



Komisja Rozwoju Regionalnego

2015/2224(INI)

11.11.2015

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie nowych narzędzi rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020: zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS)
(2015/2224(INI))

Komisja Rozwoju Regionalnego

Sprawozdawczyni: Ruža Tomašić

SPIS TREŚCI

	Strona
PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO	3
UZASADNIENIE	10

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

**w sprawie nowych narzędzi rozwoju terytorialnego w polityce spójności na lata 2014–2020: zintegrowanych inwestycji terytorialnych (ZIT) i rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność (RLKS)
(2015/2224(INI))**

Parlament Europejski,

- uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a w szczególności jego tytuł XVIII,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności i Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1083/2006 (zwane dalej „rozporządzeniem w sprawie wspólnych przepisów”)¹,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1301/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego i przepisów szczególnych dotyczących celu „Inwestycje na rzecz wzrostu i zatrudnienia” oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia Rady (WE) nr 1080/2006²,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1305/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie wsparcia rozwoju obszarów wiejskich przez Europejski Fundusz Rolny na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i uchylające rozporządzenie Rady (WE) nr 1698/2005³,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 508/2014 z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego oraz uchylające rozporządzenia Rady (WE) nr 2328/2003, (WE) nr 861/2006, (WE) nr 1198/2006 i (WE) nr 791/2007 oraz rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1255/2011⁴,
- uwzględniając rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1299/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie przepisów szczegółowych dotyczących wsparcia z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego w ramach celu „Europejska współpraca terytorialna”⁵,
- uwzględniając „Agendę Terytorialną UE 2020”, uzgodnioną w dniu 19 maja 2011 r. w

¹ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320.

² Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 289.

³ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 487.

⁴ Dz.U. L 149 z 20.5.2014, s. 1.

⁵ Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 259.

Gödöllő na nieformalnym posiedzeniu Rady ministrów odpowiedzialnych za planowanie przestrzenne i rozwój terytorialny,

- uwzględniając opinię Komitetu regionów z dnia 29 listopada 2012 r. pt. „Rozwój kierowany przez lokalną społeczność”¹,
- uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 9 lipca 2015 r. pt. „Wynik negocjacji dotyczących umów partnerstwa oraz programów operacyjnych”²,
- uwzględniając opinię Komitetu Regionów z dnia 11 grudnia 2014 r. pt. „Rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) jako narzędzie polityki spójności na lata 2014–2020 służące rozwojowi lokalnemu oraz rozwojowi obszarów wiejskich, miejskich i podmiejskich”³,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 15 stycznia 2013 r. w sprawie optymalizacji roli rozwoju terytorialnego w ramach polityki spójności⁴,
- uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 stycznia 2014 r. w sprawie gotowości państw członkowskich UE do skutecznego i terminowego rozpoczęcia nowego okresu programowania polityki spójności⁵,
- uwzględniając briefing Parlamentu Europejskiego pt. „Tools to support the territorial and urban dimension in cohesion policy: Integrated territorial investment (ITI) and Community-led Local Development (CLLD)” („Narzędzia wspierania wymiaru terytorialnego i miejskiego w polityce spójności: zintegrowane inwestycje terytorialne oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność”), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Parlament Europejski, październik 2015 r.,
- uwzględniając badanie pt. „Territorial governance and Cohesion Policy” („Zarządzanie terytorialne i polityka spójności”), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Parlament Europejski, lipiec 2015 r.,
- uwzględniając badanie pt. „Strategic coherence of Cohesion Policy: comparison of the 2007-13 and 2014-20 programming periods” („Spójność strategiczna polityki spójności: porównanie okresów programowania 2007–2013 i 2014–2020”), Dyrekcja Generalna ds. Polityki Wewnętrznej, Departament B: Polityka Strukturalna i Polityka Spójności, Parlament Europejski, luty 2015 r.,
- uwzględniając szósty raport Komisji na temat spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej: „Inwestycje na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia – Promowanie rozwoju i dobrego rządzenia w regionach UE i miastach”, lipiec 2014 r.,
- uwzględniając badanie pt. „Territorial Agenda 2020 put in practice – Enhancing the

¹ Dz.U. C 17 z 19.1.2013, s. 18.

