



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 26.6.2013
COM(2013) 463 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Regionalny i miejski wymiar kryzysu
{SWD(2013) 232 final}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Opis sytuacji.....	3
2.1.	Spadek PKB i zatrudnienia	3
2.2.	Pogorszenie stanu finansów na poziomie krajowym i niższym niż krajowy	4
2.3.	Budownictwo i produkcja – sektory najbardziej dotknięte recesją.....	5
2.4.	Ożywienie w wywozie	5
2.5.	Spowolnienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych	6
2.6.	Zwiększone zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym	8
3.	Skutki na poziomie regionalnym	11
3.1.	PKB i bezrobocie w ciągu pierwszych trzech lat kryzysu	12
3.2.	Wzrost bezrobocia szczególnie w regionach południowych	13
3.3.	Spowolnienie migracji	13
4.	Skutki w wymiarze miejskim.....	14
4.1.	Regiony metropolitalne są zarazem odporne i wrażliwe	14
4.2.	Miasta podczas kryzysu	15
5.	Polityka spójności a kryzys.....	17

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ósme sprawozdanie z postępów w dziedzinie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej

Regionalny i miejski wymiar kryzysu

1. WPROWADZENIE

W 2014 r. rozpocznie się okres programowania polityki spójności następujący po największej recesji na przestrzeni ostatnich pięćdziesięciu lat. Kryzys odwrócił proces konwergencji regionalnego PKB na mieszkańca oraz bezrobocia w UE. Obecnie wyzwaniem jest zapewnienie szybkiego powrotu na ścieżkę silnego wzrostu, szczególnie w słabiej rozwiniętych regionach i miastach.

W celu wsparcia nadchodzących negocjacji w sprawie programu niniejsze sprawozdanie skupia się na zmianach spowodowanych przez kryzys, które wpłyną na kontekst i priorytety nowych programów. W sprawozdaniu przedstawiono najpierw przegląd głównych zmian sytuacji na szczeblu krajowym. Następnie zbadano wpływ kryzysu na regiony i miasta oraz rosnące dysproporcje. Ponadto opisano, w jaki sposób zmienione otoczenie gospodarcze wpłynie na przyszłe programy spójności, i podkreślono konieczność silnej koncentracji tematycznej.

Niniejsze sprawozdanie następuje po 7. sprawozdaniu z postępów opublikowanym w 2011 r. oraz poprzedza 6. sprawozdanie dotyczące spójności, które zostanie opublikowane w 2014 r. Wspomniane 6. sprawozdanie dotyczące spójności obejmuje również kwestie takie jak innowacje, klimat i środowisko, których nie można było zawrzeć w niniejszym dokumencie.

2. OPIS SYTUACJI

2.1. Spadek PKB i zatrudnienia

W drugim kwartale 2008 r. UE weszła w okres recesji, który trwał przez pięć kwartałów. Od czasu recesji ogólny wzrost pod względem PKB był powolny. PKB w UE spadło ponownie w ostatnim kwartale 2011 r. oraz w pierwszych dwóch i w ostatnim kwartale 2012 r. Jeżeli PKB spadnie również w pierwszym kwartale 2013 r., dojdzie do potrójnej recesji.

Ogólny wpływ kryzysu na PKB i zatrudnienie w latach 2007–2011 był najwyższy w trzech państwach bałtyckich, Irlandii, Grecji i Hiszpanii (zob. dokument roboczy służb Komisji, wykres 1). W państwach bałtyckich i Irlandii wzrost rozpoczął się ponownie w 2010 r. lub 2011 r. i zgodnie z prognozami będzie trwał nadal do 2014 r.

Hiszpania i Grecja nie wróciły natomiast na ścieżkę stałego wzrostu. W Hiszpanii wzrost rozpoczął się w 2011 r., jednak jej PKB spadło w 2012 r. Tymczasowe stopy wzrostu PKB w odniesieniu do Grecji pokazują kontynuację i pogłębianie się recesji. PKB Grecji spadło o ok. 7 % w latach 2011 i 2012 r. i może zacząć rosnąć dopiero w 2014 r.

Ponadto w 2012 r. kryzys finansowy wystąpił na Cyprze, doprowadzając do znacznego zmniejszenia PKB i zatrudnienia, co według oczekiwań będzie następowało nadal do 2014 r.

W przeciwieństwie do wyżej opisanej sytuacji dziewięć państw członkowskich doświadczyło stosunkowo łagodnej recesji, lub, w przypadku Polski, jedynie spowolnienia wzrostu.

2.2. Pogorszenie stanu finansów na poziomie krajowym i niższym niż krajowy

Kryzys gospodarczy i finansowy doprowadził do znacznego zwiększenia całkowitego długu publicznego (zob. zestawienie 1) na cztery sposoby. Po pierwsze, kilka rządów krajowych wspierało sektor finansowy poprzez dokapitalizowanie banków i przeniesienia aktywów. Po drugie, spowolnienie aktywności gospodarczej spowodowało zmniejszenie dochodów podatkowych i zwiększenie wydatków socjalnych (np. na zasiłki dla bezrobotnych). Po trzecie, rządy przyjęły pakiety stymulacyjne, aby zwiększyć popyt. Po czwarte, wskaźnik zadłużenia zwiększa się z powodu słabego wzrostu PKB.

W rezultacie relacja długu do PKB w UE wzrosła między pierwszym kwartałem 2008 r. a czwartym kwartałem 2012 r. z 59 % do 85 %. Na poziomie krajowym wzrost ten był najwyższy w Irlandii (90 punktów procentowych), Portugalii (56 punktów procentowych), Grecji i Hiszpanii (w obu przypadkach 49 punktów procentowych). Państwa członkowskie, które wykupiły upadające banki, mogą zmniejszyć swój dług przez sprzedaż pozostałych aktywów banków, ale ich wartość pozostaje niepewna.

Wysoki dług publiczny może rodzić obawy odnośnie do możliwości spłaty długu przez rząd w dłuższej perspektywie. Może to prowadzić do wyższych stóp procentowych i opłat. Wyższe podatki konieczne do obsługi długu mogą działać jako hamulec wzrostu.

W latach 2011–2013 wiele państw członkowskich podjęło się konsolidacji fiskalnej przede wszystkim poprzez cięcia wydatków (-1,5 % PKB UE w 2011 r. w porównaniu z 2010 r.). Ograniczono głównie wydatki sprzyjające wzrostowi. W związku z tym w 18 państwach członkowskich inwestycje publiczne (tutaj: nakłady brutto na środki trwałe) w stosunku do PKB będą niższe w 2013 r. niż w 2011 r. Cięcia te mogą wpłynąć na wzrost w perspektywie średnioterminowej.

