polityki spójności dotyczące kapitału ludzkiego.

Aby poprawić i przyspieszyć przygotowanie dużych projektów w tych i innych obszarach priorytetowych polityki spójności, Komisja i Europejski Bank Inwestycyjny (EBI) opracowały inicjatywę JASPERS („Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions”, wspólna inicjatywa wsparcia projektów w regionach europejskich<sup>6</sup>). Jej celem jest zapewnianie pomocy instytucjom zarządzającym w państwach UE-12 w przygotowywaniu dużych projektów w zakresie priorytetowych inwestycji UE w infrastrukturę.

Odrębna inicjatywa Komisji, EBI i Banku Rozwoju Rady Europy, JESSICA („Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas”, wspólne europejskie wsparcie na rzecz trwałych inwestycji na obszarach miejskich), ma na celu przyspieszenie i zwiększenie trwałych inwestycji w efektywność energetyczną, transport miejski, infrastrukturę TIK, rewitalizację itp. w kontekście obszarów miejskich.

– **Dlatego też w odniesieniu do infrastruktury i energetyki zachęca się państwa członkowskie do:**

- maksymalnego wykorzystywania programów krajowych i regionalnych w celu zapewnienia stałego wzrostu wykorzystania odnawialnych źródeł energii;
- maksymalnego wykorzystywania programów krajowych i regionalnych, aby zapewnić wysoki poziom efektywności energetycznej w nowych budynkach i jego podniesienie w istniejących zasobach mieszkaniowych poprzez ich modernizację, również w przypadku gospodarstw domowych o niskich dochodach;
- wykorzystywania funduszy do zmiany i podnoszenia kwalifikacji pracowników na potrzeby nowopowstających miejsc pracy związanych z gospodarką niskoemisyjną;
- pełnego wykorzystania instrumentu JASPERS do przygotowania infrastruktury strategicznej oraz jak najlepszego wykorzystania pomocy w ramach polityki spójności na rzecz dużych projektów;
- pełnego wykorzystania możliwości oferowanych przez instrument JESSICA w związku z finansowaniem zintegrowanego rozwoju miejskiego;
- wykorzystania efektu synergii w tworzeniu różnego rodzaju infrastruktury oraz między różnymi źródłami finansowania wspólnotowego (finansowanie w ramach polityki spójności, TEN-T, TEN-E, siódmy ramowy program badań naukowych i rozwoju technologicznego, program ramowy na rzecz konkurencyjności i innowacji oraz EBI) i EBOR.

---

<sup>6</sup> JASPERS jest instrumentem pomocy technicznej Komisji, EBI, EBOR i KfW; jego celem jest udzielanie pomocy na wszystkich etapach przygotowywania projektu.

### **Komisja proponuje:**

- Potencjał pomocy technicznej w ramach instrumentu JASPERS zostanie zwiększony o 25 % od 2009 r. Fakt ten będzie miał znaczący wpływ na przyspieszenie przygotowania dużych projektów. Aby ułatwić to zwiększenie, Komisja będzie ściśle współpracowała z innymi partnerami w ramach instrumentu JASPERS.
- Zmianę funkcjonowania Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) w sposób umożliwiający udzielanie wsparcia gospodarstwom domowym o niskich dochodach we wszystkich państwach członkowskich na rzecz poprawy efektywności energetycznej i wprowadzania odnawialnych źródeł energii w budownictwie mieszkaniowym.
- Zmianę przepisów wykonawczych w celu ulepszenia warunków dla krajowego finansowania w formie wkładu rzeczowego w ramach instrumentów JESSICA.

## **2.4. Badania i innowacje**

Pomimo obecnego spowolnienia gospodarczego, planowane w ramach polityki spójności inwestycje w gospodarkę opartą na wiedzy, które szacuje się na 86 mld EUR, tj. 25% ogólnych środków polityki spójności<sup>7</sup>, powinny pozostać sprawą priorytetową. Ponieważ inwestycje kapitału prywatnego w dziedzinie badań i rozwoju są ściśle związane z ogólnymi wynikami gospodarczymi, utrzymanie stabilności w wydatkach sektora publicznego i utworzenie silnej Europejskiej Przestrzeni Badawczej mają szczególne znaczenie dla zapewnienia odpowiedniego skoncentrowania gospodarki na badaniach i innowacjach, co stanowi podstawy długoterminowego wzrostu. Europa nie może sobie pozwolić na to, aby ryzyko związane z inwestycjami w rozwój wiedzy i innowacje stanowiło czynnik zniechęcający, zwłaszcza w obecnej sytuacji.

Wysoki poziom badań i rozwoju oraz innowacji we wszystkich sektorach będzie miał zasadnicze znaczenie dla realizacji celów strategii lizbońskiej w zakresie wzrostu i zatrudnienia oraz dla znalezienia trwałych rozwiązań pilnych problemów w dziedzinie ochrony środowiska, takich jak zmiany klimatu i wyzwania energetyczne. W ramach polityki spójności określono stabilne warunki dalszego finansowania strategii badań, rozwoju i innowacji. Uznając kluczowe znaczenie zwiększenia inwestycji w dziedzinie badań i rozwoju oraz główne kierunki określone w strategicznych wytycznych dotyczących polityki spójności, planuje się zdecydowane zwiększenie inwestycji w tych obszarach w ramach polityki spójności w latach 2007-2013 we wszystkich państwach członkowskich.

Z poprzednich doświadczeń jasno wynika, że aby środki polityki w zakresie badań i innowacji okazały się skuteczne, muszą one być ukierunkowane na określone działania priorytetowe i konsekwentnie realizowane. Wysiłki mające na celu utrzymanie planowanego poziomu inwestycji będą miały decydujący wpływ na to, czy Europa odniesie sukces w zwiększaniu swojej zdolności do innowacji w najszerszym tego słowa znaczeniu, włącznie z wprowadzaniem na rynek nowych produktów i usług. Utrzymanie zobowiązań krajowych w zakresie badań, rozwoju i innowacji może stanowić wyzwanie w obliczu kryzysu kredytowego i ograniczenia finansów publicznych, ale sektor publiczny musi odgrywać

---

<sup>7</sup> SEC(2007) 1547 z 14.11.2007, Regiony wspierają innowacje poprzez politykę spójności.

wiodącą rolę w zapewnianiu stabilnego klimatu inwestycyjnego dla badań, rozwoju i innowacji oraz być jak najlepiej przygotowany na ożywienie gospodarcze.

**Dlatego też wzywa się państwa członkowskie do:**

- kontynuowania wspierania – za pośrednictwem krajowych programów polityki spójności – inwestycji we wzmacnianie potencjału badawczo-rozwojowego, infrastruktury badawczej, powstającej z inicjatywy przemysłu drobnej infrastruktury badawczo-rozwojowej w klastrach opartych na wiedzy oraz kapitału ludzkiego w obszarach o znacznym potencjale wzrostu (np. technologie informacyjno-komunikacyjne, efektywność energetyczna i technologie niskoemisyjne);
- pełnego wykorzystania efektu synergii między różnymi źródłami wspólnotowego, publicznego i prywatnego finansowania działalności w zakresie badań i innowacji w celu zapewnienia dalszego finansowania priorytetowych działań w tych obszarach.

### **3. PROPOZYCJE I ZALECENIA**

W obszernym europejskim planie naprawy gospodarczej autorstwa Komisji przedstawiono argumenty przemawiające za stworzeniem znaczącego bodźca podatkowego poprzez połączenie działań krajowych i wspólnotowych. Uznając fakt, że w obecnej sytuacji gospodarczej zarówno finanse prywatne, jak i budżety publiczne mogą się znaleźć pod presją, przedstawiono pakiet działań związanych z przyspieszeniem realizacji inwestycji w ramach polityki spójności, aby wykorzystać koncentrację i stabilność tej polityki. W ramach tych działań połączono wnioski legislacyjne, które Komisja przedstawiła właściwym instytucjom do szybkiego przyjęcia, oraz inicjatywy, które mają pomóc w pełnym wykorzystaniu istniejących instrumentów.

