



C/2024/1041

9.2.2024

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość polityki spójności po 2027 r.

(C/2024/1041)

Współsprawozdawcy: Vasco Alves CORDEIRO (PT/PES), poseł do parlamentu Regionu Autonomicznego Azorów
Emil BOC (RO/EPL), burmistrz Klużu-Napoki

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Zauważa, że dysproporcje terytorialne i ich zróżnicowany zakres utrzymują się w całej UE. Jeżeli problem ten nie zostanie odpowiednio rozwiązany, będzie negatywnie wpływać na perspektywy gospodarcze i społeczne Unii, zwłaszcza że konwergencja regionalna uległa spowolnieniu, a ostatnio pojawiły się nowe czynniki powodujące nierówności.
2. Podkreśla, że w szczególności pandemia COVID-19, zmiana klimatu i wojna w Ukrainie stworzyły nowe dysproporcje i pogłębiły istniejące słabości i różnice strukturalne.
3. Przypomina, że społeczeństwa europejskie znajdują się w fazie przemian strukturalnych związanych z transformacją ekologiczną i cyfrową w kontekście głębokich zmian demograficznych, która ma głęboki wpływ na poszczególne obszary i życie obywateli Europy i która doprowadzi do powstania nowych i głębokich dysproporcji, jeżeli nie pokieruje się nią odpowiednio.
4. Przypomina, że zmiany klimatu oddziałują na wszystkie regiony europejskie, przy czym mogą mieć znacznie asymetryczny wpływ na warunki życia, zwłaszcza w regionach znajdujących się w trudniejszej sytuacji. Zmiana klimatu jest zatem jednym z największych zagrożeń dla spójności Europy w przyszłości. Podkreśla, że w związku z tym, że w ramach polityki spójności należy nadal wspierać wydatki związane z klimatem.
5. Podkreśla, że ludzie i miejsca nie mają równych szans w obliczu takich słabości i wyzwań strukturalnych oraz że spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna – wspierająca cele zrównoważonego rozwoju – pozostaje podstawowym celem i zasadą UE. Konkretnie przełożenie tej zasady na politykę unijną musi zostać wzmocnione w świetle nowego programu politycznego UE.
6. Zwraca uwagę, że państwa członkowskie i instytucje UE powinny należycie uwzględniać koszty i ryzyko braku spójności przy podejmowaniu decyzji w sprawie polityki spójności po 2027 r. Koszt braku spójności byłby podstawowym zagrożeniem dla idei silniejszej i bardziej zjednoczonej Europy, potencjalnie jeszcze bardziej napędzając „geografię niezadowolenia” i oddalając obywateli od Unii Europejskiej.
7. Zauważa, że w następnym okresie finansowania należy w większym stopniu uwzględnić cel art. 174 TFUE, który stanowi podstawę europejskiej polityki spójności, oraz szczególne rodzaje dziedzin, o których mowa w tym artykule.
8. Przypomina, że zgodnie z art. 3 TUE polityka spójności i rynek wewnętrzny idą ze sobą w parze jako dwa z głównych celów, polityk i instrumentów UE służących osiągnięciu postępu i rozwoju na wszystkich poziomach z korzyścią dla ludności UE.