Problem długu publicznego nie dotyczy wszystkich państw w tym samym stopniu. W Estonii dług publiczny wynosi jedynie 10 % jej PKB. Tylko 13 państw członkowskich ma dług publiczny na poziomie poniżej 60 % ich PKB: trzy nordyckie państwa członkowskie, Luksemburg i dziewięć z dziesięciu państw członkowskich z Europy Środkowej i Wschodniej. Kryzys wpływa na instytucje rządowe i samorządowe szczególnie niższego niż krajowy na dwa sposoby. Po pierwsze, kryzys doprowadził do spadku dochodów podatkowych i cięć podatkowych w celu pobudzania wzrostu. Po drugie, kryzys spowodował zwiększenie lokalnego popytu na usługi publiczne i ochronę socjalną, co spowodowało wyższe wydatki publiczne.

Konsolidacja fiskalna wywiera presję na budżety instytucji rządowych i samorządowych szczególnie niższego niż krajowy. Wciąż zmagają się one z wysokimi poziomami wydatków socjalnych oraz muszą ograniczać wydatki i zwiększać dochody. Ich trudności finansowe mogą odbić się na świadczeniu usług publicznych.

Sprzyjająca wzrostowi konsolidacja fiskalna powinna odbywać się w taki sposób, aby zmniejszenie długu podsektora centralnego nie było wyrównywane poprzez zwiększenie długu instytucji rządowych i samorządowych szczególnie niższego niż krajowy. Takie skoordynowane obniżanie długu powinno zapewnić również utrzymanie inwestycji publicznych zwiększających wzrost, w tym inwestycji współfinansowanych w ramach polityki spójności.

2.3. Budownictwo i produkcja – sektory najbardziej dotknięte recesją

Chociaż kryzys rozpoczął się w sektorze finansów i ubezpieczeń, w 2011 r. sektor ten miał mniej więcej taki sam udział w wartości dodanej brutto (WDB) i zatrudnieniu w UE jak w 2007 r. W sześciu państwach członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem zatrudnienie w tym sektorze spadało jednak o 1 %, a jego WDB o 1,8 % rocznie w latach 2007–2011 (zob. dokument roboczy służb Komisji, wykres 2).

W latach 2007–2011 zarówno WDB, jak i zatrudnienie w sektorze budowlanym w Unii obniżały się o 3 % rocznie. W sześciu państwach, w których wpływ recesji był największy, spadek wynosił nawet 10–20 % rocznie w odniesieniu do zatrudnienia i 6–20 % w odniesieniu do WDB.

Te drastyczne spadki w sektorze budowlanym są związane z bańką na rynku nieruchomości i późniejszym załamaniem się cen nieruchomości w kilku państwach członkowskich. W latach 2007–2012 ceny nieruchomości spadły o 30–50 % w Irlandii¹, Łotwie i Estonii (zob. zestawienie 2). W Portugalii spały dotychczas o -9 %. W przypadku Grecji dane Eurostatu wskazują na niewielki wzrost w latach 2007–2010, jednak według innych źródeł² ceny zaczęły spadać od 2010 r. Zasadniczo nie można wykluczyć dalszych spadków.

Sektor wytwórczy ucierpiał przy spadku wynoszącym ponad 2 % rocznie w latach 2007–2011. W sześciu państwach członkowskich, które znalazły się w najgorszej sytuacji, średni roczny spadek wynosił prawie 5 %. Spadek WDB był bardziej umiarkowany – na poziomie 0,9 %. Zmiany WDB były bardziej zróżnicowane; największe spadki w tym okresie wystąpiły w Grecji (-6 %) i Finlandii (-5 %), a największy wzrost – na Słowacji (8 %) i w Irlandii (4 %) (zob. dokument roboczy służb Komisji, wykres 3). Spadek w produkcji był ściśle związany ze spadkiem aktywności w handlu.

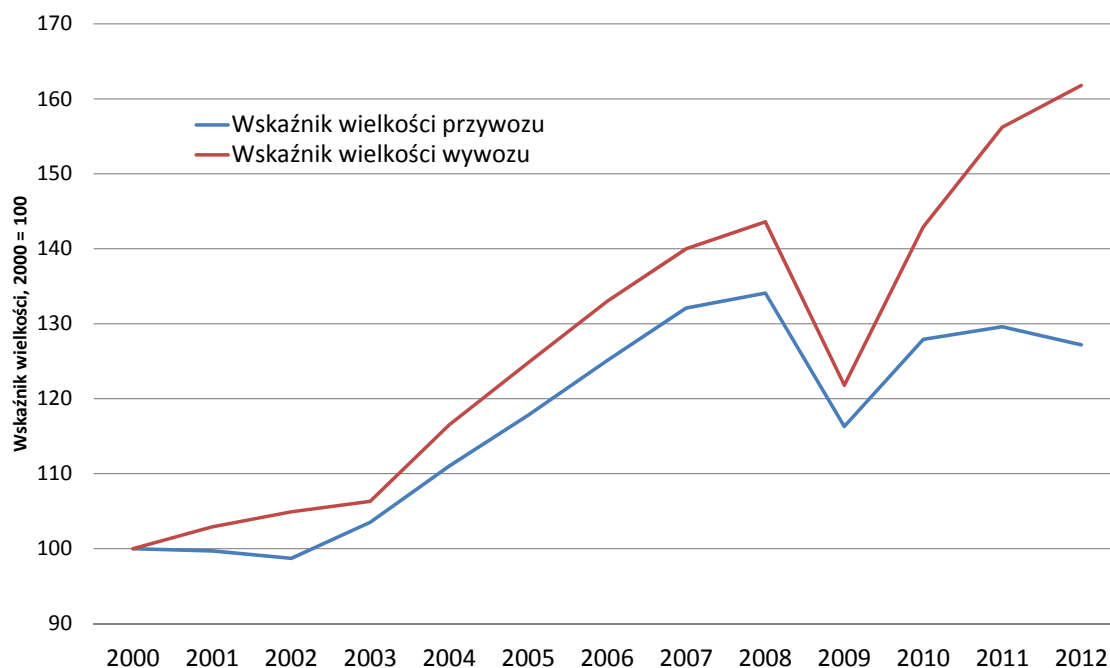
2.4. Ożywienie w wywozie

W związku z kryzysem zmniejszyła się dostępność kredytów, co ograniczyło inwestycje i konsumpcję. To z kolei spowodowało zmniejszenie handlu towarami i szybkie rozprzestrzenienie się recesji wśród ważnych partnerów handlowych, prowadzące do dalszej utraty dochodów lub miejsc pracy. Chociaż rozszerzenie z 2004 r. pobudziło handel w UE, to jednak kryzys spowodował nagły spadek (zob. wykres 1).

¹ W latach 2007–2010.

² Wskaźnik „Economist Housing Index”.

Wykres 1: Zmiany w wielkości handlu w UE, lata 2000–2011



Źródło: Eurostat

Wywóz nadal rósł w 2008 r., choć w dużo wolniejszym tempie, podczas gdy wzrost wielkości przywozu był bliski zera. W 2009 r. wywóz i przywóz spadły o 15 % do poziomu porównywalnego z poziomem z 2005 r.

