

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Przegląd agendy terytorialnej UE, karty lipskiej i agendy miejskiej dla UE”

(opinia rozpoznawcza na wniosek prezydencji niemieckiej)

(2020/C 429/20)

Sprawozdawca: **Petr ZAHRADNÍK**

Współsprawozdawca: **Roman HAKEN**

Wniosek o konsultację	18.2.2020, pismo od Petera ALTMAIERA, niemieckiego federalnego ministra gospodarki i energii
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	20.7.2020
Data przyjęcia na sesji plenarnej	18.9.2020
Sesja plenarna nr	554
Wynik głosowania	216/0/4
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES zaleca, by nowe okoliczności i parametry, które pojawiły się od czasu wejścia w życie aktualnej karty lipskiej (zob. pkt 2.2), zostały w pełni uwzględnione w treści nowej karty, tak by była ona funkcjonalnie zgodna z przyszłymi wieloletnimi ramami finansowymi UE i ich powiązaniem z procesem europejskiego semestru. Powinna ona także uwzględniać skutki i konsekwencje pandemii COVID-19 dla rozwoju gospodarczego, społecznego, środowiskowego i terytorialnego państw członkowskich i całej UE.

1.2. EKES zwraca uwagę na spodziewany wzrost zakłóceń i zagrożeń (gospodarczych, zdrowotnych, środowiskowych, dla cyberbezpieczeństwa itp.) i proponuje jednoznaczne podkreślenie potrzeby systematycznego uwzględniania odporności w nowej karcie lipskiej na rzecz zrównoważonego rozwoju miast europejskich.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje tekst agendy terytorialnej 2030 i popiera jej podstawowe filary, które opierają się na sprawiedliwości, trosce o środowisko i potrzebie przełożenia wymiaru terytorialnego na wszystkie istotne obszary administracji publicznej.

1.4. Jednocześnie EKES z zadowoleniem przyjmuje stworzoną w agendzie terytorialnej 2030 możliwość zaangażowania się w proces jej wdrażania.

1.5. EKES jest świadomy szerokiej możliwości zastosowania zintegrowanego podejścia w kontekście rozwoju terytorialnego i rozwoju obszarów miejskich oraz korzyści płynących z takiego podejścia w postaci synergii, oszczędności kosztów i funkcjonalnego powiązania treści wspieranych projektów.

1.6. EKES zwraca uwagę na możliwość przyjęcia zintegrowanego podejścia, w tym na możliwość łączenia publicznych i prywatnych środków finansowych w celu zwiększenia zdolności i dzielenia ryzyka z korzyścią zarówno dla rozwoju terytorialnego, jak i dla rozwoju obszarów miejskich, z zachowaniem kontroli demokratycznej, przejrzystości zarządzania i odpowiedzialności.

1.7. EKES w pełni popiera równowagę między różnymi rodzajami terytoriów przy stosowaniu instrumentów rozwoju terytorialnego i rozwoju obszarów miejskich. Zaleca stosowanie najbardziej odpowiednich instrumentów wsparcia dla danych rodzajów terytoriów przy przestrzeganiu zasady pomocniczości, co doprowadzi do wyeliminowania objawów niedostatku, zapóźnień i izolacji w przypadku regionów zagrożonych.

1.8. EKES podkreśla znaczenie nowych modeli i aspektów rozwoju aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych jako kluczowych czynników poprawy konkurencyjności UE na świecie dzięki ich otwartości, a także potrzebę przeciwdziałania niektórym efektom ubocznym globalizacji.

1.9. EKES jest jednak również świadomy znaczenia ochrony i wspierania regionów peryferyjnych i oddalonych, głównie wiejskich, w celu uwzględnienia ich w nowoczesnym i zrównoważonym rozwoju regionalnym.

1.10. Mając na uwadze czynniki endogeniczne i egzogeniczne, niemożliwe jest oddzielne zajmowanie się zrównoważonym rozwojem i odpornością miast i regionów. EKES zaleca zatem **zapewnienie maksymalnej koordynacji agendy miejskiej z polityką spójności terytorialnej**. Można to osiągnąć poprzez funkcjonalne partnerstwa pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi oraz poprzez zintegrowane projekty mające na celu wzmocnienie zrównoważonego rozwoju i odporności lokalnych systemów gospodarczych, społecznych i środowiskowych w miastach oraz na ich obszarach funkcjonalnych oraz podmiejskich.

1.11. EKES wzywa Komisję Europejską do wspierania wymiany doświadczeń prowadzącej stopniowo do wydania **zaleceń metodologicznych dotyczących uwzględniania pojawiających się zagrożeń i odporności** przy opracowywaniu i ocenie planów rozwoju na szczeblu miejskim i regionalnym.

1.12. Z jednej strony EKES zauważa, że dzięki koncentracji zasobów i dywersyfikacji działalności gospodarczej metropolie i aglomeracje miejskie stworzyły korzystne warunki do tego, by stać się biegunami wzrostu dla całej gospodarki krajowej i punktami stycznym dla niej w kontekście gospodarczego otwarcia i globalizacji. Z drugiej strony jest w pełni świadomy potrzeby wyważonego rozwoju całej gospodarki krajowej, w tym regionów wiejskich i peryferyjnych.

1.13. EKES zdecydowanie domaga się bardziej zrównoważonej reprezentacji, w ramach zasady partnerstwa, w zakresie rozwoju obszarów miejskich i rozwoju regionalnego. Dobrego przykładu sprawiedliwej reprezentacji dostarcza program LEADER/RLKS, w którym z administracji publicznej może pochodzić nie więcej niż 50 % członków partnerstwa. EKES zaleca znacznie większe zaangażowanie grup docelowych (mieszkańców miast i wsi, lokalnych organizacji pozarządowych i partnerów społecznych) w skuteczną współpracę publiczno-prywatną.

1.14. EKES zauważa, że w praktyce zintegrowane podejście terytorialne jest stosowane głównie na obszarach wiejskich (LEADER/RLKS) oraz w przypadku funkcjonalnych aglomeracji miejskich i obszarów metropolitalnych.

1.15. Chociaż partnerstwo (międzysektorowe) jest zagwarantowane w składzie organów zarządzających i doradczych, w praktyce znacznie słabszą pozycję w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) zajmują podmioty prywatne (czy to firmy lokalne, czy też organizacje pozarządowe lub lokalne grupy działania i stowarzyszenia). W przyszłości luka ta powinna zostać wypełniona, ponieważ nie pozwala na uzyskanie zrównoważonego obrazu potrzeb rozwojowych społeczności.

2. Kontekst

2.1. Karta lipska to międzyrządowy dokument państw członkowskich UE, którego celem jest wypracowanie wspólnych zasad i strategii polityki zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich. W tym względzie opiera się ona na trzech filarach:

- włączenie koncepcji zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich do krajowych, regionalnych i lokalnych polityk rozwoju,
- wykorzystanie zintegrowanych instrumentów rozwoju obszarów miejskich (np. rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich – RLKS-M) oraz odnośnej administracji publicznej, a także zarządzanie przyjmujące zasadę wielopoziomowego sprawowania rządów,
- zapewnienie równowagi z innymi rodzajami struktur terytorialnych, przy jednoczesnym poszanowaniu policentrycznej struktury miejskiej.

2.2. EKES popiera zakres i treść karty lipskiej, uważa jednak, że konieczne jest dostosowanie jej treści do nowych okoliczności, które pojawiły się od czasu jej przyjęcia w maju 2007 roku. Najważniejsze zmiany, jakie zaszły od tego czasu, to m.in:

- ogromny postęp technologiczny i większy potencjał innowacyjny w postaci cyfryzacji, inteligentnej mobilności i innych inteligentnych rozwiązań, które stwarzają wiele możliwości rozwoju (np. optymalizacja wykorzystania zasobów itp.), ale także zagrożenia strategiczne (wpływ na zatrudnienie, wrażliwość na zagrożenia w cyberprzestrzeni itp.),
- wpływ gospodarki 4.0 i społeczeństwa 4.0 z punktu widzenia nowej organizacji działalności gospodarczej w formie gospodarki o obiegu zamkniętym i gospodarki dzielenia się, którego bodźce i efekty rozwoju skupiają się szczególnie w aglomeracjach miejskich,

- transformacja tkanki społecznej w wyniku migracji, wpływów demograficznych i zmieniających się stylów życia,
- możliwości i wyzwania wynikające z celów i środków zawartych w Europejskim Zielonym Ładzie,
- nowe sposoby i modele finansowania rozwoju obszarów miejskich oparte na współdzieleniu prywatnych i publicznych zasobów oraz interesów,
- nowe aspekty związane z otwarciem aglomeracji i metropolii na świat zewnętrzny, biorąc pod uwagę rolę tych podmiotów w globalnej konkurencyjności i potrzebę ich odporności w obliczu ubocznych skutków globalizacji,
- ciągła potrzeba zwiększania udziału ludności w planowaniu i realizacji projektów rozwojowych miast i peryferyjnych obszarów wiejskich.

2.3. Agenda terytorialna 2030 jest międzyrządowym dokumentem państw członkowskich Unii Europejskiej sporządzonym na podstawie współpracy z partnerami w innych krajach, instytucjami i organizacjami UE oraz europejskimi grupami interesu. Jej celem jest zapewnienie, aby potrzeba zrównoważonej przyszłości koncentrowała się nie tylko na wzmocnieniu spójności terytorialnej, która jest celem ustanowionym w art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej, ale także na wszystkich terytoriach i ich mieszkańcach.

2.3.1. Mając to na uwadze, agenda terytorialna 2030 wzywa do wzmocnienia wymiaru terytorialnego wszystkich polityk na wszystkich szczeblach władzy. W tym względzie opiera się ona na trzech filarach:

- Pierwszym kluczowym celem jest sprawiedliwa Europa, która oferuje perspektywy na przyszłość dla wszystkich rodzajów terytoriów i ich mieszkańców. Podkreśla się tu wkład wymiaru terytorialnego i planowania przestrzennego w integrację i wzajemne powiązanie priorytetów politycznych takich jak spójność gospodarcza, społeczna i terytorialna, Europejski filar praw socjalnych, Europa bliższa swoim obywatelom, bardziej integracyjny, zrównoważony i zintegrowany rozwój miast i terytoriów, sprawiedliwa transformacja i integracja terytorialna w Europie.
- Drugim kluczowym celem jest zielona Europa, która chroni wspólne środowisko i kształtuje transformację społeczną. Chodzi tu o uwypuklenie wkładu wymiaru terytorialnego i planowania przestrzennego w realizację priorytetów politycznych takich jak cele zrównoważonego rozwoju Narodów Zjednoczonych, Europejski Zielony Ład, porozumienie paryskie i przejście Europy na gospodarkę o obiegu zamkniętym.
- Po trzecie, agenda terytorialna 2030 zawiera strategiczne wytyczne dla planowania przestrzennego i wzywa do wzmocnienia wymiaru terytorialnego wszystkich polityk na wszystkich szczeblach sprawowania rządów. W tym kontekście dotyczy ona również EKES-u, który ma obowiązek informowania swoich członków o priorytetach i zachęcania ich do współpracy w ich realizacji. Obejmuje to podkreślenie znaczenia partnerów społeczeństwa obywatelskiego dla zapewnienia zrównoważonej przyszłości wszystkich terytoriów, a także wzmocnienie RLKS oraz wszelkich innych instrumentów ułatwiających zintegrowany rozwój terytorialny i współpracę. Ponadto członkinie i członkowie EKES-u są zobowiązani do obrony priorytetów agendy terytorialnej w debatach politycznych na szczeblu europejskim.

2.4. EKES zgadza się, że agenda terytorialna 2030 jest ważna i popiera jej treść. Docenia również wysiłki podejmowane od 2011 r. w celu aktualizacji i dalszego rozwijania koncepcji agendy terytorialnej:

- W szczególności popiera ogólny cel agendy terytorialnej, ponieważ przewiduje ona zrównoważoną przyszłość dla wszystkich rodzajów terytoriów i wszystkich mieszkańców w Europie.
- Popiera cele i priorytety agendy terytorialnej 2030 r. oraz docenia wysiłki podejmowane na rzecz tych obszarów i ich mieszkańców.
- Popiera nacisk na realizację takich priorytetów, jak: a) zrównoważona Europa, nie pozostawiająca nikogo (ani ludzi, ani terytoriów) w tyle; b) funkcjonalne regiony łączące obszary miejskie i wiejskie; c) integracja życia i pracy ponad granicami państw; d) zdrowe środowisko i godne warunki życia; e) gospodarka o obiegu zamkniętym; f) zrównoważona łączność cyfrowa i fizyczna.
- Uważa za niezbędne włączenie społeczeństwa obywatelskiego w realizację celów terytorialnych, takich jak sprawiedliwa i ekologiczna Europa, i zgadza się, że EKES powinien być zaangażowany w ten proces jako jeden z głównych podmiotów.
- Odnotowuje fakt, że wszystkie członkinie i wszyscy członkowie EKES-u mają możliwość uczestniczenia w opracowywaniu i wdrażaniu agendy terytorialnej 2030 za pośrednictwem strony internetowej www.territorialagenda.eu.

2.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje proces wspierania tworzenia nowej agendy miejskiej dla UE po podpisaniu paktu amsterdamskiego. Agenda ta, która jest logicznie powiązana z programami URBACT lub URBAN, ma niezaprzeczalny potencjał w przyszłości do określenia priorytetów rozwoju obszarów miejskich i podkreślenia dobrych praktyk, które zostaną powielone w całej Unii.

2.6. Choć wszystkie zagadnienia priorytetowe agendy miejskiej mają istotne znaczenie dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wykraczają one poza tradycyjne role kojarzone ze społeczeństwem obywatelskim. Organizacje pozarządowe, przedsiębiorstwa społeczne i spółdzielnie w coraz większym stopniu rozwijają zdolności lub tworzą nowe modele ekonomiczne czy organizacyjne, aby świadczyć usługi w interesie publicznym. Jest niezbędne, aby władze publiczne miały możliwość spojrzenia na siebie z perspektywy grup i organizacji działających na obszarach miejskich. EKES sugeruje, że włączenie sieci krajowych lub regionalnych czy organizacji lokalnych posiadających znaczne doświadczenie w danej kwestii byłoby rzeczą równie pożyteczną jak korzystanie z sieci europejskich.

2.7. W każdym razie aby skutecznie realizować agendę miejską dla UE, niezbędne jest:

- a) uwzględnienie podstawowych potrzeb zaangażowanych partnerów i zwrócenie uwagi na budowę zdolności (głównie w przypadku horyzontalnych partnerstw na szczeblu miast). EKES zaleca wykorzystanie w tym celu europejskich funduszy na pomoc techniczną;
- b) przygotowanie zaleceń metodycznych dotyczących zasad odpowiednich partnerstw miejskich. Istotną sprawą jest przyjęcie metodyki w zakresie monitorowania i oceny agendy miejskiej, w tym przyjęcie wskaźników, za pomocą których będzie można mierzyć uzyskane zmiany. W proces oceny i monitorowania należy zaangażować partnerów, w tym organizacje społeczeństwa obywatelskiego.

2.8. EKES dostrzega pewien dualizm między agendą terytorialną i agendą miejską z jednej strony a spójnością terytorialną z drugiej strony. Zauważa, że kwestia spójności terytorialnej jest od 2009 r. częścią traktatu (TFUE), a tym samym wspólnotowego prawodawstwa, podczas gdy ani agenda miejska, ani agenda terytorialna jako takie nie są częścią traktatu, a ich element suwerenności pozostaje w kompetencji państw członkowskich i nadal jest regulowany umową międzyrządową.

2.9. Jako ważny element rozwoju regionalnego w Unii EKES popiera również tworzenie i wdrażanie partycypacyjnych makroregionalnych strategii rozwoju przy udziale państw i regionów zarówno z UE, jak i spoza UE.

2.10. Chociaż z chronologicznego punktu widzenia temat agendy terytorialnej i agendy miejskiej jest bardziej odległy w czasie niż wieloletnie ramy finansowe, istotne jest, aby te ostatnie również odpowiednio uwzględniały go w swoich przyszłych wytycznych i zapewniały odpowiedni poziom wsparcia. Rzeczywiście można założyć, że szerząca się pandemia COVID-19 będzie miała zasadniczy wpływ na przyszłe wieloletnie ramy finansowe Unii Europejskiej.

2.11. W związku z konsekwencjami pandemii tym bardziej konieczne będzie uwzględnienie w agendzie terytorialnej i w agendzie miejskiej nie tylko wymiaru rozwojowego, ale także zdolności do oparcia się zagrożeniom, które są trudne do przewidzenia, a które przybierają formę asymetrycznych wstrząsów zewnętrznych i mają znaczący wpływ na trwałość ścieżki rozwoju.

3. Uwagi ogólne

3.1. Zrównoważony rozwój i odporność

3.1.1. EKES podkreśla, że Europa stoi obecnie w obliczu ciągłych wyzwań związanych ze **skutkami zmiany klimatu, wykorzystaniem zasobów oraz potrzebą zmniejszenia zagrożeń środowiskowych** dla zdrowia i dobrobytu ludności. Chociaż coraz większa liczba gmin i społeczności lokalnych eksperymentuje z różnymi wzorcami zrównoważonej mobilności, budownictwa, produkcji i konsumpcji, szersze zastosowanie w praktyce tych sposobów podejścia będzie wymagało znacznie większego udziału całego społeczeństwa, w tym biznesu, organizacji pozarządowych i obywateli, w całym procesie transformacji.

3.1.2. EKES uważa, że społeczności miejskie, ze względu na swoją zdolność do znalezienia zintegrowanych rozwiązań lokalnych, mogą skutecznie wykorzystać środki finansowe przeznaczone na zaradzenie zdrowotnym i gospodarczym skutkom pandemii COVID-19 nie tylko w celu wzmocnienia infrastruktury zdrowotnej i społecznej oraz ożywienia gospodarki, ale także w celu wsparcia przejścia na bardziej zrównoważone i odporne modele rozwoju gospodarczego.

3.1.3. EKES zauważa, że miasta europejskie tradycyjnie traktują podaż towarów i usług pochodzących z obszarów zewnętrznych jako rzecz oczywistą i wierzą, że w pełni zintegrowane systemy gospodarcze są w stanie poradzić sobie z ewentualnymi zakłóceniami. Jednakże, jak wyraźnie widać w przypadku obecnej pandemii COVID-19, wysoki stopień współzależności niesie ze sobą ryzyko wystąpienia efektów kaskadowych.

3.1.4. W związku z tym EKES podkreśla potrzebę tworzenia korzystnych dla obu stron **partnerstw pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi** w celu wzmocnienia zrównoważoności i odporności lokalnych systemów gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Takie partnerstwa mogą w przyszłości stać się filarem spójności terytorialnej.

3.1.5. W związku z tym EKES zaleca, by w nowej karcie lipskiej zachęcać miasta do:

- a) **rozwijania zdolności do przewidywania** zagrożeń i transformacyjnego potencjału zmiany klimatu, skutków czwartej rewolucji przemysłowej i konsekwencji nowych zagrożeń dla zdrowia, jak również innych istotnych zagrożeń w kontekście ram z Sendai dotyczących ograniczania ryzyka klęsk żywiołowych;
- b) **aktywnego rozwijania i wspierania partnerstw** między podmiotami lokalnymi na obszarach miejskich i wiejskich (w tym władzami lokalnymi i lokalnymi grupami działania), aby zapobiegać strategicznym zagrożeniom i wykorzystywać transformacyjny potencjał poprzez zintegrowane projekty w kluczowych obszarach wspólnego zainteresowania (ochrona zdrowia, zaopatrzenie w żywność i wodę, transport, gospodarka o obiegu zamkniętym itp.);
- c) **szacowania wpływu przyszłych planów, programów i projektów z zakresu rozwoju** na zrównoważoność i odporność lokalnego systemu środowiskowego, gospodarczego i społecznego (w tym wpływu na słabsze grupy społeczne i rynek pracy) oraz optymalizacji skutków na podstawie zdobytych doświadczeń;
- d) **wymiany** doświadczeń i innowacyjnych rozwiązań w zakresie zwiększania zrównoważoności i odporności za pośrednictwem sieci europejskich i programów współpracy terytorialnej.

3.1.6. Jednocześnie EKES uznaje, że wzmocnianie odporności to stosunkowo nowy obszar działania. W związku z tym zaleca uruchomienie ogólnoeuropejskiej wymiany doświadczeń obejmującej również naukowców i specjalistów w terenie oraz promowanie dobrych praktyk w tej dziedzinie.

3.2. Integracja

3.2.1. EKES podkreśla, że potencjał realizacji zintegrowanych projektów w ramach polityki spójności pozostaje ogromny na szczeblu UE. Zintegrowane podejście do wykorzystania zasobów unijnych musi koncentrować się na **interdyscyplinarności i zagadnieniach horyzontalnych** (tj. należy przewyższyć powszechny i szkodliwy podział oraz sztuczną wizję sektorową, które skutecznie uniemożliwiają wdrożenie prawdziwie zintegrowanych rozwiązań).

3.2.2. EKES jest świadomy, że zintegrowane podejście wymaga zupełnie nowego podejścia do wspieranych projektów. Podejście to opiera się na wzajemnych powiązaniach oraz logicznej i funkcjonalnej współzależności projektów, w wypadku których źródła wsparcia nie tylko pochodzą z różnych programów w budżecie Unii, ale także przyjmują różne formy (dotacje, instrumenty finansowe). W idealnym scenariuszu źródła te byłyby uzupełnione źródłami prywatnymi. Dla tego podejścia niezbędne jest zapewnienie tematycznej spójności treści i niezmiernie ważna jest ocena rzeczywistych skutków.

3.2.3. EKES zaleca, by w każdej umowie o partnerstwie należycie uwzględnić zintegrowane podejście terytorialne. Ponadto musi ono być w pełni połączone i w pełni zgodne z zasadą koncentracji tematycznej i nie powinno być interpretowane jako pozostałość koncentracji tematycznej.

3.2.4. EKES dodaje, że test hipotezy wykazał, że podejście zintegrowane wnosi o 40 % większą wartość dodaną w zakresie wskaźników wykonania niż scenariusz, w którym poszczególne projekty są odizolowane. Z makroekonomicznego punktu widzenia zmiany te są raczej nieistotne w przypadku wsparcia dla inwestycji sektora prywatnego (biorąc pod uwagę bardzo niski udział takich inwestycji w całości inwestycji prywatnych), ale w przypadku inwestycji publicznych ich wpływ jest znaczny, m.in. ze względu na skoordynowaną realizację i wykorzystanie takich inwestycji.

3.2.5. EKES zauważa, że włączanie nie musi ograniczać się do poruszanych treści i tematów. Różne rodzaje zintegrowanych projektów są odpowiednie dla różnych rodzajów terytoriów, stąd też duże znaczenie stosowania zasady pomocniczości i prawidłowego powiązania tematów z potrzebami. W tym kontekście najczęściej wymieniane są następujące rodzaje terytoriów: metropolia, (pod)region, ubogi obszar miejski i aglomeracja miejska.

3.2.6. EKES zauważa, że projekty związane z promowaniem konkurencyjności i doskonałości, w których realizowana jest funkcja biegunów rozwoju, nadają się głównie dla obszarów metropolitalnych i aglomeracji, natomiast projekty wspierające priorytety konwergencji są bardzo ważne dla (pod)regionów i ubogich obszarów miejskich. Integracja może również mieć na celu konwergencję zasobów, co jest możliwe zarówno w ramach programu operacyjnego polityki spójności, jak i między programami operacyjnymi, między funduszami oraz w programach wieloletnich ram finansowych. EKES uważa, że możliwość mobilizowania prywatnych środków finansowych w celu zwiększenia dostępnych środków publicznych, a tym samym zapewnienia dodatkowej zdolności i podziału ryzyka, również może być elementem zintegrowanego podejścia.

3.2.7. EKES uważa, że główne zalety zintegrowanego podejścia terytorialnego to osiągnięcie korzyści skali, gdzie koszty realizacji tych projektów będą znacznie niższe, oraz synergia korzystnych skutków rozwoju, którą można uznać za najbardziej pozytywną. Główne przeszkody można podsumować jako utrzymującą się nieufność, złożoność zarządzania i wdrażania, a przede wszystkim brak chęci do delegowania obowiązków na niższe szczeble struktury zarządzania.

3.3. Równowaga

3.3.1. Im bardziej rozwój metropolii i aglomeracji miejskich odbywa się kosztem innych rodzajów terytoriów w danym kraju, tym większe jest ryzyko przyszłych braków strukturalnych, których usunięcie będzie wymagać dużych nakładów finansowych. Pogląd ten jest również ważny dla zrównoważonego rozwoju poszczególnych państw członkowskich UE i uzasadnia zasadność utrzymania silnej unijnej polityki spójności w przyszłości.

3.3.2. Główne instrumenty wspierania rozwoju regionalnego powinny również uwzględniać tę przesłankę, a konkretne projekty w ramach zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i RLKS-M powinny uwzględniać ten szerszy kontekst, w przeciwnym razie istnieje zwiększone ryzyko powstania wewnętrznych peryferii („no man's lands”), które nie są wystarczająco wspierane przez politykę rozwoju terytorialnego i których przyszły rozwój jest w związku z tym znacznie utrudniony. Logicznie rzecz biorąc w ZIT dominują duże projekty i projekty inwestycyjne, podczas gdy projekty w ramach RLKS-M są mniejsze pod względem finansowym i częściej nie są powiązane z inwestycjami, a jednocześnie zapewniają wysoką wartość dodaną.

3.3.3. Stwarza to również przestrzeń dla wzajemnej zgodności między ZIT i RLKS w oparciu o poszanowanie zasady pomocniczości. W przypadku ZIT należałoby objąć nie tylko dany obszar metropolitalny lub aglomerację miejską, ale także odnośne obszary wiejskie lub mniejsze miasta. Z drugiej strony, rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest racjonalnie stosowanym instrumentem, który służy nie tylko wspieraniu lokalnych inicjatyw na obszarach wiejskich, ale także rozwiązywaniu problemów społeczności w aglomeracjach miejskich i na poziomie metropolii.

3.3.4. Najbardziej charakterystyczne cechy RLKS-M⁽¹⁾:

- lokalne partnerstwa międzysektorowe takie jak lokalne grupy działania na obszarach wiejskich, udział różnych sektorów (biznesu, sektora organizacji nienastawionych na zysk, administracji publicznej i/lub specjalnych instytucji takich jak szkoły, instytuty, administracja, banki),
- wspólna strategia rozwoju (zintegrowana terytorialnie, międzysektorowa, skoncentrowana na jednym lub kilku tematach, oparta na specyficznych potrzebach i możliwościach obszarów miejskich, zaprojektowana zgodnie z obowiązującą strategią rozwoju obszarów miejskich i finansowana z różnych środków publicznych i prywatnych),
- podejście oddolne, w którym inicjatywa rozpoczyna się bezpośrednio od danej miejscowości, przy sprawdzonym zaangażowaniu partnerów i społeczeństwa,
- skoordynowane działania (planowanie i wykorzystanie zasobów publicznych i prywatnych, wspólne projekty), możliwość integracji wielostronnej (terytorialnej, czasowej, materialnej, finansowej i instytucjonalnej),
- partnerstwo i zdecentralizowane podejmowanie decyzji w sprawie finansowania poszczególnych projektów lokalnych poprzez organy lokalnych partnerstw międzysektorowych,
- nacisk na innowacyjność w rozwiązaniach, czyli działania, które są nowe i stymulują rozwój na danym terytorium (nie jest to kwestia odnowienia zwykłych działań z przeszłości),

⁽¹⁾ W niniejszej opinii posługujemy się terminem RLKS-M oznaczającym rozwój lokalny kierowany przez społeczność na obszarach miejskich. W ten sposób staramy się lepiej opisać różne zasoby i warunki lokalnego rozwoju obszarów wiejskich i miejskich. Obecnie rozwój lokalny kierowany przez społeczność jest zazwyczaj wykorzystywany na obszarach wiejskich jako nowa wersja programu LEADER, ale w mniejszym stopniu w przypadku rozwoju obszarów miejskich.

— współpraca w sieciach, w szczególności między lokalnymi partnerstwami międzysektorowymi w państwach członkowskich lub między lokalnymi partnerstwami międzysektorowymi w Unii Europejskiej.

3.3.5. EKES zdaje sobie sprawę, że niektóre profile terytorialne w UE znajdują się – na skutek trwających zmian strukturalnych i technologicznych – w sytuacji, w której nie są w stanie, przynajmniej w krótkim okresie, poradzić sobie same (np. regiony o intensywnym wydobywaniu węgla czy regiony zależne od gałęzi przemysłu ciężkiego, które podupadają), i że istnieje tu oznaki zawodności rynku. Instrumenty rozwoju regionalnego powinny pomóc tym regionom w znalezieniu realnego strategicznego rozwiązania w postaci funkcjonalnej dywersyfikacji działalności gospodarczej i zapewnić niezbędne środki finansowe na ten rozwój.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Aspekty instytucjonalne

4.1.1. EKES jest świadomy, że w instytucjonalnym umocowaniu Unii Europejskiej istnieje pewien dualizm, a mianowicie pomiędzy rozwojem terytorialnym i programem rozwoju obszarów miejskich z jednej strony a spójnością terytorialną z drugiej strony. O ile z ogólnego punktu widzenia rozwój obszarów miejskich może być postrzegany jako część rozwoju terytorialnego w szerszym znaczeniu, o tyle z punktu widzenia kompetencji ma on pewien stopień autonomii, ponieważ wchodzi w zakres wyłącznych kompetencji państw członkowskich, a zatem podlega zarządzaniu międzyrządowemu. Z drugiej strony, od 2009 r. spójność terytorialna jest częścią prawodawstwa Unii. Jak widać pod względem treści oba elementy w znacznym stopniu się pokrywają.

4.1.2. Wspomniany wyżej dualizm, o którym mowa np. w deklaracji bukaresztańskiej z 2019 r., nie jest jeszcze poważnym problemem, ponieważ agenda miejska jest w pełni zintegrowana z polityką spójności. System wielopoziomowego sprawowania rządów również przyczynia się do rozwiązania tego problemu (zob. poniżej). Niemniej nowa karta lipska powinna umożliwić przezwycięzenie tego dualizmu na tyle, na ile to możliwe, oraz zapewnić maksymalnie skuteczny związek między agendą terytorialną a agendą miejską.

4.2. Zagadnienie materialne

4.2.1. EKES oczekuje, że głównym przedmiotem zainteresowania i wartością dodaną nowej karty lipskiej będzie pełne uwzględnienie nowych elementów i okoliczności decydujących o rozwoju terytorialnym i miejskim (zob. pkt 2.2), włączenie zasady odporności do projektu nowego dokumentu oraz przekonująca odpowiedź na skutki pandemii COVID-19, które prawdopodobnie będą miały charakter strukturalny i długoterminowy.

4.2.2. Istotne względy merytoryczne obejmują również istnienie odpowiedniej infrastruktury prewencji, wspierania i rozwoju z wykorzystaniem obecnych możliwości technologicznych i przy zapewnieniu zrównoważonego rozwoju terytorialnego, dzięki któremu zmniejszają się pewne różnice jakościowe w poziomie życia między obszarami metropolitalnymi a peryferyjnymi obszarami wiejskimi.

4.3. Aspekt finansowy

4.3.1. Aby zapewnić optymalny rozwój terytorialny i miejski, konieczne jest stworzenie solidnych zasobów finansowych umożliwiających reagowanie na rzeczywiste potrzeby w przyszłych wieloletnich ramach finansowych UE, których jednym z podstawowych priorytetów powinien być zrównoważony i jednocześnie dynamiczny, trwały i zintegrowany rozwój terytorialny. Z drugiej strony, nawet w kontekście rozwoju terytorialnego, właściwe wydaje się większe wykorzystanie nowoczesnych instrumentów finansowych, tj. takich, które uwzględniają mierzalne wyniki, i które czasami są zbudowane w sposób pozwalający generować zyski.

4.3.2. W kontekście odwoływania się do prywatnej inicjatywy i z punktu widzenia odpowiedzialności za rozwój terytoriów, na których pracujemy i mieszkamy, z uwagi na ograniczenia zasobów publicznych należy zoptymalizować możliwość mobilizowania prywatnego finansowania w celu zwiększenia zasobów, z zastrzeżeniem ścisłej kontroli demokratycznej i należytego zarządzania.

4.4. Wielopoziomowe sprawowanie rządów

4.4.1. W kontekście nowoczesnego rozwoju terytorialnego i miejskiego wielopoziomowa administracja stale przestrzegająca zasady pomocniczości jest koniecznością i warunkiem wstępnym. Pozostaje tylko stworzyć jej odpowiednie warunki instytucjonalne dla prawidłowego funkcjonowania. Chodzi tu przede wszystkim o rzeczywiste kompetencje, warunki administracyjne i proceduralne oraz dostateczną podstawę finansową.

4.4.2. Partnerstwo, zarówno wertykalne, jak i horyzontalne, jest jedną z głównych zasad gwarantujących nowoczesne usługi publiczne. EKES sugeruje, by przyjrzeć się różnym modelom współpracy publiczno-prywatnej przestrzegającym najlepszych praktyk w zakresie odpowiedzialności demokratycznej i kontroli demokratycznej w zarządzaniu projektami miejskimi, a także różnym przedsiębiorstwom społecznym i europejskim programom opartym na zasadzie partnerstwa, takim jak dawna inicjatywa EQUAL⁽²⁾, które są innymi przykładami takiej współpracy. Zadaniem administracji publicznej na różnych szczeblach, zwłaszcza w miastach, jest zbliżenie ze sobą odpowiednich partnerów w ramach wspólnych projektów i skuteczne wykorzystanie finansowania.

4.4.3. Wielopoziomowe sprawowanie rządów może być skutecznie rozwijane i wdrażane poprzez zintegrowane projekty pomiędzy aglomeracjami miejskimi i ich funkcjonalnymi jednostkami terytorialnymi na obszarach wiejskich. W projektach tych mogą z powodzeniem uczestniczyć również lokalne grupy działania na obszarach wiejskich oraz nowo utworzone miejskie partnerstwa międzysektorowe.

4.4.4. Jednocześnie nowoczesny rozwój terytorialny i rozwój obszarów miejskich wymaga nie tylko harmonizacji pomiędzy wszystkimi elementami sektora publicznego (państwo, regiony i gminy), ale także skutecznego udziału partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego (osoby prywatne, organizacje zawodowe i stowarzyszenia przedsiębiorców, związki zawodowe, lokalnie aktywny sektor non-profit itp.)

4.4.5. EKES sugeruje, że w karcie należało szerzej poruszyć kwestię społeczności miejskich i uczestnictwa obywatelskiego. Miasta potrzebują sprawnego mechanizmu służącego wzmocnieniu pozycji obywateli i grup obywateli, tak aby mogli oni być rzeczywistymi i solidnymi partnerami w dyskusji i realizowaniu priorytetów rozwoju dla swoich miast oraz we wdrażaniu agendy miejskiej. Jedynie ufna we własne siły i silna społeczność dysponująca dużym kapitałem społecznym będzie zdolna poradzić sobie z wyzwaniami, które przed nią stoją. W związku z tym konieczne jest, aby administracja publiczna przygotowała moduły edukacyjne i szkoleniowe, które pokażą, jak tworzyć i wzmocniać oparte na współpracy partnerstwa we własnej gminie. EKES jest gotów podjąć pracę nad rozwinięciem tej idei.

Bruksela, dnia 18 września 2020 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽²⁾ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:c10237>