Propozycje tych ukierunkowanych zmian legislacyjnych<sup>8</sup> można scharakteryzować następująco:

- środki poprawiające przepływy pieniężne w organach władzy publicznej odpowiedzialnych za realizację programów krajowych i regionalnych; przepisy te obejmują dodatkową transzę prefinansowania w 2009 r. oraz środki mogące przyspieszyć zwrot wydatków poniesionych w ramach dużych projektów oraz programów pomocy państwa;
- uściślenie przepisów ułatwiających wprowadzenie instrumentów inżynierii finansowej w celu przyspieszenia wykorzystania dostępu do środków finansowania;

---

<sup>8</sup> COM(2008) 803, wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz Funduszu Spójności.  
COM(2008) 838, wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1080/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego.  
COM(2008) 813, wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia (WE) nr 1081/2006 w sprawie Europejskiego Funduszu Społecznego.

- uproszczenie dotyczące poszerzenia stosowania jednolitych stawek i kosztów ryczałtowych w celu umożliwienia organom władzy publicznej szybszego przygotowania projektów i środków;
- poszerzenie możliwości wspierania inwestycji w zakresie poprawy efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych w budownictwie mieszkaniowym na rzecz gospodarstw domowych o niskich dochodach w państwach UE-27.

Jako uzupełnienie proponowanych zmian legislacyjnych Komisja proponuje następujące zasady i działania, które będą stanowić wytyczne dla państw członkowskich w odniesieniu do pełnego wykorzystania istniejących możliwości oraz przygotowania do wykorzystania proponowanych zmian legislacyjnych.

- **Skoncentrowanie działań na inteligentnych inwestycjach:** w obecnych wyjątkowych okolicznościach państwa członkowskie i Komisja mogą zbadać możliwe zmiany celów i priorytetów programów operacyjnych, aby w większym stopniu skupić się na inwestycjach w obszarach wiążących się z potencjałem lub pilną potrzebą natychmiastowego pobudzenia wzrostu gospodarczego. Są to na przykład: inwestowanie w efektywność energetyczną, technologie ekologiczne, usługi w dziedzinie ochrony środowiska, infrastrukturę i połączenia międzysystemowe, sieci szerokopasmowe, przewidywanie potrzeb rynku w zakresie umiejętności i dostosowywanie umiejętności do tych potrzeb lub tworzenie nowych możliwości finansowania dla MŚP (tj. dla MŚP prowadzących intensywną działalność badawczą i innowacyjnych). W ramach istniejących programów zachęca się państwa członkowskie, aby, w ścisłej współpracy z Komisją, przyznały bezwzględne pierwszeństwo inwestycjom zwiększającym wydajność.
- **Wykorzystanie możliwości innowacyjnego finansowania MŚP:** należy w pełni wykorzystać możliwości instrumentów typu JEREMIE, które zapewniają MŚP dostęp do finansowania. Zachęca się państwa członkowskie do czynnego udziału w platformie tworzenia sieci, która w 2009 r. zostanie uruchomiona przez Komisję we współpracy z EFI.
- **Wykorzystywanie istniejących możliwości:** strategiczne podejście i szeroki zakres istniejących programów już teraz zapewniają istotną elastyczność. W zasadzie kierownicy programów mają możliwość dostosowania względnego tempa wydatków i realizacji w odniesieniu do różnych priorytetów i kategorii beneficjentów lub zastąpienia interwencji środkami uzupełniającymi. Komisja zrobi wszystko, co leży w jej mocy, aby pomóc państwom członkowskim, oraz zachęca do pełnego korzystania z elastyczności w granicach ram prawnych.
- **Przyspieszenie realizacji programów:** aby przyspieszyć realizację programów, Komisja zachęca państwa członkowskie do zakończenia określania ich krajowych systemów zarządzania i kontroli zgodnie z odpowiednimi przepisami wykonawczymi i zasadami. Umożliwi to ogólne przyspieszenie tempa okresowych transakcji finansowych przy jednoczesnym poszanowaniu zasady należytego zarządzania finansami.
- **Utrzymanie inwestycji publicznych.** w związku z problemami, jakie następcza zapewnienie wystarczającego współfinansowania, państwa członkowskie mogą zróżnicować wkład wspólnotowy i krajowy w poszczególnych projektach danego programu, np. w 2009 r. niektóre działania mogą być finansowane ze środków polityki spójności w 100%. . Takie skoncentrowanie finansowania w pierwszym okresie

wymagałoby zrównoważenia poprzez finansowanie działań wyłącznie ze środków krajowych lub podwyższenie poziomu finansowania krajowego pod koniec okresu programowania.

– **Zachęca się państwa członkowskie do:**

- wykorzystywania wszystkich możliwości w celu przyspieszenia koniecznych interwencji przewidzianych w ramach ustalonych celów programów;
- uruchomienia istniejących i proponowanych dodatkowych zaliczek w 2009 r. do prefinansowania priorytetowych interwencji i szybkiego rozpoczęcia programów przewidzianych na lata 2007-2013;
- zbadania, czy do przyspieszenia realizacji działań, potrzebne jest, oprócz już dostępnych ułatwień, wprowadzenie szybkich zmian w programach;
- wykorzystania krajowych sprawozdań strategicznych<sup>9</sup>, które należy złożyć do końca 2009 r., jako możliwości zgłoszenia wstępnych wyników realizacji nowej tury programów. W świetle nowych warunków gospodarczych sprawozdania te nabierają dodatkowego znaczenia. W razie potrzeby mogą one zawierać bardziej przemyślane i zasadnicze wnioski dotyczące strategicznego przeglądu programów i ich celów, opierające się na zdobywanej na bieżąco wiedzy o skutkach obecnej recesji.

**Komisja będzie współpracowała z państwami członkowskimi, aby zbadać:**

- możliwe wczesne zmiany w programach operacyjnych w celu uwzględnienia nowych potrzeb oraz uproszczenia i przyspieszenia realizacji ustalonych priorytetów;
- możliwe wczesne zmiany w programach operacyjnych w celu wprowadzenia finansowania inwestycji w zakresie efektywności energetycznej i energii ze źródeł odnawialnych w budownictwie mieszkaniowym w programach w UE-15 oraz zwiększenia tych inwestycji w UE-12.
- ponadto Komisja szybko rozpatrzy wnioski o krótkie przedłużenie terminu zamknięcia programów na lata 2000-2006 w celu umożliwienia maksymalnego wykorzystania już poczynionych zobowiązań i zmniejszenia trudności spowodowanych pozyskiwaniem środków kapitałowych pod koniec 2008 r.

#### 4. WNIOSEK

Polityka spójności zapewnia ważny wkład w realną gospodarkę poprzez realizowanie programów UE w dziedzinie wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i zrównoważonego rozwoju. Dzięki znaczącym inwestycjom finansowym oraz zdecentralizowanemu zarządzaniu skupionemu na poprawie opracowywania polityki publicznej, rozliczalności i kontroli, polityka spójności zapewnia zasadnicze wsparcie dla wzrostu gospodarczego i zatrudnienia na

---

<sup>9</sup> Zgodnie z art. 29 rozporządzenia (WE) nr 1083/2006 sprawozdania te powinny dotyczyć takich kwestii, jak wkład programów w realizację celów polityki spójności, promowanie konkurencyjności i tworzenie miejsc pracy oraz uwzględnienie sytuacji społeczno-gospodarczej.

szczeblu lokalnym i regionalnym, na których skutki kryzysu finansowego i gospodarczego będą odczuwalne przez obywateli UE. Polityka spójności już jest ukierunkowana na wsparcie państw członkowskich i regionów, które najbardziej potrzebują pomocy w ograniczaniu nierówności, promowaniu wzrostu gospodarczego i wspieraniu spójności gospodarczej i społecznej UE.

W związku z obecnym spowolnieniem gospodarki wdrożenie opisanych w niniejszym komunikacie środków, prawnych i o innym charakterze, będzie stanowić istotny wkład w europejski plan naprawy gospodarczej. Przyspieszenie i uprzywilejowanie inwestycji finansowanych ze środków polityki spójności może korzystnie wpłynąć na popyt w kluczowych sektorach gospodarki i w krótkiej perspektywie może stanowić ważny bodziec finansowy i źródło pomocy dla osób bezpośrednio dotkniętych skutkami kryzysu. Duże znaczenie ma kontynuowanie priorytetowego traktowania celów inwestycji wyznaczonych w strategii lizbońskiej, ponieważ mogą się one przyczynić do przyspieszenia ożywienia gospodarczego oraz do poprawy konkurencyjności i przystosowania do wymogów gospodarki niskoemisyjnej i innych kwestii długofalowych.

Szybka realizacja tych środków będzie wymagała ścisłej współpracy między Komisją Europejską a pozostałymi instytucjami UE, państwami członkowskimi i podmiotami biorącymi udział w programach.