

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

EUROPEJSKI KOMITET EKONOMICZNO-SPOŁECZNY

505. SESJA PLENARNA EKES-U W DNIACH 18 I 19 LUTEGO 2015 R.

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie propozycji dotyczącej mapowania strategii makroregionalnych w Europie

(opinia z inicjatywy własnej)

(2015/C 251/01)

Sprawozdawca: Etele BARÁTH

Dnia 27 lutego 2014 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

propozycji dotyczącej mapowania strategii makroregionalnych w Europie.

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 3 lutego 2015 r.

Na 505. sesji plenarnej w dniach 18–19 lutego 2015 r. (posiedzenie z dnia 18 lutego 2015 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 166 do 1 (6 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

Wprowadzenie

Dotychczasowa odpowiedź Europy na powszechny kryzys wynikający z kryzysu finansowego okazała się niewystarczająca. W licznych analizach podkreślono nadmierną koncentrację na decyzjach dotyczących sektora finansowego oraz ściśle hierarchiczny mechanizm podejmowania decyzji przez Unię, co uniemożliwia wszczęcie niezbędnych działań mających na celu rozwiązanie napięć społecznych. Można również zaobserwować istotne rozbieżności między – z jednej strony – celami i planami działania określonymi w strategii „Europa 2020”, które służą wspieraniu długoterminowego rozwoju UE, a dostępnymi zasobami. Obecnie sprawą najwyższej wagi jest zwiększenie spójności między różnymi środkami polityki gospodarczej.

Choć niektóre kraje Europy Środkowej i Wschodniej dobrze poradziły sobie z nadrabianiem zaległości, to przepaść między niektórymi innymi państwami członkowskimi powiększyła się, zarówno pod względem globalnej produkcji gospodarczej, jak i dochodów i poziomu życia. Pewne uwarunkowania regionalne tylko pogłębiły to zjawisko, a w niektórych regionach już pojawiły się trudne do zniesienia napięcia.

Zarówno zmiany w polityce społecznej, które są niezbędnym warunkiem wyjścia z kryzysu, jak i odnowione cele i programy polityki spójności, wymagają położenia nacisku na terytorialny wymiar polityki UE.

Potrzeba ta została uznana przez Komisję Europejską nowej kadencji, która ogłosiła program pt. „Nowy początek”. Ma on wspierać wzrost gospodarczy, tworzenie nowych miejsc pracy i poprawę warunków życia. Program otwiera nowe możliwości, ale oznacza także nowe zobowiązania, przy czym nie chodzi tu tylko o istotne zwiększenie funduszy na inwestycje i rozwój na lata 2015–2017 i zniesienie przeszkód prawnych i organizacyjnych. Chodzi także o strategię makroregionalną. Dziesięć priorytetów określonych w programie pracy pośrednio lub bezpośrednio zacieśnia związki między makroregionami Europy i ich wspólnym rozwojem. Służy to również ponownemu zdefiniowaniu roli polityki makroregionalnej, strategii makroregionalnych i określeniu ich wykonalności.

Nowa praktyka zarządzania – oparta na rozwoju, silnie zdecentralizowana, bardziej systematycznie angażująca partnerów gospodarczych i społecznych oraz uwzględniająca także strategie makroregionalne – mogłaby znacząco przyczynić się do przywrócenia wzrostu gospodarczego oraz poprawy skuteczności i wydajności inwestycji ⁽¹⁾.

Dzięki nowemu sposobowi zarządzania strategie makroregionalne mogą być doskonałym narzędziem przyspieszenia procesu rozwoju, wzmocnienia spójności terytorialnej i sprzyjania realizacji strategii „Europa 2020”, przy jednoczesnej ochronie środowiska naturalnego, co jest równie ważne. Zasada „3 x nie” nie jest już przeszkodą, gdyż pojawiły się możliwości finansowe dzięki wieloletnim ramom finansowym na lata 2014–2020, ustalono także zasady w oparciu o wspólne ramy strategiczne, a praktyka wykształciła pewien mechanizm wykonawczy.

