



Bruksela, dnia 29.1.2019 r.
COM(2019) 21 final

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

z realizacji strategii makroregionalnych UE

{SWD(2019) 6 final}

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

z realizacji strategii makroregionalnych UE

1. Wprowadzenie

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

Dnia 16 grudnia 2016 r. Komisja przyjęła pierwsze sprawozdanie z realizacji strategii makroregionalnych¹, które obejmują obecnie 19 państw UE i 8 państw niebędących członkami UE. Te strategie makroregionalne stały się integralną częścią ram politycznych UE; stwarzają one duży potencjał i przyczyniają się w wyjątkowy i innowacyjny sposób do współpracy w ramach UE oraz z państwami sąsiadującymi.

Następnie Rada², Komitet Regionów³ i Parlament Europejski⁴ również uznały znaczenie strategii makroregionalnych jako wyjątkowych zintegrowanych ram umożliwiających sprostanie wspólnym wyzwaniom oraz jako odpowiedniego instrumentu służącego optymalnemu wykorzystaniu istniejących zasobów finansowych, zwłaszcza w kontekście globalizacji.

Instytucje te poszły jednak dalej niż niektóre zalecenia Komisji⁵ i zwróciły uwagę na potrzebę ulepszenia niektórych kluczowych aspektów realizacji strategii makroregionalnych przez:

- wzmocnienie zaangażowania politycznego na szczeblu krajowym;
- poprawę mechanizmów zarządzania; oraz
- zwiększenie dostępu do finansowania na potrzeby priorytetów strategii makroregionalnych i projektów realizowanych w ramach tych strategii.

Instytucje te przedstawiły pewne szczególne zalecenia dotyczące treści niniejszego sprawozdania, wzywając do:

- skoncentrowania się w większym stopniu na procesach, które mogą mieć wpływ na politykę;
- przeprowadzenia analizy spójności między polityką UE a politykami krajowymi oraz między systemami finansowania;
- pogłębionej dyskusji na temat wskaźników i wyników głównych polityk w ramach strategii makroregionalnych.

¹ COM(2016) 805 final.

² Konkluzje Rady 8461/17 z dnia 25 kwietnia 2017 r.

³ Opinia Komisji COTER-VI/029 przyjęta dnia 1 grudnia 2017 r.

⁴ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 16 stycznia 2018 r.

⁵ COM(2013) 468 final, sprawozdanie dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych; COM(2014) 284 final, sprawozdanie w sprawie zarządzania strategiami makroregionalnymi; COM (2016) 805 final, sprawozdanie z realizacji strategii makroregionalnych UE.

Niewykorzystany potencjał i utrzymujące się wyzwania związane ze strategiami makroregionalnymi potwierdzono również w zleconym przez Komisję niezależnym badaniu⁶ i w niektórych pracach prowadzonych w ramach programu Interact⁷.

Projekt wniosku dotyczącego wieloletnich ram finansowych na lata 2021–2027 przedstawiony przez Komisję dnia 2 maja 2018 r., a następnie projekt pakietu legislacyjnego dotyczącego przyszłej polityki spójności z dnia 29 maja 2018 r.⁸ otworzyły okres negocjacji, które mogą wpłynąć na zamiary zaangażowanych państw w odniesieniu do przyszłości strategii makroregionalnych, jak i doprowadzić do ich sprecyzowania.

Od czasu przyjęcia pierwszego sprawozdania Komisji z realizacji strategii makroregionalnych UE w 2016 r. korzystny rozwój środowiska gospodarczego w UE i w regionie Bałkanów Zachodnich⁹ doprowadził do powstania bardziej korzystnych warunków realizacji strategii makroregionalnej.

Cel niniejszego sprawozdania jest dwojaki. Po pierwsze, ocenia się w nim realizację czterech strategii makroregionalnych w tym optymistycznym kontekście gospodarczym, który być pomoże przyczynił się do poprawy długoterminowego podejścia do strategicznej współpracy w przedmiotowych państwach. Po drugie, rozważa się w nim ewentualne zmiany strategii makroregionalnych w świetle projektów rozporządzeń na okres po 2020 r.

Uzupełnieniem niniejszego sprawozdania jest dokument roboczy służb Komisji, w którym przedstawiono bardziej szczegółowe informacje na temat aktualnej sytuacji każdej ze strategii makroregionalnych UE. Oba dokumenty opierają się na informacjach udzielonych przez zainteresowane strony strategii makroregionalnych, instytucje Unii, przedstawicieli państw członkowskich i ekspertów.

2. Wyniki

2.1. Zagadnienia przekrojowe

Kształtowanie i planowanie polityki

Strategie makroregionalne są platformami politycznymi, które wnoszą wartość dodaną do aspektu polityki spójności dotyczącego współpracy i zapewniają możliwość wielosektorowego, wielokrajowego i wielopoziomowego sprawowania rządów. Na poziomie makroregionalnym podjęto szereg inicjatyw, które przyczyniły się do zmiany sposobu myślenia (np. EUSALP: konferencja na temat zielonej infrastruktury¹⁰; szczyt dotyczący lasów „Protection.Forest.Climate”¹¹; konferencja na temat mobilności w Alpach¹²), i oczekuje się, że inicjatywy te będą kontynuowane. Rozwój makroregionów i basenów morskich

⁶ Badanie COWI: „Strategie makroregionalne i ich powiązania z polityką spójności” – listopad 2017 r.:

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

⁷ Biblioteka programu Interact: <http://www.interact-eu.net/library>

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

⁸ Następnie, w dniu 14 czerwca 2018 r., przedstawiono projekt rozporządzeń w sprawie przyszłego Instrumentu Pomocy Przedakcesyjnej (IPA III) oraz Instrumentu Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej (ISWMR), istotnych dla państw niebędących członkami UE uczestniczących w strategiach makroregionalnych.

⁹ Dodatkowe informacje można znaleźć w publikacji Komisji Europejskiej: „Summer 2018 Interim Economic Forecast”, 12 lipca 2018 r., i Banku Światowego: Western Balkans Regular Economic Report (nr 12), jesień 2017 r.

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>

przyczynił się do wzmocnienia podejścia terytorialnego i wzmocnienia Europejskiej współpracy terytorialnej jako przekrojowego aspektu polityki spójności oraz do zwrócenia większej uwagi na „obszary funkcjonalne”.

Udział państw niebędących członkami UE w realizacji EUSDR, EUSAIR i EUSALP odbywa się na zasadach równoważnych z zasadami dotyczącymi państw członkowskich UE. Na przykład od dnia 1 czerwca 2018 r. Czarnogóra sprawuje rotacyjną prezydencję w ramach EUSAIR.

Udział państw z regionu Bałkanów Zachodnich w realizacji EUSDR i EUSAIR w istotnym stopniu przyczynia się do ich integracji z UE. Wniosek skierowany do Rady przez cztery państwa członkowskie UE realizujące EUSAIR (Chorwację, Grecję, Włochy, Słowenię), dotyczący włączenia do strategii byłej jugosłowiańskiej republiki Macedonii, stanowi konkretny krok w tym kierunku.

EUSDR przyczynia się również do promowania współpracy między UE a Mołdawią i Ukrainą, które są obecnie w pełni włączone do transnarodowego programu na rzecz Dunaju. W latach 2016–2018 udział Ukrainy (regionów położonych wzdłuż Dunaju) i Mołdawii we wspólnych pracach związanych z EUSDR znacznie się zwiększył, co jest korzystne dla wdrażania układów o stowarzyszeniu tych państw zawartych z UE.

Chociaż Białoruś, Islandia, Norwegia i Rosja nie uczestniczą w EUSBSR, również biorą udział w niektórych projektach makroregionalnych w regionie Morza Bałtyckiego, np. w programach współpracy transgranicznej i transnarodowej w ramach inicjatywy INTERREG w regionie¹³. Jeżeli chodzi o transnarodowy program na rzecz Morza Bałtyckiego w ramach inicjatywy INTERREG, zawarcie umowy w sprawie finansowania między UE i Rosją na początku 2018 r. umożliwi partnerom rosyjskim pełnienie roli pełnoprawnych partnerów projektów, dzięki czemu zwiększają się możliwości współpracy.

Zdolności administracyjne

W ramach programu Interact w dalszym ciągu promuje się koncepcję makroregionalną przez tworzenie lub konsolidację sieci powiązań między kluczowymi podmiotami¹⁴ realizującymi strategię (np. w obszarach zarządzania, transportu, środowiska lub zmiany klimatu) oraz przez opracowywanie metod współpracy i narzędzi służących włączeniu strategii makroregionalnych w europejskie fundusze strukturalne i inwestycyjne¹⁵. Ponadto Komisja, przy udziale biura programu Interact, utworzyła platformę ułatwiającą wymianę doświadczeń dotyczących wdrażania strategii makroregionalnych i włączenia ich do funduszy ESI.

W ramach projektu „Facility Point” prowadzonego w ramach EUSAIR udziela się kluczowym podmiotom realizującym strategię wsparcia podczas wykonywania ich zadań.

Nowy strategiczny punkt regionu Dunaju zaczął ponownie funkcjonować na początku września 2018 r. po okresie przerwy.

Zarządzanie

Od czasu sprawozdania z 2016 r. podjęto pewne nowe inicjatywy polityczne.

¹³ Np. transnarodowy program na rzecz regionu Morza Bałtyckiego w ramach inicjatywy INTERREG: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>

¹⁴ Koordynatorzy krajowi, koordynatorzy obszarów priorytetowych, koordynatorzy filaru, koordynatorzy zadań, przewodniczący grup działania, członkowie grup sterujących/działania itd.

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

Bulgaria, która w 2018 r. przewodniczyła EUSDR, zapewniła aktywne podejście do współpracy w ramach strategii, powierzając odpowiedzialność za EUSDR i fundusze ESI temu samemu ministerstwu.

W ramach corocznego forum EUSAIR regularnie ma miejsce spotkanie zarówno ministrów spraw zagranicznych, jak i ministrów odpowiedzialnych za fundusze UE z ośmiu uczestniczących państw, podczas którego przyjmuje się deklarację.

Jeżeli chodzi o EUSDR, społeczeństwo obywatelskie aktywnie uczestniczyło w posiedzeniach niektórych grup sterujących obszarów priorytetowych, a także w wydarzeniach i corocznych forach.

We współpracy z partnerami projektu „LOS_DAMA!”¹⁶ finansowanym ze środków programu „Obszar alpejski”, prezydenci miast alpejskich (Monachium, Wiedeń, Turyn, Trydent i Grenoble) zainicjowali, przy okazji pierwszej konferencji ministrów środowiska EUSALP odbywającej się w październiku 2017 r., sieć rozwoju zielonej infrastruktury w alpejskich obszarach miejskich. Sieć ta jest pierwszym szczególnym działaniem podjętym w ramach realizacji EUSALP na szczeblu gminnym.

Monitorowanie

Trwają prace nad nowymi narzędziami monitorowania przy wsparciu ze strony programu ESPON¹⁷.

Narzędzia te składają się z systemów monitorowania terytorialnego dostosowanych do każdego z czterech makroregionów, które to systemy monitorują sytuację pod względem rozwoju regionalnego przy użyciu określonych wcześniej wskaźników terytorialnych. System monitorowania ma na celu rejestrowanie osiągnięć w zakresie celów polityki. System ten umożliwi zrozumienie struktur terytorialnych i tendencji występujących w makroregionie.

Dostęp do finansowania

Niektóre dobre praktyki nabyte w następstwie realizacji obecnych programów w ramach europejskich funduszy ESI obejmują: szczegółowe zaproszenia do składania wniosków, punkty premiowe dla projektów istotnych dla makroregionów, bezpośrednie wsparcie dla projektów strategicznych i uczestnictwo przedstawicieli strategii makroregionalnych w komitetach monitorujących programy.

W lutym 2017 r. Komisja zorganizowała wizytę studyjną dla rumuńskich instytucji zarządzających programami operacyjnymi w ramach funduszy ESI, którzy zapoznali się z praktycznymi konsekwencjami EUSDR i rozwijaniem pomysłów na uruchomienie funduszy UE. Inicjatywę tę można rozszerzyć na inne uczestniczące państwa.

Na podstawie informacji zgromadzonych w rocznych sprawozdaniach z realizacji programów finansowanych z funduszy ESI za 2017 r. w ramach programów ogłoszono siedem szczegółowych zaproszeń do składania wniosków dotyczących strategii makroregionalnych: dwa w regionie Morza Bałtyckiego, trzy w regionie Dunaju i dwa w regionie adriatycko-jońskim. Liczba programów, za pośrednictwem których zainwestowane zostały fundusze UE w strategię makroregionalną, wynosi 29 w regionie Morza Bałtyckiego, 14 w regionie Dunaju, 4 w regionie adriatycko-jońskim i 4 w regionie alpejskim. Świadczy to o bezpośrednim związku wskaźnika włączenia priorytetów strategii makroregionalnej do unijnych programów z wiekiem strategii.

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

¹⁷ <https://www.espon.eu/>

Jeżeli chodzi o określenie kwot wsparcia z funduszy ESI uruchomionego w celu wdrożenia projektów makroregionalnych, te dane liczbowe zostały szczegółowo przedstawione z podziałem na strategię w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji. Dane przekazane przez organy odpowiedzialne za realizację programu nie zawsze są jednak w pełni porównywalne i należy z nich korzystać z zachowaniem ostrożności. Na przykład niektóre organy uważają, że pełny budżet programu wspiera pewien cel strategii, ponieważ dotyczy tego samego obszaru polityki (np. środowiska), chociaż finansowane projekty niekoniecznie mają wpływ na makroregiony. W związku z tym postanowiono, że w dokumencie roboczym służb Komisji uwzględnione zostaną wyłącznie kwoty przeznaczone na wsparcie poszczególnych projektów, a nie cały budżet programu (z wyjątkiem transnarodowych programów odpowiadających pewnej strategii makroregionalnej).

Komunikacja

Od 2016 r. w ramach wszystkich strategii makroregionalnych wzmocniono działalność w zakresie komunikacji.

Władze słoweńskie wraz z Komisją wykorzystały „tydzień makroregionalny”¹⁸ organizowany co roku w Słowenii, aby stworzyć jednolite forum dla wszystkich strategii makroregionalnych w dziedzinie mediów i komunikacji, koncentrując się w szczególności na wspólnych treściach, procesie partycypacyjnym i innowacyjnych narzędziach.

Trwa opracowywanie strategii komunikacyjnych na potrzeby EUSAIR i EUSALP. Nadal trwa również reorganizacja strategii komunikacji EUSDR. W przypadku EUSBSR komunikacja przynosi konkretne rezultaty, takie jak projekt „Let’s Communicate”¹⁹.

Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz poprawy komunikacji wewnętrznej i zewnętrznej. Wysiłki te powinny skupiać się na określeniu wspólnych komunikatów w językach narodowych, co prowadzi do wzmocnienia komunikacji na szczeblu krajowym i regionalnym. Komunikacja musi być również bardziej konkretna i ukierunkowana oraz stała.

Współpraca między strategiami i między zainteresowanymi stronami

Współpraca z innymi strategiami makroregionalnymi może wnieść wartość dodaną i powinna zostać poddana dalszej analizie. Taka współpraca, zwłaszcza między EUSBSR a EUSDR, ma już miejsce w pewnym zakresie, natomiast partnerzy EUSAIR rozważają podjęcie współpracy z innymi strategiami makroregionalnymi, aby wykorzystać ich doświadczenie (np. z EUSDR w zakresie mobilności i organizacji transportowych lub z EUSALP w zakresie projektów dotyczących korytarzy ekologicznych i zielonej infrastruktury).

W ramach EUSALP fundusz na rzecz działań przygotowawczych w regionie alpejskim²⁰ przyczynił się do wdrożenia strategii i współpracy na wszystkich etapach. W celu zapewnienia stałej wymiany wiedzy i doświadczeń między grupami powołano radę przewodniczących grup działania.

2.2. Priorytety tematyczne

W niniejszej sekcji przedstawiono konkretne osiągnięcia w ramach czterech poszczególnych strategii makroregionalnych w zakresie wybranych priorytetów tematycznych. Więcej szczegółów można znaleźć w dokumencie roboczym służb Komisji.

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!

²⁰ Działania przygotowawcze podjęte przez Komisję z inicjatywy Parlamentu Europejskiego.

W ramach EUSBSR kontynuowano prace nad ujednoliceniem prawa Unii, a także udzielono wsparcia w zakresie kształtowania polityki i rozwoju (np. w dziedzinie energii, nawigacji, środowiska i zmiany klimatu).

W trakcie węgierskiej prezydencji w 2017 r. w ramach corocznego forum EUSDR doszło do spotkania zainteresowanych stron z regionu Dunaju z sektorów energii, transportu i środowiska. 14 uczestniczących państw wydało wspólne oświadczenie²¹. Forum EUSDR, które zostało zorganizowane w 2018 r. w Sofii, dotyczyło głównie wzrostu gospodarczego osiąganego dzięki turystyce i kulturze.

Jeżeli chodzi o EUSAIR, określono główne możliwości współpracy (w zakresie niebieskiego wzrostu, sieci transportowej i energetycznej, środowiska i turystyki), które mogą pobudzać wzrost gospodarczy i tworzenie miejsc pracy.

W ramach EUSALP utworzono podgrupy pracujące nad konkretnymi tematami (np. drewno, turystyka zdrowotna, gospodarka wodna).

Środowisko i zmiana klimatu

Ochrona zasobów środowiska jest dobrem publicznym i stanowi wspólny priorytet wszystkich czterech strategii makroregionalnych. W tym względzie strategie makroregionalne stanowią ważne narzędzia służące rozwiązywaniu różnych problemów (np. w zakresie zanieczyszczenia środowiska, ochrony przeciwpowodziowej, zmiany klimatu i różnorodności biologicznej) oraz wspieraniu wdrażania odpowiednich przepisów UE.

Chociaż Komisja przyjęła pierwszą w historii ogółouropejską strategię w dziedzinie tworzyw sztucznych w styczniu 2018 r., w ramach EUSBSR wykonano już znaczące prace zmierzające do rozwiązania problemu odpadów z tworzyw sztucznych w środowisku morskim (np. projekt BLASTIC²²). We wnioskach ze spotkania ministerialnego HELCOM²³, które odbyło się w marcu 2018 r., uznano, że projekty będące przedmiotem wspólnego zainteresowania realizowane w ramach EUSBSR przyczyniły się do wdrożenia bałtyckiego planu działania.

W ministerialnej „deklaracji z Janiny” z maja 2017 r. podkreślono znaczenie niebieskiej gospodarki dla zrównoważonego rozwoju w regionie Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego, w tym dla walki z zanieczyszczeniem morza.

We wspólnej deklaracji państw i regionów alpejskich w sprawie zielonej infrastruktury w regionie alpejskim (październik 2017 r.)²⁴ stwierdzono, że należy podjąć szereg konkretnych działań, aby region alpejski stał się wzorem zielonej infrastruktury.

We wspólnym oświadczeniu ministrów odpowiedzialnych za EUSDR przyjętym w październiku 2017 r. podkreślono znaczenie czystej i połączonej mobilności oraz ekologicznych rozwiązań w dziedzinie energii dla dalszego rozwoju regionu Dunaju. Trwają prace nad przygotowaniem pierwszego zintegrowanego planu gospodarowania wodami w dorzeczu Cisy w ramach projektu JOINTISZA²⁵, a także uruchomiono mechanizm ochrony

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: Komisja Ochrony Środowiska Morskiego Bałtyku – komisja helsińska, <http://www.helcom.fi/about-us>

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>

ludności, aby rozwiązać problem zanieczyszczania Cisy przez kopalnię soli w Sołotwynie na Ukrainie.

Badania naukowe / innowacje i rozwój gospodarczy

Poprawa dobrobytu gospodarczego makroregionów również stanowi podstawowy cel wszystkich czterech strategii makroregionalnych.

W ramach EUSBSR ustanowiono sieć instytucji zarządzających Europejskim Funduszem Rozwoju Regionalnego w celu opracowania wniosków dotyczących współpracy transnarodowej, mającej na celu pomoc regionom w realizacji strategii inteligentnej specjalizacji dotyczących głównie czystej technologii. W ramach inicjatywy „Cleaner Growth”²⁶ przeprowadzone zostaną dwa projekty pilotażowe: „wspólne wchodzenie na nowe rynki” i „komercjalizacja białka pochodzącego z lasów – weryfikacja i poprawa jakości białka”.

Bałycka platforma farmaceutyczna²⁷ stanowi również platformę współpracy regionalnej mającą na celu ograniczenie pozostałości farmaceutycznych w Morzu Bałtyckim. Oparta na pakiecie projektów transnarodowych (np. zaawansowane oczyszczanie ścieków, gospodarowanie odpadami i kryteria udzielania zamówień) platforma przyczyni się do opracowania regionalnej i europejskiej polityki dotyczącej problemu farmaceutyków w środowisku.

Jeżeli chodzi o region Dunaju, na podstawie partnerstwa publiczno-prywatnego utworzono w Kiszyniowie (Mołdawia) ośrodek ds. prowadzenia przemiennego szkolenia zawodowego²⁸ w sektorze budownictwa. Platforma strategii inteligentnej specjalizacji²⁹ wspiera rozwój strategii innowacji w ramach projektu pilotażowego obejmującego Serbię, Czarnogórę, Mołdawię i Ukrainę.

W ramach EUSAIR Unijno-Chiński Rok Turystyki i Europejski Rok Dziedzictwa Kulturowego przypadające na 2018 r. przyczyniają się do rozwoju turystyki zrównoważonej. Program Interreg dla regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego (ADRION) zapewnia wsparcie na rzecz projektu „ADRION 5 senses”³⁰, którego celem jest stworzenie wspólnej marki regionu i promowanie jej na rynkach światowych.

W ramach EUSALP zainicjowano projekty, takie jak „CirculAlps”³¹ (promowanie innowacji, zrównoważonego rozwoju i gospodarki o obiegu zamkniętym w łańcuchach wartości w leśnictwie w całym regionie alpejskim) lub AlpLinkBioECO³² (w ramach którego łączy się łańcuchy wartości w bioprzemysle w całym regionie alpejskim).

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 Połączenie kształcenia zawodowego oferowanego przez szkoły ze szkoleniem praktycznym oferowanym przez przedsiębiorstwa.

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>

Łączność

W ramach wszystkich strategii makroregionalnych wdrożono interesujące działania w zakresie łączności.

W ramach EUSBSR projekt „Baltic Link”, który otrzymywał wsparcie z programu TEN-T i z Funduszu Spójności przeznaczanego dla Polski, przyczynia się do realizacji autostrad morskich TEN-T. Celem projektu jest zapewnienie brakującego ogniwa w transporcie towarowym między Szwecją a Polską oraz innymi krajami.

Jeżeli chodzi o EUSDR, w ramach projektu FAIRway³³ oddano do eksploatacji nowe statki hydrograficzne. W szczególności przystąpiono do pogłębiania odcinka Dunaju, który wyznacza granicę między Bułgarią a Rumunią. Po raz pierwszy przy wsparciu Europejskiego Banku Inwestycyjnego przeprowadzono przegląd krótkoterminowych strategicznych projektów dotyczących transportu lądowego w regionie Dunaju.

Wydajne i zrównoważone sieci transportowe i energetyczne stanowią warunek wstępny gospodarczego i społecznego rozwoju makroregionu adriatycko-jońskiego. W ramach EUSAIR sporządzono wstępną listę projektów dotyczących sieci transportowych i energetycznych o wyraźnie widocznej wartości dodanej dla makroregionów.

W ramach EUSALP opracowano projekt strategii logistycznych w celu wywołania przesunięcia międzygałęziowego w transporcie towarowym z transportu drogowego na kolejowy dzięki optymalizacji procesów logistycznych (Alpine Spider).

3. Wyzwania

Zdolności administracyjne

W badaniu COWI³⁴ zwrócono uwagę na utrzymywanie się pewnych wyzwań i wymieniono przeszkody uniemożliwiające skuteczną realizację strategii makroregionalnych, które mają negatywny wpływ na współpracę:

- zmiany instytucjonalne i zmiany personelu;
- ograniczenia zasobów;
- różnice w zdolnościach gospodarczych, instytucjonalnych i administracyjnych;
- słabe łańcuchy wdrażania między decydentami a kluczowymi podmiotami realizującymi strategię;
- niewystarczająca reprezentacja i zaangażowanie ze strony wszystkich uczestniczących państw; oraz
- brak wspólnych ram odniesienia.

W badaniu wskazano jednak również pewne czynniki, które mogą pomóc w realizacji strategii makroregionalnych:

- istniejące wcześniej struktury współpracy;
- istnienie przywódców;
- wszechobecność problemów tematycznych we wszystkich państwach;
- wdrażanie prawa Unii;
- wymóg dotyczący konkretnych działań ponadnarodowych itp.

Ponadto w badaniu przedstawiono model rozwoju strategii makroregionalnej:

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

³⁴ Zob. przypis 6.

- etap I (utworzenie systemu zarządzania strategią makroregionalną, budowanie indywidualnych zdolności kluczowych podmiotów realizujących strategię makroregionalną);
- etap II (zewnętrzne zainteresowane strony rozumieją strategię makroregionalną, która zaczyna funkcjonować, a potencjał instytucjonalny został wzmocniony); oraz
- etap III (zaawansowany etap działania strategii, który przynosi konkretne działania i wyniki).

Te trzy etapy mogą stanowić ramy opracowania systemu monitorowania, który pomoże utrzymać wsparcie polityczne.

Zarządzanie

Skuteczny system zarządzania wymaga osiągnięcia równowagi między trzema równie ważnymi poziomami: ministrów, koordynatorów krajowych i koordynatorów tematycznych.

Aby podnieść swoje znaczenie polityczne, strategie makroregionalne powinny wykorzystać polityczną widoczność zapewnianą dzięki spotkaniom na szczeblu ministerialnym i deklaracji ministerialnej równoległe z corocznymi forami, jak ma to miejsce w przypadku EUSAIR.

Możliwość organizowania spotkań na szczeblu ministerialnym w ramach corocznego forum EUSBSR omówiono na corocznym forum w czerwcu 2018 r. w Tallinie.

Głównym wyzwaniem dla EUSDR jest spadek dynamiki politycznej na poziomie krajowym, który doprowadził do niskiego poziomu uczestnictwa w grupach sterujących niektórymi obszarami priorytetowymi. Ponieważ strategia jest procesem długotrwałym, kluczowe znaczenie ma stałe zapewnianie zdolności i zasobów w celu realizacji strategii i wzmocnienia krajowych mechanizmów koordynacji. Ponadto powszechnie uznano, że brak – w okresie od lata 2017 r. do jesieni 2018 r. – wspólnego organu zajmującego się wyłącznie wspieraniem zarządzania EUSDR (strategicznego punktu regionu Dunaju) utrudnił sprawne opracowanie i wdrożenie tej strategii. Obecnie działa już nowy punkt strategiczny regionu Dunaju, prowadzony wspólnie przez Austrię i Rumunię.

W ramach EUSAIR aspekty związane z zarządzaniem nadal stanowią przeważającą część dyskusji podczas spotkania rady zarządzającej tą strategią. Nadal nie wypełniono luki między zobowiązaniem politycznym wyrażonym w deklaracjach ministerialnych a rzeczywistymi działaniami następczymi, zarówno na poziomie administracyjnym, jak i na poziomie realizacji. Należy znacznie wzmocnić poczucie odpowiedzialności uczestniczących państw za strategię.

Mimo że EUSALP zyskuje coraz większą popularność, wyzwaniem pozostaje zmotywowanie członków grup działania i zapewnienie im niezbędnej zdolności do podejmowania decyzji oraz kompetencji technicznych. Grupy działania nieustannie wzywają państwa i regiony do zadbania, by były odpowiednio reprezentowane na spotkaniach grup działania i by przewidywały lepszą koordynację w ramach zarządu, aby zapewnić skuteczny strategiczny kierunek działań i odpowiednie wsparcie polityczne.

W ramach wszystkich strategii makroregionalnych wyraża się szerokie poparcie koncepcji zarządzania przez wiele zainteresowanych stron. Większy udział społeczeństwa obywatelskiego mógłby jednak wzmocnić oddolny wymiar strategii. Doceniono duży udział sektora prywatnego w forach EUSAIR (np. sesje między przedsiębiorstwami), który w stosownych przypadkach powinien zostać powielony w ramach innych strategii.

Programowanie polityki

W przypadku dwóch najstarszych strategii makroregionalnych zmiana planów działania zapoczątkowana w 2018 r. korzystnie zbiega się w czasie z programowaniem funduszy UE na lata 2021–2027. Należy wykorzystać tę okazję i podjąć skoordynowane wysiłki, aby maksymalnie podnieść wartość dodaną tych procesów, które obejmują bardziej strategiczne ukierunkowanie strategii makroregionalnych.

W przypadku EUSBSR problem stanowi znaczna liczba priorytetów. Partnerzy powinni wykorzystać zmianę planu działania jako możliwość sprawdzenia, czy wszystkie priorytety nadal są istotne dla makroregionów, co stanowi uzasadnienie włączenia ich do strategii.

W przypadku EUSDR podczas zmiany planu działania w latach 2018–2019 należy rozwiązać problem braku odpowiedzialności politycznej. Komisarz europejski odpowiedzialny za politykę regionalną przypomniał o tym koordynatorom EUSDR podczas wspólnego posiedzenia w czerwcu 2018 r. Jak dotąd nie opracowano konkretnych projektów dotyczących niektórych obszarów priorytetowych (np. transportu lądowego lub turystyki). Podczas przydzielania obszarów priorytetowych należy wziąć pod uwagę, że niektóre państwa niepełniące roli koordynatora chciałyby uzyskać obszar priorytetowy. Należy rozwiązać również problem dotyczący zdolności administracyjnych. Rozwiązanie tego problemu wymaga odpowiedniej reakcji na szczeblu krajowym i regionalnym, głównie w państwach objętych Instrumentem Pomocy Przedakcesyjnej (IPA) i Europejskim Instrumentem Sąsiedztwa (ENI).

Państwa partnerskie EUSAIR różnią się pod względem poglądów na temat priorytetów współpracy. Jak dotąd, państwa te skupiały się na projektach o wąskim, krajowym zakresie, zamiast na postrzeganiu strategii makroregionalnych jako ram zmiany polityki, która przyczynia się do powstania szczególnych procesów, sieci międzyregionalnych i platform współpracy. Przyjęcie innego podejścia pomogłoby tym państwom w opracowywaniu i planowaniu działań, które są bardziej zrównoważone pod względem geograficznym, a tym samym wnoszą silniejszą wartość dodaną dla makroregionów. Ogólnie rzecz biorąc, istnieje potrzeba pogodzenia priorytetów EUSAIR z politykami krajowymi, regionalnymi i sektorowymi, a także z dokumentami i procesami strategicznymi (np. procesem berlińskim, strategią dla Bałkanów Zachodnich itp.).

Obecnie nie ma potrzeby, by zmieniać plan działania EUSALP, chociaż w niektórych grupach działania podjęto wstępne działania wychodzące poza plan działania. Konieczne są natomiast lepsze wdrażanie, lepsza komunikacja, lepsze przekazywanie wyników i rozwijanie umiejętności w ramach grup działania na podstawie istniejącego planu działania i aspekty te będą dalej rozwijane w nadchodzących miesiącach.

Finansowanie

Przez jakiś czas wyzwanie stanowić może nadal likwidowanie różnic między strategiami makroregionalnymi a możliwościami finansowania.

Programy Interreg – pomimo ograniczonych kwot finansowania – odegrały znaczącą rolę we wspieraniu realizacji tych strategii. Większość funduszy UE, a także krajowe i inne źródła finansowania, nie są jednak łatwo dostępne do celów wsparcia projektów prowadzonych w ramach strategii. Może to wyjaśniać, dlaczego w niektórych krajach brakuje zaangażowania politycznego i dlaczego uczestnicy nie posiadają wystarczającej zdolności.

Należy dalej promować dialog między organami odpowiedzialnymi za realizację głównych programów UE a kluczowymi podmiotami realizującymi strategię makroregionalne. Ministerstwa odpowiedzialne za koordynację funduszy UE i za strategię makroregionalne w uczestniczących państwach powinny odegrać kluczową rolę w tym działaniu.

Etap przygotowawczy programowania na okres po 2020 r. stanowi wyjątkową okazję do zaplanowania i zorganizowania spójnego wykorzystania funduszy UE w celu wsparcia dążenia do celów strategii makroregionalnych. Koordynacja między organami odpowiedzialnymi za realizację unijnych programów finansowania i kluczowymi podmiotami realizującymi strategię makroregionalną powinna odbywać się zarówno w państwach zaangażowanych w strategię makroregionalną, jak i między tymi państwami. Decyzje i konkretne działania państw w tym zakresie świadczyłyby o ich zainteresowaniu daną strategią makroregionalną i politycznym zaangażowaniu w jej realizację.

Komunikacja

Nadal występują trudności dotyczące widoczności EUSAIR wynikające z braku komunikacji, które można by częściowo przezwyciężyć, gdyby doszło do utworzenia planowanej platformy zainteresowanych stron. Poprawiłoby to również udział i świadomość zainteresowanych stron szczebla niższego niż krajowy, których obecna rola w procesach makroregionalnych jest ograniczona.

Problem nadal stanowi również komunikacja w ramach EUSALP. Mimo opracowania narzędzi komunikacji istnieje potrzeba usprawnienia warunków technicznych i w szczególności działań w zakresie komunikacji dotyczącej treści. Pilnie potrzebna jest ukierunkowana strategia komunikacji oparta na uzgodnionych przesłaniach politycznych.

4. Dalsze kroki

W swoich wnioskach w sprawie rozporządzeń dotyczących unijnej polityki spójności na okres po 2020 r. Komisja podkreśliła znaczenie współpracy jako przekrojowej funkcji polityki spójności, a także wezwała państwa członkowskie i regiony do lepszego uwzględnienia tej kwestii podczas kolejnego etapu planowania i programowania polityki krajowej i regionalnej. Stanowi to wyraźny i pozytywny sygnał dla podmiotów już zaangażowanych w strategię makroregionalną i zachęca do przyszłościowego myślenia o sposobie, w jaki programy i strategię makroregionalną mogłyby wzajemnie się wspierać i pod kątem których kluczowych priorytetów to wsparcie powinno być zapewnione.

Rozwiązałyby to problem podkreślony w badaniu COWI, w którym stwierdzono, że „koordynacja z europejskimi funduszami strukturalnymi i inwestycyjnymi oraz unijnymi programami nakłada wysokie wymagania na wszystkie zaangażowane strony; *a jak dotąd nie osiągnięto zadowalającego poziomu tej koordynacji*. Istnieją zatem znaczne możliwości poprawy w okresie po 2020 r.”.

W tym kontekście oraz biorąc pod uwagę potencjał strategii makroregionalnych, Komisja wzywa zainteresowane państwa do natychmiastowego podjęcia następujących działań:

1. Koordynatorzy tematyczni strategii powinni ocenić sytuację każdego obszaru polityki względem modelu „trój etapowego rozwoju” przedstawionego w badaniu COWI, aby określić, które czynniki można lepiej wykorzystać, oraz jakie bariery należy w razie potrzeby pokonać. Następnie koordynatorzy tematyczni mogliby w razie potrzeby skierować do swoich krajowych koordynatorów zalecenia dotyczące rozwiązania określonych problemów.
2. Kluczowe podmioty odpowiedzialne za wdrażanie każdej strategii makroregionalnej powinny nadal ulepszać swoje mechanizmy zarządzania, przy zaangażowaniu i wsparciu ze strony właściwych ministrów. Podmioty te powinny dążyć do synergii i komplementarności z organizacjami, które już działają w makroregionie, oraz powinny umożliwić podmiotom regionalnym i lokalnym wnoszenie wkładu w strategię

makroregionalne (np. za pośrednictwem platformy zainteresowanych stron). Podmioty te powinny również nadal starać się, aby postępy w poszczególnych obszarach tematycznych były lepiej monitorowane, i zwiększać zdolności podmiotów zaangażowanych w realizację strategii makroregionalnych.

3. Jeżeli chodzi EUSBSR i EUSDR, koordynatorzy krajowi i tematyczni powinni wykorzystać zmianę swoich odpowiednich planów działania jako okazję do wybrania najistotniejszych kluczowych priorytetów, które wnoszą najwyższą unijną wartość dodaną i które warte są uruchomienia funduszy UE i krajowych.
4. Aby skorzystać z nowych ram legislacyjnych, które wzmocnią powiązania między głównymi programami, współpracą i strategiami makroregionalnymi, w procesie programowania należy przewidzieć następujące działania:
 - *Na poziomie każdej strategii makroregionalnej:* Organy odpowiedzialne za realizację unijnych programów w uczestniczących państwach powinny ściśle koordynować swoje działania już na wczesnych etapach programowania na lata 2021–2027. Szczególnie w odniesieniu do każdej strategii makroregionalnej organy krajowe odpowiedzialne za fundusze UE powinny wspólnie uzgodnić – we współpracy z krajowymi koordynatorami strategii makroregionalnych – główne makroregionalne priorytety, działania, projekty i mechanizmy zarządzania, które należy włączyć do ich odpowiednich umów partnerstwa (państwa członkowskie UE) i (ramowych) dokumentów dotyczących wieloletniego programowania (państwa niebędące członkami UE)³⁵.
 - *Na poziomie każdego państwa uczestniczącego w strategiach makroregionalnych:* uzgodnione priorytety, działania i projekty uwzględnione w umowach partnerstwa lub w (ramowych) dokumentach dotyczących wieloletniego programowania należy następnie opracować w ramach odpowiednich unijnych programów³⁶ w sposób skoordynowany z pozostałymi uczestniczącymi państwami. Aby osiągnąć ten cel, koordynatorzy krajowi i tematyczni strategii makroregionalnych powinni dążyć do zacieśnienia relacji i współpracy z instytucjami zarządzającymi odpowiednimi unijnymi programami (odpowiednio funduszami ESI lub IPA) na szczeblu krajowym i regionalnym oraz na poziomie współpracy. Koordynatorzy powinni zainicjować dialog, wspólnie określić przyszłe istotne obszary współpracy i zapewnić udział kluczowych podmiotów realizujących strategię makroregionalną oraz przyczynić się do przygotowania programów na lata 2021–2027.
5. Na etapie realizacji strategii priorytety, działania i projekty, które organy odpowiedzialne za realizację unijnego programu uznały za istotne dla strategii makroregionalnych, należy realizować i przeprowadzać w skoordynowany i zsynchronizowany sposób we wszystkich państwach objętych strategiami makroregionalnymi. Aby osiągnąć ten cel, konieczne może okazać się przyznanie zaliczkowo specjalnych funduszy w ramach przedmiotowych programów UE. Poza tymi konkretnymi działaniami i projektami w ramach programów można by również opracowywać i stosować szczegółowe kryteria wyboru projektów, aby zachęcać do tworzenia projektów wspierających realizację priorytetów strategii

³⁵ Wniosek dotyczący takiej koordynacji między organami odpowiedzialnymi za realizację unijnych programów w ramach strategii makroregionalnych na wczesnym etapie przedstawili jako pierwsi ministrowie EUSAIR w „deklaracji z Katanii” przyjętej na spotkaniu ministerialnym w dniu 24 maja 2018 r.: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf

³⁶ W przypadku państw niebędących członkami UE „programy” należy również rozumieć jako „plan działania”.

makroregionalnych (np. przydzielanie środków budżetowych, szczególne zaproszenia do składania projektów makroregionalnych, przyznawanie dodatkowych punktów projektom przyczyniającym się do osiągnięcia celów i realizacji działań makroregionalnych itp.).

5. Wnioski

Dla partnerów zaangażowanych w strategię makroregionalną nadeszła chwila prawdy: przygotowanie programów w okresie 2021–2027 daje im wyjątkową okazję do wykazania i wzmocnienia ich zaangażowania na rzecz priorytetów strategii makroregionalnych, w szczególności przez włączenie ich do priorytetów programów UE dzięki środkom przewidzianym w nowych proponowanych rozporządzeniach.

Strategie makroregionalne zyskały widoczność polityczną i doprowadziły do rozbudzenia bardzo dużych oczekiwań. Bez wspólnego politycznego impulsu na poziomie krajowym i regionalnym zaangażowanie podmiotów na danym terytorium, choć bardzo cenne, nie wystarczy jednak, aby zapewnić przetrwanie strategii makroregionalnych.

Uczestniczące państwa i partnerzy, których wzywa się do włączenia strategii makroregionalnych do ich wspólnych i centralnych politycznych planów działania, muszą wyrazić wolę współpracy i chęć wspólnego dążenia do wspólnych celów, a także prowadzenia działań wspólnie z makroregionami.

Obecny okres dyskusji i negocjacji dotyczących przyszłych ram finansowych i legislacyjnych oraz wspierających je programów stanowi wyjątkową okazję, której nie można zaprzepaścić, aby uczestniczące państwa i partnerzy potwierdzili swoje wspólne zaangażowanie w realizację wspólnie uzgodnionych priorytetów strategii makroregionalnych. Działanie to doprowadziłoby do optymalizacji wartości dodanej strategii makroregionalnych i umożliwiło tym państwom i partnerom wykorzystanie swojego pełnego potencjału.