9. Podkreśla zatem, że zasada „nie szkodzić spójności” powinna mieć zastosowanie do wszystkich strategii politycznych UE, tak aby wspierać cele spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej, o których mowa w art. 3 TUE i w art. 174 TFUE. Przywołuje w związku z tym opinię KR-u „Nie szkodzić spójności”⁽¹⁾ i nalega, by promowanie spójności było również postrzegane jako sposób na rozwijanie poczucia solidarności i wzajemnego wsparcia między państwami członkowskimi, co ma zasadnicze znaczenie dla wzmocnienia odporności miast, gmin i regionów oraz utrzymania pokoju, stabilności i bezpieczeństwa w Europie
10. Uważa, że należy rozwijać priorytety i odpowiadające im zasoby polityki spójności z myślą o okresie po 2027 r., tak aby nie było wątpliwości co do jej pozycji jako fundamentu projektu europejskiego i głównego narzędzia inwestycyjnego UE służącego osiągnięciu spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w perspektywie długoterminowej. Przyznaje, że istnieje znaczna potrzeba pogodzenia pierwotnych celów polityki z coraz większym zakresem priorytetów.
11. Przypomina o znaczeniu lepszego uwzględniania aspektu płci i młodości w polityce spójności i podkreśla szczególną rolę obu tych aspektów, ponieważ kobiety i młodzież odgrywają ważną rolę w społeczeństwie i w zapewnianiu zrównoważonego rozwoju gospodarczego. Jednocześnie napotyka trudności w dostępie do rynku pracy, a także do równych wynagrodzeń i do usług publicznych, takich jak opieka zdrowotna i opieka nad dziećmi.
12. Uznaje, że potrzebna jest kompleksowa reforma, aby zaradzić zarówno rozmyciu roli i tożsamości polityki spójności, jak i jej postrzeganemu powolnemu wdrażaniu.
13. Wzywa Komisję Europejską, Radę i Parlament Europejski do wzmocnienia roli i misji polityki spójności po 2027 r. w stosunku do innych polityk inwestycyjnych UE oraz do uwzględnienia od samego początku potencjalnej komplementarności, aby uniknąć nakładania się działań, co może prowadzić do złożoności w terenie. Takie podejście przyczyni się do lepszej koordynacji między zainteresowanymi stronami zaangażowanymi w politykę spójności i między różnymi politykami UE.
14. Zwraca uwagę, że zakres i cele przyszłej polityki spójności powinny kompleksowo odzwierciedlać zmieniający się charakter dysproporcji i przyszłych podatności na zagrożenia, jak wynika z ustaleń ósmego i przygotowywanego dziewiątego sprawozdania w sprawie spójności.
15. Zauważa, że nowe wskaźniki – uzupełniające obecny wskaźnik oparty na PKB – powinny zostać wykorzystane do określenia kwalifikowalności do polityki spójności. Powinno to obejmować okres dziesięcioletni, aby umożliwić uwzględnienie trajektorii rozwoju regionów, w tym na poziomie wewnątrzregionalnym. Należy też zapewnić nową definicję dysproporcji regionalnych, uwzględniającą w szczególności regiony znajdujące się w pułapce rozwoju, z myślą o następnym okresie programowania. Sądzi, że opracowanie tabeli wskaźników podatności obszarów na zagrożenia jest niezbędne do zainicjowania debaty politycznej na temat rozwiązań, które należy zastosować w tym zakresie w ramach przyszłej polityki spójności. Wszelkie dodatkowe wskaźniki muszą wspierać cele polityki UE oraz być obiektywne i porównywalne na szczeblu regionalnym.
16. Podkreśla, że kluczową cechą polityki spójności jest jej programowanie i wdrażanie głównie na szczeblu niższym niż krajowy, a także ukierunkowanie na poziom regionalny i lokalny, przy czym głównymi beneficjentami są regiony i miasta. Zwraca uwagę, że więcej środków finansowych powinno być dostępnych dla władz regionalnych, niezależnie od ich wielkości, i przez nie programowanych, a także że osłabienie władz szczebla niższego niż krajowy, które są najbliższe obywateli, grozi osłabieniem ducha UE, a tym samym projektu europejskiego.
17. Podkreśla, że znaczenie polityki spójności znacznie wykracza poza wsparcie finansowe, ponieważ kluczowe jest również m.in. wdrożenie najważniejszych strategii politycznych UE, takich jak Europejski Zielony Ład, budowanie dodatkowej wiedzy i zdolności w administracji lokalnej, regionalnej i krajowej oraz zwiększenie zaufania obywateli do UE.
18. Zwraca uwagę na wkład polityki spójności w integrację, rozwój gospodarczy i budowanie zdolności nowych krajów członkowskich oraz krajów kandydujących lub potencjalnych krajów kandydujących do Unii Europejskiej (w tym za pośrednictwem programów europejskiej współpracy terytorialnej). Należy utrzymać tę rolę w przyszłej polityce spójności, przy aktywnym zaangażowaniu władz lokalnych i regionalnych.
19. Zauważa, że w przypadku rozszerzenia UE może dojść do obniżenia średniej wysokości PKB na mieszkańca. W związku z tym zwraca się do Komisji Europejskiej o przeprowadzenie szczegółowej oceny przed zaproponowaniem nowego rozporządzenia dotyczącego polityki spójności na okres po 2027 r., tak aby była ona dostosowana do dalszego wspierania wszystkich regionów oraz aby można było należycie uwzględnić wszelkie negatywne skutki wynikające z „efektu statystycznego” dla kwalifikowalności do polityki spójności.

⁽¹⁾ Opinia KR-u „Nie szkodzić spójności” (sprawozdawca: Michiel Rijsberman/NL/RE) (Dz.U. C 257 z 21.7.2023, s. 1).

20. Zaznacza, że przyjęcie podejścia ukierunkowanego na realizację misji w przyszłej polityce spójności, a tym samym wyraźniejsze ukierunkowanie polityki na stawianie czoła wielkim wyzwaniom społecznym (np. demografii i zmianie klimatu) za pomocą konkretnych i określonych w czasie celów, mogłoby przyczynić się do usprawnienia realizacji priorytetów inwestycyjnych, większego zaangażowania społeczności lokalnych i wzmocnienia wymiaru opartego na wynikach.

21. Podkreśla, że polityka spójności po 2027 r. musi uwzględniać Europejski filar praw socjalnych, w szczególności art. 3 rozdziału I i art. 20 rozdziału III ⁽²⁾. Musi również dotyczyć art. 34 ust. 3 (pomoc społeczna i mieszkaniowa), art. 35 (ochrona zdrowia) i art. 36 (dostęp do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, które gwarantują dostęp do podstawowych świadczeń społecznych i odpowiedni poziom dobrobytu poprzez świadczenie podstawowych usług publicznych, w szczególności w regionach, o których mowa w art. 174 TFUE.

Zasady ogólne

22. Podkreśla, że wszystkie regiony europejskie powinny w przyszłości nadal kwalifikować się do finansowania.

23. Zdecydowanie opowiada się za tym, by model zarządzania dzielonego, wielopoziomowe sprawowanie rządów i zasada partnerstwa pozostały zasadami przewodnimi polityki spójności po 2027 r., o czym mowa w opinii KR-u „Skuteczne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie umów partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2021–2027” ⁽³⁾, ponieważ skuteczne wdrażanie polityki spójności zależy w decydującym stopniu od wiedzy i zaangażowania władz lokalnych i regionalnych.

24. Zaznacza ponadto, że wszelkie przyszłe instrumenty polityki inwestycyjnej, w tym ewentualny instrument uzupełniający Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF), powinny opierać się na tych zasadach i być wdrażane w ramach zarządzania dzielonego, z poszanowaniem zasad pomocniczości i wielopoziomowego sprawowania rządów.

25. Jest przekonany, że zgodnie z zasadą „nie szkodzić spójności” Komisja powinna ponownie ocenić zarządzanie przyszłymi centralnie zarządzanymi programami, aby zapewnić, że ich wpływ lepiej uwzględni potrzeby terytoriów oraz ich różnorodność, a także w trosce o lepszy dostęp do nich władz lokalnych i regionalnych.

26. Przypomina, że zasada pomocniczości jest jednym z głównych elementów projektu UE i powinna być należycie przestrzegana przy wdrażaniu funduszy, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji władz lokalnych i regionalnych zgodnie z art. 5 TUE.

27. Podkreśla potrzebę usprawnienia i dostosowania złożonej terminologii dotyczącej omawianej polityki, co jest kluczowym warunkiem wstępnym poprawy jej widoczności i poczucia odpowiedzialności w okresie po 2027 r., i co uczyni ją bardziej przystępną dla beneficjentów i instytucji zarządzających i audytowych oraz dla ogółu obywateli UE.

28. Podkreśla znaczenie i potencjalne korzyści z opracowania bardziej kompleksowego podejścia do pomiaru pozytywnych skutków polityki spójności łączącego wskaźniki jakościowe i ilościowe oraz wykraczającego poza PKB (obejmującego np. wskaźnik postępu społecznego UE, wskaźnik wrażliwości na zmianę klimatu lub dochód do dyspozycji gospodarstwa domowego), zarówno w opracowywaniu, jak i wdrażaniu funduszy związanych z polityką spójności. Zaznacza, że polityki spójności nie można przedstawiać wyłącznie w kategoriach ilościowych, takich jak wskaźnik absorpcji funduszy.

29. Zwraca uwagę na potrzebę lepszego informowania obywateli na poziomie lokalnym, regionalnym, krajowym i unijnym o wynikach polityki spójności w związku z wielorakimi korzyściami, jakie to przyniesie, w tym ze wzrostem zaufania do instytucji UE.

Europejskie zarządzanie i reformy gospodarcze

30. Uznaje wysiłki na rzecz połączenia polityki spójności z procesem europejskiego semestru, ale podkreśla, że nadal istnieją konkretne wyzwania, w tym brak decyzyjności na szczeblu regionalnym i lokalnym oraz niewystarczający wymiar demokratyczny i partycypacyjny. Ponadto zwraca uwagę, że w celu wzmocnienia tego związku średnioterminowe plany dostosowań budżetowych przewidziane w proponowanej reformie europejskiego zarządzania gospodarczego muszą opierać się na zaangażowaniu regionów i miast oraz przestrzegać zasady „nie szkodzić spójności”.

⁽²⁾ Międzyinstytucjonalna proklamacja Europejskiego filaru praw socjalnych (Dz.U. C 428 z 13.12.2017, s. 10).

⁽³⁾ Dz.U. C 61 z 4.2.2022, s. 15.

31. Wzywa do zrezygnowania z warunkowości makroekonomicznej w okresie po 2027 r., ponieważ związek między unijnymi ramami zarządzania gospodarczego a polityką spójności nie może opierać się na podejściu represyjnym, w ramach którego europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne (oraz inne unijne programy finansowania) są zakładnikiem decyzji krajowych.

32. Przyznaje, że reformy pobudzające rozwój, zalecane w procesie europejskiego semestru, mogą w znacznym stopniu przyczynić się do poprawy warunków inwestycyjnych i uważa, że przyszła polityka spójności po 2027 r. nie może lekceważyć tego faktu.

