



Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Odnowiona polityka spójności po 2027 r., która nikogo nie pozostawia w tyle

(C/2025/285)

Sprawozdawcy:	Vasco ALVES CORDEIRO (PT/PES), poseł do parlamentu Regionu Autonomicznego Azorów oraz Emil BOC (RO/EPL), burmistrz Klużu-Napoki
Dokumenty źródłowe:	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący 9. sprawozdania na temat spójności – COM(2024) 149 „Forging a sustainable future together: Cohesion for a competitive and inclusive Europe” – sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Z zadowoleniem przyjmuje publikację 9. sprawozdania na temat spójności, które pokazuje niekwestionowaną wartość dodaną polityki spójności. Jest to polityka, która od lat przynosi wyniki, wspierając regiony w reagowaniu na istotne wyzwania wewnętrzne i zewnętrzne UE. Uznaje jednak, że sprawozdanie rzuca światło na pojawiające się, utrzymujące się i w wielu przypadkach pogłębiające się nierówności regionalne zarówno na poziomie europejskim, jak i krajowym.

2. Przypomina, że głównym elementem polityki spójności jest konwergencja gospodarcza i równość szans dla wszystkich obywateli UE. Polityka spójności po 2027 r. powinna zatem sprzyjać rozwojowi wszystkich obszarów UE, w tym tych, które obecnie pozostają w tyle, poprzez wykorzystanie lokalnych mocnych stron i atutów do wspierania wzrostu, zmniejszenia nierównowagi i inwestowania w mobilizowanie niewykorzystanego potencjału gospodarczego, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych, jak podkreślono w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla ds. Przyszłości Polityki Spójności.

3. Zauważa, że w kilku krajach wiele regionów o średnim dochodzie, a także niektóre regiony bardziej rozwinięte doświadczają powolnego lub ujemnego wzrostu gospodarczego, wpadając w pułapkę rozwoju. Wzywa Komisję Europejską do przedstawienia jasnej definicji pułapek rozwoju, aby uniknąć ryzyka wykorzystywania politycznego i kontrowersji wokół tej koncepcji oraz do starannej oceny jej wpływu na obecny system klasyfikacji regionów. Zauważa ponadto, że brak jasnej definicji może prowadzić do nadmiernego uogólnienia tego pojęcia i jego niewłaściwego stosowania w odmiennych i zróżnicowanych sytuacjach. Zwraca również uwagę, że szybkie zmiany spowodowane globalizacją i postępem technologicznym mogą wpływać na dynamikę rozwoju. Koncepcja pułapek rozwoju może nie odzwierciedlać w pełni możliwości i wyzwań związanych z tymi globalnymi tendencjami, takich jak włączenie cyfrowe, globalne łańcuchy dostaw i rozpowszechnianie innowacji.

4. Podkreśla, że rosnąca koncentracja działalności gospodarczej w regionach metropolitalnych i dużych miastach często odbywa się kosztem innych obszarów (obszarów wiejskich, średnich miast itp.), a jednocześnie podsyca problemy, które powodują większe dysproporcje gospodarcze i społeczne (np. brak mieszkań). Zauważa, że może to być jeszcze większe wyzwanie dla krajów, w których duża część ludności nadal mieszka poza obszarami metropolitalnymi, na obszarach wiejskich lub w małych miastach.
5. Z zadowoleniem przyjmuje przesłanie zawarte w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla, zgodnie z którym przyszła konkurencyjność Europy zależy również od wykorzystania drzemiącego potencjału wszystkich jej obszarów, w tym słabiej rozwiniętych i peryferyjnych.
6. Odnotowuje, że – jak podkreślono w 9. sprawozdaniu na temat spójności – oprócz utrzymujących się od dawna wyzwań strukturalnych (np. niewydolności rynku pracy, niskiego kapitału ludzkiego, słabego potencjału innowacyjnego itp.) regiony europejskie zmagają się również ze zmianą klimatu, zależnością energetyczną, zmianami demograficznymi i napięciami geopolitycznymi, a także z przyspieszonym tempem i intensywnością wstrząsów.
7. Uważa, że wyżej wymienione tendencje terytorialne i pilna potrzeba zajęcia się nimi w celu zachowania stabilności gospodarczej, społecznej, a nawet demokratycznej w Europie świadczą o kluczowej roli polityki spójności w nadchodzących latach.
8. Zdaje sobie sprawę, że nowe wyzwania stojące przed Europą i jej obszarami wymagają reformy polityki, której powodzenie w zwalczaniu dysproporcji regionalnych będzie zależało od wzmocnienia jej celów i zasad, których nie należy osłabiać lub zniekształcać.

