



Bruselj, 16.12.2016
COM(2016) 805 final

**POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

o izvajanju makroregionalnih strategij EU

{SWD(2016) 443 final}

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o izvajanju makroregionalnih strategij EU

1. Uvod: od besed k dejanjem

Zaradi globalizacije so države bolj odvisne druga od druge in je zdaj potrebno čezmejno reševanje težav. Zato je treba premisliti, kako lahko makroregije kot nove funkcionalne enote prispevajo k boljšemu izvajanju politik in programov EU ter doseganju teritorialne kohezije, kot je opredeljena v členu 174 Pogodbe o delovanju Evropske unije.

Na pobudo številnih držav in regij EU so kot dopolnitev tradicionalnih državnih politik teritorialnega upravljanja nastale makroregionalne strategije. Namenjene so reševanju skupnih izzivov, kot so na inovacijah temelječa rast ter okoljske ali podnebne spremembe, pri tem pa uporabljajo pristop od spodaj navzgor, v katerega so vključeni nacionalni, regionalni in lokalni akterji.

Odkar je Evropski svet leta 2009 podprl strategijo EU za regijo Baltskega morja (EUSBSR),¹ so bile razvite še tri makroregionalne strategije: leta 2011 strategija EU za Podonavje (EUSDR),² leta 2014 strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR)³ in leta 2016 strategija EU za alpsko regijo (EUSALP)⁴.

Makroregionalne strategije, ki vključujejo 19 držav članic EU in 8 držav nečlanic, so postale sestavni del političnega okvira EU. Njihovi cilji so v celoti skladni s političnimi prednostnimi nalogami EU, hkrati pa krepijo sinergije med različnimi politikami in instrumenti EU ter so zasidrani v okviru kohezijske politike⁵.

Makroregionalne strategije dodajajo vrednost razsežnosti sodelovanja v kohezijski politiki. Ponujajo platformo za večsektorsko, večdržavno in večstopenjsko upravljanje, odprte pa so tudi za države, ki niso članice EU. Slednjim lahko pomembno pomagajo pri krepitvi vezi z EU in blažijo morebitne negativne učinke na zunanje meje EU.

Glede na tri „neje“ – nobene nove zakonodaje EU, financiranja ali institucij EU – makroregionalne strategije spadajo v obstoječe pobude in politične okvire EU (npr. vseevropsko prometno omrežje TEN-T). Namesto novih političnih pobud zahtevajo posebne ukrepe. Podpreti jih je mogoče s programi v okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI), vključno z medregionalnimi programi, k skupnim ciljem pa bi bilo treba usmeriti tudi ostale instrumente financiranja EU.

Namen tega poročila je dvojen. Prvič, v njem je najprej podana ocena o stanju izvajanja strategij, povzeti so glavni rezultati in navedeni primeri dobre prakse. Drugič, povzeta so spoznanja iz doslej pridobljenih izkušenj in predstavljenih več priporočil o možnih nadaljnjih spremembah, tudi ob upoštevanju prihodnje kohezijske politike.

¹ Sklepi Sveta za splošne zadeve in zunanje odnose z dne 27. oktobra 2009 ter sklepi Evropskega sveta z dne 29. in 30. oktobra 2009.

² Sklepi Sveta za splošne zadeve z dne 13. aprila 2011 ter sklepi Evropskega sveta z dne 23. in 24. junija 2011.

³ Sklepi Sveta za splošne zadeve z dne 29. septembra 2014 ter sklepi Evropskega sveta z dne 23. in 24. oktobra 2014.

⁴ Sklepi Sveta z dne 27. novembra 2015 in Evropskega sveta z dne 28. junija 2016.

⁵ Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o (evropskih strukturnih in investicijskih skladih) (UL L 347, 20.12.2013, str. 320); točka 31 člena 2.

Namesto da bi Komisija poročila o napredku makroregionalnih strategij predstavljala razdrobljeno in ob različnih priložnostih, kot je navedeno v sklepih Sveta o strategiji EU za alpsko regijo, bo od konca leta 2016 vsaki dve leti objavila enotno poročilo. Tako bo mogoče primerjati makroregionalne strategije in vsem zadevnim institucijam omogočiti zadosten vpogled za argumentirano razpravo.

Poročilo temelji na prispevkih zainteresiranih strani v makroregionalnih strategijah, evropskih institucij, predstavnikov držav članic, akademikov in strokovnjakov. Dopolnjuje ga delovni dokument služb Komisije, v katerem so podani podrobnejša ocena o stanju izvajanja vsake posamezne strategije in posebna priporočila.

2. Medsektorska vprašanja

Makroregionalne strategije so spodbudile zanimanje za evropsko teritorialno sodelovanje in teritorialno kohezijo, njuno dodano vrednost in njuno poznavanje. Zaradi boljšega celostnega izvajanja politik na različnih ozemljih se strategije postopno vključujejo tudi na področja sektorskih politik. Vse strategije se ne glede na svojo stopnjo zrelosti srečujejo s skupnimi medsektorskimi vprašanji, ki so obravnavana v nadaljevanju.

Oblikovanje in načrtovanje politike

Makroregionalne strategije se postopno upoštevajo na področjih politike EU, npr. pri raziskavah, podnebnju in okolju. Enako velja tudi za nacionalne politike, čeprav prednostne naloge makroregionalnih strategij niso enotno vključene v nacionalne ali regionalne programe, zlasti ne v tiste, ki so podprti s skladi ESI.

S strategijami se je okrepilo sodelovanje na nekaterih področjih politike, kot so glavni načrt o plovnosti Donave, razširitev načrta medsebojnega povezovanja na baltskem energetske trgu (v nadaljnjem besedilu: BEMIP), strategija o prilagajanju podnebnim spremembam v regiji Baltskega morja ter koridorji osrednjega omrežja in njegove povezave s ključnimi čezmejnimi infrastrukturami. S strategijami pametne specializacije se je spodbudila učinkovitejša inovacijska politika in pospešilo medregionalno sodelovanje v novih čezmejnih vrednostnih verigah.

Razširjanje makroregionalnega koncepta s podporo programa INTERACT⁶ je sčasoma privedlo do pojava najrazličnejših interesov in omrežij, ki jih tvorijo različni akterji z različnimi pooblastili in zmožnostmi. Partnerjem je omogočilo sodelovanje na posebnih področjih, kot so raziskave in inovacije (npr. projekt za zdravje DanuBalt).

Makroregionalne strategije imajo tudi pomembno vlogo pri vzpostavljanju povezav z državami, ki niso članice EU, zlasti z državami pristopnicami, saj krepijo njihovo povezanost z EU.

Večina teh pobud in ukrepov potrebuje zagon in bi jim koristila večja usklajenost znotraj sodelujočih držav in med njimi, da bi tako dosegli pričakovane rezultate. K temu prispeva tudi praksa združevanja letnih forumov z ministrskimi srečanji, ki hkrati povečuje politično prepoznavnost makroregionalnih strategij. Izkušnje regije Baltskega morja tako kažejo, da mora makroregionalno sodelovanje še naprej temeljiti na dolgoročnem strateškem premisleku.

Upravljanje

⁶ INTERACT je program za vso EU, ki ga sofinancira Evropski sklad za regionalni razvoj (v nadaljnjem besedilu: ESRR), namenjen pa je podpori organom upravljanja medregionalnih programov in makroregionalnih strategij.

Makroregionalne strategije na splošno vključujejo tristopenjski sistem upravljanja, ki obsega politično, sodelovalno in operativno raven. V vsaki strategiji so bile vzpostavljene strukture in mehanizmi na podlagi načel, ki so opisana v poročilu Komisije o upravljanju.⁷

Strategije se osredotočajo na optimalno uporabo obstoječih finančnih virov (npr. skladov ESI, programov Obzorje 2020, COSME, LIFE), boljše izvajanje obstoječe zakonodaje in boljše uporabo obstoječih institucij. Poudariti je mogoče nekatere primere dobrih praks; tako je Švedska ustanovila nacionalno mrežo za Baltsko morje, da bi na nacionalni ravni olajšala izvajanje strategije EU za regijo Baltskega morja. Mreža združuje različne akterje (npr. nacionalne agencije, okrajne upravne odbore, regionalna združenja, občine ter organe upravljanja), vključene v strategijo.

Zaradi zahtev po rezultatih postaja vse bolj aktualno vprašanje lastne odgovornosti makroregionalnih strategij. Izvajajo se tudi ukrepi za vzpostavitev platform zainteresiranih strani s civilno družbo in drugimi organizacijami.

Vloga rotirajočega predsedstva makroregionalnih strategij pridobiva pomen, saj se večina držav zaveda, da predsedstvo ni omejeno na organiziranje letnih forumov, temveč vključuje tudi strateško usmerjanje ukrepa.

Vendar izkušnje kažejo, da ima takšen pristop k strateškemu izvajanju nekatere omejitve. Mednje spadajo izzivi na naslednjih področjih: učinkovite strukture za usklajevanje in sodelovanje, krepitev vloge ključnih izvajalcev (tj. nacionalnih koordinatorjev, članov usmerjevalnih skupin) ter zagotavljanje ustreznih človeških in finančnih virov, zastopanost in zavezanost vseh sodelujočih držav ter zagotavljanje potrebnih pristojnosti, kontinuitete in stalnosti usmerjevalnih skupin.

Ti izzivi so deloma skupni vsem makroregionalnim strategijam. V strategiji EU za regijo Baltskega morja imajo države članice kljub nedavni reviziji akcijskega načrta številna prednostna področja, da izražajo zelo raznovrstne interese zainteresiranih strani. V strategiji EU za Podonavje je treba še zagotoviti, da bodo prednostne naloge boljše usklajene z viri. V vseh primerih morajo države članice prevzeti polno odgovornost za svoje naloge izvajanja in dopolniti delo Komisije.

V strategiji EU za alpsko regijo je usklajenost med izvršilnim odborom in akcijskimi skupinami še vedno nejasna. Potrebna so nadaljnja prizadevanja za krepitev te ključne povezave. Na področju upravljanja je potreben velik napredek, pri čemer sta na tem prednostnem področju potrebna dejavnejše sodelovanje sodelujočih držav in njihov občutek za lastno odgovornost.

Upravljanje vzbuja zaskrbljenost tudi v okviru strategije EU za jadransko-jonsko regijo. Da ne bi celoten proces zastal, je morala Komisija posredovati in nadomestiti nenehno pomanjkanje virov iz sodelujočih držav, zamude pri imenovanju članov in slabo udeležbo na sestankih usmerjevalnih skupin. Tak pristop ni niti vzdržan niti zaželen.

Spremljanje in ocenjevanje

Vedno večje so zahteve, ki prihajajo ne nazadnje tudi od Komisije, po večji osredotočenosti na osrednje prednostne naloge strategij. V zvezi s tem je makroregionalne strategije pomembno uskladiti s širšimi strategijami oblikovanja politik EU ter zagotoviti redno preverjanje napredka proti opredeljenim ciljem, saj se tako povečujejo možnosti doseganja rezultatov. Brez jasno opredeljenih kazalnikov in ciljev je izpolnjevanje načrtovanih ciljev težko oceniti. Učinkovit sistem spremljanja, ki temelji na k rezultatom usmerjenih ukrepih, je

⁷ COM(2014) 284 final.

ključnega pomena, da se omogočijo merjenje in usmerjanje posameznih makroregionalnih strategij ter poročanje o njih za ozaveščeno sprejemanje odločitev.

Komisija je skladno s sklepi Sveta o strategiji EU za jadransko-jonsko regijo in o strategiji EU za alpsko regijo sprejela številne posebne ukrepe na tem področju.

Za prednostna področja strategije EU za Podonavje je bilo nedavno dogovorjenih več revidiranih kazalnikov in ciljev, da bi bili usklajeni z razvojem strategije. V letu 2012 je bil za strategijo EU za regijo Baltskega morja sprejet nabor kazalnikov in ciljev. Za strategijo EU za jadransko-jonsko regijo in strategijo EU za alpsko regijo bo to podrobneje določeno v prihodnjih mesecih.

Komisija je uvedla tudi več dopolnilnih ukrepov: organiziranje sodelovalnih delavnic s podporo strokovnjakov, podpora namenskim sistemom za teritorialno spremljanje ter ocenjevalna študija o makroregionalni strategiji. Rezultati teh ukrepov se pričakujejo v letu 2017. Uporabni pa bodo le, če bodo sodelovale ključne zainteresirane strani in v procesu prevzele polno odgovornost.

Rezultati bi lahko pomagali tudi politični ravni, da bi se odločila, zlasti ob upoštevanju proračunskih omejitev, katere prednostne naloge in ukrepe bi bilo treba financirati, in kjer je to primerno, omejila prednostne naloge na tista področja, na katerih makroregionalni pristop ustvarja dejansko dodano vrednost.

Na tem področju bo potreben še velik napredek. Potrebna sta kolektivno usmerjanje in skupni namen, ki temelji na dolgoročni perspektivi.

Financiranje

Makroregionalne strategije so zdaj del pravnega okvira za sklade ESI za obdobje 2014–2020, s katerim se države pozivajo, naj svoje programske prednostne naloge uskladijo s tistimi iz makroregionalnih strategij, od organov upravljanja pa se zahteva, naj okrepijo povezave med upravljavci programov in ključnimi izvajalci makroregionalnih strategij. Obseg informacij, ki jih zagotavljajo organi upravljanja, se spreminja glede na njihovo stopnjo ozaveščenosti. Opaziti je mogoče napredek in nekatere dobre prakse: ciljno usmerjeni javni razpisi, bonitete za projekte makroregionalnega pomena, neposredna podpora strateškimi projektom ali sodelovanje predstavnikov makroregionalnih strategij v odborih za spremljanje programov (npr. slovaški operativni program za raziskave in inovacije za obdobje 2014–2020; program razvoja podeželja za Litvo za obdobje 2014–2020).

Še vedno pa je izziv premostitev vrzeli med strategijami in možnostmi financiranja. Še naprej bi bilo treba spodbujati sedanji dialog med organi za upravljanje programov in strateškimi akterji. Organi upravljanja bi morali biti dejavnejši pri uvajanju makroregionalnih strategij v svoje programske cilje ter bi morali bolje vključiti ustrezne dejavnosti v programe in jih uskladiti z njimi.

To velja tudi za druge ustrezne vire financiranja (nacionalne, regionalne, zasebne itd.), ki bi jih bilo mogoče zbrati za doseg ciljev makroregionalnih strategij. Nadalje bi bilo treba raziskati sinergije in dopolnjevanja z drugimi ustreznimi instrumenti financiranja.

Komunikacija

Izkušnje kažejo, da bi morala biti del makroregionalne strategije odločna komunikacijska strategija, ki je močno orodje za ozaveščanje splošne javnosti o načrtovanih ukrepih in zelenih rezultatih. Ključne izvajalce bi morala spodbuditi k temu, da že zgodaj premislijo, kako lahko strategije prinesejo pozitivne spremembe za prebivalstvo in kako bi bilo to mogoče predstaviti v medijih.

Komunikacijska strategija pri strategiji EU za regijo Baltskega morja, ki je bila sprejeta decembra 2015, je dober zgled, ki bi mu bilo treba slediti za ozaveščanje o makroregionalni strategiji in večanje njene prepoznavnosti.

3. Strategija EU za regijo Baltskega morja (EUSBSR)

3.1 Rezultati

Strategija je po sedmih letih obstoja dala zagon novim omrežjem in povečala učinkovitost obstoječih (npr. forum za ribištvo v Baltskem morju, SUBMARINER). To je vodilo do začetka novih projektov in razširitve obstoječih (npr. interaktivno upravljanje voda, baltski program usposabljanja). Utrditev upravljanja na več ravneh v regiji je akterjem v Baltskem morju ponudila skupni okvir za dialog.

Strategija je prispevala k oblikovanju politike na različnih ravneh: z njo se je z vključitvijo novih področij (energetske učinkovitosti in obnovljive energije) in vplivanjem na delo Mednarodne pomorske organizacije pri razvoju in preskušanju e-navigacijske infrastrukture in storitev v regiji razširil obseg pobude BEMIP. Prispevala je tudi k izvajanju obstoječe zakonodaje, npr. okvirne direktive o vodah, okvirne direktive o morskii strategiji, strategije EU o prilagajanju podnebnim spremembam. Teme regionalnega pomena so bile znova uvrščene na program politike in so vključevale organizacijo srečanja na visoki ravni o kulturi leta 2015, ki je bilo prvo tovrstno po letu 2008.

Zaradi okrepljenega sodelovanja in usklajevanja na vseh ravneh, najsibo znotraj držav, med njimi (članicami EU in nečlanicami) ali med regionalnimi organizacijami, so bile ustvarjene močnejše sinergije.

Uvedba sheme za izhodiščni kapital za strategijo EU za regijo Baltskega morja je skupaj z medregionalnim programom za regijo Baltskega morja pomagala pri pripravi makroregionalnih projektov, ki so jih podprli nadnacionalna partnerstva in mreže. Omrežje organov upravljanja ESRR, ki je bilo vzpostavljeno v letu 2016, bo omogočilo učinkovitejšo uporabo razpoložljivih virov, s tem da bo podprlo izvajanje strategije EU za regijo Baltskega morja s programi ESRR za posamezne države in povečalo usklajenost med zadevnimi zainteresiranimi stranmi.

Ti dosežki so bili podprti s celovitim pregledom akcijskega načrta strategije EU za regijo Baltskega morja, ki je bil opravljen v letu 2015 in je privedel do bolj racionalizirane in osredotočene strategije. Pregled je prispeval tudi k okrepljenemu občutku osebne odgovornosti, saj je bilo leta 2014 uvedeno rotirajoče predsedstvo skupine nacionalnih koordinatorjev.

3.2 Izzivi

Vse od uvedbe strategije EU za regijo Baltskega morja leta 2009 je bil njen glavni cilj izboljšanje okoljskega stanja Baltskega morja. Ob upoštevanju okoljskih izzivov (eutrofikacija, nitrati iz kmetijskih virov, ribištvo), s katerimi se spopada Baltska regija, pa so potrebna nadaljnja prizadevanja. Regija bi lahko koristila tudi od izboljšane povezljivosti na področju energije in prometa ter boljšega odzivanja na posledice podnebnih sprememb.

Več sodelovanja je potrebna tudi zaradi hitro rastočega števila migrantov. Nadalje bi bilo treba raziskati učinkovite ukrepe vključevanja, zlasti v izobraževanju.

Oblikovanje politike bi bilo mogoče izboljšati s številnimi operativnimi ukrepi. Ti med drugim vključujejo: lažšanje upravljanja in vzdržnosti projektov, tako da bi se ponudila partnerska iskalna orodja, ki bi lahko opredelila primerne ljudi s primernimi kompetencami; krepitev prispevka horizontalnih ukrepov k izvajanju posameznega političnega področja;

krepitev povezave med ravno projektov in politično ravno, npr. z obveščanjem nacionalnih koordinatorjev o rezultatih projektov.

4. Strategija EU za Podonavje (EUSDR)

4.1 Rezultati

Od uvedbe strategije je bilo mogoče opaziti več pomembnih dosežkov.

Zaradi strategije EU za Podonavje se je začelo ali dodatno razvilo več projektov. Med njimi so: glavni načrti o obnovi in vzdrževanju plovne poti ter o plovbi utekočinjenega zemeljskega plina; ustanovitev naravovarstvenih omrežij in razvoj skupnih metodologij za oceno in obvladovanje naravnih tveganj v okviru podnebnih sprememb ter ustanovitev omrežja za izboljšanje varnosti na Donavi.

Zaradi strategije EU za Podonavje se je kultura sodelovanja nedvomno izboljšala, saj so se zaradi nje zainteresirane strani zblížale, obstoječe institucije pa bolje povezale za izmenjavo znanja in izkušenj. Tej strategiji so ministri za promet na ministrskem srečanju za Podonavje izrekli politično podporo na visoki ravni, ki naj bi zagotovila boljše upravljanje plovbe po Donavi, npr. z zgoraj omenjenimi glavnimi načrti⁸.

Hkrati sta se zaradi strategije z razvojem skupnih pobud in sinergij izboljšala dialog in sodelovanje z obstoječimi mednarodnimi organizacijami v regiji (npr. Mednarodno komisijo za varstvo reke Donave, Karpatsko konvencijo).

Dialog o financiranju v Podonavju je primer združevalne platforme, ki jo ponuja strategija in na kateri lahko promotorji projektov in institucije za financiranje razpravljajo in iščejo primerne rešitve za vprašanja v zvezi s financiranjem projektov v regiji.

S strategijo EU za Podonavje se je tudi izboljšala učinkovitost sistema upravljanja, saj se je z njo okrepila usklajenost med politikami in institucijami na nacionalni ravni. Olajšala je stik z zadevnimi zainteresiranimi stranmi na nacionalni in lokalni ravni ter stalen dialog z organizacijami civilne družbe.

Drugo pomembno področje, h kateremu je strategija EU za Podonavje pomembno prispevala, zadeva širitev EU in programe sosedске politike. Pomagala je okrepiti tematsko sodelovanje s petimi sodelujočimi državami, ki niso članice EU, ter je s trdnimi omrežji in partnerstvi regiji prinesla stabilnost. Med pomembnimi pobudami sta ustanovitev prve evropske povezave za teritorialno sodelovanje z nečlanico EU (Madžarska-Ukrajina) in ustanovitev nove koordinacijske sheme v letu 2015, s katero se je sodelovanje v strategiji omogočilo Moldaviji. Tudi Srbija je dejavno pristopila k skupnemu usklajevanju dveh prednostnih področij strategije.

Izvajanje strategije EU za Podonavje je podprto z nadnacionalnim programom za Podonavje. Slednji obsega isto zemljepisno območje, zagotavlja finančno podporo posebnim nadnacionalnim projektom in podpira upravljanje strategije. Leta 2014 je 14 sodelujočih držav skupaj ustanovilo Podonavsko strateško točko, ki je začela delovati junija 2015. Dejavna je predvsem pri spremljanju in komuniciranju ter zagotavljanju podpore koordinatorjem prednostnih področij in sodelovanju med prednostnimi področji.

4.2 Izzivi

Kljub obetavnim začetnim rezultatom bi strategija EU za Podonavje imela korist od številnih posebnih političnih in operativnih ukrepov, kot so nadaljnje povezovanje na področju

⁸ Srečanje ministrov za Podonavje, sklepi o učinkoviti obnovi in vzdrževanju infrastrukture vodnih poti na Donavi in njenih plovnih pritokih, Rotterdam, 20. junij 2016.

prometne in energetske infrastrukture, ukrepi zoper onesnaževanje voda, naravne nesreče, skupna politika trga dela in izobraževanja, ukrepi za konkurenčnost, zlasti za mala in srednja podjetja, ter ukrepi za reševanje demografskih izzivov in bega možganov. Še vedno sta pomembni tudi varnostna razsežnost in potreba po nadaljnjem razvoju zmogljivosti javne uprave.

V zadnjih dveh letih so se ob enem pojavili novi izzivi, npr. v zvezi z migracijskimi tokovi ter svetovno varnostjo in terorizmom.

V primerjavi s prvimi leti delovanja je politični zagon na nacionalni ravni nekoliko popustil. Ker je strategija dolgoročen proces, je ključnega pomena stalna politična podpora, zlasti z zagotavljanjem zmogljivosti in virov za izvajanje strategije. Nujno je treba tudi okrepiti mehanizme za nacionalno usklajevanje.

Težava ostaja upravna zmogljivost za obravnavanje vprašanj v zvezi z izvajanjem in izboljšanje sodelovanja, zlasti za nečlanice EU. To vprašanje še vedno zahteva ustrezen odziv na nacionalni in regionalni ravni.

5. Strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR)

5.1 Rezultati

Ker dejavnosti strategije EU za jadransko-jonsko regijo potekajo šele kratek čas, so bile osredotočene predvsem na vzpostavitev upravljaljskih struktur in pravil. Zato so bili potrebni izčrpni pogovori in posvetovanja med ključnimi zainteresiranimi stranmi, predvsem nacionalnimi koordinatorji.

S strategijo se zahteva močno sodelovanje na ravni EU, da bi se presegli različni nacionalni interesi glede na pomembno vključenost nečlanice EU, pri katerih se kažejo velike socialno-ekonomske razlike in opazna neravnovesja v institucionalni in upravni zmogljivosti. Model sodelovanja, kot je predlagan v akcijskem načrtu, zagotavlja štirim državam pristopnicam enakopraven položaj s štirimi sodelujočimi državami članicami, kar zadeva sodelovanje v strukturah upravljanja, npr. v rotirajočem predsedstvu, ki je odprto za vse države.

Posebej je bilo poudarjeno zagotavljanje občutka osebne odgovornosti ključnih izvajalcev, ki je bil dosežen z dodelitvijo namenskih sredstev, ki so na voljo tematskim usmerjevalnim skupinam. Obravnavano je bilo tudi vprašanje finančne, upravne in tehnične podpore.

Namenska podpora strukturam upravljanja v okviru strategije EU za jadransko-jonsko regijo bo zagotovljena tudi s strateškim projektom „Facility Point“, ki je bil v okviru medregionalnega programa ADRION potrjen maja 2016. Nacionalni koordinatorji so obseg in zasnovu projekta Facility Point potrdili jeseni 2015.

Do konca leta 2015 so štiri tematske usmerjevalne skupine opredelile prednostne ukrepe, na katere bodo v začetnem obdobju osredotočile delo (npr. pomorsko prostorsko načrtovanje, razvoj pomorskih avtocest ali negovanje jadransko-jonske kulturne dediščine), ter posebna merila za upravljanje in izbiro za lažjo izbiro pravih projektov.

Prizadevanja so bila usmerjena tudi v spodbujanje trajnostnega sodelovanja med skladi ESI in organi, pristojnimi za instrument za predpristopno pomoč, ter ključnimi izvajalci strategije EU za jadransko-jonsko regijo. To pomeni, da bi morali skladi ESI, instrument za predpristopno pomoč ter drugi ustrezni nacionalni in regionalni finančni tokovi prispevati k uresničevanju ciljev strategije EU za jadransko-jonsko strategijo. Slednje je izraženo tudi v Dubrovniški deklaraciji, ki so jo na prvem forumu o strategiji EU za jadransko-jonsko regijo maja 2016 sprejeli ministri za zunanje zadeve in sklade EU. Proces se izvaja in bo zahteval usklajevanje med različnimi zadevnimi udeleženci.

5.2 Izzivi

Kljub politični podpori na visoki ravni so sredstva, ki jih v podporo strategiji namenjajo sodelujoče države, večinoma še vedno nezadostna. Medtem ko se je Komisija dejavno vključila v usklajevanje politike, bodo imeli ključni izvajalci brez jasne zaveze nacionalnih in regionalnih uprav stalne težave z doseganjem pričakovanih rezultatov. To bi pomenilo, da bi bilo treba doseči sporazum o načrtu dela z določenim urnikom ter zagotoviti stike med promotorji projektov, programi in viri financiranja. Po potrebi bi bilo treba zagotoviti tudi tehnično pomoč in svetovanje. Nekatere od teh težav bi bilo mogoče premostiti s finančno in operativno podporo v okviru projekta Facility Point.

Medtem ko izzivi in priložnosti, ki jih ponuja strategija, na splošno ostajajo pomembni, se jadransko-jonske države spopadajo z veliko begunsko in migrantsko krizo, ki bo gotovo vplivala na regijo. Usklajeno in pragmatično bi jo bilo mogoče obravnavati v okviru strategije EU za jadransko-jonsko regijo.

Prednostne naloge na področju prometa in energije bi bilo treba prilagoditi tako, da bi se z njimi dopolnjevale (in ne podvajale) pobude z drugih forumov o sodelovanju na visoki ravni (npr. „Berlinskega procesa“ ali energetske skupnosti).

Ključnega pomena je zagotoviti usklajenost financiranja in prednostnih nalog strategije. Potrebna so nadaljnja prizadevanja na upravni ravni, da se prek razpoložljivih regionalnih in nacionalnih programov ali programov EU projektom zagotovi potrebna finančna podpora.

6. Strategija EU za alpsko regijo (EUSALP)

6.1 Rezultati

Strategija EU za alpsko regijo se je začela izvajati v prvi polovici leta 2016. Izvajanje je steklo razmeroma hitro predvsem zaradi visoke stopnje političnega in gospodarskega sodelovanja na tem območju. K opredelitvi koncepta strategije so prispevale regije, sodelujoče države (med njimi dve nečlanici EU, in sicer Švica in Liechtenstein), Alpska konvencija ter medregionalni program Alpski prostor, medtem ko je Komisija opredelila ukrepe za dokončanje strategije in njeno potrditev. Strategija je veliko zanimanje vzbudila tudi v Evropskem parlamentu, kjer je bila ustanovljena neformalna skupina („Prijatelji strategije EU za alpsko regijo“).

Sklepi o izvajanju strategije še niso možni. Preden se je strategija januarja 2016 na Brdu uradno začela, je bil sicer dosežen splošni dogovor o upravljaljskih strukturah in pravilih. Na prvih srečanjih akcijskih skupin sta bila sprejeta dogovor o nadaljnjih načinih dela ter program dela, v katerem so bile opredeljene vsebinske teme (npr. izboljšanje vrednostne verige alpskega lesa, osredotočenje na prilagajanje podnebnim spremembam ali opredelitev prihodnjega skupnega prostora za dualno poklicno usposabljanje). Ustanovljen bo odbor vodij akcijskih skupin, da bi se zagotovila stalna izmenjava znanja in izkušenj med skupinami.

Medregionalni program Alpski prostor bo izvajanje strategije podprl z namenskim strateškim projektom (AlpGov).

6.2 Izzivi

Hiter začetek izvajanja je med zainteresiranimi stranmi spodbudil številna pričakovanja. Komisija bo v letu 2017 skrbno preučila uravnoteženo sestavo in stalnost akcijskih skupin, da bi zagotovila učinkovitost. Hkrati bo spremljala, ali so vse skupine zmožne razvijati in izvajati projekte, ter priporočila ustrezne spremembe. Pomagati bi morala tudi vključitev ciljev strategije EU za alpsko regijo v ustrezne programe skladov ESI.

Bistvenega pomena je zagotoviti popolno izvajanje cilja makroregionalnega upravljanja, ki zahteva nove rešitve za „institucionalno vključevanje“, da bi se preprečilo podvajanje z obstoječimi strukturami in zagotovili ustrezni mehanizmi usklajevanja med akterji in prednostnimi nalogami. Izziv je tudi razvoj platforme zainteresiranih strani, saj je njegov namen vključiti zainteresirane strani, vključno s civilno družbo na splošno, in okrepiti njihovo sodelovanje.

7. Pot naprej

Makroregionalne strategije po sedmih letih izvajanja prinašajo prve rezultate, vendar še niso razvile vseh svojih možnosti. Koristi bi bile bistveno večje, če bi države članice, ki so uvedle te procese sodelovanja, ohranile večjo odgovornost. Področja, na katerih je potrebno nadaljnje prizadevanje, se nanašajo na učinkovitost sistemov upravljanja, osredotočenost na rezultate, financiranje in odnose z državami, ki niso članice EU. Vprašanja je treba obravnavati v kontekstu reforme kohezijske politike za obdobje po letu 2020.

Izboljšanje učinkovitosti

Uspeh strategij je odvisen od učinkovitega izvajanja v prihodnjih letih ter od pripravljenosti na prilagajanje spreminjajočim se okoliščinam, npr. na migracijsko krizo. Pri upravljanju makroregionalnih strategij je potreben nadaljnji napredek. Za to je zlasti potrebno naslednje:

- pri vsaki strategiji je treba redno ocenjevati učinkovitost njenega sistema upravljanja v skladu s poročilom Komisije o upravljanju iz leta 2014 in opraviti vse potrebne prilagoditve;
- področna ministrstva se morajo močneje zavezati doseganju ciljev makroregionalnih strategij; to pomeni, da morajo koordinatorji tematskih področij periodično krožiti;
- zagotoviti je treba tesno sodelovanje med člani usmerjevalnih skupin in organi za upravljanje programov, ki prejemajo podporo iz skladov ESI ali drugih instrumentov;
- okrepiti je treba povezave med makroregionalnimi strategijami, da se izkoristijo sinergije in omogoči medsebojna izmenjava znanja ob podpori programa INTERACT.

Osredotočenost na rezultate

Makroregionalne strategije se morajo prilagoditi zahtevi po večji osredotočenosti na rezultate, ki je značilna za trenutni okvir kohezijske politike. V zvezi s tem se močno priporoča izvedba naslednjih ukrepov:

- ob podpori Komisije in programa ESPON uvesti ali utrditi zanesljiv sistem spremljanja za poročanje o napredku in zagotavljanje podpore strateški usmeritvi makroregionalnih strategij; vzpostavitev zanesljivega sistema spremljanja je mogoče podpreti z infrastrukturo referenčnih podatkov in storitev za Podonavje;
- izboljšati kakovost projektov in procesov ter zagotoviti trajnost njihovih rezultatov in povezavo med rezultati projektov in ukrepi politike;
- povečati ozaveščenost na vseh ravneh in izboljšati komunikacijo o dodani vrednosti in rezultatih strategij, tudi s kritičnimi pregledi strategij na letnih forumih;
- nadalje raziskati tematske platforme (npr. platformo S3 ali platformo za podnebni dialog), da se okrepi tematska osredotočenost strategij.

Dejavnosti poleg financiranja

Strategije nimajo lastnega namenskega proračuna. Zato je zanje potrebna bolj usklajena uporaba razpoložljivih tokov financiranja na različnih ravneh.

V zvezi s tem je pomembno nadaljevati sedanji dialog med organi za upravljanje programov skladov ESI in ključnimi izvajalci makroregionalnih strategij, da bi čim ustrežneje in stroškovno učinkovito uskladili financiranje. Pobude, kot je ustanovitev omrežja organov za upravljanje ESRR v Baltski regiji, bi morale raziskati preostale makroregije. Poleg tega bi bilo treba razmisliti tudi, ali bi bilo mogoče prednostne naloge in ukrepe makroregionalnih strategij podpreti s skladi EU ali drugimi finančnimi orodji, vključno s finančnimi instrumenti. Raziskati bi bilo treba tudi sinergije z Evropskim skladom za strateške naložbe, zlasti za projekte, ki so lahko donosni.

Odnosi z državami, ki niso članice EU

Makroregionalne strategije so postale pomemben instrument v odnosih med državami članicami EU in njihovimi zunanji sosedji, in sicer tako z državami pristopnicami in nekaterimi deli sosedske politike (vzhodnim partnerstvom) kot s severnim obrobjem in arktično regijo. S strategijami je mogoče spodbujati regionalni razvoj in kohezijo s temi državami ter negovati odnose, ki jih EU razvija na svojih zunanjih mejah.

Sklepi

Cilj makroregionalnih strategij je zmanjševanje regionalnih razlik, hkrati pa ustvarjanje sinergij za rast in razvoj v zadevnih regijah. Makroregije lahko pomagajo oblikovati celosten pogled na prihodnost evropskega ozemlja. Postanejo lahko pomemben instrument v prizadevanju za teritorialno kohezijo prek različnih področij politike, obenem pa lahko navdihnejo podobne pristope, kot je mestna agenda EU. Zahtevajo tesnejše povezave med področji politike EU in skladi EU.

Da bi izkoristili njihove možnosti v korist evropskih državljanov, bi bilo treba dodatno raziskati povezave med makroregionalnimi strategijami in kohezijsko politiko v smislu ciljne osredotočenosti na strateške sektorje, pri tem pa usklajevati politike in instrumente EU.

V zvezi s tem se pojavlja več vprašanj, ki jih je treba obravnavati ob upoštevanju prihodnje reforme kohezijske politike. Vprašanja so lahko:

- Kako bi bilo mogoče okrepiti sinergije in dopolnjevanja med makroregionalnimi strategijami ter ustreznimi nacionalnimi ali regionalnimi programi, ki jih podpirajo skladi ESI, da bi bil njihov učinek čim večji?
- Ali bi bilo treba nadnacionalne programe (funkcionalno) še bolj uskladiti z makroregionalnimi strategijami ali drugimi nadnacionalnimi okviri in pobudami za sodelovanje?
- Kako bi bilo mogoče še izboljšati sistem upravljanja makroregionalnih strategij, vključno z ustreznimi vlogami vseh vključenih akterjev?