

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)

(2019/C 282/03)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	20.9.2018
	Pismo Victora NEGRESCU, rumuńskiego ministra do spraw europejskich
Podstawa prawna	Art. 304 TFUE
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja ds. Unii Gospodarczej i Walutowej oraz Spójności Gospodarczej i Społecznej
Data przyjęcia przez sekcję	4.6.2019
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.6.2019
Sesja plenarna nr	544
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	202/1/2

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) uznaje, że międzyregionalna, transnarodowa współpraca oparta na istniejących wcześniej powiązaniach historycznych, społeczno-gospodarczych i kulturowych jest niezbędną odpowiedzią na wyzwania wynikające z dynamicznie postępującej ekspansji Unii Europejskiej (UE), częściowo wywołanej przez nasilającą się globalną konkurencję i wynikającą z niej pilną potrzebę poszerzenia kontrolowanych rynków, zarówno pod względem geograficznym, jak i gospodarczym. Ogromne znaczenie ma ustanowienie wzajemnie powiązanego transgranicznego i międzysektorowego systemu współpracy opartego na wielopoziomowym sprawowaniu rządów oraz stworzenie strategicznych ram osi tematycznych dla instytucji finansujących w celu wdrażania właściwie ukierunkowanych projektów w makroregionie.

1.2. W ciągu pierwszych 10 lat funkcjonowania dotychczasowe cztery strategie makroregionalne posłużyły jako użyteczne narzędzia polityki spójności, przede wszystkim poprzez wzmacnianie integracji i współpracy oraz określenie ważnych procesów rozwojowych z udziałem obywateli i regionów. Strategie te przyczyniają się do stworzenia zarówno pogłębionej, jak i szerszej Europy, poprzez angażowanie krajów kandydujących i krajów objętych europejską polityką sąsiedztwa na równych warunkach oraz poprzez wspieranie wymiany doświadczeń.

1.3. Niemniej jednak wyniki w wymiarze niwelowania dysproporcji społecznych i przestrzennych oraz zwiększenia zrównoważenia środowiskowego są nadal skromne. Jest to najprawdopodobniej spowodowane złożonością zarządzania i uzgodnień międzyrządowych, poziomem biurokracji, niejednolitym wdrażaniem przez regiony uzgodnionych wspólnych strategii oraz niewystarczającym zaangażowaniem partnerów społecznych, podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego.

1.4. EKES opowiada się za tym, by strategie makroregionalne były rozumiane jako laboratoria służące do opracowywania podejścia oddolnego do rozwiązywania nowych wyzwań stojących przed społeczeństwem i gospodarką Europy. Wyzwania te dotyczą takich obszarów jak migracja, zrównoważone dostawy energii, rynek pracy, kształcenie i cyfryzacja, z którymi nie mogą sobie poradzić indywidualnie poszczególne kraje, regiony lub gminy. Współpraca międzyregionalna i międzynarodowa jest bardziej skuteczna i umożliwia wypracowanie wspólnych rozwiązań.

1.5. Strategie makroregionalne mogą pobudzać integrację europejską, służąc jako główne ramy strategiczne polityki spójności i polityki na rzecz zrównoważonego rozwoju. Strategie makroregionalne powinny być finansowane wraz ze specjalnymi programami, takimi jak program innowacyjnych działań miejskich. Wskazane wydaje się włączenie do zmienionego procesu programowania polityki spójności 2020+ obowiązkowego stosowania tematycznych ram strategicznych wynikających ze strategii makroregionalnych w odniesieniu do innych obszarów polityki oraz w odniesieniu do rozszerzenia UE i stosunków sąsiedzkich.

1.6. Ponadto strategię makroregionalną powinny być również dostosowane do szeregu strategii politycznych promowanych w ramach Agendy ONZ na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjętej w 2015 r. Takie dostosowanie spowoduje poprawę międzynarodowej widoczności, a także zwiększenie uznania i wsparcia współpracy regionalnej w ramach czterech strategii makroregionalnych.

1.7. W oparciu o szczegółowe omówienie powyższej kwestii EKES przedstawia w punkcie 5 niniejszej opinii listę konkretnych propozycji politycznych. Można je podsumować następująco: (i) wraz z koniecznością wzmocnienia działań w ramach polityki niezbędne będzie zmniejszenie obciążenia biurokratycznego; (ii) połączenie w funkcjonalną sieć i powiązanie ze sobą istniejących baz danych oraz zarządzanie nimi, pomoc obywatelom w korzystaniu z istniejących danych i informacji; (iii) priorytetowe traktowanie tworzenia sieci i grupowania partnerów społecznych, lokalnych podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego, zarówno w sensie geograficznym (klastry międzyregionalne i partnerstwa klastrów), jak i w sensie sektorowym (zgodnie z modelem poczwórnej helisy); (iv) w przyszłości strategię makroregionalną 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.

1.8. Ważną rolę pomocniczą wspierającą widoczność, tworzenie sieci i uczestnictwo odgrywają opracowanie i realizacja makroregionalnych strategii w zakresie komunikacji dla zainteresowanych stron. Za pomocą wysłuchań oraz krajowych i makroregionalnych Dni Uczestnictwa należy w jeszcze większym stopniu wesprzeć rozwój komunikacji i budowanie zaufania między podstawowymi organami zarządzającymi strategiami makroregionalnymi a partnerami społecznymi, sektorem przedsiębiorstw, podmiotami lokalnymi, społeczeństwem obywatelskim i środowiskiem akademickim.

2. Kontekst niniejszej opinii

2.1. Strategię makroregionalną UE zostały uruchomione jako narzędzia ułatwiające międzynarodową realizację polityk, sprzyjające tym samym spójności na większych obszarach geograficznych. Jednym z ich celów było zwiększenie konkurencyjności i rozwoju społeczno-gospodarczego na obszarach obejmujących kilka państw, w tym państwa spoza UE.

2.2. Niniejsza opinia rozpoznawcza początkowo miała być opinią z inicjatywy własnej sporządzoną w celu dokonania przeglądu istniejących dokumentów dotyczących polityki UE w tym obszarze, w tym sprawozdania Parlamentu Europejskiego w sprawie wdrażania strategii makroregionalnych UE ⁽¹⁾, w oparciu o istniejące oceny EKES-u dotyczące polityki UE na rzecz wzmocnienia transgranicznej współpracy i zwiększenia konwergencji. W następstwie wniosku prezydencji rumuńskiej temat ten rozszerzono o znaczenie klastrów transnarodowych ⁽²⁾ w zwiększaniu konwergencji i konkurencyjności w obrębie makroregionów. W opinii skoncentrowano się na zaproponowaniu sposobów lepszego ukierunkowania i wdrażania strategii makroregionalnych, co można osiągnąć, po pierwsze, poprzez dokładniejsze określenie konkretnych potrzeb w całym regionie, a tym samym zapewnienie osiągnięcia wymiernych rezultatów, a po drugie poprzez motywowanie zainteresowanych stron do aktywnego zaangażowania, przy jednoczesnym uwzględnieniu zasady trzech „nie”.

2.3. Opinia jest zgodna z priorytetami politycznymi EKES-u na 2018 r., w szczególności w zakresie wzmocnienia spójności społecznej i terytorialnej oraz egzekwowania praw podstawowych. Jest również zgodna z priorytetowymi działaniami Komitetu w ramach sześciomiesięcznej prezydencji w Radzie UE oraz z interesami przemysłu, środowisk akademickich, partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego w makroregionach.

2.4. Oczekuje się, że opinia wywrze konstruktywny wpływ na decydentów politycznych w całej Europie, dostarczając obiektywnej analizy i praktycznych sugestii na temat sposobów poprawy wdrażania strategii makroregionalnych. Określi się w niej również, czy konieczne jest zwiększenie ich zakresu, oraz wskaże innowacyjne instrumenty, jakie można byłoby zaproponować, aby zachęcić do współpracy między zainteresowanymi stronami, z uwzględnieniem możliwości wynikających z transgranicznego międzysektorowego tworzenia klastrów.

3. Uwagi ogólne: dotychczasowy rozwój strategii makroregionalnych

3.1. Skuteczność strategii makroregionalnych ucierpiała z powodu złożoności rozwiązań w zakresie zarządzania, poziomu biurokracji w różnych krajach oraz niejednolitego sposobu wdrażania uzgodnionych wspólnych strategii w uczestniczących regionach. W efekcie zaangażowanie partnerów społecznych, podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego było niewystarczające. Konieczne stało się zatem ulepszenie monitorowania wdrażania strategii makroregionalnych przy użyciu odpowiednich wskaźników. Wymaga to wiarygodnych i porównywalnych danych, które z kolei muszą być wystarczająco szczegółowe, aby odzwierciedlić sytuację w całym omawianym obszarze ⁽³⁾.

⁽¹⁾ (2017/2040 (INI).

⁽²⁾ Należy odnotować, że przez „klastry” rozumie się tworzenie sieci kontaktów oraz współpracę tematyczną lub kompleksową podmiotów i instytucji z sektora prywatnego, administracji publicznej, środowiska akademickiego i społeczeństwa obywatelskiego (która wykracza na przykład poza tworzenie sieci kontaktów małych i średnich przedsiębiorstw).

⁽³⁾ Zob. http://ec.europa.eu/regional_policy/pl/information/publications/studies/2017/macro-regional-strategies-and-their-links-with-cohesion-policy.

3.2. Ostatnie analizy pokazują, że cztery przyjęte dotychczas strategie makroregionalne – na rzecz regionu Morza Bałtyckiego, regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego, regionu Dunaju i regionu alpejskiego – różnią się znacznie pod względem poziomu rozwoju gospodarczego krajów uczestniczących. Wykazano, że wyniki gospodarcze silnie wpływają zarówno na poziom współpracy regionalnej, jak i skuteczność wdrażania polityki. Ponadto w określonych obszarach utrzymują się pewne problemy dotyczące m.in. zaangażowania, poczucia odpowiedzialności, zasobów oraz, w szczególności, nieskutecznego zarządzania.

3.3. Pomimo rozbieżności wyników makroekonomicznych makroregion Dunaju charakteryzuje się silnymi powiązaniem między różnymi obszarami w regionie i zadowalającą integracją w obszarach handlu, inwestycji i energii. Obraz zmienia się jednak, jeśli chodzi o konkurencyjność, ponieważ występują znaczne różnice, zwłaszcza między obszarami miejskimi i wiejskimi. Istnieje również duże zróżnicowanie w zakresie zarządzania i aspektów instytucjonalnych.

3.4. Wydaje się, że wszystkie cztery strategie makroregionalne z powodzeniem łączyły różne podmioty, w tym różne podmioty prywatne, a także organy publiczne na różnych szczeblach administracji. W szczególności strategia UE na rzecz regionu Dunaju (EUSDR) zaowocowała wysokim poziomem dialogu politycznego i współpracy, w tym z państwami trzecimi. W tym kontekście należy zauważyć, że największe postępy poczyniono na obszarach posiadających wcześniejsze doświadczenie w zakresie współpracy, korzystających z głębszych powiązań historycznych i społeczno-gospodarczych.

3.5. Wysokie oczekiwania co do wyniku współpracy międzyregionalnej najwyraźniej spowodowały, że znaczenie budowania zdolności instytucjonalnych było niewłaściwie oceniane na wczesnych etapach opracowywania strategii makroregionalnych. Przy określaniu programu współpracy w makroregionie należy zwrócić uwagę na kwestie wymagające koordynacji międzysektorowej i międzyterytorialnej w odniesieniu do budowania zdolności instytucjonalnych.

3.6. Ogólny sukces strategii makroregionalnej wiąże się z opracowywaniem rozwiązań politycznych w ramach wspólnych wysiłków ponad granicami regionalnymi. Aby zapewnić dobre wyniki, należy ustanowić oddolną współpracę z udziałem partnerów społecznych, podmiotów społeczno-gospodarczych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i zaangażowanych podmiotów z całego obszaru geograficznego, z zastosowaniem modelu poczwórnej helisy. Mogą to być podmioty z sektora przemysłu, środowisk akademickich i badawczo-rozwojowych, administracji publicznej (zwłaszcza lokalnej i regionalnej), społeczeństwa obywatelskiego i gospodarki społecznej.

3.7. Wiąże się z tym fakt, że Komisja znacząco wspierała klastry transgraniczne poprzez szereg ram programowych i instrumentów finansowania – Europe INNOVA, Interreg, EFRR i EFS, zwłaszcza w odniesieniu do rozwoju kapitału ludzkiego i uczenia się przez całe życie. Ponieważ możliwe jest większe wykorzystanie innych lokalnych lub prywatnych zasobów, te wcześniej istniejące ramy zostały uzupełnione o obecne wsparcie dla europejskich strategicznych partnerstw klastrów w ramach projektów klastrowych COSME i INNOSUP-1 na potrzeby nowych przemysłowych łańcuchów wartości w ramach programu „Horyzont 2020” oraz o zastosowanie takich instrumentów jak program InvestEU i instrument „Łącząc Europę”⁽⁴⁾. Istnieje silna potrzeba skoordynowanych działań mających na celu ograniczenie przeszkód biurokratycznych i bezpośrednie promowanie tworzenia i funkcjonowania sieci przedsiębiorczości poprzez zachęty podatkowe, wsparcie finansowe dla zgrupowanych działań badawczo-rozwojowych i całościowe strategie transgranicznego obrotu.

3.8. Ocena ex post polityki spójności odnosi się do powiązania między inteligentną specjalizacją a klastrami. Doświadczenie pokazało, że: (i) promowanie tworzenia sieci i klastrów przedsiębiorstw jest jednym z najbardziej skutecznych sposobów wspierania innowacji i rozwoju MŚP. Jednak użycie tego narzędzia było marginalne. Przykładem jest projekt DanuBioValNet, w ramach którego ustanowiono nowe łańcuchy wartości dla bioproduktów w regionie Dunaju; (ii) pośrednictwo w postaci usług doradczych i administracyjnych (np. za pośrednictwem agencji rozwoju regionalnego, izb handlowych, menedżerów klastrów itp.) zwiększa skuteczność tworzenia sieci i grupowania⁽⁵⁾.

3.9. Różnice w przepisach wykonawczych między krajami były główną przeszkodą w realizacji centralnie opracowanych planów polityki. Skuteczność współpracy można zmaksymalizować tylko wtedy, gdy przyjęte zostaną nowoczesne podejścia, takie jak klastry projektów, łańcuchy projektów i platformy projektowe, przechodzące od komunikacji do koordynacji i ostatecznie współtworzenia. Planowanie finansowania powinno być elastyczne i musi być spójne z regionalnymi kompetencjami i warunkami ramowymi. Konieczne jest dokładne zbadanie spektrum istniejących zasobów finansowych i instrumentów, w tym IPA II, który ma ogromne znaczenie.

⁽⁴⁾ Należy wspomnieć o sukcesie INNOSUP-1 w promowaniu tworzenia klastrów. Sześć pierwszych trwających projektów INNOSUP-2015, które rozpoczęły się w latach 2016/2017, dotarło do ponad 2800 MŚP (np. poprzez wydarzenia służące nawiązywaniu kontaktów i zaproszenie do zgłaszania pomysłów/projektów współpracy itp.) i zapewniło bezpośrednie wsparcie 449 MŚP (np. w formie bonów na innowacje). W ujęciu ogólnym projekty klastrowe INNOSUP-1 zapewnią wsparcie dla 2000 MŚP.

⁽⁵⁾ Zob. ocena ex post programów polityki spójności na lata 2017–2013, finansowanych z EFRR i Funduszu Spójności, pakiet roboczy 2 – „Wsparcie dla MŚP, intensyfikacja badań i innowacji w MŚP i rozwój MŚP”, umowa nr 2014CE16BAT002, sprawozdanie końcowe, s. 10–11 i 14–17.

3.10. Aby zapewnić lepszą koordynację i zarządzanie strategiami makroregionalnymi, rola poszczególnych zainteresowanych stron musi być jasno określona, zwłaszcza w odniesieniu do finansowania. Przyszłe programy powinny ułatwiać międzynarodową współpracę nie tylko przez wsparcie dla indywidualnych projektów. W związku z tym lokalne podmioty mogłyby koordynować swój wkład w trwającą dyskusję na temat ustalania hierarchii celów i narzędzi na następny okres programowania 2021–2027. Może to być doskonała okazja do ponownego uruchomienia czterech strategii makroregionalnych i do uwzględnienia priorytetów wynikających z podejścia opartego na inteligentnej specjalizacji.

4. Uwagi szczególne: najnowsze tendencje wpływające na przyszłość strategii makroregionalnych

4.1. Prawie dziesięć lat po uruchomieniu pierwszej strategii makroregionalnej (strategii UE dla regionu Morza Bałtyckiego – EUSBSR) obecny kontekst polityczny i społeczno-gospodarczy na szczeblu międzynarodowym i regionalnym charakteryzuje się kilkoma tendencjami lub potrzebami, które są wyraźnie związane ze strategiami makroregionalnymi. Zaczniemy od zbadania tych, które wynikają ze strukturalnych zmian społeczno-gospodarczych, a następnie przejdziemy do omówienia tendencji związanych z ochroną środowiska i niedoborem zasobów.

4.2. Współczesne globalne warunki gospodarcze pokazują, że sieci drogowe mają większe znaczenie niż kontrolowanie przestrzennie określonych rynków i źródeł zasobów. To z kolei uwydatnia globalne znaczenie danego regionu, począwszy od Morza Bałtyckiego po Europę Wschodnią, Morze Czarne i (wschodnie) Morze Śródziemne. Mobilność towarów i kapitału w Europie i Azji ma kluczowe znaczenie dla przyszłej architektury gospodarczej (i politycznej), co powoduje wzrost zarówno zainteresowania, jak i napięć na danym szerszym obszarze. Potwierdza to również zasadność opracowania szczegółowych strategii makroregionalnych, jak również świadczy o globalnym znaczeniu ich sukcesu i uwypukla ponadregionalne priorytety.

4.3. Ściśle związany z powyższym jest fakt, że szlaki głównych przepływów migracyjnych przebiegają przez Dunaj i regiony Adriatyku/Morza Jońskiego. Oprócz wspomnianej już mobilności towarów i kapitału ważną kwestią społeczno-gospodarczą, kulturalną i polityczną stała się mobilność osób. Kwestie humanitarne, możliwości gospodarcze i obawy związane z bezpieczeństwem stanowią aspekty kluczowego i złożonego zagadnienia, które należy uwzględnić w programie każdej strategii makroregionalnej, zgodnie z historycznym dorobkiem społeczno-politycznym Europy.

4.4. Fakt, że dwie strategie makroregionalne UE dotyczą regionów skupionych wokół morza, uwydatnia znaczenie połączeń morskich, aspektów środowiskowych i działalności gospodarczej związanej z morzem. Podmioty zaangażowane w EUSBSR i strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR) powinny zatem zwrócić szczególną uwagę na priorytety niebieskiego wzrostu oraz na zagrożenia i szanse związane z niebieską gospodarką, które zostały podkreślone m.in. przez UE, EKES, ONZ i WWF.

4.5. Głównym celem strategicznym strategii makroregionalnych było promowanie konwergencji gospodarczej w UE, która ma ogromne znaczenie dla stabilności gospodarczej i stopniowego osiągnięcia równowagi politycznej na szczeblu krajowym i europejskim. Niestety, pomimo woli politycznej i ukierunkowania budżetu UE na ten cel, statystyki pokazują, że regiony różnią się pod względem społeczno-gospodarczym, co prowadzi do politycznych zawirowań⁽⁶⁾. W strategiach makroregionalnych, zwłaszcza obejmujących Europę Środkową i Wschodnią, trzeba wziąć to pod uwagę i zintensyfikować starania na rzecz wdrożenia strategii politycznych w tym obszarze, przy rzeczywistym zaangażowaniu partnerów społecznych, lokalnych podmiotów społeczno-gospodarczych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Jednocześnie strategie makroregionalne okazują się bardzo pomocne w procesie integracji nowych i potencjalnych państw członkowskich z UE. Jest to wyraźnie widoczne w przypadku krajów Bałkanów Zachodnich, które są powiązane z EUSDR i EUSAIR, ale także w przypadku Mołdawii i Ukrainy, które otrzymują pomoc we wdrażaniu umowy o stowarzyszeniu z UE.

4.6. Badania w dziedzinie nauk humanistycznych i społecznych uwypukliły potrzebę przejścia od podejścia opartego na dobrobycie do podejścia opartego na maksymalizacji dobrostanu, z naciskiem na przejście od wzrostu określonego ilościowo do większej różnorodności jakościowej. W tym sensie różnorodność Europy, wynikająca z jej historii i naturalnych cech, szczególnie w regionach objętych obecnymi strategiami makroregionalnymi, staje się główną przewagą komparatywną w nadchodzącej erze globalnej. Należy zatem zapewnić, aby potrzeba zwiększenia konwergencji społeczno-gospodarczej nie doprowadziła do przyjęcia polityki, która mogłaby umniejszyć znaczenie „społeczno-kulturowej i środowiskowej różnorodności” jako zasobu. Wręcz przeciwnie, strategie makroregionalne powinny promować zachowanie różnorodności pod względem jakościowym i wspierać realizację projektów, które zwiększą międzyregionalne współtworzenie nowych produktów i usług.

⁽⁶⁾ Zob. Zartiadis i Gkagka (2013), „European Union: A diverging Union?”, *Journal of Post-Keynesian Economics*, tom 35, s. 537–567.

4.7. Ogólnie rzecz biorąc, wzmożona konkurencja międzynarodowa oznacza, że tworzenie sieci staje się coraz ważniejsze. Niemniej jednak gwałtowny wzrost wydajności pracy, oznaczający wzrost znaczenia różnicowań jakościowych, wymaga tworzenia klastrów i struktur współpracy, które wykorzystają korzyści skali w działaniach horyzontalnych – np. promocji, logistyce i transporcie, badaniach i rozwoju – a jednocześnie zapewnią utrzymanie, a nawet wzrost zdolności do dostarczania specjalistycznych produktów i usług. Innymi słowy, obecne zmiany na zinternacjonalizowanych rynkach sprawiają, że konieczny jest rozwój geograficznych i międzysektorowych klastrów (częściowo) autonomicznych producentów. Powinien to być jeden z głównych priorytetów czterech strategii makroregionalnych (7).

4.8. Wartość dodaną można osiągnąć przez powiązanie poszczególnych strategii makroregionalnych, tak jak w przypadku EUSBSR i EUSDR (8). Wydaje się to wykonalne, zwłaszcza w przypadku kwestii związanych z ochroną środowiska i racjonalnym wykorzystaniem nieodnawialnych zasobów i źródeł energii. Dobrym przykładem jest pomyślna współpraca między izbami handlowymi w ramach strategii UE na rzecz regionu Dunaju i strategii UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (9).

4.9. Strategie makroregionalne mają stymulować wzrost dobrobytu gospodarczego, dlatego też powinny coraz bardziej koncentrować się na inicjatywach na rzecz czystych technologii i procesach opartych na czystych technologiach, ponieważ technologie te sprzyjają przejściu od gospodarki linearnej do gospodarki o obiegu zamkniętym. Przykłady obejmują projekty EUSBSR, które będą realizowane w ramach inicjatywy „Czystszy wzrost”, oraz projekty CirculAlps i AlpLinkBioECO w ramach strategii UE na rzecz regionu alpejskiego (EUSALP).

4.10. Zmiana klimatu jest wyzwaniem, którym należy się zająć w dobrze skoordynowany sposób na większych obszarach geograficznych: ukierunkowane inwestycje związane ze środowiskiem powinny pomóc w minimalizowaniu skutków ekstremalnych zjawisk pogodowych i innych niekorzystnych skutków zmiany klimatu, przy jednoczesnym zachowaniu panujących warunków gospodarczych i ekologicznych cech danych obszarów. Kolejnym przykładem jest fakt, że większy transport morski głównie w regionie Dunaju może prowadzić do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych i poprawy jakości powietrza na wszystkich obszarach, na które wpływa drogowy transport towarowy. Współpraca makroregionalna powinna prowadzić do odpowiednich zrównoważonych i całościowych strategii transportowych.

4.11. Inną konsekwencją konieczności drastycznego ograniczenia emisji gazów cieplarnianych (jak określono w porozumieniu paryskim z 2015 r.) jest rozpowszechnienie odnawialnych źródeł energii. Ta transformacja energetyczna polega na stopniowym wycofywaniu elektrowni zasilanych paliwami kopalnymi i szybkim zwiększaniu liczby konwerterów energii wiatrowej i elektrowni fotowoltaicznych. Przejście to pociąga za sobą istotne zmiany w systemie zasilania energią elektryczną, z nowymi koncepcjami, które umożliwią również osiągnięcie większej elastyczności w handlu energią elektryczną między regionami i krajami. Współpraca makroregionalna zdecydowanie zwiększy prawdopodobieństwo podjęcia właściwych decyzji w kwestiach związanych z transformacją energetyczną.

4.12. Ujmując całościowo, wspomniane powyżej wymiary dotyczące niezbędnej orientacji strategii makroregionalnej pokrywają się z szeregiem strategii politycznych promowanych w ramach Agendy na rzecz zrównoważonego rozwoju 2030, przyjętej przez wszystkie państwa członkowskie ONZ w 2015 r. W szczególności strategie makroregionalne powinny uwzględniać bieżące działania służące osiągnięciu poszczególnych celów zrównoważonego rozwoju, być może w powiązaniu z istniejącymi regionalnymi sieciami realizującymi strategię zrównoważonego rozwoju (10). Dostosowanie programów czterech strategii makroregionalnych w tych ramach spowoduje wzmocnienie niezbędnego całościowego podejścia. Ponadto przyczyni się to do poprawy międzynarodowej widoczności, a także do zwiększenia uznania i wsparcia dla współpracy regionalnej w UE.

5. Propozycje polityczne

5.1. Potrzebie wzmocnienia działań w ramach polityki i zwiększenia aktywnego zaangażowania w odniesieniu do strategii makroregionalnych towarzyszy konieczność ograniczenia już i tak ogromnego obciążenia biurokratycznego. By tego dokonać, można by motywować do bezpośredniej koordynacji podmiotów publicznych w ramach europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT) czy też do współpracy podmiotów prywatnych w ramach programów mających konkretną treść tematyczną.

(7) Zob. Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 12 marca 2018 r., w których wzywa się do dalszego rozwoju europejskiej polityki klastrowej, mając za cel łączenie i rozszerzanie regionalnych klastrów w ogólnoeuropejskie klastry światowej klasy, według zasad inteligentnej specjalizacji, tak aby wspierać powstawanie nowych łańcuchów wartości w całej Europie.

(8) Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów z realizacji strategii makroregionalnych UE, COM(2019) 21 final.

(9) Stowarzyszenie Izb Handlowych w regionie naddunajskim podpisało umowę o współpracy z forum izb handlowych z regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego w celu wymiany doświadczeń i współpracy w ramach projektów, w których te dwie strategie wzajemnie się uzupełniają.

(10) Por. np. sieci na rzecz rozwiązań służących zrównoważonemu rozwojowi (SDSN): nowo utworzona sieć dla regionu Morza Czarnego (<http://sdsn-blacksea.auth.gr/>) <http://unsdsn.org/news/2018/10/31/presenting-a-new-regional-chapter-sdsn-black-sea/>), sieć dla regionu Morza Śródziemnego (<http://www.sdsn-mediterranean.unisi.it/>) i sieć dla północnej Europy (<https://www.unsdsn-ne.org/>).

5.2. Brakuje wiarygodnych szczegółowych danych, które umożliwiają porównania między regionami i między sektorami. Istnieje ogólna potrzeba połączenia w funkcjonalną sieć istniejących baz danych i zarządzania nimi, być może w oparciu o zarówno duże zbiory danych, jak i szczegółowe informacje.

5.3. Jednocześnie, oprócz zapewnienia publicznego dostępu do tych wzajemnie połączonych funkcjonalnych baz danych, konieczne jest również zwiększenie zdolności obywateli do korzystania z istniejących danych i informacji. Niezbędne jest wsparcie techniczne dla strategii makroregionalnych i zapewnienie dostępu do narzędzi umożliwiających korzystanie z odpowiednich danych w celu wsparcia zarówno samorządów lokalnych i rządów centralnych, jak i podmiotów prywatnych. Należy to zorganizować na szczeblu centralnym, jednak z ukierunkowaniem na dany region.

5.4. Tworzenie sieci między partnerami społecznymi, lokalnymi podmiotami społeczno-gospodarczymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego zarówno w sensie geograficznym, jak i sektorowym (z zastosowaniem modelu poczwórnej helisy), a także ich aktywny udział w polityce podejmowania decyzji, planowania i oceny będą niezwykle przydatne przy wdrażaniu strategii makroregionalnych w przyszłości, z myślą o zwiększeniu spójności oraz wzmocnieniu zrównoważonego rozwoju społecznego i zrównoważenia środowiskowego.

5.5. Ponadto należy podjąć konkretne inicjatywy polityczne, aby wzmocnić tworzenie i rozwój klastrów międzyregionalnych i partnerstw klastrów ⁽¹⁾:

- (i) przekształcenie kryteriów uczestnictwa w klastrach wspieranych przez fundusze UE i fundusze krajowe, tak aby zwiększyć udział lepszych przedsiębiorstw, nie ryzykując samookreślenia sieci i względnej autonomii uczestniczących partnerów;
- (ii) finansowanie, a w szczególności inne środki wspierania klastrów i sieci – np. środki podatkowe i związane z procesami – powinny zostać rozszerzone w odpowiednim czasie, tak aby czas trwania klastrów nie był ograniczony ich konfiguracją i aby nie uniemożliwiono im osiągnięcia maksymalnego potencjalnego poziomu dojrzałości organizacyjnej i samowystarczalności finansowej ⁽²⁾;
- (iii) krajowe i regionalne (międzyregionalne) planowanie strategiczne musi uwzględniać zmieniające się warunki globalne i sposoby wspierania lokalnego tworzenia klastrów w tych ramach. Ponadto powinno istnieć więcej zachęt do tworzenia struktur łączących ze sobą istniejące klastry w sensie regionalnym i międzysektorowym, co pozwala wykorzystać komplementarność całościowych działań;
- (iv) uzasadnione wnioskowanie o uwzględnienie lokalnych cech i uwarunkowań często prowadzi do powstawania klastrów, którym brakuje ukierunkowania międzynarodowego wykraczającego poza transgraniczny wymiar danego regionu. Wymaga to poprawy, a stosowane polityki wspierające powinny zmobilizować społeczno-gospodarcze działania ukierunkowane globalnie, zważywszy na wagę umiędzynarodowienia przedsiębiorstw. Ponadto pomoże to wypełnić lukę czasową między inicjatywami politycznymi a podejmowaniem decyzji biznesowych.

5.6. Istniejące i przeszłe strategie makroregionalne odniosą znaczące korzyści ze skutecznych inicjatyw sieciowych w obszarze kształcenia i usług administracyjnych, a także ze skutecznych międzyregionalnych ekosystemów badań i innowacji, w tym w zakresie badań podstawowych i stosowanych oraz działań badawczo-rozwojowych. W trwających konsultacjach dotyczących przeglądu planu EUSDR wspomniano, że możliwości administracji lokalnych i regionalnych wzrosną dzięki inicjatywom na rzecz budowania zdolności, projektom współpracy, sieciom wzajemnego uczenia się, wymianie dobrych praktyk i zaleceniom politycznym. Można je wesprzeć za pomocą finansowania na małą skalę (w formie dotacji globalnych lub innych narzędzi) dla podmiotów lokalnych (małych przedsiębiorstw, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, organizacji młodzieżowych, środowiska akademickiego itd.), które ułatwi stworzenie integracyjnego środowiska dla innowacji na szczeblu ponadnarodowym.

5.7. Szczególnie jeśli chodzi o tworzenie sieci w dziedzinie kształcenia, działania mogą zostać włączone do istniejących struktur takich jak program Erasmus. W zaleceniach dotyczących polityki należy skupić się na kluczowych aspektach konkretnego obszaru geograficznego w celu otwarcia nowych możliwości ulepszania produktów i usług, promowania przedsiębiorczości i wreszcie wsparcia uczenia się przez całe życie lokalnego kapitału ludzkiego w związku z wymogami wynikającymi z cyfryzacji produkcji.

5.8. W regionach objętych czterema strategiami makroregionalnymi mamy długą tradycję powiązań historycznych, społeczno-gospodarczych, kulturowych i politycznych, które mogą mieć zarówno charakter pozytywny, jak i problematyczny. Powiązania te można wykorzystać w konstruktywny sposób, promując alternatywne narzędzia do tworzenia klastrów międzyregionalnych i współpracy międzyregionalnej, np. w formie europejskich ugrupowań współpracy terytorialnej (EUWT).

Bruksela, dnia 19 czerwca 2019 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽¹⁾ Konkretne propozycje są zgodne z pierwszym „Sprawozdaniem z postępów w zakresie europejskich partnerstw strategicznych klastrów”, przygotowanym przez Europejskie Obserwatorium Klastrów i Zmian w Przemysle (#EOCIC), które zawiera przegląd pierwszych wyników, doświadczeń i dobrych praktyk osiągniętych przez drugą generację Europejskich Partnerstw Strategicznych Klastrów – Going International (ESCP-4i).

⁽²⁾ Ta potrzeba zwiększenia finansowania w odpowiednim czasie wiąże się również z propozycją wspólnych inicjatyw klastrowych w części Programu na rzecz jednolitego rynku dotyczącej COSME.