Państwa członkowskie z Europy Środkowej i Wschodniej doświadczyły największego spadku przywozu (zob. zestawienie 3). Większość państw, które przystąpiły do UE po 2004 r., zanim uderzył w nie kryzys, korzystała z okresu wysokiego wzrostu gospodarczego napędzanego wysokim poziomem inwestycji i konsumpcji.

W państwach członkowskich Europy Zachodniej wywóz obniżył się w większym stopniu niż przywóz, ponieważ, przynajmniej na początku, kryzys miał mniejszy wpływ na konsumpcję i inwestycje krajowe. Światowy spadek popytu doprowadził do zmniejszenia wielkości wywozu, co spowodowało spadek produkcji w sektorze wytwórczym. Szczęśliwie w wywozie nastąpiło szybkie ożywienie, które pozwoliło na osiągnięcie w 2010 r. wielkości podobnej do tej z 2007 r. Konsekwencje gwałtownego spadku wywozu są jednak nadal odczuwane na rynku pracy.

2.5. Spowolnienie bezpośrednich inwestycji zagranicznych

Wskutek kryzysu gwałtownie spadły bezpośrednie inwestycje zagraniczne (BIZ). Wielu inwestorów zagranicznych skierowało dostępne środki z powrotem do przedsiębiorstw „macierzystych”. Przystąpienie się do UE ułatwiło państwom członkowskim Europy Środkowej i Wschodniej dostęp do BIZ dzięki jednolitemu rynkowi i przyjęciu dorobku prawnego UE. BIZ mogą przyczynić się do wzrostu efektywności, transferu innowacyjnych

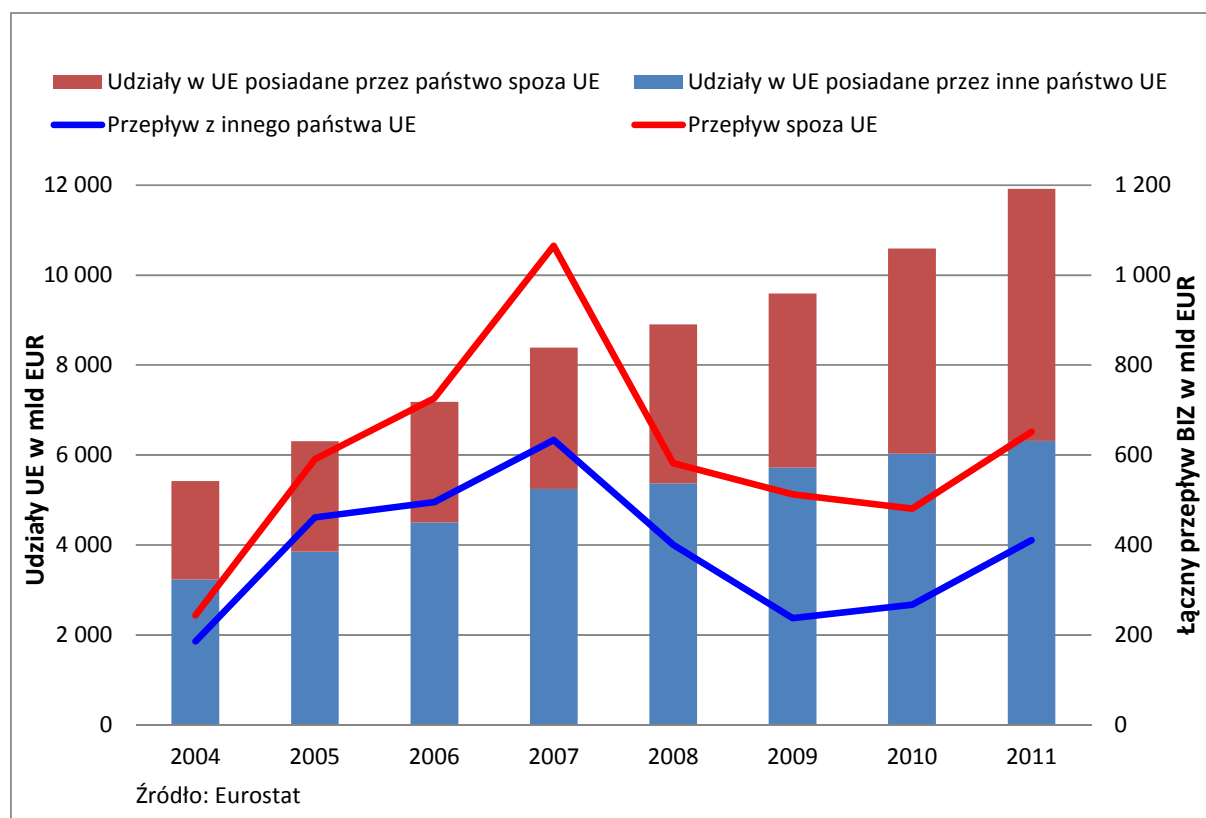
technologii i wyższej wydajności w państwach przyjmujących. Napływy BIZ odgrywają zatem ważną rolę w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich w zakresie tworzenia miejsc pracy i modernizacji ich gospodarek.

Napływ bezpośrednich inwestycji zagranicznych z innych państw członkowskich i spoza Unii szybko wzrósł w latach 2004–2007. Napływ inwestycji zwiększył się czterokrotnie w latach 2004–2007 (zob. wykres 2). Natomiast w latach 2008 i 2009, gdy pogorszyła się światowa sytuacja kredytowa, napływ inwestycji uległ zmniejszeniu. Najniższy punkt, osiągnięty w 2010 r., odpowiadał poziomowi z 2004 r. W 2011 r. przepływy znowu zaczęły się zwiększać.

Przepływy bezpośrednich inwestycji zagranicznych nie odzwierciedlają stanu inwestycji zagranicznych. Udziały posiadane w innych państwach zwiększyły się o prawie 60 % w latach 2004–2007. Ten wzrost nigdy nie uległ odwróceniu. Do 2011 r. udziały posiadane przez podmioty zagraniczne były ponad dwukrotnie wyższe niż w 2004 r.

W niektórych państwach UE napływy BIZ stanowią główne źródło kapitału i inwestycji. Na przykład średnie napływy BIZ netto jako odsetek PKB w latach 2005–2007 wyniosły 15–23 % w Bułgarii, na Malcie, w Belgii i Estonii. Kryzys spowodował gwałtowny spadek napływów BIZ w dziesięciu państwach członkowskich Europy Środkowej i Wschodniej. W latach 2005–2007 oraz 2008–2010 spadły one o 1,5–6 % PKB tych państw, z wyjątkiem Bułgarii, gdzie spadek wyniósł 12 % PKB (zob. zestawienie 4).

Wykres 2: Bezpośrednie inwestycje zagraniczne w UE, lata 2004–2011



2.6. Zwiększone zagrożenie ubóstwem i wykluczeniem społecznym

Na poziomie UE kryzys spowodował zwiększenie liczby ludności zagrożonej ubóstwem lub wykluczeniem społecznym. W latach 2009–2011 odpowiedni odsetek zwiększył się o jeden punkt procentowy. Wzrosły również wszystkie trzy elementy składowe – wskaźnik

zagrożenia ubóstwem, poważna deprywacja materialna, a w szczególności bardzo mała intensywność pracy (zob. Wykres 3). Ten skutek kryzysu będzie prawdopodobnie bardziej odczuwalny w przyszłości, ponieważ kryzys się jeszcze nie zakończył, a jego skutki ujawniają się po pewnym czasie.

Wpływ na zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym był największy w sześciu najbardziej dotkniętych kryzysem państwach członkowskich, ale był on znaczący również we Włoszech i w Bułgarii. Kilka dużych państw członkowskich doświadczyło jednak tylko niewielkiego wzrostu zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, jak np. w Niemczech lub Zjednoczonym Królestwie, lub nawet jego niewielkiego zmniejszenia, jak w Polsce i Rumunii.

Wykres 3: Ubóstwo i wykluczenie społeczne w UE, lata 2005–2011

Odsetek ludności UE w roku:	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
Zagrożenie ubóstwem	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
Bardzo mała intensywność pracy	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
Poważna deprywacja materialna	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8
* ludność w wieku 0–59 lat Źródło: Eurostat							

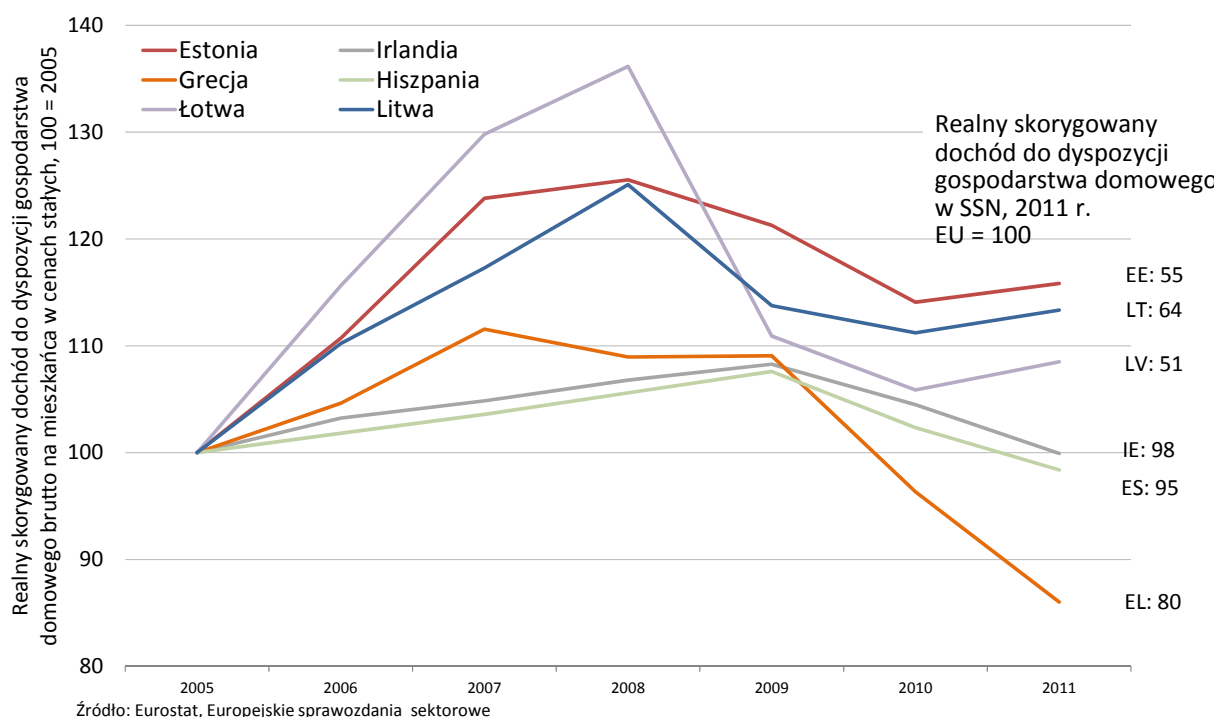
W związku z kryzysem wiele osób musiało się zmagać z niższymi dochodami z powodu utraty pracy lub zmniejszenia liczby godzin i wielkości wynagrodzenia. W sześciu najbardziej dotkniętych kryzysem państwach członkowskich realny skorygowany dochód do dyspozycji brutto znacznie obniżył się po kryzysie (zob. wykres 4).

W państwach bałtyckich realny skorygowany dochód do dyspozycji gospodarstw domowych na mieszkańca szybko wzrastał w latach 2005–2008, po czym gwałtownie spadł. Na Łotwie w 2009 r. dochód do dyspozycji spadł o prawie jedną piątą. Od 2010 r. we wszystkich trzech państwach członkowskich dochód do dyspozycji znowu rósł, ale w żadnym z nich nie osiągnął poziomu sprzed kryzysu.

W Grecji, Hiszpanii i Irlandii, które mają znacznie wyższy poziom dochodu do dyspozycji niż państwa bałtyckie, obraz jest bardziej zróżnicowany. W Hiszpanii i Irlandii skutki kryzysu zaczęły być odczuwalne dopiero w 2009 r.. Od tamtej pory oba państwa straciły ok. 8 % swojego dochodu do dyspozycji, co cofnęło je do poziomów z 2005 r. W Grecji dochód do dyspozycji zaczął powoli spadać w 2007 r. W 2009 i 2010 r. bardzo gwałtownie się obniżył. W związku z tym grecki dochód do dyspozycji w 2011 r. był znacznie poniżej poziomu z 2005 r.

Z powodu zmniejszenia mediany dochodu, a co za tym idzie – obniżenia progu ubóstwa, wskaźnik zagrożenia ubóstwem często spada w czasie recesji. Aby uniknąć tego efektu, w tej sekcji będzie stosowany próg ubóstwa ustalony na poziomie z 2005 r.

Wykres 4: Realny skorygowany dochód do dyspozycji brutto gospodarstw domowych na mieszkańca, lata 2005–2011



W Irlandii odsetek osób zagrożonych ubóstwem w stosunku do progu z 2005 r. zwiększył się z 10 % w 2008 r. do ponad 15 % w 2010 r. (zob. Wykres 5). W Hiszpanii odsetek ten osiągnął poziom 20 %, a w Grecji – 23 %. Z powodu wysokiego wzrostu dochodów na początku okresu 2005–2011 wskaźniki zagrożenia ubóstwem w stosunku do progu z 2005 r. wzrosły po kryzysie tylko nieznacznie w państwach bałtyckich, osiągając 10 % lub mniej, i nie osiągnęły poziomów sprzed kryzysu.

Wykres 5: Wskaźnik zagrożenia ubóstwem przy progu z 2005 r., lata 2006–2011



Odsetek osób zagrożonych ubóstwem w stosunku do progu z 2005 r. nieco wzrósł w Belgii, na Węgrzech, w Niemczech, Luksemburgu, Niderlandach i Zjednoczonym Królestwie. W pozostałych częściach UE odsetek ten zmniejszył się lub pozostał stabilny.

Odsetek ludności w wieku 0–59 lat mieszkającej w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy zwiększył się po kryzysie, ale na poziomie UE nadal pozostawał poniżej wartości z 2006 r. W sześciu najbardziej dotkniętych kryzysem państwach członkowskich odsetek ten zwiększył się jednak o 4–9 punktów procentowych w latach 2007–2011 (zob. Wykres 6).

Wykres 6: Bardzo mała intensywność pracy, lata 2005–2011

Odsetek ludności w wieku 0–59 lat mieszkającej w gospodarstwie domowym o bardzo małej intensywności pracy, lata 2005–2011								
	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011-2007
Estonia	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Grecja	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Hiszpania	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Litwa	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Łotwa	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Irlandia	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	b.d.	8,7

Źródło: Eurostat

Odsetek ludności znajdującej się w sytuacji poważnej deprivacji materialnej, tj. niemogącej sobie pozwolić na 4 z 9 podstawowych dóbr, spadł na poziomie UE z 11 % do 8 % w latach 2005–2010. Najwyższy odsetek występuje w Rumunii i Bułgarii, przy czym obydwa te państwa zdołały obniżyć odsetek ludności znajdującej się w sytuacji poważnej deprivacji

materialnej do 31 % i 35 % w 2010 r. W 2011 r. odsetek ten na poziomie UE znowu się jednak zwiększył.

W latach 2008–2011 poważna deprywacja materialna najbardziej wzrosła na Łotwie³ (12 punktów procentowych), Litwie (6 punktów procentowych) i Węgrzech (5 punktów procentowych) oraz w Grecji (4 punkty procentowe). W 2010 r. odpowiedni odsetek zwiększył się w Irlandii o 2 punkty procentowe do 7,5 %, co jest znacznym wzrostem przy uwzględnieniu poziomów dochodów występujących w tym państwie. W Hiszpanii, przy nieco niższym poziomie dochodów, odsetek ten wyniósł tylko 4 %. Polska osiągnęła znaczne obniżenie odsetka osób znajdujących się w sytuacji poważnej deprywacji materialnej, z 18 % w 2008 r. do 13 % w 2011 r.

Bardziej szczegółową analizę zmian dotyczących ubóstwa i wykluczenia społecznego, w tym głębokości ubóstwa, przedstawiono w rozdziale 2 sprawozdania *Employment and Social Developments in Europe 2012*⁴.

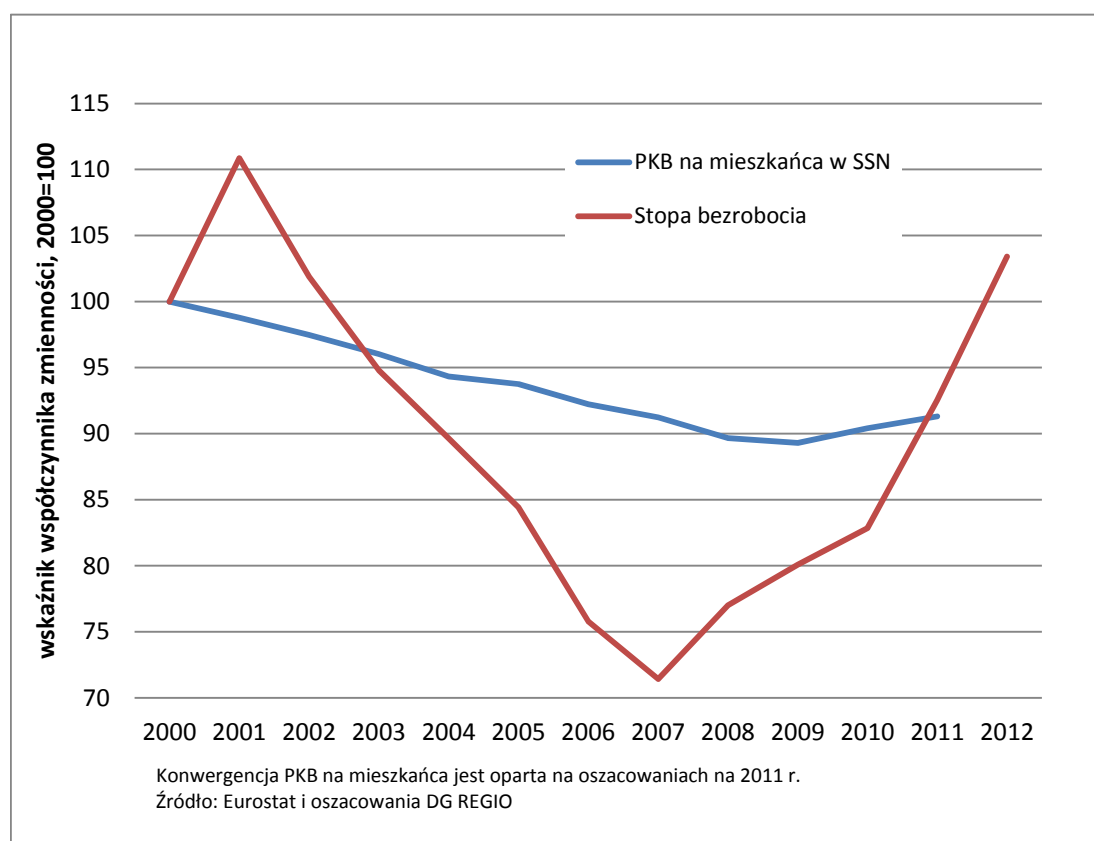
3. SKUTKI NA POZIOMIE REGIONALNYM

Kryzys wstrzymał trwające wcześniej przez długi okres zmniejszanie się regionalnych dysproporcji pod względem PKB na mieszkańca i bezrobocia. W latach 2000–2008 dysproporcje regionalne pod względem PKB na mieszkańca zmniejszały się każdego roku (zob. Wykres 7) W 2009 r. proces ograniczania dysproporcji zatrzymał się, a w latach 2010 i 2011 uległy one zwiększeniu.

³ Część tego wzrostu może wynikać z przerwania serii danych.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Wykres 7: Konwergencja regionalna i kryzys



Jeżeli chodzi o regionalne stopy bezrobocia, ich konwergencja zachodziła od 2001 r. do 2007 r., jednak potem każdego roku od 2007 r. do 2012 r. następował wzrost dysproporcji. Państwa UE-15 również doświadczały pogłębiających się dysproporcji począwszy od 2007 r., zarówno pod względem PKB na mieszkańca, jak i regionalnego bezrobocia.

3.1. PKB i bezrobocie w ciągu pierwszych trzech lat kryzysu

W dwóch trzecich regionów wystąpił spadek PKB do -6 % rocznie w latach 2007–2010. Wśród dziesięciu regionów, w których PKB spadło najszybciej w latach 2007–2010, są trzy państwa bałtyckie i siedem regionów z siedmiu różnych państw członkowskich (zob. zestawienie 5). W tych regionach PKB spadało o ponad 3 % rocznie. Wśród regionów tych nie pojawia się ani jeden region hiszpański lub grecki. Hiszpania nie znajduje się w pierwszej dziesiątce, ponieważ spadek PKB był tam mniejszy niż spadek zatrudnienia. Grecja nie znajduje się w pierwszej dziesiątce, ponieważ większość spadków PKB wystąpiła w 2010 r. W 2012 r. na Cyprze rozpoczął się spadek zatrudnienia i PKB, który ma trwać, jak się przewiduje, do 2014 r.

W kilku państwach członkowskich, w tym w Bułgarii, Niemczech, na Słowacji i w Polsce, najwyższy wskaźnik wzrostu ma region stołeczny.

W połowie regionów wystąpił w tym samym okresie spadek całkowitego zatrudnienia. Zatrudnienie spadało o ponad 4 % rocznie w państwach bałtyckich, trzech regionach hiszpańskich, dwóch regionach irlandzkich i jednym regionie w Bułgarii (zob. zestawienie 5). Spadek zatrudnienia w Grecji wystąpił dopiero po 2010 r., dlatego też Grecja nie pojawia się wśród regionów najbardziej dotkniętych kryzysem.

W ujęciu ogólnym związek między zmianą w regionalnym PKB i zatrudnieniu w tych latach jest słaby, ponieważ wpływ zmniejszenia produkcji na zatrudnienie następuje w późniejszym czasie. Ponadto utrzymanie zatrudnienia (w niepełnym wymiarze czasu pracy) w czasie kryzysu było szczególnie celem szeregu obszarów polityki.

3.2. Wzrost bezrobocia szczególnie w regionach południowych

Na poziomie UE stopy bezrobocia wzrosły z 7 % do 10 % w latach 2008–2012. W państwach członkowskich najbardziej dotkniętych kryzysem stopy bezrobocia wzrosły jednak dwukrotnie lub trzykrotnie, przy wzroście powyżej 8 punktów procentowych w pięciu państwach członkowskich oraz do 17 punktów procentowych w Hiszpanii (zob. zestawienie 6). Stopy bezrobocia w pięciu państwach członkowskich najbardziej dotkniętych pod względem tego wskaźnika wynosiły od 12 % na Cyprze do 25 % w Hiszpanii⁵.

Bezrobocie wzrosło również znacząco na Łotwie, w Estonii, Słowenii, na Słowacji i w Danii. Z drugiej strony w Luksemburgu, na Malcie, w Belgii i Austrii stopy bezrobocia prawie nie uległy zmianie, a w Niemczech nawet spadły..

Ogólnie w latach 2008–2010 wzrost bezrobocia wystąpił w ponad czterech piątych regionów UE. W większości z nich wzrost bezrobocia był w tym okresie największy. Ponad jedna trzecia tych regionów zdołała ograniczyć bezrobocie od 2010 r.

Zgodnie z zaleceniami Europejskiego planu naprawy gospodarczej szereg państw członkowskich ustanowiło środki w celu zapobieżenia nadmiernej likwidacji miejsc pracy oraz zwiększenia zakresu i okresu trwania zasiłków.

Bezrobocie osób młodych wzrosło na poziomie UE z 16 % w 2008 r. do 21 % w 2011 r. (zob. zestawienie 7). W 52 regionach co trzecia młoda osoba aktywna zawodowo była bezrobotna. W 11 z tych regionów była to nawet co druga osoba, głównie w Hiszpanii i Grecji. Zwiększył się również odsetek młodzieży niekształcącej się, niepracującej ani nieszkolącej się (NEET) w wieku 15–24 lat: w latach 2008–2011 zwiększył się odsetek młodzieży NEET w prawie czterech piątych regionów, zwłaszcza w Rumunii, Grecji i Zjednoczonym Królestwie (zob. zestawienie 8).

3.3. Spowolnienie migracji

W latach 2004–2008 liczba rezydentów mieszkających poza państwem swojego obywatelstwa w państwach UE-27 wzrastała o 1,5 mln rocznie. W związku z tym odpowiedni odsetek całkowitej liczby ludności UE-27 wzrósł z 5,1 % do 6,2 %. W latach 2009–2011 roczny wzrost spadł do 0,9 mln, co doprowadziło do odsetka wynoszącego 6,7 % w 2011 r.

W latach 2004–2008 Irlandia, Hiszpania i Cypr odnotowały wzrost odsetka ludności zagranicznej o ponad 4 punkty procentowe, przy czym osoby te pochodziły głównie z państw członkowskich, które przystąpiły do UE w 2004 r. lub 2007 r. W tym okresie znaczny wzrost odsetka obywateli zagranicznych wystąpił również we Włoszech, Portugalii, Luksemburgu i Zjednoczonym Królestwie.

Największy wpływ kryzysu na migrację miał miejsce w regionach, w których napływy pracowników migrujących w okresie przed kryzysem były największe. Spowolnienie migracji było największe w Hiszpanii, Irlandii, na Cyprze oraz w niektórych regionach Zjednoczonego

⁵ Bardziej szczegółową analizę przedstawiono w sprawozdaniu *Employment and Social Developments in Europe 2012* <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>.

Królestwa i Włoch (zob. zestawienie 9), jednakże saldo pozostaje dodatnie. Wiele regionów Hiszpanii, południowej Francji i północnych Włoch nadal zaliczało się do regionów o najwyższych poziomach dodatniego salda migracji netto.

Kryzys przyspieszył emigrację z Litwy i Łotwy. W Polsce zmniejszyło się ujemne saldo migracji netto w regionach przygranicznych, zaś dodatnie saldo migracji netto w regionie stołecznym uległo zwiększeniu. Z powodu migracji powrotnej z Hiszpanii zmniejszyło się ujemne saldo migracji netto w Rumunii. Ponieważ kryzys wciąż trwa, pogłębiające się różnice w regionalnych stopach bezrobocia i wynagrodzeniach mogą nadal wpływać na migrację.

Szybki spadek zatrudnienia w budownictwie i w przemyśle przyczynił się do spadku migracji netto w regionach Hiszpanii i północnych Włoch. Migracja netto z reguły spadała w większym stopniu w regionach o wysokim odsetku migrantów z innych państw członkowskich.

4. SKUTKI W WYMIARZE MIEJSKIM

W celu przeanalizowania skutków w wymiarze miejskim w niniejszym sprawozdaniu stosuje się dwa podejścia w odniesieniu do przestrzeni, uwzględniające odpowiednio: regiony metropolitalne i miasta.

- 1) Regiony metropolitalne są to regiony NUTS-3 stanowiące aglomeracje miejskie powyżej 250 000 mieszkańców. Podejście to umożliwia interpretację zmian w PKB i zatrudnieniu w wymiarze miejskim.
- 2) Miasta są definiowane na szczeblu lokalnym i obejmują główne miasta w UE. Podejście to pozwala na uzyskanie dostępu do zbiorczych danych dotyczących zatrudnienia i ubóstwa dla wszystkich miast w kraju.

4.1. Regiony metropolitalne są zarazem odporne i wrażliwe

W dwóch trzecich państw członkowskich⁶ regiony metropolitalne w latach 2007–2010 średnio zwiększyły swój PKB na mieszkańca według standardów siły nabywczej w stosunku do całego kraju (zob. dokument roboczy służb Komisji, wykres 4). W dwunastu państwach członkowskich, w których PKB na mieszkańca wzrósł w stosunku do UE, regiony metropolitalne osiągnęły lepsze wyniki niż reszta państwa. W ośmiu spośród dwunastu państw członkowskich, w których wystąpił spadek PKB na mieszkańca w stosunku do UE, PKB na mieszkańca w regionach metropolitalnych spadł szybciej niż w całym państwie.

Ten wzorzec szybszego wzrostu PKB we wzrastających gospodarkach i szybszego spadku w większości słabnących gospodarek może oznaczać, że gospodarki miejskie charakteryzują się większą zmiennością i są bardziej podatne na ożywienie i na zapaść gospodarki.

Pomimo ogólnych dobrych wyników regionów metropolitalnych, w ponad trzech piątych tych regionów w latach 2007–2010 wystąpił spadek PKB na mieszkańca w stosunku do poziomu krajowego. Mniejsze metropolie straciły najwięcej; 74 % spośród nich doznało obniżenia poziomu PKB na mieszkańca w stosunku do całego państwa. Ucierpiały również metropolie

⁶ W analizie tej nie uwzględniono Luksemburga, Malty i Cypru.

drugiego poziomu; spadek nastąpił w 54 % spośród nich. Jedynie metropolie stołeczne wykazały lepsze wyniki; spadku doznało tylko 30 % spośród nich.

W większości państw członkowskich⁷ w latach 2007–2010 zatrudnienie w regionach metropolitalnych było bardziej odporne na kryzys niż w regionach niemetropolitalnych (zob. dokument roboczy służb Komisji, wykres 5). Tylko w Finlandii, Grecji, na Węgrzech i Łotwie zatrudnienie w regionach niemetropolitalnych spadało wolniej niż w regionach metropolitalnych.

Podobnie jak w przypadku zmian PKB na mieszkańca, nie wszystkie regiony metropolitalne doświadczyły silniejszej zmiany w zatrudnieniu niż miało to miejsce w całym państwie. Tylko połowa regionów metropolitalnych doświadczyła łagodniejszego spadku zatrudnienia (lub szybszego wzrostu zatrudnienia) niż regiony niemetropolitalne w ich państwie. Nieco ponad połowa metropolii drugiego poziomu osiągnęła lepszy wynik niż ich państwo ogółem. Nieco mniej niż połowa mniejszych metropolii osiągnęła lepszy wynik niż ich państwo ogółem. Metropolie stołeczne osiągnęły dużo lepsze wyniki: dziewięć na dziesięć miało lepszą sytuację w dziedzinie zatrudnienia. Dziewięć metropolii stołecznych osiągnęło nawet wzrost zatrudnienia mimo spadku zatrudnienia na poziomie krajowym.

W Zjednoczonym Królestwie i Hiszpanii około połowy regionów metropolitalnych miało gorsze wyniki w dziedzinie zatrudnienia niż regiony niemetropolitalne. W Grecji i na Węgrzech prawie wszystkie regiony metropolitalne osiągnęły gorsze wyniki. W większości państw członkowskich wszystkie regiony metropolitalne lub większość z nich miały jednak lepsze wyniki w dziedzinie zatrudnienia niż regiony niemetropolitalne. Sytuacja ta była szczególnie wyraźna w Polsce, na Słowacji, w Republice Czeskiej, Rumunii i Bułgarii.

Podczas tych trzech pierwszych lat kryzysu większość regionów metropolitalnych wykazała swoją odporność, a w szczególności dotyczy to stołecznych regionów metropolitalnych. Metropolie drugiego poziomu osiągnęły słabsze wyniki. Mniejsze metropolie okazały się dosyć wrażliwe; większość z nich pozostawała w tyle pod względem zmian w PKB na mieszkańca i zmian w zatrudnieniu.

4.2. Miasta podczas kryzysu

Ubóstwo i wykluczenie społeczne są skoncentrowane w miastach, szczególnie w Europie Północno-Zachodniej. Kryzys dodatkowo pogłębił tę koncentrację. Wskaźnik zagrożenia ubóstwem lub wykluczeniem społecznym (AROPE) wzrósł o 1 punkt procentowy w miastach w UE w porównaniu do wzrostu o 0,5 punktu procentowego poza miastami (zob. Wykres 8).

⁷ W analizie tej nie uwzględniono Luksemburga, Malty, Cypru i Włoch.

Wykres 8: Zmiany w zagrożeniu ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, lata 2008–2011

Zmiany w zagrożeniu ubóstwem lub wykluczeniem społecznym, lata 2008–2011				
UE27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Miasta	1,0	0,6	0,9	0,5
Inne obszary	0,5	0,5	1,1	0,3
UE15				
Miasta	1,2	0,6	1,2	0,7
Inne obszary	0,9	0,3	1,4	0,9
UE12				
Miasta	-0,4	0,3	-0,3	-0,7
Inne obszary	-1,0	0,8	0,3	-1,5
Źródło: Eurostat				

W 2011 r. osoby mieszkające w miastach w państwach UE-15 były bardziej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym niż osoby mieszkające poza miastami (zob. Wykres 9). Trzy elementy składowe tego zagrożenia również są wyższe w miastach niż poza nimi. W państwach UE-12 tendencja jest odwrotna. Osoby mieszkające w miastach są znacznie mniej zagrożone ubóstwem lub wykluczeniem społecznym.

Wykres 9: Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w miastach, 2011 r.

Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym w miastach, 2011 r.				
UE27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Miasta	23,3	15,7	11,0	8,4
Inne obszary	25,0	18,0	9,1	9,2
UE15				
Miasta	23,1	16,8	12,0	6,8
Inne obszary	21,9	16,6	9,2	5,3
UE12				
Miasta	24,1	9,9	6,5	16,5
Inne obszary	34,5	22,2	8,9	20,8
Źródło: Eurostat				

W 18 państwach członkowskich poważna deprivacja materialna jest wyższa w miastach. Bardzo mała intensywność pracy jest powszechniejsza w miastach w 15 państwach członkowskich (zob. zestawienie 10). W 10 państwach członkowskich w miastach występuje wyższe zagrożenie ubóstwem.

Znaczny odsetek gospodarstw o bardzo małej intensywności pracy w miastach, w których koncentracja miejsc pracy jest duża, jest w pewnym sensie paradoksalny. Sytuacja taka może wynikać z niedopasowania umiejętności, niepewnego charakteru miejsc pracy lub większego odsetka jednoosobowych gospodarstw domowych w miastach. Może być również związana z występowaniem w miastach większego odsetka rezydentów urodzonych poza UE.

W 11 państwach członkowskich UE-15⁸ osoby urodzone poza UE znacznie częściej mieszkają w gospodarstwach domowych o bardzo małej intensywności pracy. W 2010 r. wskaźnik bardzo małej intensywności pracy w odniesieniu do osób urodzonych poza UE był

⁸ Jedynymi wyjątkami były Włochy, Grecja, Portugalia i Luksemburg.

wyższy o co najmniej sześć punktów procentowych niż w odniesieniu do osób urodzonych w państwie, w którym mieszkają. Wiele osób urodzonych poza UE napotyka liczne bariery przy wchodzeniu na rynek pracy, takie jak brak znajomości miejscowego języka, brak umiejętności, brak uznania ich kwalifikacji i dyskryminacja.

Podobnie jak w odniesieniu do ubóstwa i wyłączenia społecznego, miasta w bardziej rozwiniętych państwach członkowskich mają niższe wskaźniki zatrudnienia i wyższe stopy bezrobocia niż miasteczka, przedmieścia i obszary wiejskie (zob. Wykres 10), podczas gdy w przypadku słabiej rozwiniętych państw członkowskich jest odwrotnie. Kryzys nie zmienił tego wzorca.

Wykres 10: Zatrudnienie i bezrobocie w miastach i na innych obszarach, lata 2008–2011

	Wskaźnik zatrudnienia, 20–64		Stopa bezrobocia	
	2011	Zmiana, lata 2008–2011	2011	Zmiana, lata 2008–2011
UE-27				
Miasta	64,5	-1,8	10,1	2,6
Inne obszary	64,0	-1,9	9,4	2,6
UE-15				
Miasta	65,0	-1,7	10,3	2,6
Inne obszary	66,0	-1,6	9,1	2,5
UE-12				
Miasta	62,4	-1,4	9,0	3,3
Inne obszary	58,3	-1,8	10,3	2,9

Źródło: Eurostat

5. POLITYKA SPÓJNOŚCI A KRYZYS

W niniejszym sprawozdaniu poruszono kilka kluczowych kwestii, które należy uwzględnić w programach spójności w odniesieniu do okresu 2014–20.

Kryzys utrudnił osiągnięcie celów strategii „Europa 2020” z powodu obniżenia wskaźników zatrudnienia oraz wzrostu ubóstwa i wykluczenia społecznego. Ponadto pogłębiające się dysproporcje regionalne podważają jeden z głównych celów Unii Europejskiej i polityki spójności.

Chociaż niektóre państwa członkowskie, takie jak Niemcy i Polska, wyszły z kryzysu stosunkowo nieposzkodowane, w przypadku większości z nich problemów będzie więcej, a zasobów publicznych mniej. Wśród problemów wielu, jeśli nie większości, państw członkowskich występują następujące kwestie:

- poziomy PKB i zatrudnienia, które nie wróciły jeszcze do poziomów sprzed kryzysu;
- wyższe poziomy bezrobocia, ubóstwa i wykluczenia społecznego;
- zmniejszone dochody gospodarstw domowych, a w rezultacie niższa konsumpcja i przywóz;
- bezprecedensowe poziomy długu publicznego oraz konieczność konsolidacji fiskalnej.

Niniejsze sprawozdanie pokazuje, że natężenie problemów znacznie różni się w różnych miejscach w Europie. Może z tego wynikać, że koncepcja przyszłych programów powinna uwzględniać te różnice w celu maksymalizacji skutków i ukierunkowania działań na problemy w tych miejscach, w których są one najpoważniejsze.

W tym kontekście w przyszłych programach spójności należy kłaść szczególny nacisk na inwestycje pobudzające wzrost i służące tworzeniu miejsc pracy. Tylko stabilne i mocne ożywienie może spowodować zmniejszenie stóp bezrobocia.

Dlatego Komisja proponuje skoncentrowanie zasobów na kilku ważnych obszarach, takich jak zatrudnienie (szczególnie dla osób młodych), szkolenie i kształcenie, włączenie społeczne, innowacje i MŚP, efektywność energetyczna i gospodarka niskoemisyjna, przy czym Komisja jest otwarta na rozszerzenie ich na infrastrukturę ICT i środki w zakresie rozwoju cyfrowego.

Wywóz i bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią główne czynniki wzrostu w słabiej rozwiniętych państwach członkowskich, sprzyjając tworzeniu miejsc pracy oraz transferowi wiedzy i technologii. MŚP, jedna z głównych grup docelowych polityki spójności, są szczególnie dotknięte pogarszającym się stanem otoczenia biznesowego. W kontekście słabego popytu wewnętrznego wywóz większej ilości towarów i usług pomoże ożywić wzrost. Inwestowanie w innowacje i strategia inteligentnej specjalizacji mogłyby wpłynąć korzystnie na wyniki tego sektora.

Sektor budowlany będzie nadal doświadczał konsekwencji kryzysu bankowego z powodu ograniczonego dostępu do kredytów, pęknięcia bańki na rynku nieruchomości oraz ograniczonego dochodu gospodarstw domowych do dyspozycji i bezpieczeństwa dochodów. Inwestowanie w efektywność energetyczną budynków mogłoby pomóc w odzyskaniu części miejsc pracy utraconych w tym sektorze.

Zagrożenie ubóstwem lub wykluczeniem społecznym na poziomie UE wzrosło i może nadal rosnąć z powodu opóźnionego wpływu kryzysu na ubóstwo i wykluczenie.

Konsolidacja fiskalna dodatkowo zwiększy rolę polityki spójności jako ważnego źródła inwestycji publicznych w okresie 2014–2020. W wielu słabiej rozwiniętych państwach członkowskich i regionach finansowanie w ramach polityki spójności już teraz stanowi ponad połowę ich inwestycji publicznych. Komisja wzywa państwa członkowskie i regiony do niezwłocznego rozpoczęcia przygotowywania nowych programów, aby bez straty czasu zapewnić możliwość rozpoczęcia na początku przyszłego roku projektów koniecznych do ożywiania aktywności gospodarczej i wspierania włączenia społecznego.