



Brüssel, 16.12.2016
COM(2016) 805 final

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

ELi makropiirkondlike strateegiate rakendamise kohta

{SWD(2016) 443 final}

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

ELi makropiirkondlike strateegiate rakendamise kohta

1. Sissejuhatus: sõnadest tegudeni

Globaliseerumine on suurendanud riikide sõltumatust ja probleemidega on nüüd vaja tegeleda piiriüleselt. See nõuab järelemõtlemist, kuidas on makropiirkondadel uute funktsionaalsete piirkondadena võimalik kaasa aidata ELi poliitikate ja programmide rakendamisele ning Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklis 174 sätestatud territoriaalse ühtekuuluvuse saavutamisele.

Makropiirkondlike strateegiate tekkimisele on kaasa aidanud mitu ELi riiki ja piirkonda, et täiendada riigi traditsioonilisi territoriaalse juhtimise poliitikaid. Nende eesmärk on tegeleda ühiste probleemidega, nt innovatsioonil põhinev majanduskasv, keskkonna- või kliimamuutused, kasutades alt üles lähenemisviisi, millesse on kaasatud riiklikud, piirkondlikud ja kohalikud osalejad.

Alates ajast, kui Euroopa Ülemkogu kinnitas 2009. aastal ELi Läänemere piirkonna strateegia,¹ on välja töötatud veel kolm makropiirkondlikku strateegiat: ELi Doonau piirkonna strateegia 2011. aastal,² ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia 2014. aastal³ ja ELi Alpi piirkonna strateegia 2016. aastal⁴.

Makropiirkondlikud strateegiad hõlmavad 19 ELi kuuluvat ja 8 ELi mittekuuluvat riiki ning on muutunud ELi poliitikaraamistiku lahutamatuks osaks. Nende eesmärgid on täielikult kooskõlas ELi poliitiliste prioriteetidega; need tugevdavad sünergiat ELi erinevate poliitikate ja vahendite vahel ning põhinevad ühtekuuluvuspoliitika raamistikul⁵.

Makropiirkondlikud strateegiad lisavad väärtust ühtekuuluvuspoliitika koostöömõõtmele. Nad pakuvad platvormi valdkondadeülese, riikideülese ja mitmetasandilise juhtimise tarbeks, mis on avatud ka ELi mittekuuluvatele riikidele. Nad võivad olulisel määral kaasa aidata kõnealuste riikide ja ELi vaheliste sidemete tugevdamisele ning leevendada võimalikke negatiivseid mõjusid ELi välispiiridel.

Pidades silmas kolme eituse põhimõtet – ei uutele õigusaktidele, ei uuele rahastamisele ning ei uutele institutsioonidele –, sobivad makropiirkondlikud strateegiad kokku olemasolevate algatuste ja ELi poliitikaraamistikega (nt TEN-T). Uute poliitikaalgatuste asemel nõuavad need konkreetseid tegusid. Neid on võimalik toetada Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmide, sh Interregi kaudu ning ELi muud rahastamisvahendid tuleks ühiseesmärkidega kooskõlla viia.

¹ Üldasjade ja välissuhete nõukogu 27. oktoobri 2009. aasta järeldused ja Euroopa Ülemkogu 29.–30. oktoobri 2009. aasta järeldused.

² Üldasjade nõukogu 13. aprilli 2011. aasta järeldused ja Euroopa Ülemkogu 23.–24. juuni 2011. aasta järeldused.

³ Üldasjade nõukogu 29. septembri 2014. aasta järeldused ja Euroopa Ülemkogu 23.–24. oktoobri 2014. aasta järeldused.

⁴ Nõukogu 27. novembri 2015. aasta järeldused ja Euroopa Ülemkogu 28. juuni 2016. aasta järeldused.

⁵ Euroopa Parlamendi ja nõukogu määrus (EL) nr 1303/2013, 17. detsember 2013, millega kehtestatakse ühissätteid Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide kohta (ELT L 347, 20.12.2013, lk 320); artikli 2 punkt 31.

Käesoleval aruandel on kaks eesmärki. Esiteks antakse aruandes hinnang strateegiate rakendamise olukorrale, tehakse kokkuvõtte peamistest tulemustest ja esitatakse hea tava näited. Teiseks õpitakse seni saadud kogemustest ja esitatakse mitu soovitus võimalike tulevaste arengute kohta, seda ka tulevase ühtekuuluvuspoliitika valguses.

Selle asemel et esitada makropiirkondlike strateegiate eduaruandeid eri aegadel ja killustatud viisil ning nii, nagu on sätestatud ülemkogu järelkõne ELi Alpi piirkonna strateegia kohta, avaldab komisjon alates 2016. aasta lõpust iga kahe aasta järel üheainsa aruande. See võimaldab makropiirkondlike strateegiaid võrrelda ja annab kõikidele asjaomastele institutsioonidele piisavad teadmised informeeritud aruteluks.

Aruanne põhineb makropiirkondlike strateegiate sidusrühmadelt, Euroopa institutsioonidelt, liikmesriikide esindajatelt, akadeemilistelt ringkondadelt ja ekspertidelt saadud teabel. Seda täiendab komisjoni talituste töödokument, mis annab üksikasjalikuma hinnangu iga strateegia rakendamise olukorrale ja konkreetseid soovitusi.

2. Valdcondadevahelised küsimused

Makropiirkondlikud strateegiad on õhutanud huvi ja suurendanud teadlikkust Euroopa territoriaalse koostöö, territoriaalse ühtekuuluvuse ja selle lisandväärtuse kohta. Neid kasutatakse järk-järgult ka valdkondlikes poliitikavaldkondades, et poliitikaid paremini ja terviklikul viisil territooriumide üleselt rakendada. Kõik strateegiad seisavad silmitsi ühiste valdkondadevaheliste küsimustega, olenemata nende küpsusastmest; neid arutatakse allpool.

Poliitika kujundamine ja planeerimine

Makropiirkondlike strateegiaid on ELi poliitikavaldkondades, nt teadusuuringute, kliima ja keskkonna valdkonnas, järk-järgult arvesse võetud. Sama kehtib ka riiklike poliitikate puhul, vaatamata sellele, et makropiirkondlikud strateegiad on riiklike või piirkondlike, eelkõige Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatud programmidega integreeritud ebaühtlasel tasemel.

Strateegiad on tugevdanud koostööd teatud poliitikavaldkondades, nt Doonau laevatatavuse üldkava, Läänemere energiaturu ühendamise tegevuskava laiendus, kliimamuutustega kohanemise strateegia Läänemere piirkonnas või põhivõrgukoridorid ja selle seosed olulisemate piiriüleste taristutega. Aruka spetsialiseerumise strateegiaid on kasutatud tõhusama innovatsioonipoliitika ergutamiseks ja piirkondadevahelise koostöö hoogustamiseks uutes piiriülestes väärtusahelates.

Makropiirkondliku kontseptsiooni levitamine INTERACTi⁶ toel on aja jooksul viinud mitmekesiste huvide ja võrgustike tekkeni, mille moodustavad erinevate volituste ja võimalustega erinevad osalejad. See on võimaldanud partneritel teha koostööd sellistes konkreetsetes valdkondades nagu teadusuuringud ja innovatsioon (nt DanuBalti tervishoiuprojekt).

Makropiirkondlikud strateegiad etendavad ka suurt osa sidemete arendamisel ELi mittekuuluvate riikidega, eelkõige läbirääkijariikidega, tugevdades nende sidet ELiga.

Enamik nendest algatustest ja tegevustest vajavad uut hoogu ning saaksid kasu tõhusamast koordineerimisest osalevates riikides ja nende vahel, et saavutada oodatud tulemused. Tava ühendada iga-aastased foorumid ministrite kohtumistega aitab sellele kaasa ja suurendab samal ajal makropiirkondlike strateegiate poliitilist tähtsust. Näiteks Läänemere piirkonna

⁶ INTERACT on kogu ELi hõlmav programm, mida kaasrahastab Euroopa Regionaalarengu Fond, mille eesmärk on pakkuda toetust Interregi programmide korraldasutustele ja makropiirkondlikele strateegiatele.

kogemus näitab, et pikaajaline strateegiline mõtlemine peab jääma makropiirkondliku koostöö aluseks.

Juhtimine

Makropiirkondlikud strateegiad hõlmavad üldjuhul poliitika-, koordineerimis- ja tegevustasandist koosnevat kolmetasandilist juhtimissüsteemi. Iga strateegia on rajanud enda struktuurid ja mehhanismid, mis põhinevad komisjoni juhtimisaruandes kirjeldatud põhimõtetel.⁷

Nendes keskendutakse olemasolevate finantsallikate (nt Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, „Horisont 2020“, COSME, LIFE) optimaalsele kasutamisele, olemasolevate õigusaktide paremale rakendamisele ning olemasolevate institutsioonide paremale kasutamisele. Mõned head tavad on võimalik esile tõsta; näiteks Rootsi on loonud riikliku Läänemere võrgustiku, et hõlbustada ELi Läänemere piirkonna strateegia rakendamist riiklikul tasandil. See toob kokku strateegiasse kaasatud erinevad osalejad (nt riiklikud asutused, maakonnavalitsused, piirkondlikud ühendused, omavalitsusüksused, korraldusasutused).

Makropiirkondlike strateegiate isevastutuse küsimus saab tulemuste saavutamise surve tõttu hoogu juurde. Astutakse ka samme sidusrühmade platvormide loomiseks kodanikuühiskonda ja muid organisatsioone kaasates.

Makropiirkondlike strateegiate roteeruva eesistuja rolli tähtsus kasvab, kuna enamik riike saab aru, et see ei piirdu iga-aastaste foorumite korraldamisega, vaid sisaldab ka tegevuse strateegilise suuna toetamist.

Kogemused näitavad siiski, et sellisel lähenemisviisil strateegia rakendamisele on oma piirid. Need hõlmavad probleeme järgmistes valdkondades: tõhus koordineerimine ja koostööstruktuurid; peamiste rakendajate (s.t riiklikud koordinaatorid, juhtrühmade liikmed) mõjuvõimu suurendamine ning piisavate inim- ja finantsressursside tagamine; esindamine ja kohustuste võtmine kõikide osalevate riikide poolt; vajalike pädevuste, juhtrühmade järjepidevuse ja stabiilsuse tagamine.

Need probleemid on kõikidel makropiirkondlikel strateegiatel ühised, kuigi erinevas ulatuses. ELi Läänemere piirkonna strateegias on liikmesriikidel tegevuskava hiljutisele läbivaatamisele vaatamata palju prioriteetseid valdkondi, mis kajastavad sidusrühmade väga erinevaid huve. ELi Läänemere piirkonna strateegia puhul on endiselt vaja tagada prioriteetide ja ressursside parem ühitamine. Kõikidel juhtudel peavad liikmesriigid võtma oma rakendusülesannete eest täieliku vastutuse ja täiendama komisjoni tööd.

ELi Alpi piirkonna strateegia puhul on juhatuse ja tegevusrühmade vaheline koordineerimine endiselt ebaselge. Selle üliolulise seose tugevdamiseks on vaja jõupingutusi jätkata. Juhtimise valdkonnas on veel palju teha, osalevad riigid peavad selles prioriteetses valdkonnas aktiivselt osalema ja vastutustunnet näitama.

Juhtimine on murekoht ka ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia puhul. Komisjon pidi sekkuma, et tasakaalustada pidevat vahendite puudust osalevates riikides, viivitusi liikmete määramisel ja vähest osavõttu juhtrühma koosolekutest, et hoida ära kogu protsessi seiskumine. Selline lähenemine ei ole jätkusuutlik ega soovitatav.

Järelevalve ja hindamine

Üha rohkem suureneb nõudmine keskenduda rohkem strateegiate kesksetele prioriteetidele ja seda mitte üksnes komisjoni poolt. Sellega seoses on oluline viia makropiirkondlikud

⁷ COM (2014) 284 final.

strateegiad kooskõlla ELi poliitikakujundamise laiemate strateegiatega ning tagada kindlaksmääratud eesmärkide korrapärase läbivaatamine, kuna see suurendab tulemuste saavutamise võimalusi. Selgelt määratlemata näitajate ja eesmärkideta on raske hinnata, kui hästi on kavandatud eesmärke täidetud. Usaldusväärne tulemuspõhine järelevalvesüsteem on ülioluline, et võimaldada iga makropiirkondliku strateegia mõõtmise, juhtimise ja sellekohane aruandlus, eesmärgiga teha teadmistele tuginevaid otsuseid.

Kooskõlas ülemkogu järelustega ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia ning ELi Alpi piirkonna strateegia kohta on komisjon astunud selles valdkonnas mitu konkreetset sammu.

ELi Doonau piirkonna strateegia prioriteetsete valdkondade jaoks lepiti hiljuti kokku mitu läbivaadatud näitajat ja eesmärki, et strateegia arenguga kaasas käia. ELi Läänemere piirkonna strateegia jaoks lepiti 2012. aastal kokku näitajate ja eesmärkide kogum. ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia ning ELi Alpi piirkonna strateegia jaoks peenhäälestatakse tegevust lähikuudel.

Komisjon on samuti algatanud mitu täiendavat tegevust: osalusel põhinevate töötubade korraldamine ekspertide toel; toetus sihtotstarbelistele territoriaalsetele järelevalvesüsteemidele; makropiirkondlike strateegiade hindamisuuring. Nende tegevuste tulemusi oodatakse 2017. aasta jooksul. Nendest on kasu siiski ainult juhul, kui peamised sidusrühmad osalevad ja võtavad protsessi eest täieliku vastutuse.

Nad peaksid ka eelkõige eelarvepiiranguid arvesse võttes aitama poliitilisel tasandil otsustada, milliseid prioriteete ja tegevusi tuleks rahastada, ja vajaduse korral piiritlema prioriteetid valdkondadega, kus makropiirkondlik lähenemine annab tõelist lisandväärtust.

Selles valdkonnas on endiselt veel palju teha. See eeldab kollektiivset juhtimist ja ühist eesmärgitunnetust, mis põhineb pikaajalisel perspektiivil.

Rahastamine

Makropiirkondlikud strateegiad on nüüd osa Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide 2014–2020 õigusraamistikust, milles kutsutakse riike üles viima oma programmide prioriteetid kooskõlla makropiirkondlike strateegiade prioriteetidega ja korraldusasutusi tugevdama sidemeid programmide juhtide ja makropiirkondlike strateegiade peamiste rakendajate vahel. Korraldusasutuste esitatud teabe ulatus varieerub ja sõltub nende teadlikkuse tasemest. Näha on edusamme ja mõningaid häid tavasid: sihtotstarbelised pakkumiskutsed, boonused makropiirkondliku tähtsusega projektidele, otsetoetus strateegia projektidele või makropiirkondlike strateegiade esindajate osalemisele programmi järelevalvekomiteedes (nt Slovakkia teadusuuringute ja innovatsiooni rakenduskava 2014–2020; Leedu maaelu arengu programm 2014–2020).

Sellele vaatamata on strateegiade ja rahastamisvõimaluste vahelise lõhe ületamine endiselt probleem. Programmi korraldusasutuste ja strateegia osalejate vahel käimasolevat dialoogi tuleks veelgi julgustada. Korraldusasutused peaksid olema makropiirkondlike strateegiade rakendamisel oma programmi eesmärkidesse proaktiivsemad ning peaksid olulist tegevust programmide raames paremini integreerima ja koordineerima.

See puudutab ka muid olulisi rahastamisallikaid (riiklikud, piirkondlikud, erasektor jne), mida saaks makropiirkondlike strateegiade eesmärkide saavutamiseks kasutusele võtta. Muude oluliste rahastamisvahenditega seoses tuleks jätkata sünergia ja vastastikuse täiendavuse uurimist.

Teabevahetus

Kogemused näitavad, et tugev teabevahetuse strateegia peaks olema osa makropiirkondlikest strateegiatest. See on võimas vahend üldsuse teadlikkuse suurendamiseks kavandatud tegevuste ja soovitud tulemuste kohta. See peaks ergutama peamisi rakendajaid varases etapis mõtlema sellele, kuidas saavad strateegiad tuua elanike jaoks kaasa positiivse muutuse ja kuidas on seda võimalik massiteabevahendites tutvustada.

2015. aasta detsembris vastu võetud ELi Läänemere piirkonna strateegia teabevahetusstrateegia on hea näide, mida järgida, et suurendada teadlikkust makropiirkondlikest strateegiatest ja nende nähtavust.

3. ELi Läänemere piirkonna strateegia

3.1 Tulemused

Seitsme olemasolu aasta jooksul on strateegia andnud tõuke uutele võrgustikele ja suurendanud olemasolevate (nt Läänemere kalandusfoorum, SUBMARINER) tõhusust. See on viinud uute projektide käivitamiseni ja olemasolevate (nt interaktiivne veevarude majandamine, Baltimaade koolitusprogramm) laiendamiseni. Mitmetasandilise juhtimise konsolideerimine piirkonnas on pakkunud Läänemere osalejatele dialoogi jaoks ühist raamistikku.

Strateegia on kaasa aidanud poliitika kujundamisele eri tasanditel: Läänemere energiaturu ühendamise tegevuskava algatuse ulatuse laiendamine uute valdkondade – energiatõhusus ja taastuvenergia – lisamise teel ning Rahvusvahelise Mereorganisatsiooni töö kujundamine e-navigatsiooni taristu ja teenuste väljatöötamisel ja katsetamisel piirkonnas. See on samuti kaasa aidanud olemasolevate õigusaktide, nt veepoliitika raamdirektiivi, merestrateegia raamdirektiivi, kliimamuutustega kohanemist käsitleva ELi strateegia rakendamisele. Piirkondliku tähtsusega teemad toodi poliitilisse tegevuskavasse tagasi ja lisati 2015. aastal alates 2008. aastast esimese kõrgetasemelise kultuurialase kohtumise korraldamisse.

Suurem koostöö ja koordineerimine kõikidel tasanditel, olgu siis riikides, riikide vahel (ELi kuuluvad ja mittekuuluvad riigid) või piirkondlike organisatsioonide vahel, on loonud suurema sünergia.

Riikidevaheliste partnerluste ja võrgustike toetatud makropiirkondlike projektide ettevalmistamisele on kaasa aidanud ELi Läänemere piirkonna strateegia algkapitali rahastu koos Interregi Läänemere piirkonnaga. Euroopa Regionaalarengu Fondi (ERF) korraldusametuste võrgustiku loomine 2016. aastal võimaldab kättesaadavaid vahendeid tõhusamalt kasutada, toetades ELi Läänemere piirkonna strateegia rakendamist ERFi riigipõhiste programmidega ja suurendades koordineerimist oluliste sidusrühmade vahel.

Neid saavutusi on toetanud ELi Läänemere piirkonna strateegia tegevuskava ulatuslik läbivaatamine 2015. aastal, mis viis strateegia lihtsustamise ja suunitlemiseni. Läbivaatamine aitas ka kaasa vastutustunde tugevnemisele, võttes 2014. aastal kasutusele riiklike koordinaatorite rühma eesistuja roteerumise.

3.2 Probleemid

Läänemere keskkonnaseisundi parandamine on püsinud ELi Läänemere piirkonna strateegia keskmes alates selle loomisest 2009. aastal. Läänemere keskkonnavalaseid probleeme (eutrofeerumine, põllumajandusest lähtuvad nitraadid, kalandus) silmas pidades on vaja siiski täiendavaid jõupingutusi. Piirkonnale võiks ka kasuks tulla ühenduste parandamine energia ja transpordi valdkonnas ning parem reageerimine kliimamuutuste mõjule.

Lisaks nõuab suuremat koostööd sisserändajate arvu kiire kasv. Jätkata tuleks tõhusate integratsioonitegevuste uurimist eelkõige haridussektoris.

Poliitikakujundamist saaks parandada mitme rakendusliku meetmega. Need hõlmavad näiteks järgmist: projektide juhtimise ja jätkusuutlikkuse hõlbustamine, pakkudes partneritele otsingutööriistu, mis suudavad välja selgitada õigete pädevustega õiged inimesed; horisontaalmeetmete panuse suurendamine iga poliitikavaldkonna rakendamisse; projekti- ja poliitikatasandite vahelise seose tugevdamine näiteks riiklike koordinaatorite teavitamise kaudu projekti tulemustest.

4. ELi Doonau piirkonna strateegia

4.1 Tulemused

Alates strateegia kasutuselevõtust on olnud mitmeid olulisi saavutusi.

ELi Doonau piirkonna strateegia tulemusena käivitati või arendati edasi mitmeid projekte. Need hõlmavad järgmist: laevatee taastamise ja hooldamise ja LNG navigatsiooni üldkava; looduskaitse võrgustike loomine ja ühiste meetodite väljatöötamine looduslike riskide hindamiseks ja juhtimiseks kliimamuutuste tingimustes; võrgustiku rajamine ohutuse suurendamiseks Doonau jõel.

ELi Doonau piirkonna strateegia on selgelt parandanud koostöökultuuri, viies kokku sidusrühmad ja ühendades paremini olemasolevad institutsioonid teadmiste ja kogemuste jagamiseks. Sellele on kasuks tulnud Doonau-äärsete riikide transpordiministrite kohtumise kõrgetasemeline poliitiline toetus, et tagada Doonau navigatsiooni parem juhtimine näiteks eelnimetatud üldkavade kaudu⁸.

Lisaks on see ühisalgatuste ja sünergia arendamise kaudu parandanud dialoogi ja koostööd olemasolevate rahvusvaheliste organisatsioonidega piirkonnas (nt Doonau jõe kaitse rahvusvaheline komisjon, Karpaatide konventsioon).

Doonau rahastamisdioloog on üks näide strateegia pakutava sidemete loomise platvormi kohta, nii et projekti edendajad ja rahastamisasutused saavad arutada ja välja selgitada sobivaid lahendusi küsimustele, mis on seotud projektide rahastamisega piirkonnas.

ELi Doonau piirkonna strateegia on muutnud juhtimissüsteemi ka tõhusamaks, tugevdades koordineerimist poliitikate ja institutsioonide vahel riiklikul tasandil. See on soodustanud asjaomaste sidusrühmadeni jõudmist nii riiklikul kui ka kohalikul tasandil ning dialoogi jätkamist kodanikuühiskonna organisatsioonidega.

Üks oluline valdkond, kus ELi Doonau piirkonna strateegia on andnud tõelise panuse, puudutab ELi laienemise ja naabruspoliitika tegevuskavasid. See on aidanud hoogustada temaatilist koostööd viie ELi mittekuuluva osaleva riigiga ning tuua usaldusväärsete võrgustike ja partnerluste kaudu piirkonda stabiilsust. Oluliste algatuste hulka kuuluvad esimese Euroopa territoriaalse koostöö rühmituse asutamine koos ELi mittekuuluva riigiga (Ungari-Ukraina) ja uue koordineerimisskeemi loomine 2015. aastal, et võimaldada Moldoval strateegias osaleda. Serbia on samuti võtnud strateegia kahe prioriteetse valdkonna koordineerimisel aktiivse hoiaku.

ELi Doonau piirkonna strateegia rakendamist on toetanud Doonau riikidevaheline programm. Viimane hõlmab sama geograafilist piirkonda, pakub rahalist tuge konkreetsetele riikidevahelistele projektidele ja toetab strateegia juhtimist. 2014. aastal asutasid 14 osalevat riiki ühiselt Doonau strateegia keskuse, mis hakkas tegutsema 2015. aasta juunis. Doonau strateegia keskus on tegelenud peamiselt järelevalve, teabevahetuse ning prioriteetsete valdkondade koordinaatorite ja prioriteetsete valdkondade vahelise koostöö toetamisega.

⁸ Doonau-äärsete riikide ministrite kohtumise järeldused Doonau ja selle laevatatavate lisajõgede siseveeteede taristu mõjusa taastamise ja hooldamise kohta, Rotterdam, 20. juuni 2016.

4.2 Probleemid

Esialgsetele paljulubavatele tulemustele vaatamata tuleksid ELi Doonau piirkonna strateegiale kasuks mitmed konkreetset poliitika- ja tegevusmeetmed, nt transpordi- ja energiataristu edasine integreerimine, veereostust ja loodusriske tõkestavad meetmed, ühine tööturu- ja hariduspoliitika, konkurentsivõime meetmed eelkõige VKEde jaoks ning demograafiliste probleemide ja ajude äravooluga tegelevad meetmed. Julgeolekumõõde on endiselt tähtis, samuti avaliku halduse suutlikkuse edasise arendamise vajadus.

Lisaks on kahe viimase aasta jooksul esile kerkinud uued probleemid, mis on seotud näiteks rändevoogude ning ülemaailmse julgeoleku ja terrorismiga.

Poliitiline hoog on riiklikul tasandil esimeste tegevusaastatega võrreldes mõnevõrra raugenud. Kuna strateegia on pikaajaline protsess, jääb väga oluliseks poliitilise toetuse järjepidevus, eelkõige suutlikkuse ja ressursside tagamise kaudu strateegia rakendamiseks. Riiklike koordineerimismehhanismide tugevdamine on samuti väga oluline.

Haldussuutlikkus rakendusküsimustega tegelemisel ja koostöö parandamisel on jätkuvalt probleem eelkõige ELi mittekuuluvates riikides. See nõuab endiselt asjakohast reageerimist riiklikul ja piirkondlikul tasandil.

5. ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia

5.1 Tulemused

Arvestades selle lühikest eluiga, on ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia tegevus keskendunud esmajoonel juhtimisstruktuuride ja -eeskirjade loomisele. See on nõudnud ulatuslikke arutelusid ja konsulteerimist peamiste sidusrühmade, eeskätt riiklike koordinaatorite vahel.

Strateegia nõuab ELi tasandil tugevat koordineerimist, et saada üle riiklike huvide lahknevusest, pidades silmas oluliste sotsiaal-majanduslike erinevuste ning märkimisväärselt tasakaalustamata institutsionaalse ja haldussuutlikkusega ELi mittekuuluvate riikide olulist osalemist. Tegevuskavas esitatud koordineerimismudel võrdsustab neli läbirääkijariiki nelja osaleva liikmesriigiga, mis puudutab nende osalemist juhtimisstruktuurides, nt kõikidele riikidele avatud roteeruv eesistumine.

Erilist rõhku on pandud peamiste rakendajate vastutustunde tagamisele, muutes sihtotstarbelised ressursid temaatilistele juhtrühmadele kättesaadavaks. Rahalise, haldus- ja tehnilise toe küsimusega on samuti tegeletud.

ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia juhtimisstruktuuridele pakub sihtotstarbelist toetust ka rahastamisüksus – 2016. aasta mais Interregi programmi ADRION raames heaks kiidetud strateegiline projekt. Riiklikud koordinaatorid kiitsid rahastamiskeskuse ulatuse ja ülesehituse heaks 2015. aasta sügisel.

2015. aasta lõpuks määrasid neli temaatilist juhtrühma kindlaks prioriteetsed tegevused, millele algusperioodil oma töös keskenduda (nt mereruumi planeerimine, meremagistraalide arendamine või Aadria ja Joonia mere piirkonna kultuuripärandi toetamine), ning konkreetset juhised ja valikukriteeriumid, mis aitavad õigeid projekte valida.

Tehti ka jõupingutusi jätkusuutliku koostöö edendamiseks Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide ja ühinemiseelse abi rahastamisvahendi (IPA) programmiasutuste ning ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia peamiste rakendajate vahel. See tähendab, et Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid, IPA ning muud asjaomased riiklikud ja piirkondlikud rahastamisvood peaksid ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia eesmärkide saavutamisele kaasa aitama. See kajastus Dubrovniku deklaratsioonis, mille

välisasjade ja ELi vahendite ministrid 2016. aasta mais peetud ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia 1. foorumil vastu võtsid. Protsess jätkub ja nõuab koordineerimist erinevate asjassepuutuvate osalejate vahel.

5.2 Probleemid

Suurele poliitilisele toetusele vaatamata on osalevate riikide poolt strateegia toetuseks kasutada antud vahendid endiselt suures osas ebapiisavad. Samal ajal kui komisjon on võtnud aktiivse rolli poliitika koordineerimisel, seisavad peamised rakendajad silmitsi püsivate raskustega oodatud tulemuste saavutamisel olukorras, kus riiklikud ja piirkondlikud haldusasutused ei ole võtnud selgeid kohustusi. See tähendaks kokkuleppe tagamist konkreetse ajakavaga töökava kohta ning kontaktide tagamist projekti edendajate, programmide ja rahastamisallikate vahel. See hõlmaks vajaduse korral ka tehnilise abi ja nõustamise pakkumist. Rahastamiskeskuse pakutav rahaline ja tegevusabi peaks aitama mõnest nimetatud probleemist üle saada.

Samal ajal kui strateegia pakutavad probleemid ja võimalused jäävad tervikuna oluliseks, seisavad Aadria ja Joonia mere piirkonna riigid silmitsi suure pagulas- ja rändekriisiga, mis piirkonda tõenäoliselt mõjutab. ELi Aadria ja Joonia mere piirkonna strateegia kaudu saaks sellega koordineeritud ja pragmaatilisel viisil tegeleda.

Transpordi- ja energiavaldkonna prioriteete tuleks kohandada, et täiendada – ja mitte dubleerida – muudel kõrgetasemelistel koostööfoorumitel tehtud algatusi (nt Berliini protsess või energiaühendus).

Väga oluline on tagada rahastamise kooskõla strateegia prioriteetidega. Haldustasandil tuleb teha täiendavaid jõupingutusi, et tagada projektidele kättesaadavate piirkondlike, riiklike või ELi programmide kaudu vajalik rahaline toetus.

6. ELi Alpi piirkonna strateegia

6.1 Tulemused

ELi Alpi piirkonna strateegia käivitati 2016. aasta esimeses pooles. Seda tehti peamiselt piirkonna poliitilise ja majanduskoostöö kõrge taseme tõttu üsna kiiresti. Piirkonnad, osalevad riigid (kellest kaks, Šveits ja Lichtenstein, ei kuulu ELi), Alpi konventsioon ja Interregi Alpi piirkonna programm on kõik strateegia kontseptsiooni määratlemisele kaasa aidanud, samas kui komisjon on määratlenud sammud selle lõpuleviimiseks ja on selle kinnitanud. Strateegia vastu on suurt huvi tundnud ka Euroopa Parlament, kus loodi mitteametlik rühm (ELi Alpi piirkonna strateegia sõbrad).

Järeldusi strateegia rakendamise kohta ei ole võimalik veel teha. Juhtimisstruktuurid ja eeskirjad lepiti siiski üldjoontes kokku enne selle ametlikku käivitamist Brdos 2016. aasta jaanuaris. Tegevusrühmade esimestel kohtumistel lepiti kokku edasised töömeetodid ja tööprogramm, milles määratleti teemad (nt Alpi piirkonna puidu väärtusahela täiustamine, keskendumine kliimamuutustega kohanemisele või tulevase ühisruumi määratlemine duaalse kutseõppe jaoks). Moodustatakse tegevusrühmade juhtide nõukogu, et tagada teadmiste ja kogemuste püsiv vahetamine rühmade vahel.

Interregi Alpi piirkonna programm toetab strateegia rakendamist sihtotstarbelise strateegilise projektiga (AlpGov).

6.2 Probleemid

Rakendamise kiire käivitamine on tekitanud sidusrühmade seas palju ootusi. Komisjon kaalub 2017. aastal tõhususe tagamiseks hoolikalt tegevusrühmade tasakaalustatud koosseisu ja

stabiilsust. Komisjon jälgib ka, kas kõik rühmad on võimelised projekte arendama ja rakendama ning soovib asjakohaseid muudatusi. ELi Alpi piirkonna strateegia eesmärkide lisamine Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide asjaomastesse programmidesse peaks samuti abiks olema.

Väga oluline on tagada makropiirkondliku juhtimise eesmärgi täielik rakendamine, mis nõuab uusi lahendusi institutsioonidega integreerimiseks, et vältida kattumist olemasolevate struktuuridega ning tagada nõuetekohased koordineerimismehhanismid osalejate ja prioriteetide vahel. Sidusrühmade platvormi loomine on samuti proovikivi, kuna selle eesmärk on kaasata huvitatud sidusrühmad, sealhulgas kodanikuühiskond üldiselt, ja tugevdada nende osalemist.

7. Edasine tegevus

Pärast seitset aastat rakendamist annavad makropiirkondlikud strateegiad esimesi tulemusi, kuid ei ole veel näidanud oma täielikku potentsiaali. Kasu oleks palju suurem, kui need koostööprotsessid algatanud liikmesriigid võtaksid suurema vastutuse. Valdkonnad, kus on vaja jõupingutusi jätkata, on seotud juhtimissüsteemide tõhususega, tulemustele orienteeritusega, rahastamise ja suhetega ELi mittekuuluvate riikidega. Küsimusi tuleb kaaluda 2020. aastal järgneva ühtekuuluvuspoliitika reformi taustal.

Tõhususe suurendamine

Strateegiate edukus sõltub usaldusväärsest rakendamisest järgmistel aastatel ning valmisolekust kohaneda muutuvate tingimustega, näiteks rändekriisiga. Makropiirkondlike strateegiate juhtimine vajab edasisi edusamme. See eeldab esmajoones, et

- iga strateegia hindab korrapäraselt oma juhtimissüsteemi tõhusust kooskõlas komisjoni 2014. aasta juhtimisaruandega ja teeb vajalikke kohandusi;
- valdkondlikud ministeeriumid võtavad suuremad kohustused makropiirkondlike strateegiate eesmärkide saavutamiseks; see tähendab temaatiliste valdkondade koordinaatorite perioodilist roteerumist;
- juhtrühmade liikmete ja programmide korraldusasutuste vahel tagatakse tihe koostöö, mida toetavad Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondid või muud vahendid;
- makropiirkondlike strateegiate vahelisi sidemeid tugevdatakse, et kasutada ära sünergia ja INTERACTi toel üksteiselt õppida.

Tulemustele keskendumine

Makropiirkondlikud strateegiad peavad kohanduma nõudmisega keskenduda rohkem tulemuslikkusele, mis iseloomustab praeguse ühtekuuluvuspoliitika raamistikku. Sellega seoses on tungivalt soovitatav rakendada järgmisi meetmeid:

- usaldusväärse järelevalvesüsteemi loomine või konsolideerimine komisjoni ja programmi ESPON toel, et anda aru edusammude kohta ning toetada nende strateegilist suunitlust; Doonau võrdlusandmete ja teenuste taristu saab usaldusväärse järelevalvesüsteemi loomist toetada;
- projektide ja protsesside kvaliteedi parandamine ning nende tulemuste jätkusuutlikkuse tagamine, samuti seos projekti tulemuste ja poliitikameetmete vahel;
- teadlikkuse suurendamine kõikidel tasanditel ning teabevahetuse parandamine strateegiate lisandväärtuse ja tulemuste kohta, sealhulgas iga-aastaste foorumite kasutamine strateegiate kriitiliseks läbivaatamiseks;
- temaatiliste platvormide edasine uurimine (nt S3 platvorm või kliimamuutusi käsitleva dialoogi platvorm) strateegiate temaatilise fookuse parandamiseks.

Rahastamine

Strateegiatel ei ole enda sihtotstarbelist eelarvet. Seetõttu vajavad nad kättesaadavate rahastamisvoogude koordineeritumat kasutamist eri tasanditel.

Sellega seoses on oluline jätkata praegust dialoogi Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide programmi korraldusasutuste ja makropiirkondlike strateegiate peamiste rakendajate vahel, et viia rahastamine kooskõlla kõige asjakohasemal ja kulutõhusamal viisil. Selliste algatustega nagu ERFi korraldusasutuste võrgustiku loomine Baltimaades peaksid teised makropiirkonnad tutvuma. Lisaks tuleks makropiirkondlike strateegiate prioriteetide ja tegevuste toetamiseks kaaluda ka ELi vahendeid või muid rahastamisvahendeid, sealhulgas finantsinstrumente. Samuti tuleks uurida sünergia Euroopa Strateegiliste Investeeringute Fondiga, eelkõige pankade nõuetele vastavate projektide puhul.

Suhted ELi mittekuuluvate riikidega

Makropiirkondlikest strateegiatest on saanud oluline vahend suhetes ELi liikmesriikide ja nende välisnaabrite vahel, nii läbirääkijariikide ja naabuspoliitikas osalejatega (idapartnerlus) kui ka põhjapoolsete äärealade ja Arktika piirkonnaga. Neil on võimalik edendada

piirkondlikku arengut ja ühtekuuluvust nende riikidega ning arendada suhteid, mida EL oma välispiiridel arendab.

Järeldused

Piirkondlike erinevuste vähendamine on makropiirkondlike strateegiate eesmärk samavõrd, nagu seda on sünergia loomine majanduskasvu ja tööhõive eesmärgil asjaomastes piirkondades. Makropiirkonnad saavad kujundada terviklikku vaadet Euroopa territooriumi tulevikule. Nendest võib saada oluline vahend territoriaalse ühtekuuluvuse poole püüdlisel erinevates poliitikavaldkondades ning samuti on neil võimalik inspireerida selliseid lähenemisviise nagu ELi linnade tegevuskava. Nad nõuavad tihedamaid sidemeid ELi poliitikavaldkondade ja ELi vahendite vahel.

Selleks et nende potentsiaal Euroopa kodanike hüvanguks täielikult ära kasutada, tuleks makropiirkondlike strateegiate ja ühtekuuluvuspoliitika vahelisi seoseid lähemalt uurida, et võtta suund strateegilistele sektoritele, koordineerida ELi poliitikaid ja vahendeid.

Sellega seoses on hulk küsimusi, millega on vaja ühtekuuluvuspoliitika tulevase reformi valguses tegeleda. Need võivad hõlmata järgmist:

- Kuidas on võimalik makropiirkondlike strateegiate ja asjaomaste riiklike või Euroopa struktuuri- ja investeerimisfondide toetatavate piirkondlike programmide vahelist sünergia ja täiendavust mõju suurendamiseks tugevdada?
- Kas tuleks jätkata riikidevaheliste programmide (funktsionaalset) kooskõlla viimist makropiirkondlike strateegiate või muude riikidevaheliste koostööraamistike ja algatustega?
- Kuidas saaks makropiirkondlike strateegiate juhtimissüsteemi, sealhulgas kõikide asjaomaste osalejate vastavaid rolle, veelgi paremaks muuta?