

## I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

## OPINIE

## KOMITET REGIONÓW

155. SESJA PLENARNA KR-U, 24.5.2023–25.5.2023

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Nie szkodzić spójności – zasada przekrojowa przyczyniająca się do spójności jako ogólnego celu i wartości UE**

(2023/C 257/01)

<b>Sprawozdawca:</b>	Michiel RIJSBERMAN (NL/Renew), członek zarządu prowincji Flevoland
<b>Dokument źródłowy:</b>	Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący 8. sprawozdania na temat spójności: Spójność w Europie do 2050 r.  COM(2022) 34 final  Commission Staff Working Document Cohesion in Europe towards 2050 accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the 8th Cohesion Report: Cohesion in Europe towards 2050  SWD(2022) 24 final

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie zasady „nie szkodzić spójności” w 8. sprawozdaniu na temat spójności, która – zgodnie ze sprawozdaniem – oznacza, że „żadne działanie nie powinno utrudniać procesu konwergencji ani przyczyniać się do powstawania dysproporcji regionalnych”<sup>(1)</sup>, lecz ubolewa, że w sprawozdaniu nie przedstawiono dogłębnej analizy pozwalającej uzyskać jasny obraz problemów (szkod dla spójności) i możliwych rozwiązań.
2. Podkreśla znaczenie spójności jako podstawowej wartości Unii Europejskiej i celu przekrojowego, który w pełni popiera. Zauważa, że ostatnie kryzysy doprowadziły do stagnacji konwergencji i szczególnie dotknęły obywateli najbardziej narażonych na zagrożenia; zaznacza, że w kontekście zbliżających się wyborów europejskich należy unikać stwarzania warunków sprzyjających populizmowi i ekstremizmowi.

<sup>(1)</sup> Zob. s. 30 dokumentu „Spójność w Europie do 2050 r. – Ósmy raport na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/cohesion-report/](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/cohesion-report/)).

3. Zwraca się z podziękowaniem do Parlamentu Europejskiego<sup>(?)</sup> za wezwanie go do włączenia się we wdrażanie i opracowywanie zasady „nie szkodzić spójności” oraz apeluje do Komisji Europejskiej o uwzględnienie propozycji zawartych w przedmiotowej opinii przy dalszym opracowywaniu tej zasady.
4. Podkreśla, że w konkluzjach Rady dotyczących 8. sprawozdania na temat spójności apeluje się o podniesienie ogólnej świadomości, aby nie szkodzić spójności we wszystkich strategiach politycznych i inicjatywach Unii, a także w urzeczywistnianiu rynku wewnętrznego, w tym w zasadach pomocy państwa.
5. Przypomina, że zgodnie z art. 175 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) europejskie strategie polityczne i działania, a także polityki gospodarcze państw członkowskich powinny przyczyniać się do ogólnego harmonijnego rozwoju Unii oraz do jej spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. Zaznacza, że choć polityka spójności UE odgrywa pierwszoplanową rolę w propagowaniu spójności, inne strategie polityczne UE są związane tym celem. Zauważa, że obecnie nie ma mechanizmów, które by to zapewniały.
6. Wnosi, aby Komisja Europejska, Parlament Europejski, Rada oraz państwa członkowskie przekuły koncepcję „nie szkodzić spójności” w rzeczywistość.
7. Przestrzega Komisję, że ta zasada nie może być jeszcze wykorzystywana jako instrument zapewniania spójności i grozi naruszeniem celu polityki spójności jako takiej. Polityka spójności jest i powinna pozostać głównym narzędziem harmonijnego rozwoju Unii dla wszystkich regionów.
8. Proponuje szeroką wykładnię zasady „nie szkodzić spójności”, obejmującą wszystkie europejskie strategie polityczne mające skutki przestrzenne, jak również odpowiednie krajowe strategie polityczne i wymóg przestrzegania zasad spójności w zakresie partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów.
9. Proponuje, aby **w uzasadnieniu każdej proponowanej inicjatywy** Komisja stosowała obowiązkową **zasadę „przestrzegaj lub wyjaśnij”** związaną z zasadą „nie szkodzić spójności”.
10. Wzywa Komisję do opracowania analizy aspektów spójności w ramach **europejskiego semestru**, w szczególności za pomocą załącznika do sprawozdań krajowych dotyczącego wyników gospodarczych i społecznych na szczeblu regionalnym; byłoby jeszcze bardziej przydatne, gdyby w załączniku tym przedstawiono stan spójności na poziomie NUTS2 w państwach członkowskich i zawarto analizę istniejących strategii politycznych, które mogłyby wyjaśnić sytuację, oraz ewentualne środki służące zaradzeniu dysproporcjom regionalnym.

### Jak można zaszkodzić spójności

11. Zauważa, że liczne rodzaje dysproporcji w połączeniu z brakiem danych na temat pozytywnych lub negatywnych skutków polityki w regionach i miastach utrudniają uzyskanie głębszego wglądu w szkody wyrządzone spójności oraz zaproponowanie możliwych do zastosowania rozwiązań.
12. Wskazuje, że poza polityką spójności opracowanie i wdrożenie niektórych **strategii politycznych UE przyczynia się do procesu konwergencji, podczas gdy inne mogą być z nim sprzeczne**; podkreśla, że nie tylko polityka dotycząca finansowania, lecz także **inicjatywy regulacyjne** lub umowy handlowe mogą mieć znaczący wpływ i tworzyć przeszkody w rozwoju słabiej rozwiniętych regionów, nawet jeśli wydają się one pomijać aspekt terytorialny.
13. Odnotowuje na przykład, że każde złagodzenie **zasad pomocy państwa** często przynosi większe korzyści bardziej rozwiniętym państwom członkowskim.
14. Uważa, że można by lepiej wykorzystać potencjalne **synergie między funduszami UE** o wymiarze terytorialnym.
15. Podkreśla, że mimo wielu uproszczeń wprowadzonych przez Komisję **złożoność funduszy unijnych** i zasad ich wykorzystania nadal utrudnia władzom lokalnym i regionalnym korzystanie z programów UE.
16. Wskazuje, że **ograniczona zdolność podmiotów lokalnych i regionalnych do uzyskania dostępu do możliwości finansowania** i realizacji projektów wynika również z braku umiejętności technicznych lub zdolności do zapewnienia oczekiwanego współfinansowania; apeluje zatem do Komisji Europejskiej o wspieranie w szczególności państw członkowskich o niskim wskaźniku absorpcji środków finansowych za pomocą środków służących budowaniu zdolności.

---

(?) Sprawozdanie A9-0210/2022 w sprawie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w UE: 8. sprawozdanie na temat spójności (2022/2032(INI)).

17. Podziela pogląd zawarty w rezolucji Parlamentu Europejskiego w sprawie 8. sprawozdania na temat spójności, że wdrażanie Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (RRF) jest wysoce scentralizowane na szczeblu państw członkowskich i brakuje w nim konsultacji z regionami i gminami <sup>(3)</sup>.
18. Ubolewa, że w ramach RRF państwa członkowskie nie są zobowiązane do składania sprawozdań na temat podziału środków w poszczególnych regionach; opowiada się za lepszym informowaniem i przejrzystością na temat tego, gdzie trafiają pieniądze, i apeluje o wdrażanie przyszłych programów inwestycyjnych na szczeblu lokalnym lub regionalnym.
19. Zaznacza, że różne równoległe realizowane programy i fundusze UE, takie jak RRF, REACT-EU, FST (Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji), EFRR (Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego) i EFS+ (Europejski Fundusz Społeczny Plus), zobowiązują instytucje zarządzające do opierania się o różne zasady i obowiązki w zakresie wdrażania, co powoduje niepewność i prowadzi do wolniejszego uruchamiania niektórych programów.
20. Ubolewa, że nie istnieje jasny przegląd łącznych skutków dużej liczby przepisów UE, zarówno w odniesieniu do całości, jak i do siebie nawzajem. Podkreśla, że ogranicza to możliwość podejmowania integralnych decyzji terytorialnych i utrudnia wdrażanie poszczególnych przepisów, przy czym konieczne jest dokonywanie wyborów na etapie ułatwiania transformacji energetycznej (przez inwestycje np. w sieci ciepłownicze/panele fotowoltaiczne), tworzenia terenów zielonych (np. w postaci drzew) w otoczeniu, zapewniania zrównoważonej mobilności oraz budowy wystarczających i zrównoważonych lokali mieszkaniowych.
21. Zwraca uwagę, że **nawet w ramach polityki spójności** można wyrządzić niezamierzone szkody, osłabiając jej oddziaływanie; organy krajowe mogą nie przydzielać maksymalnych poziomów finansowania regionom słabiej rozwiniętym i znajdującym się w okresie przejściowym, hamując proces konwergencji. Zwraca się do Komisji i państw członkowskich o zoptymalizowanie wykorzystania środków finansowych w ramach polityki spójności w regionach słabiej rozwiniętych i regionach w okresie przejściowym, w tym jako część zbliżającego się przeglądu śródkresowego programów na lata 2021–2027.
22. Zauważa, że spójności może zagrażać również fakt, że **środki finansowe w ramach polityki spójności były wykorzystywane do systematycznego reagowania na niedawne kryzysy**. Podkreśla, że chociaż mogło to przyczynić się do zapobieżenia dalszemu  **pogłębianiu się różnic**, to jednak w każdym instrumencie reagowania kryzysowego należy nadal przestrzegać zasad spójności dotyczących opartego na dowodach programowania strategicznego, partnerstwa i wielopoziomowego sprawowania rządów.
23. Zaznacza, że odrzuca wszelkie próby scentralizowania programów UE i nie zaakceptuje dalszego pomijania szczebla lokalnego i regionalnego w przyszłych programach UE. Podkreśla, że zarządzanie dzielone okazało się skuteczne i nie powinno być podważane przez programy zarządzane centralnie.

#### **Realizacja przedmiotowej zasady za pomocą wzmocnionej oceny *ex ante*, oceny śródkresowej, bieżącej i *ex post* oddziaływania terytorialnego wszystkich odpowiednich strategii politycznych UE**

24. Zaznacza, że w 8. sprawozdaniu na temat spójności zaapelowano o wzmocnienie ocen oddziaływania terytorialnego i weryfikacji wpływu polityki na rozwój obszarów wiejskich, „aby w większym stopniu uwzględniane były potrzeby i specyfika różnych terytoriów UE”. Z zadowoleniem przyjmuje to, że w konkluzjach dotyczących 8. sprawozdania na temat spójności Rada zachęciła Komisję Europejską do rozważenia możliwości włączenia ocen oddziaływania terytorialnego (weryfikacji wpływu polityki na rozwój regionów) do odpowiednich strategii politycznych UE zarówno na etapie ich opracowywania, jak i oceny.
25. Podkreśla potrzebę **systematycznego przeprowadzania oceny *ex ante* potencjalnie zróżnicowanego oddziaływania terytorialnego** na wszystkie rodzaje regionów we wszelkich nowych strategiach politycznych UE o wymiarze terytorialnym w fazie ich opracowywania, gdyż jest to najskuteczniejszy sposób zastosowania w praktyce zasady „nie szkodzić spójności”.
26. Zwraca uwagę, że w porozumieniu międzyinstytucjonalnym w sprawie lepszego stanowienia prawa z 2016 r. zobowiązano Komisję Europejską, Parlament Europejski i Radę do przeprowadzania w miarę możliwości ocen skutków ze szczególnym uwzględnieniem oddziaływania terytorialnego. Uważa, że pakiet KE dotyczący lepszego stanowienia prawa z 2021 r. <sup>(4)</sup> zapewnia ramy dla ocen oddziaływania terytorialnego. Ubolewa jednak, że zastrzeżenie, iż oceny skutków powinny być proporcjonalne pod względem ich zakresu i przedmiotu, prowadzi w praktyce do często bardzo ograniczonego oceniania lub niedoszacowania oddziaływania terytorialnego. Przypomina o powtarzanych w ostatnich latach <sup>(5)</sup> zobowiązaniach Komisji Europejskiej do wzmocnienia ocen oddziaływania terytorialnego (TIA).

<sup>(3)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Sprawozdanie z przeglądu wdrażania Instrumentu na rzecz Odbudowy i Zwiększania Odporności (Dz.U. C 157 z 3.5.2023, s. 12).

<sup>(4)</sup> „Lepsze stanowienie prawa: wytyczne i narzędzia”.

<sup>(5)</sup> Zob. komunikaty KE „Długoterminowa wizja dla obszarów wiejskich UE” (2021 r.) oraz „Postawienie ludzi na pierwszym miejscu, zapewnienie trwałego wzrostu gospodarczego sprzyjającego włączeniu społecznemu, uwolnienie potencjału regionów najbardziej oddalonych UE” (2022 r.).

27. W związku z tym zaleca wzmocnienie oceny potencjalnego zróżnicowanego oddziaływania terytorialnego i negatywnych skutków dla spójności w ramach zestawu **narzędzi służących lepszemu stanowiению prawa KE** na kilka sposobów:

- przez dodanie pytania na liście pytań w narzędziu lepszego stanowiению prawa nr 18 o treści: „Czy inicjatywa utrudnia proces konwergencji lub przyczynia się do powstawania dysproporcji regionalnych?”;
- w narzędziu lepszego stanowiению prawa nr 34 – przez **wprowadzenie obowiązku stosowania narzędzia do oceny konieczności przeprowadzania oceny oddziaływania terytorialnego („TIA Necessity Check”)**, aby określić potrzebę oceny oddziaływania terytorialnego, oraz przez zdecydowane przedkładanie narzędzia ESPON (Europejska Sieć Obserwacyjna Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej) do szybkiej oceny oddziaływania terytorialnego („ESPON TIA Quick Check”) nad konsultacje publiczne w celu oceny potencjalnego oddziaływania terytorialnego, ponieważ opiera się ono na połączeniu oceny ekspertów i ilościowych danych terytorialnych dostępnych dla wszystkich regionów UE,
- przez wprowadzenie zalecenia, aby konsultacje z zainteresowanymi stronami wyraźnie obejmowały aspekty spójności terytorialnej albo na podstawie wzmianki w „zaproszeniu do zgłaszania uwag”, albo zestawu pytań w ramach konsultacji publicznych, albo ukierunkowanych konsultacji z władzami regionalnymi i lokalnymi, przy czym należy przypomnieć, że grupy docelowe na obszarach oddalonych i wiejskich mające bardziej utrudniony dostęp do internetu mogą wymagać komunikacji za pomocą specjalnych kanałów,
- przez wprowadzenie **obowiązku przedstawiania w sprawozdaniu z oceny skutków oceny potencjalnego zróżnicowanego oddziaływania terytorialnego i potencjalnej szkody dla spójności**, w podobny sposób jak w przypadku zasady „nie czynić poważnych szkód” dotyczącej oddziaływania na środowisko; oceny skutków powinny jasno określać, czy występować będzie wpływ na spójność UE oraz jakie mogą być kompromisy między spójnością a innymi celami,
- przez włączenie do uzasadnienia specjalnej, obowiązkowej części wyjaśniającej, w jaki sposób inicjatywa jest zgodna z zasadą „nie szkodzić spójności” w oparciu o **zasadę „przestrzegaj lub wyjaśnij”**: Komisja powinna wykazać, że wdrożenie inicjatywy nie szkodzi spójności Unii (jest zgodne z zasadą „nie szkodzić spójności”), lub wyjaśnić, dlaczego potencjalną szkodę (występującą wciąż po zastosowaniu środków łączących) można usprawiedliwić w świetle innych celów.

28. Apeluje do Komisji o dalsze rozwijanie modeli i metod oceny oddziaływania terytorialnego przy wsparciu ze strony JRC (Wspólne Centrum Badawcze) i ESPON-u.

29. Wzywa Komisję do stworzenia specjalnej służby wspierającej dyrekcje generalne w procesie oceny oddziaływania terytorialnego oraz do zapewnienia obowiązkowego szkolenia w zakresie oceny oddziaływania terytorialnego dla wszystkich urzędników Komisji zajmujących się ocenami oddziaływania.

30. Ponawia swój apel o to, aby w skład Rady ds. Kontroli Regulacyjnej wchodził stały członek wyznaczony przez KR w celu zapewnienia uwzględnienia aspektu terytorialnego w polityce UE.

31. Wyraża gotowość do pomocy Komisji w przeprowadzaniu ocen oddziaływania terytorialnego; oferuje pomoc przede wszystkim we wskazaniu odpowiednich pytań dla władz lokalnych i regionalnych w konsultacjach Komisji oraz w znalezieniu ekspertów na szczeblu lokalnym i regionalnym, którzy wezmą udział w warsztatach Komisji dotyczących oceny oddziaływania terytorialnego.

32. Zwraca uwagę, że on sam może odgrywać większą rolę w unijnym programie lepszego stanowiению prawa – np. samodzielnie przeprowadzając ocenę oddziaływania terytorialnego w odniesieniu do strategii politycznych UE, które mogłyby potencjalnie zaszkodzić spójności, jeśli otrzyma dodatkowe środki.

33. Podkreśla potrzebę wdrożenia zasady „nie szkodzić spójności” **również na etapie oceny** (*ex post*, śródkresowej i bieżącej) – tak aby nie była ona jednorazową formalnością w ramach oceny *ex ante* – przez monitorowanie i ocenę wpływu sektorowych strategii politycznych UE na spójność.

34. W związku z tym proponuje, aby do pakietu dotyczącego lepszego stanowiению prawa KE wprowadzić zalecenie, że oceniane przepisy lub programy powinny uwzględniać ewentualny bezpośredni wpływ na spójność lub (nie)zgodność z polityką spójności, a sprawozdania (odpowiedniki sprawozdania na temat spójności) sporządzane w kontekście sektorowych strategii politycznych powinny zawierać część poświęconą efektom spójności.

35. Przypomina o wartości dodanej, którą – dzięki konsultacjom z zainteresowanymi stronami – sieć regionalnych centrów ds. oceny wdrożenia polityki UE wnosi w ocenę wdrażanych przepisów Unii. Ponawia apel o pełne wykorzystanie platformy ds. dostosowania się do wymogów przyszłości, sieci RegHub i samego KR-u, aby zapewnić Komisji szczegółowe dowody na oddziaływanie w terenie.

36. Podkreśla ogólną potrzebę **danych i narzędzi statystycznych** na szczeblu lokalnym i regionalnym, aby wspierać ocenę *ex ante* i *ex post* oddziaływania polityki/instrumentów UE na spójność. Podkreśla, że wskaźniki i kompleksowe indeksy (inne niż PKB na mieszkańca), takie jak wskaźniki postępu społecznego UE lub indeks konkurencyjności regionalnej, powinny odzwierciedlać wszystkie aspekty harmonijnego rozwoju, ponieważ mogą pojawić się nowe źródła dysproporcji. Apeluje o przeznaczenie dodatkowych środków dla Eurostatu i JRC na rozwój obserwatoriów obszarów miejskich i obszarów wiejskich. Wzywa państwa członkowskie do wdrożenia systemów gromadzenia danych i informacji na szczeblu lokalnym w celu oceny wpływu przepisów i strategii politycznych.

**Wdrażanie przedmiotowej zasady za pomocą lepszej koordynacji strategii politycznych/funduszy UE oraz ich realizacji na szczeblu krajowym i niższym niż krajowy**

37. Zwraca się do Komisji Europejskiej o usprawnienie polityki inwestycyjnej i funduszy inwestycyjnych, aby **zapewnić synergię i komplementarność** z myślą o wybranych celach. Apeluje, aby Fundusz na rzecz Sprawiedliwej Transformacji oraz Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich były zarządzane wraz z innymi funduszami na podstawie tego samego rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów.

38. Podkreśla potrzebę zwiększenia **synergii między polityką spójności a programem „Horyzont Europa”**, aby wzmocnić potencjał badawczy i innowacyjny we wszystkich regionach UE, co pozwoli UE konkurować na skalę globalną dzięki inwestowaniu w doskonałość regionalną i może być rozwiązaniem „pułapki rozwojowej” regionów o średnich dochodach.

39. Wzywa Komisję Europejską, aby zarządzając środkami finansowymi UE, uwzględniała poziom rozwoju regionów i możliwości zmniejszenia dysproporcji regionalnych, i by czyniąc to nie kierowała się jedynie wskaźnikiem PKB.

40. Zachęca **rządy krajowe do przeprowadzania systematycznej oceny oddziaływania terytorialnego *ex ante***, tak aby żadna polityka krajowa nie pomijała aspektów terytorialnych, z wykorzystaniem wniosków wyciągniętych z działania pilotażowego Agendy Terytorialnej 2030 „Zrozumieć, jak polityki sektorowe kształtują (nie)równowagę terytorialną”.

41. Zaznacza, że państwa członkowskie muszą zagwarantować komunikację i koordynację między różnymi ministerstwami, agencjami i instytucjami zarządzającymi, aby jak najlepiej wykorzystać potencjalną synergię i komplementarność między różnymi strategiami politycznymi i strumieniami finansowania oraz zapewnić, że nie będą się one na siebie nakładać ani nie będą szkodzić spójności.

42. Ponawia swój apel do państw członkowskich i Komisji, aby w RRF i w instrumencie, który go zastąpi, bezpośrednio uwzględnić podejście do polityki spójności oparte na strategicznym programowaniu w oparciu o dowody, wielopoziomowym sprawowaniu rządów i partnerstwie.

43. Podkreśla, że różne szczeble administracji muszą współpracować na zasadzie partnerstwa, aby zapewnić spójność w terenie, w tym koordynując wdrażanie różnych strategii politycznych/instrumentów UE.

44. Wzywa państwa członkowskie, aby wspierały wszystkie swoje regiony, których rozwój jest opóźniony, w budowaniu zdolności administracyjnych i by pobudzały doskonalenie w nich umiejętności, tak aby mogły one w pełni korzystać z programów UE.

Bruksela, dnia 24 maja 2023 r.

Vasco ALVES CORDEIRO

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów