

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z realizacji strategii makroregionalnych UE”**

[COM(2022) 705 final]

(2023/C 293/14)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 2.5.2023
Podstawa prawna	Art. 34 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	30.5.2023
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.6.2023
Sesja plenarna nr	579
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	169/1/2

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uznaje, że strategie makroregionalne odgrywają ważną rolę w społecznej, terytorialnej i gospodarczej spójności regionów oraz przyczyniają się do europejskiej integracji państw sąsiadujących.

1.2. Komitet zwraca uwagę, że strategie makroregionalne obejmują kwestie wymagające współpracy kilku państw (i różnych podmiotów w ramach tych państw) na podstawie podejścia zakładającego międzysektorowe i wielopoziomowe sprawowanie rządów. Dlatego też różne podmioty powinny starać się: umożliwić współlistnienie interesu narodowego i zasady współpracy, a jednocześnie łagodzić biurokratyczne i skomplikowane procedury, które zmniejszają atrakcyjność strategii makroregionalnych.

1.3. EKES uważa, że należy dołożyć większych starań w celu wzmocnienia strategii makroregionalnych, tak aby mogły one stać się liderami zmian, wzbudzać zaufanie i promować wartości europejskie, zwłaszcza w odniesieniu do społecznej, terytorialnej i gospodarczej spójności regionów oraz integracji krajów sąsiadujących, a także Agendy 2030.

1.4. Komitet zauważa, że strategie makroregionalne były użytecznymi narzędziami w radzeniu sobie z kryzysem zdrowotnym i skutkami rosyjskiej inwazji na Ukrainę. Ważną rolę w zwiększaniu powiązań między Ukrainą a UE, aby umożliwić integrację ukraińskich uchodźców i stworzenie bezpiecznych korytarzy towarowych, odegrały w szczególności strategia UE na rzecz regionu Dunaju i strategia UE na rzecz regionu Morza Bałtyckiego.

1.5. Biorąc pod uwagę transformację ekologiczną, cyfrową i społeczną, EKES zauważa, że proces realizacji różni się między poszczególnymi strategiami makroregionalnymi ze względu na różne poziomy i zdolności wdrażania polityki sektorowej oraz poziom gotowości państw niebędących członkami UE. Komitet uważa, że należy zająć się dysproporcjami za pomocą konkretnych środków, zwłaszcza w odniesieniu do regionów znajdujących się w najbardziej niekorzystnym położeniu, aby zapobiec przekształcaniu konkurencyjności gospodarczej i spójności społecznej w problem, który doprowadzi do większych różnic między regionami lepiej rozwiniętymi a regionami słabiej rozwiniętymi.

1.6. Komitet uważa, że istotne jest wzmocnienie powiązania między transformacjami: ekologiczną, cyfrową i społeczną, aby przesunąć punkt ciężkości z produkcji „ilościowej” na produkcję „jakościową”, co pozwoli uniknąć marnotrawstwa nadprodukcji, przy pełnym poszanowaniu zasady strategicznej autonomii. W tym kontekście ważne jest, aby doceniać podejście oparte na inteligentnej specjalizacji i tworzeniu klastrów, a także zapewniać solidne i odpowiednie kształcenie i szkolenie.

1.7. EKES bierze pod uwagę, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w przyczynianiu się do lepszego podejmowania decyzji, w szczególności przez przybliżanie społeczności lokalnych i regionalnych do strategii makroregionalnych, i zachęca państwa członkowskie, a także Komisję Europejską, do jeszcze większego zaangażowania organizacji społeczeństwa obywatelskiego, partnerów społecznych oraz władz regionalnych i lokalnych, aby wzmocnić poczucie odpowiedzialności za programy.

1.8. Ponadto dla efektywności i skuteczności czterech strategii makroregionalnych istotne staje się wzmocnienie budowania zdolności lokalnych podmiotów państwowych i niepaństwowych. EKES uważa, że ważne jest uruchomienie procesów informacyjnych i szkoleniowych dla tych podmiotów. W tym kontekście proponuje ustanowienie systemu krótko- i średnioterminowej wymiany urzędników służby cywilnej między regionami objętymi strategiami makroregionalnymi, na wzór programu Erasmus. Z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę nawiązania zinstytucjonalizowanego dialogu obywatelskiego w makroregionach i uważa, że może się ona okazać pomocna w tym zakresie. Ważne jest również, aby EKES, będący siedzibą zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, odgrywał aktywniejszą rolę i wchodził w skład rady zarządzającej wszystkich strategii makroregionalnych. Dzięki temu synergia i współpraca mogą być bardziej skuteczne i widoczne. W związku z tym EKES proponuje zorganizowanie forów z udziałem przedstawicieli społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w państwach członkowskich objętych strategiami makroregionalnymi.

1.9. Ponadto EKES wzywa do tego, aby we wszystkich strategiach makroregionalnych zbadano możliwość odwrócenia braku zaangażowania lokalnych kluczowych czynników rozwoju (MŚP, istniejące klastry przemysłowe, lokalny bank, przedsiębiorstwa społeczne, związki zawodowe, środowiska akademickie, organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego), a także korporacji międzynarodowych oraz międzynarodowych instytucji finansowych i banków, co ma kluczowe znaczenie. W kontekście strategii makroregionalnych należy całkowicie zastosować zasadę partnerstwa przy pełnym zaangażowaniu zainteresowanych stron.

1.10. Komitet zwraca uwagę na znaczenie dostosowania strategii makroregionalnych do celów Agendy 2030 oraz stworzenia komplementarności z celami polityki spójności na lata 2021–2027, aby zwiększyć skuteczność inicjatyw makroregionalnych.

1.11. Pomimo wysiłków Komisji Europejskiej zmierzających do zwiększenia widoczności strategii makroregionalnych EKES uważa, że lepsza komunikacja nie zależy tylko od jednego kluczowego podmiotu, lecz od większego zaangażowania państw członkowskich i państw trzecich uczestniczących w strategiach makroregionalnych. Komitet może pomóc w tym zakresie, przy czym udział społeczeństwa obywatelskiego na wielu szczeblach może mieć tu zasadnicze znaczenie.

1.12. EKES sugeruje, że należy rozważyć inne podejście do zarządzania strategiami makroregionalnymi. Szczebel polityczny jest reprezentowany przez ministrów spraw zagranicznych, dlatego poziom operacyjny powinien zostać wzmocniony dzięki ściślejszej współpracy z ministerstwami spraw UE i ministerstwami funduszy UE. Kluczowe znaczenie dla realizacji strategii makroregionalnych ma również udział władz regionalnych, wzmocnienie ich zdolności administracyjnych i wzmocnienie planowania przestrzennego.

1.13. Komitet ma nadzieję, że po zatwierdzeniu sprawozdania przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego pojawią się warunki do wdrożenia strategii makroregionalnej także w zachodnich regionach Morza Śródziemnego.

1.14. W ramach procesu oceny przyszłej polityki spójności konieczna będzie staranna ocena ulepszeń, jakie należy wprowadzić w strategiach makroregionalnych, tak aby uwolnić ich pełny potencjał.

## 2. Wprowadzenie

2.1. Od 2009 r. Unia Europejska (UE) definiuje strategie makroregionalne jako zintegrowane, wzmocnione ramy współpracy, które pozwalają krajom z tego samego obszaru razem stawić czoła wspólnym wyzwaniom lub w pełni wykorzystać wspólny potencjał.

2.2. Państwa członkowskie i państwa niebędące członkami UE znajdujące się na tym samym obszarze geograficznym inicjują strategię makroregionalną i określają jej cele; obszar objęty strategią jest określany na podstawie cech fizycznych (zlewnia rzeki, basen morski, pasmo górskie itp.) i opiera się na istniejących wcześniej, historycznych powiązaniach społeczno-gospodarczych i kulturowych jako niezbędna odpowiedź na wyzwania wynikające z szybko postępującej ekspansji UE.

2.3. Strategie makroregionalne zapewniają zintegrowane, wzmocnione ramy współpracy umożliwiające wspólne sprostanie wyzwaniom i wykorzystywanie możliwości w określonych obszarach UE, w przypadku gdy nie można rozwiązać tych kwestii indywidualnie przy użyciu wspólnych narzędzi. Ponadto, biorąc pod uwagę obecne okoliczności, mogą one stanowić istotny instrument wpływu UE na zewnątrz.

2.4. W niniejszej opinii EKES przedstawi swoją ocenę czwartego sprawozdania z realizacji strategii makroregionalnych Unii Europejskiej, uwzględniając fakt, że w okresie sprawozdawczym, od połowy 2020 r. do połowy 2022 r., 19 państw członkowskich UE i 10 państw niebędących członkami UE, objętych unijnymi strategiami makroregionalnymi, wykazało się niezwykłą odpornością na poważne i ciągłe wstrząsy zewnętrzne i musiało przekształcić swoje regularne działania w zakresie współpracy w działania solidarnościowe, aby wspólnie stawić czoła skutkom COVID-19 i niczym nieuzasadnionej agresji wojskowej Rosji na Ukrainę.

### 3. Ogólna ocena realizacji strategii makroregionalnych

#### 3.1. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR)

3.1.1. Uruchomiona w 2009 r. strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego obejmuje osiem państw członkowskich UE i cztery sąsiadujące państwa trzecie. Strategia ma trzy kluczowe cele – ocalenie morza, połączenie regionu i zwiększenie dobrobytu – i jest podzielona tematycznie na 14 wzajemnie powiązanych obszarów polityki, obejmujących zagrożenia, biogospodarkę, zdrowie i edukację.

3.1.2. Jeśli chodzi o finansowanie, kluczową rolę w finansowaniu realizacji przedsięwzięć w makroregionie odgrywa od samego początku program Interreg „Region Morza Bałtyckiego”. W latach 2014–2020 w ramach programu Interreg na realizację projektów w regionie przekazano około 278 mln EUR. Budżet programu Interreg na lata 2021–2027 dla regionu Morza Bałtyckiego wyniesie 259 mln EUR.

3.1.3. W 2021 r. przeprowadzono przegląd planu działania strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego. Zmniejszono liczbę działań, wprowadzono system ułatwiający ściślejszą współpracę między zainteresowanymi stronami (w tym partnerami gospodarczymi i społecznymi) oraz ustanowiono nowe narzędzie – punkt kontaktowy strategii na rzecz regionu Morza Bałtyckiego (BSP) – aby zapewnić wsparcie administracyjne i techniczne w zakresie zarządzania strategią, jej opracowywania i informowania o niej.

3.1.4. Strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego wspiera regiony zaangażowane w osiągnięcie wyznaczonych celów zrównoważonego i inteligentnego rozwoju. Wstrzymanie współpracy z Rosją i Białorusią po inwazji Rosji na Ukrainę stworzyło przeszkodę w rozwiązywaniu głównych problemów w regionie, jednak strategia ta ma potencjał, aby sprostać nowym wyzwaniom.

#### 3.2. Strategia UE na rzecz regionu Dunaju (EUSDR)

3.2.1. Uruchomiona w grudniu 2010 r. i zaktualizowana w 2020 r. strategia UE na rzecz regionu Dunaju obejmuje 14 państw (9 państw członkowskich UE i 5 państw niebędących członkami UE) i opiera się na czterech głównych filarach: 1) połączenie regionu; 2) ochrona środowiska; 3) budowanie dobrobytu; oraz 4) wzmocnienie regionu. Te cztery cele podzielono na 12 obszarów priorytetowych.

3.2.2. Jeżeli chodzi o finansowanie, to w okresie 2014–2020 podstawowe wsparcie pochodziło z międzynarodowego programu na rzecz Dunaju w ramach inicjatywy Interreg i wynosiło łącznie 231 mln EUR. Budżet tego programu na lata 2021–2027 wynosi jednak łącznie 213,1 mln EUR.

3.2.3. W 2020 r. zmieniono plan działania, aby nadać jego działaniom strategiczny charakter i przeorganizować cele. Cel aktualizacji był trojaki i obejmował: usprawnienie działań przez zmniejszenie ich liczby ze 137 do 85; uczynienie z planu działania dokumentu stanowiącego strategiczne wytyczne dla wdrażania strategii UE na rzecz regionu Dunaju; uczynienie planu działania bardziej spójnym z innymi programami i instrumentami finansowania, w szczególności z programami polityki spójności, lecz także z innymi programami i instrumentami finansowania UE oraz z krajowymi, regionalnymi i lokalnymi środkami finansowymi pochodzącymi z krajów naddunajskich. W ramach zmiany planu działania dostosowano działania przewidziane w strategii UE na rzecz regionu Dunaju do nowych priorytetów UE, w tym do Europejskiego Zielonego Ładu. Poczyniono znaczne postępy dzięki działaniom na rzecz zaangażowania młodzieży i zacieśnieniu współpracy z funduszami UE.

3.2.4. Niemniej pomimo tej aktualizacji strategia makroregionalna dla Dunaju zmagają się z szeregiem problemów, które spowalniają jej realizację: namacalne różnice społeczno-gospodarcze w całym regionie Dunaju, brak środków finansowych i słabe zaangażowanie polityczne wśród zaangażowanych krajów. Ponadto kraje uczestniczące muszą zmagać się z szerszymi globalnymi wyzwaniami, takimi jak odbudowa po pandemii, zmiana klimatu i transformacja cyfrowa, z których wszystkie mogą odwrócić ich uwagę od starań o usprawnienie realizacji strategii UE na rzecz regionu Dunaju.

#### 3.3. Strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR)

3.3.1. Uruchomiona w 2014 r. strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego skupia dziesięć krajów (cztery państwa członkowskie UE i sześć państw niebędących członkami UE). Opiera się na czterech głównych filarach: niebieskim wzroście, łączeniu regionu, jakości środowiska i zrównoważonej turystyce. Punkt kontaktowy ds. EUSAIR (EUSAIR Facility Point) zapewnia wsparcie operacyjne w zakresie koordynacji i realizacji.

3.3.2. W odniesieniu do finansowania w okresie 2014–2020 w ramach programu Interreg ADRION udostępniono 118 mln EUR na finansowanie projektów w ramach czterech filarów EUSAIR, w tym na wsparcie zarządzania EUSAIR w ramach osi priorytetowej 4. Na lata 2021–2027 w ramach programu Interreg na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego przeznaczonych zostanie 136,7 mln EUR.

3.3.3. EKES z satysfakcją odnotowuje podjęte w ramach EUSAIR wysiłki na rzecz ustanowienia w ramach tej strategii rady młodzieżowej. Wzywa do tego, by w pozostałych strategiach makroregionalnych wzmocniono funkcjonowanie rad ds. młodzieży. Apeluje, aby we wszystkich strategiach makroregionalnych wzmocnić pozycję rad młodzieżowych i zinstytucjonalizować dialog z nimi, najlepiej w formie corocznych forów.

3.3.4. W listopadzie 2021 r. UE zmieniła wizerunek marki EUSAIR za pomocą dokumentu „Report on the repositioning of the European Union Strategy for the Adriatic and Ionian Region” [„Sprawozdanie w sprawie zmiany pozycjonowania strategii Unii Europejskiej na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR)”], aby uczynić ją bardziej zrozumiałą dla docelowych odbiorców. Zaleca się w nim dalsze dostosowanie EUSAIR do priorytetów politycznych UE, takich jak Europejski Zielony Ład i transformacja cyfrowa, a jednocześnie umieszczenie społeczeństwa obywatelskiego i młodzieży w centrum priorytetów strategii.

3.3.5. W odniesieniu do postępów poczynionych w ramach EUSAIR, pomimo wyników osiągniętych w zakresie stabilności w tym regionie i konwergencji między krajami nadal istnieją pewne niewykorzystane możliwości osiągnięcia synergii z innymi wielostronnymi inicjatywami w makroregionie oraz dysproporcje między państwami członkowskimi UE a państwami niebędącymi członkami UE. Strategia obejmuje zbyt wiele wymiarów, dotyczy bardzo złożonej i zróżnicowanej geografii i ma zbyt wiele celów.

#### 3.4. Strategia UE na rzecz regionu alpejskiego (EUSALP)

3.4.1. Uruchomiona w 2015 r. strategia makroregionalna na rzecz regionu alpejskiego (EUSALP) jest najnowszą strategią zatwierdzoną przez UE. Obejmuje siedem krajów, z których pięć to państwa członkowskie UE, a dwa to państwa niebędące członkami UE. W strategii wyróżniono trzy obszary tematyczne: wzrost gospodarczy i innowacje; mobilność i łączalność oraz środowisko i energia. Uzupełnieniem tych trzech obszarów tematycznych jest przekrojowa polityka w zakresie rządzenia, której celem jest zapewnienie rzetelnego makroregionalnego modelu sprawowania rządów w regionie.

3.4.2. W odniesieniu do finansowania na lata 2014–2020 – w ramach programu Interreg na rzecz obszaru alpejskiego dla regionu udostępniono 139 mln EUR, natomiast na lata 2021–2027 na cztery obszary priorytetowe, których celem jest osiągnięcie odpornego na zmianę klimatu, zielonego i neutralnego pod względem emisji dwutlenku węgla regionu alpejskiego, udostępniła się łącznie 107 mln EUR.

3.4.3. Pomimo wyraźnych rozbieżności między miejskimi i wiejskimi obszarami górnymi makroregion wykazuje silną współzależność społeczno-gospodarczą. Niektóre z krajów uczestniczących w EUSALP (Niemcy, Włochy, Austria i Słowenia) są zaangażowane w inne strategie makroregionalne, co doprowadziło do powstania wyzwań. Aby przekształcić nakładające się na siebie elementy w komplementarność, zdecydowanie potrzebne jest większe zaangażowanie w procesy zarządzania.

3.4.4. W porównaniu z innymi strategiami makroregionalnymi EUSALP ma dobrą strukturę. Wynika to z faktu, że w regionie alpejskim istnieje dobrze zorganizowana struktura instytucjonalna oraz wieloletnia tradycja współpracy w ramach konwencji alpejskiej i innych inicjatyw, takich jak Arge Alp, Euromontana, Sojusz w Alpach (władze lokalne), ALPARC (sieć obszarów chronionych) oraz Międzynarodowy Komitet Naukowy ds. Badań w Alpach, a także inne działające w tym regionie organizacje. Dwa państwa niebędące członkami UE – Szwajcaria i Liechtenstein – mają duży potencjał instytucjonalny i administracyjny, który umożliwia im współpracę z państwami członkowskimi UE na tym samym poziomie.

## 4. Krajobraz makroregionalny i wojna w Ukrainie

4.1. Na strategię makroregionalną bezpośredni i pośredni wpływ wywarła wojna w Ukrainie. W obrębie działań związanych ze współpracą w ramach unijnych strategii makroregionalnych konieczne było skupienie się na inicjatywach solidarnościowych, mających na celu wspólne przeciwdziałanie skutkom niczym nieuzasadnionej rosyjskiej agresji wojskowej na Ukrainę.

4.2. Spośród czterech strategii makroregionalnych zdecydowanie „bezpośredni” wpływ na realizację działań w zakresie współpracy mają EUSDR i EUSBSR:

- Obie te strategie (w tym związane z nimi organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni) odegrały ważną rolę we wspieraniu Ukrainy od czasu wybuchu wojny, przyczyniając się do zacieśnienia więzi między Ukrainą a UE. Działania te koncentrowały się na integracji ukraińskich uchodźców oraz na tworzeniu bezpiecznych korytarzy towarowych. Zaangażowanie to było wyraźnie widać podczas ukraińskiej prezydentury w strategii na rzecz regionu Dunaju w 2022 r. Pomimo wojny Ukraina znacznie zwiększyła swoje zaangażowanie we wszystkie priorytetowe obszary strategii na rzecz regionu Dunaju.
- W ramach EUSBSR wstrzymano wszelką współpracę z Rosją i Białorusią. To również dlatego strategia ta zmierza obecnie w kierunku dalszego wzmocnienia swojej roli jako strategicznej płaszczyzny współpracy między państwami członkowskimi UE, Norwegią i Islandią.

4.2.1. Niemniej chociaż długoterminowe ukierunkowanie strategii makroregionalnych nie powinno być łatwe do skorygowania, to zmiany strukturalne na globalnej scenie geopolitycznej – wojna w Ukrainie jest w tym kontekście głównym elementem – wpływają na treść wszystkich czterech strategii makroregionalnych, ponieważ przywracają znaczenie spójności i współpracy międzyregionalnej/transgranicznej w samej Europie, a także w obszarze euroazjatyckim.

## 5. Rola i wpływ strategii makroregionalnych we wdrażaniu procesów transformacji ekologicznej, cyfrowej i społecznej

5.1. Pomimo faktu, że w ramach tych czterech strategii makroregionalnych wspiera się osiągnięcie celów wyznaczonych dla ekologicznych, cyfrowych i społecznych transformacji UE, jasne jest, że proces realizacji różni się w poszczególnych strategiach makroregionalnych ze względu na różne poziomy i zdolności realizacji polityki sektorowej (środowiskowej, cyfrowej/innowacyjnej i społecznej) oraz poziom przygotowania państw niebędących członkami UE do radzenia sobie z wyzwaniami związanymi z „transformacjami”.

5.2. Należy podkreślić, że jeżeli takie różnice nie zostaną zniwelowane za pomocą konkretnych środków wsparcia i finansowania, zwłaszcza w odniesieniu do strategii makroregionalnych w najtrudniejszej sytuacji, to coś, co ma potencjał do stymulowania konkurencyjności gospodarczej i spójności społecznej, może przekształcić się w problem i doprowadzić do większych różnic między regionami lepiej rozwiniętymi a regionami słabiej rozwiniętymi. Jest to również wyzwanie dla regionów peryferyjnych lub oddalonych, które zawsze znajdują się w niekorzystnej sytuacji w porównaniu z regionami centralnymi, miejskimi lub metropolitalnymi. Wsparcie i zachęty dla regionalnej, transgranicznej współpracy mogą przynieść w tym względzie wiele korzyści.

5.3. Uważna analiza czwartego sprawozdania oraz analiza projektów finansowanych z programów Interreg aktywnych w latach 2014–2020 pokazuje, że istnieje ścisły związek między transformacją ekologiczną i cyfrową. Uruchomiono i wdrożono różne projekty, ale nie jest jasne, czy inicjatywy te rzeczywiście były skuteczne w doprowadzeniu do zmian. EKES jest zdania, że osiągnięte wyniki należy wykorzystać w ramach możliwości dostępnych w programach Interreg na lata 2021–2027.

5.4. Według Komitetu słabym punktem wszystkich strategii makroregionalnych jest to, że procesy transformacji ekologicznej i cyfrowej są mniej powiązane z procesami społecznymi, co ogranicza w wielu przypadkach wymiar społeczny do form zaangażowania i udziału grup, które nie reprezentują w pełni potrzeb i interesów społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych. W opinii rozpoznawczej „W kierunku lepszej konwergencji gospodarczej i konkurencyjności w makroregionach (np. strategia UE na rzecz regionu Dunaju): rola klastrów transnarodowych”<sup>(1)</sup> EKES zwrócił uwagę, że wyniki w zakresie zmniejszania dysproporcji społecznych i przestrzennych oraz wspierania zrównoważonego rozwoju środowiska są nadal skromne, co najprawdopodobniej wynika ze złożoności zarządzania i ustaleń międzyrządowych, poziomu biurokracji, braku jednorodności międzyregionalnej oraz niewystarczającego zaangażowania partnerów społecznych, podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

5.5. Celem strategii transformacji ekologicznej i cyfrowej jest przeniesienie punktu ciężkości z produkcji „ilościowej” na produkcję „jakościową”. Podejście to jest słuszne i zgodne z wytycznymi EKES-u, jednak wiąże się z problemami, które – jeśli nie zostaną rozwiązane – mogą przekształcić wartość dodaną w coś szkodliwego. Poziom zatrudnienia i dochody podatkowe są ściśle związane ze wzrostem PKB – jeśli PKB się zmniejsza, trudniej jest finansować zdrowie, edukację i sprawiedliwość społeczną.

5.6. Odpowiedzią UE na ten paradoks jest Europejski Zielony Ład, czyli zestaw środków wspierających zrównoważony wzrost gospodarczy, z uwzględnieniem środowiska, zasobów naturalnych i spójności społecznej. Pomimo strategicznego charakteru Europejskiego Zielonego Ładu istnieje wiele czynników, które mogą zagrozić jego skuteczności w zakresie wspierania transformacji. Zmniejszenie dostępnych zasobów ludzkich oraz wzrost wydatków na zdrowie i emerytury grozi zmniejszeniem zasobów niezbędnych do wspierania inwestycji w „ekologiczną i cyfrową transformację” w strategiach makroregionalnych.

5.7. Dwojaka transformacja (ekologiczna i cyfrowa), zwłaszcza na poziomie strategii makroregionalnych, może być niezbędnym, lecz niewystarczającym narzędziem, które wymaga dodatkowych środków, aby obok wzrostu gospodarczego osiągnąć holistyczny i zrównoważony rozwój gospodarczy społeczeństwa.

5.7.1. Ważne dla dwojakiej transformacji są inteligentna specjalizacja i klastry: (i) propagowanie tworzenia sieci i klastrów wśród przedsiębiorstw było jednym z najskuteczniejszych sposobów wspierania innowacji i rozwoju wśród MŚP; (ii) pośrednictwo w postaci usług doradczych i administracyjnych (przez agencje rozwoju regionalnego, izby handlowe, menedżerów klastrów itp.) zwiększa skuteczność tworzenia sieci i klastrów (w porównaniu z treścią opinii rozpoznawczej EKES-u<sup>(2)</sup>).

<sup>(1)</sup> Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 14.

<sup>(2)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku lepszej konwergencji gospodarczej i konkurencyjności w makroregionach (np. strategia UE na rzecz regionu Dunaju): rola klastrów transnarodowych” (opinia rozpoznawcza) (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 14).

5.8. Ponadto Komitet zgadza się, że aby pomóc w przekształceniu transformacji cyfrowej i ekologicznej z wyzwań w prawdziwe możliwości, należy wzmocnić transformację społeczną, tworząc platformy na rzecz wspólnego rozwoju, w których społeczeństwo obywatelskie i partnerzy społeczni odgrywają wiodącą rolę, tak aby potrzeby i kwestie partnerów społecznych i gospodarczych znalazły się w centrum wyborów dotyczących rozwoju i spójności.

5.9. Strategie makroregionalne powinny być wykorzystywane jako platformy testowe do tworzenia innowacyjnych instrumentów, takich jak inicjatywy „zrównoważonego opodatkowania i zachęt”, czy tworzenia systemu podatkowego, który pomaga spełnić potrzeby społeczeństwa, nawet w obliczu słabego lub ujemnego wzrostu gospodarczego. Takie środki są rozwiniętymi formami odporności, umożliwiającymi przewidywanie kryzysów, które obecnie regularnie dotyczą regiony objęte strategiami makroregionalnymi.

5.10. Strategie makroregionalne powinny być wykorzystywane jako narzędzia wspierające „zmianę kulturową”, planowanie strategii i wdrażanie działań, które mogą pomóc w osiągnięciu celów polityki spójności i Agendy 2030. W tym kontekście EKES zwraca uwagę na słabą współpracę między różnymi strategiami makroregionalnymi i wynikającą z tego konieczność wzmocnienia i propagowania transmakra regionalnych narzędzi budowania zdolności.

5.11. Aby dostosować się zwłaszcza do transformacji cyfrowej, należy wspierać strategie makroregionalne przede wszystkim przez zapewnianie odpowiedniego i rzetelnego kształcenia i szkolenia. Biorąc pod uwagę różnorodność państw uczestniczących w strategiach makroregionalnych (państwa członkowskie UE, kraje kandydujące itp.), istnieje potrzeba zniwelowania różnic między nimi w tym zakresie. W swojej opinii rozpoznawczej<sup>(?)</sup> EKES stwierdza, że w przyszłości strategie makroregionalne odniosą znaczące korzyści ze skutecznych sieci działań edukacyjnych w odniesieniu do cyfryzacji produkcji, a także z inicjatyw na rzecz skutecznych międzyregionalnych ekosystemów badawczych i innowacyjnych w zakresie badań podstawowych i stosowanych oraz działań badawczo-rozwojowych.

## **6. Wymiar terytorialny strategii makroregionalnych i zaangażowanie społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych**

6.1. Strategie makroregionalne są dostosowane do ogólnego celu polityki spójności, jednak EKES uważa, że aby przyczynić się do zwiększenia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, należy wzmocnić i udoskonalić inicjatywy oddolne. Dotyczy to w szczególności działań związanych z programowaniem i planowaniem, takich jak tworzenie narzędzi wdrożeniowych dla pośrednio zarządzanych funduszy unijnych.

6.2. Komitet jest zdania, że przy wdrażaniu strategii makroregionalnych należy skupić się na podejściu terytorialnym, choć w niektórych sytuacjach strategie makroregionalne wydają się właściwym narzędziem stosowania strategii europejskich na szczeblu regionalnym i lokalnym. Strategie europejskie powinny raczej stanowić podstawę do podejmowania inicjatyw podobnych do rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS), tak aby można było określić środki na podstawie obszarów, na których potrzebne są działania.

6.3. Silniejszy udział władz lokalnych i regionalnych i małe projekty regionalne lub transgraniczne projekty regionalne, których wyniki są bezpośrednio widoczne, mogą zwiększyć zaangażowanie, poczucie odpowiedzialności i motywację obywateli. Dobrymi przykładami są projekty współpracy w zakresie stanu zagrożenia zdrowia i nagłych zdarzeń w szpitalach lub podobnie zorganizowany projekt współpracy w zakresie ochrony przed katastrofami, przed którymi stoją tego samego rodzaju problemy do rozwiązania, ale też które przynoszą podobne korzyści.

6.4. Oprócz silnego wsparcia politycznego wyzwania, z którymi zmagają się makroregiony, w tym COVID-19 i wojna w Ukrainie, oraz te, z którymi będą musiały się zmierzyć w nadchodzących latach, wymagają większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w proces zarządzania i wdrażania, a także systemu biznesowego wspieranego przez środki wspomagające konkurencyjność MŚP.

6.5. Chociaż w każdej ze strategii makroregionalnych rzeczywiście podjęto inicjatywy, to oczywiste jest, że wszystko, co zostało ustalone, musi zostać wdrożone, aby każdej ze strategii makroregionalnych nadać rzeczywisty wymiar przekrojowy (udział społeczeństwa obywatelskiego), który uzupełni i wzmocni „wymiar pionowy” (udział regionów i organów lokalnych) i wielopoziomowe sprawowanie rządów przy pełnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności, aby uniknąć przewagi celów poszczególnych państw i regionów nad wspólnymi interesami.

6.6. EKES uważa, że na szczeblu regionalnym i lokalnym należy wspierać jak najszerszy proces szkolenia, dyskusji i dzielenia się decyzjami dotyczącymi gospodarki, społeczeństwa i środowiska naturalnego związanymi z makroregionami. Można to osiągnąć, stosując niektóre metody sprawdzone już w innych kontekstach, oparte na zaangażowaniu organów lokalnych, partnerów społecznych i gospodarczych oraz innych organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

---

<sup>(?)</sup> Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „W kierunku lepszej konwergencji gospodarczej i konkurencyjności w makroregionach (np. strategia UE na rzecz regionu Dunaju): rola klastrów transnarodowych” (opinia rozpoznawcza) (Dz.U. C 282 z 20.8.2019, s. 14).

6.7. Każda strategia makroregionalna powinna zapewniać uruchomienie forum społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, którego praca będzie współgrała z pracą innych platform zainteresowanych stron i rozwijała się w ramach modelu operacyjnego umożliwiającego rzeczywiste zaangażowanie przedstawicieli partnerów gospodarczych i społecznych we wdrażanie strategii na poziomie makroregionalnym, regionalnym i lokalnym. Coroczne fora tego rodzaju mogą zapewnić ciągłość strategii makroregionalnych, oferować możliwości w zakresie innowacyjnych pomysłów oraz spotkań między przedsiębiorstwami (B-2-B). Ponadto zwiększają widoczność strategii makroregionalnych i poprawiają komunikację ich dotyczącą oraz umożliwiają zacieśnienie współpracy między uczestnikami strategii makroregionalnych poprzez wymianę dobrych praktyk, przede wszystkim między sąsiadującymi strategiami. EKES proponuje, by poszczególne fora były organizowane rotacyjnie w różnych miejscach w regionach uczestniczących w strategiach makroregionalnych, i deklaruje swoją gotowość do aktywnego wspierania tych konkretnych wydarzeń.

6.8. Kluczowe znaczenie ma propagowanie działań w zakresie budowania zdolności służących wspieraniu władz regionalnych i lokalnych i zwiększanie proaktywnego udziału zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych w procesach rozwoju strategii makroregionalnych. W tym kontekście zasada partnerstwa powinna mieć zastosowanie do projektów w ramach strategii makroregionalnych, tak aby zapewnić lokalnym zainteresowanym stronom możliwość aktywnego udziału. Powinno to również sprzyjać podnoszeniu świadomości i zwiększaniu poziomu wiedzy wśród obywateli na temat głównych tematów i działań dotyczących strategii makroregionalnych.

6.9. W szczególności EKES proponuje ustanowienie systemu krótko- i średnioterminowej wymiany urzędników służby cywilnej między regionami objętymi strategiami makroregionalnymi, na wzór programu Erasmus, i wyraża gotowość do odgrywania roli jednego z podmiotów organizujących. Jesteśmy głęboko przekonani, że przyczyni się to w znacznym stopniu do budowania zdolności i podnoszenia świadomości, a także pomoże stopniowo przezwyciężyć biurokratyczne problemy wynikające z rozmaitych różnic między państwami.

## 7. Inne priorytety dotyczące poprawy skuteczności strategii makroregionalnych

7.1. Zagwarantowanie, że strategie makroregionalne są zgodne z polityką spójności i Agendą 2030 oraz dostosowane do nich, jest priorytetem, pozwalającym zapewnić, aby interesy specyficzne nie przeważały nad wspólnymi. Zgodność z priorytetami polityki spójności jest obowiązkowa w procesie planowania i rozwoju strategii makroregionalnych, jednak niektóre z tych strategii wykazują ograniczony stopień dostosowania do Agendy 2030.

7.2. W odniesieniu do spójności i komplementarności strategii makroregionalnych z Agendą 2030 – w ramach EUSBSR obrano dobry kierunek dzięki inicjatywie „Baltic 2030 – Bumps on the Road” [Bałtyk 2030 – przeszkody na drodze]. W ramach tej inicjatywy, obok określenia najbardziej spójnych z priorytetami strategii makroregionalnej celów zrównoważonego rozwoju, stworzono skuteczny system wspierający planowanie inicjatyw i pomiar wyników.

7.3. Dostosowanie strategii makroregionalnych do celów Agendy 2030 oraz zapewnienie komplementarności z celami polityki spójności na lata 2021–2027 jest z pewnością działaniem strategicznym, które może zwiększyć skuteczność inicjatyw makroregionalnych. W pierwszej kolejności należy wziąć pod uwagę następujące cele zrównoważonego rozwoju: **3. Dobre zdrowie i jakość życia; 4. Dobra jakość edukacji; 5. Równość płci; 7. Czysta i dostępna energia; 8. Wzrost gospodarczy i godna praca; 9. Innowacyjność, przemysł, infrastruktura; 11. Zrównoważone miasta i społeczności; 12. Odpowiedzialna konsumpcja i produkcja; 13. Działania w dziedzinie klimatu; 14. Życie pod wodą; 15. Życie na lądzie.**

7.3.1. Biorąc jednak pod uwagę dużą liczbę obszarów, którymi należy się zająć, a także ograniczoną dostępność zasobów, zaleca się rozsądne uszeregowanie zadań według dwóch głównych charakterystycznych aspektów:

- Ustalenie kolejności według rzeczywistej sytuacji, pilności i czasu realizacji.
- Uszeregowanie według największej oczekiwanej wartości dodanej w ramach podejścia makroregionalnego.

7.4. Powodzenie strategii makroregionalnych jest wyraźnie związane z ich zdolnością do zagwarantowania, że ze środków unijnych, krajowych, regionalnych i innych funduszy publicznych oraz prywatnych będzie można finansować priorytety strategii makroregionalnych poprzez wspieranie projektów. Jest oczywiste, że priorytet ten będzie wymagał wzmocnienia za pomocą planów uzupełniających oraz synergii między różnymi możliwościami finansowania. W miarę możliwości należy zachęcać do zintegrowania finansowania transnarodowego i transgranicznego z finansowaniem rządowym i regionalnym, w tym przez podejście wielosektorowe.

7.5. Droga obrana we wszystkich strategiach makroregionalnych oraz w sieciach dialogu i współpracy powinna być propagowana wśród instytucji zarządzających Europejskiego Funduszu Społecznego (EFS), Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR), Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) oraz Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury (EFMRA) w celu zidentyfikowania problemów i możliwości dotyczących konkretnych tematów, którymi można się zająć dzięki różnym źródłom finansowania.

7.6. Wreszcie, kapitalne znaczenie ma prawdziwe zaangażowanie we wszystkich strategiach makroregionalnych lokalnych kluczowych czynników rozwoju (MŚP, istniejące klastry przemysłowe, lokalny bank, przedsiębiorstwa społeczne, związek zawodowy, środowiska akademickie, organizacje pozarządowe i inne organizacje społeczeństwa obywatelskiego), a także korporacji międzynarodowych oraz międzynarodowych instytucji finansowych i banków. W kontekście strategii makroregionalnych należy w pełni przyjąć zasadę partnerstwa przy pełnym zaangażowaniu zainteresowanych stron.

7.6.1. W przypadku MŚP problemem jest ograniczona zdolność do uzyskania odpowiednich informacji oraz brak zdolności technicznych do wykorzystania możliwości. Rozwój klastrów między przedsiębiorstwami i między przedsiębiorstwami a władzami może być sposobem na rozwiązanie tego problemu.

## 8. Dalsze działania

8.1. W przyszłości przed strategiami makroregionalnymi będą stały jeszcze trudniejsze wyzwania; jeśli nie uda się im odpowiednio zaradzić na poziomie terytorialnym, mogą szybko przerodzić się w problemy. EKES ma na uwadze, że organizacje społeczeństwa obywatelskiego i partnerzy społeczni odgrywają kluczową rolę w przyczynianiu się do poprawy procesu decyzyjnego, zwłaszcza dzięki zbliżeniu społeczności lokalnych i regionalnych do strategii makroregionalnych, i zachęca państwa członkowskie, ale także Komisję Europejską, do jeszcze większego zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego i partnerów społecznych, aby zwiększyć poczucie odpowiedzialności za programy.

8.2. Komitet dostrzega, że strategie makroregionalne dotyczą kwestii wymagających współpracy wielu krajów z zastosowaniem podejścia opartego na zarządzaniu międzysektorowym i wielopoziomowym. Strategie makroregionalne powinny wzmacniać tożsamość swoich obszarów przez zwiększanie odpowiedzialności i aktywnego zaangażowania obywateli. Chociaż „miękki” charakter współpracy w ramach strategii makroregionalnych należy uznać za zaletę, ponieważ pozwala on na znalezienie rozwiązań, często trudnych do wypracowania w bardziej sformalizowanych kontekstach, w których występują konkurencyjne interesy narodowe – w rzeczywistości tak nie jest. Za wdrażanie strategii makroregionalnych odpowiadają władze krajowe i scentralizowane, co prowadzi do biurokratycznych i skomplikowanych procedur i ostatecznie czyni strategie makroregionalne mniej atrakcyjnymi.

8.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę ustanowienia instytucjonalnego dialogu obywatelskiego między makroregionami i uważa, że może się on okazać pomocny w tym zakresie. Ważne jest również, aby Komitet, będący siedzibą zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego, odgrywał aktywniejszą rolę i wchodził w skład rad zarządzających wszystkich strategii makroregionalnych. Pozwoli to na zwiększenie efektywności synergii i współpracy.

8.4. EKES proponuje, aby w zarządzaniu strategiami makroregionalnymi rozważyć inne podejście. Szczebel polityczny jest reprezentowany przez ministrów spraw zagranicznych, dlatego poziom operacyjny należy wzmocnić przez zacieśnienie współpracy z ministerstwami spraw UE i ministerstwami funduszy UE. Kluczowy dla realizacji strategii makroregionalnych jest także udział władz regionalnych polegający na wzmocnieniu ich potencjału administracyjnego.

8.5. Komitet jest zdania, że należy zwiększyć wzajemne powiązania między transformacją energetyczną i cyfrową a społecznym wymiarem polityki UE. Mając na uwadze, że rok 2023 jest Europejskim Rokiem Umiejętności, należy poświęcić więcej uwagi temu, jak można dokonać transformacji energetycznej dzięki rozwijaniu umiejętności i kompetencji pracowników.

8.6. Zainteresowane strony zaangażowane w strategię makroregionalną zachęca się do prowadzenia intensywniejszych działań następczych oraz tworzenia mniej abstrakcyjnych i bardziej ukierunkowanych projektów, programów i działań wraz z mierzalnymi punktami początkowymi i końcowymi, co pozwoli na monitorowanie postępów pomiędzy nimi.

8.7. EKES zauważa, że Komisja Europejska podjęła istotne wysiłki na rzecz zwiększenia widoczności strategii makroregionalnych. Lepsza komunikacja nie zależy jednak tylko od jednego kluczowego podmiotu, lecz także od państw członkowskich i strategii makroregionalnych. W tym kontekście Komitet może pomóc, angażując społeczeństwo obywatelskie i partnerów społecznych, co może mieć kluczowe znaczenie.

8.8. EKES uważa, że strategie makroregionalne odgrywają ważną rolę w społecznej, terytorialnej i gospodarczej spójności regionów, a także przyczyniają się do europejskiej integracji państw sąsiadujących. W tym kontekście należy położyć większy nacisk na przekształcenie strategii makroregionalnych, tak aby mogły stać się liderami zmian, wzbudzać zaufanie i promować wartości europejskie. Ponadto należy zwiększyć zrównoważony charakter i ciągłość inicjatyw i projektów międzyregionalnych i transgranicznych oraz wzajemne powiązania między nimi. Należy przy tym kompleksowo wykorzystać inne rodzaje zinstytucjonalizowanej współpracy międzyregionalnej i transgranicznej, takie jak EUWT i euroregiony, zgodnie z zakresami strategii makroregionalnych.

8.9. Jeśli chodzi o środowisko naturalne, kluczowe będzie zwiększenie zdolności operacyjnej strategii makroregionalnych do wspierania walki ze zmianą klimatu, przez dostarczanie społeczeństwu obywatelskiemu użytecznych narzędzi do radzenia sobie z zagrożeniami i wypracowania zrównoważonego stylu życia.



8.10. W odniesieniu do gospodarki priorytetem będzie wspieranie zmiany modelu gospodarczego na poziomie terytorialnym i lokalnym w celu zmniejszenia zużycia zasobów naturalnych i surowców. Konieczne będzie wspieranie przejścia na inicjatywy dotyczące neutralności klimatycznej, zrównoważonej mobilności, gospodarki o obiegu zamkniętym, zrównoważonej turystyki i pobudzania gospodarki lokalnej.

8.11. Aby propagować i udostępniać wszystkim innowacje technologiczne, takie jak cyfryzacja, robotyzacja i biotechnologia, konieczne jest podnoszenie kwalifikacji, zwiększenie inwestycji w bezpieczną i zrównoważoną infrastrukturę cyfrową oraz podjęcie inicjatyw wspierających przedsiębiorstwa, administrację publiczną i obywateli, zwłaszcza w kontekście cyfryzacji usług publicznych.

8.12. Tendencje demograficzne i społeczne wzajemnie się wzmocniają. Starzenie się społeczeństw, a także migracja wewnętrzna i wewnątrz europejska, spadek współczynnika urodzeń i zmniejszanie się liczby rodzin są wyzwaniami dla systemów opieki społecznej oraz rozwoju lokalnego i regionalnego. Te tendencje demograficzne niosą ze sobą poważne konsekwencje społeczne, w tym rosnące wykluczenie społeczne i nierówności, a także konsekwencje gospodarcze, w tym brak pracowników w sektorach wymagających znacznych nakładów pracy, takich jak turystyka. Kolejnym wyzwaniem o pierwszorzędym znaczeniu jest położenie większego nacisku na jakość życia, godną pracę, dobrostan i zaangażowanie młodzieży.

8.13. EKES wierzy i ma nadzieję, że po przyjęciu przez Komisję Rozwoju Regionalnego Parlamentu Europejskiego sprawozdania w sprawie roli polityki spójności w rozwiązywaniu wielowymiarowych problemów środowiskowych w basenie Morza Śródziemnego (2022/2059(INI)) warunki do realizacji strategii makroregionalnej powstaną także w zachodnich regionach Morza Śródziemnego.

Bruksela, dnia 14 czerwca 2023 r.

Oliver RÖPKE  
Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

---