Poprzez sporządzenie niniejszej opinii z inicjatywy własnej EKES pragnie wdrożyć ustalenia sesji plenarnej z jesieni 2013 r. i przeanalizować skutki strategii makroregionalnych w Europie, zwłaszcza z punktu widzenia społeczeństwa obywatelskiego. Chodzi także o zaproponowanie sposobu włączenia tych strategii do europejskiej polityki rozwoju.

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Po przeanalizowaniu sytuacji dotyczącej strategii makroregionalnych, jak również stosownych opinii i wniosków ⁽²⁾, Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stwierdził na podstawie uzyskanych wyników, że najwyraźniej istnieje konieczność rozwoju strategii makroregionalnych na szczeblu europejskim. Makroregiony nie mają na celu dzielić, lecz jednoczyć.

1.2. EKES zaleca Radzie Europejskiej, by opowiedziała się za włączeniem polityki makroregionalnej do struktur zarządzania Unii i wystąpiła o opracowanie wytycznych dotyczących całego obszaru UE w celu przygotowania makroregionalnej strategii rozwoju ukierunkowanej na rozwój gospodarczo-społeczny.

1.3. EKES uważa, że strategie makroregionalne odgrywają coraz większą rolę w przyszłości Unii. Istniejące strategie makroregionalne:

- przyczyniły się w – wymiarze politycznym – do wykształcenia się nieistniejącego obecnie pośredniego szczebla europejskiego, mogącego zbliżyć do siebie diametralnie różne poglądy federalistyczne i narodowe,
- przyniosły – jako narzędzia zarządzania oparte na współpracy horyzontalnej – rozwiązanie problemu nadmiernej koncentracji hierarchicznej i biurokratycznej,
- przyczyniły się do systematycznego angażowania społeczeństwa obywatelskiego, w szczególności partnerów gospodarczych i społecznych, w cały proces opracowywania i realizacji strategii.

1.4. Strategie makroregionalne mogą przyczynić się do poprawy konkurencyjności gospodarki, do tak pożądanego wzrostu PKB, a także do zwiększenia europejskiej wartości dodanej. Dalsze działania w oparciu o odpowiednie bazy danych, skuteczne stosowanie zasady partnerstwa i analiza porównawcza przeprowadzona na podstawie zdobytego doświadczenia doprowadziły do upowszechnienia tych strategii, postrzeganych jako skuteczne. A zatem:

1.4.1. można by zapewnić – w ramach europejskiego semestru – lepsze nagłośnienie realizacji celów strategii „Europa 2020” na szczeblu terytorialnym;

1.4.2. w trosce o skuteczność można by włączyć do śródkresowego przeglądu ogólnych i szczegółowych celów i wyników strategii „Europa 2020” elementy dotyczące środowiska naturalnego, urbanistyki oraz rozwoju współpracy makroregionalnej, uwzględnione w różnych „umowach o partnerstwie”;

1.4.3. wzmocnienie makroregionalnego wymiaru planowanych działań określonych w programach operacyjnych – na podstawie 11 strategicznych celów polityki spójności na lata 2014–2020 – mogłoby zapewnić ich wartość dodaną, skuteczność i efektywność na poziomie europejskim;

⁽¹⁾ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych (COM(2014) 284 final).

⁽²⁾ Niedawno opublikowane i jeszcze opracowywane opinie EKES-u w sprawie makroregionów i strategii makroregionalnych oraz powiązanych kwestii horyzontalnych – najważniejsze punkty.

1.4.4. makroregionalny kontekst programów współpracy regionalnej, ustalonych w ramach programu rozwoju miast i odnoszących się do sieci aglomeracji UE, mógłby sprzyjać integracji społeczno-kulturowej i tworzeniu warunków niezbędnych do zaspokojenia potrzeb społecznych;

1.4.5. powstałby nowy makroregionalny instrument służący ochronie środowiska i zrównoważonemu wykorzystywaniu zasobów.

1.5. EKES zaleca wzmocnienie struktury zarządzania na szczeblu europejskim poprzez włączenie społeczeństwa obywatelskiego oraz władz miejskich i regionalnych w każdy etap procesu decyzyjnego, obok grupy koordynacyjnej wysokiego szczebla złożonej z przedstawicieli 28 państw i odpowiedzialnej za zarządzanie makroregionalne.

2. Dyskusja

2.1. Doświadczenie pokazuje, co potwierdzają analizy Komisji, że strategie makroregionalne wnoszą europejską wartość dodaną w następujących kwestiach:

- wzmocnianie tożsamości lokalnej i regionalnej,
- planowanie i wdrażanie strategii europejskich,
- skoordynowane gospodarowanie zasobami.

2.2. Strategie makroregionalne to nowe narzędzia służące zaspokajaniu naglącej potrzeby, zważywszy że:

- nie wypracowano jeszcze kompleksowej odpowiedzi na kryzys, w związku z czym konieczne jest osiągnięcie równowagi pomiędzy poszczególnymi aspektami społecznymi i terytorialnymi,
- wybory do Parlamentu Europejskiego wykazały, że Unia Europejska nie zawsze utrzymuje odpowiednie relacje ze społeczeństwem obywatelskim,
- konieczna jest reforma systemu instytucjonalnego UE (na przykład jej demokratyzacja i decentralizacja, wzmocnienie struktur horyzontalnych, skuteczne i sprawne wdrażanie polityk oraz partnerstwo społeczno-gospodarcze).

2.3. Strategie makroregionalne są aktualne, ponieważ:

- wybory doprowadziły do utworzenia nowej Komisji, która określiła nowe priorytety, których główne cele, zwłaszcza dotyczące tworzenia miejsc pracy, wzmocnienia wzrostu i zwiększenia skuteczności inwestycji planowanych przez przedsiębiorstwa, zależą w dużej mierze od regionalnych zdolności dostosowawczych,
- trwają przygotowania do śródkresowego przeglądu strategii „Europa 2020”; zmienione wytyczne powinny zostać przyjęte w 2015 r.; chodzi tu między innymi o wzmocnienie podejścia makroregionalnego,
- ustalono, że zarówno już przyjęte strategie makroregionalne, jak i te będące w trakcie wdrażania (strategie na rzecz regionu Dunaju i Morza Bałtyckiego) ujawniły nowe zasoby, tak z punktu widzenia zarządzania, jak i europejskiej wartości dodanej, zwłaszcza w dziedzinie ochrony środowiska (morza) i zapobiegania klęskom żywiołowym (ochrona przeciwpowodziowa), bądź w ramach współpracy gospodarczej w dziedzinie turystyki i w sektorach podatnych na innowacje,
- rośnie przestrzenny zasięg inicjatyw Komisji (Adriatyk, Alpy), co uwypukla konieczność planowania połączeń makroregionalnych przez państwa członkowskie i regiony (ze szczególnym uwzględnieniem udziału państw trzecich w tej współpracy),
- możliwości współpracy makroregionalnej (region Morza Śródziemnego, wybrzeże Atlantyku), które ujawniły się w sferze społeczno-gospodarczej, wskazują na dokonanie się znaczących zmian również w sferze politycznej, co pozwoliło także wnieść istotny wkład w koordynację strategii morskich i polityk „łądowych”,
- umacnia się zapoczątkowana w odległej przeszłości współpraca makroregionalna wzdłuż głównej infrastruktury transgranicznej i liniowej, w szczególności poprzez rozwój osi makroregionalnych instrumentu „Łącząc Europę”,

— prezentacja współpracy makroregionalnej stała się obowiązkowym elementem umów o partnerstwie na okres programowania 2014–2020.

2.4. Strategie makroregionalne, ze swej natury ukierunkowane na rozwój, mogą znacząco przyczynić się do wzmocnienia i wdrożenia polityki rozwojowej UE, zwłaszcza w przypadku inicjatyw oddolnych. Odnosi się to w szczególności do następujących dziedzin (funkcji):

- działalność gospodarcza MŚP,
- badania, edukacja, nauka języków, współpraca w zakresie kultury i opieki zdrowotnej,
- współpraca w dziedzinie energetyki, ochrony środowiska, logistyki i usług komunalnych (woda, ścieki, odpady),
- wspólne planowanie przez władze publiczne, instytucje regionalne i jednostki samorządu terytorialnego,
- współpraca w dziedzinie bezpieczeństwa i migracji,
- praktyczne środki na rzecz wzmocnienia konkurencji rynkowej (konkretna współpraca dotycząca rynku pracy, wspieranie MŚP, tworzenie funduszy rozwoju),
- współpraca w dziedzinie statystyki.

W większości są to dziedziny, w których uzasadnione jest przyjęcie zasadniczo oddolnego podejścia do inicjatyw na rzecz integracji, ponieważ bezpośrednia rola regulacyjna instytucji europejskich jest tu marginalna.

2.5. Strony zaangażowane w strategię makroregionalną powinny współpracować jako podmioty, którym rządy powierzyły realizację zadań horyzontalnych.

2.6. Podejście makroregionalne, zarówno pod względem wizji, jak i narzędzi zarządzania, zawiera elementy odnowienia Unii:

- zakładane zarządzanie polityczne i strategiczne umożliwia koordynację uczestniczących podmiotów na wszystkich szczeblach, bez potrzeby tworzenia nowych instytucji na dużą skalę,
- umożliwia integrację polityk i programów na różnych poziomach (europejskim, krajowym, odnoszącym się do współpracy terytorialnej, a także integrację polityk i programów opracowanych przez kraje stowarzyszone lub kandydujące do UE, narzędzi sektorowych, finansowych itp.),
- koordynuje instrumenty polityczne, strategiczne i finansowe w celu zapewnienia efektywnego i skutecznego wdrożenia,
- sprzyja zniesieniu granic regionalnych między organizacjami zajmującymi się zarządzaniem terytorialnym i poszczególnymi sektorami, oraz
- zapewnia jasne zrozumienie koncepcji odpowiedzialności za cały proces kształtowania i realizacji strategii.

2.7. Elementy wyróżniające „dobrą” strategię makroregionalną to:

- zdolność planowania strategicznego,
- baza wiarygodnych danych regionalnych i możliwości analityczne,
- odpowiedni organ wykonawczy,

- system kontroli obejmujący zarówno planowanie, jak i wdrażanie,
- odpowiednie środki komunikacji,
- odpowiednie zdolności dostosowawcze oraz
- przejrzystość działań zapewniająca kontrolę.

2.8. Zgodnie z definicją strategii makroregionalnych, makroregion:

- obejmuje obszar o wspólnych cechach geograficznych, ekonomicznych i kulturowych,
- który stoi w obliczu tych samych wyzwań i możliwości, oraz
- w którym różne podmioty nawiązują ściślejszą współpracę i koordynują swoje zasoby w celu promowania spójności terytorialnej.

2.9. W obecnej praktyce europejskiej definicji tej odpowiadają dwa rodzaje makroregionów. Oba charakteryzują się możliwością przyjęcia uczestników z krajów trzecich:

- makroregiony typu liniowego, zasadniczo związane z infrastrukturą o dużej skali, mowa tu na przykład o regionie Dunaju lub regionach położonych wzdłuż korytarzy, oraz
- makroregiony obejmujące dużą powierzchnię, jak Morze Bałtyckie, Morze Adriatyckie i Alpy, bądź region śródziemnomorski i wybrzeże atlantyckie.

2.10. Wraz z powstaniem Unii Europejskiej historyczne granice Europy nabrały – z funkcjonalnego punktu widzenia – wirtualnego charakteru. Przyjęcie perspektywy makroregionalnej umożliwia wytyczanie nowych funkcjonalnych granic na mapie Europy. Wzmocnione (lub umacniane) mechanizmy otwartej współpracy, oparte na koncepcji makroregionów, już teraz odzwierciedlają polityczne podejście na miarę XXI w. W demokratycznej Europie podejście to będzie wspierać stale rozwijającą się współpracę na rzecz gospodarki i społeczeństwa sprzyjającego włączeniu społecznemu, zapewniając jednocześnie trwałą ochronę środowiska.

3. Uwagi ogólne, propozycje dotyczące zwiększenia roli strategii makroregionalnych

3.1. Znaleźnię równowagi między nowymi priorytetami strategii „Europa 2020” oraz zarządzania gospodarczego i finansowego a koncepcją „wyjścia poza PKB” jest możliwe pod warunkiem zmniejszenia rozbieżności regionalnych i zapewnienia harmonijnego rozwoju uwzględniającego zarówno potrzeby społeczne, jak i warunki środowiskowe.

3.2. Strategie makroregionalne przyczyniają się do poprawy spójności terytorialnej poprzez wzmocnienie mechanizmów solidarności. Możliwa jest również lepsza koordynacja instrumentów na rzecz rozwoju przy uwzględnieniu specyfiki terytorialnej.

3.3. Propozycje dotyczące skoordynowanego rozwoju makroregionalnego oraz korzyści gospodarcze płynące ze wzmocnionej współpracy makroregionalnej przyczynią się do przyciągnięcia większej liczby inwestycji, zarówno w obszarze innowacji, jak i w dziedzinach posiadających istotne możliwości produkcyjne, a także w zakresie dostaw.

3.4. Sieci i powiązania instytucjonalne i gospodarcze w obrębie makroregionów mogą w dużej mierze złagodzić skutki kryzysu wynikającego z globalizacji dzięki waloryzacji zasobów i poprzez przyczynianie się do zmniejszania dystansu między regionami o różnych poziomach rozwoju. Zgodnie z tym podejściem pierwszoplanową rolę mogą tu odgrywać regiony metropolitalne i inne rozwinięte obszary miejskie będące źródłem dynamicznego rozwoju.

3.5. Choć obszary metropolitalne złożone z policentrycznych sieci mają duży potencjał gospodarczy i innowacyjny oraz są siłą napędową zatrudnienia, to niosą również znaczne zagrożenia dla środowiska naturalnego. Strategie makroregionalne mogą pomóc łagodzić zagrożenia związane ze zmianą klimatu, które wynikają z coraz większej skali urbanizacji. Mogą także ułatwiać planowane usuwanie tych zagrożeń.

3.6. Mogą także wspierać proporcjonalny rozwój małych i średnich aglomeracji i przyczyniać się do konsolidacji powiązań między nimi, a tym samym do wzmocnienia walorów lokalnych i regionalnych.

3.7. Polityka makroregionalna może wnieść wkład w zmniejszenie dysproporcji gospodarczych i terytorialnych poprzez dostosowanie programów priorytetowych strategii „Europa 2020” do różnych uwarunkowań regionalnych.

3.8. Strategia makroregionalna może być odpowiednim instrumentem do stworzenia masy krytycznej niezbędnej do połączenia atutów gospodarczych, społecznych i środowiskowych na rzecz rozwoju, co może być szczególnie ważne w transgranicznych programach transnarodowych.

3.9. Ze względu na swój zasięg, strategie makroregionalne mogą przyczynić się do rozwoju bardziej sprawiedliwych i przystępnych cenowo usług świadczonych w interesie ogólnym, oraz do promowania dostępu do informacji, wiedzy i warunków dla mobilności.

Bruksela, 18 lutego 2015 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Henri MALOSSE
