



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Budżet UE i polityka ukierunkowana na konkretny obszar: propozycje dotyczące nowych mechanizmów projektowania i realizacji w kontekście WRF na okres po 2027 r.

(C/2025/279)

Sprawozdawczynie: Marie-Antoinette MAUPERTUIS (FR/EA), przewodnicząca Zgromadzenia Korsyki

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Zauważa, zgodnie z opinią Emila Boca i Vasco Alvesa Cordeiry ⁽¹⁾, że Unia Europejska stoi w obliczu poważnych wyzwań strukturalnych i cyklicznych, które wymagają przeglądu celów, struktury i mechanizmów realizacji wieloletnich ram finansowych (WRF) na okres po 2027 r.
2. Uważa, że należy podjąć działania w celu sprostania wyzwaniom określonym w programie strategicznym UE na lata 2024–2029 i w 9. sprawozdaniu w sprawie spójności (dotyczą one takich kwestii jak: rozszerzenie, obronność i niestabilność geopolityczna, potrzeba reindustrializacji Europy i zwiększenia jej konkurencyjności, a także transformacja cyfrowa, demograficzna i ekologiczna). Należy jednocześnie wzmocnić spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną we wszystkich częściach UE.
3. Popiera wytyczne polityczne przedstawione przez przewodniczącą Komisji Europejskiej na lata 2024–2029. Zgodnie z nimi elementy składowe nowych WRF powinny opierać się na jasnej definicji celów UE – w tym określonych w jej strategiach politycznych – zamiast dostosowywać istniejące polityki i programy do nowych priorytetów. Takie podejście wymagałoby zatem znaczącej reorganizacji budżetu UE w połączeniu z ponowną oceną programów wydatkowania o mniejszym priorytecie.
4. Popiera zalecenie zawarte w sprawozdaniu Draghiego, aby przeorientować prace UE, priorytetowo traktując strategię polityczną i działania, w przypadku których UE ma największą wartość dodaną, z uwzględnieniem zasady „nie szkodzić spójności”. Uważa, że doprowadzi to do większej autonomii państw członkowskich, regionów i miast, umożliwiając im jak najlepsze dostosowanie polityki i celów europejskich do ich praktyk operacyjnych i dynamiki ich regionu przy respektowaniu zasady partnerstwa.
5. Zgadza się z Parlamentem Europejskim, że potrzebny jest „krytyczny przegląd inicjatyw *ad hoc* Komisji oraz dokładna kontrola nowych inicjatyw w ujęciu jakościowym i ilościowym” ⁽²⁾, ponieważ inicjatywy te nasiliły się w odpowiedzi na nieoczekiwane kryzysy i zmieniające się priorytety polityczne. Ponawia zawarty w sprawozdaniu Maria Draghiego apel, aby przed przyjęciem nowych przepisów Komisja dokonywała na początku każdej kadencji systematycznej oceny wszystkich obowiązujących przepisów ustawowych i wykonawczych UE, jak również przeprowadzała testy warunków skrajnych.
6. Wzywa Komisję Europejską, by ograniczyła rozdrobnienie funduszy w ramach WRF na okres po 2027 r. Apeluje ponadto, aby wszystkie fundusze, które przyczyniają się do finansowania strategii sprawiedliwej transformacji, opierały się na wspólnym zintegrowanym i strategicznym podejściu. Należy przyjąć podejście ukierunkowane na konkretny obszar w odniesieniu do wszystkich odpowiednich funduszy, w tym funduszy wspierających konkurencyjność przemysłu Unii ⁽³⁾.

⁽¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość polityki spójności po 2027 r. (Dz.U. C, C/2024/1041, 9.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1041/oj>).

⁽²⁾ Sprawozdanie w sprawie polityki spójności w latach 2014–2020 – realizacja i wyniki w państwach członkowskich | A9-0049/2024 | Parlament Europejski.

⁽³⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawiedliwa transformacja dla wszystkich regionów UE (Dz.U. C, C/2024/7058, 4.1.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/7058/oj>).

7. Proponuje, aby na podstawie propozycji zawartych w opinii Marka Speicha (*) restrukturyzacja WRF bazowała na zasadach lepszego stanowienia prawa, aktywnej pomocniczości, partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów.
8. Podkreśla, że w ramach następnych WRF należy wdrażać wszystkie strategie polityczne i fundusze zgodnie z traktatowymi zasadami przyznania kompetencji i poszanowania samorządu lokalnego i regionalnego, praworządności, a także zgodnie z zasadą „nie szkodzić spójności” (5).
9. Jest zdania, że wedle zasady lepszego stanowienia prawa Komisja Europejska nie powinna podejmować żadnych nowych inicjatyw, jeżeli zamiast tego można rozszerzyć zakres kompetencji i budżet istniejącego programu.
10. Wyraża głębokie ubolewanie z powodu braku zorganizowanego dialogu z władzami lokalnymi i regionalnymi oraz ze społeczeństwem obywatelskim, a także z powodu rosnącej centralizacji decyzji w Radzie Europejskiej.
11. Jest gotów, by poprzez ściślejszą współpracę z Parlamentem Europejskim w kwestiach budżetowych wspierać wielokrotnie podejmowane przez Parlament Europejski wysiłki na rzecz uczynienia negocjacji bardziej demokratycznymi.

Nie szkodzić spójności w ramach WRF

12. Sądzi, że polityka spójności sama w sobie nie jest w stanie zapewnić spójności terytorialnej i że cały budżet UE powinien wzmocnić spójność gospodarczą, społeczną i terytorialną.
13. Podkreśla, że główni konkurenci UE przyjęli ostatnio szeroko zakrojone strategie polityczne ukierunkowane na konkretny obszar, i podziela poglądy OECD co do potrzeby większego wykorzystywania polityki ukierunkowanej na konkretny obszar, ponieważ realny kształt wyzwań politycznych w UE znacznie się różni na szczeblu lokalnym i regionalnym w zależności od cech charakterystycznych, zdolności i podatności danego terytorium na zagrożenia.
14. Wyraża ponownie zdecydowane poparcie dla zasady „nie szkodzić spójności” i ubolewa, że Komisja Europejska nie zdołała jej dotąd wdrożyć po opublikowaniu 8. sprawozdania w sprawie spójności w lutym 2022 r.
15. Podkreśla, że w kontekście następnych WRF należy zastanowić się nad sposobem wspierania obszarów doświadczających największych trudności z realizacją zielonej transformacji. Należy przy tym uwzględnić asymetryczne skutki transformacji na szczeblu niższym niż krajowy, które doprowadziły do powstania nowych form nierówności gospodarczych i społecznych.
16. Podkreśla, że w kolejnych WRF należy również zbadać, w jaki sposób stawić czoła zmianom demograficznym w regionach UE, w tym poprzez uwzględnienie odpowiednich wskaźników demograficznych, celów i mechanizmów wsparcia dla najbardziej dotkniętych obszarów.
17. Zaznacza, że należy kontynuować politykę spójności we wszystkich regionach (mniej rozwiniętych, tych będących w okresie transformacji i tych bardziej rozwiniętych), aby zapewnić, że żaden z nich nie zostanie pominięty.
18. Wzywa do aktywnego zaangażowania władz lokalnych i regionalnych – zwłaszcza w obszarach ich kompetencji – w przygotowywanie wszystkich programów UE, które są bezpośrednio zarządzane przez UE i mogą mieć wymiar terytorialny (np. program „Horyzont” lub europejski instrument „Łącząc Europę”). Przypomina, że samorządy muszą być również zaangażowane w cały proces przygotowywania, programowania, wdrażania, realizacji i oceny wszystkich programów UE objętych zarządzaniem dzielonym.

(*) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym programie lepszego stanowienia prawa (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/5366, 17.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5366/oj>).

(5) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Nie szkodzić spójności – zasada przekrojowa przyczyniająca się do spójności jako ogólnego celu i wartości UE (Dz.U. C 257 z 21.7.2023, s. 1).

19. Uważa, że oceny oddziaływania terytorialnego przewidziane w zestawie narzędzi służących lepszemu stanowiению prawa są najlepszym dostępnym sposobem wdrożenia zasad „nie szkodzić spójności” i aktywnej pomocniczości⁽⁶⁾, a także zapewnienia, aby nie dochodziło do nadmiernego mnożenia instrumentów i funduszy o wymiarze terytorialnym.
20. Proponuje, by KR uczestniczył w ocenach oddziaływania terytorialnego i weryfikacji wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich, które mają być przeprowadzane przez Komisję Europejską w ramach kształtowania nowych wieloletnich programów UE⁽⁷⁾.
21. Sądzi, że w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie kwestii budżetowych na okres po 2027 r. należy silniej uwzględnić zasadę „nie szkodzić spójności”, upowszechnianie aspektu płci oraz wykorzystywanie ocen oddziaływania terytorialnego i narzędzi lepszego stanowiения prawa do definiowania i modyfikowania istniejących funduszy i instrumentów, a także do ewentualnego tworzenia nowych.
22. Nalega, by zadbać o to, aby Komisja Europejska polegała na wzmocnionym funduszu reagowania kryzysowego lub na ogólnej rezerwie na rzecz elastyczności zamiast przeprogramowywać politykę spójności i fundusze wspólnej polityce rolnej, by zapewnić środki finansowe na sprostanie pojawiającym się wyzwaniom.

Doświadczenia władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu WRF w latach 2021–2027

23. Stwierdza ponownie, że doszło do nadmiernego rozmnożenia instrumentów UE ukierunkowanych na rozwój terytorialny. Podkreśla zaniepokojenie dalszym istnieniem ponad 50 wieloletnich programów finansowania w okresie 2021–2027 oraz strukturalnym wzrostem centralnie zarządzanych programów wieloletnich, które stanowią 40 % wszystkich programów przewidzianych w WRF na lata 2021–2027.
24. Zdecydowanie sprzeciwia się⁽⁸⁾ coraz większej centralizacji unijnych programów finansowania – nawet tych objętych zarządzaniem dzielonym, takich jak polityka spójności i wspólna polityka rolna.
25. Podkreśla, że władze lokalne i regionalne są kluczowymi partnerami w realizacji programu politycznego UE w terenie, ponieważ odpowiadają za 54–58 % całkowitej wielkości inwestycji publicznych realizowanych przez rządy.
26. Uważa, że nie można automatycznie uznać nowych programów *suis generis* zarządzanych w sposób bezpośredni za najlepszy model z punktu widzenia zarządzania wieloletnimi programami UE w kolejnych WRF. Te programy zostały utworzone w odpowiedzi na pandemię COVID-19 (np. Instrument na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF)) lub są nowo ustanawiane, jak europejski Społeczny Fundusz Klimatyczny.
27. Podziela pogląd, że struktura obecnych WRF nie zawsze pozwala odpowiednio reagować na pojawiające się potrzeby i nowe wyzwania, oraz zwraca uwagę zwłaszcza na brak zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie i wdrażanie krajowych planów odbudowy i zwiększania odporności.
28. Podkreśla, że w większości programów objętych zarządzaniem centralnym (bezpośrednim lub pośrednim) władze lokalne i regionalne są uznawane za zwykłych beneficjentów lub odbiorców funduszy, a nie za partnerów w opracowywaniu centralnie zarządzanych programów UE dotyczących strategii politycznych UE, które mają na te władze bezpośredni wpływ.
29. Zauważa, że choć Społeczny Fundusz Klimatyczny ma – w porównaniu z RRF – odrobinę lepsze przepisy dotyczące sensownych konsultacji ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, w tym władzami lokalnymi i regionalnymi, nadal daleko tym zapisom do zasady partnerstwa istniejącej już w ramach finansowania z polityki spójności⁽⁹⁾.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym programie lepszego stanowiения prawa (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/5366, 17.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5366/oj>).

⁽⁷⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Aktywna pomocniczość: podstawowa zasada w unijnym programie lepszego stanowiения prawa (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/5366, 17.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5366/oj>).

⁽⁸⁾ Zob. niedawna Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość polityki spójności po 2027 r. (Dz.U. C, C/2024/1041, 9.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1041/oj>). Rezolucja Europejskiego Komitetu Regionów Odnowiona polityka spójności po 2027 r. niepozostawiająca nikogo w tyle. Odpowiedzi KR-u na sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności oraz na 9. sprawozdanie na temat spójności (Dz.U. C, C/2024/3661, 26.6.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/3661/oj>).

⁽⁹⁾ Art. 4 i 5 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2023/955 z dnia 10 maja 2023 r. w sprawie ustanowienia Społecznego Funduszu Klimatycznego i zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1060 (Dz.U. L 130 z 16.5.2023, s. 1).

30. Zaznacza, że regularne zmiany w różnych dziedzinach polityki – zwłaszcza w polityce spójności – wprowadzane w odpowiedzi na kryzysy, które miały miejsce od 2008 r., osłabiły wdrażanie tych polityk.

31. Uważa, że należy finansować nowe priorytety za pomocą nowych źródeł finansowania określonych w harmonogramie wprowadzania zasobów własnych⁽¹⁰⁾. Jest zdania, że w nowych WRF należy określić odpowiednie środki i zachęty do przyciągania kapitału prywatnego i rozwijania partnerstw publiczno-prywatnych, aby osiągnąć ambicje i cele UE, wykorzystując przy tym istniejące i przyszłe fundusze na szczeblu unijnym, krajowym i lokalnym.

Urzeczywistnienie europejskiego paktu partnerstwa

32. Uważa, że Komisja Europejska powinna wykorzystać niedawną inicjatywę OECD-UE pt. „Polityki ukierunkowane na konkretny obszar z myślą o przyszłości” w celu opracowania wytycznych UE dotyczących inwestycji publicznych na wszystkich szczeblach sprawowania rządów po 2027 r. Powinna również wykorzystać tę inicjatywę do zapewnienia skutecznej decentralizacji i opracowania wytycznych dotyczących skutecznego finansowania ukierunkowanego na konkretny obszar.

33. Proponuje, aby stosować zasady europejskiego paktu partnerstwa⁽¹¹⁾ do wszystkich funduszy o wymiarze terytorialnym, co pozwoli wyeliminować luki, pokrywanie się i niespójności między priorytetami i kwalifikującymi się działaniami różnych programów wieloletnich. Dzięki temu będą się jeszcze bardziej wzajemnie wzmacniać, wykraczając poza wspólne ramy strategiczne obowiązujące w latach 2014–2020⁽¹²⁾.

34. Jest przekonany, że unijne polityki ukierunkowane na konkretny obszar są zasobem pozwalającym zwiększyć przywiązanie do europejskiego projektu, ponieważ ich celem jest poprawa rozwoju gospodarczego oraz wyników w zakresie dobrobytu dla osób zamieszkujących dany obszar dzięki zrozumieniu kontekstu geograficznego, wykorzystaniu lokalnych zasobów, wiedzy i sieci oraz udoskonaleniu mechanizmów (wielopoziomowego) zarządzania.

35. Proponuje, aby stosować zmieniony europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa do wszystkich wspólnych i centralnie zarządzanych funduszy o wymiarze terytorialnym i by nadać im charakter wiążący.

36. Uważa, że zasada zarządzania opartego na kompetencjach i przekazywania funduszy⁽¹³⁾ musi być zapisana w aktach ustawodawczych ustanawiających fundusze o wymiarze terytorialnym. Oznacza to, że UE i władze krajowe nie mogą prowadzić programów mających wpływ na politykę regionalną lub lokalną bez zgody władz lokalnych i regionalnych. Te ostatnie muszą być w pełni zaangażowane w programowanie funduszy zarówno na szczeblu krajowym, jak i unijnym.

37. Twierdzi, że pełne egzekwowanie zasady partnerstwa wiąże się z trójwymiarowym, równoległym wdrażaniem: na poziomie horyzontalnym (partnerzy danego programu), wertykalnym (wielopoziomowe sprawowanie rządów) i we wszystkich programach UE (nowych lub istniejących), zwłaszcza tych, które opierają się na art. 174 TFUE i realizowane są na tym samym obszarze.

38. Przyjmuje do wiadomości zawartą w wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji Europejskiej na lata 2024–2029 propozycję „jednego planu na państwo członkowskie” na okres po 2027 r. w celu rozszerzenia zasady partnerstwa na wszystkie programy UE o wymiarze terytorialnym. Zwraca uwagę na to, że obecnie umowa partnerstwa w ramach polityki spójności, plany strategiczne WPR, krajowe plany w dziedzinie energii i klimatu, plany sprawiedliwej transformacji i krajowe programy reform w ramach europejskiego semestru opracowywane są odrębnie. Ponadto w dużej mierze pokrywają się i w większości przypadków powstają bez udziału właściwych władz lokalnych i regionalnych.

⁽¹⁰⁾ Porozumienie międzyinstytucjonalne między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych Porozumienie Międzyinstytucjonalne z dnia 16 grudnia 2020 r. między Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej i Komisją Europejską w sprawie dyscypliny budżetowej, współpracy w kwestiach budżetowych i należytego zarządzania finansami oraz w sprawie nowych zasobów własnych, w tym również harmonogramu wprowadzania nowych zasobów własnych (Dz.U. L 433 I z 22.12.2020, s. 28).

⁽¹¹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość polityki spójności po 2027 r. (Dz.U. C, C/2024/1041, 9.2.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/1041/oj>).

⁽¹²⁾ <https://op.europa.eu/pl/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>.

⁽¹³⁾ Art. 4 ust. 2 i art. 5 ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

39. Utrzymuje, że europejskie i krajowe paki partnerstwa – oraz, tam gdzie stosowne, regionalne paki partnerstwa – powinny stanowić prawnie wiążące ramy, aby rozszerzyć zasadę partnerstwa na wszystkie programy UE. Te ramy powinny obejmować ustalenia dotyczące wielopoziomowego sprawowania rządów i monitorowania w odniesieniu do funduszy objętych zarządzaniem dzielonym. W stosownych przypadkach powinny także dotyczyć centralnie zarządzanych funduszy i programów, których priorytety i mechanizmy realizacji zostały jasno określone i które wzajemnie się wzmacniają.

40. Podkreśla w szczególności, że nowy sposób realizacji WPR oparty na jednym planie strategicznym na szczeblu krajowym dla Europejskiego Funduszu Rolniczego Gwarancji (EFRG) i Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) doprowadził do zwiększenia obciążeń administracyjnych dla regionalnych instytucji zarządzających, braku elastyczności w dostosowywaniu planu strategicznego WPR do potrzeb regionalnych, rosnącego braku powiązań z podobnymi inwestycjami w ramach umów partnerstwa i do pewnych opóźnień we wdrażaniu.

41. Podkreśla, że te nowe plany krajowe zaproponowane w wytycznych muszą być opracowywane, ustalone i realizowane zgodnie z opisanymi powyżej wiążącymi zasadami europejskiego paktu partnerstwa oraz muszą być w pełni zgodne z zasadami wielopoziomowego sprawowania rządów i partnerstwa.

Osiągnięcie synergii między wieloletnimi programami i inicjatywami UE

42. Odnotowuje, że w WRF na lata 2021–2027 przewidziano mnogość funduszy i instrumentów UE, które można podzielić na pięć głównych kategorii celów strategicznych: transformacja ekologiczna, transformacja cyfrowa, kapitał ludzki, inwestycje i strategiczna autonomia.

43. Zwraca uwagę na mnożenie się nowych inicjatyw budżetowych stworzonych w odpowiedzi na kolejne kryzysy lub nowe potrzeby polityczne w ciągu ostatnich 15 lat. Obejmuje to Inicjatywę na rzecz zatrudnienia ludzi młodych, Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji, Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych (EFIS) oraz instrumenty utworzone w reakcji na pandemię COVID-19, takie jak SURE, CRII, CRII+, REACT-EU, RRF, CARE, Społeczny Fundusz Klimatyczny i STEP.

44. Podkreśla, że przykładem tej asymetrii w WRF jest fakt, że więcej funduszy przeznaczają się na pozarolniczy rozwój obszarów wiejskich w ramach polityki spójności (45,6 mld EUR)⁽¹⁴⁾ niż w samej polityce rozwoju obszarów wiejskich (24,6 mld EUR)⁽¹⁵⁾. Bardzo duże nakładanie się kwalifikujących się działań w ramach RRF i polityki spójności⁽¹⁶⁾ oraz to, że inwestycje w transformację cyfrową i ekologiczną w ramach polityki spójności znacznie przewyższają alokacje finansowe na fundusze związane z poszczególnymi politykami, wskazują na potrzebę uproszczenia.

45. Uważa zatem, że istnieje duża przestrzeń do tworzenia synergii i konsolidacji WRF dzięki mniejszej liczbie bardziej wielofunkcyjnych funduszy, zarządzanych przez różne dyrekcje generalne Komisji Europejskiej – gdy istnieją możliwe do wykazania synergii i gdy zakresy stosowania pokrywają się – i z jednym zestawem zasad dla każdego rodzaju zarządzania.

46. Jest zdania, że następne WRF muszą opierać się na skonsolidowanym zestawie instrumentów bazujących na wytycznych i zestawie narzędzi służących lepszemu stanowieniu prawa. Muszą określać poziom strategiczny i terytorialny, który jest najbardziej odpowiedni do osiągnięcia celów polityki UE. Muszą również oferować dostosowane do potrzeb instrumenty reagowania kryzysowego, które będą w stanie zapewnić wstępną, znaczącą reakcję ze strony budżetu na nieprzewidziane potrzeby i sytuacje nadzwyczajne, zamiast polegać na wielokrotnych przesunięciach i przeprogramowaniach istniejących funduszy – takich jak polityka spójności⁽¹⁷⁾.

47. Utrzymuje, że nie należy w sposób sztuczny z góry ustalać liczby programów (objętych wszystkimi formami zarządzania). Zamiast tego trzeba je opracowywać z uwzględnieniem odpowiedniego kontekstu politycznego i optymalnego poziomu terytorialnego.

⁽¹⁴⁾ Kah, S., Georgieva, N. i Fonseca, L., analiza dla Komisji REGI: EU Cohesion Policy in non-urban areas, Parlament Europejski, Departament Tematyczny ds. Polityki Strukturalnej i Polityki Spójności, 2020.

⁽¹⁵⁾ Komisja Europejska, Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE: najważniejsze osiągnięcia i kolejne działania, sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, SWD(2024) 450 final – SWD(2024) 451 final, Bruksela, 27.3.2024, COM(2024) 450 final.

⁽¹⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przyszłość wspólnej polityki rolnej (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C, C/2024/5363, 17.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/5363/oj>).

⁽¹⁷⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Przegląd wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 i wniosek dotyczący ich rewizji (Dz.U. C, C/2023/1331, 22.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1331/oj>).

Terytorializacja europejskiego semestru

48. Jest zdania, że w ramach europejskiego semestru należy w pełni uwzględnić i egzekwować zasadę „nie szkodzić spójności” i przedstawiać szczegółowe dane dotyczące tego, jak krajowe i unijne strategie polityczne i fundusze przyczyniają się do spójności terytorialnej.

49. Uważa, że obecny system krajowych punktów kontaktowych, które istnieją pod różnymi nazwami w programach objętych zarządzaniem bezpośrednim, powinien zostać włączony do programowania programów spójności i rozwoju obszarów wiejskich na szczeblu krajowym i regionalnym, aby zapewnić synergię w budowaniu zdolności między programami zarządzanymi centralnie i programami z zarządzaniem dzielonym, realizowanymi na tym samym terytorium i w ramach tej samej polityki.

50. Podkreśla, że europejski kodeks postępowania w zakresie partnerstwa powinien być stosowany do europejskiego semestru, zgodnie z wieloletnimi działaniami podejmowanymi przez Komisję ECON KR-u⁽¹⁸⁾. Umożliwiło by to właściwym władzom lokalnym i regionalnym oraz ich przedstawicielom regularne angażowanie się w opracowywanie reform strukturalnych i zapewnianie warunków podstawowych w ich obszarze kompetencji, a następnie ich uwzględnianie w krajowych programach reform.

51. Stwierdza, że oceny oddziaływania terytorialnego są kluczowym instrumentem zapewniającym uwzględnienie w europejskim semestrze zarządzania terytorialnego oraz wpływu reform strukturalnych zaproponowanych w zaleceniach dla poszczególnych krajów na zdolności lokalne i regionalne.

52. Uważa, że w ramach oceny oddziaływania terytorialnego prowadzonej w kontekście europejskiego semestru należy również ocenić, czy warunki podstawowe dla wypłaty funduszy UE nie karzą władz lokalnych i regionalnych za nieprzestrzeganie zaleceń dotyczących reform, które nie należą do ich kompetencji.

53. Uważa, że reformy strukturalne, które nie mają bezpośredniego znaczenia dla realizacji polityki spójności UE, w tym dla rozwoju obszarów wiejskich, powinny być wdrażane w ramach dedykowanego, lecz odrębnego i odpowiednio finansowanego unijnego programu reform strukturalnych. Należy angażować władze lokalne i regionalne w ich obszarze kompetencji.

54. Utrzymuje, że nie należy postrzegać zdolności administracyjnych jedynie jako podstawowego czynnika przekazywania funduszy UE – zwłaszcza tych objętych zarządzaniem dzielonym. Podkreśla przy tym, że wsparcie dla budowania zdolności władz lokalnych i regionalnych musi być częścią programowania i wdrażania funduszy UE, w tym za pośrednictwem specjalnego celu tematycznego.

Bardziej elastyczne WRF

55. Proponuje, aby WRF były odpowiednio elastyczne, co pozwoli im wstępnie reagować na nieoczekiwane wstrząsy i kryzysy.

56. Proponuje zatem, aby od samego początku włączyć do struktury WRF znacznie większy fundusz reagowania kryzysowego i pakiet ogólnej rezerwy na rzecz elastyczności, by zapewnić wstępne reagowanie na nagłe wstrząsy – takie jak wojna w Ukrainie lub kryzys zdrowotny czy środowiskowy – co sprawi, że przeprogramowanie istniejących programów stanie się rozwiązaniem wybieranym w ostateczności. Wzywa ponadto Komisję, by wykorzystwała podejście przyjęte w REACT-EU jako dobry przykład reagowania w sytuacji kryzysowej, w ramach którego uzupełnia się istniejący program i w pełni angażuje władze lokalne i regionalne w jego realizację.

57. Uważa, że ponieważ ta nowa ogólna rezerwa na rzecz elastyczności służąca reagowaniu na nieprzewidziane wstrząsy i pojawiające się wyzwania jest zapisana w rozporządzeniu w sprawie WRF, pozwoliłaby ona uniknąć polegania na istniejących politykach i funduszach, takich jak te dotyczące spójności i rolnictwa, jako zmiennej dostosowawczej – co ma miejsce obecnie i utrudnia osiągnięcie celów określonych w Traktatach oraz osłabia stabilność regulacyjną ze szkodą dla instytucji zarządzających i beneficjentów.

58. Podkreśla, że ta nowa rezerwa na rzecz elastyczności nie miałaby w perspektywie krótkoterminowej wpływu na poziom wkładu krajowego poszczególnych państw członkowskich.

⁽¹⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Reforma unijnych ram zarządzania gospodarczego (Dz.U. C, C/2023/1329, 22.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1329/oj>).

59. Uważa, że zasady kwalifikowalności i kryteria przyznawania pomocy państwa na inwestycje ukierunkowane na ten sam cel polityki powinny być spójne we wszystkich programach UE wdrażanych w tym samym miejscu, zwłaszcza jeśli chodzi o stosowanie zasad pomocy państwa. Programy objęte zarządzaniem dzielonym powinny być wyłączone z zasad pomocy państwa w taki sam sposób jak programy objęte zarządzaniem bezpośrednim – takie jak program „Horyzont” lub instrument „Łącząc Europę”.

60. Uważa, że zgodnie ze sprawozdaniem Letty należy dalej konsolidować zasady pomocy państwa, i wzywa do przyjęcia bardziej proaktywnego podejścia – by wspierać inwestycje w sektorach strategicznych i w miejscach, które stoją przed jasno określonymi wyzwaniami – zamiast polegać wyłącznie na obecnym restrykcyjnym podejściu opartym na odsetku ludności danego kraju.

Konsolidacja zintegrowanych instrumentów rozwoju terytorialnego

61. Utrzymuje, że mamy do czynienia z nadmiernym wzrostem zintegrowanych instrumentów rozwoju terytorialnego – zarówno w polityce regionalnej i programach rozwoju obszarów wiejskich, jak i poza nimi. Wiele z nich ma realizować priorytety UE, ale często nie są powiązane z konkretnymi zobowiązaniami w zakresie finansowania w ramach funduszy strukturalnych, co ogranicza ich zdolność do wykraczania poza etapy pilotażowe lub poza ustalanie ambitnych celów. Mowa tu o takich instrumentach jak Porozumienie Burmistrzów, ramy odniesienia dla zrównoważonych miast, misja „Miasta” oraz inicjatywa „Wykorzystanie potencjału talentów w regionach Europy”⁽¹⁹⁾.

62. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywy takie jak niedawno uruchomiony europejski zestaw narzędzi dla obszarów wiejskich, który ma pomóc beneficjentom w bieglym opanowaniu programów najbardziej dostosowanych do ich obszaru.

63. Zaznacza, że sama potrzeba inicjatyw w rodzaju punktów kompleksowej obsługi dowodzi, że obecne struktury są zbyt skomplikowane, aby mogła z nich korzystać większość beneficjentów, takich jak małe organy publiczne.

64. Utrzymuje, że koncentracja wielofunkcyjnych instrumentów rozwoju terytorialnego (podejście typu szwajcarski scyzoryk) – w tym kwalifikowalność do finansowania z funduszy objętych zarządzaniem bezpośrednim i dzielonym – stanowi lepszą alternatywę niż mnożenie instrumentów, zwłaszcza na szczeblu lokalnym.

65. Twierdzi, że Komisja Europejska powinna przeprowadzać kontrolę konieczności, zanim ustanowi nowy unijny instrument rozwoju terytorialnego, tak by nowe narzędzie można było wprowadzać jedynie wówczas, gdy Komisja przedstawi wystarczająco solidne dowody na to, że niemożliwe jest osiągnięcie celów poprzez rozszerzenie zakresu istniejących programów, a także ich finansowania i beneficjentów (mowa tu na przykład o rozszerzeniu EFRR o dodatkową alokację na sprawiedliwą transformację dla regionów, które tego potrzebują, zamiast tworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji⁽²⁰⁾ lub o rozszerzeniu EFS zamiast ustanawiania Inicjatywy na rzecz zatrudnienia ludzi młodych).

66. Uważa, że w okresie po 2027 r. należy postępować zgodnie z zasadami lepszego stanowienia prawa, aby skonsolidować lub przynajmniej lepiej skoordynować unijne instrumenty terytorialne i przeprojektować je zgodnie z podejściem skoncentrowanym na beneficjentach⁽²¹⁾.

67. Uważa zatem, że programy i krajowe plany strategiczne poszczególnych funduszy muszą stosować podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij”⁽²²⁾, zgodnie z którym instytucja zarządzająca i państwo członkowskie muszą szczegółowo wyjaśnić, dlaczego instrumenty rozwoju terytorialnego nie zostały wykorzystane.

68. Zauważa, że istnieją znaczne różnice w stosowaniu instrumentów rozwoju terytorialnego, ponieważ decyzja o ich wykorzystaniu pozostaje całkowicie w gestii instytucji zarządzającej, nawet wtedy gdy pojawiają się wnioski od władz lokalnych i subregionalnych o ich wykorzystanie.

⁽¹⁹⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wspieranie potencjału i synergii inicjatyw UE w ramach Zielonego Ładu na rzecz regionów i miast (Dz.U. C, C/2023/249, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/249/oj>).

⁽²⁰⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawiedliwa transformacja dla wszystkich regionów UE (Dz.U. C, C/2024/7058, 4.12.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2024/7058/oj>).

⁽²¹⁾ SMART ERA, Guidelines for Policy analysis, 2024.

⁽²²⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Wspieranie potencjału i synergii inicjatyw UE w ramach Zielonego Ładu na rzecz regionów i miast (Dz.U. C, C/2023/249, 26.10.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/249/oj>).

69. Jest zdania, że podejście „przestrzegaj lub wyjaśnij” musi opierać się na wstępnej ocenie przeprowadzonej przez Komisję Europejską na początku procesu negocjacji w sprawie programowania, kiedy to określa się wyzwania ukierunkowane na konkretny obszar oraz wyzwania demograficzne lub przejściowe poniżej poziomu regionalnego lub poza granicami NUTS 2.

Zarządzanie finansami oparte na wynikach oraz uproszczenie

70. Proponuje, by w rozporządzeniu finansowym wyraźnie uznano właściwe władze lokalne i regionalne, gdyż w przeciwnym razie ograniczy się ich zdolność do skutecznego przyczyniania się do realizacji celów Unii.

71. Dostrzega rolę rozporządzenia finansowego jako jednolitego zbioru przepisów we wdrażaniu funduszy UE i z zadowoleniem przyjmuje niedawne postępy w upraszczaniu wykorzystania funduszy UE dla beneficjentów końcowych.

72. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że obecne rozporządzenie finansowe⁽²³⁾ stanowi dobrą podstawę do dalszego zmniejszania obciążeń administracyjnych dla władz lokalnych i regionalnych (art. 127 i 128), wzmacnia ich pozycję, zwłaszcza poprzez bardziej elastyczne i prostsze mechanizmy realizacji, takie jak płatności ryczałtowe i koszty jednostkowe (art. 63, 126, 181), oraz dywersyfikuje źródła finansowania (art. 62, 124 i 208).

73. Zauważa jednak, że w rozporządzeniu finansowym nadal objawia się znaczna niechęć do ryzyka, przejawiająca się np. w przepisach dotyczących przechowywania dokumentacji, oraz że istnieje zbyt wiele możliwości zwiększenia obciążeń administracyjnych i nadmiernie rygorystycznego wdrażania („gold-platingu”) ze strony organów krajowych (art. 132, 183, 184).

74. Wzywa władzę ustawodawczą, by w jak największym stopniu unikała tworzenia odstępstw od rozporządzenia finansowego lub dodawania nowych przepisów do aktów ustawodawczych ustanawiających różne programy wieloletnie.

75. Zdecydowanie nalega, by władze państw członkowskich wystrzegały się nadmiernie rygorystycznego wdrażania („gold-platingu”) i dodawania przepisów krajowych do przepisów europejskich. Apeluje o nową kulturę zaufania między różnymi szczeblami sprawowania rządów w UE.

76. Sugeruje, by stosować podejście oparte na funduszu głównym do wszystkich funduszy UE, które są wdrażane na tym samym obszarze. W ten sposób właściwe władze krajowe, regionalne i lokalne będą stosować zasady i stopy współfinansowania tylko jednego z tych funduszy. Będzie to szczególnie pomocne dla obszarów funkcjonalnych lub obszarów, które przekraczają granice administracyjne, np. dla regionów górskich. W celu promowania tego podejścia należy zharmonizować przepisy mające zastosowanie do różnych funduszy, na przykład reguły dotyczące poziomów kontroli. Wszystkie właściwe organy (odpowiedzialne za zarządzanie, audyt, agencje płatnicze itp.) powinny ułatwiać tego rodzaju podejście.

77. Uważa, że choć nie ma wątpliwości co do wartości dodanej rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność, trzeba zająć się zastrzeżeniami zgłoszonymi przez Europejski Trybunał Obrachunkowy⁽²⁴⁾, jeśli rozwój ten ma przebiegać pomyślnie.

78. Uważa, że w tym kontekście, w szczególności w odniesieniu do kluczowej kwestii nadmiernych kosztów biurokratycznych w porównaniu z ogólną wielkością budżetu lokalnych grup działania, rozwiązaniem mogłyby być znacznie mniej biurokratyczne ustalenia finansowe (płatności zaliczkowe, ograniczone poświadczanie wydatków w wieloletnich okresach sprawozdawczych), które już obowiązują w przypadku projektów w ramach programu „Horyzont Europa” na rzecz rozwoju obszarów wiejskich i rozwoju terytorialnego, jako że tego rodzaju projekty w ramach programu „Horyzont Europa” i przeciętne lokalne grupy działania mają równoważną średnią wielkość finansową w wysokości 5 mln EUR⁽²⁵⁾.

79. Odnotowuje, że ramy prawne dotyczące metodyki finansowania niepowiązanego z kosztami odnośnych operacji prowadzą do zmniejszenia biurokracji i przyspieszenia wydatków na rzecz MŚP. Nie można jednak sprowadzać uproszczenia jedynie do uproszczonych kosztów, gdyż powinno ono obejmować zrjonalizowany proces dostarczania danych przy składaniu wniosków o finansowanie.

80. Wzywa do dalszego rozwijania mechanizmów opartych na wynikach w odpowiednich programach w WRF na okres po 2027 r. i z zadowoleniem odnotowuje, że fundusze strukturalne coraz bardziej korzystają z metody polegającej na uruchamianiu płatności po osiągnięciu celów pośrednich.

⁽²³⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE, Euratom) 2024/2509 z dnia 23 września 2024 r. w sprawie zasad finansowych mających zastosowanie do budżetu ogólnego Unii (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/2509, 26.9.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/2509/oj>).

⁽²⁴⁾ ETO, Sprawozdanie specjalne 10/2022 i SWD(2024)171.

⁽²⁵⁾ ETO, sprawozdanie specjalne 10/2022.

81. Zaznacza jednak, że należy podjąć kroki w celu rozwiania obaw dotyczących finansowania niepowiązanego z kosztami oraz obaw odnoszących się do kamieni milowych, które zostały zgłoszone przez Europejski Trybunał Obrachunkowy w odniesieniu do RRF ⁽²⁶⁾.

82. Przypomina, że budżetowanie wynikowe stanowi wyzwanie dla wielu władz lokalnych i regionalnych, ponieważ wymaga poprawy gromadzenia, analizy i oceny danych na szczeblu europejskim, krajowym i regionalnym, a także włączenia prognozy strategicznej do programowania.

83. Podkreśla, że wdrożenie podejścia w większym stopniu opartego na wynikach może zakończyć się sukcesem tylko wtedy, gdy cele i cele pośrednie będą oparte na wiarygodnych wskaźnikach odzwierciedlających różnorodność przestrzenną.

84. Podkreśla, że w polityce spójności i w innych funduszach objętych zarządzaniem dzielonym można stosować finansowanie niepowiązane z kosztami jedynie wówczas, gdy kamienie milowe i wartości docelowe są mierzalne, a postępy można powiązać z dokonanymi inwestycjami UE.

Bruksela, dnia 20 listopada 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽²⁶⁾ ETO, sprawozdanie specjalne 26/2023.