

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Strategia makroregionalna dla regionu Karpat

(2020/C 79/03)

Sprawozdawca: Władysław ORTYL (PL/EKR), marszałek województwa podkarpackiego**ZALECENIA POLITYCZNE**

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Rola strategii makroregionalnych w osiągnięciu spójności Unii Europejskiej

1. Przypomina, że zapisy traktatów europejskich ⁽¹⁾ wymagają od Unii Europejskiej rozwijania i prowadzenia działań służących wzmocnieniu jej spójności w wymiarach gospodarczym, społecznym i terytorialnym.
2. Uważa, że strategie makroregionalne pomagają sprostać wspólnym wyzwaniom dla konkretnych obszarów, ujmowanych w szerokim, transgranicznym kontekście geograficznym. Przez wspólne wykorzystanie potencjału obszarów transgranicznych strategie w znaczący sposób przyczyniają się do osiągnięcia spójności terytorialnej między państwami i regionami ⁽²⁾. Zauważa, że proces tworzenia strategii makroregionalnych ilustruje naturalną ewolucję UE, stanowiąc kolejny etap pogłębionej współpracy państw, regionów i społeczności lokalnych ponad granicami.
3. Podkreśla, że strategie makroregionalne stanowią instrument wielopoziomowego zarządzania, integrując działania podmiotów reprezentujących poziom unijny, krajowy, regionalny i lokalny wokół wybranych celów. Poprawiają także komplementarność różnych strategii politycznych i programów, wyznaczanych i realizowanych na różnych szczeblach zarządzania. Takie łączenie wspólnie zdefiniowanych potencjałów oraz koordynacja działań zmierzających do eliminowania barier rozwojowych stanowi istotną wartość dodaną na poziomie europejskim.
4. Uznaje, że strategie makroregionalne odgrywają istotną rolę w procesie pogłębiania integracji obszaru UE poprzez dynamizowanie procesów rozwojowych na poziomie regionalnym i lokalnym. Sprzyja temu możliwość wymiany doświadczeń i przenoszenia skutecznych rozwiązań sprawdzonych w krajach i regionach objętych strategią. W naturalny sposób stwarza to przesłanki do kształtowania się solidarności europejskiej i odpowiedzialności za rozwój całego makroregionu. Pozwala to na przewyższenie partykularnej optyki na rzecz szerszego kontekstu całego makroregionu. Są one także katalizatorem wyzwalającym inicjatywę lokalnych i regionalnych społeczności pozwalającą na przybliżenie idei europejskich do obywateli.
5. Uznając, że władze regionalne i lokalne odgrywają kluczową rolę w promowaniu demokracji, decentralizacji i samorządności lokalnej i regionalnej, dostrzega ich aktywność w ramach istniejących strategii makroregionalnych oraz w procesie tworzenia nowych. Strategie stają się oddolnym narzędziem współpracy terytorialnej i opierają się na zaangażowaniu podmiotów regionalnych i lokalnych oraz społeczeństwa obywatelskiego. Dzięki podejmowaniu wspólnych działań ukierunkowanych na realizację celów strategii makroregionalnych tworzona jest platforma współpracy propagująca europejski system wartości, wzmocnienie zasad demokracji oraz podnoszenie standardów zarządzania rozwojem regionalnym, w tym rozwijanie modelu zarządzania wielopoziomowego.

⁽¹⁾ W tym rozdział XVIII Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

⁽²⁾ Podobnie jak inne instrumenty, takie jak europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT), programy Interreg, czy programy Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa.

Karpaty jako specyficzny makroregion Europy

6. Podkreśla, że Karpaty zajmują powierzchnię 190 tys. km², co czyni je po Alpach drugim co do wielkości obszarem górskim na kontynencie europejskim, i są zamieszkiwane przez około 68 mln ludzi. Karpaty reprezentują jednorodne pasmo górskie o specyficznych wyzwaniach i możliwościach rozwojowych z uwagi na uwarunkowania geograficzne.

7. Wskazuje na unikatowe zasoby Karpat, takie jak bogactwo przyrodnicze, unikalne wielokulturowe dziedzictwo, zasoby ludzkie oraz wspólna tożsamość społeczności górskich. Wszystko to stwarza wielką szansę na wspólne działania na rzecz bardziej dynamicznego, trwałego i zrównoważonego rozwoju społeczno-gospodarczego tego obszaru.

8. Podkreśla, iż Karpaty stanowią obszar o wyjątkowym znaczeniu z uwagi na wysoki walor bioróżnorodności i stanu zachowania środowiska przyrodniczego, który jest unikatowy w skali Europy. Jest to zasób dziedzictwa europejskiego, który należy ochronić dla przyszłych pokoleń, a to oznacza obowiązek poszukiwania odpowiedzialnych dróg rozwoju gospodarczego pozwalających na zachowanie i ochronę tego dziedzictwa. Niezbędna jest zatem koordynacja działań podmiotów na wszystkich poziomach zarządzania w tym zakresie, z uwzględnieniem transgraniczności problematyki środowiskowej.

9. Dostrzega potencjał wielowiekowego sąsiedztwa społeczeństw regionów karpaccich oraz bogatej kultury regionów górskich, który jest wynikiem krzyżowania się wpływów Wschodu i Zachodu, wspólnych doświadczeń historii, a także tradycji pasterskich. Obecnie podejmowane inicjatywy w zakresie zachowania i popularyzacji wspólnego dziedzictwa kulturowego⁽³⁾ pokazują znaczny potencjał integrujący społeczności lokalne. Poszanowanie praw mniejszości etnicznych i zachowanie ich dziedzictwa kulturowego ma ogromne znaczenie w regionie Karpat.

10. Zauważa, że znaczną część makroregionu karpacciego stanowią najbiedniejsze regiony państw członkowskich, a wskaźnik PKB na mieszkańca w większości z nich plasuje się poniżej 50 % średniej dla UE. Ich zdolności rozwojowe są ograniczone peryferyjnym położeniem w stosunku do europejskich centrów rozwojowych, słabym rozwojem powiązań komunikacyjnych wynikającym z uwarunkowań górskiego terenu i historycznie odziedziczonymi barierami granicznymi. Kolejnym czynnikiem jest też niedostatek infrastruktury spowodowany wieloletnim niedoinwestowaniem i procesami transformacji gospodarek, jak i zaniedbaniem potencjału rozwojowego.

11. Uznaje, że trzeba nagłośnić szczególne potrzeby karpaccich regionów górskich i wykorzystać specyficzny endogeniczny potencjał makroregionu. Podjęcie przez państwa i regiony karpaccie partnerskiej współpracy pozwoli lepiej dopasować działania do szczególnych warunków i potrzeb rozwojowych, wynikających z uwarunkowań społecznych, historycznych, infrastrukturalnych i geopolitycznych.

12. Uważa, że umieszczenie przez Komisję Europejską kwestii Karpat w centrum dokumentu strategicznego zwróciłoby uwagę na problemy tego obszaru i umożliwiłoby wykorzystanie obecnie uśpionego unikalnego potencjału całego makroregionu poprzez skupienie działań na jego najważniejszych, horyzontalnych problemach i wyzwaniach.

13. Podkreśla, że Karpaty to niezwykle ważny geopolitycznie obszar, w którym krzyżują się strategiczne interesy polityczne i gospodarcze Europy Zachodniej i Wschodniej. Po rozszerzeniu UE w 2004 r. obszar ten nabrał dodatkowego znaczenia, stając się wschodnią granicą całej UE.

14. Zwraca uwagę, że makroregion karpaccy obejmuje nie tylko państwa członkowskie UE, lecz również Mołdawię, Serbię i Ukrainę, co pozwala nie tylko zwiększyć integrację pomiędzy państwami UE, ale także oddziaływać na państwa sąsiadujące, włączając je w relacje pogłębianej współpracy.

(3) Przykładami mogą być projekty realizowane w ramach obecnych programów EWT, w tym projekty realizowane przez samorządy lokalne i NGO.

Założenia strategii makroregionalnej dla regionu Karpat

15. Dostrzega szereg inicjatyw podejmowanych na różnych poziomach i przez wiele środowisk na rzecz utworzenia strategii makroregionalnej dla regionu Karpat (strategii karpackiej) ⁽⁴⁾, których efektem są przyjmowane deklaracje popierające idee jej utworzenia ⁽⁵⁾. Warto podkreślić, iż inicjatywy te podejmowane są na szczeblu rządów, parlamentów narodowych, jak i na szczeblu władz regionów i miast oraz społeczności lokalnych.

16. Z satysfakcją zauważa, że wszystkie dokumenty przyjmowane były w oparciu o dialog pomiędzy poszczególnymi interesariuszami przyszłej strategii, jak również z uwzględnieniem jej charakteru transnarodowego oraz międzyregionalnego i lokalnego. Wskazuje to na komplementarność podejmowanych działań, która w przyszłości stanowić może warunek sukcesu strategii makroregionalnej dla regionu Karpat.

17. Z uznaniem odnosi się do działań podejmowanych w realizacji Ramowej konwencji o ochronie i zrównoważonym rozwoju Karpat z 2003 r. (konwencja karpacka), która jest wielostronną umową międzynarodową na rzecz regionu Karpat, ustanowioną na zasadach traktatowych prawa międzynarodowego. Strony konwencji zobowiązane są do współpracy oraz prowadzenia wszechstronnej polityki na rzecz ochrony i zrównoważonego rozwoju regionu karpackiego, również przez uwzględnienie celów i postanowień konwencji w swych politykach sektorowych (dotyczących np. planowania przestrzennego, rolnictwa, leśnictwa, transportu i turystyki), lepszą koordynację tych polityk oraz zastosowanie zasady zintegrowanego podejścia do gospodarowania zasobami gruntów.

18. Zauważa, że konwencja karpacka jest wielosektorowym mechanizmem zarządzania obejmującym obszar Karpat, umożliwiającą integrację międzysektorową i szeroki udział zainteresowanych stron pochodzących z różnych poziomów (krajowego, regionalnego, pozarządowego itp.). Wypracowane standardy wielopoziomowej współpracy, których efektem jest pięć protokołów tematycznych do konwencji karpackiej ⁽⁶⁾, mogą zostać wykorzystane jako istotny element dalszej współpracy ⁽⁷⁾.

19. Z uznaniem odnosi się do doświadczeń i dorobku euroregionu karpackiego, który powstał w 1993 r. jako inicjatywa społeczno-polityczna, wsparta przez rządy państw karpackich, a który jest najstarszą organizacją wspierającą rozwój społeczno-gospodarczy tego obszaru. Ponad 26 lat doświadczeń wykształciło międzysektorową, międzynarodową, wyspecjalizowaną strukturę współpracy obejmującą ponad 1 000 podmiotów.

20. Przypomina, że w lutym 2016 r., została utworzona w Europejskim Komitecie Regionów Międzyregionalna Grupa „Karpaty”, w której prace włączyli się przedstawiciele samorządów regionalnych i lokalnych pochodzący z państw zainteresowanych utworzeniem strategii makroregionalnej dla regionu Karpat.

21. Przypomina swą opinię „Strategie makroregionalne, takie jak Dunaj: ramy promocji klastrów transnarodowych” ⁽⁸⁾, w której KR wypowiedział się za utworzeniem strategii karpackiej oraz wyraził przekonanie, że utworzenie strategii makroregionalnej dla regionu Karpat znakomicie uzupełni dotychczasowe inicjatywy, takie jak konwencja karpacka czy euroregion karpacki, jak również pozwoli wykorzystać istniejący potencjał współpracy władz na wszystkich poziomach.

22. Wskazuje, że głównym celem strategii karpackiej byłoby zachowanie wyjątkowej wartości zasobów naturalnych tego obszaru, wzmocnienie konkurencyjności i atrakcyjności makroregionu karpackiego w oparciu o unikalne dziedzictwo przyrodnicze i kulturowe, wewnętrzny potencjał zrównoważonego rozwoju i stworzenie przewagi konkurencyjnej. Chodzi tu zatem o podniesienie poziomu i jakości życia mieszkańców regionu karpackiego przy jednoczesnym zachowaniu unikalnych walorów ekologicznych Karpat.

⁽⁴⁾ Tematyka strategii karpackiej jest omawiana na międzynarodowych konferencjach „Europa Karpat”, organizowanych od 2011 r. W ramach Forum Ekonomicznego w Krynicy odbywają się dyskusje panelu poświęconego strategii karpackiej z udziałem międzynarodowych partnerów, reprezentujących parlamenty, rządy i regiony. Przykładami inicjatyw samorządu są: organizacja Międzynarodowego Karpackiego Forum Współpracy, Karpackich Dni Dobrosąsiedztwa, liczne konferencje i spotkania.

⁽⁵⁾ We wrześniu 2018 r. przedstawiciele rządów Węgier, Słowacji, Ukrainy i Polski podpisali deklarację karpacką (Declaration of Intent to Create the EU Macro-Regional Strategy for the Carpathian Region).

⁽⁶⁾ Protokół o ochronie i zrównoważonym użytkowaniu różnorodności biologicznej i krajobrazowej – 2008, Bukareszt; Protokół o zrównoważonej turystyce – 2011, Bratysława; Protokół o zrównoważonej gospodarce leśnej – 2011, Bratysława; Protokół o zrównoważonym transporcie – 2015, Mikulov oraz Protokół o zrównoważonym rolnictwie i rozwoju obszarów wiejskich – 2017 Lillafüred.

⁽⁷⁾ Współpraca w ramach konwencji karpackiej, której stronami jest siedem państw karpackich: Czechy, Węgry, Polska, Rumunia, Serbia, Słowacja i Ukraina jest ważnym elementem procesu integracji europejskiej, gdyż obok państw członkowskich UE obejmuje również dwa państwa bezpośrednio z Unią sąsiadujące: Republikę Serbii oraz Ukrainę.

⁽⁸⁾ Opinia KR-u 6422/2018 „Strategie makroregionalne, takie jak Dunaj: ramy promocji klastrów transnarodowych”, sprawozdawca: Dainis Turlais (LV/ALDE).

23. Jest zdania, że w trybie pilnym należy zająć się kwestią wyludnienia i starzenia się społeczeństwa w regionie Karpat. W związku z tym jednym z kluczowych punktów współpracy w ramach karpackiej strategii makroregionalnej powinno być rozwijanie podstawowych usług społecznych na tym obszarze, w szczególności usług związanych z dostępem do edukacji, opieki zdrowotnej i włączeniem społecznym.

24. Uważa, że działania proponowane w strategii powinny ukierunkować się na wzmocnienie zrównoważonej współpracy gospodarczej w strategicznych sektorach makroregionalnych: czystym przemyśle, zrównoważonej turystyce i sektorze rolno-spożywczym poprzez rozwój klastrów karpackich i makroregionalnego ekosystemu innowacji. Proponowane działania powinny koncentrować się na efektywnym wykorzystaniu lokalnych zasobów, w tym poprzez certyfikację oraz wprowadzenie wspólnego karpackiego oznakowania produktów i na wykorzystaniu wspólnego potencjału państw i regionów karpackich, a także wzmocnić włączenie w rozwój obszarów o mniej korzystnych warunkach społeczno-gospodarczych, tak aby poprawić konkurencyjność całego makroregionu.

25. Podkreśla, że wartości środowiskowe Karpat stanowią integralny element rozwoju makroregionu. Poprawa współpracy makroregionalnej, której celem będzie ochrona i zachowanie środowiska naturalnego, zarządzanie ryzykiem naturalnym, łagodzenie zmian klimatu i przystosowywanie się do nich oraz jego związek z zarządzaniem materiałem reprodukcyjnym poprzez zrównoważoną gospodarkę leśną, a także realizowanie działań edukacyjnych zwiększających świadomość ekologiczną, przyczynią się do poprawy jakości środowiska w regionie. Koordynacja działań w całym obszarze Karpat pozwoli na osiągnięcie efektu skali.

26. Uważa, że cały obszar Karpat musi odgrywać aktywną rolę i wносить istotny wkład w politykę UE w dziedzinie zmiany klimatu, wspierając wspólny cel, jakim jest zapewnienie realizacji zobowiązań podjętych w ramach porozumienia paryskiego. W tym kontekście Komitet podkreśla potrzebę zachowania lasów karpackich, ponieważ odgrywają one bardzo ważną rolę w redukcji dwutlenku węgla, jak również ze względu na ich znaczenie w procesie retencji wody, ochronę gleby i zachowanie różnorodności biologicznej.

27. Uważa, że podejmowanie inicjatyw zwiększających konkurencyjność i innowacyjność regionu musi być związane z poprawą jego dostępności. Działania w innych dziedzinach nie mogą być realizowane bez zrównoważonego transportu, infrastruktury cyfrowej oraz społecznej. Wspólne działania w tym obszarze pomogą otworzyć obszar Karpat, a także doprowadzą do wzmocnienia jego wewnętrznej spójności, w tym wzmocnią połączenia transgraniczne.

28. Wskazuje, iż ważnym elementem kompleksowego rozwoju obszaru karpackiego jest zagospodarowanie przestrzenne i współpraca w regionie. Jakość działania instytucji, w tym samorządów lokalnych, jest czynnikiem decydującym o jakości współpracy, a zatem o perspektywach rozwoju makroregionu. Strategia powinna zawierać specjalne odniesienie do specyfiki karpackich sieci osadniczych (tj. dużej liczby małych miejscowości położonych w dolinach), a także tradycyjnych społeczności pasterskich żyjących na większych wysokościach, na które negatywnie wpłynął okres przemian społeczno-gospodarczych ostatnich dziesięcioleci. Ważne jest rozwijanie powiązań funkcjonalnych obszarów górskich Karpat z otaczającymi je obszarami oraz wzmocnianie ośrodków miejskich.

29. Nawiązując do swej wcześniejszej opinii⁽⁹⁾, zauważa, że strategia makroregionalna dla regionu Karpat pozwoli uzupełnić działania podejmowane w ramach istniejącej strategii dunajskiej, gdyż uwzględni specyfikę górskiego obszaru Karpat. Zwraca uwagę, że strategia dla regionu Dunaju (EUSDR z 2010 r.) jest obecnie największą obszarowo strategią makroregionalną UE, przy czym część jej obszaru jest objęta strategią dla regionu alpejskiego (EUSALP z 2016 r.), jak też strategią dla regionu adriatyckiego i jońskiego (EUSAIR z 2014 r.), co nie powoduje negatywnych zjawisk. Wyraża przekonanie, że podobnie będzie w przypadku strategii karpackiej.

30. Przypomina i potwierdza wielokrotnie wyrażaną we własnych opiniach⁽¹⁰⁾ akceptację dla inicjatywy opracowania makroregionalnej strategii dla obszaru Karpat i postrzega ją jako dojrzałą inicjatywę podejmowaną na wszystkich poziomach władz – europejskim, krajowym, regionalnym i lokalnym.

31. Przypomina wezwanie Rady, aby ponownie nadać polityczny impet strategiom makroregionalnym, i jej gotowość do analizowania inicjatyw zmierzających do ustanowienia nowych strategii⁽¹¹⁾.

⁽⁹⁾ Opinia KR 6422/2018.

⁽¹⁰⁾ W tym m.in.: opinia „Strategie makroregionalne, takie jak Dunaj: ramy promocji klastrów transnarodowych”, KR 6422/2018; opinia w sprawie wdrażania strategii makroregionalnych, KR 2554/2017; opinia w sprawie przyszłości polityki spójności (2017/C 306/03).

⁽¹¹⁾ COM(2019) 21 final – doc. 5927/19 + ADD 1.

32. Wzywa Komisję Europejską do poparcia inicjatywy utworzenia strategii makroregionalnej dla regionu Karpat jako kolejnej strategii makroregionalnej i drugiej skierowanej do europejskiego obszaru o specyfice górskiej.
33. Uważa, że instrument strategii makroregionalnej pozwoli na efektywniejsze wykorzystanie dostępnych środków finansowych w ramach celu europejskiej współpracy terytorialnej (EWT) poprzez zbudowanie realnego systemu współfinansowania i wdrażania działań wspierających regiony państw karpaccich. W ten sposób poprawi się również ich dostęp do europejskich źródeł finansowania ⁽¹²⁾.
34. Uznając pozytywny wkład konwencji karpacciej, istotność jej celów i ich zbieżność z priorytetami Unii, wzywa Komisję Europejską do podjęcia działań na rzecz przystąpienia UE do tej konwencji w charakterze strony. Przypomina, że Unia jest już stroną konwencji alpejskiej.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów

⁽¹²⁾ Mając na uwadze konkluzje Rady Europejskiej oraz opinie własne Europejskiego Komitetu Regionów, w tym opinię KR/2017/C/306/03, w której domaga się, aby podstawą dla europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych było podejście ukierunkowane na konkretne obszary, i wskazuje, iż polityka i interwencje UE powinny skupiać się na problemach dotyczących konkretnych terenów, w przypadku których strukturalna sytuacja społeczno-gospodarcza uzasadnia, na mocy TFUE, przyjęcie specyficznych środków.