

I

(Rezolucje, zalecenia i opinie)

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

135. SESJA PLENARNA KR-U, 26.6.2019–27.6.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Strategie makroregionalne, takie jak strategia na rzecz regionu Dunaju: ramy promowania klastrów transnarodowych

(2019/C 404/01)

Sprawozdawca:	Dainis TURLAIS (LV/ALDE), członek rady miasta Rygi
Dokument źródłowy:	Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z realizacji strategii makroregionalnych UE COM(2019) 21 final

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

1. Przyjmuje z zadowoleniem prośbę rumuńskiej prezydencji o wydanie przez Europejski Komitet Regionów opinii w sprawie konkurencyjności i polityki przemysłowej Unii Europejskiej. Cele tej polityki obejmują rozwój klastrów transnarodowych, którym ma poprawić konwergencję gospodarczą na poziomie makroregionalnym (np. w regionie Dunaju).
2. Przyjmuje z zadowoleniem drugie sprawozdanie Komisji Europejskiej z realizacji strategii makroregionalnych UE ⁽¹⁾, w którym ocenia się realizację czterech strategii makroregionalnych wspierających rozwój gospodarczy oraz analizuje ewentualne zmiany tych strategii w kontekście możliwych ram budżetowych UE po 2020 r. Towarzyszący sprawozdaniu dokument roboczy służb Komisji zawiera szczegółową ocenę poszczególnych strategii makroregionalnych ⁽²⁾.
3. Przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w sprawozdaniu Komisji przedstawiono konkretne osiągnięcia w dziedzinie środowiska i zmiany klimatu oraz badań, innowacji, rozwoju gospodarczego i łączności. Jednocześnie Komisja słusznie zwraca uwagę na problemy, z którymi borykają się podmioty odpowiedzialne za realizację strategii makroregionalnych: zróżnicowane zdolności administracyjne, różne poziomy rozwoju gospodarczego oraz problemy z wielopoziomym sprawowaniem rządów i z finansowaniem.
4. Przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie realizacji strategii makroregionalnych UE ⁽³⁾, w których wzywa się kraje uczestniczące do zwiększenia odpowiedzialności i wsparcia politycznego na szczeblu krajowym, przy jednoczesnym propagowaniu zaangażowania zainteresowanych podmiotów lokalnych i regionalnych. Podkreśla także znaczenie dalszego wykorzystywania strategii makroregionalnych jako ram strategicznych wspierających bardziej spójną i synergiczną realizację polityk, programów i funduszy UE.
5. Podkreśla, że w wielopoziomym sprawowaniu rządów istotna jest nie tylko koordynacja na poziomie makroregionalnym i krajowym. Jeszcze ważniejszy jest bezpośredni udział przedstawicieli miast i regionów.
6. Ponownie zwraca uwagę na to, że strategie makroregionalne mają swój początek w prawdziwie i do głębi europejskiej wizji ⁽⁴⁾, oraz pozytywnie odnosi się do zawartego w sprawozdaniu stwierdzenia Komisji, że strategie makroregionalne oferują duży potencjał i w jedynej w swoim rodzaju i innowacyjny sposób wspierają współpracę zarówno w ramach UE, jak i między UE a krajami z nią sąsiadującymi. Komitet ponownie zauważa, że UE potrzebuje wykraczającej ponad granice państw wizji rozwoju terytorialnego ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ COM(2019) 21 final.⁽²⁾ SWD(2019) 6 final.⁽³⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9895-2019-INIT/pl/pdf>⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Realizacja strategii makroregionalnych” (COR-2017-02554).⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Wizja terytorialna do 2050 r.: jaka będzie przyszłość?” (COR-2015-04285).

7. Zwraca uwagę na to, że zapisany w traktacie lizbońskim cel dotyczący spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej ciągle jeszcze nie został osiągnięty. Wzrost gospodarczy i możliwy dzięki niemu wzrost dobrobytu obywateli dają UE prawdziwą siłę. Dzięki wykorzystaniu zdolności wszystkich poziomów sprawowania rządów w UE do wspierania wzrostu gospodarczego strategie makroregionalne mogą znacząco przyczynić się do wyrównania w odpowiednim okresie poziomu życia mieszkańców sąsiadujących ze sobą obszarów, a tym samym skutecznie przyczynić się do osiągnięcia wytyczonego w traktacie UE celu dotyczącego spójności. Poprawa dobrobytu społecznego obywateli musi być centralnym elementem każdego dokumentu strategicznego.

8. Ponownie zwraca uwagę na to, że strategie makroregionalne stały się doskonałym, oddolnym instrumentem koordynacji terytorialnej, dzięki któremu można osiągnąć „efektywniejsze wykorzystanie wspólnego potencjału makroregionów”⁽⁶⁾. Strategie te umożliwiają prawdziwe wielopoziomowe sprawowanie rządów bez tworzenia nowej biurokracji i dzięki bezpośredniemu włączeniu przedstawicieli miast i regionów zmniejszają przy tym dystans między polityką europejską i lokalną.

9. Przyjmuje z zadowoleniem prace Komisji w zakresie polityki klastrowej i apeluje o znacznie ściślejsze powiązanie tej polityki ze strategiami makroregionalnymi. Przyczyniłoby to się do większego wzrostu gospodarczego i realizacji celów dotyczących spójności, jako że głównym motywem wspomnianej polityki jest wzmocnienie regionalnej przewagi konkurencyjnej. Klastry wnoszą już faktyczny i bardzo pozytywny wkład we wprowadzanie strategii makroregionalnych. Na przykład w ramach projektu DanuBioValNet⁽⁷⁾ w regionie Dunaju powstają nowe łańcuchy tworzenia wartości dla produktów ekologicznych. W ramach strategii makroregionalnych zachęca się do tworzenia klastrów, ale bynajmniej nie ogranicza się działalności tych ostatnich do obszarów geograficznych objętych tymi strategiami.

10. Przywołuje swą opinię „Realizacja strategii makroregionalnych”⁽⁸⁾, w której poparł zasadę „3 x tak” odnośnie do poprawy funkcjonowania strategii makroregionalnych: „KR mówi »tak« potrzebie lepszej synergii z instrumentami finansowania, »tak« potrzebie ściślejszego włączenia istniejących struktur w strategię makroregionalną i »tak« potrzebie skutecznego wdrożenia dotychczasowych zasad”. Komitet ubolewa nad tym, że Komisja Europejska nie uwzględniła tej propozycji.

11. W pełni podziela pogląd włoskiej prezydencji strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu alpejskiego, zgodnie z którym włączenie strategii makroregionalnych UE do ram prawnych polityki spójności w latach 2021–2027 byłoby posunięciem korzystnym dla wszystkich stron, gdyż wzmocniłoby te strategie i przyczyniłoby się do poprawy spójności terytorialnej Unii.

12. Jest otwarty na pomysł stworzenia nowej strategii makroregionalnej, która zostałaby wspólnie opracowana i poparta przez kilka państw członkowskich i regionów i miałyby na celu sprostanie wspólnym wyzwaniom pojawiającym się na określonym obszarze geograficznym. Przy ocenie kształtu nowej strategii makroregionalnej należy pamiętać, że nie należy utrudniać funkcjonowania istniejących strategii makroregionalnych.

13. Popiera inicjatywę utworzenia strategii UE na rzecz regionu Karpat, która stanowiłaby stałe ramy współpracy między krajami, regionami i społecznościami Karpat. Stworzenie dokumentu strategicznego dla regionu Karpat spowoduje z jednej strony skupienie na problemach tego makroregionu, a z drugiej strony stworzy możliwości dla szczególnego potencjału kulturalnego i środowiskowego państw karpaccyckich. W tym kontekście należy podkreślić zaangażowanie wielu podmiotów, zarówno na poziomie lokalnym, jak i regionalnym oraz krajowym i europejskim, w proces tworzenia tej strategii, co znalazło odzwierciedlenie m.in. w działaniach Międzyregionalnej Grupy Karpaccyckiej w Komitecie Regionów.

14. Wspiera rozważania przedstawicieli regionów i państw atlantyckich uczestniczących obecnie w strategii na rzecz basenu morskiego Atlantyku nad ustanowieniem strategii makroregionalnej opartej na trwającej od dziesięcioleci współpracy między partnerami atlantyckimi. Strategia makroregionalna dla obszaru Oceanu Atlantyckiego stanowiłaby uzupełnienie obecnej strategii morskiej poprzez zapewnienie jej wymiaru politycznego i wielopoziomowego sprawowania rządów, które mogłyby obejmować państwa trzecie oraz ich regiony, a także rozszerzyłaby jej zakres na kwestie terytorialne i promowałaby większą spójność między priorytetami tematycznymi i istniejącymi instrumentami finansowania. Strategia makroregionalna byłaby skoncentrowana wokół kwestii morskich, które zainteresowane strony z obszaru Oceanu Atlantyckiego uznały za priorytetowe, takich jak energia oceanów, a także wokół tak istotnych dziedzin jak zatrudnienie czy szkolenia.

⁽⁶⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Realizacja strategii makroregionalnych” (COR-2017-02554).

⁽⁷⁾ <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/danubiovalnet>

⁽⁸⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Regionów „Realizacja strategii makroregionalnych” (COR-2017-02554).

Finansowanie i zarządzanie

15. Podkreśla, że unijne strategie makroregionalne i unijne strategie sektorowe, takie jak „Horyzont 2020”, Erasmus+, „Kreatywna Europa”, Program na rzecz konkurencyjności przedsiębiorstw oraz małych i średnich przedsiębiorstw (COSME), LIFE, instrument „Łącząc Europę” i Europejski Fundusz na rzecz Inwestycji Strategicznych, muszą zostać bardziej zintegrowane, aby stworzyć synergię z myślą o wspólnym rozwiązywaniu najpilniejszych problemów.

16. Przyjmuje z zadowoleniem starania Komisji, by dzięki wnioskowi legislacyjnemu w sprawie europejskiej współpracy terytorialnej zadbać o lepszą synergię z Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego ⁽⁹⁾. Stwierdza jednak, że te dostosowania dotyczą jedynie bardzo małej części środków finansowych UE.

17. Popiera zalecenie Komisji, by przed zawarciem umowy partnerstwa – poprzez skoordynowanie działań organów odpowiedzialnych za programowanie i działań głównych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie strategii makroregionalnych – lepiej uzgodnić ze sobą wspomniane priorytety strategii makroregionalnych i unijnych funduszy. Państwa i regiony uczestniczące we wdrażaniu strategii makroregionalnych muszą wspólnie i w ramach podejścia oddolnego dojść do porozumienia co do priorytetów tych strategii.

18. Wzywa Komisję, by zapewniła koordynację nie tylko w obrębie państw członkowskich i między nimi, ale także na trzecim poziomie – europejskim. Strategie makroregionalne obejmują szeroki zakres obszarów polityki i są opracowywane w oderwaniu od polityki UE dotyczącej współpracy terytorialnej. W rezultacie strategie polityczne dotyczące finansowania na poziomie makroregionalnym nie są wzajemnie powiązane. Aby zapewnić prawdziwie wielopoziomowe podejście, strategie makroregionalne powinny ponadto być wdrażane w ramach bezpośredniego obszaru kompetencji Komisji, przy czym należy zadbać o to, by w poszczególnych strategiach makroregionalnych uwzględnione zostały prace poszczególnych dyrekcji generalnych.

19. Jest zdania, że sieć organów krajowych, która w regionie Morza Bałtyckiego od 2016 r. zarządza środkami z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, jest dobrym przykładem oddolnej koordynacji, którą można by promować w innych obszarach polityki sektorowej i w innych obszarach geograficznych.

20. Całkowicie zgadza się z Komisją, że o udanym wdrożeniu strategii makroregionalnych decyduje to, na ile mocno angażują się w nie państwa członkowskie i regiony. Strategie te nie zrealizują swego potencjału i nie będą mogły zostać skutecznie wdrożone, jeżeli państwa członkowskie i regiony nie otrzymają niezbędnych zasobów finansowych i ludzkich.

21. Podkreśla, że strategie makroregionalne przyczyniają się do koordynacji działań i fachowej wiedzy istniejących struktur oraz do zwiększenia skuteczności wykorzystania dostępnych środków finansowych. W ten sposób dowiodły one swego znaczenia dla promowania i dalszego rozwijania zasady wielopoziomowego sprawowania rządów w realizacji unijnych projektów.

Wystąpienie Zjednoczonego Królestwa z UE

22. Ponownie – w szczególności w kontekście wystąpienia Zjednoczonego Królestwa z UE – stwierdza, że strategie makroregionalne mogą wspierać zintegrowany rozwój także ponad granicami UE. Proponuje zatem, by przeanalizować, w jaki sposób strategie makroregionalne mogą pomóc kształtować przyszłe stosunki między Zjednoczonym Królestwem a UE, i wzywa obie strony do ścisłego włączenia władz lokalnych i regionalnych w dalszą dyskusję na ten temat.

23. Zwraca uwagę na to, że KR uznaje strategie makroregionalne, które mogłyby obejmować regiony Zjednoczonego Królestwa i UE, za ważne narzędzie, które w przyszłości zapewniłoby stabilne wspólne programowanie, koordynację i współpracę między miastami i regionami Zjednoczonego Królestwa i UE. KR apeluje, by aktywnie włączyć miasta i regiony w kształtowanie tej współpracy.

Klasy

24. Zwraca uwagę, że w świecie, w którym globalna konkurencja nie jest już jedynie konkurencją między przedsiębiorstwami, ale również między regionami, klasy jako centra doskonałości mają duże znaczenie dla dobrobytu regionów, konkurencyjności i rozwoju gospodarczego i przyczyniają się do osiągnięcia spójności terytorialnej.

⁽⁹⁾ Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących celu „Europejska współpraca terytorialna” (Interreg) wspieranego w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego oraz instrumentów finansowania zewnętrznego, COM(2018) 374 final, art. 15 ust. 3.

25. Zauważa, że klastry są ważnym motorem innowacji, ponieważ są równie interesujące dla inwestorów i innowatorów oraz łączą przedsiębiorstwa, władze lokalne oraz instytucje badawcze i szkoleniowe. Podkreśla istotne znaczenie włączenia klastrów do rozwoju strategii inteligentnej specjalizacji, w szczególności w ramach platform tematycznych S3 wspieranych przez Komisję Europejską. Naturalne impulsy dla podejścia klastrowego mogą być oparte na strategiach makroregionalnych. Podkreśla znaczenie wspierania skutecznej koordynacji między strategiami inteligentnej specjalizacji a regionalnymi i krajowymi strategiami politycznymi w celu promowania skutecznej współpracy międzyregionalnej, w tym wartości dodanej strategii makroregionalnych, w celu harmonijnego rozwoju tych obszarów poprzez silniejszą obecność klastrów i zwiększenie synergii w dostępie do źródeł finansowania. Podkreśla potrzebę zapewnienia stabilnych form finansowania, aby przy wdrażaniu strategii inteligentnej specjalizacji w ramach współpracy międzyregionalnej i ponadnarodowej wzmocnić inicjatywę w zakresie klastrów.

26. Zwraca uwagę, że współpraca między klastrami jest obiecującym instrumentem zwiększania zdolności innowacyjnych regionów, w związku z czym organizacje klastrowe zajmujące się współpracą transgraniczną lub regionalną nie powinny ograniczać się do Europy, ale ukierunkowywać swą działalność globalnie, aby tworzyć klastry globalne. Strategie makroregionalne obejmujące regiony UE, państwa członkowskie i, w stosownych przypadkach, również państwa trzecie mogą stanowić odpowiednie ramy dla takiej współpracy.

27. Ponownie przywołuje konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2018 r., w których wzywa się do dalszego rozwoju europejskiej polityki klastrowej, mając za cel łączenie i rozszerzanie regionalnych klastrów w ogólnoeuropejskie klastry światowej klasy, według zasad inteligentnej specjalizacji, tak aby wspierać powstawanie nowych łańcuchów wartości w całej Europie. Dlatego w przyszłym budżecie Interreg należy zapewnić finansowanie współpracy w ramach inteligentnej specjalizacji w całej UE.

28. Przyjmuje z zadowoleniem konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 21 maja 2019 r. w sprawie realizacji strategii makroregionalnych UE ⁽¹⁰⁾ wzywające do wykorzystania powiązań między strategiami inteligentnej specjalizacji a klastrami w celu lepszego połączenia ekosystemów oraz polityki przemysłowej i polityki innowacyjności w ramach strategii makroregionalnych.

29. Wzywa w związku z tym Komisję do opracowania środków na rzecz dalszego promowania działalności klastrów i ich współpracy, w szczególności poprzez wzmocnienie regionalnego wymiaru klastrów. Ponadto, poprzez przyjęcie podejścia terytorialnego i regionalnego, należy zadbać o większą spójność i synergii w ramach polityki klastrowej.

30. Jest zdania, że strategie makroregionalne mogą przyczynić się do stworzenia otoczenia sprzyjającego klastrów. Dzięki temu administracja publiczna, zwłaszcza władze lokalne i regionalne, szkoły wyższe, ośrodki badawcze i przedsiębiorstwa będą mogły działać w sposób skoordynowany. Klastry transgraniczne z natury rzeczy wspierają przekraczającą granice geograficzne i sektorowe współpracę między różnymi partnerami.

31. Wzywa UE do silniejszego wspierania współpracy transgranicznej w ramach polityki klastrowej, na przykład poprzez wspieranie poszukiwania międzynarodowych partnerów dla klastrów (i ich członków) oraz, do pewnego stopnia, poprzez udostępnianie finansowania na potrzeby testowania i dalszego rozwoju współpracy między klastrami. Ideę tę z powodzeniem wcielono w życie w ramach projektu „Innovation Express” w regionie Morza Bałtyckiego ⁽¹¹⁾.

Strategia makroregionalna na rzecz regionu Dunaju

32. Zauważa, że w regionie Dunaju istnieje znaczne zróżnicowanie w zakresie innowacji i niektóre obszary należą do grupy regionów osiągających najlepsze wyniki w UE, podczas gdy inne pozostają w tyle. Powodem tego są różne warunki ramowe i szerokie spektrum procesów zarządzania w dziedzinie badań i inwestycji. W tym kontekście wzywa do lepszej koordynacji odpowiednich działań publicznych oraz inteligentniejszych i bardziej ukierunkowanych inwestycji, także w ramach programów UE.

33. Zwraca uwagę na to, że stosunkowo silny rozwój MŚP jest jednym z najważniejszych czynników konkurencyjności makroregionu Dunaju. Ponieważ w inicjatywach dotyczących klastrów w centrum uwagi zazwyczaj stoją MŚP i istnieje silna i pozytywna korelacja pomiędzy regionalnymi wynikami w zakresie innowacji a konkurencyjnością regionalną, może to być dla regionu sposobem na poprawę jego konkurencyjności.

⁽¹⁰⁾ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9895-2019-INIT/pl/pdf>

⁽¹¹⁾ <http://www.bsr-stars.eu/innovation-express/>

34. Zwraca uwagę, że poprawa konkurencyjności na szczeblu makroregionalnym wymaga bardziej aktywnego podejścia oraz że trzeba wzmocnić ramy przyszłego rozwoju klastrów, choć realizuje się już obecnie kilka bardzo obiecujących projektów i inicjatyw makroregionów. Apeluje do Komisji Europejskiej i władz odpowiedzialnych za realizację strategii makroregionalnej, by nie tylko monitorowały i oceniały postępy i wyniki wdrażania tych inicjatyw, ale także wyciągały wnioski, wymieniały się doświadczeniami i proponowały nowe mechanizmy w celu pobudzenia wzrostu i wzmocnienia konkurencyjności na poziomie makroregionalnym.

35. Zachęca, by rozważyć możliwość opracowania strategii inteligentnej specjalizacji dla makroregionu Dunaju, uwzględniającej szczególnie mocne strony i potrzeby regionu, takie jak stosunkowo silny rozwój MŚP.

36. Wzywa do zainicjowania systematycznej wymiany doświadczeń, informacji i danych z innymi strategiami makroregionalnymi w celu zwiększenia konkurencyjności makroregionów ze zwróceniem szczególnej uwagi na zieloną gospodarkę, sektor innowacji i tworzenie nowych miejsc pracy.

37. Podkreśla, że klastry odgrywają również ważną rolę w opartym na modelu potrójnej helisy podejściu do współpracy między szkołami wyższymi, organami publicznymi i sektorem prywatnym. Klastry, ze względu na swą bliskość do lokalnych rynków i znajomość lokalnych potrzeb, są właściwymi instrumentami, jeśli chodzi o wdrażanie w praktyce podstawowej koncepcji działań ukierunkowanych na konkretny obszar w połączeniu z podejściem oddolnym.

Wnioski

38. Podkreśla, że trzeba wspierać każdą inicjatywę, która wzmacnia jedność, współpracę, integrację, bezpieczeństwo, równość społeczną i prawdziwą spójność Unii Europejskiej. Strategie makroregionalne mogą istotnie przyczynić się do wyrównania w odpowiednim okresie poziomu życia mieszkańców sąsiadujących ze sobą obszarów.

39. Strategie makroregionalne charakteryzują się do głębi europejską wizją o ogromnym potencjale, która w innowacyjny sposób wspiera konkretną współpracę z myślą o realizacji wspólnych celów, które są ważne dla obywateli bez względu na to, w którym kraju czy regionie żyją.

40. Strategie makroregionalne umożliwiają rzeczywiste wielopoziomowe sprawowanie rządów – od władz lokalnych po Komisję Europejską. Nie powstają przy tym żadne nowe struktury biurokratyczne, a za to zmniejsza się dystans między polityką europejską i lokalną. Współdziałanie polityki klastrowej i strategii makroregionalnej może przyczynić się do przyspieszenia realizacji zapisanego w traktacie lizbońskim celu dotyczącego spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Bruksela, dnia 26 czerwca 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów