

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Zintegrowane inwestycje terytorialne – wyzwanie dla polityki spójności UE po 2020 r.

(2018/C 176/10)

Sprawozdawca: Petr OSVALD (CZ/PES), członek rady miasta Pilzno

Dokument źródłowy: nd.

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW,

1. podkreśla, że władze lokalne i regionalne są bezpośrednio zainteresowane wdrażaniem takich instrumentów polityki spójności jak zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT), gdyż są zarówno beneficjentami tej polityki, jak i bezpośrednio angażują się w jej wdrażanie w ramach zarządzania dzielonego. Kilka lat po wprowadzeniu instrumentu ZIT w okresie programowania 2014–2020 i wobec jego wielkiego potencjału jako narzędzia ułatwiającego synergii inwestycji w ramach korzystania z europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych Komitet Regionów przedstawia opinię z inicjatywy własnej w tej sprawie. Komitet uważa, że należy w pełni ocenić dotychczasowe doświadczenia władz lokalnych i regionalnych we wdrażaniu zarówno pod kątem odniesionych sukcesów, jak i doświadczonych problemów, oraz uwzględnić te doświadczenia w perspektywie ram prawnych na okres po 2020 r.;

Cele polityki spójności i podejście ukierunkowane na konkretny obszar

2. podkreśla, że jeśli polityka spójności UE ma skuteczniej przyczynić się do osiągnięcia celów UE i tworzenia europejskiej wartości dodanej, poprawiać społeczno-gospodarcze warunki i wymogi dla obywateli UE oraz pomagać w usuwaniu rozbieżności, należy dostosować ją do warunków i wymogów faktycznie panujących na danym terytorium. Musi ona zatem w sposób zrównoważony i bardziej ukierunkowany nie tylko rozwiązywać problemy danego terytorium, ale też wykorzystywać jego potencjał i specyfikę. Co najważniejsze, powinna nadawać priorytet polityce i rozwojowi o wymiarze regionalnym, a zwłaszcza potrzebom regionu, nie zaś potrzebom poszczególnych sektorów. Obecnie stosowane złożone rozwiązania oddalają ją od rzeczywistego, pierwotnego celu. Kompleksowość i złożoność stają się zasadniczymi przeszkodami dla skutecznego i elastycznego wdrażania polityki spójności na szczeblu lokalnym i regionalnym;

3. zaznacza, że jeśli rzeczywiście chcemy zwiększyć skuteczność polityki spójności, w tym pod kątem synergii, oraz jak najlepiej wykorzystać potencjał danego regionu, musimy zasadniczo zmienić system europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, tak aby w odniesieniu do osiągnięcia przyszłych celów UE i tworzenia europejskiej wartości dodanej pierwszeństwo miało podejście regionalne i lokalne ukierunkowane na konkretny obszar (ang. *place-based approach*) a nie podejście krajowe czy krajowe priorytety;

4. wzywa do faktycznego wykorzystywania elementów zasad pomocniczości i zarządzania dzielonego w ramach polityki spójności. Na podstawie tych zasad UE powinna ustanawiać tylko ogólne cele (co Unia jako całość chce osiągnąć), zaś sposób osiągnięcia tych celów powinien być określany na szczeblu lokalnym i regionalnym w zależności od konkretnych uwarunkowań i potencjału terytorium, które ewoluują wraz z upływem czasu;

5. zauważa, że wzmocnienie podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar będzie wiązało się z bardziej regularną komunikacją ze strony służb Komisji, przede wszystkim Dyrekcji Generalnej ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej i organów audytu, ponieważ będą się one musiały komunikować bezpośrednio nie tylko z organami krajowymi, ale także organami lokalnymi i regionalnymi. Ograniczy to również możliwość tworzenia ogólnych schematów, które wprawdzie ułatwiają zarządzanie i kontrolę i ograniczają koszty, ale wyraźnie oddalają politykę spójności od beneficjentów. Wdrażanie zintegrowanych podejść terytorialnych opartych na aktywnym udziale obywateli UE będzie jednak miało wyraźny wpływ na tworzenie europejskiej wartości dodanej dla obywateli, co musi stanowić priorytet dla Komisji oraz wszystkich instytucji unijnych i państw członkowskich Unii;

6. zaznacza, że jeśli chcemy budować Unię Europejską dla obywateli, musimy kształtować nasze strategie polityczne biorąc za punkt wyjścia społeczność bez względu na ich rozmiar, tj. zarówno gminy, jak i regiony, ponieważ pełnią podstawową i wyjątkową funkcję dla obywateli, jeśli chodzi o jakość życia, środowisko, edukację, zatrudnienie, usługi społeczne i opiekę zdrowotną, kulturę itd. Ze względu na to, że znajdują się najbliżej obywateli, lepiej rozumieją one ich postulaty i mogą być bardziej wyczulone na zmiany w ich strukturze społecznej i demograficznej. Stwarzają one warunki wpływające na jakość życia ludności, a jednocześnie uwzględniają ich interesy i priorytety, dzięki czemu tworzą niepodważalną europejską wartość dodaną;

7. podkreśla zatem, że polityka regionalna i wymiar regionalny polityki spójności nie tylko wywierają bezpośredni i wymierny wpływ na ludność, sprawiając, że sama Unia Europejska znaczy więcej dla swoich obywateli, pokazując faktyczne korzyści, jakie niesie ona dla ich codziennego życia, oraz pomagając wyeliminować dysproporcje gospodarcze i pozagospodarcze, lecz przede wszystkim stwarzają podstawowe warunki dla wdrażania innych polityk unijnych. KR jest zatem zdania, że zasadnicze znaczenie ma takie wdrożenie regionalnej polityki spójności, aby ona sama była uznawana za niepodważalną europejską wartość dodaną, tak jak dzieje się np. w wypadku wsparcia dla nauki i badań, które samo w sobie jest postrzegane jako europejska wartość dodana. Zatem przy wdrażaniu regionalnej polityki spójności nie należy uznawać za konieczne, by wykazywać europejską wartość dodaną w odniesieniu do poszczególnych rodzajów działań czy nawet projektów; należy raczej analizować całościowy wkład tej polityki, uwzględniając synergie w wymiarze zarówno poziomym, jak i pionowym;

8. zaznacza, że aby poprawić postrzeganie polityki spójności i UE jako takiej przez obywateli, projekty realizowane w ramach tej polityki muszą przynosić obywatelom rzeczywiste korzyści odzwierciedlające ich wymagania. Należy zatem ustanowić regionalną politykę spójności dla wszystkich rodzajów miejsc zamieszkania, od gmin po regiony, w tym regiony najbardziej oddalone, biorąc pod uwagę sytuację w terenie oraz potencjał i potrzeby danego miejsca zamieszkania pod względem horyzontu czasowego, uwarunkowań i lokalizacji. Konieczne jest więc przyjęcie podejścia oddolnego oraz maksymalne wykorzystanie możliwości, jakie daje zintegrowane podejście i wzajemna synergia. Poziom regionalny i lokalny oraz obszary funkcjonalne znajdujące się pomiędzy różnymi obszarami administracyjnymi lub statystycznymi powinny odgrywać kluczową rolę w procesie osiągania synergii i integracji (z uwzględnieniem logicznych powiązań z sąsiadującymi regionami oraz interesów lub wymagań jednostek terytorialnych niższego szczebla), ponieważ łączą przejrzystość planowania i strategię ze znajomością lokalnych warunków;

9. podkreśla, że występuje tu niezaprzeczalna europejska wartość dodana z punktu widzenia obywateli Unii polegająca na poprawie jakości życia w społecznościach oraz w UE jako całości. Poprawa jakości życia w społecznościach stanowi warunek wstępny udanego wdrożenia wszystkich pozostałych polityk UE. Podejście sektorowe tylko w ograniczonym stopniu może się przyczynić do osiągnięcia tej europejskiej wartości dodanej, którą można jednak budować bardzo skutecznie za pomocą takich horyzontalnych priorytetów regionalnych jak jakość życia w społecznościach (tj. mobilność lokalna i regionalna, a zwłaszcza mobilność pracowników, zatrudnienie i zdolność do zatrudnienia, usługi społeczne i kulturalne, włączenie społeczne i integracja, bezpieczeństwo itd.) i inteligentne gminy” wykorzystywanie lokalnego potencjału gospodarczego i pozagospodarczego itd. Realizowanie priorytetów sektorowych, aby rozwiązać najważniejsze z punktu widzenia obywateli kwestie, może przynieść – i przynosi – jedynie ograniczone rezultaty, a ponieważ priorytety te nie są dostosowane do warunków lokalnych, często budzą (wielokrotnie uzasadnione) obawy obywateli co do korzyści nie tylko dla nich samych, lecz także dla UE jako całości. Zatem aby zajmować się kwestiami, które stanowią wymierną europejską wartość dodaną dla obywateli Unii, skuteczne może być jedynie stosowanie zintegrowanego podejścia terytorialnego opartego na warunkach lokalnych, a nie podejścia opartego na sektorach lub państwach;

10. przypomina, że w 7. sprawozdaniu w sprawie spójności opublikowanym w 2017 r. wykazano wzrost nierówności subregionalnych, w tym w regionach najbogatszych. Wobec konieczności niwelowania tych nierówności ZIT są narzędziem, które wykorzystywane jest w niewystarczającym stopniu. Doświadczenie z lat 2014–2020 pokazuje, że ZIT i narzędzia rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność lokalną mogą zostać wykorzystane jako pomoc dla obszarów miejskich lub wiejskich, które przeżywają największe trudności. W rzeczywistości bowiem w niektórych regionach europejskich i wdrażanie tych narzędzi oraz przydział środków z EFRR opierały się na wskaźnikach bezrobocia i dynamiki gospodarki. Obszary przeżywające największe trudności skorzystały z większych środków, niż obszary bardziej zamienne. Ta logika sprawiedliwości terytorialnej ma zasadnicze znaczenie, aby żaden obszar nie pozostawał w tyle z punktu widzenia ogólnego poziomu wzrostu gospodarczego;

11. przyjmuje z zadowoleniem sprawozdanie pt. „Zintegrowane strategie terytorialne i miejskie: jaką wartość wnoszą europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne na lata 2014–2020?”⁽¹⁾ opublikowane przez Komisję Europejską w grudniu 2017 r. i zgadza się z zawartymi w nim wnioskami. Pragnie podkreślić szczególnie poniższe kwestie poruszone w sprawozdaniu, które są zgodne z dotychczasowym doświadczeniem władz lokalnych i regionalnych:

- zintegrowane inwestycje terytorialne mają potencjał, by odpowiedzieć na potrzeby i problemy w zakresie rozwoju, a także dostarczyć rozwiązań oddolnych przy aktywnym udziale obywateli i instytucji lokalnych w celu zadbania o to, by „żadna osoba lub region nie pozostawały w tyle”. Mają również potencjał, by zaradzić lokalnym wstrząsom czy też nieoczekiwanemu rozwojowi sytuacji za pomocą zintegrowanych pakietów stanowiących podstawę planów działania,
- strategie miejskie i terytorialne są jasnym dowodem na to, że polityka spójności sprzyja wdrażaniu ukierunkowanego na konkretne obszary podejścia do rozwoju regionalnego i miejskiego oraz zachęcają do dostosowanych do miejsca pakietów działań opracowanych zgodnie z poglądami zainteresowanych stron, a także z ogólnymi celami UE oraz z jej wartością dodaną i elastycznością,

⁽¹⁾ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/integrated_strategies/integrated_strategies_en.pdf.

- strategię te odpowiadają zintegrowanemu rozwojowi – są oparte na udziale wielu sektorów, partnerów i (w dużej liczbie przypadków) wielu funduszy. Zachęcają do współpracy wertykalnej i horyzontalnej, integracji terytorialnej i wymiany wiedzy. Chociaż na szczeblu UE toczy się obecnie długoletnia dyskusja na temat sposobu promowania lepszej współpracy i integracji między różnymi sektorami polityki oraz władzami, integracja działań jest często najbardziej praktyczna i możliwa do osiągnięcia na szczeblu lokalnym,
- zintegrowane inwestycje terytorialne wnoszą wiele innowacji instytucjonalnych do rozwoju regionalnego i miejskiego, a także stwarzają nowe kontakty czy też metody operacyjne. Proces opracowania i wdrażania strategii zachęcił do zastosowania nowych metod pracy, myślenia i współpracy lub je wymógł. W wielu przypadkach prowadzi on również do współpracy i tworzenia sieci między różnymi ośrodkami / obszarami.

Zintegrowane inwestycje terytorialne i obecny okres programowania

12. utrzymuje, że zintegrowane inwestycje terytorialne wydają się być w najpełniejszym znaczeniu skutecznym narzędziem wdrażania podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar i już są wdrażane w wielu państwach członkowskich w obecnym okresie programowania w różnorodnych sytuacjach i formach, tj. od regionalnych zintegrowanych inwestycji terytorialnych i aglomeracji miejskich (miejskie ZIT z art.7) po rozwój lokalny kierowany przez społeczność i inne zintegrowane narzędzia terytorialne;

13. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że w trakcie przygotowań do obecnego okresu programowania przygotowano szereg wartościowych dokumentów, w których zwrócono uwagę na fakt, że w celu zwiększenia skuteczności funduszy UE i ukierunkowania projektów na wyniki niezbędne jest przyjęcie zintegrowanego podejścia terytorialnego w oparciu o lokalne uwarunkowania, które zmieniają się wraz z upływem czasu. Dokumenty te zawierają bezpośrednie propozycje rozwiązań i metod wdrażania. Niestety zasady te nie zawsze były systematycznie stosowane, a w obecnym okresie programowania przeważyło podejście krajowe i w dużej mierze sektorowe, co może oznaczać mniej nakładów administracyjnych po stronie Komisji Europejskiej, ale – jak wynika z obecnej dyskusji na temat stanu polityki spójności – nie przynosi pożądanego skutku ani w konkretnych regionach, ani dla konkretnych obywateli Unii;

14. uznaje, że najważniejszym ze wspomnianych wyżej dokumentów jest „An Agenda for a Reformed Cohesion Policy – A place-based approach to meeting European Union challenges and expectations” [Program zreformowanej polityki spójności. Podejście ukierunkowane na konkretny obszar mające na celu sprostanie wyzwaniom i oczekiwaniom, wobec których staje Unia Europejska], znany jako sprawozdanie Barki, który został opublikowany w kwietniu 2009 r. W dokumencie tym zwrócono uwagę na podejście terytorialne i ukierunkowane na konkretny obszar jako podstawę odnowy polityki spójności oraz zaapelowano o „strategię ukierunkowaną na konkretny obszar uwzględniającą zarówno zasadnicze cele gospodarcze, jak i społeczne”;

15. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że Dyrekcja Generalna ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej Komisji Europejskiej we współpracy z ekspertami opracowała kolejny wartościowy dokument zatytułowany „Scenarios for Integrated Territorial Investment” [Scenariusze zintegrowanych inwestycji terytorialnych] opublikowany w styczniu 2015 r. Dokument ten zawiera propozycje czterech scenariuszy wykorzystania ZIT na podstawie różnorodnych warunków i specyfiki terytorialnej. Przedstawione w dokumencie propozycje zostały wykorzystane w obecnym okresie programowania jedynie w ograniczonym stopniu również ze względu na późną publikację (dopiero w 2015 r.). Warto byłoby obrać ten dokument za punkt wyjścia w ramach debat o przyszłości ZIT;

16. przyjmuje z zadowoleniem fakt, że 20 państw członkowskich dobrowolnie uczestniczy we wdrażaniu ZIT w obecnym okresie programowania. Niestety niektóre kraje wykorzystywały ZIT jedynie w kontekście stosowania art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR, który stanowi, że co najmniej 5% środków z EFRR przydzielonych na poziomie krajowym w ramach celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” należy przeznaczyć na zintegrowane strategie rozwoju obszarów miejskich. Nie uwzględniano przy tym dostatecznie faktycznych potrzeb na szczeblu lokalnym i regionalnym. Znaczna liczba państw korzystała z tego narzędzia także w szerszym zakresie („tematyczne” ZIT wdrażane na mocy art. 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów). Ten znaczny potencjał w zakresie zintegrowanych inwestycji można by zoptymalizować w przyszłości dzięki skorzystaniu z istniejących już dobrych praktyk i dalszemu dostosowaniu tego instrumentu do zróżnicowanych potrzeb lokalnych i regionalnych oraz wdrożeniu zaleceń zawartych w niniejszej opinii;

17. ubolewa, że zintegrowane podejście terytorialne jest realizowane z dużym opóźnieniem i że to narzędzie nie było jeszcze w stanie doprowadzić do takiej synergii, jaka może i powinna być następstwem jego stosowania. Nie można ani nie należy jednak wysnuwać z tego wniosku, że wdrażanie unijnej polityki spójności za pośrednictwem zintegrowanych inwestycji terytorialnych nie jest skuteczne. Wprost przeciwnie, biorąc pod uwagę fakt, że pomimo zaistniałych komplikacji i niejasności narzędzie to – dzięki znacznym wysiłkom pracowników wszystkich zaangażowanych stron – zostało uruchomione i przynosi rezultaty wywierające rzeczywisty pozytywny wpływ na poszczególne terytoria i ich obywateli, stanowi dowód jego potencjału. Komitet podkreśla ponadto wartość dodaną zintegrowanego podejścia terytorialnego, które zadziało w niektórych sytuacjach jako siła napędowa budowania zdolności, ułatwiając zintegrowane podejście terytorialne i wielopoziomowe sprawowanie rządów tam, gdzie wcześniej nie występowały.

W wyniku warsztatów poświęconych stanowi zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i ZIT przeprowadzonych w Europejskim Komitecie Regionów w 2017 r. ⁽²⁾ stwierdzono, że główne trudności we wprowadzaniu ZIT w obecnym okresie programowania są następujące:

- Późna publikacja wytycznych dla państw członkowskich w zakresie zintegrowanego i zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR), które zostały wydane przez Komisję Europejską dopiero w maju 2015 r. Dopiero na podstawie tego dokumentu zaczęto przygotowywać strukturę realizacji ZIT w państwach członkowskich, wyznaczać obszary miejskie i określać sposoby zatwierdzania strategii rozwojowych miast oraz samych dokumentów strategicznych. Wcześniej nie można było przystąpić do planowania poszczególnych projektów.
- W większości państw podstawowym problemem w zakresie przygotowywania i wdrażania dokumentów programowych dotyczących aglomeracji miejskich w odniesieniu do ZIT był fakt, że w momencie rozpoczęcia przygotowań do realizacji ZIT już zatwierdzono programy operacyjne, ich wskaźniki oraz systemy zarządzania bez uwzględnienia ZIT. W związku z tym strategie miejskie musiały się przystosować do istniejących struktur poszczególnych programów operacyjnych i wskaźników, co znacznie ograniczało elastyczność strategii i ich rzeczywiste efekty synergii.
- W niektórych przypadkach nie nastąpiło wiążące przydzielenie środków programu operacyjnego na ZIT, przez co cała zasada realizacji i efektów synergii za pośrednictwem ZIT straciła sens.
- Opóźnienie realizacji i tworzenie niepotrzebnie skomplikowanych struktur wdrażania ZIT, w przypadku których również na szczeblu aglomeracji należy tworzyć podmioty pośredniczące, które wprawdzie nominalnie monitorują i oceniają projekty, ale rzeczywisty wybór projektów następuje najczęściej dopiero na szczeblu organów zarządzających poszczególnymi programami operacyjnymi. Struktury te w niektórych wypadkach wydają się nieproporcjonalne ze względu zarówno na małą ilość środków przydzielonych na ZIT, jak również na bardzo ograniczone uprawnienia tych podmiotów pośredniczących lub możliwe powielanie działań. Tak złożone struktury realizacji niewspółmiernie komplikują w takich przypadkach cały proces.
- W procesie wdrażania nie uwzględnia się wystarczająco zakresu działalności i kompetencji organów odpowiedzialnych za wybór działań (określonych w art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR). W kontekście wdrażania zintegrowanych strategii terytorialnych na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich na obszarze funkcjonalnym przekraczającym granice administracyjne miasta bardzo często status subregionalnych organów działających na podstawie szerokiego partnerstwa podmiotów danego terytorium i w ramach wielopoziomowego sprawowania rządów nie jest dobrze ugruntowany na płaszczyźnie prawnej.

Podczas warsztatów zwrócono też uwagę na pozytywne aspekty, a zwłaszcza na dostępność zasobów stałych przeznaczonych na realizację strategii oraz na efekty synergii między projektami, a przede wszystkim na potrzebę rozwiązywania problemów w sposób zgodny z lokalnymi warunkami i potencjałem, tj. rzeczywiste stosowanie podejścia ukierunkowanego na konkretny obszar.

Co dalej po roku 2020 – projekty dla przyszłego okresu programowania

18. uważa, że podstawą założeń wykorzystania ZIT po roku 2020 powinny być obecne doświadczenia z ich realizacji. Niemniej w przyszłym okresie programowania nie można zadowolić się jedynie zmianą obecnego dobrowolnego systemu stosowania ZIT. Obecne doświadczenia należy traktować wyłącznie jako testowe wyniki projektów pilotażowych i wykorzystywać je w celu rzeczywistego przekształcania polityki spójności UE w politykę, której fundament stanowić będą rozwój regionalny, zintegrowane podejście terytorialne i podejście ukierunkowane na konkretny obszar, co pozwoli faktycznie wykorzystać potencjał terytorialny i rozwiązać problemy i wyzwania społeczno-gospodarcze z korzyścią dla obywateli UE i Unii jako całości;

19. proponuje, aby dokument „Scenarios for Integrated Territorial Investment” [Scenariusze zintegrowanych inwestycji terytorialnych] stanowił podstawę kolejnego okresu programowania i był stosowany w możliwie najszerszym stopniu. Należy w większym stopniu wykorzystywać podejście oparte na ZIT poza obszarami miejskimi, gdzie obecnie korzysta się z niego najczęściej, i stosować je powszechniej na różnie zdefiniowanych obszarach wiejskich i funkcjonalnych z uwzględnieniem uwarunkowań lokalnych i zgodnie z propozycjami zawartymi w czterech scenariuszach wspomnianego dokumentu. Stosowanie narzędzia zintegrowanych inwestycji terytorialnych na obszarach funkcjonalnych ma ogromne znaczenie, ponieważ ukierunkowane wsparcie udzielone tym regionom w oparciu o podejście oddolne może okazać się szczególnie skuteczne i owocne z punktu widzenia tworzenia synergii między zasobami miejscowymi a pomocą zewnętrzną. Umożliwienie wdrażania narzędzia zintegrowanych inwestycji terytorialnych powinno w kolejnym okresie

⁽²⁾ Warsztaty te zostały zaproponowane przez region Murcia i zorganizowane wspólnie z Komisją Europejską w ramach narzędzia TAIEX REGIO PEER 2 PEER (narzędzia, którego celem jest promowanie wymiany wiedzy i dobrych praktyk między organizacjami zarządzającymi finansowaniem w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) i Funduszu Spójności, co przyczynia się do rozwinięcia zdolności administracyjnych i gwarantuje lepsze wyniki inwestycji w UE).

programowania stać się obowiązkowe dla wszystkich państw członkowskich, by ZIT mogły zrealizować swój potencjał i stać się najważniejszym narzędziem wdrażania unijnej regionalnej polityki spójności. Należy to czynić w oparciu o zasadę partnerstwa w każdych okolicznościach i zapewnić odpowiednie zaangażowanie i uczestnictwo władz lokalnych i regionalnych w opracowywaniu, wdrażaniu, monitorowaniu i ocenie strategii;

20. proponuje także, aby obszary funkcjonalne tworzące logiczną całość, których wielkość nie przekracza rozmiaru regionów NUTS III, stanowiły punkt wyjścia przy opracowywaniu nadrzędnych zintegrowanych strategii, pod warunkiem że powiązania logiczne na danym terytorium nie tworzą innej całości funkcjonalnej umożliwiającej skuteczniejsze wdrożenie strategii. Nie oznacza to, że władze regionów NUTS III czy podobnego regionu powinny również stanowić jedyne organy zarządzające odpowiedzialne za wdrażanie strategii ZIT, ale że należy opracować jedną zintegrowaną strategię dla tego obszaru. Komitet uważa za pożądane stworzenie w oparciu o rzeczywiste warunki lokalne i funkcjonalne oraz powiązania logiczne poszczególnych strategii zintegrowanych inwestycji terytorialnych dopasowanych do różnych rodzajów terytoriów w ramach wspomnianych obszarów funkcjonalnych. Ich wyniki i oddziaływanie należy skonsolidować na tymże szczeblu. Harmonizacja ta powinna również umożliwić tworzenie logicznych powiązań z regionami sąsiadującymi oraz uwzględnienie interesów lub wymagań mniejszych jednostek terytorialnych. Wdrażanie strategii i zarządzanie nimi powinny jednak odbywać się w taki sposób, aby maksymalizować efekty, a przede wszystkim powinny mieć charakter dobrowolny oraz przebiegać z poszanowaniem lokalnych warunków i okoliczności;

21. zdecydowanie zaleca skoncentrowanie wszystkich zasobów przeznaczonych na ZIT w jednym programie operacyjnym finansowanym z wielu źródeł, jeśli jest to możliwe, tak by poszczególne ZIT zawsze odpowiadały tylko jednemu programowi operacyjnemu, tj. poszczególne organy realizujące ZIT komunikowały się wyłącznie z jednym organem zarządzającym programem operacyjnym. Strategie ZIT mają w rzeczywistości znacznie większą wartość dodaną, gdy są finansowane z wielu źródeł. Najskuteczniejszym sposobem osiągnięcia celów polityki spójności byłby wspólny zbiór zasad integrujący inwestycje realizowane w ramach Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego oraz tych części Funduszu Rolnego, które są związane z ogólnym rozwojem obszarów wiejskich. W wypadku zrezygnowania z koncepcji powiązania ZIT z jednym programem operacyjnym w kolejnym okresie programowania konieczne będzie unikanie tworzenia skomplikowanych powiązań z poszczególnymi sektorowymi programami operacyjnymi. KR popiera programy finansowane z wielu funduszy, które mogą zostać wdrożone na szczeblu regionalnym. Program operacyjny, w który wpisuje się ZIT, powinien być finansowany z wielu źródeł. Aby jednak uzyskać większe synergiczne, należy także dopilnować, by w odpowiednich wypadkach możliwe było tworzenie powiązań funkcjonalnych między ZIT a innymi programami operacyjnymi i instrumentami (takimi jak Horyzont i EFIS). Organ wdrażający ZIT na wszystkich szczeblach powinny dysponować jak największą elastycznością w zakresie osiągania celów. Możliwość wyznaczenia funduszu wiodącego zapewniającego pomoc techniczną może także ułatwić realizację operacyjną instrumentów finansowanych z wielu funduszy;

22. jest zdania, że przy wdrażaniu ZIT należy brać pod uwagę wskaźniki wydajności i wykonania dostosowane do ostatecznego celu, którym są zintegrowane inwestycje terytorialne. Konieczne jest zapewnienie specjalnych wskaźników odnoszących się do tego narzędzia programowania, w związku z czym na etapie opracowywania programów operacyjnych władze regionalne powinny mieć możliwość przedstawienia swoich własnych wskaźników, które byłyby oceniane przez służby Komisji w celu dopasowania do siebie proponowanych działań, wskaźników pomiaru i celu dotyczącego ZIT. Analogicznie do tego należy przestrzec przed trudnościami prawnymi (zob. system pomocy publicznej), które czasami wiążą się z pozytywną dyskryminacją w ramach obiektywnego i subiektywnego zakresu ZIT, na przykład przy uwzględnieniu zgodnych z zasadami konkurencji zaproszeń do składania wniosków.

23. zaleca ponadto, aby wyznaczanie obszarów ZIT, przepisy dotyczące ich wdrażania, cele i przydział środków budżetowych zostały z góry jasno określone w umowie partnerstwa (lub podobnych dokumentach określających stosunki między państwami członkowskimi a UE w przyszłym okresie programowania) i w odnośnych programach operacyjnych, których powinny być obowiązkowym elementem. Jednocześnie każdy podmiot realizujący ZIT powinien przy zatwierdzaniu odnośnego programu operacyjnego wynegocjować i zatwierdzić wraz z organem zarządzającym programem operacyjnym umowę z Komisją (bezpośrednia trójstronna umowa między podmiotami realizującymi ZIT, organem zarządzającym programem operacyjnym i Komisją jest niezbędna w celu udanego wdrożenia). W umowie określi się sposób realizacji i ustanowi wskaźniki koncentrujące się na rzeczywistym wpływie ZIT na danym terytorium. W krajach, gdzie zasada partnerstwa nie jest właściwie ustanowiona i ma tylko powierzchnowe znaczenie, Komisja Europejska powinna pomóc w nawiązaniu relacji opartych na prawdziwym partnerstwie również z myślą o wdrażaniu ZIT;

24. zaznacza, że z obecnych doświadczeń z realizacji nie tylko ZIT, lecz także europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych na szczeblu regionalnym wynika ogólnie, że w celu zapewnienia stabilności i ostatecznego efektu zarządzanie i finansowanie ZIT musi przebiegać na podstawie grantu globalnego, w którym wyraźnie określi się cele, wskaźniki, zasoby i odpowiedzialność za realizację. Tego grantu globalnego nie należy jednak postrzegać jako źródła środków, które można wykorzystać dobrowolnie, lecz musi on być wyraźnie powiązany z osiąganiem celów i wskaźników określonych indywidualnie dla każdej strategii ZIT w ramach negocjacji dotyczących odpowiedniego programu

operacyjnego. System grantów globalnych powinien gwarantować przewidywalność i bezpieczeństwo zasobów przeznaczonych na wdrażanie strategii ZIT, umożliwiając w ten sposób elastyczne łączenie tych środków finansowych z innymi narzędziami unijnymi i krajowymi (np. EFIS i „Horyzont 2020”) oraz środkami własnymi. Ma to na celu zapewnienie możliwości przyjęcia prawdziwie strategicznego podejścia do wdrażania zintegrowanych inwestycji terytorialnych, a także możliwie największej integracji zasobów i efektów synergii zarówno w subregionach, jak i poszczególnych terytoriach w ramach regionów;

25. jest zdania, że wdrażanie ZIT powinno prowadzić do lepszego zarządzania finansowego programami operacyjnymi. Komplementarność nie wiąże się ze zwiększeniem finansowania na wdrażanie tego instrumentu programowania. Trzeba wziąć pod uwagę zasadę „zachęty zamiast kar” w celu poprawienia warunków dotyczących poziomów współfinansowania na pokrycie tych wydatków inwestycyjnych, które można powiązać bezpośrednio z celem ZIT;

26. zaleca także, aby podmiotami realizującymi ZIT były wyłącznie organy lokalne i regionalne na różnych szczeblach, stowarzyszenia gmin i rady ds. rozwoju terytorialnego powstałe na mocy przepisów ustawowych, euroregiony oraz międzyregionalne organy współpracy terytorialnej, które jako jedyne mogą zagwarantować wdrożenie strategii. Powinny one dysponować maksymalną elastycznością zarówno w wyborze działań i interwencji na potrzeby osiągnięcia celów, jak i pod względem stopnia i ukierunkowania wsparcia, tak aby mogły właściwie łączyć źródła unijne, własne, krajowe i prywatne z myślą o zapewnieniu jak największego efektu synergii strategii. Powinno się im umożliwić, aby w toku realizacji strategii mogły zmieniać zakres i ukierunkowanie wsparcia w zależności od zmieniających się uwarunkowań społeczno-gospodarczych danego terytorium, tak aby jak najskuteczniej osiągały wyznaczone cele i tworzyły jak największą europejską wartość dodaną. W związku z tym apeluje do Komisji Europejskiej, by za pomocą jasnych przepisów zagwarantowała pewność prawa w odniesieniu do odpowiedzialności za stosowanie ZIT;

27. uważa, że zasadnicze znaczenie ma wyjście poza proste łączenie projektów współfinansowanych z różnych funduszy i dążenie do prawdziwej i odpowiedniej strategii zintegrowanego zarządzania. W związku z tym odnotowuje, że zapewnienie większej wydajności i skuteczności ZIT wymaga większego wsparcia i praktycznych wytycznych w celu dogłębniejszego zrozumienia tego narzędzia oraz lepszego opracowania i wdrożenia strategii i tym samym jak największego wykorzystania jego potencjału. W tym celu zaleca, by rozważono ustanowienie stałej i specjalnej struktury wsparcia dla regionów zainteresowanych wykorzystaniem tego narzędzia, która obejmowałaby informowanie i doradztwo, a także sprzyjałaby wymianie dobrych praktyk;

28. podsumowując, zaznacza, że przygotowania do wdrożenia narzędzia ZIT w okresie programowania po 2020 r. należy rozpocząć niezwłocznie po publikacji przyszłego projektu aktu prawnego w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r., aby umożliwić opracowanie indywidualnych strategii ZIT i ich szczegółowe omówienie z obywatelami i innymi zainteresowanymi stronami przed przystąpieniem do pierwszych rozmów z Komisją Europejską na temat programów operacyjnych. Rzecz w tym, że podejście oddolne ma znacznie bardziej partycypacyjny charakter i jest bardziej złożone, wymaga zatem więcej czasu na negocjacje niż podejście odgórne. Wdrożenie narzędzia ZIT należy też włączyć do projektu aktu prawnego w sprawie europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych po 2020 r. oraz do projektów budżetu, które będą stanowiły podstawę przyszłej polityki spójności.

Bruksela, dnia 1 lutego 2018 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów