

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej: Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę”

COM(2008) 616 wersja ostateczna

(2009/C 228/24)

Dnia 6 października 2008 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Regionów i Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego »Zielona księga w sprawie spójności terytorialnej: Przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę«”

Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 5 marca 2009 r. Sprawozdawcą był Jan OLSSON.

Na 452. sesji plenarnej w dniach 24–25 marca 2009 r. (posiedzenie z 25 marca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 88 głosami – 11 osób wstrzymało się od głosu – następującą opinię:

1. Kontekst

1.1 Od samego utworzenia Unia Europejska zobowiązała się do zapewnienia harmonijnego rozwoju swych systemów gospodarczych przez zmniejszanie różnic istniejących między poszczególnymi regionami (1).

1.2 Zadanie to, które w pierwszych kilkudziesięciu latach integracji europejskiej pozostawało w cieniu, nabrało istotnego znaczenia wraz z reformą w 1988 r. zainicjowaną przez Jacques'a Delorsa po przyjęciu Jednolitego Aktu Europejskiego, w którym wyraźnie ustanowiono politykę spójności gospodarczej i społecznej.

1.3 W traktacie z Amsterdamu, podpisanym w 1997 r., spójność społeczną i terytorialną powiązano z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym jako wyraz europejskich wartości (2).

1.3.1 Traktat z Amsterdamu stanowi, że „Wspólnota zmierza do zmniejszenia dysproporcji w poziomach rozwoju różnych regionów oraz zaoferowania regionów lub wysp najmniej uprzywilejowanych, w tym obszarów wiejskich”.

1.4 Jeśli procedura ratyfikacji traktatu lizbońskiego zostanie pomyślnie zakończona, Unii Europejskiej przypisany zostanie nowy cel – wspieranie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej (3).

1.5 Szczególną uwagę poświęci się „obszarom wiejskim, obszarom podlegającym przemianom przemysłowym i regionom, które cierpią na skutek poważnych i trwałych niekorzystnych warunków przyrodniczych lub demograficznych, takim jak najbardziej na północ wysunięte regiony o bardzo niskiej gęstości zaludnienia oraz regiony wyspiarskie, transgraniczne i górskie” (4).

1.6 W maju 2007 r. na nieformalnym posiedzeniu Rady Ministrów odpowiedzialnych za rozwój obszarów miejskich i spójność terytorialną przyjęta została agenda terytorialna. W dokumencie tym 27 państw członkowskich zobowiązuje się do współpracy pomiędzy sobą, z Komisją i innymi instytucjami europejskimi, aby „wspierać policentryczny rozwój terytorialny Unii Europejskiej w celu lepszego wykorzystania dostępnych zasobów w europejskich regionach” (5). Przedstawiony został także program prac do 2011 r.

2. Uwagi ogólne

2.1 W dniu 6 października 2008 r. Komisja opublikowała „Zieloną księgę w sprawie spójności terytorialnej: przekształcenie różnorodności terytorialnej w siłę” (6). W tym krótkim dokumencie na początku przedstawia ona terytorialny punkt widzenia na spójność gospodarczą i społeczną; następnie określa atuty i wyzwania związane z europejską różnorodnością terytorialną w odniesieniu do trzech głównych działań politycznych – koncentracji, tworzenia połączeń i współpracy – do których należy dodać specyficzne uwarunkowania geograficzne występujące w regionach górskich, wyspiarskich i słabo zaludnionych. Komisja sugeruje, że optymalne podejście umożliwiające osiągnięcie celu spójności terytorialnej polega na połączeniu poprawy koordynacji polityk sektorowych z rozszerzeniem partnerstwa na różnych szczeblach.

2.1.1 Konsultację wieńczy wykaz 15 pytań, podzielonych tematycznie na 6 działów. EKES omówi pytania w kolejności, w jakiej zostały przedstawione. Niemniej zauważa, że pytania są systematycznie poprzedzane zdaniem, które czasem wymaga przedyskutowania.

2.1.2 Zielona księga umożliwia EKES-owi sprecyzowanie swoich rozważań na temat spójności terytorialnej w oparciu o szczególną rolę przypisaną mu przez traktaty, jak i skład oraz specjalistyczną wiedzę jego członków.

(1) Preambuła traktatu rzymskiego.

(2) Przyszły art. 14 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(3) Przyszły art. 3 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej.

(4) Przyszły art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

(5) W kierunku bardziej konkurencyjnej i zrównoważonej Europy zróżnicowanych regionów, Agenda terytorialna Unii Europejskiej, nieformalne posiedzenie Rady Ministrów odpowiedzialnych za rozwój obszarów miejskich i spójność terytorialną, Lipsk, 25 maja 2007 r.

(6) COM(2008) 616 wersja ostateczna.

2.1.3 Aby wzbogacić debatę, EKES będzie bardziej się skupiał na uzupełnianiu niż na popieraniu opinii wyrażonych przez inne instytucje wspólnotowe.

2.1.4 Należy zauważyć, że wymiar terytorialny działań wspólnotowych i polityk sektorowych oraz terytorialne podejście polityki spójności gospodarczej i społecznej były przedmiotem szeregu opinii EKES-u, co stanowi wartościowe źródło inspiracji.

2.1.5 Zatem zdaniem EKES-u spójność terytorialna powinna stanowić wspólny cel, realizowany z udziałem wszystkich poziomów geograficznych, z poszanowaniem zasady pomocniczości; cel ten można realizować skutecznie jedynie wówczas, gdy wszystkie szczeble podejmą za niego odpowiedzialność w sposób skoordynowany i wzajemnie uzupełniający.

2.2 EKES pełni niezwykle istotną rolę w sprzyjaniu jak największemu przystąpieniu zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego do projektu europejskiego i jego udziałowi w nim, a w tym przypadku także we wdrożeniu polityki oraz działań wspierających spójność terytorialną. EKES podkreśla, że **demokracja uczestnicząca**, uważana za jeden z podstawowych elementów demokratycznego funkcjonowania Unii⁽¹⁾, stanowi warunek niezbędny dla jej realizacji.

2.2.1 Toteż wzrost różnic gospodarczych i społecznych, które najczęściej kumulują się na niektórych obszarach, jest istotnym elementem ryzyka politycznego. Może on przyczynić się do zwiększenia braku zaufania obywateli do władzy w ogóle i do integracji europejskiej w szczególności.

2.2.2 Z drugiej strony spójność terytorialna może umożliwić ochronę lub **rozwój kapitału społecznego**. Bogactwo powiązań między członkami danej grupy lub wspólnoty na szczeblu lokalnym, które jest gwarancją dynamizmu i innowacji na płaszczyźnie społecznej, gospodarczej, politycznej i kulturowej, jest silnie zależne od harmonijnych warunków życia i możliwości wymiany doświadczeń i informacji z innymi obszarami.

2.3 EKES przywiązuje szczególną wagę do postaw wychodzących od obywateli oraz do ich potrzeb i oczekiwań. Warunki życia osób, zwłaszcza tych, które **są w najbardziej niekorzystnej sytuacji**, powinny znajdować się w centrum rozważań i stanowić podstawowy cel spójności terytorialnej. Postęp społeczny wspierany rozwojem gospodarczym jest podstawowym warunkiem ograniczenia różnic istniejących pomiędzy obywatelami bądź regionami.

2.4 EKES uważa, że **człowiek i obywatelstwo** powinny znaleźć się w centrum polityk i działań wspólnotowych. Komitet nalega na wprowadzenie w życie Karty praw podstawowych, jako niezbędnego narzędzia spójności terytorialnej.

2.4.1 EKES jest zdania, że spójność terytorialna powinna opierać się na **nowej umowie z obywatelami i zorganizowanym społeczeństwem obywatelskim**, która

pozwoлиłaby na interakcje między procedurami uczestnictwa oddolnego, w tym dialogiem społecznym, a inicjatywami UE.

2.4.2 Zaleca zatem stosowanie zasady „Najpierw myśl na małą skalę” w celu kształtowania polityki sektorowej w oparciu o potrzeby obywateli i podmiotów społeczno-gospodarczych na najbardziej lokalnym poziomie.

2.5 EKES wspiera europejski model społeczny opierający się **na wspólnych europejskich wartościach i celach**, które łączą rozwój gospodarczy i postęp społeczny. Polityka społeczna i polityka gospodarcza są od siebie współzależne, wzmacniają się wzajemnie i często w sposób konkretny przejawiają się na danym obszarze.

2.5.1 EKES zwraca jednak uwagę na fakt, że pojęcie spójności terytorialnej jest zapisane w Traktacie o Unii Europejskiej od ponad dziesięciu lat, w powiązaniu z usługami świadczonymi w ogólnym interesie gospodarczym. Zwraca się zatem do Komisji o przeprowadzenie w możliwie najkrótszym terminie bilansu stosowania tego artykułu od czasu wejścia w życie traktatu z Amsterdamu **pod kątem prawa, orzecznictwa i ekonomii**.

2.5.2 EKES pragnie zwrócić uwagę na fakt, że pojęcie „terytorium” nie ma jedynie charakteru geograficznego; zawiera się w nim również wymiar związany z tożsamością. Z tego też względu spójność terytorialna odwołuje się do poczucia przynależności, w tym do wszelkich elementów dotyczących życia jednostki i zbiorowości.

2.5.3 Dla niektórych osób pojęcie terytorium wiąże się z pozytywnymi odczuciami i jest źródłem dumy, w przypadku wioski, miasta czy też regionu o chlubnej przeszłości, wyróżniającego się swym dziedzictwem naturalnym lub znanego z prężnego rozwoju kulturalnego czy gospodarczego. Jednakże dla innych osób pojęcie to może budzić negatywne odczucia, wiążąc się z nagromadzeniem trudności, miejscem o trudnej sytuacji gospodarczej, cechującym się niedostatkami i przemocą społeczną, w przypadku na przykład najmniej uprzywilejowanych dzielnic miejskich.

2.5.4 Działanie na rzecz spójności terytorialnej musi zatem mieć charakter zarówno **wielowymiarowy, jak i wielokierunkowy**; ma zmierzać zarówno do wspierania aspektów pozytywnych i sprzyjania im, jak i do poprawy aspektów negatywnych lub zapobiegania im.

2.6 Zdaniem EKES-u, spójności terytorialnej należy nadać konkretny kształt i **wdrożyć ją**, jasno określając **plan działania**. W przeszłości metoda „planu działań” zawsze okazywała się niebywale skuteczna, na przykład w przypadku celu 1992 dla jednolitego rynku, etapów Unii Gospodarczej i Walutowej, czy też negocjacji akcesyjnych z krajami Europy Środkowej i Wschodniej. EKES zaleca więc, by na koniec konsultacji ustanowić harmonogram działań oraz propozycje dotyczące narzędzi i metod działania.

⁽¹⁾ Przyszły art. 11 Traktatu o Unii Europejskiej.

2.6.1 W tym kontekście EKES pragnie przypomnieć, że obecny budżet europejski nie pozwala na prawidłowe zapewnienie spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej w Europie (1). Ponadto Komitet wyraża żal, że zbyt często zdarza się, że skomplikowane i uciążliwe procedury utrudniają odbiorcom końcowym – obywatelom i przedsiębiorstwom – dostęp do finansowania.

2.6.2 EKES z aprobatą przyjmuje zieloną księgę, traktując ją jako kolejny krok na drodze integracji europejskiej i wyraża zadowolenie z rozpoczęcia takiej debaty. Przyznaje, że istnieje ryzyko, iż nowy cel doprowadzi do powstania materialnych przeszkód i wzbudzi obawy natury politycznej. Jednakże EKES wyraża ubolewanie w związku z faktem, że przedmiotowy dokument dostarcza zbyt niewiele informacji o istniejących już działaniach związanych z koordynacją i współpracą oraz że nie wysuwa zbyt wielu propozycji działań.

3. Odpowiedzi na pytania

3.1 Jaka najlepiej zdefiniować spójność terytorialną?

3.1.1 EKES wyraża ubolewanie, że Komisja nie uwzględniła w zielonej księdze przeprowadzonych już na ten temat rozważań, chociaż zaproponowała już definicje w swoich sprawozdaniach na temat spójności.

3.1.2 EKES podziela podejście przedstawione przez Komisję w jej trzecim raporcie na temat spójności, a mianowicie, że „w kategoriach realizowanej polityki celem jest pomoc w osiągnięciu bardziej zrównoważonego rozwoju, za sprawą zmniejszenia występujących różnic, zapobiegania stanom nierównowagi terytorialnej oraz zwiększania spójności kierunków polityki realizowanej wobec sektorów czy branż o oddziaływaniu terytorialnym, jak i polityki regionalnej. Istotna jest tu także poprawa integracji terytorialnej i tworzenie zachęt do współpracy międzyregionalnej” oraz że „pomimo trudności występujących w niektórych regionach równy dostęp wszystkich obywateli, bez względu na miejsce zamieszkania, do podstawowych urządzeń infrastruktury, podstawowych usług oraz wiedzy określanych mianem »usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym«, stanowi zasadniczy warunek spójności terytorialnej”.

3.1.3 Woparciu o swe poprzednie opinie, EKES uważa ponadto, że spójność terytorialna powinna umożliwić przyjęcie całościowej wizji obszaru europejskiego (2). Jest zdania, że długofalowy i zrównoważony rozwój całości terytorium Unii Europejskiej (3) powinien posłużyć pogodzeniu konkurencji, spójności gospodarczej i społecznej, wydajności gospodarczej opartej na wiedzy (4) z celami solidarności i równości społecznej (5).

(1) Opinia EKES-u w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 73, pkt 2.1.

(2) Opinia EKES-u w sprawie agendy terytorialnej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 16.

(3) Opinia EKES-u w sprawie: Drugi filar WPR: perspektywy zmian w polityce rozwoju obszarów wiejskich (kontynuacja wątków konferencji w Salzburgu), Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 53, pkt 2.4.

(4) Opinia EKES-u w sprawie „Przemiany w przemyśle a spójność ekonomiczna, społeczna i terytorialna”, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 41, pkt 1.3.

(5) Opinia EKES-u w sprawie Europejskiej Perspektywy Rozwoju Przemysłowego (ESDP), Dz.U. C 407 z 28.12.1998, pkt 2.5.

3.1.4 EKES uważa, że spójność terytorialna zostanie przyjęta przez obywateli wyłącznie wtedy, gdy nabierze ona dla nich konkretnego znaczenia i kiedy zaczną oni brać udział w jej określaniu i realizacji. Słowem EKES opowiada się za definicją spójności terytorialnej wysuwającą na pierwszy plan „korzyści” z punktu widzenia obywateli i lokalnych podmiotów społeczno-gospodarczych; **spójność terytorialna powinna zapewniać równość szans i sprawiedliwe warunki życia wszystkim obywatelom Unii, bez względu na miejsce zamieszkania.**

3.2 Jakie nowe elementy wniosłaby ona do obecnego podejścia Unii Europejskiej do spójności gospodarczej i społecznej?

3.2.1 Zdaniem EKES-u, spójność terytorialna dowodzi konieczności zapewnienia synergii pomiędzy spójnością gospodarczą a spójnością społeczną. W obliczu wielu kryzysów występujących obecnie na świecie – kryzysu finansowego, gospodarczego, żywnościowego, nieruchomości, klimatycznego itp. – wskazuje na przestarzały charakter modelu rozwoju stosowanego przez nas na przestrzeni ostatnich 50-ciu lat.

3.2.2 EKES jest zdania, że **wymiar społeczny, ekonomiczny i terytorialny powinny być promowane równocześnie**, przy zachętach do stworzenia modelu bardziej zrównoważonego rozwoju.

3.2.3 Komitet przypomina, że w trzecim sprawozdaniu na temat spójności Komisja przedstawiła zarys trzech aspektów polityki spójności terytorialnej, w których wszystkie mają równe znaczenie: pierwszy miałby charakter korygujący i zmierzałby do „zmniejszenia występujących różnic”, drugi miałby charakter zapobiegawczy poprzez „zwiększanie spójności polityki realizowanej wobec sektorów czy branż o oddziaływaniu terytorialnym”, a trzeci miałby charakter zachęty poprzez „poprawę integracji regionalnej i tworzenie zachęt do współpracy”.

3.2.4 Te trzy filary wydają się w opinii EKES-u zasadne. Pragnie on jednak podkreślić, że spójność terytorialna nie może w żadnym wypadku ograniczyć się do dodania kolejnego aspektu do obecnej polityki spójności gospodarczej i społecznej. Wszystkie polityki powinny być uwzględnione w ramach jednej strategii terytorialnej, którą należy określić na szczeblu europejskim, krajowym, regionalnym, a nawet lokalnym (6).

3.2.5 Jeśli chodzi o politykę strukturalną UE (zgodnie z definicją zawartą w zielonej księdze), EKES opowiada się za poprawą integracji pomiędzy funduszami, wykraczającą daleko poza niezbędną koordynację.

3.3 Zakres i skala spójności terytorialnej

3.3.1 EKES wyraża zdumienie, że Komisja przedstawia wieloszczeblowe sprawowanie rządów jedynie jako ewentualność lub możliwość, podczas gdy w ocenie EKES-u jest ono koniecznością, dowiodło swej skuteczności i stopniowo staje się zasadą zarządzania w Unii Europejskiej.

(6) Opinia EKES-u w sprawie agendy terytorialnej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 16.

3.3.2 EKES popiera propozycję odnoszącą się do zintegrowanego działania, lecz uważa – jak wskazano powyżej – że musi ono konkretnie przekładać się na określone środki, takie jak integracja funduszy związanych z polityką strukturalną UE. Z ubolewaniem zaznacza, że obecne praktyki pozostają w tyle za działaniami podejmowanymi w poprzednich okresach programowania. Wprowadzenie bardziej złożonych zasad księgowości, finansowania i audytu spowodowało zwiększenie liczby kontroli administracyjnych, co z kolei jest przyczyną bardziej skomplikowanych procedur dla końcowych beneficjentów.

3.4 Czy UE powinna być zaangażowana w upowszechnianie spójności terytorialnej? Jak należy zdefiniować rolę UE w kontekście zasady pomocniczości?

3.4.1 W opinii Komitetu podstawowym elementem skutecznego wdrożenia spójności terytorialnej jest przede wszystkim określenie odpowiednich systemów zarządzania, aby następnie można było przystąpić do zintegrowanego zarządzania złożonymi sytuacjami, uwzględniającymi wszystkie poniższe elementy:

— różne regionalne szczeble działań i podejmowania decyzji,

— różne ośrodki decyzyjne o własnej specyfice i własnych priorytetach.

3.4.2 Oddolne podejście opierające się na zaangażowaniu obywateli sprzyja integracji polityk wspólnotowych i krajowych, zwłaszcza ze względu na to, że zorganizowane społeczeństwo obywatelskie powinno z reguły okazywać całościowe podejście do polityki oraz działań, w przeciwieństwie do władz odpowiedzialnych za polityki sektorowe na szczeblu krajowym i europejskim. Podejście to jest w pełnej zgodności z zasadą pomocniczości w każdej postaci.

3.4.3 EKES wzywa ponownie do ustanowienia harmonogramu szczegółowo określającego cele i działania krótko-, średnio- i długoterminowe⁽¹⁾, które obejmowałyby terminy i przedsięwzięcia już rozpoczęte bądź planowane przez instytucje i podmioty uczestniczące, w szczególności na poziomie europejskim i krajowym.

3.5 W jakim stopniu szczebel regionalny, na którym podejmowane są działania polityczne, powinien zależeć od charakteru rozwiązywanych problemów?

3.5.1 Zdaniem EKES-u jednym z najbardziej konkretnych i najważniejszych przejawów spójności terytorialnej jest **gwarancja dostępu do usług świadczonych w ogólnym interesie gospodarczym oraz usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym** dla wszystkich obywateli europejskich, niezależnie od ich miejsca zamieszkania czy miejsca pracy. Mówiąc dokładniej, jest to dziedzina, która wymaga zapewnienia wysokiego stopnia spójności z innymi politykami oraz wydajnego, wieloszczeblowego sprawowania rządów. Obecna sytuacja jest zdecydowanie niezadowolająca, zwłaszcza w przypadku obszarów znajdujących się w niekorzystnej sytuacji oraz ich mieszkańców czy podmiotów gospodarczych i społecznych.

3.5.2 EKES ponownie zwraca się z wnioskiem, aby zostały określone na szczeblu wspólnotowym „wspólne normy, obowiązujące w odniesieniu do wszystkich usług świadczonych w interesie ogólnym (o charakterze gospodarczym lub pozagospodarczym), w tym usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym, oraz uwzględnić je w dyrektywie ramowej, przyjętej w drodze procedury współdecyzji, ustanawiającej wspólnotowe ramy prawne dostosowane do szczególnego charakteru omawianych usług”⁽²⁾.

3.6 Czy obszary o specjalnych uwarunkowaniach geograficznych wymagają szczególnych działań w ramach polityki spójności? Jeżeli tak, to jakich?

3.6.1 W dążeniu do wprowadzenia „prawdziwie równych szans między regionami” EKES zaleca przyjęcie szczególnej polityki dla regionów o trwałych trudnościach, w tym regionów najbardziej oddalonych, opierającej się na zasadzie trwałości (środki planowane w długiej perspektywie czasowej), pozytywnej dyskryminacji (w zakresie środków budżetowych i pewnych odstępstw prawnych od zasad ogólnych) oraz proporcjonalności (skala środka i jego wpływ powinny być dostosowane do konkretnego przypadku) w celu uwzględnienia zróżnicowania sytuacji⁽³⁾.

3.6.2 W tych regionach, które wymagają dodatkowych nakładów na generowanie rozwoju i przygotowanie projektów finansowych, rola UE nie powinna sprowadzać się do zastępowania lokalnych i regionalnych władz i partnerów społeczno-gospodarczych, ale do usilnego zachęcania ich do porozumienia i współpracy.

3.7 Lepsza współpraca

3.7.1 EKES jest zdania, że współpraca jest jednym z podstawowych założeń europejskiego modelu społecznego i stanowi niezbędne narzędzie integracji.

3.7.2 EKES uważa, że współpraca terytorialna napotyka na przeszkody wynikające z niechęci władz publicznych różnych szczebli do współpracy i podziału kompetencji. UE powinna propagować kulturę współpracy na szczeblu regionalnym, ułatwiając i upraszczając korzystanie z istniejących narzędzi, takich jak partnerstwo.

3.7.3 EKES uznaje wkład dwóch pierwszych aspektów związanych z celem współpracy terytorialnej, transgranicznej i transnarodowej. EKES pragnie jednak zwrócić uwagę na znaczenie współpracy międzyregionalnej, pominiętej w zielonej księdze przez Komisję, gdyż stanowi ona znakomite narzędzie umożliwiające wymianę doświadczeń i dobrych praktyk pomiędzy niesąsiadującymi ze sobą regionami, które dążą do tych samych celów.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego dotyczącego strategii tematycznej w sprawie środowiska miejskiego, Dz.U. C 318 z 23.12.2006, s. 86, pkt 2.3.7.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie czwartego sprawozdania w sprawie spójności gospodarczej i społecznej, Dz.U. C 120 z 16.5.2008, s. 73, pkt 3.4.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie: „Jak osiągnąć lepszą integrację regionów o trwale niekorzystnych warunkach naturalnych i strukturalnych”, Dz.U. C 221 z 8.9.2005, s. 141.

3.8 *Jaką rolę powinna odgrywać Komisja w zachęcaniu do współpracy terytorialnej i wspieraniu jej?*

3.8.1 EKES uważa, iż spójność terytorialna powinna stanowić szansę dla podmiotów i osób zamieszkujących lub prowadzących działalność na obszarach, które mają najmniejsze możliwości prowadzenia własnej strategii rozwoju, a nie jedynie stawiać je w sytuacji zależności i oczekiwania na ewentualne wsparcie finansowe. W ramach zachęty do wykorzystania swych atutów i tworzenia własnych projektów konieczne jest dla nich uzyskanie dostępu do specjalnych sieci innowacji i wymiany dobrych praktyk wraz z innymi podmiotami pochodzącymi z regionów, które stają przed takimi samymi wyzwaniami natury geograficznej, klimatycznej lub demograficznej.

3.8.2 EKES zwraca się zatem do Komisji o położenie większego nacisku na innowację terytorialną, społeczną i polityczną w ramach współpracy międzyregionalnej INTERREG IV C oraz o wzmocnienie współpracy wewnątrz osi 4 EFRROW, poświęconej programowi LEADER i wprowadzenie rozwiązań ułatwiających wykorzystanie dostępnych kwot.

3.9 *Czy istnieje zapotrzebowanie na nowe formy współpracy terytorialnej?*

3.9.1 EKES opowiada się za (ponownym) wprowadzeniem programów inicjatywy wspólnotowej zaraz po przeprowadzeniu śródkresowego przeglądu polityk strukturalnych. Likwidacja takich programów, które dowiodły swej skuteczności, jak URBAN, EQUAL, Interprise i inne oznacza stratę dla tematyki współpracy terytorialnej, a także dla innowacji społecznej, jako że rola ta nie została uwzględniona ani w głównym nurcie funduszy, ani nigdzie indziej.

3.9.2 EKES podkreśla, że należy dostosować zwyczajowe formy współpracy terytorialnej w pewnych regionach usytuowanych w specyficznym kontekście geograficznym ze względu na ich położenie w pobliżu innych dużych regionów świata, jak na przykład regiony najbardziej oddalone Morza Karaibskiego czy Oceanu Indyjskiego i regiony na wschodniej granicy Unii.

3.10 *Czy istnieje potrzeba stworzenia nowych instrumentów prawnych i z dziedziny zarządzania, aby ułatwiać współpracę, w tym współpracę wzdłuż granic zewnętrznych UE?*

3.10.1 EKES wyraża silne poparcie dla utworzenia Europejskiego Ugrupowania Współpracy Terytorialnej (EUWT). Opowiada się za dostosowaniem krajowych ram prawnych w celu umożliwienia ich stosowania w całej UE. Lecz ze względu na ledwie rozpoczęty proces ich wprowadzania EKES uważa, że jest jeszcze zbyt wcześnie na przeprowadzanie bilansu i tworzenie nowych instrumentów. Tego rodzaju działania mogłyby zostać podjęte w ramach zaproponowanego powyżej harmonogramu.

3.11 *Lepsza koordynacja*

3.11.1 EKES jest zdania, że poprawa spójności terytorialnej wiąże się ze **strategicznym** podejściem do rozwoju regionów poprzez większą spójność działań, gdyż żadna polityka z osobna nie jest w stanie wyrównać wszystkich różnic terytorialnych spowodowanych przez polityki sektorowe oraz swobodne fluktuacje trendów obecnego modelu rozwoju.

3.12 *Jak można wzmocnić koordynację pomiędzy polityką terytorialną a politykami sektorowymi?*

3.12.1 EKES podkreśla, że całość polityki europejskiej powinna wspierać osiągnięcie celu spójności społecznej i promować równomierny rozwój gospodarczy na wszystkich obszarach ⁽¹⁾.

3.12.2 Spójność terytorialna wymaga przeprowadzenia wcześniejszej oceny obejmującej wszystkie polityki sektorowe oraz różne szczeble zarządzania – od lokalnego po wspólnotowy.

3.13 *W ramach programowania których polityk sektorowych należy poświęcić więcej uwagi na ich wpływ terytorialny? Jakie instrumenty powinno się rozwijać w tym zakresie?*

3.13.1 Komitet uważa, podobnie jak Parlament Europejski, że niezbędne jest połączenie polityk wspólnotowych i uwzględnienie wymiaru terytorialnego zwłaszcza w polityce dotyczącej transportu, ochrony środowiska naturalnego, rolnictwa, energii, konkurencji oraz badań naukowych.

3.13.2 EKES zaleca, aby ze względu na ogromne znaczenie wspólnej polityki rolnej na obszarze Europy – w jej wymiarze gospodarczym, społecznym, środowiskowym i krajobrazowym – w refleksji nad jej przyszłością uwzględnić wyzwania związane ze spójnością terytorialną.

3.13.3 Należy dokonywać oceny prawodawstwa, obszarów polityki i programów Unii Europejskiej pod kątem ich następstw dla spójności terytorialnej. Komisja ponosi szczególną odpowiedzialność za taką ocenę oddziaływania, w której powinny aktywnie uczestniczyć wszystkie zainteresowane podmioty. Należy przyjąć kryteria jakościowe dla niezbędnych analiz i ocen ⁽²⁾.

3.14 *Jak można wzmocnić spójność polityki terytorialnej?*

3.14.1 EKES zaleca wzmocnienie tej spójności i proponuje Radzie Ministrów **zastosowanie otwartej metody koordynacji** ⁽³⁾ w odniesieniu do spójności terytorialnej wraz z określeniem precyzyjnych wytycznych, któremu następnie towarzyszyć będą porównania, wzajemne przeglądy, wymiana dobrych praktyk, określenie wskaźników oraz udział wszystkich zainteresowanych stron. Zaleca, by wieloszczeblowe sprawowanie rządów i współpraca międzysektorowa zostały wpisane jako wytyczne tej metody, gdy wejdzie ona w życie.

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie agendy terytorialnej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 16, pkt 7.2.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 99.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie agendy terytorialnej, Dz.U. C 168 z 20.7.2007, s. 16.

3.14.2 Wdrożenie otwartej metody koordynacji mogłoby również znaleźć się w proponowanym wcześniej harmonogramie.

3.15 *Jak można lepiej zintegrować polityki wspólnotowe i krajowe, aby lepiej przyczynić się do spójności terytorialnej?*

3.15.1 EKES podkreśla postępy, jakie osiągnęły państwa członkowskie podczas nieformalnych spotkań ministrów odpowiedzialnych za rozwój obszarów miejskich i spójność terytorialną, odbywających się w Lipsku, na Azorach i w Marsylii. Zaleca rozpoczęcie dobrowolnej koordynacji polityk krajowych i integrację polityk sektorowych, zgodnie ze zobowiązaniami zawartymi w agendzie terytorialnej, oraz zachęcanie władz regionalnych i lokalnych do przełożenia tych praktyk na ich szczeble. Przypomina, że nawet przy braku wyraźnych określonych kompetencji, zachowanie kulturowego i przyrodniczego dziedzictwa europejskiego stanowi zasadnicze wyzwanie dla obszaru europejskiego i wymaga skoordynowanego podejścia.

3.16 *Nowe partnerstwa terytorialne*

3.16.1 EKES uważa, że **szerszy udział zainteresowanych stron** w tworzeniu i wdrażaniu strategii wspólnotowych jest warunkiem niezbędnym do osiągnięcia spójności terytorialnej.

3.16.2 **Dialog społeczny** powinien stanowić jeden z głównych filarów sprawowania rządów na szczeblu regionalnym. Aby zwiększyć zaangażowanie partnerów społecznych, EKES zaleca, aby Komisja nadawała znaczenia regionalnemu dialogowi społecznemu i propagowała go.

3.16.3 EKES przychylnie odnosi się do stanowiska odpowiednich ministrów, którzy zdecydowanie podkreślili w pierwszym programie działań⁽¹⁾ swoje „przekonanie, że wielopoziomowe zarządzanie stanowi podstawowe narzędzie do osiągnięcia zrównoważonego rozwoju przestrzennego Unii Europejskiej” i zadeklarowali „chęć do zwoływania spotkań panelowych z zainteresowanymi stronami oraz organami władz lokalnych i regionalnych, mających na celu omówienie sposobów wdrożenia priorytetów agendy terytorialnej.”

3.17 *Czy dążenie do spójności terytorialnej wymaga udziału nowych podmiotów we wdrażaniu polityki, takich jak przedstawiciele gospodarki społecznej, lokalne zainteresowane podmioty, organizacje użyteczności publicznej i organizacje pozarządowe?*

3.17.1 Pakty terytorialne na rzecz rozwoju stanowią interesujące podejście, uwzględniające zróżnicowanie sytuacji i konkretnych wyzwań, które powoduje konieczność mobilizacji

różnych narzędzi i kompetencji zwłaszcza **wszystkich zainteresowanych podmiotów, a w pierwszym rządzie partnerów społecznych, gospodarki społecznej oraz organizacji pozarządowych** działających w dziedzinie społeczeństwa, środowiska, rozwoju lokalnego, równości płci i kształcenia przez całe życie.

3.17.2 Wobec restrukturyzacji spowodowanych kryzysem finansowym i gospodarczym, wdrażanie tego rodzaju paktów na danych obszarach staje się jeszcze ważniejsze, a nawet pilne.

3.17.3 EKES wyraża poparcie dla poglądu przedstawionego przez Komitet Regionów, że partnerstwa pomiędzy władzami lokalnymi i regionalnymi z jednej strony, a organizacjami gospodarki społecznej z drugiej mogą być istotnym narzędziem efektywnego rozwoju społeczno-gospodarczego wiosek, miast i regionów, a także innych szczebli regionalnych oraz służąc wspieraniu spójności terytorialnej. Należy rozszerzyć takie partnerskie podejście na wszystkie nowe zainteresowane podmioty społeczeństwa obywatelskiego.

3.17.4 EKES zwraca uwagę na znaczenie gospodarki społecznej, w obrębie której działa 10 % przedsiębiorstw europejskich. Podkreśla również jej znaczenie dla spójności i zrównoważonego rozwoju pod względem utrzymywania miejsc pracy, rozwoju obszarów wiejskich, tworzenia kapitału społecznego i udziału w procesach restrukturyzacji sektorowej i regionalnej⁽²⁾.

3.18 *Jak można osiągnąć oczekiwany poziom zaangażowania?*

3.18.1 EKES jest zdania, że dobrze zorganizowane konsultacje mogą prowadzić do zawarcia skutecznego partnerstwa z zainteresowanymi podmiotami pozarządowymi i z partnerami społecznymi w proces określania, monitorowania i oceny polityki spójności terytorialnej⁽³⁾.

3.18.2 Dobre wielopoziomowe sprawowanie rządów zakłada istnienie partnerstwa z organizacjami reprezentującymi społeczeństwo obywatelskie na szczeblu regionalnym i lokalnym. Poprzez ich działalność organizacje te mogą przyczynić się do rozwoju uczestniczącego modelu społeczeństwa obywatelskiego poprzez tworzenie i wdrażanie polityk wzmacniających spójność terytorialną⁽⁴⁾.

3.18.3 Należy w związku z tym zapewnić organizacjom reprezentującym społeczeństwo obywatelskie na szczeblu regionalnym i lokalnym możliwość uczestniczenia w sposób odpowiedzialny i przejrzysty w określaniu i realizacji polityk i działań związanych ze spójnością terytorialną⁽⁵⁾.

⁽²⁾ Zob. Sprawozdanie Parlamentu Europejskiego w sprawie gospodarki społecznej (Sprawozdawca: Patrizia Toia, 2008/2250 (INI)) oraz „Gospodarka społeczna w Unii Europejskiej”, opublikowane przez EKES w 2007 roku.

⁽³⁾ Opinia EKES-u w sprawie partnerstwa na rzecz wdrażania funduszy strukturalnych, Dz.U. C 10 z 14.1.2004, s. 21; opinia EKES-u w sprawie sprawowania rządów i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy do projektów w dziedzinie polityki regionalnej, Dz.U. C ..., pkt 1.9 oraz 1.10 (ECO/228).

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie sprawowania rządów i partnerstwa na szczeblu krajowym i regionalnym oraz podstawy do projektów w dziedzinie polityki regionalnej, Dz.U. C ..., pkt 1.2 (ECO/228).

⁽⁵⁾ Idea TSR (terytorialnej odpowiedzialności społecznej) ukuta przez sieć REVES (Sieć Miast i Regionów na rzecz Gospodarki Społecznej) stanowi model takiego aktywnego uczestnictwa.

⁽¹⁾ „Pierwszy program działań na rzecz wdrażania agendy terytorialnej Unii Europejskiej”, 23 listopada 2007 r.

3.19 Poprawa zrozumienia spójności terytorialnej

3.19.1 Aby zwiększyć stopień rozumienia spójności terytorialnej przez obywateli, EKES podkreśla konieczność zorganizowania **stale prowadzonej debaty** na wszystkich szczeblach w celu określenia przyszłych wyzwań i strategicznych wyborów w dziedzinie spójności terytorialnej. Celem tej debaty powinno być wniesienie wkładu w osiągnięcie nowego porozumienia w zakresie spójności terytorialnej opierającej się na wspólnym zaangażowaniu wszystkich właściwych stron, a w szczególności organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

3.20 Jakie wskaźniki ilościowe/jakościowe powinno się rozwijać na poziomie UE, aby monitorować zjawiska i tendencje dotyczące spójności terytorialnej?

3.20.1 EKES jest zdania, że należy ustanowić nowe „wskaźniki dobrobytu”, które nie byłyby ściśle związane z PKB/PNB, lecz umożliwiałyby wykazanie postępu w dziedzinie jakości życia według poziomu terytorialnego ⁽¹⁾.

3.20.2 EKES jest zdania, że należy niezwłocznie określić nowe kryteria oceny mające na celu ustanowienie nowej mapy spójności europejskiej aby określić czy regiony Wspólnoty kwalifikują się do uzyskania wsparcia, gdyż samo kryterium PNB na mieszkańca jest źródłem względnej dyskryminacji w realizacji polityk strukturalnych. Poziom kwalifikacji zasobów ludzkich, nierówności w rozkładzie dochodów, niedostateczne infrastruktury – w tym stopień dostępu do usług świadczonych w interesie ogólnym i zakres ochrony socjalnej – odległość do centrum napędowego gospodarki europejskiej, struktura demograficzna itp. to ważne czynniki, które powinny zostać uwzględnione ⁽²⁾. Współpraca między Eurostatem, ESPON-em i krajowymi instytucjami statystycznymi powinna zostać zacieśniona w celu jak najszybszego uzyskania pełniejszych i precyzyjniejszych narzędzi statystycznych. Te kryteria oceny i narzędzia statystyczne posłużą jako podstawa dla wskaźników w proponowanej powyżej metodzie otwartej koordynacji.

3.20.3 Należy również brać pod uwagę i rozpowszechniać metody i dobre rozwiązania opracowane przez same regiony ⁽³⁾.

Bruksela, 25 marca 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie nowego programu działania UE w dziedzinie społecznej, Dz.U. C 27 z 3.2.2009, s. 99, pkt 7.11.1.

⁽²⁾ Opinia EKES-u w sprawie wpływu i konsekwencji polityki strukturalnej dla spójności Unii Europejskiej, Dz.U. C 93 z 27.4.2007, s. 6, pkt 1.3.

⁽³⁾ Przykładowo idea TSR (terytorialnej odpowiedzialności społecznej) ukuta przez sieć REVES (Sieć Miast i Regionów na rzecz Gospodarki Społecznej).