Narracja i cele

9. Z zadowoleniem przyjmuje fakt, że wzmocniona i ulepszona polityka spójności została uwzględniona w programie strategicznym Rady Europejskiej na lata 2024–2029, w wytycznych politycznych przewodniczącej Komisji Europejskiej na lata 2024–2029 oraz w szeregu innych dokumentów wysokiego szczebla, takich jak sprawozdanie Letty w sprawie przyszłości jednolitego rynku ⁽¹⁾, sprawozdanie Draghi'ego na temat przyszłości europejskiej konkurencyjności ⁽²⁾, wspólna deklaracja przyjęta na posiedzeniu ministerialnym Grupy Wyszehradzkiej w sprawie polityki spójności w maju 2024 r., niedawne postulaty szeregu grup politycznych w Parlamencie Europejskim, a także pisma potwierdzające szeroki konsensus polityczny w sprawie potrzeby silnej i zdecentralizowanej polityki spójności.
10. Uważa, że program polityczny Europy szybko zmienia się w odpowiedzi na nowe okoliczności, a polityka spójności nie może być oderwana od tego procesu. Polityka spójności po 2027 r. ma do odegrania rolę w realizacji strategii politycznych związanych z nowymi priorytetami, ponieważ często wymagają one podejścia uwzględniającego konkretny obszar i dotyczą kompetencji władz szczebla niższego niż krajowy (np. polityki klimatycznej). W związku z tym jeszcze ważniejsza staje się dostępność polityki spójności dla wszystkich regionów europejskich. Konieczne jest przy tym uwzględnienie ich specyficznej sytuacji poprzez zróżnicowane podejście.
11. Podkreśla, że cel spójności terytorialnej idzie w parze z szerszym celem promowania Europy konkurencyjnej, odpornej i neutralnej dla klimatu do 2050 r., a inwestycje w infrastrukturę, innowacje, kapitał ludzki i zrównoważone praktyki w ramach polityki spójności terytorialnej wspierają szerszy cel, którym jest zwiększenie konkurencyjności i dynamiki UE na arenie międzynarodowej. Sprawozdanie Grupy Wysokiego Szczebla zawiera solidne argumenty mówiące, że poprawa ogólnej konkurencyjności Europy zależy nie tylko od potencjału regionów rozwiniętych, ale również od uwolnienia potencjału jej słabiej rozwiniętych obszarów.
12. Podkreśla, że polityka spójności terytorialnej często kładzie nacisk na zrównoważony rozwój, który ma coraz większe znaczenie dla długoterminowej konkurencyjności. Dzięki szerzeniu praktyk zrównoważonych środowiskowo regiony mogą rozwijać ekologiczne technologie i przemysł, stając się liderami powstającej zielonej gospodarki. Jest to zgodne z globalnymi tendencjami i zwiększa konkurencyjność UE na zrównoważonych rynkach.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

⁽²⁾ https://commission.europa.eu/topics/strengthening-european-competitiveness/eu-competitiveness-looking-ahead_en?prefLang=pl.

13. Zwraca uwagę, że przyszła polityka spójności powinna koniecznie zagwarantować, że dążenie Europy do konkurencyjności w skali globalnej zapewni możliwości wzrostu dla wszystkich obszarów i nie pogłębi istniejących dysproporcji. Wiąże się to z odwróceniem tendencji spadkowej w przemyśle, wspieraniem MŚP i spółek o średniej kapitalizacji, osiągnięciem wiodącej pozycji w zakresie powstających technologii, przeprowadzeniem potrójnej transformacji ekologicznej, cyfrowej i demograficznej oraz rozwijaniem strategicznej autonomii.

14. Zaznacza, że transformacja we wszystkich jej formach powinna być centralnym elementem następnej polityki spójności, a zmienna tożsamość tej polityki pozwoli dostosować ją do przyszłych potrzeb.

15. Podkreśla powiązany charakter odporności i konkurencyjności w rozwoju regionalnym i zdaje sobie sprawę, że solidne strategie odporności mają zasadnicze znaczenie dla trwałej konkurencyjności gospodarczej. Podkreśla w szczególności kluczową rolę polityki spójności w radzeniu sobie z różnymi słabościami regionów UE, na przykład z podatnością na zmianę klimatu, a także z wyzwaniami geopolitycznymi, demograficznymi, gospodarczymi i środowiskowymi, poprzez poprawę ich odporności. Jak podkreślono w sprawozdaniu Grupy Wysokiego Szczebla, polityka ta powinna być narzędziem zapobiegawczym zapewniającym ogólną gotowość UE do stawienia czoła przyszłym wyzwaniom i budowania odporności w ramach systemu za pomocą długoterminowych inwestycji strukturalnych. Transformacja demograficzna powinna być więc jednym z priorytetów kolejnych ram polityki spójności wraz z transformacją ekologiczną i cyfrową.

16. Zwraca uwagę na szczególne wyzwania związane z transformacją cyfrową, która musi obejmować włączenie cyfrowe i sprzyjać rozpowszechnianiu innowacji we wszystkich regionach. Uwzględnienie tych aspektów pozwoli wszystkim regionom korzystać z postępu technologicznego i uczestniczyć w gospodarce światowej.

17. Podkreśla znaczenie wzmocnienia wdrażania obecnego i przyszłego planu działania na rzecz Europejskiego filaru praw socjalnych, zwiększenia wsparcia dla innowacji społecznych i lepszego dostępu do usług publicznych w ramach polityki spójności tam, gdzie świadczenie takich usług jest coraz trudniejsze, jak np. na obszarach wiejskich.

18. Ostrzega jednak, że polityka ta znalazła się pod presją, aby objąć zbyt wiele priorytetów zgodnie z podejściem, które jest coraz bardziej sektorowe, i wzywa do potwierdzenia w przyszłości nadrzędności podejścia terytorialnego. Wszystkie inwestycje w ramach polityki spójności powinny służyć głównemu celowi, którym jest niwelowanie różnic geograficznych, zgodnie z art. 174 TFUE.

19. Ostrzega również, że polityka o zbyt wielu priorytetach może być pozbawiona jasnego kierunku i koncentracji. Zainteresowane strony, w tym decydenci, władze regionalne i beneficjenci, mogą mieć trudności ze zrozumieniem głównych celów i założeń polityki. Może to prowadzić do nieporozumień i nieefektywnej realizacji programów i projektów.

20. Podkreśla, że takie przesunięcie w kierunku „przeciążenia priorytetami”, które osłabia wpływ polityki, należy odpowiednio zrównoważyć poprzez lepsze włączenie podejścia terytorialnego do celów spójności w ramach innych polityk tematycznych i instrumentów UE, w koordynacji z regionami, aby stworzyć lepsze synergie i pomosty między instrumentami i politykami, w tym politykami krajowymi. W związku z tym z zadowoleniem przyjmuje przesłanie 9. sprawozdania na temat spójności, zgodnie z którym spójność nie może być realizowana wyłącznie w ramach polityki spójności, lecz powinna być, w skoordynowany sposób, wspólnym celem wszystkich unijnych i krajowych polityk inwestycyjnych.

21. Ponawia apel o ugruntowanie zasady „nie szkodzić spójności” jako przekrojowej zasady mającej zastosowanie do polityki UE. Zapewnienie poszanowania tej zasady wymagałoby nie tylko wzmocnienia narzędzia oceny oddziaływania terytorialnego, ale również stworzenia solidnych unijnych ram monitorowania w celu oceny wdrażania polityki w świetle tej zasady.

22. Przypomina o krytycznej, choć często zaniedbywanej roli polityki spójności w promowaniu jednolitego rynku poprzez łagodzenie jego niezamierzonych skutków na niektórych obszarach, a jednocześnie pomaganie wielu obszarom w rozwijaniu zdolności do czerpania z niego korzyści. Jak podkreślono w sprawozdaniu Letty, bez solidnej polityki spójności pozytywne skutki jednolitego rynku zostaną znacznie osłabione.

23. Zwraca uwagę, że polityka spójności obejmuje środki mające na celu wzmocnienie zdolności instytucjonalnych władz lokalnych i regionalnych. Lepsze zarządzanie i zdolności administracyjne zapewniają regionom możliwość skutecznego wdrażania polityk i projektów zgodnych z celami jednolitego rynku. Silne instytucje mają kluczowe znaczenie dla stworzenia sprzyjającego otoczenia biznesowego i przyciągania inwestycji. Ponadto polityka spójności przyczynia się do współpracy między regionami za pośrednictwem różnych programów transgranicznych, ponadnarodowych i międzyregionalnych. Inicjatywy te sprzyjają współpracy i dzieleniu się wiedzą, pomagając regionom w łączeniu zasobów, wymianie najlepszych praktyk i opracowywaniu wspólnych strategii rozwoju gospodarczego. Taka współpraca wzmacnia jednolity rynek poprzez tworzenie bardziej zintegrowanej i spójnej przestrzeni gospodarczej.

Aspekty budżetowe

24. Przypomina, że skala wyzwań terytorialnych przedstawionych w poprzednich punktach wymaga wyposażenia polityki spójności po 2027 r. w budżet odpowiadający jej zadaniom, co najmniej równoważny z budżetem na lata 2021–2027 (z uzupełnieniem na REACT-EU) w ujęciu realnym, podczas gdy komponent „Europejska współpraca terytorialna” powinien zostać zwiększony w porównaniu z obecnym okresem programowania i stanowić co najmniej 8 % całkowitej kwoty, podczas gdy element współpracy transgranicznej powinien zostać co najmniej podwojony.

25. Podkreśla, że wszystkie regiony powinny nadal kwalifikować się do finansowania, i uważa, że apel o ograniczenie zasięgu geograficznego polityki opiera się na wąskim i mylącym rozumieniu jej wpływu i korzyści. Zwraca uwagę, że ograniczenia geograficzne mogą podważać poczucie jedności i wspólnego celu, które polityka ta ma propagować. Mogłoby to osłabić ogólną spójność i solidarność w UE, utrudniając osiągnięcie wspólnych celów. Regiony, które czują się zaniedbane lub niesprawiedliwie traktowane, mogą być rozczarowane UE, co prowadziłoby do niestabilności politycznej i wyzwań dla procesu integracji.

26. Przypomina o ponawianym od dawna przez KR apelu o zreformowanie strony dochodów WRF poprzez ustanowienie nowych zasobów własnych, które zmniejszyłyby wpływ logiki „sprawiedliwego zwrotu” na przydział środków w ramach polityki spójności i służyłyby stosowaniu kryteriów najlepiej odzwierciedlających rzeczywiste potrzeby terytorialne.

27. Uznaje korzyści płynące z usprawnienia struktury kolejnych WRF, w tym w ramach systemu zarządzania dzielonego, ale podkreśla, że każdy wariant powinien koniecznie uwzględniać zakres i cel poszczególnych funduszy strukturalnych, zgodnie z Traktatami, w szczególności ich wymiar terytorialny i ukierunkowany na konkretny obszar. Głównym priorytetem powinna być harmonizacja przepisów dotyczących funduszy w obrębie jednolitych ram, niezależnie od liczby funduszy, pod warunkiem że nie zaszkodzi ona wielopoziomowemu zarządzaniu przyszłą polityką spójności.

28. Ponawia zatem propozycję KR-u dotyczącą ustanowienia 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, oraz zapewniać spójność i ukierunkowanie wdrażania polityki. Podkreśla, w duchu wspólnych ram strategicznych, że programowanie i wdrażanie Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) na tym samym szczeblu regionalnym co fundusze strukturalne ma zasadnicze znaczenie dla spójnej struktury finansowania i zintegrowanej interwencji politycznej na obszarach wiejskich.

29. Podkreśla jednak, że obecne rozdrobnienie instrumentów finansowania pozostaje przeszkodą w skutecznym wydatkowaniu środków (wskutek większej złożoności administracyjnej, utrudniania koordynacji, ograniczania spójności strategicznej i powodowania nieefektywności). Sądzi na przykład, że zakres Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji doskonale sprawdzałby się jako uzupełnienie EFRR i EFS, aby uniknąć powielania i nakładania się działań w jego wdrażaniu. Przyznaje jednak, że konieczne jest utrzymanie szczególnego ukierunkowania tego Funduszu i jego takiej samej lub zwiększonej alokacji finansowej. Jeżeli problem ten zostanie rozwiązany, takie podejście uzupełniające może zapewnić kompleksowe wsparcie dla regionów przechodzących znaczące przemiany, przyczyniając się do ich odporności gospodarczej i społecznej.

30. Sprzeciwia się tworzeniu nowych funduszy sektorowych UE bez wyraźnej dodatkowości ani komplementarności w stosunku do istniejących instrumentów. Ubolewa w związku z tym, że w sekcji dotyczącej nowych wytycznych politycznych Komisji Europejskiej nie ma odniesienia do roli i wkładu polityki spójności, za to pojawia się zapowiedź kolejnego nowego Funduszu Konkurencyjności, i zarazem z zadowoleniem przyjmuje motywy stojące za Funduszem Konkurencyjności. Podkreśla, że wszelkie takie nowe fundusze mogłyby spowodować dodatkową biurokrację i osłabić skutki polityki spójności ze względu na pomijanie w nich aspektu terytorialnego. Zaznacza, że dla utrzymania integralności i wpływu polityki spójności kluczowe znaczenie ma połączenie wprowadzania nowych inicjatyw z potrzebą zintegrowanego, spójnego i usprawnionego podejścia, które skutecznie niweluje dysproporcje regionalne i służy zrównoważonemu rozwojowi w całej UE.

31. Podkreśla, że budżet przyszłej polityki spójności powinien być zaprojektowany w taki sposób, aby przyszłe rozszerzenie o nowe państwa członkowskie do końca okresu 2028–2034 nie powodowało żadnych zakłóceń finansowych.

32. Wzywa do przywrócenia w rozporządzeniu zasady dodatkowości, aby zapobiec coraz częstszemu stosowaniu polityki spójności w celu zrekompensowania niedofinansowania przez państwa członkowskie ich regionów.

Mechanizm realizacji a wielopoziomowe sprawowanie rządów

33. Może sobie wyobrazić przejście na model w większym stopniu oparty na wynikach w polityce spójności pod pewnymi warunkami i w konkretnych obszarach finansowania, ponieważ umożliwiłoby to uproszczenie i zwiększenie skuteczności. Ostrzega jednak przed traktowaniem tego podejścia jako panaceum i uniwersalnego rozwiązania dla wszystkich obszarów polityki oraz uważa, że potrzebne są dodatkowe środki w celu uzupełnienia go i zmniejszenia złożoności polityki spójności.

34. Uważa, że model zorientowany na wyniki przyniósłby wartość dodaną tylko pod warunkiem, że przyczyni się do uproszczenia i że instytucje zarządzające dysponują rozsądnym stopniem autonomii w jego stosowaniu i zachowują w stosownych przypadkach możliwość wyboru modeli opartych na kosztach. Ponadto, w stosownych przypadkach, wszystkie cele określone za pomocą mechanizmów opartych na wynikach powinny być ukierunkowane na konkretny obszar.

35. Podkreśla, że modelu opartego na wynikach nie można uznać za uniwersalne rozwiązanie dla wszystkich kwestii związanych z wdrażaniem polityki spójności. Można go skutecznie wykorzystać w odniesieniu do niektórych rodzajów interwencji lub celów, ale zarazem może on nie być optymalny dla innych, co jest dodatkowym argumentem za elastycznym stosowaniem w okresie po 2027 r.

36. 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 w sprawie zaangażowania władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie umów partnerstwa i programów operacyjnych^(*). Pomyślnie wdrażanie polityki spójności zależy bowiem w decydującym stopniu od wiedzy i zaangażowania władz lokalnych i regionalnych, które gwarantują, że podejmowane inicjatywy są adekwatne, skuteczne i zrównoważone. Ich wiedza na temat warunków lokalnych, powiązania z zainteresowanymi stronami i zgodność ich działań z przepisami UE sprawiają, że są one nieocenionymi partnerami w procesie rozwoju.

37. Przypomina, że zasada pomocniczości to jeden z fundamentów projektu UE. Powinna ona być należycie przestrzegana przy wdrażaniu funduszy, zwłaszcza w odniesieniu do kompetencji władz lokalnych i regionalnych, zgodnie z art. 5 TUE. Zauważa, że ochrona pomocniczości w polityce spójności gwarantuje, że decyzje będą podejmowane jak najbliżej obywateli i przy poszanowaniu autonomii lokalnej. Poprawi to też trafność i skuteczność polityki, zwiększy poczucie odpowiedzialności i pomoże efektywnie wykorzystać zasoby.

38. Jest przekonany, że obecny system dopuszczający różne formy programów (regionalne, międzyregionalne, krajowe, wielofunduszowe itp.) i różne formy zarządzania nimi (instytucje zarządzające, instytucje pośredniczące itp.) jest najlepiej dostosowany do różnorodnych struktur instytucjonalnych państw członkowskich, podczas gdy uniwersalne rozwiązania, np. w przypadku jednego planu krajowego, byłyby o wiele mniej skuteczne.

^(*) Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Skuteczne zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w przygotowywanie umów partnerstwa i programów operacyjnych na lata 2021–2027 (Dz.U. C 61 z 4.2.2022, s. 15).

39. Sprzeciwia się zatem wszelkim bezpośrednim lub pośrednim próbom centralizacji w ramach polityki spójności i jest gotów zbadać wszelkie środki prawne, zwłaszcza w oparciu o Protokół nr 2 w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz art. 263 TFUE, aby zablokować wszelkie próby tego rodzaju. Opowiada się za ustanowieniem większej liczby gwarancji prawnych w ramach na okres po 2027 r., aby zapewnić większą decentralizację i kompleksowe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w procesy decyzyjne.

40. Przypomina, że władze lokalne i regionalne są kluczowymi partnerami w polityce spójności ze względu na ich wiedzę na temat warunków lokalnych, zdolności wdrożeniowe, zdolność do wspierania lokalnego zaangażowania i dostosowanie do zasad wielopoziomowego sprawowania rządów. Ich zaangażowanie gwarantuje, że polityka spójności jest skuteczna, adekwatna i dostosowana do potrzeb różnych regionów, co przyczynia się do ogólnego powodzenia wysiłków na rzecz rozwoju regionalnego.

41. Wzywa do ustanowienia specjalnego warunku podstawowego opartego na zasadzie partnerstwa, polegającego na przyjmowaniu 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.

42. Podkreśla ogromne znaczenie podejść ukierunkowanych na konkretny obszar w polityce spójności oraz potrzebę dostosowanych do potrzeb zintegrowanych instrumentów (np. współpraca miast i przedmieść, zintegrowany rozwój obszarów miejskich, rozwój lokalny kierowany przez społeczność) w celu zwiększenia akceptacji podejścia politycznego w regionach w interesie Europy bliskiej obywatelom. Zwraca uwagę, że potrzeby szczebla lokalnego i regionalnego powinny być punktem wyjścia i podstawą do takiego podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar, oraz sugeruje zbadanie stosowności konkretnych ram prawnych w odniesieniu do tych szczególnych wymogów.

Europejskie zarządzanie i reformy gospodarcze

43. Uznaje uzasadnienie dotyczące dalszej integracji polityki spójności z europejskim semestrem. Uważa, że można ją częściowo zrealizować poprzez rozszerzenie obecnego ukierunkowania sprawozdań krajowych na tendencje terytorialne i ustalenie, by wpływ reform na sprawiedliwość terytorialną stał się kryterium horyzontalnym w zaleceniach dla poszczególnych krajów.

44. Podkreśla jednak, że polityka spójności ma na celu zaspokojenie potrzeb regionalnych i lokalnych, ze szczególnym naciskiem na dostosowanie interwencji do konkretnych kontekstów lokalnych, natomiast europejski semestr funkcjonuje na szczeblu krajowym, koncentrując się na zarządzaniu gospodarczym i reformach strukturalnych.

45. Uważa, że przy łączeniu finansowania polityki spójności z reformami strukturalnymi należy stosować bardzo ostrożne podejście, gdyż często te reformy strukturalne nie są wdrażane na poziomie organów realizujących politykę spójności. Z zadowoleniem przyjmuje zawartą w 9. sprawozdaniu na temat spójności sugestię wykorzystania w tym celu instrumentu warunków podstawowych i zbadania, w jaki sposób można jeszcze bardziej wzmocnić związek między inwestycjami a reformami, ale podkreśla, że wariant ten może przynieść korzyści tylko wtedy, gdy wybrane reformy mają bezpośrednio znaczenie dla wyzwań terytorialnych, a negocjacje w ich sprawie są prowadzone z pełnym poszanowaniem zasady partnerstwa.

46. Ponawia jednak zdecydowany sprzeciw KR-u wobec stosowania zasady „kija i marchewki” przy łączeniu polityki spójności z europejskim zarządzaniem gospodarczym, co oznacza co najmniej rezygnację z warunkowości makroekonomicznej.

47. Podkreśla, że pakt stabilności i wzrostu w żadnym wypadku nie powinien ograniczać dostępu do funduszy polityki spójności, w związku z czym z zadowoleniem przyjmuje wyłączenie współfinansowania programów UE z definicji wydatków netto w zmienionych ramach zarządzania gospodarczego. Wzmacnia to spójność strategii politycznych UE, a zarazem ułatwia wdrażanie funduszy UE, zwłaszcza w ramach polityki spójności.

Programowanie i perspektywa terytorialna

48. Zauważa, że opóźnienia we wdrażaniu są często wynikiem długich negocjacji budżetowych, ustawodawczych i programowych, a także złożoności regulacyjnej. Zwraca się do Komisji o przedstawienie wraz z Radą UE i Parlamentem Europejskim wykonalnego planu, aby uniknąć tego ryzyka w czasie przygotowań do okresu po 2027 r. Można by zbadać takie możliwości, jak oddzielenie aspektów budżetowych rozporządzenia lub umożliwienie częściowego przeniesienia istniejących programów na nowy okres, zapewniając tym samym przewidywalność instytucjom zarządzającym.

49. Uznaje, że regiony udowodniły w przeszłości, iż dzięki ugruntowanym strukturom i procedurom mogą również reagować na kryzysy społeczno-gospodarcze w elastyczny i zindywidualizowany sposób, zwiększając tym samym odporność UE. Zwraca jednak uwagę, że polityka spójności nie jest instrumentem łagodzenia skutków kryzysu. Aby uniknąć presji w tym zakresie, wzywa do ustanowienia w WRF odpowiedniego specjalnego mechanizmu na wypadek wstrząsów.

50. Podkreśla, że do programowania i wdrażania polityki spójności można by zastosować dalsze uproszczenia z myślą o beneficjentach oraz instytucjach zarządzających i audytowych, co podkreślono również w przyjętych w październiku 2024 r. opiniach platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości dotyczących oceny Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz oceny Europejskiego Funduszu Społecznego Plus⁽⁴⁾. Można by opracować na przykład „umowy zaufania” z programami, które już dobrze funkcjonują, aby zmniejszyć poziom audytów i kontroli oraz wymogów dotyczących sprawozdawczości, finansowania, monitorowania i audytu. Uważa, że konieczne jest wprowadzenie konkretnych środków upraszczających z korzyścią dla dotychczas zaniedbanej strony beneficjentów.

51. Przypomina, że Komitet Regionów zaapelował już o poszerzenie zakresu stosowania Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji na lata 2021–2027 w celu uwzględnienia innych sektorów przechodzących transformację. Zwraca ponadto uwagę, że nie zakończyła się jeszcze transformacja regionów będących obecnymi beneficjentami tego funduszu i że w przyszłości nadal będą potrzebowały one zróżnicowanego wsparcia. Wnosi zatem, by sprawiedliwa transformacja stała się zasadniczym elementem zreformowanej polityki spójności skupiającej się na przewidywaniu zmian i wspierającej te regiony, które muszą podjąć transformacji najbardziej strategicznych i energochłonnych sektorów przemysłu emitujących duże ilości gazów cieplarnianych oraz wymagających dużych nakładów siły roboczej, w tym przemysłu motoryzacyjnego i sektora podzespołów.

52. Jest nadal głęboko przekonany, że europejska współpraca terytorialna (EWT) jest uosobieniem europejskiej wartości dodanej i powinna zostać wzmocniona w przyszłości. EWT jest głównym narzędziem integracji i solidarności europejskiej. Zwiększa poczucie jedności europejskiej poprzez krzewienie współpracy między regionami z różnych państw członkowskich UE, wzmacniając koncepcję wspólnej europejskiej przestrzeni. Przyczynia się również do rozwoju transgranicznego obywatelstwa europejskiego, w ramach którego ludzie z różnych regionów współpracują ze sobą i budują relacje ponad granicami krajowymi. Jej przyszły budżet powinien zatem zostać zwiększony do co najmniej 8 % całkowitej kwoty budżetu polityki spójności w następnym okresie programowania. Komitet przypomina w związku z tym o szczególnym znaczeniu współpracy transgranicznej oraz o tym, że jej budżet powinien zostać co najmniej podwojony w następnym okresie programowania, z większą elastycznością w odniesieniu do koncentracji tematycznej, ponieważ regiony przygraniczne stanowią 40 % terytorium UE i są zamieszkiwane przez 30 % ludności Europy.

53. Podkreśla, że strategie inteligentnej specjalizacji stały się dominującymi ramami polityki na szczeblu regionalnym i mogą odgrywać w przyszłości jeszcze większą rolę jako terytorialne mechanizmy realizacji europejskich celów transformacji przemysłowej. Proponuje się, aby oprócz niezbędnego budżetu przeznaczanego na instrument międzyregionalnych inwestycji w innowacje część środków z regionalnych programów EFRR została wykorzystana na wdrażanie strategii inteligentnej specjalizacji w ramach międzyregionalnych projektów inwestycyjnych w celu wzmocnienia przemysłowych łańcuchów wartości, rozwiązania problemu regionów znajdujących się w pułapce rozwoju oraz wdrażania międzyregionalnych projektów i partnerstw.

54. Przypomina, że regiony najbardziej oddalone stanowią zewnętrzne granice UE. Podkreśla znaczenie programów Interreg D i współpracy między regionami najbardziej oddalonymi a sąsiadującymi państwami trzecimi dla wzmocnienia ich integracji regionalnej oraz zwiększenia obecności i działań zewnętrznych UE na obszarach geograficznych, na których znajdują się regiony najbardziej oddalone. Zwraca uwagę na potrzebę poczynienia postępów w określaniu konkretnych strategii rozwoju dla regionów najbardziej oddalonych i sąsiadujących państw trzecich.

⁽⁴⁾ https://commission.europa.eu/law/law-making-process/evaluating-and-improving-existing-laws/refit-making-eu-law-simpler-less-costly-and-future-proof/fit-future-platform-f4f/adopted-opinions_pl.

55. Podkreśla rolę polityki spójności we wspieraniu obszarów dotkniętych poważnymi i trwałymi niekorzystnymi warunkami przyrodniczymi lub demograficznymi, takich jak obszary wiejskie, obszary dotknięte transformacją przemysłową oraz regiony najbardziej oddalone, północne obszary słabo zaludnione, wyspy, regiony transgraniczne i górskie. Zapewniając ukierunkowaną pomoc finansową, wspierając dywersyfikację gospodarczą, dążąc do rozwiązania problemów demograficznych i społecznych i propagując zrównoważony rozwój, polityka spójności pomaga tym regionom w przewyższaniu niekorzystnych warunków i osiągnięciu bardziej zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu.

56. Podkreśla strategiczne znaczenie silnych regionów na granicach zewnętrznych dla bezpieczeństwa i odporności UE. Biorąc pod uwagę wpływ obecnego kontekstu geopolitycznego na regiony usytuowane wzdłuż granic zewnętrznych, apeluje, aby polityka spójności uwzględniała również tę rzeczywistość.

57. 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.

Bruksela, dnia 21 listopada 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Vasco ALVES CORDEIRO