

OPINIE  
**KOMITET REGIONÓW**

**136. SESJA PLENARNA KR-U, 7.10.2019–9.10.2019**

**Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zalecenia dotyczące skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po 2020 r.**

(2020/C 39/03)

**Sprawozdawca:** Adam STRUZIŁ (PL/EPL), marszałek województwa mazowieckiego

**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

**Uwagi ogólne**

1. Przedstawia zalecenia dotyczące skutecznego projektowania strategii rozwoju regionalnego po roku 2020, opierając się przy tym na analizach uwarunkowań sytuacji strategicznej regionów, uwzględniając wyzwania w obliczu których stoją regiony, a także korzystając z dotychczasowych doświadczeń polityki spójności.
2. Podkreśla, że przedstawione zalecenia zawierają tylko priorytetowe obszary inwestycji oraz warunki ramowe dla skutecznych strategii rozwoju regionalnego.
3. Wskazuje, że w świetle rzeczywistych potrzeb władze lokalne i regionalne muszą mieć jasno określone średnio- i długoterminowe strategie rozwoju opierające się zarówno na przewidywanych trendach i wyzwaniach, jak i na specyficznych cechach swoich terytoriów.
4. Przypomina, że istotą planowania strategicznego obszaru (regionu, województwa, powiatu i gminy) jest optymalizacja procesów jego funkcjonowania i rozwoju polegająca na zrównoważonej transformacji czynników i zasobów regionalnych w dobra i usługi.
5. Zwraca uwagę, że strategie rozwoju są jednym z podstawowych instrumentów zarządzania regionalnego i lokalnego. Są one dokumentami określającymi kierunek decyzji i działań zmierzających do określenia celów i priorytetów w silnym powiązaniu z wizją rozwoju Europy.
6. Zauważa, że strategie rozwoju regionalnego i strategie inteligentnej specjalizacji stanowią w tym względzie ważne narzędzie zapewniające efekt synergii i wzajemne uzupełnianie się poszczególnych instrumentów sektorowych oraz odpowiednio angażujące zainteresowane strony, zgodnie ze specyficznym dla danego obszaru podejściem do rozwoju gospodarczego, społecznego i terytorialnego.
7. Zwraca uwagę na niedopasowanie europejskiego semestru do celów polityki spójności. Polityka spójności jest samodzielną polityką i należy stale mieć na uwadze cel traktatowy (dotyczący spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej). Oznacza to konieczność zwracania uwagi na stopień powiązania zaleceń dla poszczególnych krajów z programami spójności i na znaczenie współpracy między władzami krajowymi, regionalnymi i lokalnymi zarówno w zakresie krajowych programów reform (KPR), jak i programów spójności.

**Zalecenie 1: Strategiczne planowanie regionalne jako punkt wyjścia dla pomyślnego rozwoju**

8. Przypomina, że wzmocnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej Unii Europejskiej jest jednym z głównych celów UE, opartym na Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).
9. Podkreśla, że polityka spójności powinna łączyć cele strategiczne w zakresie sprostania wyzwaniom na poziomie europejskim i globalnym z długoterminowymi strategiami rozwoju na poziomie regionalnym i lokalnym w państwach członkowskich i ich realizacją w terenie.

10. Podkreśla, że liczne wyzwania stojące przed miastami i regionami mają silny wymiar terytorialny, ponieważ ich oddziaływanie wykracza poza obszary i granice administracyjne. Zaznacza więc, że wyzwaniom rozwojowym nie może sprostać jednostka administracyjna odpowiedzialna tylko za poszczególne obszary, lecz że w kompetencji każdej z nich leży w pełni autonomiczne określanie wytycznych politycznych dotyczących rozwoju oraz wizji ich własnych społeczności, zgodnie z zasadą pomocniczości zapisaną w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).
11. Podkreśla znaczenie strategii terytorialnych w ukierunkowaniu inwestycji w sposób zintegrowany i skoordynowany. „Zintegrowany” oznacza, że wszystkie poziomy zarządzania – od lokalnego do europejskiego – współdziałają w osiągnięciu celów danego terytorium. „Skoordynowane” oznacza, że różne źródła finansowania przyczyniają się do osiągnięcia tych samych uzgodnionych celów terytorialnych w sposób wzajemnie uzupełniający się.
12. Podkreśla, że bardzo ważne jest opieranie decyzji finansowych i strategicznych na bieżących wskaźnikach rozwoju społeczno-gospodarczego. Propozycje dotyczące perspektywy finansowej na lata 2021–2027 oparte są na danych za okres 2014–2016, co znacznie zniekształca obraz obecnej sytuacji społeczno-gospodarczej w regionach. Wskaźniki do analiz powinny być brane pod uwagę z okresu nie wcześniejszego niż z trzech ostatnich lat poprzedzających okres finansowania, to jest z lat 2017–2019.
13. Podkreśla potrzebę uwzględnienia aktualnych podziałów statystycznych w kształtowaniu przyszłej polityki rozwoju, w tym szczególnie w odniesieniu do wieloletnich ram finansowych Unii Europejskiej (WRF) dotyczących perspektywy finansowej na lata 2021–2027 i kolejne. Dlatego wzywa Komisję Europejską, aby podczas tworzenia WRF gruntownie przemyślała swoje podejście w wyżej wymienionym zakresie.
14. Zwraca uwagę, że w pracy nad zmianą podejścia i realizacją zaleceń należy zaangażować Eurostat, który powinien zintensyfikować prace usprawniające system gromadzenia i przetwarzania danych pomagających w dostosowaniu się do nowych potrzeb oraz ulepszających współpracę, a także pozwalających efektywniej pozyskiwać dane.
15. Przypomina, że PKB służy do pomiaru produkcji, a nie stopnia równowagi środowiskowej, efektywności gospodarowania zasobami, włączenia społecznego czy ogólnie postępu społecznego. W tym kontekście wskazuje na konieczność uwzględnienia dodatkowych wskaźników uzupełniających PKB i określających jakość życia w sposób sprawiedliwszy i jaśniejszy.
16. Apeluje o opracowanie klarownych i wymiernych wskaźników, które uwzględniałyby zmiany klimatu, różnorodność biologiczną, efektywność gospodarowania zasobami i włączenie społeczne. Apeluje ponadto o opracowanie wskaźników, które w większym stopniu skupiałyby się na sytuacji gospodarstw domowych i odzwierciedlały ich dochód, poziom konsumpcji oraz zasobność.

## **Zalecenie 2: Cele zrównoważonego rozwoju jako podstawa długoterminowych strategii miast i regionów**

17. Przypomina, że zarówno strategia „Europa 2020”, jak i wspólne ramy strategiczne zapewniły ramy i zasady przewodnie dla przygotowania umów partnerstwa i programów w okresie polityki spójności na lata 2014–2020, w szczególności koordynację między europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi (EFSD) oraz innymi instrumentami.
18. Wskazuje potrzebę opracowania ram długofalowej polityki na poziomie Unii Europejskiej, która zastąpi strategię „Europa 2020” oraz pozwoli na opracowanie strategii krajowych i regionalnych bądź lokalnych przyczyniających się do osiągnięcia celów zrównoważonego rozwoju, z uwzględnieniem korzyści, jakie przyniesie równoczesne utworzenie transgranicznego partnerstwa, by stawić czoła wspólnym wyzwaniom.
19. Z zadowoleniem przyjmuje unijny dokument otwierający debatę pt. „W kierunku zrównoważonej Europy do 2030 r.” i wzywa Komisję i Radę Europejską do uznania realizacji programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030 i jego 17 celów zrównoważonego rozwoju za priorytet agendy politycznej oraz nadrzędny cel następnego planu strategicznego Unii Europejskiej na lata 2019–2024 i później.
20. Przypomina, że realizacja celów zrównoważonego rozwoju i powiązane strategie polityczne powinny być ustalane zgodnie z zasadą wielopoziomowego sprawowania rządów, przy zaangażowaniu wszystkich poziomów administracji i odpowiednio zainteresowanych stron oraz określeniu zestawu celów zróżnicowanych na poziomie krajowym, regionalnym i lokalnym.
21. Zwraca uwagę, że 17 celów zrównoważonego rozwoju nie obejmuje specjalnego celu regionalnego, który byłby związany z celami TFUE dotyczącymi zapewnienia zrównoważonego rozwoju regionalnego w Unii Europejskiej i zmniejszenia różnic między poziomami rozwoju różnych regionów, tak aby żadne terytorium nie pozostawało w tyle.
22. Zaleca miastom i regionom uwzględnienie celów zrównoważonego rozwoju jako zasady przewodniej przy opracowywaniu strategii rozwoju regionalnego lub lokalnego, w szczególności w związku z tym, że strategia na rzecz zrównoważonej Europy 2030 nadal musi być rozwijana. Wymaga to również, aby miasta i regiony, jako decydenci najbliżsi swoim obywatelom, przedsięwzięciom i społecznościom lokalnym, dopasowały cele zrównoważonego rozwoju do specyfiki terenu.

**Zalecenie 3: Miasta i regiony powinny oprzeć swoje strategie rozwoju regionalnego na dokładnej ocenie perspektywicznej**

23. Podkreśla, że w celu opracowania skutecznych strategii rozwoju regionalnego należy uwzględnić przyszłe trendy. Planowanie długoterminowe, prognozy i inne strategiczne metody prognozowania są zatem ważnymi narzędziami kształtowania polityki regionalnej w przyszłości.
24. Podkreśla, że w celu zapewnienia sukcesu na poziomie całej UE konieczne jest powiązanie regionalnych strategii rozwoju po 2020 r. z nową agendą terytorialną.
25. Zauważa, że kluczowe przyszłe wyzwania rozwojowe, którymi należy się zająć w ramach strategii regionalnych, związane są z megatrendami oraz zmianami środowiskowymi, co będzie miało istotne konsekwencje dla gospodarek i społeczeństw we wszystkich regionach Unii Europejskiej.
26. Podkreśla, że zmiany technologiczne będą miały znaczący wpływ na rozwój społeczno-gospodarczy, biorąc pod uwagę, że technologie obejmujące automatyzację i uczenie maszynowe mogą istotnie wpłynąć na rynki pracy. Ponadto wiele powstających technologii może przynieść korzyści obszarom wiejskim, zmniejszając ich problemy związane z niską gęstością zaludnienia i dużymi odległościami.
27. Wskazuje, że w celu wykorzystania nowych technologii niezbędne jest stworzenie podstawowej infrastruktury technicznej. Jednak wiele korzyści z powstających technologii nie pojawia się automatycznie, ale wymaga uzupełniających się polityk, aby na przykład zapewnić ludziom odpowiednie umiejętności korzystania z technologii.
28. Podkreśla konieczność pełnego wdrożenia Europejskiego filaru praw socjalnych. Podczas gdy postęp społeczny jest widoczny w Unii Europejskiej, zasady filaru społecznego muszą być lepiej wdrażane na wszystkich poziomach zarządzania. W tym względzie Fundusz Społeczny pełni istotną rolę łącznika między celami filaru społecznego a regionalnym zapotrzebowaniem na środki i inwestycje na rzecz rozwoju danego regionu, takie jak zapewnienie niezbędnych kwalifikacji.
29. Obserwuje nowe wydarzenia w dziedzinie rynku pracy związane z cyfryzacją. W związku z tym apeluje o zapewnienie nowych modeli biznesowych nienaruszających praw pracowniczych i nowych form zatrudnienia gwarantujących godziwe wynagrodzenie, zabezpieczenie społeczne i ochronę przed dyskryminacją.
30. Wskazuje na konieczność wzmocnienia spójności zagospodarowania przestrzennego z uwzględnieniem aspektów adaptacji do zmian klimatu. Przypomina również, że planowanie przestrzenne jest kluczem do ograniczenia zagrożeń wynikających ze wzrostu ekstremalnych zjawisk pogodowych i klęsk żywiołowych.
31. Podkreśla ważną rolę zielonej i niebieskiej infrastruktury w łagodzeniu zmian klimatu i przystosowaniu się do nich oraz w powstrzymaniu utraty różnorodności biologicznej. Dodatkowo wzywa państwa członkowskie oraz władze regionalne i lokalne do uwzględnienia różnorodności biologicznej w procesie decyzyjnym oraz dokumentach strategicznych.
32. Ubolewa, że Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) został usunięty z rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów. W połączeniu z rozbieżnymi postanowieniami przepisów sektorowych utrudni to koordynację środków związanych z adaptacją do zmian klimatu i różnorodnością biologiczną, a także ogólne strategie obejmujące wiele funduszy i struktury współpracy na szczeblu regionalnym.
33. Podkreśla potrzebę uwzględnienia wpływu na środowisko od początku strategicznego planowania infrastruktury, a także właściwego stosowania odpowiednich strategicznych ocen środowiskowych i ocen oddziaływania na środowisko, co również doprowadzi do mniejszych problemów w późniejszym okresie zatwierdzenia i wdrażania projektu.
34. Wskazuje, że w podejściu terytorialnym musi być uwzględniona tożsamość regionalna i lokalna, i przypomina, że poszczególne społeczności ponoszą bezpośrednią odpowiedzialność za kształtowanie polityki i mają one bezpośrednie uprawnienia w tym zakresie, zgodnie z ich własną specyfiką terytorialną, społeczną i kulturową. Warto podkreślić, że każdy region ma własne, unikalne cechy, które stanowią ważny czynnik rozwoju i radzenia sobie z kryzysami.
35. Krytykuje fakt, że strategia „Europa 2020” dotycząca dalszego rozwoju Unii Europejskiej nie uwzględniała kultury. W związku z tym apeluje, aby kulturę – wraz z jej instytucjami i miejscami – uznano za obszar strategiczny w następnej strategii i planowaniu polityki. W tym kontekście wzywa regiony, które postrzegają swoje dziedzictwo kulturowe jako szczególnie silny atut do uwzględnienia tego w strategii inteligentnych specjalizacji.

**Zalecenie 4: Inwestowanie w budowanie zdolności instytucjonalnej i administracyjnej jako warunek skutecznego wydatkowania środków publicznych**

36. Podkreśla, że udane zintegrowane kształtowanie polityki jest w decydującym stopniu uzależnione od jakości administracji krajowych i regionalnych, a zdolność instytucjonalna i administracyjna jest kluczowym czynnikiem prawidłowego zarządzania programami EFSI, ale także ważnym czynnikiem przyczyniającym się do dobrobytu gospodarczego jako całości.
37. Podkreśla, że według wielu badań skuteczność wydatków publicznych jest bardziej związana z dobrym zarządzaniem i wydajnością instytucji niż z czynnikami makroekonomicznymi. W związku z tym zwrot z inwestycji koreluje bezpośrednio z poziomem inwestycji, ale też z jakością zarządzania.
38. Uznaje przywództwo (i ogólnie zarządzanie) za kluczowy element skutecznego wdrażania strategii rozwoju regionalnego i lokalnego. Dlatego zauważa, że zarówno Unii Europejskiej, jak też miastom i regionom potrzebni są przywódcy, niebojący się określić wizji rozwoju swoich obszarów i przedstawić ją w strategiach rozwoju. Działalność władz regionalnych jest warunkiem sine qua non rozwoju regionu.
39. Apeluje o odpowiednie wsparcie rozwoju umiejętności i kompetencji cyfrowych obywateli na wszystkich poziomach edukacji. Uznaje, że rozwijanie umiejętności cyfrowych pracowników w Unii Europejskiej jest niezbędne, aby stawić czoła transformacji rynku pracy i uniknąć luk w umiejętnościach lub ich rozbieżności.

**Zalecenie 5: Promowanie synergii między funduszami i innymi podmiotami**

40. Przypomina, że polityka spójności, podobnie jak wszystkie polityki Unii Europejskiej, musi przyczyniać się do realizacji kluczowych celów określonych w Traktatach. I odwrotnie, inne polityki Unii Europejskiej muszą również przyczyniać się do osiągnięcia celów Traktatu dotyczących polityki spójności.
41. Zauważa, że pomimo konkretnych misji poszczególnych EFSI, które są zapisane w Traktacie i pozostają aktualne, mogą one wspólnie osiągnąć cele polityki spójności, a każdy z tych funduszy przyczynia się do realizacji misji innych funduszy.
42. Podkreśla, że aby zapewnić synergię i zwiększyć wpływ i skuteczność różnych instrumentów, kluczowe jest dostosowanie strategii i sposobów interwencji, a także współpracy między różnymi podmiotami od najwcześniejszych etapów procesu programowania.
43. Wskazuje na znaczenie przejrzystości i strategicznego wykorzystania zamówień publicznych na wszystkich poziomach administracji, w szczególności w odniesieniu do jasnych i jednoznacznych zasad. Należy przy tym unikać rozbieżności między państwami członkowskimi, różnymi poziomami władzy lub państwami członkowskimi a Komisją Europejską, a także minimalizować obciążenia administracyjne.
44. Uważa, że inicjatywy, strategie, plany działania i partnerstwa publiczno-prywatne wdrażane w ramach nauk przyrodniczych, technologii, inżynierii, sztuki i matematyki (STEAM) na poziomie lokalnym i regionalnym mogą odegrać ważną rolę w zmniejszaniu różnic w rozwoju w całej Europie. Traktowanie edukacji w zakresie przedmiotów STEAM jako lokalnego i regionalnego priorytetu, a także nadawanie priorytetu inicjatywom współpracy i inwestycjom w odniesieniu do ich rozwoju może znacznie przyczynić się do ograniczenia szkodliwych skutków drenażu mózgów.

**Zalecenie 6: Współpraca terytorialna w obszarach funkcjonalnych**

45. Zauważa, że granice administracyjne często nie odpowiadają powiązaniom gospodarczym na całym terytorium. Ważne połączenia mogą na przykład istnieć między miastami i otaczającymi je strefami dojazdów, między obszarami wiejskimi i miejskimi lub między sąsiadującymi regionami w różnych krajach.
46. Podkreśla, że w prawie każdej kwestii rozwojowej wpływ terytorialny wykracza poza lokalne obszary i granice administracyjne, a decyzje na różnych poziomach muszą być podejmowane wspólnie. Od samego początku decyzje te muszą być poprzedzone wspólnym dialogiem podczas poszukiwania odpowiedzi na te pytania.
47. Wskazuje, że należy zwrócić również szczególną uwagę – zwłaszcza w odniesieniu do poprawy łączności tych miejsc i rozwiązywania powiązań między nimi – na sytuację regionów odległych, peryferyjnych, odizolowanych, słabo zaludnionych, przygranicznych lub tych, których rozwój pod jakimkolwiek względem pozostaje w tyle i które borykają się ze szczególnymi trudnościami, zwłaszcza regionów górskich i wyspiarskich.
48. Zaleca opracowanie wspólnych strategii dla obszarów funkcjonalnych i w miarę możliwości dostosowanie odpowiednich strategii i programów.

**Zalecenie 7: Projekty współpracy z sąsiadującymi krajowymi lub regionalnymi programami EFSI**

49. Zaleca instytucjom zarządzającym pełne wykorzystanie możliwości, jakie stwarza rozporządzenie w sprawie wspólnych przepisów dotyczących funduszy polityki spójności (art. 57 ust. 4 wniosku Komisji Europejskiej), aby programować projekty współpracy międzyregionalnej lub transgranicznej z regionalnymi programami EFSI w celu zajęcia się obszarami funkcjonalnymi ponad granicami. Przy opracowywaniu takich projektów konieczna jest również ścisła koordynacja z odpowiednimi programami Interreg, aby zapewnić komplementarność i uniknąć powielania.
50. Podtrzymuje poparcie dla proponowanego europejskiego mechanizmu transgranicznego, który miałby ogromne znaczenie dla usuwania przeszkód i wąskich gardeł we współpracy transgranicznej.
51. Podkreśla, że ważne jest, aby Unia Europejska zainicjowała prawdziwą strategię na rzecz dyplomacji kulturalnej. W tym celu konieczne jest promowanie komunikacji i wymiany artystycznej i kulturalnej między regionami Unii Europejskiej – zwłaszcza tymi najbardziej oddalonymi – a krajami trzecimi, w tym poprzez środki ułatwiające artystom podróżowanie do krajów trzecich oraz prezentację ich twórczości w tych krajach i vice-versa.

**Zalecenie 8: Promowanie podejścia terytorialnego poprzez wykorzystanie pełnego potencjału narzędzi zintegrowanych, takich jak rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) i zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)**

52. Podkreśla, że wzmocnienie spójności na poziomie regionalnym i lokalnym – w tym transgranicznym – wymaga oddolnego, ukierunkowanego na konkretny obszar podejścia w celu opracowania odpowiednich rozwiązań w terenie.
53. Zaleca opracowanie strategii terytorialnych w ramach wszystkich programów. W tym kontekście podkreśla wartość dodaną programów wielofunduszowych i zachęca do szerszego wykorzystania instrumentów terytorialnych w obszarach funkcjonalnych.
54. Podkreśla rolę rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS) jako specjalnego narzędzia do wykorzystania na poziomie subregionalnym i uzupełniającego inne rodzaje wsparcia na poziomie lokalnym.
55. Wskazuje, że uczestnictwo, konsultacje i współpraca społeczności lokalnych i wszystkich lokalnych podmiotów publicznych i prywatnych stanowi szczególną wartość dodaną RLKS, co zapewnia wykorzystanie wiedzy lokalnej i specjalistycznej oraz uwzględnienie szczególnych potrzeb obszarów.
56. Zwraca uwagę na ważną rolę inteligentnych specjalizacji we wzmacnianiu regionalnych systemów innowacji, w wymianie wiedzy między regionami oraz w zwiększaniu synergii, w szczególności z europejskim finansowaniem badań.

Bruksela, dnia 8 października 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Regionów