

OPINIE

KOMITET REGIONÓW

137. SESJA PLENARNA KR-U, 4.12.2019–5.12.2019

Opinia Europejskiego Komitetu Regionów – Regiony metropolitalne: wyzwania i pozycja w przyszłej polityce spójności po 2020 r.

(2020/C 79/02)

Sprawozdawca: Juraj DROBA (SK/EKR), przewodniczący kraju bratysławskiego

ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW

Uwagi ogólne

1. Zauważa, że dwie trzecie ludności UE mieszka w regionach metropolitalnych i dlatego istotne jest zajęcie się tą kwestią również w ramach przygotowywania polityki spójności na okres po 2020 r.
2. Zwraca uwagę, że rosnąca urbanizacja jest trendem nie tylko europejskim, ale także globalnym. Z jednej strony wiąże się ona z szansami, ale z drugiej strony oznacza konieczność stawiania czoła nowym wyzwaniom. Kluczowe znaczenie ma zatem współpraca między instytucjami i podmiotami w regionach metropolitalnych.
3. Zauważa, że obecnie nie ma konsensusu w sprawie kryteriów definiujących regiony metropolitalne i wyznaczających ich granice, odzwierciedlających różnorodność tych regionów i rzeczywistą sytuację w nich we wszystkich państwach członkowskich.
4. Zauważa, że Eurostat definiuje region metropolitalny jako region NUTS 3 lub obszar obejmujący regiony NUTS 3, w którym przynajmniej połowa ludności zamieszkuje miejski obszar funkcjonalny, który liczy co najmniej 250 tys. mieszkańców. Ta klasyfikacja terytorialna opiera się na wytypowaniu ośrodków miejskich o wysokiej gęstości zaludnienia i liczbie ludności wynoszącej minimum 50 tys. mieszkańców. Komitet podkreśla, że zgodnie z tą interpretacją statystyczną w 2016 r. w regionach metropolitalnych mieszkało 293,3 mln obywateli UE. Należy przy tym uwzględnić obszary, które są funkcjonalnie powiązane z terytoriami znajdującymi się poza UE. OECD definiuje regiony metropolitalne pod kątem ich funkcji jako ośrodki miejskie o wysokiej gęstości zaludnienia oferujące duże możliwości zatrudnienia, połączone z pozostałą częścią obszaru przez liczne codzienne dojazdy do znajdujących się w nich miejsc pracy.
5. Zwraca uwagę, że regiony metropolitalne obejmują różne rodzaje obszarów, w większości miejskich pod względem ludności, lecz często wiejskich pod względem przestrzeni, którą zajmują. Mają one silne powiązania z obszarami podmiejskimi i wiejskimi i często muszą radzić sobie ze zjawiskiem suburbanizacji. Kwestia użytkowania gruntów na obszarach podmiejskich ma kluczowe znaczenie dla jakości życia, przystosowania się do zmiany klimatu i łagodzenia jej skutków. Konkretnie strategie dotyczące ograniczenia niekontrolowanego rozrastania się miast powinny być przedmiotem dyskusji między regionami.
6. Zauważa potrzebę rozróżnienia między silnie zurbanizowanymi i mniej zurbanizowanymi regionami metropolitalnymi, które wymagają różnych sposobów podejścia i różnych środków politycznych.
7. Odnotowuje, że regiony metropolitalne Paryża i Londynu, w których liczba ludności przekracza 12 milionów, można rozważać oddzielnie, natomiast większość regionów metropolitalnych w Unii Europejskiej różni się pod względem wielkości, funkcji i atutów gospodarczych, a także pod względem stopnia policentryczności. Istnieją również istotne różnice w podejściu regionów metropolitalnych do koordynowania wspólnych polityk i działań.

8. Zwraca uwagę, że migracja do miast jest jedną z głównych aktualnych tendencji demograficznych, a ludność UE koncentruje się głównie w regionach metropolitalnych miast stołecznych. Państwa członkowskie muszą radzić sobie z niekontrolowanym rozrastaniem się miast, rosnącą gęstością zaludnienia w ośrodkach miejskich i wyludnianiem się obszarów wiejskich. Tendencja ta oznacza zwiększone zapotrzebowanie na świadczenie podstawowych usług dla ludności i nową infrastrukturę, na przykład w sektorze społecznym, w sektorze transportu, szkolnictwa i ochrony zdrowia oraz w dziedzinach związanych z cyfryzacją i z przeprowadzaniem zrównoważonej transformacji energetycznej, a zatem wywiera ogromną presję na budżety regionów metropolitalnych. W regionach metropolitalnych miast stołecznych funkcja miasta stołecznego państwa członkowskiego nakłada jeszcze dodatkowe wymogi, np. w dziedzinie bezpieczeństwa, usług świadczonych w interesie ogólnym, usług cyfrowych i transportu.

9. Podkreśla, że w niektórych przypadkach faktyczna liczba ludności regionów metropolitalnych jest wyższa niż sugerują oficjalne statystyki. Nie każdy, kto mieszka w regionie metropolitalnym, jest tam również zameldowany na pobyt stały. Wiele osób podróżuje też do regionów metropolitalnych, by tam pracować, ale przy tym korzysta tam z usług i udogodnień socjalnych. Ponadto regiony metropolitalne często mają znaczący wymiar transgraniczny.

Potencjał regionów metropolitalnych

10. Zauważa, że regiony metropolitalne są postrzegane jako siła napędowa gospodarek państw członkowskich i ośrodki wzrostu gospodarczego. Według danych Eurostatu około 72 % PKB państw członkowskich UE-28 jest generowane w regionach metropolitalnych. Regiony metropolitalne są nie tylko ośrodkami wzrostu gospodarczego państw; koncentrują się w nich badania naukowe, innowacje i potencjał twórczy, co w naturalny sposób przyciąga kapitał, inwestycje i ludzi. Regiony te są pionierami inteligentnych rozwiązań w zakresie dostarczania informacji i usług, gospodarki o obiegu zamkniętym, zrównowazenia środowiskowego, efektywności energetycznej i zrównowazonej mobilności.

11. Podkreśla, że dla harmonijnego rozwoju regionów jest ważne, by UE i państwa członkowskie dostrzegały wartość dodaną współpracy metropolitalnej w osiąganiu wspólnych celów w kontekście zmniejszania różnic między regionami. Regiony metropolitalne, które skupiają zasoby i wiedzę fachową, mogą pomóc we wzmocnieniu połączeń wewnętrznych, a także w dystrybucji bogactwa i korzyści na danym obszarze poprzez promowanie współpracy regionalnej, wzrostu gospodarczego i tworzenie bardziej wydajnych powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi. Zapewniając usługi poza swym terytorium, regiony metropolitalne odgrywają ważną rolę w rozprzestrzenianiu rozwoju na otaczające je – często wiejskie – obszary. Pomagają zbliżyć do siebie społeczności i jednostki, ponieważ żywe stosunki funkcjonalne stanowią łącznik między obszarami miejskimi, mniejszymi miastami i obszarami wiejskimi. Interakcja między obszarami wiejskimi i miejskimi jest ważnym czynnikiem sprzyjającym harmonijnemu rozwojowi terytorialnemu.

12. Wzywa do zwrócenia uwagi na konieczność rzeczywistego udziału krajowych strategii politycznych w wykorzystywaniu narzędzi terytorialnych oraz na zapewnienie sprawiedliwego podziału źródeł odnośnie do wszystkich terytoriów, regionów, gmin, niezależnie od tego, czy są to obszary metropolitalne, miejskie, czy wiejskie, a także wzywa do zadbania o to, by państwa członkowskie konsultowały się z władzami lokalnymi i regionalnymi na wczesnym etapie podejmowania decyzji o tym, gdzie i w jaki sposób będą wykorzystywane narzędzia terytorialne. Takie podejście jest niezbędne, by zharmonizować wsparcie na wszystkich szczeblach, zapewniając zrównoważony rozwój zarówno obszarów miejskich, jak i wiejskich, z uwzględnieniem zasady pomocniczości i spójności terytorialnej.

13. Zauważa, że w obecnie proponowanej polityce spójności europejską wartość dodaną uznaje się za warunek uzyskania finansowania. Wspieranie regionów metropolitalnych nie tylko przynosi europejską wartość dodaną, ale również sprzyja zarówno konkurencyjności UE na świecie, jak i – poprzez efekt rozlewania się wynikający z takiego wsparcia – większej konwergencji regionalnej państw członkowskich.

14. Zwraca uwagę, że ponad 70 % działań na rzecz łagodzenia zmiany klimatu i nawet 90 % działań dostosowawczych przeprowadza się na szczeblu niższym niż krajowy, co oznacza, że regiony metropolitalne odgrywają kluczową rolę w wypełnianiu zobowiązań podjętych na COP21.

15. Zauważa, że znaczna część środków polityki spójności na okres po 2020 r. zostanie przeznaczona na wspieranie innowacji i inteligentnych rozwiązań, które są w dużej mierze wdrażane w regionach metropolitalnych.

Wyzwania

16. Zwraca uwagę, że niektóre regiony metropolitalne, w tym te statystycznie uznawane za najzamożniejsze, nadal borykają się z dużym deficytem infrastrukturalnym z przeszłości i muszą nadal nakierowywać inwestycje na podstawową infrastrukturę.

17. Zauważa, że regiony metropolitalne muszą stawiać czoła wyzwaniom gospodarczym, fiskalnym i terytorialnym, a jednocześnie radzić sobie z rosnącym zapotrzebowaniem na wysokiej jakości usługi publiczne i ograniczonymi zasobami finansowymi na ich świadczenie, co ma istotny wpływ na ogólną jakość życia ludności. Dochody budżetowe w niektórych regionach metropolitalnych są jedynie w minimalnym stopniu uzależnione od sukcesu gospodarczego i wysokiego PKB tych regionów. Budżet niektórych z nich opiera się na udziale w podatku dochodowym od osób fizycznych zarejestrowanych w regionie, ale nie od osób prawnych, które generują PKB regionu. Dlatego właśnie obecność przedsiębiorstw wielonarodowych niekoniecznie przekłada się na dochody wpływające do budżetów publicznych.

18. Zwraca uwagę, że charakterystyczną cechą regionów metropolitalnych jest duża liczba pracowników dojeżdżających do pracy w centrach miast, a jednym z ich największych wyzwań jest oferowanie dostępnego i przyjaznego dla środowiska transportu publicznego. Regiony metropolitalne muszą wprowadzać aktywne formy transportu i rozwiązania w zakresie mobilności w przestrzeni publicznej, a także poprawiać mobilność transgraniczną. Borykają się z zagęszczeniem ruchu, które pogarsza jakość powietrza i negatywnie wpływa na zdrowie ludności.

19. Zauważa, że ze względu na koncentrację przemysłu regiony metropolitalne muszą stawiać czoła większym wyzwaniom związanym z jakością środowiska, wprowadzaniem zrównoważonych źródeł energii, gospodarką o obiegu zamkniętym, zanieczyszczeniem powietrza, jakością wód gruntowych, gospodarowaniem odpadami, zmniejszaniem różnorodności biologicznej i usuwaniem obciążeń dla środowiska. Regiony metropolitalne odgrywają również kluczową rolę w dostosowywaniu się do skutków zmiany klimatu. Należy przyjąć całościowe podejście, aby zająć się wszystkimi tymi kwestiami.

20. Podkreśla, że regiony metropolitalne mają do czynienia z wysokim poziomem nierówności. Niektóre obejmują również najuboższe obszary państw członkowskich i muszą radzić sobie z problemami ubóstwa miejskiego, włączenia społecznego, rosnącej liczby osób bezdomnych, dzieci żyjących w ubóstwie, słabszych grup społecznych, bezrobocia młodzieży, niedoboru wykwalifikowanej siły roboczej, integracji migrantów i uchodźców, większej przestępczości, starzenia się społeczeństwa i ubóstwa pracujących. Istnienie tych obszarów jest często ukrywane przez oficjalne statystyki, które są dostępne tylko w większej skali, co wpływa na rozwój odpowiednich polityk i działań.

21. Podkreśla, że kryzys mieszkaniowy wywiera szczególnie wpływ na regiony metropolitalne. Jedne obszary się wyludniają, podczas gdy w innych istnieje ogromne zapotrzebowanie na mieszkania. W miastach, w których popyt na mieszkania jest wysoki, ceny rosną szybciej niż dochody, co prowadzi do wzrostu segregacji i nierówności społecznej. Ponawia w związku z tym swój apel o wdrożenie europejskiego programu mieszkalnictwa ⁽¹⁾.

22. Wzywa Eurostat do gromadzenia i analizowania danych dotyczących dostępności i kosztów mieszkań z perspektywy lokalnej i regionalnej. Należy również przeanalizować inicjatywy, w tym podejmowane przez społeczeństwo obywatelskie, mające na celu budowę przystępnych cenowo mieszkań.

23. Zwraca uwagę, że należy zwrócić szczególną uwagę na regiony metropolitalne znajdujące się w fazie transformacji gospodarczej, borykające się z negatywnymi skutkami zamykania zakładów przemysłowych. Muszą one radzić sobie z – często długoterminowym – bezrobociem, a jednocześnie dokonywać przekształcenia nieużywanych obiektów przemysłowych i rewitalizacji zaniedbanych obszarów miejskich i dzielnic.

24. Zauważa, że jednym z głównych wyzwań stojących przed regionami metropolitalnymi jest wspieranie rozprzestrzeniania infrastruktury cyfrowej, która umożliwi ludziom znalezienie pracy w nowych gałęziach przemysłu, a także wprowadzanie nowych modeli pracy, takich jak telepraca.

25. Zwraca uwagę, że regiony metropolitalne często obejmują także obszary wiejskie i bardzo ważne w tym kontekście jest dbanie o sprawnie funkcjonujące powiązania miejsko-wiejskie w ramach regionów metropolitalnych i unikanie nieskoordynowanego tworzenia polityki. Podkreśla, że w regionach metropolitalnych skupiają się zasoby i wiedza specjalistyczna i że dzięki zdolnościom profesjonalnym i w zakresie planowania strategicznego są one w stanie pomóc szerszemu terytorium w uzyskaniu finansowania z polityki spójności. W związku z tym regiony metropolitalne mogą być odpowiednim szczeblem, jeśli chodzi o wdrażanie zintegrowanego podejścia do zrównoważonego rozwoju, ze szczególnym uwzględnieniem solidarności lokalnej i regionalnej.

26. Ważne jest, by zbadać możliwość współpracy w kwestiach międzysektorowych z wykorzystaniem powiązań między obszarami miejskimi i wiejskimi, które przyczyniają się do rozwoju obszarów zarówno wiejskich, jak i metropolitalnych – kwestiach takich jak wspieranie tworzenia regionalnych i lokalnych łańcuchów wartości oraz bezpośredniego wprowadzania do obrotu produktów rolnych w regionach metropolitalnych w celu tworzenia wartości dodanej dla sąsiednich regionów wiejskich.

27. Odnotowuje potrzebę lepszego zrozumienia modeli regionów metropolitalnych położonych na wyspach oraz interakcji zachodzących między obszarami wyspiarskimi.

28. Podkreśla potrzebę rozszerzenia rozważań na regiony metropolitalne leżące poza kontynentem.

Lepsze włączenie regionów metropolitalnych w opracowywanie i wdrażanie polityki spójności

29. Zwraca uwagę, że obecny proces opracowywania polityki spójności na okres po 2020 r. stanowi wyjątkową okazję do uwzględnienia potrzeby przyjęcia specjalnego podejścia do regionów metropolitalnych przy opracowywaniu przyszłych umów partnerstwa, a następnie programów operacyjnych dla funduszy polityki spójności.

⁽¹⁾ Punkt 20 rezolucji KR-u w sprawie propozycji KR-u dotyczących nowej kadencji ustawodawczej Unii Europejskiej, 27 czerwca 2019 r. <https://webapi2016.cor.europa.eu/v1/documents/cor-2019-02550-00-01-res-tra-pl.docx/content>.

30. Popiera fakt, że współpraca między regionami NUTS 2, które wspólnie tworzą region stołeczny (miasto stołeczne i region stołeczny) i pragną skoordynować ze sobą swe strategie i działania w ramach programów operacyjnych, nie napotyka żadnych przeszkód administracyjnych i że istnieje wystarczająca elastyczność wyboru działań na rzecz ścisłej współpracy.
31. Podkreśla rolę regionów metropolitalnych w polityce spójności i zaleca pilne utworzenie i wzmocnienie tego wymiaru w polityce spójności na okres po 2020 r., a także w odpowiednich europejskich strategiach politycznych, w tym w nowej agendzie terytorialnej, i w dokumentach strategicznych, takich jak nowa karta lipska i nowa europejska strategia rozwoju, która ma zastąpić strategię „Europa 2020”.
32. Wzywa do bezpośredniego włączenia regionów metropolitalnych w kształtowanie polityki spójności oraz we wdrażanie i ocenę programów operacyjnych i projektów UE, pod warunkiem że sporządzą umowy o współpracy terytorialnej.
33. Apeluje do KE, by przy zatwierdzaniu umów partnerstwa, a następnie programów operacyjnych, miała na uwadze to, kto jest uprawniony do realizacji poszczególnych działań, ponieważ uprawnienia regionów metropolitalnych i władz lokalnych różnią się w poszczególnych państwach członkowskich.
34. Zwraca uwagę, że ze względu na swoje relatywne bogactwo regiony metropolitalne mają ograniczone możliwości korzystania z funduszy polityki spójności, w związku z czym presja na ich skuteczne wykorzystanie wzrasta. Fakt, że metoda alokacji zasobów polityki spójności w ramach poszczególnych przydziałów krajowych opiera się głównie na jednym wskaźniku – PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej – i tylko częściowo uwzględnia aspekty społeczne, demograficzne i środowiskowe, sprawia, że nie daje ona pełnego obrazu poziomu rozwoju. W związku z tym właściwe jest, by regiony pokrzywdzone z powodu ekonomicznej alokacji środków finansowych były odpowiednio rekompensowane. Proponowane przenoszenie środków⁽²⁾ jest w tym względzie odpowiednim narzędziem. Zachęca się państwa członkowskie do omówienia tych przesunięć ze wszystkimi zainteresowanymi regionami w trosce o to, by każdą decyzję podejmować na podstawie konsensusu i zgodnie z zasadą wielopoziomowego sprawowania rządów.
35. Popiera propozycję Komisji Europejskiej, by zwiększyć możliwość transferów finansowych między kategoriami regionów z 3 % do 15 % całego przydziału danego państwa członkowskiego, i wzywa państwa członkowskie do korzystania z tej możliwości. Zauważa jednak, że stosowanie takiej elastyczności wymaga dokładnej analizy.

Pozyskiwanie i analiza danych na poziomie regionalnym

36. Wzywa KE, aby za pośrednictwem unijnego Wspólnego Centrum Badawczego zaczęła analizować potencjalną wartość dodaną wsparcia dla regionów metropolitalnych w odniesieniu do głównego celu polityki spójności, jakim jest zmniejszenie różnic między regionami. Badania te mogłyby dotyczyć na przykład efektu rozlewania się związanego z wspieraniem regionów metropolitalnych i ich wkładem w spójność krajów i regionów⁽³⁾.
37. Zaleca stosowanie metodologii wskaźnika postępu społecznego w celu określenia najpilniejszych wyzwań w regionach metropolitalnych; na stawianie czoła tym wyzwaniom należy przeznaczać środki z funduszy polityki spójności. Może to pomóc lokalnym i regionalnym zainteresowanym stronom we właściwej ocenie i określeniu potrzeb inwestycyjnych na ich terytorium.
38. Zaleca, aby oceniając dojrzałość gospodarczą regionów, Eurostat opracowywał regionalne statystyki i nie bazował na średnich krajowych jako podstawie pomiaru regionalnego PKB na mieszkańca według parytetu siły nabywczej.
39. Zaleca dalszy rozwój gromadzenia danych statystycznych na poziomie regionalnym, w szczególności danych pokazujących funkcjonalne powiązania w ramach regionów metropolitalnych. Umożliwiłoby to uzyskiwanie bardziej wszechstronnych informacji na temat ludności i jej mobilności w ramach regionów metropolitalnych, opracowywanie rozwiązań bardziej dostosowanych do potrzeb oraz lepsze ukierunkowywanie inwestycji z funduszy polityki spójności.
40. Zaleca, aby w celu ograniczenia biurokracji i kosztów związanych z gromadzeniem danych wspierać innowacyjne metody gromadzenia danych, które można wykorzystywać do śledzenia wzorców dojazdów do pracy w regionach metropolitalnych.

⁽²⁾ COM (2018) 375, art. 105.

⁽³⁾ Zob. sprawozdanie pt. „The Impacts of metropolitan regions on their surrounding areas” [Wpływ regionów metropolitalnych na otaczające je obszary], <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Metropolitan-regions.pdf>.

Polityka spójności dostosowana do potrzeb regionów metropolitalnych i ich mieszkańców

41. Zaleca, by w większym stopniu wspierać instrumenty wspomagające współpracę metropolitalną, takie jak zintegrowane inwestycje terytorialne i rozwój lokalny kierowany przez społeczność, oddzielne osie priorytetowe dla regionów metropolitalnych w poszczególnych programach operacyjnych, regionalne zintegrowane strategie terytorialne, strategie zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i plany zrównoważonej mobilności miejskiej, które powinny być dalej rozwijane w ramach polityki spójności po 2020 r. i służyć jako dokumentacja na potrzeby inwestycji.

42. Z ubolewaniem zauważa, że po raz pierwszy projekt budżetu polityki spójności obejmuje mniej niż jedną trzecią budżetu UE. Przy tym koncentracja tematyczna jest ściśle powiązana z dwoma pierwszymi celami nowej polityki spójności dotyczącymi inteligentniejszej i bardziej ekologicznej Europy. Właśnie tego typu środki są wdrażane w znacznym stopniu w regionach metropolitalnych. Zaleca w związku z tym, by państwa członkowskie, opracowując umowy partnerstwa, ściśle współpracowały z regionami metropolitalnymi przy określaniu, jak wcielią w życie koncentrację tematyczną.

43. Wzywa Komisję Europejską do ustanowienia warunków i mechanizmów wsparcia transferu wiedzy oraz wymiany doświadczeń i najlepszych praktyk w zakresie kluczowych wyzwań, rozwiązań lub projektów opracowanych przez regiony makroregionalne, takich jak zarządzanie między regionami makroregionalnymi, wskaźniki służące monitorowaniu wdrażania strategii planowania metropolitalnego lub opracowywanie inteligentnej polityki.

44. Zwraca uwagę, że regiony metropolitalne charakteryzują się rozdrobnionymi strukturami sprawowania rządów składającymi się z dużej liczby podmiotów regionalnych i lokalnych, co utrudnia skuteczne stawianie czoła wyzwaniom gospodarczym, społecznym i środowiskowym. Dlatego zachęca do wymiany najlepszych praktyk między regionami metropolitalnymi z myślą o opracowywaniu długoterminowych strategii i innowacyjnych rozwiązań, które umożliwiłyby tym regionom przewyżczenie wspomnianego rozdrobnienia uprawnień.

45. Popiera pomysł utworzenia Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji w celu wspierania zrównoważonej transformacji energetycznej oraz radzenia sobie z wyzwaniami społecznymi wynikającymi z mobilności pracowników i z dużych przemian demograficznych, który to fundusz byłby finansowany z nowych środków, niewchodzących w skład funduszy polityki spójności.

46. Zwraca uwagę, że z jednej strony regiony metropolitalne posiadają ogromne zasoby kapitału ludzkiego i talentów, ale z drugiej strony muszą stawiać czoła całej gamie wyzwań, od wykluczenia społecznego po dostosowywanie się do przyszłych potrzeb w zakresie umiejętności na rynku pracy. W celu sprostania tym wyzwaniom regionów metropolitalnych powinno się korzystać z EFS+ przy zapewnieniu ścisłej współpracy i zgodności względem rozwiązań z zakresu infrastruktury finansowanych przez EFRR.

47. Apeluje o to, by w ramach wszystkich partnerstw związanych z nową agendą miejską UE zajęto się obecną metropolizacją obszarów lub, by opracować nowe partnerstwo na rzecz metropolitalnego wymiaru agendy miejskiej, które miałyby charakter horyzontalny i strategiczny.

Bruksela, dnia 4 grudnia 2019 r.

Karl-Heinz LAMBERTZ
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów