

ZAPROSZENIE DO ZGŁASZANIA UWAG DOTYCZĄCYCH INICJATYWY (bez oceny skutków)

TYTUŁ INICJATYWY	Pakt na rzecz wschodnich regionów przygranicznych
WIODĄCA I ODPOWIEDZIALNY DZIAŁ DG	DG REGIO/ D4
PRAWDOPODOBNY RODZAJ INICJATYWY	Komunikat Komisji
ORIENTACYJNY TERMIN	IV kw. 2025 r.
INFORMACJE DODATKOWE	

Niniejszy dokument jest przeznaczony wyłącznie do celów informacyjnych. Nie przesądza on o ostatecznej decyzji Komisji co do tego, czy inicjatywa ta zostanie zrealizowana, ani o jej ostatecznej treści. Wszystkie opisane tu elementy inicjatywy, w tym jej harmonogram, mogą ulec zmianie.

A. Kontekst polityczny, określenie problemu i analiza zgodności z zasadą pomocniczości

Kontekst polityczny

W swoim [piśmie określającym zadania](#), skierowanym do wiceprzewodniczącego wykonawczego Raffaella Fitty, przewodnicząca Komisji przedstawiła cel, jakim jest „działanie na rzecz udzielenia wsparcia wschodnim regionom przygranicznym, które najbardziej dotknięte są rosyjską agresją, tak aby sprostać szczególnym wyzwaniom, w obliczu których się znajdują, oraz wesprzeć je w reorientacji ich lokalnej gospodarki”.

Destrukcyjne skutki wojny pogłębiają istniejące trudności i generują dodatkowe wyzwania na wschodnich terytoriach przygranicznych. Regiony te mają przed sobą podwójne zadanie: wzmocnienie bezpieczeństwa oraz ożywienie tkanki gospodarczej i społecznej.

W listopadzie 2024 r. kraje bałtyckie i Polska podpisały [wspólną deklarację](#), w której podkreślono konkretne wyzwania, w obliczu których znalazły się te regiony, a także potrzebę znalezienia dostosowanych do potrzeb rozwiązań w ramach polityki spójności, pozwalających na ożywienie sektorów doświadczających największych trudności, tak aby regiony te utrzymały swoje gospodarki w dobrej kondycji i mogły rozwijać się w dobrym kierunku. 12 lutego 2025 r. w Parlamencie Europejskim odbyła się debata plenarna pt. „Oświadczenia Rady i Komisji – Potrzeba ukierunkowanego wsparcia regionów UE graniczących z Rosją, Białorusią i Ukrainą”. W dniach 25–26 czerwca 2025 r. w Białowieży odbyła się [konferencja wysokiego szczebla](#) poświęcona wschodnim regionom przygranicznym UE. Podkreślono na niej, że od wybuchu niczym niesprokowanej wojny Rosji przeciwko Ukrainie wschodnie regiony przygraniczne zmagają się z szeregiem coraz poważniejszych wyzwań. Wyzwania te obejmują wysoką inflację, gwałtowny spadek inwestycji, przepływów handlowych i działalności gospodarczej (w tym turystyki), wyludnianie się, napływ uchodźców oraz rosnące obawy dotyczące bezpieczeństwa. W wielu z tych regionów destrukcyjne skutki wojny pogłębiają występujące już wcześniej trudności, takie jak szybkie wyludnianie się czy pogarszanie się warunków gospodarczych i społecznych. Przyczynia się to do powstawania nowych trudności.

Asymetryczny wpływ kryzysu został spotęgowany przez nierównomierne zdolności instytucjonalne na szczeblu sprawowania rządów w różnych państwach członkowskich, co ogranicza zdolność tych państw do skutecznego reagowania.

Po wybuchu wojny Komisja natychmiast zawiesiła programy współpracy transgranicznej z państwami będącymi agresorami – Rosją i Białorusią – i przesunęła 150 mln EUR z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego na programy współpracy wewnętrznej. Programy te zostały ponadto dostosowane w celu rozszerzenia możliwości współpracy na wszystkie regiony UE graniczące z Rosją i Białorusią.

Jednocześnie przekierowano 160 mln EUR z zewnętrznego Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR) – pierwotnie przeznaczonego na programy z Rosją i Białorusią. Środki te przeznaczono na wzmocnienie programów transgranicznych wzdłuż granic z Ukrainą i Mołdawią.

15 lipca 2025 r. współprawodawcy uzgodnili zmiany legislacyjne dotyczące śródkresowego przeglądu polityki spójności. Wprowadzenie dodatkowych płatności zaliczkowych i wyższych stawek współfinansowania dla nowych priorytetów – obronności i bezpieczeństwa, transformacji energetycznej, konkurencyjności, odporności gospodarki wodnej i mieszkalnictwa – stanowi dla państw członkowskich większą zachętę do osiągania wymiernych rezultatów w regionach najbardziej dotkniętych wojną.

Co więcej, Komisja uruchomiła szereg inicjatyw w zakresie pomocy technicznej. Współpracuje ona na przykład z Bankiem Światowym w celu wzmocnienia zdolności władz lokalnych i zainteresowanych stron w regionach przygranicznych trzech państw bałtyckich. Współpraca ta ma pomóc w identyfikacji i realizacji projektów o dużym potencjale dostosowanych do regionalnych potrzeb tych państw. Solidne informacje zgromadzono również przy wsparciu Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej (ESPON), OECD oraz inicjatywy Interreg Europa – Regio-Silience. Pomimo znacznych wysiłków na rzecz optymalizacji dostępnych zasobów i strategii w odpowiedzi na potrzeby wspomnianych regionów pilnie potrzebne jest jednak wypracowanie systemowego i ukierunkowanego podejścia. Celem takiego podejścia powinno być:

- zajęcie się różnorodnymi i zmieniającymi się wyzwaniami, w obliczu których znalazły się regiony przygraniczne, poprzez udzielenie im wsparcia w opracowywaniu i wdrażaniu strategii ukierunkowanych na konkretny obszar, które wspierają odporność, włączenie społeczne i długoterminową równowagę;
- promowanie kompleksowych działań mających na celu zwiększenie bezpieczeństwa i odporności, zmniejszenie ryzyka inwestycji, odbudowanie zaufania przedsiębiorców, przekształcenie wizerunku regionów w celu przyciągnięcia turystyki, a także wspieranie zdrowia psychicznego oraz ogólnego poczucia bezpieczeństwa i dobrostanu lokalnej ludności.

Brak skoordynowanego i kompleksowego podejścia ukierunkowanego na bezpieczeństwo, dalsze pogarszanie się warunków gospodarczych i wyludnianie się mogą pogłębiać zagrożenia dla bezpieczeństwa UE jako całości, szczególnie w kontekście rosnących napięć geopolitycznych. Podkreśla to, jak pilne jest podjęcie przez UE działań ułatwiających podejmowanie wspólnych wysiłków na szczeblu unijnym, krajowym i regionalnym, dostosowanych do szczególnych lokalnych potrzeb najbardziej dotkniętych wschodnich regionów przygranicznych.

Podstawa działania UE (podstawa prawna i analiza zgodności z zasadą pomocniczości)

Podstawa prawna

Podstawą inicjatywy są art. 174–178 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Art. 174 stanowi, że w celu wspierania harmonijnego rozwoju całej Unii, ma ona rozwijać i prowadzić działania służące wzmocnieniu jej spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej. W szczególności Unia zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zacofania regionów najmniej uprzywilejowanych. Osiągnięciu celów określonych w art. 174 służą instrumenty określone w przepisach art. 175-178.

Praktyczna potrzeba działania na poziomie UE

Inicjatywa wchodzi w zakres kompetencji dzielonych i jest konieczna z kilku kluczowych powodów:

- opisane wyzwania wpływają na stabilność gospodarczą, bezpieczeństwo i spójność społeczną wschodnich regionów przygranicznych w wielu państwach członkowskich położonych przy zewnętrznej wschodniej granicy UE. Wyzwania te mają istotne skutki transgraniczne, ponieważ rozwój sytuacji w jednym regionie, w szczególności pod względem gospodarki, handlu i bezpieczeństwa, może mieć bezpośredni wpływ na sąsiednie kraje i regiony, potencjalnie destabilizując interesy UE w szerszym ujęciu.
- Wzmocnienie ogólnej spójności w dotkniętych państwach członkowskich oraz pomoc w zapobieganiu niekorzystnym zmianom, które mogą się pogłębiać, zwłaszcza w kontekście trwającej niestabilności geopolitycznej i dalekosiężnych konsekwencji rosyjskiej wojny napastniczej przeciwko Ukrainie dla wspomnianych regionów, przekłada się jednoznacznie na wartość dodaną dla UE.
- Przedmiotowa inicjatywa umożliwi regionom przygranicznym wniesienie skuteczniejszego wkładu w krajową i ogólnounijną konkurencyjność, przekształcając obecne słabości w długoterminowe możliwości zrównoważonego wzrostu sprzyjającego włączeniu społecznemu, a tym samym zwiększając odporność i integrację całego obszaru gospodarczego UE.
- Regiony te odgrywają kluczową rolę w strategicznej autonomii UE, zwłaszcza z punktu widzenia źródeł energii i bezpieczeństwa łańcucha dostaw. Dzięki udoskonaleniu zarządzania infrastrukturą i zasobami w regionach

przygranicznych działania UE mogą zwiększyć odporność na presję zewnętrzną, zapewniając stabilny i bezpieczny dostęp do kluczowych zasobów.

B. Co ma osiągnąć inicjatywa i w jaki sposób?

Inicjatywa ta ma następujące cele ostateczne:

- przekształcenie wschodnich regionów przygranicznych Europy z narażonej na zagrożenia linii frontu w odporne, konkurencyjne i bezpieczne terytoria, które odgrywają kluczową rolę w ochronie stabilności, bezpieczeństwa i podstawowych wartości UE;
- przedstawienie stanowiska i podejścia Komisji Parlamentowi Europejskiemu, Radzie, państwom członkowskim i opinii publicznej oraz wezwanie wszystkich podmiotów do podjęcia wspólnych wysiłków prowadzących do sprostania wyzwaniom, w obliczu których znalazły się wschodnie regiony przygraniczne – wyzwaniom, które stanowią wspólną europejską odpowiedzialność;
- objęcie swoim zasięgiem działań skoncentrowanych na polityce spójności, które mogą być jednak również powiązane z innymi instrumentami polityki dostępnymi w zestawie narzędzi UE, zgodnie z priorytetami politycznymi UE. Celem inicjatywy jest zapewnienie prostych i spójnych ram polityki, koncentrujących się na obszarach, w których UE może pozyskać jednoznaczną wartość dodaną, oraz opierających się na synergii z istniejącymi krajowymi i regionalnymi ramami polityki. Za jej pośrednictwem nakreślony zostanie szereg inicjatyw politycznych i innych, kamieni milowych oraz zaleceń. Mogą one mieć różne podstawy prawne;
- określenie, w jaki sposób można uruchomić zdolności inwestycyjne unijnych instrumentów finansowych w celu wsparcia wspomnianych regionów w perspektywie krótko-, średnio- i długoterminowej, w różnych obszarach priorytetowych, w tym w świetle [krajowych i regionalnych planów partnerstwa na lata 2028-2034](#), zaproponowanych przez Komisję w jej wniosku z 16 lipca w sprawie wieloletnich ram finansowych (WRF);
- podkreślenie wsparcia dla środków mających na celu pobudzenie inwestycji regionalnych, takich jak mechanizmy ograniczania ryzyka i poprawa dostępu do finansowania, przekształcenie regionów w celu zwiększenia ich atrakcyjności oraz tworzenie zdolności lokalnych przedsiębiorstw i społeczeństwa obywatelskiego.

Prawdopodobne skutki

Inicjatywa skierowana jest w szczególności do wschodnich regionów przygranicznych UE, aby pomóc im w pokonywaniu przeszkód w ich rozwoju społeczno-gospodarczym, przy jednoczesnym zwiększeniu gotowości i bezpieczeństwa ludności. Jak wyjaśniono powyżej, regiony te często znajdują się w obliczu wyjątkowych wyzwań ze względu na swoje położenie geograficzne. Podejmując powyższe wyzwania, przedmiotowa inicjatywa dąży do poprawy spójności regionalnej i sprawienia, aby wspomniane obszary mogły skutecznie przyczynić się do wzrostu gospodarczego na szczeblu krajowym i unijnym.

Prawdopodobne skutki tej inicjatywy obejmują stymulowanie lokalnych gospodarek poprzez poprawę infrastruktury i łączności, co ułatwi handel i przyciągnie inwestycje, a tym samym zachęci mieszkańców tych regionów do pozostania i przyciągnie nowych. Zwiększenie gotowości cywilnej zagwarantuje lepsze przygotowanie regionów do radzenia sobie z sytuacjami nadzwyczajnymi i zagrożeniami dla bezpieczeństwa, zwiększając poczucie bezpieczeństwa mieszkańców, a także podnosząc ogólną stabilność i odporność UE. Inwestycje w rozwiązania oparte na zasobach przyrody zapewnią odporność na różne zagrożenia. Poprawią one również jakość życia i będą stanowić zachętę turystyczną w tych regionach. Przekształcając obecną podatność na zagrożenia w konkretne możliwości, UE może zagwarantować zrównoważony rozwój, który przynosi korzyści społecznościom lokalnym i wzmacnia UE jako całość. Ogólny wpływ będzie zależał od ostatecznego zakresu paktu, zawartych w nim konkretnych inicjatyw oraz ich realizacji.

Monitorowanie w przyszłości

Komisja będzie nadal monitorować sytuację we wschodnich regionach przygranicznych za pomocą narzędzi, którymi dysponuje, w tym za pośrednictwem komitetów monitorujących fundusze polityki spójności oraz corocznych spotkań w sprawie przeglądu wyników z udziałem organów państw członkowskich.

C. Lepsze stanowienie prawa

Ocena skutków nie jest wymagana z następujących powodów:

- Inicjatywa nie wprowadza jako takich zmian w polityce, lecz raczej opiera się na istniejących celach i podejściach polityki spójności, a także na innych odpowiednich instrumentach i politykach finansowania UE, dostosowując jednocześnie ich zastosowanie do szczególnych uwarunkowań wschodnich regionów przygranicznych.

- Proponowany pakt zmierza do zweryfikowania środków prawnych niemających bezpośredniego wpływu na budżet, służąc przede wszystkim wytyczeniu kierunku strategicznego. W związku z tym ocena skutków nie jest wymagana, zgodnie z wytycznymi dotyczącymi lepszego stanowienia prawa. Wszelkie przyszłe inicjatywy wynikające z tego paktu, które mogą wymagać działań regulacyjnych lub budżetowych, zostaną poddane odrębnej ocenie i będą realizowane zgodnie z odpowiednimi procesami lepszego stanowienia prawa.

Strategia konsultacji

Konsultacje mają na celu zebranie informacji w celu poprawy wiedzy o wyzwaniach, w obliczu których znajdują się wschodnie regiony przygraniczne. Czekamy na przykłady problemów, z jakimi zmagają się wschodnie regiony przygraniczne, a także na sugestie ich skutecznego rozwiązania (w tym ukierunkowane sugestie dotyczące usprawnień i działań sektorowych). Nadesłane informacje pomogą stworzyć inicjatywę opartą na faktach i przyczyniającą się do rozwoju i zapewnienia odporności tych regionów, co pozwoli UE podjąć bardziej dostosowane i skuteczniejsze działania.

Powody prowadzenia konsultacji

Celem konsultacji jest zebranie opinii odpowiednich zainteresowanych stron w całej UE i uzyskanie pogłębionej wiedzy na temat wyzwań, przed którymi znalazły się wschodnie regiony przygraniczne, co pozwoli opracować i zapewnić ukierunkowane środki służące sprostaniu tym wyzwaniom.

Grupa docelowa

Władze lokalne, regionalne i krajowe, partnerzy społeczni, przedsiębiorstwa, w tym MŚP oraz reprezentujące je organizacje, organizacje społeczeństwa obywatelskiego, środowiska akademickie i ogół społeczeństwa – do udziału zachęcamy wszystkie osoby posiadające odpowiednie doświadczenie i wiedzę, a w szczególności osoby i zainteresowane strony, które są bezpośrednio dotknięte wyzwaniami, ponieważ mieszkają we wschodnich regionach przygranicznych.