



Brüsszel, 2016.12.16.
COM(2016) 805 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

az uniós makroregionális stratégiák végrehajtásáról

{SWD(2016) 443 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

az uniós makroregionális stratégiák végrehajtásáról

1. Bevezetés: a szavaktól a tettekig

A globalizáció következtében az országok egyre jobban függenek egymástól és a problémákat már a határokat átívelően kell kezelni. Mindehhez át kell gondolni, hogy a makrorégiók mint új funkcionális térségek hogyan tudnak az uniós szakpolitikák és programok végrehajtásának javításához, valamint az Európai Unió működéséről szóló szerződés 174. cikkében foglalt területi kohézió eléréséhez hozzájárulni.

Számos uniós ország és régió vezérelte a makroregionális stratégiák területi gazdálkodással kapcsolatos hagyományos országos szakpolitikák kiegészítéseként való kialakítását. E stratégiákat a közös kihívások, pl. az innováció vezérelte növekedés, a környezetvédelem vagy éghajlatváltozás kezelésére tervezték a nemzeti, regionális és helyi szereplők bevonásával történő alulról építkező megközelítés alkalmazásával.

Amióta az Európai Tanács 2009-ben elfogadta balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát,¹ három további makroregionális stratégiát dolgoztak ki: a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiát 2011-ben,² az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát 2014-ben³ és az Alpok-regióra vonatkozó európai uniós stratégiát 2016-ban⁴.

A 19 uniós és 8 nem uniós országot magában foglaló makroregionális stratégiák az uniós szakpolitikai keret szerves részévé váltak. Célkitűzéseik teljes mértékben összhangban állnak az EU politikai prioritásaival; megerősítik a különböző uniós szakpolitikák és eszközök közötti szinergiákat és a kohéziós politikai keretre épülnek⁵.

A makroregionális stratégiák megnövelik a kohéziós politika együttműködési dimenziójának értékét. Teret adnak a nem uniós tagállamok előtt is nyitva álló több szektort, országot és szintet felölelő kormányzásnak. Jelentős szerepet játszhatnak az EU külső határain fennálló esetleges negatív hatások enyhítésében, valamint annak elősegítésében, hogy ezen országok megerősítsék az unióval fennálló kapcsolataikat.

Tekintettel a „3 nem” – nincs új – uniós jogalkotás, uniós finanszírozás vagy intézmény – alapelveire, a makroregionális stratégiák illeszkednek a meglévő kezdeményezésekbe és uniós szakpolitikai keretekbe (pl. TEN-T). Inkább egyedi intézkedéseket és nem új szakpolitikai kezdeményezéseket igényelnek. Az (Interreget is magában foglaló) európai strukturális és beruházási alapok alá tartozó programok keretében lehet támogatni e stratégiákat, és az egyéb uniós finanszírozási eszközöket össze kell hangolni a közös célkitűzésekkel.

¹ Az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa által elfogadott következtetések, 2009. október 27., valamint az Európai Tanács következtetései, 2009. október 29-30.

² Az Általános Ügyek Tanácsa által elfogadott következtetések, 2011. április 13., valamint az Európai Tanács következtetései, 2011. június 23-24.

³ Az Általános Ügyek Tanácsa által elfogadott következtetések, 2014. szeptember 29., valamint az Európai Tanács következtetései, 2014. október 23-24.

⁴ A Tanács következtetései, 2015. november 27. és az Európai Tanács következtetései, 2016. június 28.

⁵ Az Európai Parlament és a Tanács 2013. december 17-i 1303/2013/EU rendelete (az európai strukturális és beruházási alapokra) vonatkozó általános rendelkezések megállapításáról, HL L 347, 2013.12.20., 320. o.; 2. cikk 31. pont

E jelentésnek két célja van: Először, a jelentés értékeli a stratégiák végrehajtásának állapotát, számba veszi a legfontosabb eredményeket és példákat mutat be a bevált gyakorlatokra vonatkozóan. Másodsor, tanulságokat von le az eddig szerzett tapasztalatokból, és a jövőbeli kohéziós politikára is figyelembe véve számos ajánlást fogalmaz meg a lehetséges további fejleményekkel kapcsolatban.

Ahelyett, hogy a makroregionális stratégiák előrehaladási jelentéseit különböző időpontokban és elaprózott formában terjesztenénk elő, az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról szóló tanácsi következtetések értelmében a Bizottság 2016 végétől minden második évben egyetlen egységes jelentést tesz közzé. Ez lehetővé teszi a makroregionális stratégiák összehasonlítását, és a megalapozott vitához valamennyi érintett intézmény számára elegendő betekintést enged.

A jelentés a makroregionális stratégiák érdekelt felei, az európai intézmények, a tagállami képviselők, a tudományos intézmények és a szakértők hozzájárulásai alapján készül. A jelentést a valamennyi stratégia végrehajtási állapotát részletesebben értékelő, valamint konkrét ajánlásokat megfogalmazó szolgálati munkadokumentum egészíti ki.

2. Horizontális kérdések

A makroregionális stratégiák megnövelték az európai területi együttműködés és területi kohézió, valamint azok hozzáadott értékének ismertségét és felkeltették az irántuk való érdeklődést. Továbbá fokozatosan alkalmazásra kerültek az ágazati politikák területén a szakpolitikák területeken átívelő és integrált módon való jobb végrehajtása érdekében. Valamennyi stratégia közös horizontális kihívásokkal szembesül, függetlenül annak érettségi fokától; ezeket az alábbiakban tárgyaljuk.

A szakpolitika kialakítása és tervezése

A makroregionális stratégiákat fokozatosan minden uniós szakpolitikai területen – például a kutatás, éghajlatváltozás és környezetvédelem területén is – elkezdték figyelembe venni. Ugyanez érvényes a nemzeti szakpolitikákra is, a makroregionális stratégiák prioritásainak nemzeti vagy regionális programokra való eltérő szintű beépítése ellenére is, különösen az európai strukturális és beruházási alapok által támogatott programok esetében.

A stratégiák megerősítették az együttműködést egyes szakpolitikai területeken, például a Duna hajózhatósága főterv, a balti energiapiacok összekapcsolási tervének meghosszabbítása, a balti-tengeri régióban végbemenő éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásról szóló stratégia vagy a törzshálózati folyosók és azok kulcsfontosságú határokon átnyúló infrastruktúrákhoz való kapcsolódása esetében. Intelligens szakosodási stratégiákat alkalmaztak a hatékonyabb innovációs szakpolitika irányítására és a régiók közötti együttműködés új, határokon átnyúló értékláncokba való beépítésébe.

A makroregionális elképzelés INTERACT⁶ segítségével történő terjesztése idővel az eltérő hatáskörökkel és kapacitásokkal rendelkező különféle szereplők által kialakított érdekek és hálózatok széles körének megjelenéséhez vezetett. Lehetővé tette, hogy a partnerek a kutatáshoz és innovációhoz hasonló konkrét területeken működjenek együtt (pl. az egészségügyről szóló DanuBalt project).

A makroregionális stratégiák a nem uniós országokkal való kapcsolatok kiépítésében is nagy szerepet játszanak, különösen a csatlakozásra váró országok esetében, megerősítve az EU-hoz fűződő kapcsolataikat.

⁶ Az INTERACT az Európai Regionális Fejlesztési Alap által társfinanszírozott uniós szintű program, amelynek célja az Interreg programok, valamint a makroregionális stratégiák irányító hatóságainak való támogatás nyújtása.

A legtöbb ilyen kezdeményezésnek és intézkedésnek lendületre van szüksége, továbbá előnyére válna az érintett országokon belüli és országok közötti együttműködés várt eredmények elérése érdekében való megerősítése. Az éves fórumok miniszteri találkozókkal való kombinálásának gyakorlata hozzájárul ehhez, és egyszersmind növeli a makroregionális stratégiák politikai súlyát. Például a balti-tengeri régió tapasztalatai azt mutatják, hogy a hosszú távú stratégiai gondolkodásnak kell a makroregionális együttműködés alapjának maradnia.

Irányítás

A makroregionális stratégiák általában szakpolitikai, koordinációs és operatív szintből álló háromlépcsős irányítási rendszert tartalmaznak. Valamennyi stratégia felállította a saját struktúráit és mechanizmusait az irányításról szóló bizottsági jelentésben ismertetett alapelvek alapján.⁷

A meglévő pénzügyi források (pl. az európai strukturális és beruházási alapok, Horizon 2020, COSME, LIFE) optimális felhasználására, a meglévő jogszabályok jobb végrehajtására és a meglévő intézmények jobb alkalmazására összpontosítanak. Egyes bevált gyakorlatokat ki lehet emelni; Svédország például létrehozott egy nemzeti balti-tengeri hálózatot az uniós balti-tengeri stratégia nemzeti szinten történő végrehajtásának elősegítésére. Ez a stratégiában érintett különböző szereplők (pl. nemzeti ügynökségek, megyei igazgatótanácsok, regionális szövetségek, önkormányzatok, irányító hatóságok) között teremt kapcsolatot.

A makroregionális stratégiákban való felelősségvállalás kérdése egyre fontosabbá válik az eredmények elérésével kapcsolatos nyomás miatt. Lépéseket tettek továbbá az érdekelt feleket tömörítő olyan platformok létrehozására, amelyek a civil társadalmi és egyéb szervezeteket is magukban foglalják.

A makroregionális stratégiák soros elnökségének egyre jelentősebb szerepe van, mivel a legtöbb ország felismeri, hogy az nemcsak az éves fórumok megrendezésére korlátozódik, hanem az intézkedések stratégiai irányának kijelölését is magában foglalja.

A tapasztalatok szerint azonban a stratégiai megvalósítás ilyen megközelítésének megvannak a maga korlátai. Ez a következő területeken fennálló kihívásokat foglalja magában: hatékony koordináció és együttműködési struktúrák; a kulcsfontosságú végrehajtók (azaz a nemzeti koordinátorok, az irányítócsoporthoz tartozók) felhatalmazása és a megfelelő emberi és pénzügyi erőforrások biztosítása; valamennyi részt vevő ország képviselete és kötelezettségvállalása; valamint a szükséges kompetenciák és az irányítócsoporthoz tartozók folyamatosságának és stabilitásának biztosítása.

E kihívások eltérő mértékben ugyan, de minden makroregionális stratégia esetében közösek. A cselekvési terv közelmúltbeli felülvizsgálata ellenére az uniós balti-tengeri stratégia tagállamai számos prioritási területtel rendelkeznek az érdekelt felek sokféle érdekeinek tükrözése érdekében. A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia esetében még mindig szükség van a prioritások erőforrásokkal való jobb összehangolásának biztosítására. A tagállamoknak minden esetben teljes felelősséget kell vállalniuk végrehajtási feladataikért és ki kell egészíteniük a Bizottság tevékenységeit.

Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia esetében a felügyelőtestület és az akciócsoporthoz tartozók közötti koordináció még mindig nem egyértelmű. További erőfeszítésekre van szükség e döntő fontosságú kapcsolat megerősítéséhez. Számottevő előrehaladásra van szükség az irányítás területén, amely prioritási területen a részt vevő országok aktívabb részvétele és elkötelezettsége szükséges.

⁷ COM(2014) 284 final.

Az irányítás az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében is aggodalomra ad okot. A Bizottságnak kellett közbelépnie a tartós tagállami forráshiány, a tagok késedelmes kijelölése és az irányítócsoport üléseiről való távolmaradások orvoslása érdekében azért, hogy a teljes folyamat megtorpanását meg lehessen akadályozni. A hasonló megközelítés nem fenntartható és nem is kívánatos.

Nyomon követés és értékelés

Egyre nagyobb az igény, nem utolsósorban a Bizottság részéről, hogy jobban előtérbe kerüljenek stratégiák kiemelt prioritásai.

E tekintetben fontos, hogy a makroregionális stratégiákat össze kell hangolni az uniós szakpolitikai döntéshozatalt érintő szélesebb körű stratégiákkal, valamint gondoskodni kell az azonosított célkitűzések rendszeres felülvizsgálatáról, mivel ez megnöveli az eredmények elérésének esélyét.

Világosan meghatározott mutatók és célok nélkül nehéz felmérni, hogy a tervezett célkitűzések mennyiben teljesültek. Az eredményorientált intézkedéseken alapuló megbízható nyomonkövetési rendszer elengedhetetlen ahhoz, hogy a megalapozott döntéshozatal érdekében lehetővé váljon a makroregionális stratégiák mérése, irányítása, valamint a stratégiákkal kapcsolatos jelentéstétel.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiáról és az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégiáról szóló tanácsi következtetésekkel összhangban a Bizottság számos konkrét lépést tett e területen.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia prioritási területein nemrég számos felülvizsgált mutatót és célkitűzést fogadtak el a stratégia alakulásának megfelelően.

Az uniós balti-tengeri stratégia keretében egy sor mutatót és célkitűzést fogadtak el 2012-ben.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia és az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia esetében a következő hónapokban sor kerül e mutatók és célkitűzések finomhangolására.

A Bizottság számos kiegészítő intézkedést is elindított: aktív részvételen alapuló műhelytalálkozók szervezése szakértők segítségével; külön területi nyomonkövetési rendszerek támogatása; és a makroregionális stratégiákat értékelő tanulmány. Ezen intézkedések eredményei 2017 folyamán várhatóak. Azonban ezek csak akkor bizonyulnak hasznosnak, ha a legfontosabb érdekelt felek részt vesznek a folyamatban és aziránt teljes felelősséget vállalnak.

Különösen a költségvetési korlátokat figyelembe véve, ezen intézkedéseknek politikai szinten is segíteniük kell annak eldöntésében, hogy melyik prioritást és intézkedést kell finanszírozni, és szükség esetén a prioritásokat azon területekre kell korlátozni, ahol a makroregionális megközelítés valódi hozzáadott értéket teremt.

E területen még számos vonatkozásban kell előrelépni. Ehhez közös irányításra és a hosszú távú perspektívára építő együttes felelősségvállalásra van szükség.

Finanszírozás

A makroregionális stratégiák immár a 2014–2020 közötti európai strukturális és beruházási alapok jogi keretének részét képezik, ami az országokat programozási prioritásaik makroregionális stratégiáik prioritásaival való összehangolására, míg az irányító hatóságokat a programvezetők és a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói közötti kapcsolatok megerősítésére szólítja fel. Az irányító hatóságok által szolgáltatott információk terjedelme tájékozottságuk mértékétől függően változó. Történtek előrelépések és léteznek

bevált gyakorlatok: célzott pályázati felhívások, a makroregionális jelentőséggel bíró projektek számára biztosított jutalom, a stratégiai projektek közvetlen támogatása vagy a makroregionális stratégia képviselőinek a program monitoringbizottságaiban való részvétele (pl. a 2014–2020 közötti Szlovák Kutatási és Innovációs Operatív Program; a 2014–2020 közötti Litván Vidékfejlesztési Program).

A stratégiák és finanszírozási lehetőségek közötti szakadék áthidalása azonban továbbra is kihívást jelent. A program irányító hatóságai és a stratégiai szereplők közötti folyamatos párbeszédet továbbra is ösztönözni kell. Az irányító hatóságoknak kezdeményezőbbnek kell fellépniük a makroregionális stratégiák programjaik célkitűzéseiben való végrehajtása tekintetében és a vonatkozó tevékenységet jobban be kell építeniük a programokba, illetve jobban koordinálniuk kell a programokkal.

Ez a makroregionális stratégiák célkitűzéseinek elérése érdekében mozgósítható egyéb vonatkozó (nemzeti, regionális, magán, stb.) finanszírozási forrásokra is vonatkozik. Továbbra is ki kell tárni az egyéb vonatkozó finanszírozási eszközökkel fennálló szinergiákat és kölcsönös kiegészítő jelleget.

Kommunikáció

A tapasztalatok azt mutatják, hogy egy erőteljes kommunikációs stratégiának a makroregionális stratégiák részét kell képeznie. Ez egy erőteljes eszköz a nyilvánosság tervezett intézkedések és kívánt eredmények iránti tudatosságának növelésére. A kulcsfontosságú végrehajtókat arra kell sarkallnia, hogy korán megfontolják, hogy a stratégiák hogyan képesek a lakosság számára pozitív változásokat előidézni és ezt hogyan lehet a médiának bemutatni.

Az uniós balti-tengeri stratégia 2015 decemberében elfogadott kommunikációs stratégiája követendő, jó például szolgál arra, hogyan lehet a makroregionális stratégiák tudatosítását és láthatóságát megnövelni.

3. A balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia

3.1. Eredmények

A stratégia hétéves működését követően új hálózatok létrehozásának adott lendületet vagy a meglévő hálózatok hatékonyságát növelte (pl. a balti-tengeri halászati fórum, SUBMARINER). Ez új projektek elindulásához és a meglévő projektek meghosszabbításához vezetett (pl. interaktív vízgazdálkodás, balti-tengeri képzési program). A többszintű irányítás régióban való megszilárdítása a balti-tengeri régió szereplőinek közös keretet kínált a párbeszédre.

A stratégia több szinten is hozzájárult a szakpolitikák formálásához: a balti energiapiacok összekapcsolási tervére vonatkozó kezdeményezés alkalmazási körének kiszélesítése új területek – energiahatékonyság és megújuló energia – bevonásával, valamint a Nemzetközi Tengerészeti Szervezet regionális e-navigációs infrastruktúrák és szolgáltatások kialakításával és tesztelésével kapcsolatos munkájának alakítása. Továbbá hozzájárult a meglévő jogszabályok, pl. a víz-keretirányelv, a tengervédelmi stratégiáról szóló keretirányelv és az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásról szóló uniós stratégia végrehajtásához. A regionális fontossággal bíró témákat ismét politikai napirendre tűzték. Ezek közé tartozott a kultúrával foglalkozó magas szintű találkozó 2008 óta első alkalommal történő megszervezése 2015-ben.

A fokozott együttműködés és a minden szinten biztosított koordináció – legyen az országokon belül, országok között (uniós és nem uniós) vagy regionális szervezetek között – erőteljesebb szinergiákat teremtett.

A balti-tengeri stratégia keretében meghirdetett első kezdőfinanszírozási pályázat, valamint az Interreg balti-tengeri térségi programja segítettek a transznacionális partnerségek és hálózatok által támogatott makroregionális projektek elkészítésében. Az Európai Regionális Fejlesztési Alap (ERFA) irányító hatóságaiból álló hálózat 2016-ban való létrehozása lehetővé teszi a rendelkezésre álló erőforrások hatékonyabb felhasználását a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia végrehajtásának az ERFA országspecifikus programjai, valamint az érintett érdekelt felek közötti koordináció fokozása révén történő támogatásával.

Ezen eredményekhez a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia cselekvési tervének 2015-ben elvégzett átfogó felülvizsgálata is hozzájárult, ami egy észszerűbb és célzottabb stratégiához vezetett. A felülvizsgálat az erőteljesebb felelősségvállaláshoz is hozzájárult a nemzeti koordinátorokat tömörítő csoport soros elnökségének 2014. évi bevezetése révén.

3.2. Kihívások

2009-ben történő elindulása óta a Balti-tenger környezeti állapotának javítása maradt a balti-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia legfontosabb eleme. Ugyanakkor további erőfeszítésekre van szükség a balti térség előtt álló környezeti kihívásokat figyelembe véve (eutrofizáció, mezőgazdasági eredetű nitrátok, halászat). A régió hasznot húzhat az energia és közlekedés területén fennálló jobb összeköttetésekből és az éghajlatváltozás hatásaira adott jobb válaszokból.

Továbbá a migránsok számának gyors növekedése miatt nagyobb együttműködésre van szükség. Jobban fel kell tárnai a hatékony integrációs intézkedéseket, különösképpen az oktatási ágazatban.

A szakpolitika-alkotást számos operatív intézkedéssel lehet javítani. Ezek közé tartoznak például az alábbiak: a projektek igazgatásának és fenntarthatóságának elősegítése partnerkeresési eszközök felajánlásával a megfelelő kompetenciákkal rendelkező megfelelő személyek beazonosítása érdekében; a horizontális intézkedések valamennyi szakpolitikai terület végrehajtásához való hozzájárulásának megerősítése; a projekt- és szakpolitikai szintek közötti kapcsolatok megerősítése, például a nemzeti koordinátorok projekteredményeikről való tájékoztatása révén.

4. A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia

4.1. Eredmények

A stratégia elindulása óta számos jelentős eredményt ért el.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia eredményeképpen számos projektet indítottak el vagy fejlesztettek tovább. Ezek közé tartoznak: a hajóutak rehabilitálására és karbantartására, valamint a cseppfolyósított földgázzal üzemelő hajók navigálására vonatkozó főtervek; a természetvédelmi hálózatok létrehozása és az éghajlatváltozás keretében történő természeti kockázatértékeléssel és -kezeléssel kapcsolatos közös módszertan kidolgozása; és a Duna folyó biztonságának erősítésével kapcsolatos hálózat létrehozása.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia egyértelműen javított az együttműködési kultúrán, kapcsolatot teremtve az érdekelt felek között és jobban összekapcsolva a meglévő intézményeket az ismeretek és tapasztalatok megosztása érdekében. A közlekedési miniszterek Duna-régiós miniszteri találkozásán magas szintű politikai támogatásban részesült a dunai hajózás jobb irányításának biztosítása érdekében, pl. a fentebb említett főtervek révén⁸.

⁸ Duna-régiós miniszteri találkozó, a Duna és hajózható mellékfolyói vízi úti infrastruktúráinak hatékony rehabilitálásáról és karbantartásáról szóló következtetések, Rotterdam, 2016. június 20.

Javított továbbá a meglévő nemzetközi szervezetekkel való regionális párbeszéd és együttműködésen (pl. a Duna-védelmi Nemzetközi Bizottság, Kárpátok Egyezmény) közös kezdeményezések és szinergiák kidolgozása révén.

A Duna Finanszírozási Párbeszéd a stratégia által biztosított partnerkeresési platform egyik példája, amely arra szolgál, hogy a projektgazdák és pénzügyi intézmények meg tudják vitatni és meg tudják határozni a régióban zajló projektek finanszírozásával kapcsolatos kérdésekre adható megfelelő megoldásokat.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia az irányítási rendszert is hatékonyabbá tette a szakpolitikák és intézmények nemzeti szintű koordinációjának megerősítése révén. Elősegítette a nemzeti és helyi szintű érintett érdekelt felek megszólítását, valamint a civil társadalmi szervezetekkel folytatott folyamatos párbeszédet.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia valódi hozzájárulást jelentett az uniós bővítési és szomszédsági szakpolitika menetrendjének területén is. Segített az öt nem uniós részt vevő állammal való tematikus együttműködés fokozásában, és stabilitást teremtett a térségben megbízható hálózatai és partnerségei révén. A vonatkozó kezdeményezések magukban foglalják az első, nem uniós országgal létrehozott európai területi együttműködési csoportosulást (Magyarország-Ukrajna), valamint a Moldova stratégiában való részvételét lehetővé tevő új koordinációs program 2015-ben történő létrehozását. Szerbia is aktív szerepet vállalt a stratégia két prioritási területének koordinálásában.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia végrehajtását a Duna Transznacionális Program támogatta. Az utóbbi program ugyanarra a földrajzi területre terjed ki, pénzügyi támogatást nyújt konkrét transznacionális projektek számára és a stratégiai irányítást támogatja. 2014-ben a 14 részt vevő ország együttesen hozta létre a Duna Stratégia Pontot, amely 2015 júniusában kezdte meg működését. A Duna Stratégia Pont főként a monitoringra, a kommunikációra és a prioritási terület koordinátorai, illetve a prioritási területek közötti együttműködés támogatására összpontosít.

4.2. Kihívások

Az ígéretes kezdeti eredményektől függetlenül számos konkrét szakpolitikai és operatív intézkedés a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia előnyére válna. Ide tartozik például a közlekedési és energetikai infrastruktúra további integrálása, a vízszennyezés elleni intézkedések, a természeti kockázatok, a közös munkaerőpiaci és oktatási szakpolitikák, a különösen a kkv-k számára foganatosított versenyképességi intézkedések, valamint a demográfiai kihívásokkal és agyelszívással foglalkozó intézkedések. A biztonsági dimenzió, valamint a közigazgatási kapacitás továbbfejlesztésének szükségessége továbbra is fontos.

Ezen kívül új kihívásokra derült fény az elmúlt két évben, például a migrációs áramlásokkal, valamint a nemzetközi biztonsággal és terrorizmussal kapcsolatos kihívásokra.

Az első évek aktivitásához képest a politikai lendület némiképp csökkent nemzeti szinten. Mivel a stratégia hosszú távú folyamat, a politikai támogatás folyamatossága létfontosságú tényező marad, különösen a stratégia végrehajtásához szükséges kapacitások és erőforrások biztosítása révén. A nemzeti koordinációs mechanizmusok megerősítése is elengedhetetlen.

A végrehajtási kérdések kezelésére és az együttműködés fejlesztésére biztosított adminisztratív kapacitás továbbra is problémát jelent, különösen a nem uniós országokban. Ehhez továbbra is nemzeti és regionális szinten adott megfelelő válaszokra van szükség.

5. Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia

5.1. Eredmények

Tekintettel az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia fennállásának rövid idejére, a stratégia tevékenységei elsősorban az irányítási struktúrák és szabályok felállítására összpontosítottak. Ehhez a legfontosabb érdekelt felek, elsősorban a nemzeti koordinátorok közötti kiterjedt vitára és konzultációra volt szükség.

A jelentős társadalmi és gazdasági különbségekkel, valamint különösen egyenlőtlen intézményi és adminisztratív kapacitásokkal rendelkező nem uniós országok jelentős mértékű részvételének tükrében a stratégia uniós szinten szoros koordinációt igényel az eltérő nemzeti érdekek áthidalása érdekében. A cselekvési tervben javasolt koordinációs modell az irányítási struktúrákban való részvétel tekintetében ugyanúgy kezeli a négy csatlakozásra váró országot, mint a négy részt vevő tagállamot, pl. a soros elnökség minden ország előtt nyitva áll.

A tematikus irányítócsoporthoz történő elkülönített források rendelkezésre bocsátása révén különös hangsúlyt fektettek a kulcsfontosságú végrehajtók felelősségérzetének garantálására. A pénzügyi, adminisztratív és technikai támogatás kérdésével is foglalkoztak.

Az Interreg ADRION program keretében 2016 májusában elfogadott, „Létesítménypont” nevű stratégiai projekt célzott támogatást is nyújt az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia irányítási struktúrájának. A nemzeti koordinátorok 2015 őszén jóváhagyták a Létesítménypont hatályát és felépítését.

A négy tematikus irányítócsoporthoz 2015 végéig meghatározta azon kiemelt intézkedéseket, amelyekre a munkát a kezdeti időszakban összpontosítani szükséges (pl. tengeri területhasználat-tervezés, tengeri gyorsforgalmi utak kialakítása vagy az adriai- és jón-tengeri régió kulturális örökségének elősegítése), továbbá a megfelelő projektek kiválasztásában segítséget nyújtó specifikus iránymutatást és kiválasztási feltételeket.

Erőfeszítéseket tettek továbbá az európai strukturális és beruházási alapok és az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz programhatóságai, valamint az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia legfontosabb végrehajtói közötti fenntartható együttműködés elősegítésére. Ez azt jelenti, hogy az európai strukturális és beruházási alapok, az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz és az egyéb vonatkozó nemzeti és regionális finanszírozási forrásoknak hozzá kell járulniuk az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia célkitűzéseinek eléréséhez. Ezt az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia 2016 májusában megrendezett első fórumán elfogadott Dubrovnik-i Nyilatkozat is megerősítette. Ez egy folyamatban lévő folyamat, amelyhez a különböző érintett szereplők közötti koordináció szükséges.

5.2. Kihívások

A magas szintű politikai támogatás ellenére a résztvevő országok által a stratégia támogatása érdekében rendelkezésre bocsátott erőforrások szintje messze elmarad az elégséges szinttől. Míg a Bizottság aktív szerepet vállalt a szakpolitikai koordinációban, a legfontosabb végrehajtók tartós nehézségekkel szembesültek a várt eredmények elérése terén a nemzeti és regionális közigazgatások egyértelmű kötelezettségvállalása hiányában. Ez egy konkrét menetrendet tartalmazó és a projektgazdák, programok és finanszírozási források közötti kapcsolatokat biztosító munkatervről szóló megállapodás létrejöttét jelentené. Emellett adott esetben technikai segítségnyújtást és tanácsadást foglalna magában. A Létesítménypont által biztosított pénzügyi és operatív támogatás segíthet néhány ilyen nehézség leküzdésében.

Míg a stratégia által létrehozott kihívások és lehetőségek egészében véve relevánsak maradnak, az adriai- és jón-tengeri térségbeli országok jelentős menekült- és migránsválsággal szembesülnek, ami várhatóan hatással lesz a régióra. Ezt az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó európai uniós stratégia révén összehangolt és pragmatikus módon lehetne kezelni.

A közlekedési és energiaügyi prioritásokat ki kell igazítani, hogy azok ne megkettőzzék, hanem kiegészítsék az egyéb magas szintű együttműködési fórumok (pl. a „Berlin folyamat” vagy az Energiaközösség) keretében tett kezdeményezéseket.

A finanszírozás stratégiai prioritásokkal való összehangolása elengedhetetlen. Adminisztratív szinten további erőfeszítéseket kell tenni, hogy az elérhető regionális, nemzeti és uniós programokon keresztül a projektek számára a szükséges pénzügyi támogatást biztosítani lehessen.

6. Az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia

6.1. Eredmények

Az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia végrehajtása 2016 első felében kezdődött. Ezt a térségben fennálló magas szintű politikai és gazdasági együttműködésnek köszönhetően igen gyors ütemben végezték el. A régiók, a részt vevő országok (amelyek közt két nem uniós tagállam, Svájc és Lichtenstein is található), az Alpesi Egyezmény és az Interreg alpesi térségi programja mind hozzájárultak a stratégia koncepciójának meghatározásához, míg a Bizottság meghatározta az annak véglegesítéséhez és elfogadásához szükséges lépéseket. A stratégia az Európai Parlamentben is nagy érdeklődést váltott ki, ahol még egy informális csoportot is létrehoztak („Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia barátai”).

A stratégia végrehajtására vonatkozóan következtetéseket még nem lehetett levonni. Ugyanakkor a stratégia 2016 januári, brdói hivatalos elindítását megelőzően széles körű megállapodás jött létre az irányítási struktúrára és szabályokra vonatkozóan. Az akciócsoportok első üléseinek eredményeként további munkamódszerekben és a tematikus kérdéseket meghatározó munkaprogramban állapodtak meg (pl. az alpesi fa értékláncának fejlesztése, az éghajlatváltozáshoz való alkalmazkodásra való összpontosítás vagy a duális szakoktatás jövőbeli közös térségének meghatározása). A csoportok közötti ismeretek és tapasztalatok folyamatos cseréjének biztosítása érdekében létrehozásra kerül az akciócsoportok vezetőinek tanácsa

Az Interreg alpesi térségi programja a stratégia végrehajtását egy külön stratégiai projekt (AlpGov) révén támogatja.

6.2. Kihívások

A végrehajtás gyors megkezdése komoly várakozásokat ébresztett az érdekelt felekben. A hatékonyság biztosítása érdekében a Bizottság 2017-ben gondosan megvizsgálja az akciócsoportok kiegyensúlyozott összetételét és stabilitását. A Bizottság azt is nyomon követi, hogy valamennyi csoport képes-e projekteket kidolgozni és végrehajtani, és megfelelő módosításokat javasol. Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia célkitűzéseinek az európai strukturális és beruházási alapok vonatkozó programjaiba való beépítése is segítséget nyújt.

Alapvető fontosságú, hogy a makroregionális irányításra vonatkozó célkitűzés teljes körű végrehajtását biztosítsák, ami megköveteli az „intézményi beépítésre” vonatkozó új megoldásokat a meglévő struktúrák megkettőzésének elkerülése, valamint a szereplők és prioritások közötti megfelelő koordinációs mechanizmusok biztosítása érdekében. A érdekelt feleket tömörítő platform kialakítása is kihívásokat jelent, mert ez az érintett érdekelt felek bevonására és részvételük megerősítésre irányul, ideértve a széles értelemben vett civil társadalmat is.

7. A jövőbeli irányvonal

A makroregionális stratégiák hét éve tartó végrehajtást követően most hozzák meg első eredményeiket, ugyanakkor még nem mutatták meg a bennük rejlő teljes potenciált. Az előnyök sokkal nagyobbak lennének, ha az ezen együttműködési folyamatokat kezdeményező tagállamok nagyobb felelősséget vállalnának. Folyamatos erőfeszítésre van szükség az irányítási rendszerek hatékonyságával, az eredményközpontúsággal, a finanszírozással és a nem uniós országokhoz fűződő kapcsolatokkal kapcsolatos területeken. A kérdésekkel a kohéziós politika 2020 utáni reformjával összefüggésben kell foglalkozni.

Hatékonyág növelése

A stratégiák sikere a következő években folytatott megbízható végrehajtáson, valamint a változó körülményekhez – pl. a migrációs válság – való alkalmazkodási készségen múlik. További előrelépés szükséges a makroregionális stratégiák irányítása terén. Ehhez különösen az alábbiak szükségesek:

- valamennyi stratégia a Bizottság 2014. évi irányításról szóló jelentésével összhangban rendszeresen értékeli irányítási rendszerét és elvégzi a szükségessé váló kiigazításokat;
- az ágazati minisztériumok erőteljesebben elkötelezik magukat a makroregionális stratégiák célkitűzéseinek elérése iránt; ez a tematikus területek koordinátorainak időszakos rotációját jelenti;
- szoros együttműködés biztosítása az irányítócsoportok tagjai és az európai strukturális és beruházási alapok vagy egyéb eszközök által támogatott programok irányító hatóságai között;
- az INTERACT támogatásával a makroregionális stratégiák közötti kapcsolatok megerősítése a szinergiák kiaknázása és az egymástól való tanulás érdekében.

Az eredményekre való összpontosítás

A makroregionális stratégiáknak igazodniuk kell a kereslethez a jelenlegi kohéziós politikai keretet jellemző erőteljesebb teljesítményközpontúság érdekében. E tekintetben az alábbi intézkedések meghozatala kifejezetten ajánlott:

- a Bizottság és az ESPON program támogatásával megbízható nyomonkövetési rendszer létrehozása vagy megerősítése az előrehaladásról szóló jelentések elkészítése és a stratégiai irányultság támogatása érdekében; a Duna Referencia Adat és Szolgáltatási Infrastruktúra támogathatja a megbízható nyomonkövetési rendszer létrehozását;
- a projektek és folyamatok minőségének javítása és eredményei fenntarthatóságának, valamint a projekteredmények és szakpolitikai intézkedések közötti kapcsolat biztosítása;
- a tudatosság növelése valamennyi szinten és a stratégiák hozzáadott értékéről és eredményeiről való jobb tájékoztatás, ideértve az éves fórumok stratégiák kritikai felülvizsgálatának elvégzésére való kihasználását;
- a tematikus platformok további feltárása (pl. S3 platform vagy az éghajlatváltozási párbeszéddel kapcsolatos platform) a stratégiák tematikus hangsúlyainak megerősítése érdekében.

A finanszírozáson túl

A stratégiák nem rendelkeznek saját külön költségvetéssel. Ezért a különböző szinteken rendelkezésre álló finanszírozási források összehangoltabb felhasználását igénylik.

E tekintetben fontos, hogy a finanszírozás legmegfelelőbb és legköltséghatékonyabb módon történő összehangolásának érdekében az európai strukturális és beruházási alapok programjainak irányító hatóságai és a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói között jelenleg zajló párbeszéd folytatódjon. Az ERFA irányító hatóságok hálózatának balti-tengeri régióban való létrehozásához hasonló kezdeményezéseket más makrorégióknak is meg kell fontolniuk. Emellett az uniós alapokat és a pénzügyi eszközöket magukban foglaló egyéb finanszírozási eszközöket is figyelembe kell venni a makroregionális stratégiák prioritásainak és intézkedéseinek támogatása során. Az Európai Stratégiai Beruházási Alappal való szinergiákat is fel kell tárnai, különösen a „megtérülést ígérő projektek” esetében.

A nem uniós országokhoz fűződő kapcsolatok

A makroregionális stratégiák az uniós tagállamok és külső szomszédjaik közötti kapcsolattartás fontos eszközévé váltak, mind a csatlakozásra váró országok, mind a szomszédságpolitika (keleti partnerség) és az Északi periféria és Északi-sarkvidék egyes részei tekintetében. Előmozdítják a regionális fejlődést és kohéziót ezen országokkal és ápolják az EU külső határain kiépített kapcsolatokat.

Következtetések

A makroregionális stratégiák célja a regionális egyenlőtlenségek csökkentése csakúgy, mint az a növekedést és foglalkoztatást serkentő szinergiák kialakítása. A makrorégiók segíthetnek az európai térség jövőjével kapcsolatos integrált megközelítés kidolgozásában. Fontos eszközök lehetnek a területi kohézió különböző szakpolitikai területeken keresztül történő elérésében, és hasonló megközelítéseket is inspirálhatnak, ilyen például az uniós városfejlesztési menetrend. A makrorégiók létrejöttéhez szorosabbra kell fűzni a kapcsolatokat az uniós szakpolitikai területek és az uniós alapok között.

A bennük rejlő potenciál európai állampolgárok javára történő kiaknázása érdekében a makroregionális stratégiák és a kohéziós politika közötti kapcsolatokat alaposabban meg kell vizsgálni a stratégiai ágazatok előtérbe helyezése és az uniós szakpolitikák és eszközök koordinálása tekintetében.

E tekintetben számos kérdéssel kell foglalkozni a kohéziós politika jövőbeli reformjának fényében. Ezek többek között a következők lehetnek:

- A makroregionális stratégiák és az európai strukturális és beruházási alapok által támogatott releváns nemzeti és regionális programok közötti szinergiák és komplementaritások miként erősíthetők meg a maximális hatás elérése érdekében?
- A transznacionális programokat (funkcionálisan) jobban össze kell-e hangolni a makroregionális stratégiákkal vagy más transznacionális együttműködési keretekkel vagy kezdeményezésekkel?
- Hogyan lehetne a makroregionális stratégiák irányítási rendszerét továbbfejleszteni, ideértve valamennyi érintett fél szerepét?