



Brüssel, 27.6.2013
COM(2013) 468 final

**KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

makropiirkondlike strateegiate lisandväärtuse kohta

{SWD(2013) 233 final}

KOMISJONI ARUANNE EUROOPA PARLAMENDILE, NÕUKOGULE, EUROOPA MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE

makropiirkondlike strateegiate lisandväärtuse kohta

1. Sissejuhatus

Makropiirkondade kontseptsioon tulenes soovist kollektiivselt reageerida Läänemere keskkonnaseisundi halvenemisele ning võtta kooskõlastatud meetmeid piirkonna probleemide ja võimalustega tegelemiseks. Selle tulemusel esitati ELi Läänemere piirkonna strateegia, mis võeti vastu 2009. aastal. 2011. aasta juunis võeti vastu ELi Doonau piirkonna strateegia ning nõukogu kutsus komisjoni üles esitama 2014. aasta lõpuks Euroopa Liidu Aadria ja Joonia piirkonna strateegia, mille kontseptsiooni seejärel hinnatakse¹. Teised piirkonnad veel kaaluvad lähenemisviisi potentsiaali.

Eesmärk on kooskõlastada reageerimist probleemidele, mida on lihtsam lahendada üheskoos kui eraldi. Nende kahe strateegia abil soovitakse ületada arengut piiravad takistused ning avada piirkondade potentsiaal. Peale selle soovitakse küsimustega tegeleda mitmepoolses koostöös ning teha ELi piiride üleselt koostööd naaberriikide kui võrdsetega. Selline lähenemisviis kutsub strateegias osalejaid ületama riigipiire, aga ka tõkkeid strateegilisemalt ja loovamalt mõtlemise eest seoses piirkondade võimalustega.

Makropiirkondliku strateegia eesmärk on uute projektide ja algatuste koondamise abil ühise vastutustunde loomine. Strateegiad on territoriaalse koostöö ja ühtekuuluvuse oluline uuendus. Sellegipoolest tuleb lähenemisviisi, kus toetatakse sellistest komisjoni algatustest nagu INTERREG² tulenevatele koostöötraditsioonidele, hinnata tulemuspõhiselt. Selle edu mõõtmiseks tuleks välja selgitada strateegiaga seotud pingutuste hulk. Kuigi eespool nimetatud lähenemisviis on üsna populaarne, on selle rakendamine seotud probleemidega ning tõelise lisandväärtuse kõige tõhusamaks ja jätkusuutlikumaks loomiseks on vaja teha täiustusi.

1.1. Aruande eesmärk

Nõukogu palus komisjonil selgitada makropiirkondlike strateegiate mõistet, hinnata nende lisandväärtust ning esitada nõukogule ja Euroopa Parlamendile tulemused 2013. aasta juuniks³.

Käesolevas aruandes

- selgitatakse strateegiate kontseptsiooni;
- hinnatakse olemasolevate makropiirkondlike strateegiate lisandväärtust;
- antakse soovitusi tuleviku tarbeks.

Aruandes analüüsitakse strateegiate seniseid saavutusi, nii eeliseid kui ka esilekerkinud raskusi, võrreldes neid ELi üldise poliitilise raamistikuga, sealhulgas strateegiaga „Euroopa 2020” ning aluslepingutes esitatud territoriaalse perspektiiviga.

1.2. Hindamismeetod⁴

¹ Euroopa Ülemkogu järeldused, 13.–14. detsember 2012, punkt 26.

² Praegu Euroopa territoriaalse koostöö programmid.

³ Üldasjade nõukogu järeldus, 13. aprill 2011, punkt 20.

Töö põhineb mitmel allikal, sealhulgas

- komisjoni aruannetel ELi Läänemere piirkonna strateegia ja ELi Doonau piirkonna strateegia kohta, neist tulenevatel nõukogu järeldustel ning 2012. aasta märtsi teatisel ELi Läänemere piirkonna strateegia kohta;
- mahukal uuringul, milles osales rohkem kui 100 peamist sidusrühma;
- välisekspertide sõltumatutel hindamistel;
- asjakohase teadus- ja poliitikaarendust käsitleva kirjanduse läbivaatamisel.

Märkuste esitajad annavad järgmist nõu:

- kuna mõlemad olemasolevad makropiirkondlikud strateegiad on suhteliselt uued, on nende mõju veel keeruline hinnata ning seda tuleks mõõta keskpikas kuni pikas perspektiivis;
- eristada tuleb üldise kontseptsiooni väärtust ning selle kontseptsiooni rakendamise probleeme.

2. Makropiirkondliku strateegia kontseptsioon

Makropiirkondliku koostöö aluseid on mitu: piirkondlik identiteet, ühise strateegilise kavandamise soov ja ressursside jagamise tahe.

Esialgseid määratlusi⁵ konsolideeritakse praegu ühissätete määruses ajavahemiku 2014–2020 kohta,⁶ mille kohaselt makropiirkondlik strateegia

- 1) on samas geograafilises piirkonnas asuvate liikmesriikidega ja kolmandate riikidega seotud ühtne raamistik;
- 2) käsitleb ühiseid probleeme;
- 3) saab kasu majandusliku, sotsiaalse ja territoriaalse ühtekuuluvuse nimel tehtavast tugevdatud koostööst.

Makropiirkondliku strateegia peavad heaks kiitma Euroopa Parlament ja nõukogu.

Kontseptsioon lähtub järgmistest põhimõtetest:

- *integratsioon* – eesmärgid peavad olema lisatud olemasolevatesse poliitilistesse raamistikesse (ELi, piirkondlikud, riiklikud, kohalikud, ühinemiseelsed raamistikud), programmidesse (ELi, riigipõhised, territoriaalset koostööd käsitlevad, valdkonnapõhised programmid) ning rahastamisvahenditesse;
- *kooskõlastamine* – poliitika, strateegiate ning rahastamisvahendite puhul tuleb vältida killustatust nii poliitikavaldkondade, osalejate kui ka valitsemissektorite vahel;
- *koostöö* – nii riikidel kui ka valdkondadel tuleb koostööd teha piirkonnaüleselt, muutes piirkondlike arendusideede puhul mõttelaadi sissepoole suunatult väljapoole suunatuks;

⁴ Kõik lähteandmed on saadaval ELi Läänemere piirkonna strateegia ja ELi Doonau piirkonna strateegia kodulehekülgedel.

⁵ Näiteks: makropiirkondlikud strateegiad Euroopa Liidus (september 2009) http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

⁶ Ühissätteid käsitlev ettepanek Euroopa Regionaalarengu Fondi, Euroopa Sotsiaalfondi, Ühtekuuluvusfondi, Maaelu Arengu Euroopa Põllumajandusfondi ja Euroopa Merendus- ja Kalandusfondi kohta. KOM (2011) 615 (lõplik, muudetud).

- *mitmetasandiline juhtimine* – erinevate tasandite poliitikakujundajate koostööd tuleb parandada, ilma et otsustamisprotsessi loodaks uusi tasandeid;
- *partnerlus* – ELi liikmesriigid ja kolmandad riigid teevad koostööd vastastikuse huvi ja lugupidamise põhimõttel.

Eesmärgid sõltuvad asjaomase piirkonna vajadustest. Suuremat tähelepanu tuleb siiski pöörata strateegilise tähtsusega küsimustele, mis pakuvad ühenduse horisontaalses poliitikas tõelist lisandväärtust, pidades eelkõige silmas strateegiat „Euroopa 2020”. Arvestada tuleb nii probleemide kui ka võimalustega, sest erineva arengutasemega riikidel on erinevad prioriteedid:

- *probleemid*, mille puhul tugevdatud koostöö on ülioluline (nt keskkonna- kliima- või ühendatavusega seotud küsimused)
- *võimalused*, mille puhul tugevdatud koostöö on vastastikustes huvides ning sisaldab ühiseid algatusi, koostöövõrgustikke, kogemuste jagamist, rahaliste vahendite ühiskasutust (näiteks teadusuuringute, innovatsiooni, ettevõtluse, suutlikkuse arendamise jaoks).

Selline kahetine aspekt on ära märgitud nõukogu 2012. aasta juuni järeldustes,⁷ kus seda lähenemisviisi toetatakse ELi siseturgu ja konkurentsivõimet suurendavana, hõlbustades integreeritud merenduspoliitika elluviimist (eelkõige meremajanduse kasv) ning käsitledes ühiseid reostusega seotud probleeme ja puudulikku infrastruktuuri. Lisaks saab neid strateegiaid kasutada ühiste jõupingutuste koondamiseks innovatsiooni, kliimameetmete, riskijuhtimise, julgeolekuküsimuste ja turismi valdkonnas.

3. Makropiirkondlike strateegiate lisandväärtus

Mõlemad olemasolevad makropiirkondlikud strateegiad toimivad täiendavate ELi fondide, uute institutsioonide ja õigusaktide loomiseta. See on nõudnud suuremat sidusust fondide, struktuuride ja poliitikavaldkondade vahel. Strateegiatega tegelemiseks loodi prioriteetsete valdkondade kohta tööstruktuurid, mis valiti alt-üles lähenemisviisi abil konsultatsiooni käigus. Igas valdkonnas on osalevatel riikidel, piirkondadel või organisatsioonidel poliitiline juhtroll, mida toetab vahendajana komisjon.

3.1. Projektide, meetmete, otsuste ja võrgustike tulemused

ELi Läänemere piirkonna strateegia ja ELi Doonau piirkonna strateegia rakendusaruannetes tuuakse esile, et makropiirkondlikud strateegiad on aidanud uusi projekte arendada või on andnud olemasolevatele riikidevahelistele projektidele hoogu juurde. Ainuüksi Läänemere piirkonnas on juhtprojekte üle 100 ning lisaks neile on veel palju kõrvalprojekte, samal ajal kui ELi Doonau piirkonna strateegia raames kaalutakse enam kui 400 projekti väärtusega 49 miljardit eurot ning neist 150 projektiga juba tegeletakse.

Projektid

– Läänemere seisund on paranemas, toitainekoormusega tegeletakse näiteks projekti CleanShip raames (vähendab laevadest pärineva reostuse hulka) või fosfaatide pesuainetes kasutamisest loobumisega tegeleva projekti abil, samal ajal kui kalamajanduse paremat koostööd hõlbustab projekt BALTFISH;

⁷ Üldasjade nõukogu järeldus, 26. juuni 2012, punkt 7.

- Doonau piirkonnas üleujutuste vältimine on oluline küsimus, sellega tegeleb näiteks projekt DANUBE FLOODRISK, mille kaudu jagatakse ühiseid andmepanku ja teostatakse üleujutuste kaardistamist;
- Doonau piirkonnas alustati seitsmenda raamprogrammi kaudu e-infrastruktuuri projektide täiustamist, mille eesmärk on parandada teadlastele suunatud kõrgtasemeliste pilvandmetöötuse teenuste kättesaadavust;
- osana Doonau ja Läänemere piirkonna kohandamisstrateegiatest kavandatakse koostöös liikmesriikide institutsioonidega kliimamuutustega seotud meetmeid, näiteks projekt BALTADAPT.

Samuti hõlbustab makropiirkondlik lähenemisviis võrgustike loomist ja ühisalgatusi.

Ühisalgatused

- Läänemere teadus- ja arendusprogramm BONUS aitab kaasa uurimisalasele koostööle puhta tehnoloogia ja ökoinnovatsiooni nimel;
- väikesi ja keskmise suurusega ettevõtjaid toetatakse Doonau piirkonna ettevõtlusfoorumi kaudu.

Selline lähenemisviis hõlbustab kollektiivsel tasandil poliitiliste otsuste langetamist. Doonau veete laevatatavust parandatakse nt 2012. aasta juuli ministrite deklaratsiooniga hoolduse kohta, aga ka tänu hiljutisele Rumeenia ja Bulgaaria vahelisele vahendite jagamise lepingule.

3.2. Täiustatud poliitika väljatöötamine

Makropiirkondlikud strateegiad on kogu ELi hõlmava poliitika piirkondlik alustala, koondades riiklikud lähenemisviisid ühtsemaks rakendamiseks ELi tasandil. Makropiirkondlikul tegevusel on iseäranis suur mõju ühisele kalanduspoliitikale, üleeuroopalisele transpordivõrgule (TEN-T), üleeuroopalisele energiavõrgule (TEN-E) ja kodanikukaitsealasele koostööle. Keskkonnaküsimusi käsitlevas eksperdiaruandes nähakse makropiirkondlikke strateegiaid üldiselt ELi direktiivide rakendamisele kaasaaitavatena⁸.

Ühenduvuse parandamine

- arendatakse välja makropiirkondlikke võimalusi TEN-T raamistikes infrastruktuuriinvesteeringute kavandamiseks. Üheks näiteks on projekt Baltic Transport Outlook, mis pakub analüütilist ja kavandamisega seotud tuge;
- gaasivarustuse kindluse tagamiseks toetab Doonau piirkonna gaasituru mudel infrastruktuuriprojektide kavandamist ning tehniliste ja muude riikidevaheliste turutõkete kaotamist.

Kuigi uuringus, kus osalesid ELi Läänemere piirkonna strateegia ja ELi Doonau piirkonna strateegia peamised sidusrühmad, toodi välja, et makropiirkondlik lähenemisviis annab tõuke

⁸ Á. Kelemen. Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment (Makropiirkondlike strateegiate lisandväärtuse hindamine: keskkond). 2013.

erinevate ELi, piirkondlike ja riiklike poliitikameetmete koondamiseks, rõhutasid sidusrühmad, et vajatakse rohkem aega ja jõupingutusi. ELi Läänemere piirkonna strateegia sidusrühmad olid selle suhtes positiivsemalt meelestatud (enam kui 55 %) kui Doonau piirkonna strateegia sidusrühmad (33 %), seda tõenäoliselt strateegia varasema alguse tõttu.

ELile muret tekitavate temade integreerimine riikliku poliitika kujundamisesse

- osana uuest Austria üldisest transpordikavast on ELi Doonau piirkonna strateegia sihtmärgiks siseveeteed;
- Põhjamaade tervise- ja bioteaduse innovatsiooni tugevaid külgi tutvustatakse Balti riikides projekti ScanBalt Bioregion kaudu. Neid kasutatakse näiteks Eesti biotehnoloogiat käsitlevas strateegias, kus on oluline naabritega võrgustike loomine.

3.3. Parem kulude-tulude suhe

Piiratud eelarvetega ajal on raha paremini ära kasutamine väga oluline. Makropiirkondlik lähenemisviis aitab ELi programme ühtlustada, et teha peamiste ühiste eesmärkide täitmisel koostööd. ELi lisaraha vähesuse tõttu otsivad strateegia elluvijad aktiivsemalt rahalisi vahendeid. See on soodustanud järgmist:

- Doonau rahastamisdioloog (projektiideede ja rahaliste vahendite sobitamine, projektide eestvedajate ja pankade, rahvusvaheliste finantseerimisasutuste ja rahastamisprogrammide kokkuviiimine);
- ELi Läänemere piirkonna strateegia algkapitali rahastu (väikesemahuline rahastamine projektiideede arendamiseks, kuni nende jaoks saab küsida laenu või toetust).

Saadaolevaid vahendeid kasutatakse peamiselt olulisemate eesmärkide saavutamiseks. Rootsi ja Soome on Läänemere piirkonnas ning Baden-Württembergi liidumaa on Doonau piirkonnas algatuste rakendamiseks makropiirkondlike strateegiate raames oma vahendid koondanud⁹. Kaasatud on ka erasektor, nt tehes koostööd Läänemeremaade Arengu Foorumiga või Doonaust, Sava ja Tisza jõest uppunud laevade väljatõstmisel.

Strateegiad soodustavad ka vahendite ühiskasutust: „finantskorralduse puhul on märkimisväärne väikesemahuliste/varajaste ning riskikapitalifondide loomine makropiirkondades, arvestades, et vaid mõnedel riikidel [...] on piisav hulk elujõulisi alustavaid ettevõtteid erifondide kasutamiseks [...] makropiirkond võib pakkuda piisava vajaliku summa”¹⁰.

3.4. Suurem integratsioon ja kooskõlastamine

Suurema osa uuringus osalenud sidusrühmade arvates parandab protsess olemasolevaid koostöömehhanisme (enam kui 60 %) ja tugevdab osalevate riikide vahelist koostööd (üle 75 % vastanustest). Poliitika suunajad rõhutavad ka laiema integratsiooni aspekte¹¹.

⁹ A. Reid. Do macro-regional strategies boost innovation and competitiveness? (Kas makropiirkondlikud strateegiad suurendavad innovatsiooni ja konkurentsivõimet?).

¹⁰ Samas.

¹¹ Näiteks kantsler Merkel ELi Doonau piirkonna strateegia iga-aastasel foorumil 2012. aastal; president Ilves ELi Läänemere piirkonna strateegia 2009. aasta kohtumise ministrite konverentsil.

Vähemalt sama tähtis on see, et strateegiad suurendavad riikidesiseste ametiasutuste vahelist koostööd. Nii uuringus osalejad, sõltumatud hindamised kui ka erialakirjandus rõhutavad makropiirkondliku tähtsusega probleemide lahendamisel terviklike lähenemisviiside olulisust. ELi Läänemere piirkonna strateegia raames on näiteks keskkonnaprobleemidega tegelemisel kasutusele võetud sektoriülene lähenemisviis. Tänu sellele on lahendatud probleeme, mida varem keskkonnale keskenduva Helsingi komisjoni (HELCOM) abil ohjata ei suudetud. See hõlmab eri sektorite huve (nt põllumajandus), mille tõttu tekib keskkonnaprobleeme (eutrofeerumine)¹².

Suurem kooskõlastamine

- Doonau piirkonnas on tekkimas tihedamad seosed olemasolevate algatustega, näiteks Doonau jõe kaitse rahvusvaheline komisjon (ICPDR), energiaühendus, Rahvusvaheline Migratsiooniorganisatsioon ja Musta mere sünergia;
- Läänemere piirkonnas suureneb ühine töö põhjamõõtme riikide, Läänemeremaade Nõukogu (LMN), Põhjamaade Ministrite Nõukogu ja teiste raamistikega. Selle käigus mobiliseeritakse nende struktuure, näiteks Läänemeremaade visiooni ja strateegiate võrgustik VASAB ruumilise planeerimise kooskõlastamise jaoks ning põhjamõõtme riikide partnerlus transpordi- ja logistikavaldkonnas;
- Läänemere piirkonnas töötatakse ühiselt ohustenaariumidega, samal ajal kui Doonau piirkonnas kooskõlastatakse rohkem julgeolekuohtude, nt organiseeritud kuritegevusega seotud valdkonda.

3.5. Piirkondliku ebavõrdsuse vähendamine ja territoriaalse ühtekuuluvuse edendamine

Vähemalt 60 % uuringus osalejatest, samuti teadusringkonna esindajad,¹³ peavad strateegiaid sotsiaalse, majandusliku ja territoriaalse ühtekuuluvuse suurendamise vahendiks. Euroopa Parlamendi sõnul võivad strateegiad „olla kasulikud vahendid piirkondlike erinevuste [---] kindlakstegemiseks ja selliste erinevuste vastu võitlemiseks ning Euroopa piirkondade omavahelise lähenemise edendamiseks”¹⁴.

3.6. Mitmetasandilise juhtimise edendamine

Makropiirkondlik lähenemisviis toimib ainult siis, kui piirkondliku, riikliku ja kohaliku tasandi vahel toimub tihe koostöö eesmärgiga kavandada koos ning ühtselt rahastamisvahendeid. See tugevdab mitmetasandilist juhtimist ühtekuuluvuspoliitika osana, arvestades asjaomaste osalejate erinevust. Ka kodanikuühiskond on kaasatud ning lähenemisviis põhineb üldisel alt-üles suunatud konsulteerimisel. Mitmed piirkonnad ja (ELi Läänemere piirkonna strateegia raames) piirkondlikud organisatsioonid toimivad tegevuse kooskõlastajatena.

3.7. Paranenud koostöö naaberriikidega

¹² Á. Kelemen. Samas.

¹³ A. Dubois, S. Hedin, P. Schmitt, J. Sterling. EU macro-regions and macro-regional strategies (Euroopa Liidu makropiirkonnad ja makropiirkondlikud strateegiad). Nordregio, 2009.

¹⁴ Euroopa Parlamendi raport ühtekuuluvuspoliitikas territoriaalse arengu rolli optimeerimise kohta (detsember 2012).

Need kaks strateegiat aitavad parandada naaberriikidevahelist koostööd. ELi Läänemere piirkonna strateegia raames on Venemaa, kes pole veel strateegiaga liitunud, nõustunud osalema teatud ühistes projektides. Norra ja Island teevad samuti aktiivselt koostööd, eelkõige logistika- ja sotsiaalküsimuste valdkonnas. ELi Doonau piirkonna strateegia raames hõlbustab see erinevate liikmesuse väljavaadetega kolmandate riikide ettevalmistust kandidaat- ja võimalikuks kandidaatriigiks saamisel. Peaaegu 80 % ELi Doonau piirkonna strateegiaga liitunud vastanutest leidsid, et strateegia on parandanud naaberriikidevahelist koostööd, täites tulevikuplatvormi ülesannet. Võimalus omandada ühises tegevuses kogemusi ELi poliitika ja protsesside alal peaks olema ka tulevikus tehtava töö osaks.

4. Saadud kogemused ja lahendamist vajavad probleemid

Kuigi strateegiate lisandväärtus on selge, on vaja parandada rakendusmeetodeid.

- **Õigete eesmärkide valimine**

Iga strateegia eesmärgid on konsultatsiooniprotsessi käigus jaotatud kindlaksmääratud prioriteetseteks valdkondadeks ning need võidakse läbi vaadata, nagu seda tehti hiljuti ELi Läänemere piirkonna strateegia raames. Suurem osa uuringus osalejatest usub, et ELi Läänemere piirkonna strateegia ja ELi Doonau piirkonna strateegia eesmärgid käsitlevad peamisi probleeme (enam kui 80 % vastanutest), kuid vähem on neid, kes on rahul prioriteetsete valdkondade arvuga (60 % arvates on see arv mõistlik, 26 % on erapooletud ning 14 % arvates on valdkondi liiga palju); see on üldiselt suurem probleem ELi Läänemere piirkonna strateegia puhul, kus on rohkem prioriteete.

- **Poliitilise tahte säilitamine**

Strateegiate algsetes kutsetes, nõukogu järeldestes ja suurte sündmuste kohta, nagu iga-aastased foorumid, koostatud aruannetes on ilmnunud suur poliitiline tahe. Kuigi see on oluline,¹⁵ usuvad uuringus osalejad, et seda tahet ei jätku alati lõpuni. Märkuste põhjal erineb see riigiti, institutsioonide kaupa ning otsustamise eri tasanditel. 38 % vastanutest nõustub, et poliitiline tahe on suur, 30 % ei ole sellega nõus ja 32 % jäävad erapooletuks. ELi Läänemere piirkonna strateegia kohta vastanud on vähem positiivsed kui ELi Doonau piirkonna strateegia kohta vastanud ning strateegiatega lähemalt seotud on vähem veendunud kui väljaspool seisjad.

- **Rahastamine**

Samal ajal kui rahastamise vastavusseviimisel on märkimisväärne potentsiaal, käivitati mõlemad strateegiad finantsperioodi keskel, mistõttu oli kooskõla olemasolevate meetmete ja programmidega kohati raskendatud. Võlataseme tõttu on laenude kasutamine olnud piiratud.

Peaaegu 50 % uuringus osalejatest ei ole nõus väitega, et poliitika ja rahastamise vastavusseviimine strateegia eesmärkidega on olnud edukas, kuigi ELi Läänemere piirkonna strateegia suhtes ollakse positiivsemad, kuna strateegiaga alustati varem. Kolmandate riikide vahendite nappus on jätkuvalt probleem.

¹⁵ K. Böhme. Added value of macro regional strategies: A governance perspective (Makropiirkondlike strateegiate lisandväärtus: juhtimise perspektiiv). 2013.

Kogemused näitavad, et peamiseks rahastamisallikateks on Euroopa territoriaalse koostöö (ETK) programmid. Lähenemisviisi rakendamisel tuleks siiski kasutada kõiki meetmeid ja programme, sealhulgas riigipõhised ning erasektori vahendid ja finantseerimisasutuste (nt Euroopa Investeerimispank) jt pakutav toetus. Kui makropiirkondlik lähenemisviis on edukas, tuleb see integreerida programmiperioodi 2014–2020, lisades sellekohased selged viited partnerluslepingutesse ja programmi tekstidesse. Soodsa investeerimiskeskonna loomiseks on tarvilik kõikide ministriumide tähelepanu. Toetuste ja laenude ühtesidumine nt Lääne-Balkani investeerimisrahastu kaudu on väärtuslik edasiviiv lahendus eelkõige kolmandate riikide jaoks.

Üldiselt peaks lähenemisviis suurendama kõigi kättesaadavate rahastamisvahendite mõju, tugevdama kehtiva õigustiku rakendamist ning parandama olemasolevate struktuuride kasutamist.

- **Organisatsioon ja juhtimine**

Uuringutulemused kinnitavad, et makropiirkondlikud strateegiad põhjustavad asjaomastele ametiasutustele endiselt probleeme. Raskused hõlmavad muu hulgas inimressursside puudust, töötajate vahetumist ja väheseid teadmisi. Personali- ja reisikulude kärpimise tõttu ei ole sagedastel kohtumistel (näiteks ELi Doonau piirkonna strateegia prioriteetsete valdkondade juhtrühmad) piisavalt palju osalejaid.

Märkuste esitajad toovad välja ka struktuuride keerukuse. Nad nõuavad „juhtimise tugevdamist, mis aitaks säilitada minimaalse tugevuse ja tahte ning samal ajal ka rohkem keskenduda, mis võiks vähendada rakendusmehhanismide keerukust”¹⁶.

Uuringus osalejad nõuavad ka kogemuste vahetuse täiustamist makropiirkondades ja nende vahel ning soovivad näha juhtimise kõigil tasanditel paremat koostööd.

- **Edusammude mõõtmine**

Edusamme saab mõõta näitajate abil. Nii ELi Läänemere piirkonna strateegia kui ka ELi Doonau piirkonna strateegia puhul on kehtestatud eesmärgid strateegia tasandil. Näitajate määramine prioriteetsete valdkondade ja horisontaalsete meetmete tasandil on ette nähtud 2013. aastal.

See on ambitsioonikas ülesanne, sest edusammude mõõtmine näitajate abil sõltub teguritest, mis ei ole alati vaid strateegiaga seotud ning nende konkreetset panust on keeruline mõõta. Programmi eesmärgid ja näitajad peavad ühtima tegevusega strateegia tasandil.

ELi Läänemere piirkonna strateegial ja ka ELi Doonau piirkonna strateegial on erinevad lähenemisviisid (esimene lähtub üldisemast tasandist, teine keskendub rohkem üksikasjadele ja kohaliku tasandi sisendile). Sellegipoolest tuleb tööd jätkata: kuigi kokkulepitud näitajad ja eesmärgid on jõupingutustele keskendumiseks olulised, tuleks edusamme vaadelda ka loodud võrgustikke, edukalt läbiviidud projekte ning integratsiooni ja kooskõlastamise vallas tehtud parandusi arvesse võttes.

5. Edasised sammud: soovitusel

¹⁶

Samas.

5.1. Strateegiatega kõigi võimaluste ära kasutamine

Strateegiatega kõigi võimaluste ära kasutamisel on olulised järgmised aspektid.

- Kõik osalejad peavad tunnustama makropiirkondlikke strateegiaid kui kogu valitsussektori horisontaalset vastutust;
- Kõigil partneritel tasub kasutada rahastamisvõimalusi, mida pakub määruste uude põlvkonda, eelkõige partnerluslepingutesse ja rakenduskavadesse kõnealuse lähenemisviisi lisamine, nii et saavutatakse põhimõtte selle lisamisest kõikidesse otsustesse (lähenemisviisi süvalaiendamine);
- Täies mahus tuleb rakendada uued (Doonau ning Kagu-Euroopa värv) ja olemasolevad riikidevahelised kavad (Läänemere piirkond), aga ka sellised vahendid nagu Euroopa territoriaalse koostöö rühmitused ja integreeritud territoriaalsed investeeringud. Tihedas koostöös INTERACTi programmiga tuleb jagada häid tavasid.
- Tegevusega seotud probleemid ametiasutustes tuleb lahendada asjakohaste töötajate ja vahendite abil. Liigse koormuse ja mittevajaliku reisimise vältimiseks tuleb täielikult ära kasutada kaasaegseid suhtlusvahendeid.
- Makropiirkondliku töö sidusust ja usaldusväarsust tuleb järjepidevalt jälgida asjaomastes valdkondlikes nõukogudes ning sihtotstarbelistel konkreetsetel teemasid käsitlevatel ministrite kohtumistel. Oluline on avaliku sektori järjepidev panus.
- Lähenemisviisi järelevalve ja hindamine peab põhinema realistlikel näitajatel ja eesmärkidel ning prioriteetsete valdkondade tegevuse ülevaatel.
- Juhul kui esineb tulemuslikkuse või vastavusega seotud probleeme, tuleb asjaomasele prioriteedile lisada aegumisklausel, millega oleks võimalik prioriteetsete valdkondade arvu vähendada või nende keset muuta.
- Rohkem tähelepanu tuleb pöörata strateegiatega eesmärgi ja saavutuste teatavakstegemisele ning jätkata tuleks algetapis kasutusele võetud alt-üles suunatud lähenemisviisi.

5.2. Juhtimine piirkondades ja komisjoni roll

Eduka tuleviku võti seisneb tugevas juhtimises, suurendades asjaomastes piirkondades omandilist kuuluvust, mille tulemuseks on selge otsustusprotsess ja suurem nähtavus. Kuigi komisjonil on jätkuvalt keskne roll, peab tema toetus asjaomastes piirkondades tõhusa juhtimise rakendamise kaudu paremini tasakaalus olema.

Komisjon pakub välja olemasolevate strateegiatega läbivaatamise 2014. aasta iga-aastaseks foorumiks. Läbivaatamisel tuleb arvesse võtta tegevusega seotud parandusi ning poliitilise juhtimise täiustamisvõimalusi. Selge on see, et võttes arvesse strateegiatega arengu erinevaid etappe ning nende eri põhjuseid, võib edasiviiv lahendus iga juhtumi puhul erinev olla. Sellegipoolest on olulised järgmised küsimused.

- Kooskõlas praeguste reguleerivate ettepanekutega võivad riikidevahelised kavad tulevikus rakendamise toetamisel palju olulisemat rolli mängida. Euroopa territoriaalse koostöö rühmitused võivad samuti pakkuda selleks võimalusi.
- Praegu võetakse kasutusele strateegiatega seotud süsteemid (prioriteetsete valdkondade koordinaatorid, kohalikud teabepunktid). Lihtsustamisele üleskutsuvate ettepanekute puhul peab arvesse võtma muudatustega kaasnevat võimalikke viivitusi.
- Liikmesriigid ja partnerriigid peavad samuti kaaluma, kuidas suurendada oma osalust strateegiatega ning kuidas asjakohaselt reageerida üleskutsutele kergemini omaks võetavaks juhtimiseks. Valikute puhul tuleb arvesse võtta õiguspärasuse, vastutuse ja järjepidevuse küsimusi.

- Komisjon hõlbustab strateegiate kasutamist, tagades nende sidususe ja järjepidevuse ning selge ELi mõõtme ja lisandväärtuse. Siiski on tema vahendid piiratud ning kaaluda tuleb meetmeid, mis võimaldavad komisjonil täita asjakohast rolli.
- Strateegiate juhtimisel peaks kaaluma ka avalike ja teiste ELi institutsioonide foorumite kaasamist.

5.3. Uued strateegiad

Uue ELi makropiirkondliku strateegia käivitamise kaalumisel tuleb meeles pidada järgmist.

- Uusi algatusi tuleks käivitada ainult siis, kui on olemas teatud vajadus täiustatud ja kõrgetasemeliseks koostööks. Need peaks olema makropiirkondade jaoks strateegilise tähtsusega ning esitada tuleks piiratud arv selgelt määratletud eesmärgi ning edusammude mõõtmiseks asjakohane hulk näitajaid. Esile tuleb tõsta ühiseid probleeme (näiteks keskkonnaseisundi halvenemine, kliimamuutustega kohanemine, loodusõnnetused ja inimtegevusest tingitud õnnetused, puudujäägid ühenduvuses, märkimisväärsed erinevused sissetulekutes) ja/või võimalusi (näiteks teadusvõrgustike avanemine, laienenud turud, töökorralduse ajakohastamine) ning ka kokkulepitud geograafiline piirkond. Seetõttu tuleb sellist lähenemisviisi kasutada ainult erakorralistes tingimustes, kui ELi sekkumine on asjakohane ning kui olemasolevaid ELi horisontaalseid meetmeid on tugevdatud.
- Tagatud peab olema valmisolek muuta poliitiline tahe haldustoetuseks. Ainult sellisel juhul on kindlustatud head eduväljavaated.
- Makropiirkondlikel ja merepiirkonna strateegiatel on sarnased ambitsioonid. ELi Läänemere piirkonna strateegias on ühendatud mõlema tunnused, samal ajal kui Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia¹⁷ puhul võib põhikomponendina rääkida vaid vastuvõetud merendusstrateegiast.
- Praegused makropiirkonnad ei pruugi olla ära kasutanud kõiki võimalikke aluspõhimõtteid. On lihtne ette kujutada sellest näitest inspireeritud piirkondlikku koostööd, kuid seda ilma komisjoni kaasamiseta, või siis ulatuslikumalt riikidevahelisel programmil põhinevat koostööd. Piirkonnad, mis otsivad koostöö ja integratsiooni suurendamise võimalusi, peaksid leidma oma olukorrale sobivaima lahenduse.

ELi makropiirkondlikud strateegiad peavad tõendama ELi tasandil teatud lisandväärtust, näiteks ELi keskkonnavalaste õigusaktide parem jõustamine, konkreetsed suuremad investeeringud ELi ühendatusse või innovatsiooni kriitilise massi saavutamine.

6. Järeldused

Kaks olemasolevat makropiirkondlikku strateegiat tõendavad oma kasulikkust nii strateegiliselt kui ka poliitiliselt. Selged tulemused on juba ilmsed seoses projektide ning integreerituma poliitikakujundamisega, kuigi rakendamises ja kavandamises on vaja teha täiendavaid parandusi. Juhtimise küsimus on 2014. aastal lõppevas strateegia läbivaatamises kesksel kohal.

Komisjon kutsub parlamenti ja nõukogu kiitma käesoleva aruande soovitusel heaks.

¹⁷ COM(2012) 713: Aadria ja Joonia mere merestrategie.