



Bruxelles, 16.12.2016.
COM(2016) 805 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o provedbi makroregionalnih strategija EU-a

{SWD(2016) 443 final}

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o provedbi makroregionalnih strategija EU-a

1. Uvod: s riječi na djela

Zbog globalizacije su zemlje postale ovisnije jedne o drugima te se sad problemi moraju rješavati preko granica. Zbog toga treba razmisliti o tome kako makroregije kao nova funkcionalna područja mogu pridonijeti poboljšanju provedbe politika i programa EU-a te postizanju teritorijalne kohezije, kako je utvrđeno člankom 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Nastanak makroregionalnih strategija potaknulo je nekoliko zemalja i regija EU-a kao dopunu tradicionalnim nacionalnim politikama za prostorno upravljanje. Osmišljene su za suočavanje sa zajedničkim izazovima, npr. s rastom utemeljenim na inovacijama, s promjenama u okolišu ili klimatskim promjenama, upotrebom pristupa odozdo prema gore u koji su uključeni nacionalni, regionalni i lokalni sudionici.

Otkad je Europsko vijeće 2009. poduprlo Strategiju EU-a za regiju Baltičkog mora (EUSBSR)¹, razvijene su tri dodatne makroregionalne strategije: Strategija EU-a za podunavsku regiju (EUSDR) 2011.², Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR) 2014.³ i Strategija EU-a za alpsku regiju (EUSALP) 2016.⁴

Makroregionalne strategije obuhvaćaju 19 zemalja EU-a i osam trećih zemalja te su postale sastavni dio okvira politike EU-a. Njihovi su ciljevi potpuno usklađeni s političkim prioritetima EU-a; jačaju sinergije među različitim politikama i instrumentima EU-a te su uklopljene u okvir kohezijske politike⁵.

Makroregionalne strategije dodaju vrijednost dimenziji suradnje kohezijske politike. Nude platformu za upravljanje u više sektora, više država i na više razina te su otvorene i trećim zemljama. Mogu imati važnu ulogu u pomaganju tim zemljama da ojačaju veze s EU-om i ublaže moguće negativne učinke na vanjske granice EU-a.

S obzirom na „tri ne” – ne novom zakonodavstvu EU-a, ne novom financiranju EU-a ili ne novim institucijama – makroregionalne strategije uklapaju se u postojeće inicijative i okvire politike EU-a (npr. TEN-T). Za njih su potrebne posebne aktivnosti, a ne nove političke inicijative. Može ih se poduprijeti programima koji se financiraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova, uključujući i Interreg, a drugi mehanizmi financiranja EU-a trebali bi biti usklađeni sa zajedničkim ciljevima.

Ovo izvješće ima dvije svrhe. Prvo, u njemu se procjenjuje stanje provedenosti strategija, razmatraju se glavni rezultati i navode primjeri dobre prakse. Drugo, uči se iz iskustva koje je do sada stečeno te se predstavlja nekoliko preporuka za mogući daljnji razvoj i u kontekstu buduće kohezijske politike.

Umjesto da rascjepkano predstavlja izvješća o napretku makroregionalnih strategija u različito vrijeme i kako je navedeno u zaključcima Vijeća o Strategiji EU-a za alpsku regiju, Komisija će objaviti jedno izvješće svake dvije godine, a početak će krajem 2016. To će omogućiti usporedbu makroregionalnih strategija i svim relevantnim institucijama pružiti dovoljan uvid za utemeljenu raspravu.

¹ Zaključci Vijeća za opće poslove i vanjske odnose, 27. listopada 2009., i zaključci Europskog vijeća, 29. – 30. listopada 2009.

² Zaključci Vijeća za opće poslove, 13. travnja 2011., i zaključci Europskog vijeća, 23. – 24. lipnja 2011.

³ Zaključci Vijeća za opće poslove, 29. rujna 2014., i zaključci Europskog vijeća, 23. – 24. listopada 2014.

⁴ Zaključci Vijeća, 27. studenoga 2015., i Europskog vijeća, 28. lipnja 2016.

⁵ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o (europskim strukturnim i investicijskim fondovima) (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.); članak 2. točka 31.

Izvješće se temelji na doprinosima dionika makroregionalnih strategija, europskih institucija, predstavnika država članica, akademske zajednice i stručnjaka. Popraćeno je radnim dokumentom službi u kojem su navedene detaljnija procjena stanja provedenosti svake strategije i posebne preporuke.

2. Međusektorska pitanja

Makroregionalne strategije potaknule su interes i svijest o europskoj teritorijalnoj suradnji te teritorijalnoj koheziji i njezinoj dodanoj vrijednosti. Postupno ih se upotrebljava i u područjima sektorske politike da bi se bolje provele politike u svim područjima na integriran način. Sve se strategije suočavaju sa zajedničkim međusektorskim pitanjima, neovisno o stupnju zrelosti. O njima se raspravlja u nastavku.

Donošenje politike i planiranje

Makroregionalne su se strategije postupno počele uzimati u obzir u područjima politike EU-a, npr. u istraživanju, klimi i okolišu. To vrijedi i kad je riječ o nacionalnim politikama, iako se razlikuje razina na kojoj su prioriteti makroregionalnih strategija integrirani u nacionalne ili regionalne programe, osobito one koje se podupire europskim strukturnim i investicijskim fondovima.

Strategije su ojačale suradnju u određenim područjima politike, npr. glavnom planu „Plovnost Dunavom”, proširenju Plana međusobnog povezivanja baltičkog energetskog tržišta, Strategiji prilagodbe klimatskim promjenama u regiji Baltičkog mora ili koridorima osnovne mreže i njihovim vezama s ključnim prekograničnim infrastrukturnim. Strategije pametne specijalizacije upotrebljavaju se za pokretanje djelotvornijih politika inovacije i promicanje međuregionalne suradnje u novim vrijednosnim lancima preko granica.

Širenje je makroregionalnog koncepta uz podršku programa INTERACT⁶ s vremenom dovelo do nastanka širokog raspona interesa i mreža koje su uspostavili različiti sudionici s različitim ovlastima i svojstvima. Omogućilo je partnerima da surađuju u posebnim područjima kao što su istraživanje i inovacija (npr. projekt o zdravstvu DanuBalt).

Makroregionalne strategije imaju veliku ulogu i u razvoju veza s trećim zemljama, osobito sa zemljama pristupnicama, jer se preko njih jačaju njihovi odnosi s EU-om.

Većini tih inicijativa i aktivnosti potreban je zamah i imale bi koristi od bolje koordinacije unutar uključenih zemalja i među njima kako bi se ostvarili očekivani rezultati. Tomu pridonosi praksa kombiniranja godišnjih foruma s ministarskim sastancima koja istodobno podiže politički profil makroregionalnih strategija. Na primjer, iskustvo regije Baltičkog mora pokazuje da dugoročno strateško razmišljanje i dalje mora biti temelj za makroregionalnu suradnju.

Upravljanje

Makroregionalne strategije obično obuhvaćaju sustav upravljanja organiziran na tri razine – na razini politike, koordinacije i na operativnoj razini. Svaka strategija utvrdila je vlastite strukture i mehanizme na temelju načela opisanih u izvješću Komisije o upravljanju⁷.

Oni su usmjereni na optimalnu upotrebu postojećih financijskih izvora (npr. europskih strukturnih i investicijskih fondova, Obzora 2020., programa COSME, programa LIFE), bolju provedbu postojećeg zakonodavstva i bolju upotrebu postojećih institucija. Mogu se istaknuti određene dobre prakse; na primjer, Švedska je uspostavila nacionalnu mrežu Baltičkog mora

⁶ INTERACT je program na razini EU-a koji se sufinancira iz Europskog fonda za regionalni razvoj, a osmišljen je da bi pružao podršku upravljačkim tijelima programa Interreg i makroregionalnim strategijama.

⁷ COM(2014) 284 final.

da bi olakšala provedbu Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora na nacionalnoj razini. U njoj su okupljeni različiti subjekti (npr. nacionalne agencije, administrativni odbori okruga, regionalna udruženja, općine, upravljačka tijela) koji su uključeni u strategiju.

Pitanje vlasništva nad makroregionalnim strategijama postaje sve važnije zbog pritiska da se postignu rezultati. Poduzimaju se i koraci za uspostavu platformi za dionike u koje su uključeni civilno društvo i druge organizacije.

Povećava se važnost uloge rotirajućeg predsjedanja makroregionalnim strategijama jer većina zemalja počinje uviđati da ono nije ograničeno na organiziranje godišnjih foruma, nego uključuje i poticanje strateškog smjera aktivnosti.

Međutim, iz iskustva se zna kako takav pristup provedbi strategije ima određena ograničenja. Ona uključuju izazove u sljedećim područjima: učinkovite strukture za koordinaciju i suradnju, davanje ovlasti ključnim provoditeljima (tj. nacionalnim koordinatorima, članovima upravljačkih skupina) i pružanje odgovarajućih ljudskih i financijskih resursa, zastupljenost i obveza svih zemalja sudionica te osiguranje potrebnih kompetencija, kontinuiteta i stabilnosti upravljačkih skupina.

Ti su izazovi zajednički svim makroregionalnim strategijama, iako u različitoj mjeri. U Strategiji EU-a za regiju Baltičkog mora, unatoč nedavnoj reviziji akcijskog plana, države članice imaju brojna prioritetna područja koja odražavaju veliku raznolikost interesa dionika. U Strategiji EU-a za podunavsku regiju još se mora osigurati bolja usklađenost prioriteta s resursima. Države članice u svim slučajevima trebaju preuzeti potpunu odgovornost za svoje zadatke provedbe i dopuniti rad Komisije.

U Strategiji EU-a za alpsku regiju još nije jasna koordinacija između izvršnog odbora i akcijskih skupina. Da bi se ojačala ta presudna veza, potrebni su dodatni naponi. Potreban je i veliki napredak u području upravljanja, uz aktivnije sudjelovanje i osjećaj vlasništva zemalja sudionica u tom prioritetnom području.

Upravljanje je razlog za zabrinutost i u Strategiji EU-a za jadransku i jonsku regiju. Komisija se morala uključiti kako bi nadoknadila stalan nedostatak resursa zemalja sudionica, kašnjenja u imenovanju članova i slabu prisutnost na sastancima upravljačke skupine da bi spriječila kašnjenje cijelog procesa. Takav pristup nije održiv ni poželjan.

Praćenje i evaluacija

Sve je veća potražnja za većom usmjerenošću na ključne prioritete strategija ne samo iz Komisije. S obzirom na to, važno je uskladiti makroregionalne strategije sa širim strategijama za oblikovanje politike EU-a i osigurati redovite preglede za postizanje utvrđenih ciljeva jer se tako povećavaju izgledi za ostvarivanje rezultata. Bez jasno utvrđenih pokazatelja i ciljeva teško je procijeniti koliko su dobro ostvareni planirani ciljevi. Dobar sustav praćenja utemeljen na aktivnosti usmjerenoj na rezultate ključan je da bi se omogućilo mjerenje svih makroregionalnih strategija, njihovo usmjeravanje i izvještavanje o njima te tako osigurale informacije za odlučivanje.

Prema zaključcima Vijeća o Strategiji EU-a za jadransku i jonsku regiju te o Strategiji EU-a za alpsku regiju Komisija je poduzela nekoliko posebnih koraka u tom području.

Nedavno je dogovoreno nekoliko revidiranih pokazatelja i ciljeva kako bi prioritetna područja Strategije EU-a za podunavsku regiju odgovarala razvoju strategije. Skup pokazatelja i ciljeva za Strategiju EU-a za regiju Baltičkog mora dogovoren je 2012. Primjena Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju te Strategije EU-a za alpsku regiju doradit će se idućih mjeseci.

Komisija je pokrenula i nekoliko dodatnih aktivnosti: organizaciju sudioničkih radionica uz potporu stručnjaka, potporu namjenskim teritorijalnim sustavima za praćenje i evaluacijsku studiju o makroregionalnim strategijama. Rezultati tih aktivnosti očekuju se tijekom 2017. Međutim, one će biti korisne samo ako ključni dionici sudjeluju i potpuno prihvate postupak.

Trebale bi pomoći i političkoj razini da odluči koji bi se prioriteti i aktivnosti trebali financirati, posebice uzimajući u obzir proračunska ograničenja, te da prema potrebi ograniči prioritete na područja u kojima makroregionalni pristup donosi stvarnu dodanu vrijednost.

U tom se području još treba ostvariti velik napredak. To zahtijeva skupno upravljanje i zajednički osjećaj svrhe utemeljen na dugoročnoj perspektivi.

Financiranje

Makroregionalne su strategije sada dio pravnog okvira europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020., u kojem se od zemalja zahtijeva da usklade programske prioritete s prioritetima makroregionalnih strategija, a od upravljačkih tijela da ojačaju veze među voditeljima programa i ključnim provoditeljima makroregionalnih strategija. Opseg informacija koje pružaju upravljačka tijela promjenljiv je i ovisi o stupnju njihove svijesti. Ostvareni su napredak i određene dobre prakse: ciljani pozivi, bonus za projekte makroregionalne važnosti, izravna potpora strateškim projektima ili sudjelovanje predstavnika makroregionalnih strategija u odborima za praćenje programa (npr. slovački Operativni program za istraživanje i inovacije za razdoblje 2014. – 2020., Program za ruralni razvoj u Litvi za razdoblje 2014. – 2020.).

Međutim, premošćivanje jaza između strategija i prilika za financiranje još je izazov. Stalni dijalog između upravljačkih tijela programa i sudionika strategije trebao bi se i dalje poticati. Upravljačka tijela trebala bi biti proaktivnija u provedbi makroregionalne strategije u ciljevima svojih programa i trebala bi bolje integrirati relevantnu aktivnost u programe i koordinirati njome.

To se odnosi i na druge relevantne izvore financiranja (nacionalne, regionalne, privatne itd.) koji se mogu aktivirati za postizanje ciljeva makroregionalne strategije. Potrebno je dodatno istražiti sinergije i komplementarnost s drugim relevantnim instrumentima financiranja.

Komunikacija

Iskustvo je pokazalo da bi snažna komunikacijska strategija trebala biti dio makroregionalne strategije. Ona je snažan alat za podizanje razine svijesti opće javnosti o planiranim aktivnostima i željenim rezultatima. Trebala bi potaknuti ključne provoditelje da u ranoj fazi razmišljaju o tome kako strategije mogu donijeti pozitivnu promjenu za stanovništvo i kako se to može predstaviti u medijima.

Komunikacijska strategija Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora, donesena u prosincu 2015., dobar je primjer koji se može slijediti da bi se podignula razina svijesti o makroregionalnoj strategiji i povećala njezina vidljivost.

3. Strategija EU-a za regiju Baltičkog mora (EUSBSR)

3.1 Rezultati

Nakon sedam godina postojanja strategija je potaknula nastanak novih mreža i povećala djelotvornost postojećih (npr. Forum za ribarstvo Baltičkog mora, SUBMARINER). To je dovelo do započinjanja novih projekata i proširivanja postojećih (npr. Interaktivno gospodarenje vodama, Baltički program osposobljavanja). Konsolidacija upravljanja na više razina u regiji pružila je subjektima Baltičkog mora zajednički okvir za dijalog.

Strategija je doprinijela oblikovanju politike na različitim razinama: proširenjem područja primjene Plana međusobnog povezivanja baltičkog energetskeg tržišta uključivanjem novih područja – energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije – te oblikovanjem rada Međunarodne pomorske organizacije na razvoju i ispitivanju infrastrukture i usluga e-Navigacije u toj regiji. Pridonijela je i provedbi postojećeg zakonodavstva, npr. Okvirne direktive o vodama, Okvirne direktive o pomorskoj strategiji i Strategije EU-a za prilagodbu klimatskim promjenama. Regionalno važne teme vraćene su na politički plan i uključivale su organizaciju sastanka na visokoj razini o kulturi koji je održan 2015. godine, prvog takvog sastanka od 2008.

Pojačana suradnja i koordinacija na svim razinama, unutar zemalja, među zemljama (članica EU-a i onih koje nisu članice EU-a) ili među regionalnim organizacijama, stvorila je snažnije sinergije.

Pripremi makroregionalnih projekata koje su podupirala transnacionalna partnerstva i mreže pomoglo je pokretanje početnog kapitala Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora zajedno s Interregom za regiju Baltičkog mora. Mreža upravljačkih tijela Europskog fonda za regionalni razvoj, uspostavljena 2016., omogućit će učinkovitiju upotrebu dostupnih resursa tako što će poduprijeti provedbu Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora programima Europskog fonda za regionalni razvoj osmišljenima za svaku zemlju i povećati koordinaciju među relevantnim dionicima.

Ta su postignuća poduprta sveobuhvatnim pregledom akcijskog plana Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora provedenim 2015. koji je doveo do pojednostavnjenije i usmjerenije strategije. Pregled je pridonio i jačem osjećaju vlasništva uvođenjem rotirajućeg predsjedanja skupinom nacionalnih koordinatora 2014.

3.2 Izazovi

Poboljšanje ekološkog stanja Baltičkog mora bilo je glavna usmjerenost Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora od njezina pokretanja 2009. Međutim, potrebni su daljnji naponi zbog ekoloških izazova s kojima je Baltik suočen (eutrofikacija, nitrati iz poljoprivrednih izvora, ribarstvo). Regija bi mogla imati koristi i od bolje povezanosti u područjima energije i prometa te boljeg odgovora na učinke klimatskih promjena.

Osim toga, zbog brza rasta broja migranata nužna je veća suradnja. Moraju se dodatno istražiti aktivnosti djelotvorne integracije, posebice u sektoru obrazovanja.

Oblikovanje politike moglo bi se poboljšati uz pomoć nekoliko operativnih mjera. One primjerice obuhvaćaju: olakšavanje upravljanja projektima i njihove održivosti pružanjem alata za pretraživanje partnera koji može pronaći prave osobe s odgovarajućim kompetencijama; jačanje doprinosa horizontalnih djelovanja provedbi svakog područja politike; jačanje veze između razina projekta i politike, primjerice obavješćivanjem nacionalnih koordinatora o rezultatima projekta.

4. Strategija EU-a za podunavsku regiju (EUSDR)

4.1 Rezultati

Od pokretanja strategije ostvareno je nekoliko važnih postignuća.

Kao rezultat Strategije EU-a za podunavsku regiju pokrenuto je ili dodatno razvijeno nekoliko projekata. Među njima su: glavni planovi obnove i održavanja plovnih putova te plovidbe s pomoću ukapljenog prirodnog plina, stvaranje mreža za zaštitu prirode te razvoj zajedničkih metodologija za procjenu i upravljanje rizikom prirodne katastrofe prouzročene klimatskim promjenama te uspostavu mreže za poboljšanje sigurnosti na Dunavu.

Strategija EU-a za podunavsku regiju jasno je poboljšala kulturu suradnje, okupljanja dionika i boljeg povezivanja postojećih institucija radi razmjene znanja i iskustva. Pridonijela joj je velika politička potpora sa sastanka ministara prometa iz podunavske regije u osiguravanju boljeg upravljanja plovidbom Dunavom, npr. putem navedenih glavnih planova⁸.

Nadalje, poboljšala je dijalog i suradnju s postojećim međunarodnim organizacijama u regiji (npr. Međunarodna komisija za zaštitu Dunava, Karpatska konvencija) razvojem zajedničkih inicijativa i sinergija.

Dunavski dijalog za financiranje jedan je od primjera platforme za uspostavu partnerstva koji pruža strategija kako bi promotori projekata i institucije za financiranje mogli raspravljati i utvrditi prikladna rješenja pitanja povezanih s projektima financiranja u toj regiji.

Strategija EU-a za podunavsku regiju poboljšala je i djelotvornost sustava upravljanja jačanjem koordinacije između politika i institucija na nacionalnoj razini. Olakšala je obraćanje odgovarajućim dionicima na nacionalnoj i lokalnoj razini te je nastavila dijalog s organizacijama civilnog društva.

Još jedno važno područje u kojem je Strategija EU-a za podunavsku regiju dala stvaran doprinos odnosi se na proširenje EU-a i planove politike susjedstva. Pomogla je pojačati tematsku suradnju s pet zemalja sudionica koje su izvan EU-a i ostvariti stabilnost područja čvrstim mrežama i partnerstvima. Među relevantnim su inicijativama uspostava prve Europske grupacije za teritorijalnu suradnju sa zemljom koja je izvan EU-a (Mađarska – Ukrajina) i uspostava novog programa koordinacije 2015. kojim je Moldovi omogućeno da sudjeluje u strategiji. Srbija je preuzela i aktivnu ulogu u koordinaciji dvaju prioriternih područja strategije.

Provedbu Strategije EU-a za podunavsku regiju podupro je Podunavski transnacionalni program. On pokriva isto zemljopisno područje, pruža financijsku potporu posebnim transnacionalnim projektima i podupire upravljanje strategijom. Četrnaest je zemalja sudionica 2014. zajedno uspostavilo Dunavske strateške točke, koje su postale funkcionalne u lipnju 2015. Dunavske strateške točke bile su uglavnom aktivne u praćenju, komuniciranju i pružanju potpore koordinatorima prioriternih područja i suradnji između prioriternih područja.

4.2 Izazovi

Ne dovodeći u pitanje obećavajuće početne rezultate, Strategiji EU-a za podunavsku regiju pridonijele bi posebne političke i operativne mjere, kao što su daljnje integracije u prometnoj i energetskej infrastrukturi, mjere za borbu protiv onečišćenja voda i rizika od prirodnih katastrofa, zajedničke politike tržišta rada i obrazovne politike, mjere za povećanje konkurentnosti, posebice za mala i srednja poduzeća, te mjere kojima se rješavaju demografski izazovi i odljev mozgova. I dalje je važna sigurnosna dimenzija i potreba za razvojem kapaciteta javnih uprava.

Osim toga, u zadnje dvije godine pojavili su se i novi izazovi, na primjer oni koji se odnose na tokove migracije te globalnu sigurnost i terorizam.

Politički se zamah ponešto smanjio na nacionalnoj razini u usporedbi s prvim godinama djelovanja. Budući da je strategija dugoročan proces, kontinuitet političke potpore i dalje je ključan, posebice pružanjem kapaciteta i resursa za provedbu strategije. Ključno je i jačanje nacionalnih mehanizama koordinacije.

⁸ Sastanak ministara podunavske regije, Zaključci o djelotvornoj obnovi i održavanju infrastrukture plovnih putova na Dunavu i njegovim plovnim pritocima, Rotterdam, 20. lipnja 2016.

Administrativni kapacitet za rješavanje problema s provedbom i za poboljšanje suradnje i dalje je problem, osobito za treće zemlje. Zbog toga je i dalje potreban odgovarajući odgovor na nacionalnoj i regionalnoj razini.

5. Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR)

5.1 Rezultati

S obzirom na kratak vijek trajanja, Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju bila je ponajprije usmjerena na uspostavu upravljačkih struktura i pravila. Zbog toga su bili potrebni opsežna rasprava i savjetovanje ključnih dionika, ponajprije nacionalnih koordinatora.

Strategija zahtijeva dobru koordinaciju na razini EU-a kako bi se nadvladali različiti nacionalni interesi s obzirom na znatno sudjelovanje trećih zemalja u kojima su prisutne velike socioekonomske nejednakosti i primjetne neravnoteže u institucijskim i administrativnim kapacitetima. Modelom koordinacije koji je predložen u akcijskom planu, četiri zemlje pristupnice izjednačavaju se s četirima državama članicama sudionicama s obzirom na sudjelovanje u upravljačkim strukturama, npr. rotirajuće predsjedanje otvoreno je svim zemljama.

Poseban je naglasak stavljen na osiguravanje osjećaja vlasništva ključnih provoditelja tako što su namjenski resursi bili dostupni tematskim upravljačkim skupinama. Rješavalo se i pitanje financijske, administrativne i tehničke potpore.

Namjensku potporu upravljačkim strukturama Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju pružat će i „Potporna točka” – strateški projekt odobren u svibnju 2016. u okviru programa ADRION Interreg. Nacionalni koordinatori poduprli su područje primjene i dizajn Potporne točke u jesen 2015.

Do kraja 2015. četiri tematske upravljačke skupine utvrdile su prioritetne aktivnosti na koje će usmjeriti svoj rad u početnom razdoblju (npr. pomorsko prostorno planiranje, razvoj morskih autocesta ili poticanje jadranske i jonske kulturne baštine) te posebne smjernice i kriterije odabira za pomoć u odabiru odgovarajućih projekata.

Uložen je napor i u promicanje kontinuirane suradnje tijela nadležnih za programe europskih strukturnih i investicijskih fondova i Instrumenta pretpristupne pomoći te ključnih provoditelja Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju. To znači da bi europski strukturni i investicijski fondovi, Instrument pretpristupne pomoći te drugi relevantni nacionalni i regionalni izvori financiranja trebali pridonijeti ostvarenju ciljeva Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju. To je izraženo i u Dubrovačkoj deklaraciji, koju su donijeli ministri vanjskih poslova i fondova EU-a na 1. Forumu Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju održanom u svibnju 2016. Postupak je u tijeku i bit će potrebna koordinacija različitih uključenih sudionika.

5.2 Izazovi

Unatoč velikoj političkoj potpori i dalje su izrazito nedovoljni resursi koji su zemljama sudionicama bili dostupni za potporu strategiji. Iako je Komisija preuzela aktivnu ulogu u koordiniranju politike, ključni će se provoditelji stalno suočavati s poteškoćama u ostvarivanju očekivanih rezultata ako ne postoji jasna opredijeljenost nacionalnih i regionalnih uprava. To bi značilo postizanje dogovora o planu rada s posebnim rasporedom te osiguravanje kontakta među promotorima projekata, programima i izvorima financiranja. Obuhvaćalo bi i pružanje tehničke pomoći i savjeta kada je to potrebno. Financijska i operativna potpora koju pruža Potporna točka trebala bi pomoći u prevladavanju nekih od tih poteškoća.

Iako su i dalje važni cjelokupni izazovi i prilike koje strategija omogućuje, zemlje jadranske i jonske regije suočavaju se s velikom izbjegličkom i migracijskom krizom, koja će vjerojatno utjecati na regiju. Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju mogla bi se koordinirano i pragmatično baviti tim pitanjem.

Prioriteti u području prometa i energije trebali bi se prilagoditi inicijativama koje su pokrenute na drugim forumima na visokoj razini (npr. Berlinski proces ili Energetska zajednica) kako bi ih dopunili, a ne ih ponavljali.

Ključno je osigurati usklađenost financiranja s prioritetima strategije. Potrebni su daljnji naponi na administrativnoj razini da bi se projektima pružila potrebna financijska potpora putem dostupnih regionalnih, nacionalnih i EU-ovih programa.

6. Strategija EU-a za alpsku regiju (EUSALP)

6.1 Rezultati

Provedba Strategije EU-a za alpsku regiju počela je u prvoj polovini 2016. To je učinjeno prilično brzo uglavnom zbog visoke razine političke i gospodarske suradnje u tom području. Regije, zemlje sudionice (od kojih su dvije izvan EU-a – Švicarska i Lihtenštajn), Alpska konvencija i Program Interreg za alpski prostor pridonijeli su definiranju koncepta strategije, a Komisija je odredila korake za njezin dovršetak i podršku. Veliko zanimanje za strategiju pokazao je i Europski parlament, u kojem je osnovana neformalna skupina (Priatelji Strategije EU-a za alpsku regiju).

Još se ne mogu donijeti zaključci o provedbi strategije. Međutim, upravljačke su strukture i pravila otprilike dogovoreni prije službenog pokretanja u Brdu u siječnju 2016. S prvih sastanaka akcijskih skupina proizišli su dogovor o daljnjim metodama rada i program rada u kojem su utvrđene konkretne teme (npr. poboljšanje vrijednosnog lanca alpskog drveta, usmjeravanje na prilagodbu klimatskim promjenama ili utvrđivanje budućeg zajedničkog prostora za dvojni sustav strukovnog obrazovanja). Kako bi se osigurala stalna razmjena znanja i iskustava među skupinama, uspostaviti će se odbor voditelja akcijskih skupina.

Program Interreg za alpski prostor podupirat će provedbu strategije namjenskim strateškim projektom (AlpGov).

6.2 Izazovi

Brz početak provedbe potaknuo je mnogo očekivanja među dionicima. Komisija će 2017. pomno razmotriti uravnotežen sastav i stabilnost akcijskih skupina kako bi osigurala učinkovitost. Pratiti će i mogu li sve skupine razviti i provesti projekte te će predložiti odgovarajuće promjene. Trebalo bi pomoći i uključivanje ciljeva Strategije EU-a za jadransku i jonsku regiju u odgovarajuće programe europskih strukturnih i investicijskih fondova.

Ključno je osigurati potpunu provedbu ciljeva makroregionalnog upravljanja, a to zahtijeva nova rješenja za „institucijsko uključivanje” kako bi se izbjeglo preklapanje s postojećim strukturama i kako bi se osigurali odgovarajući mehanizmi za koordinaciju kod svih sudionika i prioriteta. Izazov je i razvoj platforme dionika jer je usmjeren na zainteresirane dionike, uključujući i ukupno civilno društvo, i jačanje njihova sudjelovanja.

7. Daljnji koraci

Nakon sedam godina provedbe makroregionalne strategije počele su davati prve rezultate, ali još nisu pokazale puni potencijal. Koristi bi bile mnogo veće kada bi države članice koje su

pokrenule te procese suradnje zadržale veću odgovornost. Područja u kojima je potrebno stalno ulagati trud odnose se na djelotvornost upravljačkih sustava, usmjerenost na rezultate, financiranje i odnos s trećim zemljama. Pitanja se moraju razmatrati u kontekstu stanja nakon reforme kohezijske politike 2020.

Poboljšanje djelotvornosti

Uspjeh strategija ovisi o dobroj provedbi idućih godina i o spremnosti na prilagođavanje okolnostima koje se mijenjaju, primjerice migracijskoj krizi. Potreban je daljnji napredak u upravljanju makroregionalnim strategijama. Zbog toga je posebice potrebno:

- u svakoj strategiji redovito procjenjivati djelotvornost njezina sustava upravljanja prema izvješću Komisije o upravljanju iz 2014. i provoditi potrebne prilagodbe;
- imati veću predanost sektorskih ministarstava za ostvarenje ciljeva makroregionalnih strategija; to podrazumijeva periodičnu rotaciju koordinatora tematskih područja;
- osigurati blisku suradnju članova upravljačkih skupina i upravljačkih tijela programa koje podupiru europski strukturni i investicijski fondovi ili drugi instrumenti;
- osnažiti veze među makroregionalnim strategijama da bi se iskoristile sinergije i omogućilo uzajamno učenje uz potporu programa INTERACT.

Usmjerenost na rezultate

Makroregionalne strategije moraju se prilagoditi zahtjevu za veću usmjerenost na postizanje rezultata koje karakterizira trenutačni okvir kohezijske politike. Stoga se preporučuje sljedeće:

- uspostava ili konsolidacija dobrog sustava praćenja, uz potporu Komisije i programa ESPON, za izvješćivanje o napretku i pružanje potpore strateškoj usmjerenosti; infrastruktura za referentne podatke i usluge u podunavskoj regiji može poduprijeti uspostavu dobrog sustava praćenja;
- poboljšanje kvalitete projekata i postupaka te osiguravanje održivosti njihovih rezultata te veze između rezultata projekata i aktivnosti politike;
- podizanje razine svijesti na svim razinama i poboljšanje komunikacije dodane vrijednosti i rezultata strategije, uključujući i upotrebu godišnjih foruma za provođenje kritičkog pregleda strategija;
- daljnje ispitivanje tematskih platformi (npr. platforme S3 ili platforme za dijalog o klimi) kako bi se povećala tematska usmjerenost strategija.

Iznad granica financiranja

Strategije nemaju namjenski proračun. Stoga je potrebna koordinirana upotreba dostupnih izvora financiranja na različitim razinama.

Zbog toga je važno nastaviti sadašnji dijalog upravljačkih tijela programa europskih strukturnih i investicijskih fondova i ključnih provoditelja makroregionalnih strategija kako bi se financiranje najprikladnije i najisplativije uskladilo. Inicijative poput uspostave mreže upravljačkih tijela Europskog fonda za regionalni razvoj u regiji Baltičkog mora trebale bi istražiti i druge makroregije. Nadalje, za potporu prioriteta i aktivnosti makroregionalnih strategija trebalo bi razmotriti i fondove EU-a ili druge financijske mehanizme, uključujući i financijske instrumente. Trebale bi se istražiti sinergije s Europskim fondom za strateška ulaganja, posebice za profitabilne projekte.

Odnosi sa zemljama izvan EU-a

Makroregionalne strategije postale su važan instrument u odnosima država članica EU-a i njihovih vanjskih susjeda, uključujući i zemlje pristupnice i dijelove Politike susjedstva (Istočno partnerstvo), sjeverne periferije i arktičke regije. Mogu potaknuti regionalni razvoj i koheziju s tim zemljama te njegovati odnose koje EU razvija na vanjskim granicama.

Zaključci

Cilj je makroregionalnih strategija stvaranje sinergija za rast i zapošljavanje u uključenim regijama, ali i smanjenje regionalnih nejednakosti. Makroregije mogu pomoći u oblikovanju integriranog shvaćanja budućeg europskog područja. Mogu postati važan instrument u nastojanju da se ostvari teritorijalna kohezija u različitim područjima politike, a mogu i nadahnuti slične pristupe poput Plana EU-a za gradove. Potrebna je bliskija povezanost područja politike EU-a i fondova EU-a.

Kako bi se oslobodio njihov potencijal u korist europskih građana, potrebno je dodatno istražiti veze makroregionalnih strategija i kohezijske politike s obzirom na usmjerenje na strateške sektore te koordinaciju politika i instrumenata EU-a.

S obzirom na to, pojavljuje se nekoliko pitanja koja treba razmotriti u kontekstu buduće reforme kohezijske politike. Ona mogu obuhvaćati i sljedeća pitanja:

- Kako se mogu ojačati sinergije i komplementarnosti između makroregionalnih strategija i odgovarajućih nacionalnih ili regionalnih programa koje podupiru europski strukturni i investicijski fondovi kako bi se povećao učinak što je više moguće?
- Trebaju li se transnacionalni programi dodatno (funkcionalno) uskladiti s makroregionalnim strategijama ili drugim okvirima i inicijativama transnacionalne suradnje?
- Kako bi se mogao dodatno poboljšati sustav upravljanja makroregionalnim strategijama, uključujući i uloge svih relevantnih sudionika?