

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Analiza roli sektora prywatnego we wzmacnianiu polityki spójności po 2027 r.

(C/2026/2597)

Sprawozdawca: Kristoffer TAMSONS, radny regionu Sztokholm**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR)

Rola sektora prywatnego w polityce spójności

1. Odnotowuje, że Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący wieloletnich ram finansowych (WRF) i nowych zasobów własnych na lata 2028–2034.
2. Podkreśla, że polityka spójności jest długoterminową polityką inwestycyjną i jednym z kluczowych instrumentów UE służących inwestowaniu w konkurencyjność, wiedzę i zrównoważony rozwój oraz wspieraniu włączenia społecznego, w oparciu o politykę regionalną i ukierunkowaną na konkretny obszar, w celu zwiększenia konkurencyjności wszystkich regionów.
3. Zwraca uwagę, że w kontekście ograniczeń fiskalnych po 2027 r. należy zachęcać do inwestycji sektora prywatnego, ponieważ zapewnia on innowacje, zasoby i wiedzę fachową, które są potrzebne do uzupełnienia inwestycji publicznych. Inwestycje prywatne przyczyniają się do zwiększenia skuteczności finansowania publicznego i pozyskiwania środków publicznych w celu osiągnięcia efektu mnożnikowego oraz sprzyjają zasobności na całym obszarze. Obejmuje to optymalizację udziału sektora prywatnego i finansowania z sektora prywatnego na wszystkich szczeblach terytorialnych.
4. Wzywa do dalszych działań na rzecz wzmocnienia pozycji władz lokalnych i regionalnych w celu ułatwienia rzeczywistego i odpowiedniego zaangażowania sektora prywatnego, w tym do działań na rzecz budowania zdolności i pomocy technicznej. Skuteczna interakcja władz lokalnych i regionalnych z różnymi zainteresowanymi podmiotami z sektora prywatnego zaangażowanymi w politykę spójności ma zasadnicze znaczenie dla jej obecnego i przyszłego wdrażania oraz dla realizacji niezbędnych inwestycji w terenie. Zdolność tych władz do skutecznej współpracy z sektorem prywatnym jest kluczowa, by osiągnąć zarówno lepsze wyniki regionalne, jak i wspólne cele UE.
5. Podkreśla ważną rolę małych i średnich przedsiębiorstw (MŚP) w polityce spójności. Są one nie tylko beneficjentami, ale również partnerami strategicznymi, a często także siłą napędową lokalnych gospodarek. Fundusze polityki spójności stanowią istotny komponent dostosowany do wspierania MŚP, w tym poprzez produkty dłużne i kapitałowe oraz usługi w zakresie rozwoju przedsiębiorstw mające na celu pobudzenie innowacji i konkurencyjności oraz tworzenie miejsc pracy. Warto podkreślić, że przy wspieraniu MŚP szczególnie istotne jest podejście ukierunkowane na konkretny obszar i koncentrujące się na szczególnych potrzebach i cechach MŚP na każdym obszarze.
6. Podkreśla, że duże korporacje i przedsiębiorstwa wielonarodowe również odgrywają kluczową rolę w polityce spójności, jeśli chodzi o projekty dotyczące infrastruktury, energii, transportu i cyfryzacji. Mają one również kapitalne znaczenie jako siła napędowa i katalizator działalności MŚP. Ich zdolności finansowe i wiedza techniczna mogą znacznie zwiększyć wpływ inwestycji w obszarze spójności na główne inicjatywy na rzecz rozwoju regionalnego za pomocą projektów, które mogą napędzać strukturalne przemiany przemysłowe i gospodarcze. Ponadto są one zdolne do podejmowania niezbędnego ryzyka oraz do dokonywania dużych inwestycji.
7. Zwraca uwagę, że instytucje finansowe i inwestorzy prywatni – banki, fundusze inwestycyjne i inni pośrednicy finansowi – odgrywają ważną rolę w dostarczaniu instrumentów finansowych (pożyczek, gwarancji i inwestycji kapitałowych) w ramach polityki spójności. Instytucje finansowe pomagają w pozyskiwaniu środków publicznych w celu przyciągnięcia kapitału prywatnego, a przez to zwiększają zasięg i skuteczność programów spójności. KR podkreślił już kluczową rolę banków prorozwojowych w opinii „Wspólnie na rzecz zatrudnienia i wzrostu: wkład krajowych i regionalnych banków prorozwojowych w plan inwestycyjny dla Europy”.

8. Uznaje rolę organizacji wspierających przedsiębiorstwa i stowarzyszeń branżowych, takich jak izby handlowe, agencje rozwoju przedsiębiorczości i stowarzyszenia sektorowe, które pełnią rolę pośredników między sektorem prywatnym a instytucjami zarządzającymi. Te zainteresowane strony odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu pomocy technicznej, propagowaniu polityki przyjaznej dla biznesu, rozpowszechnianiu informacji na temat możliwości finansowania, a także rozpoznawaniu oraz wyrażaniu potrzeb i wyzwań biznesowych.

Pomimo postępów nadal istnieją luki

9. Przyznaje, że w ciągu ostatnich dwudziestu lat poczyniono znaczne postępy w rozwijaniu ram instytucjonalnych i zdolności administracyjnych do współpracy z podmiotami sektora prywatnego. Wiele władz lokalnych i regionalnych stworzyło solidne zdolności instytucjonalne w dziedzinie współpracy z sektorem prywatnym dzięki wymogom polityki spójności w zakresie partnerstwa i zaangażowania zainteresowanych stron oraz wykorzystaniu instrumentów finansowych, które wymagają współpracy publiczno-prywatnej.

10. Przypomina o udanym udziale i skutecznym wspieraniu MŚP w kolejnych okresach wdrażania polityki spójności. Za przykład niech posłuży wsparcie około pięciu milionów MŚP finansowaniem w wysokości 118 mld EUR ⁽¹⁾ i wkład w utworzenie 370 tys. nowych bezpośrednich miejsc pracy w latach 2014–2020 ⁽²⁾. Wsparcie dla MŚP i dywersyfikacja to około jednej trzeciej budżetu Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w okresie 2021–2027 ⁽³⁾. Komitet wskazuje na znaczenie polityki zwiększania skali oraz kompleksowych strategii regionalnych dla pobudzania wzrostu gospodarczego i konkurencyjności.

11. Uznaje coraz większą skuteczność polityki spójności realizowanej za pomocą instrumentów finansowych: od okresu 2000–2006 z jednym lub dwoma państwami członkowskimi po sytuację, w której w chwili oceny śródkresowej okresu programowania 2021–2027 21 państw członkowskich zaprogramowało około 6,5 % wkładu UE w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji za pośrednictwem instrumentów finansowych, z których prawie połowa była związana ze wzrostem i konkurencyjnością MŚP, około jedna czwarta – z efektywnością energetyczną, a po około 8 % – z odnawialnymi źródłami energii oraz badaniami naukowymi i innowacjami. Znaczne środki z instrumentów finansowych przeznaczono również na rozwój miejski i terytorialny, cyfryzację, technologie krytyczne i gospodarkę o obiegu zamkniętym ⁽⁴⁾.

12. Zwraca uwagę, że ciągle istnieje niewykorzystany potencjał w zakresie przyciągania kapitału prywatnego. Braki w zdolnościach nadal stanowią poważne wyzwanie i należy im zaradzić, aby wykorzystać możliwości, jakie daje polityka spójności.

13. Podkreśla, że wielu organom publicznym brak jest wiedzy technicznej lub prawnej, aby negocjować i organizować partnerstwa publiczno-prywatne lub skutecznie oceniać instrumenty finansowe i zarządzać nimi. Istnieją również ograniczenia w planowaniu strategicznym, ocenie projektów i ocenie ryzyka, które mają zasadnicze znaczenie przy współpracy z inwestorami prywatnymi lub przy wdrażaniu inicjatyw opartych na innowacjach. Ponadto brak skuteczności z powodu biurokracji, słabe systemy zamówień publicznych lub niestabilność polityczna mogą utrudniać współpracę z podmiotami prywatnymi.

14. Zwraca uwagę, że problemem pozostaje również kultura instytucjonalna i zaufanie. Gdziekolwiek brakuje doświadczenia lub tradycji współpracy z podmiotami prywatnymi, co może prowadzić do sceptycyzmu lub wahań po obu stronach. Organy publiczne mogą niechętnie podejmować ryzyko, natomiast przedsiębiorstwa prywatne mogą wątpić w przejrzystość lub wiarygodność partnerów publicznych. Podsumowując: istnieje potrzeba zarówno ukierunkowanego budowania zdolności, jak i zmiany sposobu myślenia – porzucenia niechęci do ryzyka na rzecz strategicznych, rozliczalnych partnerstw.

15. Wyraża zaniepokojenie faktem, że wiele MŚP nadal boryka się ze złożonością administracyjną, nakładającymi się na siebie kontrolami i brakiem lokalnych dostosowań. Bez konkretnych środków zmniejszających obciążenia administracyjne na poziomie beneficjentów planowane reformy strukturalne i cele UE nie zostaną osiągnięte.

⁽¹⁾ Sprawozdanie podsumowujące za 2023 r. dotyczące wdrażania europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych.

⁽²⁾ Ocena ex post Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i Funduszu Spójności w okresie programowania 2014–2020.

⁽³⁾ Ocena śródkresowa Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji 2021–2027.

⁽⁴⁾ Ocena śródkresowa Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Funduszu Spójności i Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji 2021–2027.

16. Zwraca uwagę na wnioski z badania PE na temat partnerstw publiczno-prywatnych i polityki spójności ⁽⁵⁾, z których wynika, że pomimo korzystniejszych ram prawnych wykorzystanie partnerstw publiczno-prywatnych (PPP) w polityce spójności pozostaje niskie. Dane dotyczące mechanizmu łączenia (*blending*) wskazują, że stosowanie partnerstw publiczno-prywatnych jest ograniczone.

Optymalizacja zaangażowania zainteresowanych stron z sektora prywatnego w WRF na okres po 2027 r.

17. Przypomina, że współpraca publiczno-prywatna i modele wspóln inwestowania w ramach polityki spójności powinny mieć charakter strategiczny, a nie symboliczny. Sektor publiczny i prywatny muszą współpracować, dbając o to, by każdemu euro z funduszy UE odpowiadały wiedza fachowa, inwestycje i rozliczalność – zarówno ze strony podmiotów publicznych, jak i prywatnych – tak aby osiągnąć znaczące rezultaty dla naszych regionów. Ważne jest, aby przy określaniu kluczowych projektów transformacyjnych przyjąć kompleksowe i przyszłościowe podejście.

18. Podkreśla, że nacjonalizacja programowania polityki spójności (zgodnie z wnioskiem w sprawie WRF na okres po 2027 r.) grozi osłabieniem podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar i zmniejszeniem widoczności lokalnych ekosystemów biznesowych; apeluje o ustrukturyzowane i zintegrowane mechanizmy udziału sektora prywatnego w opracowywaniu i wdrażaniu programów. Jednocześnie ważne jest, by wzmocnić zdolności zarządzania na poziomie regionalnym, aby zwiększyć udział sektora prywatnego.

19. Zdecydowanie opowiada się za wzmocnieniem zasady partnerstwa i włączeniem zaangażowania sektora prywatnego w programowanie, wdrażanie i ocenę polityki spójności poprzez jego aktywne uczestnictwo na wszystkich etapach, począwszy od analizy potrzeb, ustanowienia warunków i reform, wyboru priorytetowych obszarów i alokacji finansowych.

20. Zauważa, że kolejne oceny polityki spójności i miejsca instrumentów finansowych w realizacji tej polityki wskazały możliwości poprawy i zawierały zachęty do korzystania z tych instrumentów.

21. Zdecydowanie opowiada się za jasno opracowanymi ramami i architekturą obejmującą ukierunkowane środki i mechanizmy wsparcia dla władz lokalnych i regionalnych oraz MŚP w przyszłych ramach prawnych polityki spójności. Umożliwi to wsparcie w zakresie budowania zdolności w zakresie pomocy technicznej i administracyjnej, aby uwolnić potencjał i sprostać pozostałym wyzwaniom.

22. Podkreśla, że termin „finansowanie krajowe” w przyszłych ramach prawnych powinien wyraźnie obejmować współfinansowanie prywatne. Pozwoli to na lepsze dostosowanie do zasad pomocy państwa i zapobieganie opóźnieniom powodowanym przez indywidualne procedury zgłaszania.

23. Wyraża zaniepokojenie, że we wniosku dotyczącym WRF na okres po 2027 r. nie uwzględniono ani nie uznano inteligentnej specjalizacji (S3), która wykazała korzyści płynące z dostosowania inwestycji publicznych, lokalnych potrzeb i lokalnych warunków gospodarczych. Zastępujące ją instrument międzyregionalnych inwestycji w innowacje (I3) i regionalne doliny innowacji (RIV), które również zostały pominięte we wniosku w sprawie WRF, dowiodły, w jaki sposób współpraca między podmiotami prywatnymi i publicznymi może wspierać partnerstwa międzyregionalne, zwłaszcza między regionami bardziej i mniej rozwiniętymi, włączając je do unijnych i globalnych łańcuchów wartości. Doświadczenia związane z tymi instrumentami należy uwzględnić w nowym wniosku w sprawie WRF, aby dalej zachęcać do zaangażowania sektora prywatnego.

24. Uważa, że sprawą najwyższej wagi jest zwiększenie możliwości zaangażowania zainteresowanych stron z sektora prywatnego oraz wdrożenie konkretnych środków w celu uniknięcia nadmiernie rygorystycznego wdrażania poprzez wprowadzenie mechanizmu szybkiego przeglądu, aby określić nieproporcjonalne wymogi krajowych i zarządzić im oraz poprawić dostosowanie przepisów unijnych i krajowych, w szczególności zasad pomocy państwa, oraz możliwości krajowego współfinansowania projektów finansowanych z funduszy polityki spójności. Szczególnie istotne jest wykorzystywanie dynamiki i narzędzi związanych ze STEP do uzyskiwania wsparcia publicznego dla projektów mających efekt katalizatora.

25. Zaleca stosowanie zasady „tylko raz” (tj. składanie dokumentów tylko raz do regionalnej instytucji zarządzającej) oraz wprowadzenie uproszczonych metod rozliczania kosztów i finansowania niepowiązanego z kosztami.

⁽⁵⁾ Badanie sporządzone dla Komisji REGI – „Public Private Partnerships and Cohesion Policy”.

26. Sugeruje wprowadzenie w życie proporcjonalnych procedur kontroli poprzez ustanowienie swego rodzaju progu „de minimis” dla małych projektów (<100 000 EUR) – aby umożliwić mniej dogłębną kontrolę, jeżeli wynik zostanie jasno wykazany – oraz zagwarantowanie, że podejście oparte na wynikach będzie uwzględniało środki odpowiednie dla MŚP. Ponadto powielenie i przyjęcie modelu finansowania Komisji Europejskiej opartego na płatnościach ryczałtowych mogłoby zaowocować uproszczeniem i usprawnieniem procedur.

27. Apeluje o większe wsparcie dla rozwoju fachowej wiedzy technicznej dla władz lokalnych i regionalnych oraz MŚP, zwłaszcza na szczeblu lokalnym, w celu opracowania systemu charakteryzującego się otwartością i przewidywalnością, który zapewni długoterminową i zrównoważoną perspektywę.

28. Podkreśla, że stosowanie instrumentów finansowych powinno być dostosowane do charakteru inwestycji w celu promowania efektywności ekonomicznej. W związku z tym zaleca, by nie stosować wsparcia w formie dotacji bezpośrednich na inwestycje produkcyjne. Zaleca, aby przyszłe ramy regulacyjne zawierały przepis, zgodnie z którym inwestycje generujące dochody i przynoszące oszczędności powinny być realizowane przede wszystkim za pośrednictwem instrumentów finansowych.

29. Ostrzega przed rosnącą luką między regionami, które są liderami innowacji, a regionami słabiej rozwiniętymi, które nie mają takiego samego doświadczenia lub zdolności instytucjonalnych do korzystania z nowych funduszy i narzędzi zaproponowanych we wniosku w sprawie WRF. Podkreśla w związku z tym, że wniosek ten musi obejmować wystarczające wsparcie doradcze i techniczne dla mniej doświadczonych regionów, aby zapewnić sprawiedliwy podział środków z myślą o osiągnięciu celów UE w zakresie spójności i konkurencyjności.

30. Podkreśla, że przyszłe ramy prawne powinny umożliwiać państwom członkowskim uwzględnianie instrumentów finansowych w ich planach. Przypomina, że instrumenty finansowe są inteligentnymi i skutecznymi sposobami wzmacniania wpływu funduszy UE i zwiększą efekt dźwigni i efekt mnożnikowy tych funduszy, jeżeli zostaną dostosowane do lokalnych potrzeb. Zwraca uwagę, że zaangażowanie sektora prywatnego nie jest kwestią dowolnego wyboru, gdyż ma ono zasadnicze znaczenie dla długoterminowej odporności i wpływu inwestycji w spójność.

31. Uważa, że należy wzmocnić pozycję krajowych i regionalnych instytucji finansowych, tak aby instrumenty finansowe były powierzane krajowym i regionalnym instytucjom gwarancyjnym oraz publicznym bankom prorozwojowym ze względu na ich bliskość względem MŚP i ich głębokie zrozumienie rynków lokalnych.

32. Podkreśla w szczególności, że potrzebne są dostosowane instrumenty finansowe, takie jak programy mikrofinansowania, uproszczone procedury udzielania pożyczek i ukierunkowane gwarancje, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych i gospodarkach o niskiej koncentracji działalności gospodarczej, w których ekosystemy finansowe są słabsze, a zasięg działalności ograniczony.

Bruksela, dnia 4 marca 2026 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Regionów
Kata TÜTTÖ