

MIŠLJENJA

ODBOR REGIJA

136. PLENARNO ZASJEDANJE OR-A, 7.10.2019.–9.10.2019.

Mišljenje Europskog odbora regija – Preporuke za uspješno osmišljavanje strategija regionalnog razvoja za razdoblje nakon 2020.

(2020/C 39/03)

Izvjestitelj: Adam Struzik (PL/EPP), predsjednik Mazovječkog vojvodstva

PREPORUKE O POLITIKAMA

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Opće napomene

1. iznosi preporuke za uspješno osmišljavanje strategija regionalnog razvoja za razdoblje nakon 2020. godine, oslanjajući se na analize čimbenika relevantnih za strateški položaj regija, uzimajući u obzir izazove s kojima se suočavaju regije te koristeći se dosadašnjim iskustvom s kohezijskom politikom;
2. naglašava da se te preporuke odnose samo na prioritetna područja ulaganja i okvirne uvjete za učinkovite strategije regionalnog razvoja;
3. ističe da lokalne i regionalne vlasti moraju imati jasno definirane srednjoročne i dugoročne razvojne strategije usklađene sa stvarnim potrebama i zasnovane na predviđanjima kretanja i izazovima te posebnim okolnostima svakog područja;
4. podsjeća da je optimizacija funkcioniranja lokalnih i regionalnih vlasti (vlasti regija, okruga i općina) i njihova razvoja putem uravnoteženog korištenja regionalnih čimbenika i resursa za proizvodnju dobara i usluga najvažniji aspekt teritorijalnog strateškog planiranja;
5. ističe da su razvojne strategije jedan od najvažnijih instrumenata regionalnih i lokalnih vlasti s obzirom na to da se njima, na temelju vizije budućeg razvoja Europe, određuje smjer odluka i mjera za utvrđivanje ciljeva i prioriteta;
6. napominje da su strategije regionalnog razvoja i pametne specijalizacije stoga važni instrumenti za postizanje sinergija i komplementarnosti raznih sektorskih instrumenata te da u skladu s pristupom za gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj svakog područja osiguravaju odgovarajuću uključenost dionika;
7. skreće pozornost na razlike između europskog semestra i ciljeva kohezijske politike. Kohezijska politika predstavlja zasebnu politiku, a cilj Ugovora (gospodarska, socijalna i teritorijalna kohezija) mora se očuvati u svakom trenutku. Stoga je potrebno obratiti pozornost na stupanj relevantnosti preporuka po državama članicama i kohezijskih programa te na značaj suradnje između nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti, kako u nacionalnim programima reformi tako i u kohezijskim programima;

Preporuka 1.: Planiranje regionalnih strategija kao polazišta za uspješan razvoj

8. napominje da je u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije (UFEU) jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije Europske unije jedan od glavnih ciljeva EU-a;
9. naglašava da bi kohezijska politika trebala povezivati strateške ciljeve u pogledu svladavanja europskih i globalnih izazova s dugoročnim razvojnim strategijama regionalne i lokalne razine država članica i s njihovom provedbom na terenu;

10. naglašava da mnogi izazovi s kojima se suočavaju gradovi i regije imaju izraženu teritorijalnu dimenziju jer se njihov učinak proteže i izvan administrativnih područja i granica. Stoga ističe da uprava nadležna za pojedino područje ne može sama svladavati razvojne izazove, ali da svaka uprava ima potpunu autonomnu odgovornost za utvrđivanje smjera i vizije razvojne politike za vlastitu zajednicu, u skladu s načelom supsidijarnosti iz članka 5. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji (UEU);
11. naglašava važnost teritorijalnih strategija za integrirano i koordinirano upravljanje ulaganjima, pri čemu izraz „integriran” znači da sve razine uprave, od lokalne do europske, zajednički rade na postizanju ciljeva svakog područja, a izraz „koordiniran” podrazumijeva međusobno nadopunjavanje izvora financiranja te doprinos postizanju istih dogovorenih teritorijalnih ciljeva;
12. naglašava da je povrh toga važno financijske i strateške odluke temeljiti na najnovijim pokazateljima socioekonomskog razvoja. Prijedlozi za financijsku perspektivu za razdoblje 2021. –2027. temelje se na podacima za razdoblje 2014. –2016., što je dovelo do poprilično iskrivljenog prikaza trenutačnog socioekonomskog stanja u regijama. Za potrebe takve analize trebalo bi primjenjivati isključivo pokazatelje za razdoblje od najviše tri godine prije razdoblja financiranja, tj. u ovom slučaju pokazatelje za razdoblje 2017. –2019.;
13. naglašava da bi se pri oblikovanju buduće politike razvoja, a posebno u kontekstu višegodišnjeg financijskog okvira EU-a (VFO) za financijske projekcije za razdoblje 2021. –2027. i kasnije, trebale uzimati u obzir sadašnje statističke podjele. Stoga od Europske komisije traži da prilikom osmišljavanja VFO-a preispita pristup primijenjen na spomenuto područje;
14. ističe da Eurostat mora biti uključen u preoblikovanje pristupa i provedbu preporuka. Osim toga, Eurostat bi trebao intenzivnije raditi na optimiranju sustava prikupljanja i obrade podataka potrebnih za prilagođavanje novim potrebama i poboljšanje suradnje, kao i na povećanju učinkovitosti postupka prikupljanja podataka;
15. podsjeća da je BDP mjerilo proizvodnje, a ne ekološke održivosti, učinkovite upotrebe resursa, socijalne uključenosti i općeg društvenog napretka. S tim u vezi ističe potrebu za uključivanjem dodatnih pokazatelja koji će mjeriti kvalitetu života na pravedniji i jasniji način te služiti kao dopuna BDP-u;
16. poziva na razvoj jasnih i mjerljivih pokazatelja kojima se uzimaju u obzir klimatske promjene, biološka raznolikost, učinkovita upotreba resursa i socijalna uključenost. Također se zalaže za razvoj pokazatelja koji su u većoj mjeri usmjereni na stanje kućanstava i odražavaju njihove prihode, potrošnju i imovinsko stanje;

Preporuka 2.: Ciljevi održivog razvoja kao temelj za dugoročne strategije gradova i regija

17. ističe da i strategija Europa 2020. i zajednički strateški okvir osiguravaju okvir i smjernice za pripremu partnerskih sporazuma i programa u sklopu kohezijske politike za razdoblje 2014. –2020., a osobito za koordinaciju između europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) i drugih instrumenata;
18. upozorava na potrebu da se u sklopu programa koji će naslijediti strategiju Europa 2020. definira okvir za dugoročnu političku usmjerenost EU-a kojim će se omogućiti razvoj nacionalnih i regionalnih/lokalnih strategija koje doprinose ostvarenju ciljeva održivog razvoja, uzimajući u obzir prednosti koje proizlaze iz uspostave prekograničnog partnerstva za suočavanje sa zajedničkim izazovima;
19. pozdravlja raspravu pokrenutu zahvaljujući EU-ovom dokumentu za razmatranje „Ususret održivoj Europi do 2030.” te poziva Komisiju i Europsko vijeće da provedbu Programa održivog razvoja do 2030. i njegovih 17 ciljeva priznaju kao politički prioritet i krovni cilj idućeg strateškog programa Europske unije za razdoblje 2019. –2024. i kasnije;
20. smatra da bi se provedba ciljeva održivog razvoja i s time povezanih političkih strategija trebala definirati u skladu s načelom višerazinskog upravljanja uz sudjelovanje svih razina vlasti i dionika te utvrđivanje različitih ciljeva na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini;
21. ističe da među 17 ciljeva održivog razvoja nema nijednog specifično regionalnog cilja, u kojem bi se odrazili ciljevi iz UFUEU-u u pogledu osiguravanja uravnoteženog regionalnog razvoja u EU-u i smanjenja razlika u razvoju među regijama te kojim bi se osiguralo da nijedno područje ne bude zapostavljeno;
22. preporučuje da gradovi i regije koriste ciljeve održivog razvoja kao vodeća načela pri razvoju svojih regionalnih i lokalnih razvojnih strategija, posebno s obzirom na to da Program za održivu Europu do 2030. još nije osmišljen. U tu je svrhu nužno da gradovi i regije, kao razine donošenja odluka koje su najbliže građanima, poduzećima i lokalnim zajednicama, prilagode ciljeve održivog razvoja okolnostima na terenu;

Preporuka 3.: Gradovi i regije trebaju svoje regionalne razvojne strategije temeljiti na jasnoj analizi budućnosti

23. naglašava potrebu da se pri osmišljavanju učinkovitih strategija regionalnog razvoja vodi računa o budućim trendovima. Stoga su dugoročno planiranje, prognoziranje i druge strateške metode predviđanja važna sredstva za oblikovanje buduće regionalne politike;
24. naglašava potrebu da se strategije regionalnog razvoja nakon 2020. povežu s novim teritorijalnim planom radi postizanja rezultata u cijelom EU-u;
25. ističe da su glavni razvojni izazovi budućnosti, koji se trebaju uzeti u obzir u regionalnim strategijama, povezani s velikim trendovima ili ekološkim promjenama te da će stoga imati znatan učinak na gospodarstvo i stanovništvo svih regija EU-a;
26. naglašava da tehnološke promjene izazvane automatizacijom i strojnim učenjem mogu znatno utjecati na tržišta rada, a samim time i na socioekonomski razvoj. Osim toga, mnoge nove tehnologije mogu donijeti koristi ruralnim područjima jer ublažavaju probleme koji su posljedica niske gustoće naseljenosti i velikih udaljenosti;
27. ističe da je za iskorištavanje novih tehnologija prijeko potrebno uspostaviti osnovnu tehničku infrastrukturu. Mnoge prednosti novih tehnologija ne nastaju same od sebe, nego iziskuju uzajamno komplementarne političke mjere, kao što je osposobljavanje građana da primjenjuju te tehnologije;
28. naglašava da se europski stup socijalnih prava mora provesti u potpunosti. Iako se primjećuje društveni napredak u EU-u, načela socijalnog stupa treba bolje primjenjivati na svim razinama upravljanja. Socijalni fond u tom smislu ima važnu ulogu poveznice između ciljeva socijalnog stupa i regionalnih potreba za djelovanjem i ulaganjima u razvoj regije, primjerice kako bi se osigurale kvalifikacije koje se traže na tržištu rada;
29. napominje da digitalizacija izaziva promjene na tržištima rada. Stoga poziva da se uvedu novi poslovni modeli u okviru kojih se poštuju radnička prava i da se kod novih oblika zapošljavanja osiguraju primjerene naknade, socijalna zaštita i zaštita od diskriminacije;
30. skreće pozornost na potrebu za usklađenijim prostornim planiranjem, pri čemu treba voditi računa o prilagodbi klimatskim promjenama. Napominje i da prostorno planiranje ima ključnu ulogu u ograničavanju rizika povezanih s povećanjem ekstremnih vremenskih prilika i prirodnih katastrofa;
31. ističe važnu ulogu zelene i plave infrastrukture u ublažavanju klimatskih promjena i prilagodbi tim promjenama te u sprečavanju gubitka biološke raznolikosti. Osim toga, poziva države članice te regionalne i lokalne vlasti da prilikom donošenja odluka i izrađivanja strateških dokumenata vode računa i o biološkoj raznolikosti;
32. izražava žaljenje zbog toga što je Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) isključen iz Uredbe o zajedničkim odredbama. Zajedno s neusklađenim odredbama u sektorskim propisima, to će otežati koordinaciju mjera povezanih s prilagodbom klimatskim promjenama i biološkom raznolikošću, kao i općenito unakrsno financiranje strategija i struktura za suradnju na regionalnoj razini;
33. naglašava kako je potrebno da se utjecaji na okoliš uzimaju u obzir već na samom početku strateškog planiranja infrastrukture, kao i da se relevantne strategije za procjenu utjecaja na okoliš i same procjene utjecaja na okoliš provode na ispravan način, čime će se također smanjiti količina problema prilikom izdavanja odobrenja za projekte i provedbe projekata;
34. smatra da teritorijalni pristup mora odražavati regionalni ili lokalni identitet i podsjeća na to da pojedinačne zajednice imaju izravnu odgovornost i nadležnost u definiranju politika u skladu s vlastitim teritorijalnim, društvenim i kulturnim posebnostima. U tom pogledu naglašava da svaka regija ima posebna obilježja koja su važan izvor rasta i pomažu u rješavanju kriza;
35. kritizira to što se u strategiji Europa 2020. ne navodi kultura kao čimbenik budućeg razvoja Europske unije. Stoga poziva da se u sljedeću strategiju i planove politika kao strateško područje uvrsti i kultura sa svojim ustanovama i lokacijama. S tim u vezi poziva regije koje svoju kulturnu baštinu smatraju jednom od svojih glavnih prednosti da o tom pitanju vode računa u svojim strategijama pametne specijalizacije;

Preporuka 4.: Ulaganje u izgradnju institucionalnih i administrativnih kapaciteta kao preduvjet za učinkovitu uporabu javnih sredstava

36. naglašava da uspjeh integriranog oblikovanja politika u velikoj mjeri ovisi o kvaliteti nacionalnih i regionalnih uprava te da su institucionalni i administrativni kapaciteti ključan čimbenik u pravilnom upravljanju programima ESIF-a, ali i da imaju važnu ulogu u jačanju cjelokupnog gospodarskog blagostanja;
37. ističe da je prema brojnim studijama učinkovitost javne potrošnje snažnije povezana s dobrim upravljanjem i institucionalnim učinkom nego s osnovnim makroekonomskim pokazateljima. Stoga je povrat ulaganja izravno povezan s razinom ulaganja, ali i s kvalitetom uprave;
38. smatra da je dobro upravljanje (i općenito administracija) ključan element za uspješnu provedbu regionalnih i lokalnih razvojnih strategija. U tom pogledu ističe da EU, baš kao i gradovi i regije, trebaju čelnike koji se ne ustručavaju osmišljavati vizije za svoja područja nadležnosti te ih iznositi u razvojnim strategijama. Djelovanje regionalnih vlasti glavni je preduvjet za razvoj regija;
39. poziva na pružanje odgovarajuće potpore razvoju digitalnih vještina i kvalifikacija građana na svim razinama obrazovanja. Smatra da je razvoj digitalnih vještina za radnike u EU-u nužan preduvjet za upravljanje promjenama na tržištu rada, kao i za sprečavanje nedostatka stručne radne snage i vještina;

Preporuka 5.: Poticanje sinergija među fondovima i drugim subjektima

40. ističe da kohezijska politika, kao i sve druge politike EU-a, mora doprinosti ostvarivanju temeljnih ciljeva ugrađenih u Ugovore. Istodobno i ostale politike EU-a moraju doprinosti postizanju ciljeva kohezijske politike iz Ugovora;
41. osim toga, ističe da pojedinačni europski strukturni i investicijski fondovi, premda ispunjavaju još uvijek aktualne specifične zadatke utvrđene Ugovorima, mogu u cijelosti doprinijeti postizanju ciljeva kohezijske politike, ali da svaki od njih doprinosi i ispunjavanju zadaća ostalih fondova;
42. naglašava da je za stvaranje sinergija i jačanje učinka i učinkovitosti raznih instrumenata od presudne važnosti još na samom početku planiranja programa prilagoditi strategije i vrste mjera, kao i suradnju među različitim akterima;
43. ističe važnost transparentnosti i strateškog korištenja javne nabave na svim razinama upravljanja, posebno u pogledu jasnih i nedvosmislenih načela. Važno je izbjeći razlike među državama članicama i razinama vlasti i uprave odnosno između država članica i Europske komisije te svesti administrativno opterećenje na najmanju moguću mjeru;
44. smatra da inicijative, strategije, akcijski planovi i javno-privatna partnerstva u područjima prirodnih znanosti, tehnologije, inženjerstva, umjetnosti i matematike (STEAM) na lokalnoj i regionalnoj razini mogu dati važan doprinos smanjenju razlika u razvoju diljem Europe. Također smatra da postavljanje predmeta iz područja prirodnih znanosti, tehnologije, inženjerstva, umjetnosti i matematike kao prioriteta lokalne i regionalne obrazovne politike te davanje prednosti inicijativama za suradnju i ulaganjima usmjerenima na razvoj tih predmeta mogu znatno doprinijeti ublažavanju negativnih učinaka odljeva mozga;

Preporuka 6.: Teritorijalna suradnja u funkcionalnim područjima

45. ističe da administrativne granice često ne odgovaraju gospodarskoj međusobnoj povezanosti koja postoji u cijelom predmetnom području. Primjerice, mogu postojati važne poveznice između gradova i njihovih okolnih područja, između ruralnih i urbanih krajeva te između susjednih regija u različitim zemljama;
46. ističe da teritorijalni učinci nadilaze lokalne i administrativne granice u gotovo svim razvojnim aspektima te da se odluke moraju donositi zajednički, u suradnji više razina. Kako bi se pronašli odgovori na ta pitanja, donošenju odluka treba prethoditi zajednički dijalog od samoga početka;
47. smatra da posebnu pozornost treba posvetiti stanju udaljenih, rubnih, rijetko naseljenih, izoliranih i pograničnih regija, regija s posebnim problemima – osobito planinskih i otočnih regija – te regija s određenim zaostatkom u razvoju, posebno kad je riječ o poboljšanju njihove povezanosti i razvijanju njihovih međusobnih veza;
48. preporučuje razvoj zajedničkih strategija za funkcionalna područja i, po mogućnosti, prilagodbu relevantnih politika i programa;

Preporuka 7.: Zajednički projekti nacionalnih/regionalnih programa susjednih zemalja u okviru ESIF-ova

49. preporučuje upravljačkim tijelima da u potpunosti iskoriste mogućnosti iz Uredbe o zajedničkim odredbama za kohezijsku politiku (članak 57. stavak 4. Prijedloga Komisije) radi planiranja zajedničkih međuregionalnih ili prekograničnih projekata usmjerenih na prekogranična funkcionalna područja u okviru regionalnih programa koji se financiraju sredstvima ESIF-ova. Razvoj takvih projekata također iziskuje blisku koordinaciju relevantnih programa Interreg kako bi se osiguralo njihovo međusobno nadopunjavanje i izbjeglo dupliciranje;
50. i dalje se zalaže za predloženi mehanizam prekogranične suradnje EU-a, koji bi imao ogroman učinak na uklanjanje prepreka i uskih grla u prekograničnoj suradnji;
51. naglašava hitnu potrebu da EU pokrene istinsku strategiju kulturne diplomacije. U tu svrhu treba jačati komunikaciju i umjetničku i kulturnu razmjenu između regija EU-a, posebno onih najudaljenijih, i trećih zemalja, među ostalim i izdvajanjem sredstava koja bi umjetnicima omogućila da putuju i predstavljaju svoj rad u trećim zemljama i obrnuto;

Preporuka 8.: Jačanje teritorijalnog pristupa iskorištavanjem punog potencijala integriranih instrumenata (npr. lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (CLLD) i integriranih teritorijalnih ulaganja (ITI))

52. naglašava da jačanje kohezije na regionalnoj i lokalnoj razini, uključujući prekogranična područja, iziskuje pristup „odozdo prema gore” usmjeren na konkretna područja, kako bi se odgovarajuća rješenja razvila na terenu;
53. preporučuje razvoj teritorijalnih strategija za sve programe. S tim u vezi ističe dodatnu korist programa koji se financiraju sredstvima više fondova te poziva na sveobuhvatniju primjenu teritorijalnih instrumenata u funkcionalnim područjima;
54. ističe ulogu lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice (CLLD) kao posebnog instrumenta na podregionalnoj razini kojim se upotpunjuju drugi oblici potpore na lokalnoj razini;
55. smatra da CLLD stvara posebnu dodanu vrijednost kroz savjetovanje, sudjelovanje i suradnju lokalnog stanovništva i svih javnih i privatnih subjekata te osigurava korištenje lokalnog stručnog znanja i razmatranje posebnih potreba svakog područja;
56. ističe važnu ulogu koju pametna specijalizacija ima u jačanju regionalnih inovacijskih sustava, razmjeni znanja među regijama i povećanju sinergija, posebno zahvaljujući europskom financiranju istraživanja.

Bruxelles, 8. listopada 2019.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Karl-Heinz LAMBERTZ