



Bruxelles, 29.1.2019.
COM(2019) 21 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

o provedbi makroregionalnih strategija EU-a

{SWD(2019) 6 final}

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o provedbi makroregionalnih strategija EU-a

1. Uvod

Otkad je Europsko vijeće 2009. podržalo Strategiju EU-a za regiju Baltičkog mora (EUSBSR), razvijene su tri dodatne makroregionalne strategije EU-a: Strategija EU-a za dunavsku regiju (EUSDR) 2011., Strategija EU-a za jadransku i jonsku regiju (EUSAIR) 2014. i Strategija EU-a za alpsku regiju (EUSALP) 2016.

Komisija je 16. prosinca 2016. donijela prvo izvješće o provedbi makroregionalnih strategija¹, koje sad uključuju 19 država članica EU-a i osam zemalja izvan EU-a. Te su makroregionalne strategije postale sastavni dio okvira politike EU-a; imaju velik potencijal i pridonose suradnji unutar EU-a i sa susjednim zemljama na jedinstven i inovativan način.

Nakon toga Vijeće², Odbor regija³ i Europski parlament⁴ prepoznali su važnost makroregionalnih strategija kao jedinstvenog integriranog okvira za rješavanje zajedničkih problema i kao relevantnog instrumenta za optimalnu upotrebu postojećih financijskih sredstava, posebice u kontekstu globalizacije.

Međutim, te institucije nisu samo prihvatile preporuke Komisije⁵ nego su i istakle potrebu da se određeni ključni aspekti u provedbi makroregionalnih strategija poboljšaju na sljedeće načine:

- jačanjem političkog angažmana na nacionalnoj razini,
- poboljšanjem mehanizama upravljanja, i
- poboljšanjem pristupa financijskim sredstvima za prioritete i projekte makroregionalnih strategija.

Dale su i određene preporuke za sadržaj ovog Izvješća i pozvale na:

- veću usmjerenost na procese koji mogu utjecati na politike,
- analizu dosljednosti politika EU-a i nacionalnih politika s programima financiranja,
- detaljniju raspravu o pokazateljima i rezultatima ključnih politika makroregionalnih strategija.

Neiskorišten potencijal i stalni izazovi makroregionalnih strategija istaknuti su i u neovisnoj studiji⁶ koju je naručila Komisija i nekim dokumentima sastavljenima u okviru programa Interact⁷.

1 COM(2016) 805 final.

2 8461/17 Zaključci Vijeća od 25. travnja 2017.

3 Mišljenje COTER-VI/029 doneseno 1. prosinca 2017.

4 Rezolucija Europskog parlamenta od 16. siječnja 2018.

5 COM(2013) 468 final, o dodanoj vrijednosti makroregionalnih strategija; COM(2014) 284 final, o upravljanju makroregionalnim strategijama; COM(2016) 805 final, o provedbi makroregionalnih strategija.

6 Studija konzorcija COWI: *Macro-regional strategies and their links with cohesion policy* (Makroregionalne strategije i njihove poveznice s kohezijskom politikom) – studeni 2017.:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf

7 Biblioteka programa Interact: <http://www.interact-eu.net/library>
<http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

Nacrtom prijedloga višegodišnjeg financijskog okvira za 2021.–2027., koji je Komisija iznijela 2. svibnja 2018., nakon čega je 29. svibnja 2018. izložen nacrt zakonodavnog paketa za buduću kohezijsku politiku⁸, otvoreno je razdoblje pregovora koji bi mogli utjecati na namjere zemalja u pogledu budućih makroregionalnih strategija te ih razjasniti.

Od Komisijina prvog izvješća o provedbi makroregionalnih strategija 2016. povoljan razvoj gospodarskog okruženja u EU-u i na zapadnom Balkanu⁹ stvorio je pozitivnije okruženje za provedbu makroregionalnih strategija.

Svrha je ovog Izvješća dvojaka. U njemu se ponajprije ocjenjuje provedba četiriju makroregionalnih strategija u tom poticajnom gospodarskom kontekstu koji je možda zemljama pomogao da poboljšaju svoj pristup dugoročnoj strateškoj suradnji. Druga mu je svrha razmotriti mogući razvoj makroregionalnih strategija s obzirom na nacрте uredaba za razdoblje nakon 2020.

Izvješće je dopunjeno radnim dokumentom službi (SWD) u kojem je detaljnije opisano trenutačno stanje svih makroregionalnih strategija. Oba se dokumenta temelje na doprinosima dionika u makroregionalnim strategijama, institucija EU-a, predstavnika država članica i stručnjaka.

2. Rezultati

2.1. Međusektorska pitanja

Oblikovanje i planiranje politika

Makroregionalne strategije su političke platforme koje daju dodanu vrijednost aspektu suradnje u kohezijskoj politici i omogućuju višesektorsko, višedržavno i višerazinsko upravljanje. Nekoliko je inicijativa na makroregionalnoj razini pridonijelo promjeni načina razmišljanja (npr. EUSALP: Konferencija o zelenoj infrastrukturi¹⁰; Sastanak na vrhu za zaštitu šuma „Protection.Forest.Climate”¹¹; Konferencija o mobilnosti u Alpama¹²) i očekuje se da će se nastaviti. Makroregionalni razvoj i razvoj morskih bazena pomogli su u jačanju teritorijalnog pristupa i europske teritorijalne suradnje kao međusektorskog aspekta kohezijske politike te pridavanju veće pozornosti „funkcionalnim područjima”.

Zemlje izvan EU-a sudjeluju u EUSDR-u, EUSAIR-u i EUSALP-u pod jednakim uvjetima kao i države članice EU-a. Primjerice, od 1. lipnja 2018. EUSAIR-om predsjedava Crna Gora.

Sudjelovanje zemalja zapadnog Balkana u EUSDR-u i EUSAIR-u uvelike pomaže njihovoj integraciji u EU. Zahtjev koji su Vijeću podnijele četiri države članice EU-a koje sudjeluju u EUSAIR-u (Hrvatska, Grčka, Italija i Slovenija) da se bivša jugoslavenska republika Makedonija uključi u strategiju konkretan je korak u tom smjeru.

EUSDR promiče i suradnju EU-a s Moldovom i Ukrajinom, koje su sad potpuno integrirane u transnacionalni program za Podunavlje. U razdoblju 2016.–2018. Ukrajina (regije uz Dunav) i

⁸ Uslijedili su, 14. lipnja 2018. nacrti uredaba o budućem Instrumentu pretprijetne pomoći (IPA III) i Instrumentu za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI), koji su važni za zemlje izvan EU-a koje sudjeluju u makroregionalnim strategijama.

⁹ Više pojedinosti u dokumentima Europske komisije: Privremena ljetna gospodarska prognoza 2018., 12. srpnja 2018. i Svjetske banke: Redovito gospodarsko izvješće o zapadnom Balkanu (br. 12), jesen 2017.

¹⁰ <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>

¹¹ <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>

¹² <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>

Moldova znatno su više sudjelovale u zajedničkom radu u vezi s EUSDR-om, što je pridonijelo provedbi njihovih sporazuma o pridruživanju s EU-om.

Premda nisu članovi EUSBSR-a, Bjelarus, Island, Norveška i Rusija također sudjeluju u određenim makroregionalnim projektima u regiji Baltičkog mora, npr. putem programa prekogranične i transnacionalne suradnje u okviru programa Interreg u toj regiji¹³. Kad je riječ o transnacionalnom programu Interreg za Baltičko more, potpisivanje financijskog sporazuma između EU-a i Rusije početkom 2018. omogućilo je ruskim partnerima da budu punopravni partneri u projektima, čime su se povećale mogućnosti za suradnju.

Administrativni kapaciteti

U okviru programa Interact i dalje se promiče makroregionalni koncept izgradnjom i učvršćivanjem mreža među ključnim provoditeljima¹⁴ strategija (npr. u području upravljanja, prometa, okoliša ili klimatskih promjena) te razvojem metoda i alata za suradnju kako bi se makroregionalne strategije uključile u europske strukturne i investicijske fondove¹⁵. Nadalje, Komisija i Interact uspostavili su platformu za lakšu razmjenu iskustava s provedbom makroregionalnih strategija i njihovim uključivanjem u ESI fondove.

Projektom „Facility Point” EUSAIR podupire ključne provoditelje strategije pri provedbi zadaća.

Dunavska strateška točka je, nakon stanke, od početka rujna 2018. ponovno aktivna.

Upravljanje

Od izvješća za 2016. poduzete su neke nove političke inicijative.

Bugarska, koja je predsjedala EUSDR-om 2018., proaktivno je pristupila suradnji u okviru strategije tako što je istom ministarstvu dodijelila nadležnost za EUSDR i ESI fondove.

Godišnji forum EUSAIR-a redovito uključuje sastanak ministara vanjskih poslova i ministara nadležnih za fondove EU-a iz osam zemalja sudionica, na kojem se donosi izvjava.

U okviru EUSDR-a civilno društvo aktivno je sudjelovalo na sastancima određenih upravljačkih skupina prioritetnih područja te na događajima i godišnjim forumima.

U suradnji s projektom „LOS_DAMA!”¹⁶, koji je financiran u okviru programa za alpsko područje, gradonačelnici gradova alpskog područja (München, Beč, Torino, Trento i Grenoble) na marginama prve Konferencije ministara okoliša u okviru EUSALP-a u listopadu 2017. uspostavili su mrežu za uvođenje zelene infrastrukture u urbanim alpskim područjima. Ta je mreža prvi konkretan korak u provedbi EUSALP-a na razini općina.

Praćenje

Razvijaju se novi alati za praćenje uz potporu programa ESPON¹⁷.

Oni uključuju sustave za teritorijalno praćenje, prilagođene svakoj od četiri makroregije, koji prate regionalni razvoj s pomoću unaprijed utvrđenih teritorijalnih pokazatelja. Svrha je

13 Npr. transnacionalni program Interreg za regiju Baltičkog mora: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>

14 Nacionalni koordinatori, koordinatori prioritetnih područja, koordinatori stupova, koordinatori ciljeva, voditelji akcijskih skupina, članovi upravljačkih/akcijskih skupina...

15 Biblioteka Interacta: <http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

16 http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

17 <https://www.espon.eu/>

sustava za praćenje zabilježiti ostvarene političke ciljeve. On će omogućiti bolji uvid u teritorijalne strukture i trendove u makroregiji.

Pristup financiranju

Neki su od primjera dobre prakse iz aktualnih programa ESI fondova ciljani pozivi, dodatni bodovi za projekte od makroregionalne važnosti, izravna potpora strateškim projektima i sudjelovanje predstavnika makroregionalnih strategija u odborima za praćenje programa.

U veljači 2017. Komisija je organizirala studijski posjet rumunjskih upravljačkih tijela zaduženih za operativne programe ESI fondova, na kojem su upoznati s praktičnim posljedicama EUSDR-a i razvojem ideja o mobilizaciji sredstava EU-a. Ta bi se inicijativa mogla proširiti i na druge zemlje sudionice.

Na temelju informacija prikupljenih u godišnjim izvješćima o provedbi programa ESI fondova za 2017., u okviru programa objavljeno je sedam ciljanih poziva na podnošenje prijedloga za makroregionalne strategije: dva u baltičkoj regiji, tri u podunavskoj regiji i dvije u jadransko-jonskoj regiji. U baltičkoj su regiji iz 29 programa uložena sredstva EU-a u makroregionalne strategije, u podunavskoj regiji iz 14, a u jadransko-jonskoj i alpskoj regiji iz po četiri programa. Iz toga je vidljivo da je stopa uključenosti prioriteta makroregionalnih strategija u programima EU-a izravno povezana s trajanjem strategija.

Detaljni podaci o iznosima potpore iz ESI fondova mobilizirane za provedbu makroregionalnih projekata po strategiji navedeni su u popratnom radnom dokumentu službi. Međutim, podaci koje dostave programska tijela nisu uvijek u potpunosti usporedivi i trebalo bi ih upotrebljavati s oprezom. Primjerice, neka tijela smatraju da je cjelokupni proračun programa namijenjen cilju određene strategije jer se odnosi na isto područje politike (npr. okoliš) iako financirani projekti nemaju nužno makroregionalni učinak. Stoga je u radnom dokumentu službi odlučeno da će se uzeti u obzir samo iznosi za potporu pojedinačnih projekata, a ne cijeli proračun programa (osim za transnacionalne programe koji odgovaraju određenim makroregionalnim strategijama).

Komunikacija

U svim su makroregionalnim strategijama od 2016. pojačane komunikacijske aktivnosti.

Slovenska su tijela u suradnji s Komisijom iskoristila tjedan makroregionalne suradnje¹⁸, koji se održava svake godine u Sloveniji, kako bi stvorila jedinstveni forum svih makroregionalnih strategija o medijima i komunikaciji, s posebnim naglaskom na zajedničkom sadržaju, participativnom procesu i inovativnim alatima.

U tijeku je razvoj komunikacijskih strategija za EUSAIR i EUSALP, a nastavlja se i preobrazba komunikacijske strategije EUSDR-a. U okviru EUSBSR-a komunikacijske aktivnosti daju konkretne rezultate, poput projekta „Let’s Communicate”¹⁹.

Potrebno je još raditi na poboljšanju unutarnje i vanjske komunikacije. Trebalo bi se usmjeriti na definiranje zajedničkih poruka na različitim jezicima, čime bi se ojačala komunikacija na nacionalnoj i regionalnoj razini. Komunikacija bi trebala biti i usmjerenija, ali i kontinuirana.

Suradnja među strategijama i dionicima

¹⁸ <https://www.adriatic-ionic.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

Suradnja s drugim makroregionalnim strategijama mogla bi stvoriti dodanu vrijednost i trebalo bi je dodatno istražiti. Već je došlo do određene suradnje, posebice između EUSBSR-a i EUSDR-a, a partneri EUSAIR-a razmatraju suradnju s drugim makroregionalnim strategijama kako bi iskoristili njihovo iskustvo (npr. s EUSDR-om u pogledu organizacija za mobilnost i prijevoz ili s EUSALP-om u pogledu zelenih koridora i projekata zelene infrastrukture).

U okviru EUSALP-a izdvojena su sredstva iz Fonda za pripremno djelovanje za alpsku regiju²⁰ (ARPAF) za potporu provedbi strategije i sveobuhvatnoj suradnji. Osnovan je odbor voditelja akcijskih skupina kako bi se osigurala stalna razmjena znanja i iskustva među skupinama.

2.2. Tematski prioriteti

U ovom su odjeljku prikazana konkretna postignuća četiriju makroregionalnih strategija u pogledu odabranih tematskih prioriteta. Više pojedinosti navedeno je u radnom dokumentu službi.

S pomoću EUSBSR-a i dalje se učvršćivalo pravo EU-a i ta je strategija pomogla u oblikovanju politika te razvoju (npr. u području energije, navigacije, okoliša i klimatskih promjena).

Tijekom mađarskog predsjedništva 2017. na godišnjem forumu EUSDR-a okupljeni su dionici iz podunavske regije koji djeluju u području energije, prometa i okoliša. Četrnaest zemalja sudionica objavilo je zajedničku izjavu²¹. Forum EUSDR-a održan 2018. u Sofiji bavio se gospodarskim rastom ostvarenim turizmom i kulturom.

Pokazalo se da EUSAIR pruža važne mogućnosti za suradnju (za plavi rast, promet i energetska mrežu, okoliš i turizam) koje bi mogle potaknuti rast i otvaranje radnih mjesta.

Kad je riječ o EUSALP-u, osnovane su podskupine koje rade na određenim temama (npr. drvena industrija, zdravstveni turizam, gospodarenje vodom).

Okoliš i klimatske promjene

Očuvanje ekoloških resursa opće je javno dobro i prioritet svih četiriju makroregionalnih strategija. U tom su pogledu strategije važni instrumenti za rješavanje raznih pitanja (npr. zagađenje, zaštita od poplava, klimatske promjene i bioraznolikost) te za potporu provedbi mjerodavnog zakonodavstva EU-a.

U siječnju 2018. Komisija je donijela prvu strategiju o plastici na europskoj razini, a dotad je u okviru EUSBSR-a već mnogo toga učinjeno da se smanji količina plastičnog morskog otpada (npr. projekt BLASTIC²²). U zaključcima sa sastanka ministara u organizaciji HELCOM-a²³ iz ožujka 2018. potvrđeno je da su projekti u okviru EUSBSR-a od zajedničkog interesa pridonijeli provedbi akcijskog plana za Baltičko more.

U ministarskoj Izjavi iz Ioannine iz svibnja 2017. naglašena je važnost plavoga gospodarstva za održiv razvoj jadranske i jonske regije, među ostalim u suzbijanju onečišćenja mora.

²⁰ Pripremno djelovanje o kojem je Komisija odlučila na inicijativu Europskog parlamenta.

²¹ http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

²² <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>

²³ HELCOM: Komisija za zaštitu morskog okoliša Baltika – Helsinška komisija, <http://www.helcom.fi/about-us>

U Zajedničkoj izjavi alpskih država i regija o zelenoj infrastrukturi u alpskoj regiji (listopad 2017.)²⁴ najavljena je provedba niza posebnih mjera kako bi alpska regija postala primjer zelene infrastrukture.

U Zajedničkoj izjavi ministara zaduženih za EUSDR, donesenoj u listopadu 2017., naglašena je važnost čiste i povezane mobilnosti te ekološki prihvatljivih energetske rješenja u daljnjem razvoju podunavske regije. U okviru projekta JOINTISZA25 izrađuje se prvi integrirani plan upravljanja slivom rijeke Tise, a pokrenut je i mehanizam civilne zaštite kako bi se riješio problem onečišćenja rijeke Tise otpadom iz rudnika soli Solotvino.

Istraživanje/inovacije i gospodarski razvoj

Gospodarski napredak makroregija još je jedan od temeljnih ciljeva svih četiriju makroregionalnih strategija.

U okviru EUSBSR-a uspostavljena je mreža upravljačkih tijela Europskog fonda za regionalni razvoj radi izrade prijedloga za transnacionalnu suradnju kako bi se regijama pomoglo u provedbi strategija pametne specijalizacije usmjerenih na čiste tehnologije. U okviru inicijative „Cleaner Growth” (Čišći rast)²⁶ provodit će se dva pilot-projekta: „Jointly Entering New Markets” (Zajednički ulazak na nova tržišta) i „Commercialising Forest-Based Protein — Verification and Improvement of Protein Quality” (Komercijalizacija proteina iz šuma – provjera i poboljšanje kvalitete proteina).

„Baltic Sea Pharma”²⁷ platforma je za regionalnu suradnju u smanjenju količine farmaceutskih ostataka u Baltičkom moru. Ta se platforma temelji na skupu transnacionalnih projekata (npr. napredno pročišćavanje otpadnih voda, gospodarenje vodom i kriteriji javne nabave) i pridonijet će razvoju regionalne i europske politike u pogledu farmaceutskih proizvoda u okolišu.

U podunavskoj regiji, točnije u Kišinjevu u Moldovi, uspostavljen je centar za uvođenje dvojnog strukovnog osposobljavanja²⁸ u građevinskoj industriji temeljen na javno-privatnom partnerstvu. Platforma za strategiju pametne specijalizacije²⁹ podupire razvoj inovativnih strategija u pilot-projektu koji obuhvaća Srbiju, Crnu Goru, Moldovu i Ukrajinu.

U kontekstu EUSAIR-a, Godina turizma između EU-a i Kine i Europska godina kulturne baštine 2018. pridonose razvoju održivog turizma. Programom Interreg za jadransku i jonsku regiju (ADRION) podupire se projekt „ADRION 5 SENSES”³⁰, kojim se regiju nastoji učiniti prepoznatljivom i promicati je na svjetskim tržištima.

U okviru EUSALP-a pokrenuti su projekti „CirculAlps”³¹ (promicanje inovacija, održivosti i kružnoga gospodarstva u vrijednosnim lancima u šumarstvu diljem alpske regije) i „AlpLinkBioECO”³² (povezivanje vrijednosnih lanaca bioindustrije diljem alpske regije).

24 https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

25 <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>

26 https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

27 <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>

28 Kombinacija strukovnog osposobljavanja u školama i praktičnog osposobljavanja u poduzećima.

29 <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>

30 <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>

31 <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>

32 <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>

Povezivost

U svim su makroregionalnim strategijama provedene zanimljive aktivnosti o povezivosti.

U okviru EUSBSR-a projekt „Baltic Link” pridonosi provedbi projekta TEN-T-a za morske autoceste, a dobio je potporu iz programa TEN-T i poljskog kohezijskog fonda. On služi kao karika koja je nedostajala u prijevozu tereta između Švedske i Poljske te daljnjih odredišta.

U kontekstu EUSDR-a i njegova projekta „FAIRway”³³ stavljena su u pogon nova plovila za nadzor. Počele su i aktivnosti jaružanja na dijelu rijeke Dunava koji čini granicu između Bugarske i Rumunjske. Prvi je put napravljen i pregled kratkoročnih strateških projekata u području kopnenog prometa u podunavskoj regiji, uz potporu Europske investicijske banke.

Učinkovite i održive prometne i energetske mreže preduvjet su gospodarskog i socijalnog razvoja jadransko-jonske makroregije. U EUSAIR-u je sastavljen početni popis projekata koji se odnose na prometne i energetske mreže s različitom makroregionalnom dodanom vrijednošću.

U EUSALP-u je razrađen projekt logističkih strategija za ubrzavanje prelaska s cestovnog na željeznički prijevoz tereta optimizacijom logističkih procesa („Alpine Spider”).

3. Izazovi

Administrativni kapaciteti

U studiji konzorcija COWI³⁴ istaknuto je da i dalje postoje određeni izazovi i navedene su prepreke uspješnoj provedbi makroregionalnih strategija koje negativno utječu na suradnju:

- institucijske fluktuacije i fluktuacije osoblja,
- ograničeni resursi,
- nejednakosti gospodarskih, institucijskih i administrativnih kapaciteta,
- slabi lanci provedbe između donositelja odluka i glavnih provoditelja,
- nedovoljna zastupljenost i angažman svih zemalja sudionica i
- nedostatak zajedničkih referentnih okvira.

Međutim, u studiji su utvrđeni i određeni čimbenici koji mogu pomoći u provedbi makroregionalnih strategija:

- postojeće strukture suradnje,
- postojanje voditelja,
- sveprisutnost tematskih pitanja u svim zemljama,
- provedba prava EU-a,
- zahtjev uvođenja konkretnih transnacionalnih mjera itd.

Nadalje, u studiji je iznesen model za razvoj makroregionalnih strategija:

- prva faza (uspostava sustava upravljanja makroregionalnom strategijom, izgradnja pojedinačnih kapaciteta ključnih provoditelja makroregionalne strategije),
- druga faza (makroregionalna strategija pojašnjena je vanjskim dionicima i počinje funkcionirati, izgrađen je institucijski kapacitet), i
- treća faza (strategija je potpuno razvijena i iz nje proizlaze konkretne mjere i rezultati).

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>

³⁴ Vidjeti bilješku 6.

Te tri faze mogle bi biti okvir za razvoj sustava praćenja koji će pomoći u zadržavanju političke potpore.

Upravljanje

Za djelotvoran sustav upravljanja potrebna je ravnoteža između tri jednako važne razine: ministara, nacionalnih koordinatora i tematskih koordinatora.

Veća vidljivost političkog profila makroregionalnih strategija mogla bi se ostvariti na ministarskim sastancima i putem ministarskih izjava te godišnjih foruma, kao u primjeru EUSAIR-a.

Na godišnjem forumu u Talinu u lipnju 2018. raspravljalo se o mogućnosti organiziranja ministarskih sastanaka na godišnjim forumima EUSBSR-a.

Glavni je izazov za EUSDR slabljenje političkog elana na nacionalnoj razini, zbog čega nije bio toliko zastupljen u upravljačkim skupinama nekih prioriternih područja. Budući da je strategija dugoročan proces, vrlo je važno stalno osiguravati kapacitete i resurse za provedbu strategije i jačanje nacionalnih mehanizama koordinacije. Nadalje, opće je priznato da je nepostojanje zajedničkog tijela koje bi bilo u potpunosti posvećeno potpori upravljanju EUSDR-om (Dunavska strateška točka), u razdoblju od ljeta 2017. do jeseni 2018., otežalo nesmetan razvoj i provedbu strategije. Nova strateška točka, koju zajedno vode Austrija i Rumunjska, sad je u funkciji.

U okviru EUSAIR-a aspekti upravljanja još su glavna tema rasprava na sastancima upravnog odbora. I dalje nema poveznice između političkog angažmana, kako je izražen u ministarskim izjavama, i stvarnih aktivnosti na administrativnoj razini i razini provedbe. U provedbi strategije zemlje sudionice trebale bi preuzeti mnogo veću odgovornost.

Iako EUSALP dobiva sve veći zamah, nije lako motivirati članove akcijskih skupina ni osigurati im potrebnu ovlast za donošenje odluka i tehničko znanje. Akcijske skupine i dalje pozivaju države i regije da se pobrinu za to da budu odgovarajuće zastupljene na njihovim sastancima te uspostavljaju bolju koordinaciju s izvršnim odborom kako bi osigurale učinkovito strateško usmjerenje mjera i odgovarajuću političku potporu.

Koncept upravljanja s više dionika uvelike se podupire u svim makroregionalnim strategijama. Međutim, više sudjelovanja civilnog društva moglo bi ojačati dimenziju tih strategija koja se temelji na pristupu „odozdo prema gore”. Od velike je pomoći bilo veće sudjelovanje privatnog sektora u forumima EUSAIR-a (npr. sastanci među poduzećima) i moglo bi se prema potrebi ponoviti i u drugim strategijama.

Programiranje politike

U dvjema najstarijim makroregionalnim strategijama preispitivanje akcijskih planova iz 2018. odvija se istodobno s programiranjem fondova EU-a za razdoblje 2021.–2027. Ta se povoljna prilika mora iskoristiti i mora se koordinirano raditi na maksimalnom povećanju dodane vrijednosti tih procesa, što uključuje davanje veće strateške važnosti makroregionalnim strategijama.

Jedno je od spornih pitanja velik broj prioriteta EUSBSR-a. Partneri bi trebali iskoristiti preispitivanje akcijskog plana da provjere jesu li svi prioriteti od makroregionalne važnosti i s razlogom uključeni u strategiju.

U preispitivanju akcijskog plana EUSDR-a 2018. i 2019. trebalo bi razmotriti manjak političke odgovornosti. Povjerenik za regionalnu politiku podsjetio je koordinate EUSDR-a na to pitanje na zajedničkom sastanku u lipnju 2018. U nekim prioriternim područjima (npr.

unutarnji promet ili turizam) tek treba realizirati konkretne projekte. Pri dodjeli prioriteta područja trebalo bi uzeti u obzir da određene zemlje bez uloge koordinatora žele steći prioriteta područje. Trebalo bi poraditi i na pitanju administrativnih kapaciteta. Za to je potreban prikladan odgovor na nacionalnoj i regionalnoj razini, ponajprije u zemljama korisnicima Instrumenta prepristupne pomoći (IPA) i Europskog instrumenta za susjedstvo (ENI).

Partnerske države u EUSAIR-u imaju različita mišljenja o prioritetima suradnje. Dosad su uglavnom bile usredotočene na projekte s uskim, nacionalnim područjem primjene, umjesto da makroregionalne strategije promatraju kao okvir za promjenu politike kojom se stvaraju posebni procesi, međuregionalne mreže i platforme za suradnju. Drukčijim bi pristupom te države mogle razraditi i planirati mjere koje su uravnoteženije s geografskog stajališta i stoga imaju veću makroregionalnu dodanu vrijednost. U općenitijem je smislu potrebno uskladiti prioritete EUSAIR-a s nacionalnim, regionalnim i sektorskim politikama te strateškim dokumentima i procesima (npr. Berlinski proces, zapadnobalkanska strategija itd.).

Trenutačno nije potrebno preispitati akcijski plan EUSALP-a iako su u nekim akcijskim skupinama poduzete početne mjere izvan akcijskog plana. Potrebni su bolja provedba, komunikacija, prijenos rezultata i razvoj vještina u akcijskim skupinama na temelju postojećeg akcijskog plana pa će se u sljedećim mjesecima dodatno na tome raditi.

Financiranje

Još će neko vrijeme biti teško pronaći prilike za financiranje makroregionalnih strategija.

Programi Interreg, unatoč ograničenim iznosima financiranja, imali su veliku ulogu u potpori provedbi strategija. Međutim, iz većine fondova EU-a, kao i nacionalnih i drugih izvora financiranja, nije lako dobiti potporu za projekte u okviru tih strategija. To može biti razlog zašto neke zemlje nisu preuzele politički angažman i zašto sudionici nemaju dovoljne kapacitete.

Trebalo bi dodatno promicati dijalog nadležnih tijela glavnih programa EU-a i ključnih proveditelja makroregionalnih strategija. Ministarstva nadležna za koordinaciju fondova EU-a i makroregionalnih strategija u zemljama sudionicima u tome imaju ključnu ulogu.

Pripremna faza programiranja za razdoblje nakon 2020. jedinstvena je prilika za planiranje i organiziranje dosljedne upotrebe fondova EU-a za potporu ciljevima makroregionalnih strategija. Koordinacija nadležnih tijela programa EU-a za financiranje i ključnih proveditelja makroregionalnih strategija trebala bi se odvijati u zemljama uključenima u određenu makroregionalnu strategiju, ali i među njima. Odluke i konkretne mjere zemalja u tom pogledu bile bi odraz njihova interesa i političkog angažmana za tu makroregionalnu strategiju.

Komunikacija

Vidljivost EUSAIR-a i dalje je loša zbog nedostatne komunikacije, što bi se djelomično moglo ispraviti planiranom platformom za dionike. To bi ujedno povećalo sudjelovanje i informiranost podnacionalnih dionika koji trenutačno imaju ograničenu ulogu u makroregionalnim procesima.

Komunikacija u okviru EUSALP-a također je i dalje problematična. Iako su razvijeni komunikacijski alati, potrebno je poboljšati tehničko okruženje i, prije svega, sadržaj komunikacije. Hitno je potrebna ciljana komunikacijska strategija koja se temelji na dogovorenim političkim porukama.

4. Daljnji koraci

U prijedlozima uredaba o kohezijskoj politici EU-a za razdoblje nakon 2020. Komisija naglašava važnost suradnje kao međusektorskog aspekta kohezijske politike te poziva države članice i regije da taj aspekt uključe u sljedeću fazu planiranja i programiranja nacionalnih i regionalnih politika. Time se daje snažan i pozitivan signal onima koji su već uključeni u makroregionalne strategije i poziva ih se da razmisle o tome kako i za koje bi se ključne prioritete programi i makroregionalne strategije mogli uzajamno podupirati.

Tako bi se riješilo pitanje istaknuto u studiji konzorcija COWI, a to je da je „koordinacija s europskim strukturnim i investicijskim fondovima i programima EU-a vrlo zahtjevna za sve uključene strane i do danas nije dovoljno ostvarena. Stoga bi u razdoblju nakon 2020. na tome još trebalo mnogo raditi.”

U tom kontekstu i s obzirom na potencijal makroregionalnih strategija Komisija poziva zemlje sudionice da odmah započnu sljedeće mjere:

1. Tematski koordinatori strategija trebali bi procijeniti stanje u svakom području politike s obzirom na model razvoja u tri faze izložen u studiji konzorcija COWI kako bi se utvrdilo koji bi se čimbenici mogli bolje iskoristiti i ima li prepreka koje treba svladati. Prema potrebi potom mogu dati preporuke nacionalnim koordinatorima za rješavanje utvrđenih problema.
2. Ključni provoditelji svake makroregionalne strategije trebali bi i dalje poboljšavati svoje mehanizme upravljanja, uz potporu i angažman nadležnih ministara. Trebali bi tražiti sinergije i komplementarnosti s organizacijama koje već djeluju u makroregiji te omogućiti regionalnim i lokalnim dionicima da pridonesu makroregionalnoj strategiji (npr. putem platforme za dionike). Isto tako, trebali bi pokušati bolje pratiti napredak u različitim tematskim područjima te ojačati kapacitete dionika uključenih u provedbu makroregionalne strategije.
3. Kad je riječ o EUSBSR-u i EUSDR-u, tematski i nacionalni koordinatori trebali bi iskoristiti preispitivanje svojih akcijskih planova za odabir najbitnijih ključnih prioriteta koji imaju najveću dodanu vrijednost za EU i za koje se isplati mobilizirati sredstva EU-a i nacionalna sredstva.
4. Kako bi se što bolje iskoristio novi zakonodavni okvir, kojim će se ojačati veze među glavnim programima, suradnja i makroregionalne strategije, u procesu programiranja trebalo bi predvidjeti sljedeće aktivnosti:
 - *na razini svake makroregionalne strategije*: nadležna tijela programa EU-a u zemljama sudionicama trebala bi se međusobno koordinirati od ranih faza programiranja za razdoblje 2021.–2027. Konkretno bi se za svaku makroregionalnu strategiju nacionalna tijela nadležna za fondove EU-a u suradnji s nacionalnim koordinatorima makroregionalnih strategija trebala dogovoriti o glavnim makroregionalnim prioritetima, mjerama, projektima i mehanizmima upravljanja koje će uključiti u svoje sporazume o partnerstvu (države članice EU-a) i dokumente o višegodišnjem programiranju (programskom okviru) (zemlje izvan EU-a)³⁵.

35 Prijedlog takve rane koordinacije među nadležnim tijelima programa EU-a u okviru konkretne makroregionalne strategije prvi su put iznijeli ministri EUSAIR-a u svojoj Deklaraciji iz Catanije, koju su donijeli na ministarskom sastanku 24. svibnja 2018.: https://www.adriatic-ionic.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf

- *na razini svake zemlje koja sudjeluje u određenoj makroregionalnoj strategiji:* dogovoreni prioriteti, mjere i projekti uključeni u sporazume o partnerstvu ili dokumente o višegodišnjem programiranju (programskom okviru) trebali bi se razviti unutar relevantnih programa EU-a³⁶ u koordinaciji s drugim zemljama sudionicama. U tu bi svrhu tematski i nacionalni koordinatori makroregionalnih strategija trebali nastojati izgraditi bliže odnose i suradnju s upravljačkim tijelima relevantnih programa EU-a (ESI fondova i/ili IPA-e) na nacionalnoj i regionalnoj razini te na razini suradnje. Trebali bi pokrenuti dijalog, zajednički utvrditi buduća relevantna područja suradnje i pobrinuti se da ključni provoditelji makroregionalnih strategija pridonose i sudjeluju u pripremi programa za razdoblje 2021.–2027.
5. U fazi provedbe prioriteti, mjere i projekti za koje nadležna tijela programa EU-a utvrde da su relevantni za makroregionalne strategije trebali bi se koordinirano i sinkronizirano provoditi u svim zemljama koje sudjeluju u makroregionalnim strategijama. U tu će se svrhu možda morati unaprijed dodijeliti posebna sredstva iz predmetnih programa EU-a. Osim tih posebnih mjera i projekata, u okviru programa mogli bi se razraditi i primijeniti i posebni kriteriji za odabir projekata kako bi se potaknula izrada projekata kojima se podupiru prioriteti određene makroregionalne strategije (npr. izdvajanje proračunskih sredstava, posebni pozivi za makroregionalne projekte, dodjela dodatnih bodova projektima koji doprinose makroregionalnim ciljevima).

5. Zaključci

Partneri uključeni u makroregionalne strategije suočeni su s trenutkom istine: priprema programa za razdoblje 2021.–2027. jedinstvena je mogućnost da pokažu i povećaju svoj angažman na ostvarenju prioriteta makroregionalnih strategija, ponajprije njihovim uključivanjem u prioritete programa EU-a, oslanjajući se na instrumente predviđene novim predloženim uredbama.

Makroregionalne strategije postale su politički vidljivije i stvorile su vrlo velika očekivanja. Međutim, bez zajedničkog političkog poticaja na nacionalnoj i regionalnoj razini, angažman sudionika na provedbi, iako je vrlo bitan, nije dovoljan da se osigura opstanak makroregionalnih strategija.

Spremnost na suradnju i rad na ostvarenju zajedničkih ciljeva te provedbu aktivnosti zajedno s makroregijama mora doći iz zemalja sudionica i partnera, koji se pozivaju da makroregionalne strategije učine dijelom zajedničkog i glavnog političkog programa.

Ovo razdoblje rasprava i pregovora o budućem financijskom i zakonodavnom okviru i njegovim popratnim programima za zemlje sudionice i partnere jedinstvena je prilika da potvrde svoj angažman na ostvarenju dogovorenih prioriteta makroregionalnih strategija, i tu priliku svakako treba iskoristiti. Tako bi se optimirala dodana vrijednost makroregionalnih strategija i iskoristio sav njihov potencijal.

³⁶ Kad je riječ o zemljama izvan EU-a, programi bi se trebali odnositi i na akcijske planove.

Dodatak: Karta makroregionalnih strategija