² Dz.U. C 313 z 22.9.2015, s. 31.

³ Dz.U. C 230 z 14.7.2015, s. 1.

⁴ Teksty przyjęte, P7_TA(2013)0002.

⁵ Teksty przyjęte, P7_TA(2014)0015.

efficiency and effectiveness of Cohesion Policy by a place-based approach” („Agenda terytorialna 2020 w praktyce – Zwiększenie sprawności i skuteczności polityki spójności poprzez podejście ukierunkowane na konkretne obszary”), tom II – analizy przypadków, Komisja Europejska, maj 2015 r.,

- uwzględniając sprawozdanie pt. „How to strengthen the territorial dimension of ‘Europe 2020’ and EU Cohesion Policy based on the Territorial Agenda 2020” („Jak wzmocnić wymiar terytorialny strategii »Europa 2020« oraz unijnej polityki spójności na podstawie agendy terytorialnej 2020”), przygotowane na wniosek prezydencji polskiej w Radzie Unii Europejskiej, wrzesień 2011 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie pt. „Job Creation and Local Economic Development” („Tworzenie miejsc pracy i lokalny rozwój gospodarczy”), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), listopad 2014 r.,
 - uwzględniając sprawozdanie pt. „Local Economic Leadership” („Lokalne przywództwo gospodarcze”), Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), 2015 r.,
 - uwzględniając art. 52 Regulaminu,
 - uwzględniając sprawozdanie Komisji Rozwoju Regionalnego oraz opinię Komisji Zatrudnienia i Spraw Socjalnych (A8-0000/2015),
- A. mając na uwadze, że spójność terytorialna jest jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej, zapisanym w Traktacie z Lizbony;
- B. mając na uwadze, że polityka spójności generacji 2014–2020 przewiduje i wspiera stosowanie zintegrowanego i ukierunkowanego na konkretne obszary podejścia do wzmacniania spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej;
- C. mając na uwadze, że RLKS i ZIT to innowacyjne instrumenty polityki spójności, które część państw członkowskich będzie wdrażać w takiej formie po raz pierwszy i które mogą znacznie przyczynić się do osiągnięcia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej, do tworzenia miejsc pracy charakteryzujących się wysoką jakością, do rozwoju obszarów miejskich i do realizacji celów strategii „Europa 2020”;
- D. mając na uwadze, że RLKS opiera się na metodzie LEADER, które od czasu jej wprowadzenia w 1991 r. spowodowała wykładniczy wzrost liczby lokalnych grup działania;
- E. mając na uwadze, że ZIT są narzędziem, które można wykorzystywać do realizacji zintegrowanych działań na rzecz zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich określonego w art. 7 rozporządzenia w sprawie Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (rozporządzenie (UE) nr 1301/2013); mając na uwadze, że mogą one również być ukierunkowane na innego rodzaju terytoria;
- F. mając na uwadze, że istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi pod względem struktur zarządzania i pod względem doświadczenia w zakresie oddolnych inicjatyw rozwojowych;

- G. mając na uwadze, że potencjał i zaangażowanie podmiotów lokalnych to czynniki o zasadniczym znaczeniu dla sukcesu tych narzędzi;
- H. mając na uwadze, że jest niezwykle istotne, aby jednostki terytorialne właściwie zidentyfikowały swoje mocne strony i atuty strategiczne oraz opierały się na nich przy opracowywaniu lokalnych strategii rozwojowych;

Uwagi ogólne

1. zauważa, że właściwe przekazywanie obowiązków podmiotom lokalnym i ich poczucie odpowiedzialności za strategie rozwoju regionalnego mają kluczowe znaczenie dla sukcesu podejścia oddolnego; podkreśla jednak, że podmiotom lokalnym potrzebne jest techniczne i finansowe wsparcie na szczeblu krajowym i unijnym, zwłaszcza na początkowych etapach procesu wdrożeniowego;
2. wyraża zaniepokojenie w związku z tym, że niektóre państwa członkowskie są niechętnie przyjmowaniu podejścia oddolnego i powierzaniu odpowiedniego poziomu odpowiedzialności grupom lokalnym; wzywa Komisję, aby w pełni respektując granice swoich kompetencji, wydała zalecenia dla państw członkowskich dotyczącego tego, w jaki sposób pokonać problem braku zaufania między różnymi szczeblami zarządzania w odniesieniu do wdrażania RLKS i ZIT;
3. zwraca uwagę na fakt, że działania podejmowane w ramach tych narzędzi muszą być ściśle zestrojone z nadrzędnymi celami programów operacyjnych, a także z innymi krajowymi, regionalnymi i lokalnymi strategiami rozwojowymi i strategiami w zakresie inteligentnej specjalizacji;
4. uważa, że wśród problemów, z którymi musi zmierzyć się znaczna liczba państw członkowskich, jednym z najpilniejszych jest bezrobocie ludzi młodych; podkreśla, że rozwiązanie problemu bezrobocia ludzi młodych należy uznać za jeden z czołowych priorytetów w strategiach rozwoju lokalnego i terytorialnego;
5. zwraca się do państw członkowskich o zapewnienie dodatkowego wsparcia i wytycznych mniejszym i słabiej rozwiniętym jednostkom terytorialnym, których zasoby i potencjał często są ograniczone i w przypadku których obciążenie administracyjne związane z wdrażaniem tych narzędzi oraz ich złożoność mogą okazać się przytłaczające;
6. zachęca państwa członkowskie do szerszego wykorzystywania RLKS i ZIT oraz do zezwalania na bardziej elastyczne przepisy na obszarach, o których mowa w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, takich jak wyspy, regiony górskie i regiony wiejskie;
7. podkreśla, że integracja wielu funduszy nadal stanowi wyzwanie dla zainteresowanych stron, szczególnie w kontekście RLKS i ZIT; uważa, że kompleksowe wysiłki na rzecz uproszczenia są niezbędne, aby stworzyć warunki sprzyjające wdrażaniu tych narzędzi; w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje utworzenie grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, a także wysiłki Komisji w dziedzinie lepszego stanowienia prawa; podkreśla potrzebę znalezienia wspólnej

płaszczyzny przy wydawaniu zaleceń, gdyż uproszczenie w jednym państwie członkowskim może prowadzić do komplikacji w innym;

8. podkreśla w szczególności potrzebę uporania się z praktyką nadmiernie rygorystycznego wdrażania, w wyniku której na szczeblu krajowym i regionalnym tworzone są dodatkowe, często zbędne wymogi i przeszkody; zauważa, że często audyt odbywa się na wielu poziomach, co zwiększa obciążenie administracyjne spoczywające na beneficjentach; zaleca usprawnienie działań w zakresie audytu oraz skupienie monitorowania na wynikach, przy jednoczesnym utrzymaniu wystarczającego poziomu kontroli;
9. wzywa państwa członkowskie do rozwijania i wdrażania ukierunkowanych działań szkoleniowych skoncentrowanych na RLKS i ZIT, adresowanych do podmiotów lokalnych; uważa, że niezwykle istotne jest, aby zapewnić udział i odpowiednią reprezentację wszystkich właściwych sektorów społeczeństwa w takich działaniach; podkreśla znaczenie sprawnego i skutecznego wykorzystywania pomocy technicznej przy wspieraniu tych instrumentów;
10. zachęca Komisję i państwa członkowskie, aby w stosownych przypadkach zapewniały funkcjonowanie odpowiednich mechanizmów pomagających w rozstrzyganiu potencjalnych sporów między instytucjami zarządzającymi a poszczególnymi partnerstwami, a także gwarantujących, że potencjalni beneficjenci są właściwie informowani i wiedzą o dostępnych im możliwościach zakwestionowania decyzji podjętych przez instytucje zarządzające;
11. wzywa Komisję, a w szczególności jej Dyрекcję Generalną ds. Polityki Regionalnej i Miejskiej, aby ustanowiła ramy współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD) z myślą o skorzystaniu z długoletniego doświadczenia w realizacji Programu na rzecz Lokalnego Rozwoju Gospodarczego i Tworzenia Miejsc Pracy (LEED) oraz o dążeniu do synergii między narzędziami, zwłaszcza w odniesieniu do wzmacniania potencjału podmiotów lokalnych;

Rozwój kierowany przez lokalną społeczność (RLKS)

12. z zadowoleniem przyjmuje nowy instrument RLKS, który wykracza poza poprzednią inicjatywę LEADER, aby wzmocnić pozycję społeczności lokalnych i zapewnić konkretne rozwiązania lokalne, nie tylko za pośrednictwem EFRROW, lecz także innych europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych;
13. zwraca uwagę, że RLKS może też stwarzać możliwości dla obszarów miejskich i być istotną częścią szerszych strategii rozwoju obszarów miejskich;
14. z żalem zauważa, że w niektórych państwach członkowskich RLKS zostanie wprowadzony w drodze podejścia jednofunduszowego, które może prowadzić do utraty szans na tworzenie skuteczniejszych lokalnych strategii rozwoju;
15. zachęca do budowania potencjału oraz do poszerzania wiedzy partnerów gospodarczych i społecznych, a także podmiotów społeczeństwa obywatelskiego, tak aby jak najwięcej partnerów mogło zaproponować strategię RLKS przed końcem okresu przedstawiania projektów (tzn. do dnia 31 grudnia 2017 r.);

16. wzywa Komisję, aby wspólnie z państwami członkowskimi zachęcała do wymiany najlepszych praktyk dotyczących lokalnych grup działania na szczeblu europejskim, wykorzystując istniejące instrumenty i platformy, takie jak TAIEX, REGIO, PEER 2 PEER, URBACT oraz sieć na rzecz rozwoju obszarów miejskich;
17. podkreśla, że fundamentalne znaczenie ma niedyskryminujące i przejrzyste podejście oraz ograniczenie do minimum potencjalnych konfliktów interesów; ponadto z zadowoleniem przyjmuje udział licznych i różnorodnych partnerów w lokalnych grupach działania; podkreśla jednak, że zasada, zgodnie z którą organy publiczne nie mogą posiadać więcej niż 49% praw głosu w lokalnych grupach działania, przewidziana w obowiązujących przepisach ramowych, może w niektórych sytuacjach utrudniać wdrażanie RLKS, gdyż inne zaangażowane grupy interesu mogą nie dysponować odpowiednią wiedzą specjalistyczną i zasobami; zwraca się do Komisji o ścisłe monitorowanie i ocenę wdrażania tej zasady, aby wykryć, w których regionach wymogi te mogą stwarzać szczególne problemy, i ewentualnie wydać w przyszłości zalecenia;

Zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT)

18. zauważa, że przy wdrażaniu ZIT możliwe są różne podejścia do zarządzania; uważa jednak, że niezwykle istotne jest, by partnerzy lokalni pełnili rolę kluczowych podmiotów przy opracowywaniu strategii rozwoju terytorialnego w ramach ZIT, a także byli w pełni zaangażowani w obowiązki związane z zarządzaniem nimi oraz ich monitorowaniem i audytem, co pomoże w zapewnieniu rzeczywistego poczucia odpowiedzialności na szczeblu lokalnym za działania związane z ZIT;
19. podkreśla, że wczesne zaangażowanie samorządów w strategię rozwoju terytorialnego, o charakterze oddolnym, ma kluczowe znaczenie dla przyszłego poczucia odpowiedzialności za zintegrowaną strategię terytorialną, które zostanie wdrożona na szczeblu lokalnym, dla udziału w niej i dla jej sukcesu;
20. zachęca państwa członkowskie, aby opowiedziały się za rzeczywiście wielofunduszowym podejściem do ZIT w celu osiągnięcia synergii między funduszami na danym terytorium, a także w celu podejmowania wyzwań w sposób bardziej kompleksowy;
21. z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję wspólnie z grupą ekspertów ds. spójności terytorialnej i obszarów miejskich (TCUM) dotyczące przygotowywania scenariuszy związanych z ZIT; popiera jednak pogląd, iż takie wytyczne były potrzebne na wcześniejszym etapie procesu programowania oraz że ich użyteczność jest w związku z tym wątpliwa; uważa, że konieczna jest aktualizacja wytycznych za pomocą rzeczywistych przykładów i wniosków wyciągniętych z ZIT, gdy zostaną one wdrożone;

Przyszłe zalecenia

22. jest zdania, że RLKS i ZIT powinny odgrywać bardziej znaczącą rolę w przyszłej polityce spójności; wzywa Komisję do przygotowania sprawozdania poprzedzającego nowy wniosek ustawodawczy w sprawie ewentualnych scenariuszy na okres po 2020 r. dotyczących tych narzędzi;

23. zwraca się o przeanalizowanie w wyżej wspomnianym rozporządzeniu, czy w przepisach dotyczących polityki spójności na okres po 2020 r. pożądane byłoby obowiązkowe podejście do RLKS i ZIT, przewidujące zastrzeżenie kwot minimalnych na te instrumenty w programach operacyjnych; alternatywnie proponuje dokonanie oceny wariantu polegającego na opracowaniu konkretnych zachęt mających na celu pobudzenie państw członkowskich do wdrażania RLKS i ZIT;
24. zaleca, aby podejście oddolne w kontekście ZIT zostało sformalizowane w polityce spójności następnej generacji;
25. jest zdania, że potrzebne jest podejście dwutorowe, w szczególności w odniesieniu do zapewniania wytycznych, odnoszące się do tych państw członkowskich, które mają wyłącznie krajowe programy operacyjne, oraz do tych, które mają regionalne programy operacyjne;
26. apeluje o lepszą przyszłą koordynację między Komisją a państwami członkowskimi w odniesieniu do wytycznych; zaleca, aby wytyczne były opracowywane jednocześnie z wnioskiem dotyczącym nowego prawodawstwa w zakresie polityki spójności, przy czym zmianom w przepisach zachodzącym w procesie negocjacji muszą towarzyszyć kolejne aktualizacje; podkreśla, że umożliwiłoby to terminowe przedstawianie dokumentów zawierających wytyczne, a także zapewniłoby w czasie negocjacji wyjaśnienia dotyczące tego, w jaki sposób proponowane przepisy miałyby być stosowane w praktyce;

◦

◦ ◦
27. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie i Komisji oraz parlamentom państw członkowskich.

UZASADNIENIE

Informacje ogólne

Spójność terytorialna została uznana za jeden z podstawowych celów UE i zapisana w Traktacie z Lizbony. W tym kontekście w polityce spójności nowej generacji, na okres programowania 2014–2020, położono większy nacisk na to, by do spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej stosować podejście zintegrowane i ukierunkowane na konkretne obszary. Nowe uregulowania dotyczące EFRR przewidują wyodrębniony budżet w wysokości 5% wydatków na zrównoważony rozwój obszarów miejskich.

Aby osiągnąć cel, jakim jest spójność terytorialna, w europejskich funduszach strukturalnych i inwestycyjnych na okres programowania 2014–2020 wprowadzono dwa nowe instrumenty: rozwój lokalny kierowany przez społeczność (RLKS) i zintegrowane inwestycje terytorialne (ZIT).

RLKS (art. 32–35 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) jest nowym narzędziem do wykorzystania na szczeblu podregionalnym. Opiera się na doświadczeniu zdobytym w ramach inicjatywy LEADER w zakresie rozwoju lokalnego kierowanego przez społeczność oraz na podejściu oddolnym: ma na celu wzmocnienie synergii między podmiotami lokalnymi, zarówno publicznymi, jak i prywatnymi.

ZIT (art. 36 rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów) pomogą we wdrażaniu zintegrowanych strategii terytorialnych, gdyż umożliwiają grupowanie środków finansowych pochodzących z kilku osi priorytetowych jednego programu operacyjnego lub ich większej liczby. ZIT można wykorzystywać do realizacji celu zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich, lecz mogą one także być skierowane do innego rodzaju terytoriów.

Państwa członkowskie muszą określić w umowach o partnerstwie, w jaki sposób ZIT i RLKS będą wykorzystywane przez państwa członkowskie oraz na jakiego rodzaju obszary i wyzwania mechanizmy te zostaną ukierunkowane.

Co się tyczy zasobów przeznaczonych na ZIT i RLKS, oczekuje się przeznaczenia na te narzędzia około 5% budżetu polityki spójności (około 15 mld EUR). Z ZIT skorzysta 20 państw członkowskich (13,6 mld EUR), przy czym 17 państw członkowskich wykorzysta je do realizacji działań dotyczących zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich (7 mld EUR), zgodnie z art. 7 rozporządzenia w sprawie EFRR. Jeśli chodzi o RLKS, zamiar jego wdrożenia wyraziło ogółem 18 państw członkowskich. Jego wprowadzanie opiera się głównie na Europejskim Funduszu Rolnym na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich (EFRROW) i na obecnie funkcjonującym programie LEADER, zgodnie z odnośnym rozporządzeniem¹.

Wyzwania

Trudno jest ocenić ZIT i RLKS na okres programowania 2014–2020, jednak pewne wyzwania zostały już wskazane przez instytucje UE, badaczy, instytucje zarządzające i

¹ Co najmniej 5%, a w przypadku Chorwacji – 2,5% całkowitego wkładu EFRROW w program rozwoju obszarów wiejskich rezerwuje się dla LEADER (art. 59 ust. 5 rozporządzenia (UE) nr 1305/2013).

podmioty lokalne. Można je streścić w następujący sposób¹:

Wyzwania związane z RLKS

- bardzo skomplikowana koncepcja;
- liczne wyzwania praktyczne (głównie związane z potencjałem podmiotów w terenie);
- opór przed rezygnacją z podejścia odgórnego i przekazaniem „władzy” grupom lokalnym;
- postrzegany jako zbędny w niektórych państwach członkowskich i regionach, ponieważ prowadzone są już konsultacje z podmiotami lokalnymi, brak wartości dodanej;
- RLKS, gdy jest finansowany z EFRR i EFS, postrzegany jest jako obciążenie administracyjne dla organów lokalnych i podmiotów lokalnych;
- państwa członkowskie, które korzystają z programu LEADER, mają duże doświadczenie z RLKS w porównaniu z innymi;
- wprowadzanie RLKS, zarządzanie i administracja, zobowiązania finansowe, ukierunkowanie na terytoria.

Wyzwania związane z ZIT

- wątpliwości dotyczące spraw takich jak ramy zarządzania, potencjał administracyjny i instytucjonalny oraz sposób realizacji obowiązków związanych z ukierunkowaniem na wyniki i koncentracją tematyczną;
- odpowiedzialność za wdrażanie przekazana podmiotom lokalnym, których wiedza specjalistyczna lub zasoby potrzebne do wdrażania projektów są często ograniczone;
- jest to nowe narzędzie, brakuje jeszcze wiedzy specjalistycznej na szczeblu lokalnym, co prowadzi do opóźnień (trudności z wdrażaniem);
- KE przedstawiła mało wytycznych, jednak ponieważ ZIT są narzędziem bardzo elastycznym, nie wszystkie potencjalne rozwiązania mogą zostać wyszczególnione (istnieje grupa ekspertów ds. spójności terytorialnej i obszarów miejskich (TCUM));
- dublowanie się struktur administracyjnych, brak elastyczności, finansowanie powiązane z całym okresem programowania oraz brak zestrojenia z innymi strategiami rozwojowymi; wdrażanie zbyt skomplikowane w przypadku niewielkich dostępnych środków finansowych.

Wyzwania związane zarówno z RLKS, jak i z ZIT:

- złożoność regulacji i koncepcji oraz zwiększenie obciążenia administracyjnego (być może skala niezbędnej organizacji administracyjnej przeszkodziła niektórym krajom w skorzystaniu z ZIT (np. Irlandia) lub z wielofundusowego RLKS (np. Luksemburg));
- istnieją różne potencjalne podejścia do RLKS, ich wdrażanie w strukturach administracyjnych wymaga czasu i środków finansowych;
- państwa członkowskie obawiają się wpływu lokalnego na rozwój terytorialny;
- ograniczony budżet przyznany na ZIT i RLKS;
- integracja wielu funduszy jest uznawana za wyzwanie;

¹ Briefing Parlamentu Europejskiego pt. „Tools to support the territorial and urban dimension in cohesion policy: Integrated territorial investment (ITI) and Community-led Local Development (CLLD)” („Narzędzia wspierania wymiaru terytorialnego i miejskiego w polityce spójności: zintegrowane inwestycje terytorialne oraz rozwój lokalny kierowany przez społeczność”)

- powiązania między RLKS a ZIT stanowią przedmiot licznych dyskusji wśród organów regionalnych.

Główne zalecenia

Sprawozdawczyni uważa, że podejście oddolne i udział podmiotów lokalnych mają zasadnicze znaczenie dla osiągnięcia celów polityki spójności. Jednakże w niektórych państwach członkowskich można zauważyć brak zaufania między różnymi szczeblami zarządzania, jeśli chodzi o wdrażanie RLKS i ZIT. Jest to istotny problem wymagający rozwiązania, gdyż może poważnie utrudniać realizację podejścia terytorialnego.

Ponadto podmiotom lokalnym niestety często brakuje potencjału umożliwiającego opracowywanie i wdrażanie strategii rozwojowych dotyczących ich terytorium. Potrzebują one wsparcia na szczeblu zarówno krajowym, jak i unijnym, aby narzędzia te przyniosły pożądane skutki. Jest to szczególnie istotne w przypadku mniejszych jednostek terytorialnych oraz obszarów, na których panują niekorzystne warunki, takich jak obszary wyspiarskie, górskie i wiejskie. Przybliżanie tych narzędzi podmiotom lokalnym oraz budowanie ich potencjału, tak by mogły one z powodzeniem uczestniczyć w strategiach adresowanych do ich terytoriów, wymaga ukierunkowanych działań. Kluczowe znaczenie dla tych wysiłków ma wykorzystywanie już istniejących zasobów i platform.

Młodzież często pozostaje poza kręgiem dyskusji dotyczących polityki publicznej. Podstawowe znaczenie ma objęcie ludzi młodych narzędziami rozwoju terytorialnego, zwłaszcza RLKS. Olbrzymia liczba 14 mln młodych ludzi nie pracuje, nie kształci się ani nie szkoli, podczas gdy stopa bezrobocia osób młodych wzrosła do ponad 50% w niektórych państwach członkowskich. RLKS skoncentrowany na ludziach młodych może stanowić czynnik spajający pokolenia w społecznościach lokalnych oraz tworzyć nowe ścieżki zatrudnienia.

Sprawozdawczyni uważa, że możliwości finansowania z wielu funduszy przewidziane w nowych przepisach należy wykorzystywać w jak największym stopniu, tak aby osiągnąć rzeczywiście zintegrowane/całościowe podejście do działań w ramach polityki spójności. Obecnie nadal istnieją znaczne różnice pod względem sposobu, w jaki mają być wdrażane europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne. Ponadto dodatkowe i często zbędne wymogi i przeszkody tworzy się na szczeblu krajowym i regionalnym (tzw. nadmiernie rygorystyczne wdrażanie), co dodatkowo powiększa złożoność i zniechęca do korzystania z narzędzi takich jak RLKS i ZIT. Aby ograniczyć to ogromne obciążenie administracyjne i obniżyć poziom złożoności, należy koniecznie dokonać znacznego uproszczenia. Wiele oczekuje się pod tym względem od nowej grupy wysokiego szczebla niezależnych ekspertów ds. monitorowania uproszczenia dla beneficjentów europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych, powołanej przez Komisję.

Sprawozdawczyni pragnie, by narzędzia takie jak ZIT i RLKS odgrywały bardziej znaczącą rolę w przyszłych dyskusjach na temat polityki spójności, z większym i bardziej oficjalnym naciskiem na podejście oddolne. Komisja będzie w stanie ocenić wdrażanie tych narzędzi w latach 2014–2020, a także opracować scenariusze i wydać zalecenia na okres po roku 2020.