33. Przypomina, że pandemia, kryzys klimatyczny i obecny kontekst geopolityczny potwierdziły potrzebę działania na rzecz odnowionych ram zarządzania gospodarczego, w tym paktu stabilności i wzrostu, oraz wprowadzenia złotej reguły dla inwestycji w ramach polityki spójności, w tym współfinansowania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE.

34. Zaznacza, że w ramach budżetowych na okres po 2027 r. potrzebne będą silniejsze gwarancje prawne, aby zagwarantować, że stosowanie warunkowości dotyczącej praworządności nie będzie miało wpływu na lokalnych i regionalnych beneficjentów funduszy. Należy sprzeciwić się wszelkim zawieszonom finansowania, które miałyby wpływ na władze lokalne i regionalne nieponoszące odpowiedzialności za naruszenia praworządności przez ich rządy krajowe.

Struktura prawna i aspekty budżetowe

35. Podkreśla, że całkowity budżet polityki spójności w okresie po 2027 r. powinien być co najmniej równoważny budżetowi na lata 2021–2027 (z uwzględnieniem dodatkowego finansowania z programu wsparcia na rzecz odbudowy służącej spójności oraz terytoriom Europy (REACT-EU)) w ujęciu realnym, podczas gdy komponent „Europejska współpraca terytorialna” powinien zostać zwiększony w porównaniu z obecnym okresem programowania, w celu wzmocnienia zwłaszcza komponentu dotyczącego współpracy transgranicznej, i stanowić co najmniej 8 % całkowitej kwoty, biorąc pod uwagę potrzebę wzmocnienia współpracy transgranicznej po jej spowolnieniu w związku z ograniczeniami związanymi z COVID-19 i rosyjską agresją na Ukrainę. Z uwagi na szczególnie charakter programów współpracy transgranicznej, Komisja powinna rozważyć, czy bardziej elastyczne przepisy mogłyby przyczynić się do skutecznego wdrażania projektów na danych obszarach.

36. Stanowczo sprzeciwia się wszelkim próbom centralizacji polityk UE, które są obecnie wdrażane w ramach zarządzania dzielonego.

37. Opowiada się za tym, by polityka spójności funkcjonowała w obrębie jednolitych ram strategicznych określających główny zakres i cele na okres po 2027 r. Ten „pakt partnerstwa europejskiego” powinien opierać się na wcześniejszych inicjatywach, takich jak wspólne ramy strategiczne, zapewniać spójność i ukierunkowanie realizacji polityki, w tym poprzez konkretne cele, z gwarancjami dotyczącymi udziału władz lokalnych i regionalnych w „pakcie partnerstwa europejskiego”.

38. Domaga się, by ten „pakt partnerstwa europejskiego” uwzględniał wszystkie fundusze objęte zarządzaniem dzielonym, a także nowe instrumenty o hybrydowych formach zarządzania, takie jak Społeczny Fundusz Klimatyczny. Oczekuje dalszej harmonizacji przepisów dotyczących poszczególnych funduszy.

39. Wzywa do uproszczenia ogólnej struktury finansowania, ponieważ obecność wielu funduszy bezpośrednio lub pośrednio przeznaczonych na spójność, w tym także inicjatywy realizowane bezpośrednio przez Komisję Europejską, niekiedy z pokrywającymi się priorytetami i różnymi mechanizmami realizacji, może utrudniać realizację polityki spójności. Zwraca uwagę na fakt, że to rozdrobnienie funduszy i procedur ma negatywne skutki zarówno w perspektywie krótko-, jak i długoterminowej. W perspektywie krótkoterminowej powoduje to dodatkową biurokrację i jeszcze większe obciążenie administracyjne dla i tak już przeciążonych instytucji zarządzających i audytowych oraz beneficjentów, a także nakładanie się i powielanie funduszy.

40. Podkreśla, że w perspektywie średnioterminowej fragmentacja i powielanie mogą zaszkodzić podstawowym zasadom polityki spójności, takim jak wielopoziomowe sprawowanie rządów i podejście ukierunkowane na konkretny obszar. Wynikająca z tego złożoność i przeszkody mogą bowiem powodować dążenie do centralizacji zarządzania funduszami i rozmycia ich ukierunkowania terytorialnego ze względu na efektywność. W perspektywie długoterminowej może to mieć również wpływ na tożsamość, podstawowe wartości i misję polityki spójności.

41. Wzywa do przywrócenia, na mocy rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów⁽⁴⁾, przyszłego funduszu WPR wspierającego rolniczy rozwój obszarów wiejskich (obecnie Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich – EFRROW). Taki fundusz powinien być zarządzany na szczeblu regionalnym lub przy decydującym udziale regionalnym i bardziej niż dotąd skupiać się na działaniach strukturalnych na obszarach słabo zaludnionych.

42. Biorąc pod uwagę wyzwania strukturalne związane z dwojaką transformacją ekologiczną i cyfrową oraz ich nierównomierny wpływ na regiony UE, jest przekonany, że następnemu okresowi programowania funduszy polityki spójności powinny przyświecać zasady leżące u podstaw idei sprawiedliwej transformacji. Zwraca w związku z tym uwagę, że Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji (FST) mógłby zostać włączony do Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) lub Europejskiego Funduszu Społecznego Plus (EFS+) jako alokacja uzupełniająca, pod warunkiem że nie utraci on swojej specyfiki i cech, ponieważ jego priorytety w dużej mierze pokrywają się z tymi dwoma funduszami.

43. Podkreśla, że wiele innych sektorów przemysłu musi wdrożyć ścieżki transformacji, aby zachować spójność z przepisami dotyczącymi Zielonego Ładu. W związku z tym wzywa Komisję do sprawdzenia, czy należy zmienić zakres przydziału FST w celu uwzględnienia innych działań w okresie przejściowym, powiązanych np. z transformacją sektorów o największym znaczeniu strategicznym, energochłonnych, emitujących duże ilości gazów cieplarnianych oraz wymagających największych nakładów siły roboczej (w tym działań związanych z transformacją przemysłu motoryzacyjnego). Przypomina, że dodatkowe obszary priorytetowe powinny wiązać się z dodatkowym finansowaniem.

44. W świetle faktu, że wpływ zmiany klimatu i transformacji cyfrowej nie będzie jednakowy i ich skutki mogą być silniej odczuwane na obszarach znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji oraz przez najsłabsze grupy społeczne, istnieje pilna potrzeba zwiększenia i przyspieszenia inwestycji w przystosowanie się do zmiany klimatu, ochronę bioróżnorodności, budowanie odporności i cyfryzację w ramach przyszłej polityki spójności.

45. Uważa, że w przypadku nieoczekiwanego kryzysu programy powinny korzystać z elastyczności w odniesieniu do stawek współfinansowania, ponieważ ograniczenia budżetowe, jak widać w ostatnich kryzysach, mogą wpływać na zdolność władz krajowych lub władz szczebla niższego niż krajowy do współfinansowania programów niezależnie od ich poziomu rozwoju. Podkreśla jednak znaczenie współfinansowania dla zapewnienia większego oddziaływania, efektu dodatkowości i decyzyjności w terenie, a także synergii i efektów mnożnikowych między polityką spójności a polityką lokalną i regionalną.

46. Wzywa do ustanowienia kompleksowego mechanizmu wykorzystania funduszy na wypadek wystąpienia wyjątkowych lub nieprzewidzianych okoliczności za pomocą kierunkowych przepisów dotyczących zakresu, dostępności finansowania, zarządzania i stosowania. Taki mechanizm, oparty na art. 20 obecnego rozporządzenia, powinien zapobiec konieczności kolejnych i ukierunkowanych zmian przepisów w obliczu negatywnych wstrząsów, jak miało to miejsce kilkakrotnie w latach 2014–2020.

47. Apeluje o ustanowienie znacznie wyższych poziomów płatności zaliczkowych, na poziomie co najmniej 13 % w pierwszym roku wdrażania, aby umożliwić szybsze rozpoczęcie realizacji programów i umożliwić częściową wypłatę zaliczek beneficjentom finansowania, dzięki czemu fundusze staną się bardziej dostępne dla małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) i innych beneficjentów o ograniczonej płynności. Zaliczkowanie jest ważnym czynnikiem likwidacji barier finansowych dla realizacji projektów przez beneficjentów.

Zarządzanie, realizacja i aspekty terytorialne

48. Sprzeciwia się niepokojącej tendencji do renacjonalizacji polityki spójności, i wzywa do podjęcia kroków w celu ustanowienia większej liczby gwarancji prawnych na okres po 2027 r., aby zapewnić większą decentralizację i pełne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w proces decyzyjny.

49. Zauważa, że zarządzanie dzielone okazało się skuteczne i nie ma wyraźnych dowodów na to, że zarządzanie krajowe jest skuteczniejsze niż zarządzanie zdecentralizowane lub wielopoziomowe. Jest zdania, że polityka spójności po 2027 r. powinna zapewniać zachęty regulacyjne do tworzenia programów regionalnych i strategii lokalnych.

50. Wzywa do ustanowienia specjalnego warunku podstawowego dotyczącego zasady partnerstwa, który wiązałby się z przyjęciem planów krajowych z wyraźnym zobowiązaniem do zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w opracowywanie i wdrażanie polityki spójności. Zwraca się do Komisji Europejskiej o coroczne składanie KR-owi sprawozdań na temat spełnienia tego warunku.

⁽⁴⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

51. Zaznacza, że zasady partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów mają kluczowe znaczenie dla polityki spójności, ponieważ gwarantują zaangażowanie w procesy decyzyjne wszystkich odpowiednich zainteresowanych stron, w tym władz regionalnych i lokalnych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i podmiotów sektora prywatnego. Zauważa, że te skoordynowane wysiłki powinny opierać się na konkretnych zasadach dobrego zarządzania, takich jak rozliczalność, przejrzystość i udział zainteresowanych stron.

52. Podkreśla, że aby rozwiązać problem niespójnego i często niezadowolającego stosowania zasady partnerstwa, europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa ⁽⁵⁾ powinien zostać zaktualizowany i włączony do rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów po 2027 r.

53. Zwraca uwagę, że polityka spójności była pierwszym obszarem inwestycyjnym budżetu, w którym wprowadzono elementy budżetowania celowego. Zaznacza, że w przyszłej polityce spójności należy zachęcać do stosowania uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami poprzez połączenie wymogów regulacyjnych i zachęt, aby osiągnąć większe uproszczenie.

54. Podkreśla znaczenie podejścia terytorialnego i ukierunkowanego na konkretny obszar w ramach polityki spójności, aby umożliwić jej interwencję w odpowiednich obszarach funkcjonalnych, a w szczególności rozwijać współpracę między obszarami wiejskimi i miejskimi.

55. Zwraca uwagę, że rozwój jest trudniejszy w regionach, o których mowa w art. 174 i 349 TFUE. Wzywa Komisję Europejską do agregowania danych statystycznych i uwzględnienia w przyszłych sprawozdaniach na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej specjalnej sekcji poświęconej regionom, o których mowa w art. 174 i 349 TFUE.

56. Uważa, że ograniczanie różnic między obszarami miejskimi a wiejskimi (widocznych szczególnie w niektórych państwach członkowskich UE, gdzie obszary wiejskie w powolnym tempie wyciągają korzyści z ogólnego rozwoju gospodarczego regionów) jest niezwykle ważne dla osiągnięcia spójności na szczeblu UE. Wzywa do zwiększenia roli władz lokalnych i regionalnych oraz innych zainteresowanych stron w redukowaniu tych różnic.

57. Podkreśla znaczenie ochrony tożsamości i specyfiki europejskich społeczności wiejskich oraz zadbania o to, by rozwój stwarzał im możliwość korzystania z polityki spójności w taki sam sposób jak społeczności miejskie.

58. Uważa, że rozwój miast należy rozpatrywać na poziomie miejskich obszarów funkcjonalnych, z uwzględnieniem szerszych jednostek przestrzennych niż same miasta, ponieważ obszary te bardzo często funkcjonują w sposób zintegrowany i stoją w obliczu podobnych wyzwań.

59. Podkreśla potrzebę silnego wymiaru miejskiego i metropolitalnego w ramach polityki spójności po 2027 r., o czym mowa w opinii KR-u w sprawie regionów metropolitalnych ⁽⁶⁾. Choć obszary miejskie i metropolitalne są zasadniczymi motorami wzrostu i sprawiedliwej transformacji, stoją przed różnymi wyzwaniami, z którymi należy się skutecznie mierzyć, realizując politykę spójności, takimi jak nierówności społeczne wśród populacji, brak przystępnych cenowo mieszkań, dostępność opieki zdrowotnej, osiągnięcie zrównoważonej mobilności miejskiej, zanieczyszczenie powietrza, skutki zmiany klimatu lub integracja migrantów.

60. Nalega na rozwijanie i szersze wykorzystanie – gdzie to możliwe w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych – instrumentów terytorialnych, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) i zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), gdyż okazały się one bardzo skuteczne w dostosowywaniu interwencji do konkretnych warunków lokalnych i regionalnych. Część funduszy należy przeznaczyć na rozwijanie tego podejścia terytorialnego na obszarach wiejskich poprzez RLKS na rzecz niezwiązanego z rolnictwem rozwoju obszarów wiejskich w celu uzupełnienia działań wspieranych w ramach podejścia LEADER. Będzie to również podstawą rozwiązania problemu geografii niezadowolonych. Decyzje o realizacji instrumentów terytorialnych powinny być podejmowane przez władze regionalne.

⁽⁵⁾ <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Regiony metropolitalne: wyzwania i pozycja w przyszłej polityce spójności po 2020 r. (Dz.U. C 79 z 10.3.2020, s. 8).

61. Przypomina o kluczowej roli polityki spójności we wspieraniu terytoriów dotkniętych poważnymi i trwałymi niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi lub demograficznymi, takich jak regiony najbardziej oddalone i najbardziej wysunięte na północ, o bardzo niskiej gęstości zaludnienia, oraz wyspy, regiony transgraniczne i górskie, o czym wspomniano w opiniach KR-u „Zwiększenie wsparcia w ramach polityki spójności dla regionów o niekorzystnych warunkach geograficznych i demograficznych (art. 174 TFUE)”⁽⁷⁾, „Reakcja UE na wyzwania demograficzne”⁽⁸⁾ oraz „Postawienie ludzi na pierwszym miejscu, zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, uwolnienie potencjału regionów najbardziej oddalonych UE”⁽⁹⁾.

62. Zwraca uwagę, że w odniesieniu do regionów z utrudnieniami strukturalnymi, o których mowa w art. 174 TFUE, cel spójności terytorialnej jest wiążący dla wszystkich innych obszarów polityki europejskiej, w szczególności dla Europejskiego Zielonego Ładu i strategii cyfrowej.

63. Podkreśla, że zgodnie z art. 349 TFUE należy również zwrócić szczególną uwagę na wyzwania charakterystyczne dla regionów najbardziej oddalonych oraz że w przypadku tych regionów kwestie dostępności, transportu i łączności są ściśle ze sobą powiązane i powinny być rozpatrywane łącznie z celami polityki spójności.

Programowanie, elastyczność i uproszczenie

64. Podkreśla, że stabilność regulacyjna i przewidywalność mają zasadnicze znaczenie dla szybkiej i skutecznej realizacji. Wzywa Komisję do opracowania bardziej elastycznych ram na okres po 2027 r., tak aby można było zagwarantować rozpoczęcie realizacji 1 stycznia 2028 r., co pozwoli uniknąć konieczności przyjmowania wielu zmian legislacyjnych w okresie programowania. Opowiada się za tym, by również w tym kontekście elastyczność i uproszczenie miały kluczowe znaczenie.

65. Zwraca się do Komisji o zbadanie korzyści prawnych i operacyjnych wynikających z przyjęcia odrębnego rozporządzenia w sprawie zarządzania i kontroli obowiązującego w kolejnych okresach jako sposobu na ograniczenie nieporozumień legislacyjnych i opóźnień w programowaniu, jakie wystąpiły na początku obecnego i poprzedniego cyklu, przy jednoczesnym przyspieszeniu wdrażania funduszy strukturalnych i inwestycyjnych UE.

66. Zauważa, że należy uelastyczyć zasady zmiany ukierunkowania funduszy, na przykład poprzez rozważenie utworzenia specjalnej osi pozwalającej władzom lokalnym i regionalnym na reagowanie na pojawiające się priorytety. Podkreśla, że nie osłabi to wieloletniego ukierunkowania polityki, ale pomoże jak najlepiej dostosować się do szybko zmieniającej się w obecnych czasach sytuacji.

67. Zaznacza, że wymogi dotyczące koncentracji tematycznej i włączenia do głównego nurtu działań mają zasadnicze znaczenie dla maksymalizacji wpływu polityki w obszarach, w których jest to najbardziej potrzebne, ale mogą powodować nieproporcjonalne ograniczenia i obciążenia administracyjne w realizacji programów. Podkreśla również, że wdrażanie w terenie powinno być dostosowane do potrzeb, potencjału i wyzwań rozwojowych każdego regionu.

68. Zwraca się do Komisji o rozpoczęcie szeroko zakrojonych konsultacji i oceny środków upraszczających przedsięwziętych od lat 90. XX wieku, w tym w porównaniu z alternatywnymi modelami realizacji (np. RRF), oraz o przedstawienie do końca 2024 r. sprawozdania na temat realnych wariantów na okres po 2027 r. Uważa, że ocena ta powinna obejmować wiele wymiarów polityki, od zasad umarżania po audyt.

69. Podkreśla, że dalsze uproszczenie zasad i procedur ma kluczowe znaczenie dla przyciągnięcia większej liczby potencjalnych beneficjentów, co z kolei poprawiłoby jakość i rozmieszczenie geograficzne projektów, ponieważ badania wskazują, że podmioty nieposiadające wcześniejszego doświadczenia w zarządzaniu zasobami UE mają znacznie mniejsze szanse na udział w zaproszeniach do składania wniosków o finansowanie⁽¹⁰⁾. Wzywa Komisję do dalszego badania, jakie są główne przeszkody w dostępie do finansowania.

70. Przyznaje, że ograniczono obecnie liczbę kontroli, ale ich przedmiot stał się bardziej złożony, gdyż dodano nowe elementy, takie jak warunki podstawowe.

⁽⁷⁾ COTER-VII-022, sprawozdawczyni: Marie-Antoinette Maupertuis (Dz.U. C 79 z 2.3.2023, s. 36).

⁽⁸⁾ SEDEC-VI-008, sprawozdawca: Juan Vicente Herrera Campo (Dz.U. C 17 z 18.1.2017, s. 40).

⁽⁹⁾ COTER-VII-023, sprawozdawca: Pedro de Faria e Castro (Dz.U. C 157 z 3.5.2023, s. 18).

⁽¹⁰⁾ Marques Santos, A. i Conte, A., *Regional participation to Research and Innovation programmes under Next Generation EU: The Portuguese case* – JRC Working Papers on Territorial Modelling and Analysis 07/2023, Komisja Europejska, 2023, JRC134274.

71. Zaznacza, że stosowanie zasady proporcjonalności powinno zostać rozszerzone w okresie po 2027 r. odpowiednio do wielkości programów i pojedynczych operacji.

Współpraca terytorialna i transformacja terytorialna oparta na innowacjach

72. Uznaje znaczenie wspierania opartej na innowacjach transformacji terytorialnej jako podstawowego elementu przyszłej polityki spójności, w tym wspomagania innowacji w zakresie przemysłowych, rzemieślniczych i rolniczych oznaczeń geograficznych, by pomóc przetrwać temu elementowi tożsamości europejskiej.

73. Podkreśla, że programy finansowania powinny być dostosowane do konkretnych potrzeb i priorytetów każdego regionu. Może to obejmować zapewnienie dostosowanego wsparcia i szkoleń, aby pomóc regionom w rozwijaniu niezbędnej wiedzy fachowej w celu wdrożenia strategii opartych na innowacjach. Ważne jest również usprawnienie procedur administracyjnych oraz zapewnienie, aby finansowanie i zasoby były przydzielane w sposób przejrzysty i odpowiedzialny, zgodnie z zasadami dobrego zarządzania i pomocniczości. Ponadto zasadnicze znaczenie ma zaangażowanie zainteresowanych stron i informowanie o potencjalnych korzyściach wynikających z transformacji terytorialnej opartej na innowacjach, aby stworzyć warunki sprzyjające zmianom.

74. Podkreśla, że strategie inteligentnej specjalizacji odegrały ważną rolę w promowaniu regionalnej innowacyjności i konkurencyjności. Wzywa Komisję do oceny, w jaki sposób można by zmienić zakres i aspekty operacyjne tych ram w okresie po 2027 r. w oparciu o doświadczenia partnerstw na rzecz innowacji regionalnych w celu zapewnienia lepszego ukierunkowania, koordynacji i współpracy oraz zwiększenia zdolności lokalnych.

75. Opowiada się również za wzmocnieniem współpracy transnarodowej i międzyregionalnej, aby wspierać wymianę najlepszych praktyk i współpracę między władzami lokalnymi i regionalnymi w całej UE. Dlatego z zadowoleniem przyjmuje otwarcie Interreg Europa i URBACT także na kraje kandydujące.

76. Wzywa do kontynuacji i wzmocnienia programu ESPON, aby nadal pomagać władzom lokalnym i regionalnym w określaniu nowych wyzwań i potencjału oraz kształtowaniu skutecznej polityki rozwoju na przyszłość.

77. Przypomina, że 30 % ludności Europy mieszka w regionach przygranicznych oraz że europejska współpraca terytorialna stanowi istotę europejskiej wartości dodanej.

78. Podkreśla, że ramy polityki spójności na okres po 2027 r. powinny nadal stymulować główne programy do inwestowania w projekty współpracy terytorialnej, w tym poprzez umożliwienie minimalnego przydzielania środków i tworzenia specjalnej osi działań. W związku z tym sugeruje, aby część środków z głównych programów regionalnych EFRR mogła zostać wykorzystana do wdrażania strategii inteligentnej specjalizacji w ramach projektów międzyregionalnych w celu wzmocnienia przemysłowych łańcuchów wartości i rozwiązania problemu regionów znajdujących się w pułapce średnich dochodów i w pułapce rozwoju.

79. Zauważa, że programy europejskiej współpracy terytorialnej są ściśle powiązane z celami polityki spójności i stwarzają wyjątkowe ramy współpracy międzyregionalnej, transgranicznej i ponadnarodowej, które mogą pomóc w stawianiu czoła wspólnym wyzwaniom, wspierać partnerstwa i promować rozwój gospodarczy, spójność społeczną i zrównoważenie środowiskowe. Mając na uwadze, że strategie makroregionalne poprawiają komplementarność różnych strategii politycznych i programów oraz koordynują działania na rzecz realizacji celów wyznaczanych i realizowanych na różnych szczeblach zarządzania, popiera tworzenie nowych strategii makroregionalnych, w szczególności inicjowanych oddolnie.

80. Uznaje, że regiony transgraniczne, w tym regiony położone na zewnętrznych granicach UE, często borykają się ze szczególnymi wyzwaniami związanymi z barierami administracyjnymi i prawnymi, a programy europejskiej współpracy terytorialnej pomagają sprostać tym wyzwaniom, zapewniając finansowanie i wsparcie dla wspólnych projektów i inicjatyw. W związku z tym ponownie wyraża poparcie dla potencjalnego europejskiego mechanizmu transgranicznego. Podkreśla konieczność zwiększenia środków w ramach programów europejskiej współpracy terytorialnej w kontekście państw aspirujących do członkostwa.

Bruksela, dnia 29 listopada 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów