



Bruksela, dnia 16.12.2016 r.
COM(2016) 805 final

**SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY,
EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU
REGIONÓW**

z realizacji strategii makroregionalnych UE

{SWD(2016) 443 final}

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW

z realizacji strategii makroregionalnych UE

1. Wprowadzenie: od słów do czynów

Globalizacja sprawiła, że państwa są od siebie w większym stopniu zależne i problemy muszą być rozwiązywane transgranicznie. Należy zastanowić się, w jaki sposób makroregiony mogą, jako nowe obszary funkcjonalne, przyczynić się do poprawy realizacji polityk i programów UE i do osiągnięcia spójności terytorialnej, jak określono w art. 174 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Pojawienie się strategii makroregionalnych było wynikiem dążenia szeregu państw i regionów UE do uzupełnienia tradycyjnych, krajowych polityk zarządzania terytorialnego. Dzięki strategiom mają być rozwiązywane wspólne problemy, dotyczące np. wzrostu gospodarczego napędzanego innowacjami, środowiska lub zmiany klimatu, przy wykorzystaniu oddolnego podejścia opierającego się na zaangażowaniu podmiotów krajowych, regionalnych i lokalnych.

Od czasu zatwierdzenia przez Radę Europejską strategii Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR) w 2009 r.¹ opracowano trzy dalsze strategie makroregionalne: strategię UE na rzecz regionu Dunaju (EUSDR) w 2011 r.², strategię UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR) w 2014 r.³ oraz strategię UE na rzecz regionu alpejskiego (EUSALP) w 2016 r.⁴.

Strategie makroregionalne obejmujące 19 państw UE i 8 państw niebędących członkami UE stały się obecnie integralną częścią ram politycznych UE. Ich cele są w pełni zgodne z priorytetami politycznymi UE; wzmacniają synergie między różnymi politykami i instrumentami UE, a ich podstawę stanowią ramy polityki spójności⁵.

Strategie makroregionalne zapewniają wartość dodaną wymiaru współpracy w ramach polityki spójności. Stanowią platformę na potrzeby wielosektorowego, wielopaństwowego i wielopoziomowego zarządzania, otwartą również na państwa niebędące członkami UE. Mogą odgrywać istotną rolę w pomaganiu tym państwom w umacnianiu ich więzi z UE i łagodzeniu ewentualnych negatywnych skutków dla zewnętrznych granic UE.

W świetle zasady „trzech nie” – żadnych nowych przepisów, żadnych nowych środków i żadnych nowych instytucji UE – strategie makroregionalne wpisują się w istniejące inicjatywy i ramy polityczne UE (np. TEN-T). Wymagają one nie tyle nowych inicjatyw politycznych, co konkretnych działań. Mogą być wspierane za pośrednictwem programów realizowanych w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych (EFSD), w

¹ Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 27 października 2009 r. i konkluzje Rady Europejskiej z dni 29–30 października 2009 r.

² Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 13 kwietnia 2011 r. i konkluzje Rady Europejskiej z dni 23–24 czerwca 2011 r.

³ Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 29 września 2014 r. i konkluzje Rady Europejskiej z dni 23–24 października 2014 r.

⁴ Konkluzje Rady z dnia 27 listopada 2015 r. i konkluzje Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2016 r.

⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1303/2013 z dnia 17 grudnia 2013 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące (europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych) (Dz.U. L 347 z 20.12.2013, s. 320); art. 2 pkt 31.

tym INTERREG, a inne instrumenty finansowania UE powinny zostać dostosowane do wspólnych celów.

Cel niniejszego sprawozdania jest dwojaki. Po pierwsze, sprawozdanie zawiera ocenę stanu wdrożenia strategii, podsumowanie głównych wyników i przykłady dobrych praktyk. Po drugie, przedstawiono w nim wnioski płynące ze zdobytego dotychczas doświadczenia oraz szereg zaleceń dotyczących przyszłych zmian, również w świetle przyszłej polityki spójności.

Zamiast prezentowania sprawozdań z postępu prac w zakresie strategii makroregionalnych w różnym czasie i w sposób fragmentaryczny, jak określono w konkluzjach Rady w sprawie EUSALP, począwszy od końca 2016 r. Komisja będzie publikowała jedno sprawozdanie co dwa lata. Umożliwi to porównanie strategii makroregionalnych i zapewni wszystkim zainteresowanym instytucjom wystarczający przegląd sytuacji na potrzeby prowadzenia merytorycznej dyskusji.

Sprawozdanie oparto na informacjach udzielonych przez zainteresowane strony strategii makroregionalnych, instytucje europejskie, przedstawicieli państw członkowskich, środowisko akademickie i ekspertów. Uzupełnieniem sprawozdania jest dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawiono bardziej szczegółową ocenę stanu wdrożenia każdej strategii, a także szczegółowe zalecenia.

2. Zagadnienia przekrojowe

Strategie makroregionalne spowodowały rozbudzenie zainteresowania europejską współpracą terytorialną i spójnością terytorialną oraz jej wartością dodaną, a także przyczyniły się do pogłębienia wiedzy na te tematy. Są również stopniowo wykorzystywane w obszarach polityki sektorowej, aby lepiej wdrażać polityki na różnych terytoriach w sposób zintegrowany. Wszystkie strategie są ukierunkowane na wspólne zagadnienia przekrojowe bez względu na stopień ich zaawansowania; są one omówione poniżej.

Kształtowanie i planowanie polityki

Strategie makroregionalne są coraz częściej uwzględniane w obszarach polityki UE, na przykład w obszarze badań, klimatu i środowiska. Ma to również miejsce w przypadku polityk krajowych, pomimo że poziomy włączania priorytetów strategii makroregionalnych w programy krajowe lub regionalne, szczególnie programy wspierane przez EFSI, nie są jednakowe.

Strategie przyczyniły się do wzmocnienia współpracy w niektórych obszarach polityki, np. w przypadku centralnego planu dotyczącego żeglowności Dunaju, rozszerzenia planu działań w zakresie połączeń międzysystemowych na rynku energii państw bałtyckich (BEMIP), strategii w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu w regionie Morza Bałtyckiego lub korytarzy sieci bazowej i ich połączeń z kluczową infrastrukturą transgraniczną. Strategie inteligentnej specjalizacji zostały wykorzystane, aby pobudzić skuteczność polityki innowacyjności i pogłębić współpracę międzyregionalną w zakresie nowych łańcuchów wartości ponad granicami.

Rozpowszechnianie makroregionalnej koncepcji przy udziale programu INTERACT⁶ doprowadziło po pewnym czasie do pojawienia się różnorodnych grup interesów i sieci stworzonych przez różne podmioty o różnych możliwościach i zdolnościach. Umożliwiło to partnerom współpracę w poszczególnych obszarach, takich jak badania naukowe i innowacje (np. projekt dotyczący zdrowia DanuBalt).

⁶ INTERACT jest programem ogólnounijnym współfinansowanym z Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, którego celem jest zapewnianie wsparcia instytucjom zarządzającym programami INTERREG oraz strategiami makroregionalnymi.

Strategie makroregionalne odgrywają również dużą rolę w rozwijaniu stosunków z państwami niebędącymi członkami UE, w szczególności krajami przystępującymi, wzmacniając ich związek z UE.

Większość tych inicjatyw i działań potrzebuje impulsu i korzystne byłoby dla nich wzmocnienie koordynacji wewnątrz zaangażowanych państw i pomiędzy nimi, aby osiągnąć oczekiwane wyniki. Przyczynia się do tego praktyka łączenia corocznych forów ze spotkaniami ministerialnymi, co równocześnie umacnia polityczną pozycję strategii makroregionalnych. Przykładowo doświadczenia z regionu Morza Bałtyckiego wskazują, że podstawą współpracy makroregionalnej musi być długofalowe strategiczne myślenie.

Zarządzanie

Strategie makroregionalne zasadniczo posiadają trójpoziomowy system zarządzania, na który składa się poziom polityczny, koordynacyjny i operacyjny. W ramach każdej strategii ustanowiono jej własne struktury i mechanizmy oparte na zasadach opisanych w sprawozdaniu Komisji w sprawie zarządzania⁷.

Skupiają się one na optymalnym wykorzystaniu istniejących źródeł finansowania (np. EFSI, „Horyzont 2020”, COSME, program LIFE), lepszym wdrażaniu istniejących przepisów i lepszym wykorzystaniu istniejących instytucji. Można zwrócić uwagę na kilka dobrych praktyk; na przykład Szwecja ustanowiła krajową sieć Morza Bałtyckiego, aby ułatwić wdrożenie EUSBRS na szczeblu krajowym. W jej skład wchodzi różne podmioty (np. agencje krajowe, rady administracyjne hrabstw, stowarzyszenia regionalne, urzędy miast i gmin, instytucje zarządzające) zaangażowane w realizację strategii.

Kwestia odpowiedzialności za strategię makroregionalną nabiera coraz większego znaczenia ze względu na presję w zakresie osiągania wyników. Podejmuje się również kroki, aby ustanowić platformy dla zainteresowanych stron skupiające społeczeństwo obywatelskie i inne organizacje.

Rola rotacyjnej prezydencji w strategiach makroregionalnych nabiera coraz większego znaczenia, ponieważ większość państw zdaje sobie sprawę, że nie ogranicza się ona do organizacji corocznych forów, ale obejmuje również strategiczne kierowanie działaniami.

Doświadczenie wskazuje jednak, że takie podejście do wdrażania strategii ma swoje ograniczenia. Dotyczy to wyzwań w następujących obszarach: skuteczne struktury koordynacji i współpracy; wzmocnienie pozycji kluczowych podmiotów odpowiedzialnych za wdrażanie (tj. krajowych koordynatorów, członków grup sterujących) i zapewnienie właściwych zasobów ludzkich i finansowych; reprezentowanie i zobowiązania ze strony wszystkich uczestniczących państw; oraz zapewnienie potrzebnych kompetencji, stałości i stabilności grup sterujących.

Wyzwania te są wspólne dla wszystkich strategii makroregionalnych, ale dotyczą ich w różnym stopniu. W przypadku EUSBRS, pomimo wykonanego ostatnio przeglądu planu, państwa członkowskie muszą odzwierciedlić szeroką różnorodność interesów zainteresowanych stron w wielu priorytetowych obszarach. W przypadku EUSDR w dalszym ciągu istnieje potrzeba zapewnienia lepszego dostosowania priorytetów do zasobów. We wszystkich przypadkach państwa członkowskie muszą wziąć pełną odpowiedzialność za swoje zadania związane z wdrażaniem i uzupełniać prace Komisji.

W przypadku EUSALP koordynacja między zarządem a grupami działania jest nadal niejasna. Niezbędne są dalsze działania, aby wzmocnić to kluczowe ogniwo. Należy

⁷ COM(2014) 284 final.

przyspieszyć prace w dziedzinie zarządzania przy bardziej aktywnym udziale i większym poczuciu odpowiedzialności uczestniczących państw w tym obszarze priorytetowym.

Również w przypadku EUSAIR zarządzanie budzi niepokój. Komisja musiała włączyć się do działań, aby zaradzić utrzymującemu się brakowi zasobów ze strony uczestniczących państw, opóźnieniom w powoływaniu członków i małej frekwencji na posiedzeniach grup sterujących, aby nie dopuścić do wstrzymania całego procesu. Takie podejście nie jest ani zrównoważone, ani pożądane.

Monitorowanie i ocena

Istnieje coraz większe zapotrzebowanie, zwłaszcza ze strony Komisji, na większą koncentrację na kluczowych priorytetach strategii. W tym względzie istotne jest dostosowanie strategii makroregionalnych do szerszych strategii dotyczących kształtowania polityki UE i zapewnienie regularnych przeglądów pod kątem zidentyfikowanych celów, ponieważ zwiększy to szanse uzyskania wyników. Bez wyraźnie określonych wskaźników i celów trudno jest ocenić, w jakim stopniu zrealizowano zaplanowane cele. Aby umożliwić mierzenie, kierowanie i sporządzanie sprawozdań w odniesieniu do każdej strategii makroregionalnej i w ten sposób wspierać proces podejmowania decyzji decydujące znaczenie ma sprawny system monitorowania oparty na działaniach ukierunkowanych na wyniki.

Zgodnie z konkluzjami Rady w sprawie EUSAIR i EUSALP Komisja podjęła w tym zakresie szereg konkretnych kroków.

Niedawno zatwierdzono kilka zmienionych wskaźników i celów w zakresie obszarów priorytetowych EUSDR, aby dopasować je do zmieniającej się strategii. W 2012 r. zatwierdzono zestaw wskaźników i celów dla EUSBRS. W przypadku EUSAIR i EUSALP działanie zostanie precyzyjnie dostosowane w nadchodzących miesiącach.

Komisja podjęła również szereg działań uzupełniających, takich jak: organizacja opartych na uczestnictwie warsztatów ze wsparciem ekspertów; wsparcie na rzecz specjalnych systemów monitorowania terytorialnego oraz badanie oceniające strategię makroregionalną. Uzyskanie wyników tych działań spodziewane jest w 2017 r. Okażą się one jednak skuteczne tylko wtedy, jeżeli kluczowe zainteresowane strony będą uczestniczyć w tym procesie i wezmą na siebie pełną odpowiedzialność.

Powinny one również pomóc w podejmowaniu decyzji na szczeblu politycznym – zwłaszcza uwzględniając ograniczenia budżetowe – jakie priorytety i działania należy sfinansować, oraz, w stosownych przypadkach, ograniczyć priorytety do tych obszarów, w których podejście makroregionalne zapewnia prawdziwą wartość dodaną.

W tym obszarze nadal jeszcze jest wiele do zrobienia. Wymaga to zbiorowego kierowania i wspólnego poczucia celowości opartej na długofalowej perspektywie.

Finansowanie

Strategie makroregionalne wchodzą obecnie w skład ram prawnych EFSI na lata 2014–2020, w których wezwano państwa do dostosowania ich priorytetów programowania do tych strategii makroregionalnych, a także wezwano instytucje zarządzające do wzmocnienia powiązań między podmiotami zarządzającymi programami i kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie strategii makroregionalnych. Zakres informacji zapewnianych przez instytucje zarządzające jest zróżnicowany w zależności od poziomu uświadomienia tych instytucji. Odnotowano postępy i dobre praktyki: szczegółowe zaproszenia do składania wniosków, premie w przypadku projektów istotnych dla makroregionów, bezpośrednie wsparcie dla projektów strategicznych lub uczestnictwa

przedstawicieli strategii makroregionalnych w komitetach monitorujących programy (np. słowacki program operacyjny w zakresie badań naukowych i innowacji na lata 2014–2020; Program Rozwoju Obszarów Wiejskich Litwy na lata 2014–2020).

Wypełnienie luki między strategiami i możliwościami finansowania w dalszym ciągu pozostaje jednak wyzwaniem. Należy w dalszym ciągu zachęcać do kontynuowania dialogu prowadzonego między instytucjami zarządzającymi programem i podmiotami działającymi w ramach strategii. Instytucje zarządzające powinny bardziej aktywnie uczestniczyć we wdrażaniu strategii makroregionalnych do celów swoich programów oraz lepiej włączać i koordynować stosowne działania w programach.

Dotyczy to również innych stosownych źródeł finansowania (krajowych, regionalnych, prywatnych itd.), które można by uruchomić, aby osiągnąć cele strategii makroregionalnych. Należy dalej badać synergie i komplementarność z innymi istotnymi instrumentami finansowania.

Komunikacja

Doświadczenie pokazuje, że częścią strategii makroregionalnych powinna być solidna strategia komunikacji. Jest to potężne narzędzie służące poszerzaniu wiedzy społeczeństwa na temat planowanych działań i pożądanym wyników. Powinna pobudzać kluczowe podmioty odpowiedzialne za wdrażanie do zastanowienia się na wczesnym etapie, w jaki sposób strategię mogą zapewnić pozytywną zmianę dla ludności i jak można to przedstawić w mediach.

Strategia komunikacji EUSBRS przyjęta w grudniu 2015 r. jest dobrym przykładem do naśladowania, aby poszerzyć wiedzę na temat strategii makroregionalnych i ich widoczność.

3. Strategia UE dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBRS)

3.1. Wyniki

Po siedmiu latach istnienia strategia dała impuls tworzeniu nowych sieci i przyczyniła się do zwiększenia skuteczności istniejących sieci (np. forum BALTFISH, SUBMARINER). Dzięki temu zaczęto uruchamiać nowe projekty i rozbudowywać istniejące (np. projekt interaktywnej gospodarki wodnej, bałtycki program szkoleniowy). Konsolidacja wielopoziomowego zarządzania w regionie stworzyła wspólne ramy dialogu dla podmiotów działających w rejonie Morza Bałtyckiego.

Strategia przyczyniła się do kształtowania polityki na różnych poziomach: rozszerzenie zakresu inicjatywy BEMIP o nowe obszary – efektywność energetyczną i energię ze źródeł odnawialnych – i wkład w prace Międzynarodowej Organizacji Morskiej w zakresie rozwoju i testowania infrastruktury i usług e-nawigacji w regionie. Przyczyniła się również do wdrożenia istniejących przepisów, np. ramowej dyrektywy wodnej, dyrektywy ramowej w sprawie strategii morskiej i strategii UE w zakresie przystosowania się do zmiany klimatu. Tematy istotne dla regionu zostały z powrotem wprowadzone do politycznego planu działania i uwzględnione w organizacji posiedzenia na wysokim szczeblu w sprawie kultury w 2015 r., które odbyło się po raz pierwszy od 2008 r.

Zacieśniona współpraca i lepsza koordynacja na wszystkich szczeblach, czy to wewnątrz państw, pomiędzy państwami (będącymi i niebędącymi członkami UE), czy też pomiędzy organizacjami regionalnymi, doprowadziły do silnych synergii.

Dzięki uruchomieniu instrumentu kapitału załączkowego w ramach EUSBRS oraz środkom z INTERREG dla regionu Morza Bałtyckiego opracowano makroregionalne projekty przy wsparciu ze strony transnarodowych partnerstw i sieci. Ustanowienie w 2016 r. sieci

instytucji zarządzających Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego (EFRR) umożliwi bardziej efektywne korzystanie z dostępnych zasobów dzięki wspieraniu wdrażania EUSBRS z pomocą konkretnych krajowych programów EFRR oraz dzięki poprawie koordynacji między odnośnymi zainteresowanymi stronami.

Kompleksowy przegląd planu działania w ramach EUSBRS, który przeprowadzono w 2015 r. i który doprowadził do usprawnienia i większej koncentracji strategii również przyczynił się do tych osiągnięć. Przyczynił się on również do wzmocnienia poczucia odpowiedzialności dzięki wprowadzeniu w 2014 r. rotacyjnego przewodnictwa grup krajowych koordynatorów.

3.2. Wyzwania

Od uruchomienia EUSBRS w 2009 r. poprawa stanu środowiska Morza Bałtyckiego pozostaje głównym celem tej strategii. Konieczne jest jednak podjęcie dalszych działań ze względu na wyzwania środowiskowe dla Bałtyku (eutrofizacja, azotany pochodzenia rolniczego, połowy). Region mógłby również skorzystać na poprawie połączeń w dziedzinie energii i transportu oraz lepszym reagowaniu na skutki zmiany klimatu.

Ponadto szybki wzrost liczby migrantów wymaga zintensyfikowania współpracy. Należy dalej badać skuteczne działania integracyjne, w szczególności w sektorze edukacji.

Można ulepszyć proces kształtowania polityki za pomocą szeregu środków operacyjnych. Obejmują one m.in.: ułatwienie zarządzania i trwałości wyników projektów dzięki udostępnieniu narzędzi wyszukiwania partnerów umożliwiających identyfikację właściwych osób o właściwych kompetencjach; wzmocnienie wkładu działań horyzontalnych we wdrażanie każdego obszaru polityki; wzmacnianie powiązania między projektami i poziomami polityki dzięki np. informowaniu krajowych koordynatorów o wynikach projektów.

4. Strategia UE dla regionu Dunaju (EUSDR)

4.1. Wyniki

Od czasu uruchomienia strategii odnotowano kilka istotnych osiągnięć.

W wyniku EUSDR rozpoczęto lub opracowano kilka projektów. Obejmują one: centralne plany rewitalizacji i utrzymywania dróg wodnych oraz żeglugi napędzanej LNG; stworzenie sieci ochrony przyrody i opracowanie wspólnych metod oceny ryzyka naturalnego i zarządzania tym ryzykiem w kontekście zmiany klimatu oraz ustanowienie sieci na rzecz poprawy bezpieczeństwa na Dunaju.

Dzięki EUSDR wyraźnie poprawiła się kultura współpracy, zbliżając zainteresowane strony i lepiej łącząc istniejące instytucje, aby dzieliły się wiedzą i doświadczeniem. Strategia otrzymała duże wsparcie polityczne na szczeblu ministerialnym podczas spotkania ministrów transportu regionu Dunaju na rzecz zapewnienia lepszego zarządzania żeglugą na Dunaju, np. dzięki wspomnianym powyżej centralnym planom⁸.

Ponadto strategia przyczyniła się do poprawy dialogu i współpracy z istniejącymi organizacjami międzynarodowymi w regionie (np. Międzynarodową Komisją Ochrony Dunaju, konwencją karpacką) dzięki opracowaniu wspólnych inicjatyw i synergii.

Inicjatywa „Danube Financing Dialogue” jest jednym z przykładów platformy doboru ludzi oferowanej w ramach strategii, dzięki której osoby promujące projekty i instytucje

⁸ Danube ministers meeting, Conclusions on effective waterway infrastructure rehabilitation and maintenance on the Danube and its navigable tributaries, Rotterdam, 20 czerwca 2016 r.

finansujące mogą omawiać i identyfikować odpowiednie rozwiązania kwestii związanych z finansowaniem projektów w regionie.

EUSDR wpłynęła na poprawę skuteczności systemu zarządzania dzięki wzmocnieniu koordynacji między różnymi obszarami polityki i instytucjami na szczeblu krajowym. Ułatwiła dotarcie do właściwych zainteresowanych stron zarówno na szczeblu krajowym, jak i narodowym, a także umożliwiła kontynuowanie dialogu z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.

Inny istotny obszar, w którym EUSDR wniosła prawdziwy wkład, dotyczy poszerzenia UE i planów działania polityki sąsiedztwa. Umożliwiła zintensyfikowanie tematycznej współpracy z pięcioma uczestniczącymi państwami niebędącymi członkami UE i zapewnienie stabilności na tym obszarze dzięki mocnym sieciom i partnerstwom. Odpowiednie inicjatywy obejmują ustanowienie pierwszego europejskiego ugrupowania współpracy terytorialnej z państwem niebędącym członkiem UE (Węgry-Ukraina) oraz stworzenie w 2015 r. nowego programu koordynacji umożliwiającego Mołdawii uczestnictwo w strategii. Serbia również przyjęła czynną rolę we współkoordynowaniu dwóch priorytetowych obszarów strategii.

Wdrażanie EUSDR było wspierane w ramach transnarodowego programu regionu Dunaju. Program ten jest realizowany na tym samym obszarze geograficznym i w jego ramach zapewniane jest wsparcie finansowe dla poszczególnych projektów transnarodowych i wsparcie na rzecz zarządzania strategią. W 2014 r. 14 uczestniczących państw wspólnie ustanowiło strategiczny punkt regionu Dunaju, który rozpoczął działalność w czerwcu 2015 r. Strategiczny punkt regionu Dunaju funkcjonował głównie w zakresie monitorowania, komunikacji oraz wspierania koordynatorów obszarów priorytetowych i współpracy między obszarami priorytetowymi.

4.2. Wyzwania

Niezależnie od obiecujących wstępnych wyników EUSDR mogłaby odnieść korzyść z ustanowienia szeregu konkretnych środków politycznych i operacyjnych, takich jak dalsza integracja w zakresie infrastruktury transportowej i energetycznej, środki przeciwdziałające zanieczyszczeniu wody i ryzyku naturalnemu, wspólne rynki pracy i polityki edukacji, środki w zakresie konkurencyjności, w szczególności dla MŚP, oraz środki do celów rozwiązania kwestii wyzwań demograficznych i drenażu mózgow. Wymiar bezpieczeństwa jest nadal ważny, podobnie jak konieczność dalszego rozwijania zdolności administracji publicznych.

Ponadto w ciągu dwóch ostatnich lat pojawiły się nowe wyzwania, na przykład wyzwania odnoszące się do przepływów migracyjnych oraz światowego bezpieczeństwa i terroryzmu.

W porównaniu do pierwszych lat działalności impuls polityczny nieznacznie osłabł. Ponieważ strategia ma charakter długofalowy, w dalszym ciągu istotna jest ciągłość wsparcia politycznego udzielanego w szczególności dzięki zapewnieniu zdolności i zasobów w celu wdrożenia strategii. Istotne jest również wzmocnienie krajowych mechanizmów koordynacji.

Nierozwiązaną kwestią, w szczególności w państwach niebędących członkami UE, pozostają zdolności administracyjne w zakresie wdrażania i poprawy współpracy. Wymaga to w dalszym ciągu właściwej reakcji na szczeblu krajowym i regionalnym.

5. Strategia UE na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (EUSAIR)

5.1. Wyniki

Ze względu na krótki czas funkcjonowania działalność w ramach EUSAIR skupiała się przede wszystkim na ustanowieniu struktur i zasad zarządzania. Wymagało to obszernej

dyskusji i konsultacji pomiędzy kluczowymi zainteresowanymi stronami, a przede wszystkim koordynatorami krajowymi.

Strategia wymaga solidnej koordynacji na szczeblu UE, aby pogodzić rozbieżne interesy krajowe ze względu na istotny udział państw niebędących członkami UE, które charakteryzują się istotnymi różnicami społeczno-gospodarczymi i znacznym brakiem równowagi pod względem ich zdolności instytucjonalnych i administracyjnych. W modelu koordynacji zaproponowanym w planie działania cztery kraje przystępujące i cztery uczestniczące państwa członkowskie są traktowane na równi pod względem ich udziału w strukturach zarządzania, np. przewidziano, że rotacyjna prezydencja będzie dostępna dla wszystkich państw.

Udostępniając specjalne zasoby tematycznym grupom sterującym położono szczególny nacisk na zapewnienie, by kluczowe podmioty odpowiedzialne za wdrażanie miały silne poczucie odpowiedzialności. Odniesiono się również do kwestii wsparcia finansowego, administracyjnego i technicznego.

Specjalne wsparcie dla struktur zarządzania EUSAIR zostanie również zapewnione w ramach „Facility Point” – strategicznego projektu zatwierzonego w maju 2016 r. w ramach programu INTERREG ADRION. Koordynatorzy krajowi zatwierdzili zakres i projekt programu „Facility Point” jesienią 2015 r.

Do końca 2015 r. cztery tematyczne grupy sterujące zidentyfikowały priorytetowe działania, na których powinny skupić swoją pracę w okresie wstępnym (np. planowanie przestrzenne obszarów morskich, tworzenie autostrad morskich lub wspieranie dziedzictwa kulturowego regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego), a także szczegółowe wytyczne i kryteria wyboru na potrzeby wyboru odpowiednich projektów.

Poczyniono również wysiłki na rzecz promowania zrównoważonej współpracy między instytucjami odpowiedzialnymi za EFSI i Instrument Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) oraz kluczowymi podmiotami odpowiedzialnymi za wdrażanie EUSAIR. Oznacza to, że EFSI, IPA i inne istotne krajowe i regionalne kanały finansowania powinny przyczynić się do osiągnięcia celów EUSAIR. Zostało to odzwierciedlone w oświadczeniu z Dubrownika przyjętego przez ministrów właściwych do spraw zagranicznych i funduszy UE na 1. forum EUSAIR, które odbyło się w maju 2016 r. Proces trwa i będzie wymagał koordynacji między różnymi zainteresowanymi podmiotami.

5.2. Wyzwania

Mimo solidnych podstaw politycznych zasoby, które uczestniczące państwa udostępniły w celu wsparcia strategii, są ciągle w znacznym stopniu niewystarczające. Chociaż Komisja przyjęła czynną rolę w koordynowaniu polityki, kluczowe podmioty odpowiedzialne za wdrażanie będą musiały stawić czoła utrzymującym się trudnościom w osiągnięciu przewidywanych wyników z braku wyraźnego zobowiązania ze strony administracji krajowych i regionalnych. Będzie to oznaczać zabezpieczenie porozumienia w sprawie planu prac za pomocą szczegółowego harmonogramu oraz zapewnienie kontaktu między projektodawcami, programami i źródłami finansowania. Będzie to również obejmować zapewnienie pomocy technicznej i doradztwa w stosownych przypadkach. Wsparcie finansowe i operacyjne zapewnione przez projekt „Facility Point” powinno pomóc w przezwyciężeniu niektórych z tych trudności.

Chociaż wyzwania i szanse oferowane w ramach strategii pozostają generalnie istotne, państwa regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego zmagają się z poważnym kryzysem uchodźczym i migracyjnym, który może mieć poważny wpływ na ten region. Problem ten można rozwiązać w sposób skoordynowany i pragmatyczny za pośrednictwem EUSAIR.

Należy dostosować priorytety w zakresie transportu i energii, aby uzupełnić inicjatywy podjęte na innych forach współpracy wysokiego szczebla (np. w „procesie berlińskim” lub we Wspólnocie Energetycznej), nie powielając ich.

Istotne jest zapewnienie dopasowania finansowania do priorytetów strategii. Konieczne jest podjęcie dalszych działań na szczeblu administracyjnym, aby zapewnić niezbędne wsparcie finansowe na potrzeby projektów za pośrednictwem dostępnych programów regionalnych, krajowych lub unijnych.

6. Strategia UE na rzecz regionu alpejskiego (EUSALP)

6.1. Wyniki

Wdrażanie EUSALP rozpoczęto w pierwszej połowie 2016 r. Przeprowadzono je dość szybko przede wszystkim dzięki wysokiemu poziomowi współpracy politycznej i gospodarczej w tym regionie. Regiony, uczestniczące państwa (w tym dwa państwa niebędące członkami UE – Szwajcaria i Liechtenstein), konwencja alpejska i program INTERREG „Obszar alpejski” przyczyniły się do zdefiniowania koncepcji strategii, natomiast Komisja określiła kroki konieczne do jej realizacji i zatwierdziła ją. Strategia spotkała się również z dużym zainteresowaniem Parlamentu Europejskiego, w którym powstała nieformalna grupa („Przyjaciele EUSALP”).

Nie można jeszcze wyciągnąć wniosków z realizacji strategii. Przed oficjalnym uruchomieniem strategii w Brdzie w styczniu 2016 r. uzgodniono jednak struktury i zasady zarządzania w szerokim zakresie. Pierwsze spotkania grup działania zaowocowały uzgodnieniem dalszych metod pracy i programem prac określającym obszary tematyczne (np. poprawa łańcucha wartości alpejskiego drewna, skupienie się na dostosowaniu się do zmiany klimatu, czy określenie przyszłej wspólnej przestrzeni dla dualnego systemu kształcenia). Powołana zostanie rada przewodniczących grup działania, aby zapewnić stałą wymianę wiedzy i doświadczeń między grupami.

W ramach programu INTERREG „Obszar alpejski” zapewnione zostanie wsparcie wdrażania strategii za pośrednictwem specjalnego projektu strategicznego (AlpGov).

6.2. Wyzwania

Szybkie rozpoczęcie wdrażania rozbudziło wiele oczekiwań wśród zainteresowanych stron. W 2017 r. Komisja gruntownie rozważy kwestie zrównoważonego składu i stabilności grup działania, aby zapewnić efektywność. Będzie również monitorować, czy wszystkie grupy są w stanie opracowywać i wdrażać projekty, oraz zaleci stosowne zmiany. Pomocne powinno być również włączenie celów EUSALP do właściwych programów EFSI.

Zasadniczą kwestią jest zapewnienie pełnego wdrożenia makroregionalnego celu, jakim jest zarządzanie, co wymaga nowych rozwiązań dotyczących „włączenia instytucjonalnego”, aby uniknąć powielenia istniejących struktur i aby zapewnić właściwe mechanizmy koordynacji między wszystkimi podmiotami i priorytetami. Opracowanie platformy zainteresowanych stron również stanowi wyzwanie, ponieważ jego celem jest włączenie zainteresowanych stron, w tym całego społeczeństwa obywatelskiego, oraz wzmocnienie ich udziału.

7. Dalsze kroki

Po siedmiu latach wdrażania strategii makroregionalne przynoszą pierwsze wyniki, ale jeszcze nie ujawniły swojego pełnego potencjału. Korzyści byłyby znacznie większe, gdyby państwa członkowskie, które zainicjowały wspomniane procesy współpracy, wzięły na siebie

większą odpowiedzialność. Obszary, w których konieczne jest podjęcie dalszych działań, dotyczą skuteczności systemów zarządzania, skupienia się na wynikach, finansowania i stosunków z państwami niebędącymi członkami UE. Należy rozważyć pewne kwestie w kontekście reformy polityki spójności po 2020 r.

Poprawa skuteczności

Powodzenie strategii zależy od ich sprawnego wdrażania w nadchodzących latach, a także od gotowości do dostosowania się do zmiennych okoliczności, np. do kryzysu migracyjnego. Potrzebny jest dalszy postęp w zarządzaniu strategiami makroregionalnymi. Wymaga to w szczególności, aby:

- w ramach każdej strategii regularnie oceniano skuteczność systemu zarządzania zgodnie ze sprawozdaniem Komisji w sprawie zarządzania z 2014 r. i dokonywano wszelkich niezbędnych korekt;
- ministerstwa sektorowe zobowiązały się stanowczo do dążenia do osiągnięcia celów strategii makroregionalnych; oznacza to okresową rotację koordynatorów obszarów tematycznych;
- zapewniono ścisłą współpracę między członkami grup sterujących i instytucjami zarządzającymi programów wspieranych przez EFSI lub inne instrumenty;
- wzmocniono powiązania między strategiami makroregionalnymi, aby wykorzystać synergie i uczyć się od siebie nawzajem przy wsparciu INTERACT.

Koncentracja na wynikach

Należy dostosować strategię makroregionalną do zapotrzebowania na większe skupienie się na wynikach, które charakteryzuje obecne ramy polityki spójności. W tym względzie zdecydowanie zaleca się podjęcie następujących działań:

- należy ustanowić lub skonsolidować sprawny system monitorowania przy wsparciu ze strony Komisji i programu Europejskiej Sieci Obserwacyjnej Rozwoju Terytorialnego i Spójności Terytorialnej w celu składania sprawozdań z postępu prac i wsparcia ich kierunków strategicznych; infrastruktura danych referencyjnych i usług regionu Dunaju może zapewnić wsparcie przy ustanawianiu sprawnego systemu monitorowania;
- należy poprawić jakość projektów i procesów oraz zapewnić trwałość ich wyników, a także połączenie między wynikami projektu i działaniami politycznymi;
- należy zwiększyć świadomość na wszystkich poziomach i usprawnić przekaz informacji na temat wartości dodanej i wyników strategii, w tym dzięki wykorzystaniu corocznych forów do przeprowadzania krytycznych przeglądów strategii;
- należy zbadać platformy tematyczne (np. platformę S3 lub platformę dialogu w sprawie klimatu), aby zwiększyć koncentrację strategii na poszczególnych tematach.

Kwestie niedotyczące finansowania

Strategie nie mają własnego specjalnego budżetu. W związku z tym wymagają bardziej skoordynowanego wykorzystania dostępnych kanałów finansowania na różnych szczeblach.

W tym względzie ważne jest, aby instytucje zarządzające programem EFSI i kluczowe podmioty odpowiedzialne za wdrażanie strategii makroregionalnej kontynuowały między sobą obecny dialog, aby dostosować finansowanie w najwłaściwszy i najbardziej opłacalny sposób. Pozostałe makroregiony powinny zbadać takie inicjatywy, jak ustanowienie sieci instytucji zarządzających EFRR w regionie Morza Bałtyckiego. Ponadto należy rozważyć również wykorzystanie funduszy UE i innych narzędzi finansowania, w tym instrumentów finansowych, aby zapewnić wsparcie na potrzeby priorytetów i działań w ramach strategii makroregionalnych. Należy również zbadać synergie z Europejskim Funduszem na rzecz Inwestycji Strategicznych, w szczególności w odniesieniu do projektów mogących uzyskać finansowanie z banków.

Stosunki z państwami niebędącymi członkami UE

Strategie makroregionalne stały się ważnym instrumentem w kontekście stosunków państw członkowskich UE i państw niebędących członkami UE, które z nimi sąsiadują – zarówno z krajami przystępującymi i uczestniczącymi w polityce sąsiedztwa (Partnerstwo Wschodnie), jak i z północnymi regionami peryferyjnymi i regionem Arktyki. Mogą one stymulować rozwój regionalny i spójność z tymi państwami oraz przyczyniać się do pielęgnowania stosunków, które UE rozwija na swoich zewnętrznych granicach.

Wnioski

Celem strategii makroregionalnych jest zarówno zmniejszenie nierówności regionalnych, jak i stworzenie synergii na rzecz wzrostu gospodarczego i zatrudnienia w regionach objętych strategiami. Makroregiony mogą przyczyniać się do kształtowania zintegrowanego obrazu przyszłości terytorium europejskiego. Mogą stać się ważnym instrumentem do celów osiągnięcia spójności terytorialnej w różnych obszarach polityki oraz stanowić inspirację dla podobnych podejść takich jak program rozwoju miast UE. Wymagają zacieśnienia więzi między obszarami polityki UE i funduszami UE.

Aby uwolnić ich potencjał z korzyścią dla obywateli europejskich, należy dalej badać powiązania między strategiami makroregionalnymi i polityką spójności pod względem ukierunkowania działań na sektory strategiczne oraz koordynowania polityk i instrumentów UE.

W tym względzie istnieje szereg pytań, do których należy się odnieść w świetle przyszłej reformy polityki spójności. Mogą to być następujące pytania:

- W jaki sposób można wzmocnić synergie i komplementarność strategii makroregionalnych oraz odnośnych krajowych i regionalnych programów wspieranych przez EFSI, aby zmaksymalizować wpływ?
- Czy należy dalej dostosowywać programy transnarodowe (pod względem funkcjonalnym) do strategii makroregionalnych lub innych ram i inicjatyw współpracy transnarodowej?
- W jaki sposób można ulepszyć system zarządzania strategiami makroregionalnymi, w tym odpowiednich ról wszystkich istotnych podmiotów?