EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.9.2020
COM(2020) 578 final

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

o izvajanju makroregionalnih strategij EU

{SWD(2020) 186 final}

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

o izvajanju makroregionalnih strategij EU

1. UVOD

Makroregionalne strategije EU so okviri politike, ki so jih začele države članice EU in države nečlanice EU, ki ležijo na opredeljenem geografskem območju, da bi skupaj obravnavale skupne izzive in priložnosti z določanjem skupnih dolgoročnih ciljev.

Štiri makroregionalne strategije zajemajo 19 držav članic EU in 9 držav, ki niso članice EU. Te strategije so:

- strategija EU za regijo Baltskega morja (EUSBSR, 2009),
- strategija EU za podonavsko regijo (EUSDR, 2011),
- strategija EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR, 2014) in
- strategija EU za alpsko regijo (EUSALP, 2016).

Kot je bilo dogovorjeno s Svetom[1], Komisija od leta 2016 vsaki dve leti objavi poročilo o izvajanju štirih makroregionalnih strategij. To je tretje tako poročilo in zajema obdobje od sredine leta 2018 do sredine leta 2020. V njem sta ocenjena stanje in napredek pri izvajanju makroregionalnih strategij, poleg tega so proučeni morebitni naslednji koraki. Dopolnjuje ga delovni dokument služb Komisije, ki vsebuje več podrobnosti o vsaki makroregionalni strategiji. Oba dokumenta temeljita na prispevkih nacionalnih in tematskih koordinatorjev makroregionalnih strategij („ključnih izvajalcev makroregionalnih strategij“) ter strokovnjakov.

To poročilo je objavljeno v času, ko ima kriza, ki jo je povzročila doslej najhujša pandemija (pandemija COVID-19), resne ekonomske, fiskalne in socialne učinke na evropsko družbo. Komisija se je hitro odzvala ter predlagala takojšnje ukrepe (npr. naložbeno pobudo v odziv na koronavirus (CRII) in naložbeno pobudo v odziv na koronavirus plus (CRII+)[2]) in obširne kratko- do srednjeročne predloge, med drugim instrument za okrevanje Next Generation EU[3]. Evropski svet je 21. julija 2020 dosegel soglasje o instrumentu za okrevanje Next Generation EU.

Takoj ko je Komisija sprejela predloge, so si ključni izvajalci makroregionalnih strategij prizadevali opredeliti ustrezna sredstva za strategije, da bi sodelujočim državam pomagali pri odzivanju na krizo. Makroregionalne strategije zagotavljajo pripravljen in delujoč okvir za sodelovanje, s katerim se poskrbi za boljše usklajevanje ukrepov, naložb in projektov v okviru njihovih ozemelj. So medsektorske, vključujejo različne deležnike in zajemajo različne ravni upravljanja. Vse te značilnosti so lahko ključnega pomena pri uresničevanju prednostnih nalog EU, kot so evropski zeleni dogovor[4], evropska digitalna strategija[5] ter prednostni nalogi „gospodarstvo za ljudi“[6] in „močnejša Evropa v svetu“[7].

---

[1] Sklep Sveta o strategiji EU za alpsko regijo (EUSALP), točka 32: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/eusalp_coucil_conclusions_27112015.pdf.

[2] Naložbena pobuda v odziv na koronavirus (CRII) in naložbena pobuda v odziv na koronavirus plus (CRII+): https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/coronavirus-response/.

[3] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/ip_20_940.

[4] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_sl.

To poročilo ima dvojni namen. Prvič, v njem je evidentiran napredek glede makroregionalnih strategij, določena so tudi pričakovanja za nadaljnje izboljšave. Drugič, z njim se raziskuje morebitni razvoj makroregionalnih strategij po krizi zaradi COVID-19, da bi se zagotovilo trajnostno, konkurenčno in socialno vključujoče gospodarsko okrevanje. V tem smislu se v poročilu ocenjuje vloga makroregionalnih strategij pri uresničevanju novih prednostnih nalog EU za zeleno, digitalno in trdno prihodnost.

2. REZULTATI, IZZIVI IN PRILOŽNOSTI

Kot je bilo že dokazano, so štiri makroregionalne strategije na svojih zadevnih ozemljih zelo pomembne pri uresničevanju prednostnih nalog EU za obdobje 2019–2024, zlasti evropskega zelenega dogovora, evropske digitalne strategije ter prednostnih nalog „gospodarstvo za ljudi“ in „močnejša Evropa v svetu“.

Predvsem so pripomogle k izboljšanju stanja okolja Baltskega morja[8] ter voda v Donavi in njenih pritokih, pa tudi k izboljšanju plovnosti Donave. Pomagale so tudi okrepiti celostno in trajnostno upravljanje morskega prostora in obalnih območij Jadranskega in Jonskega morja ter izboljšati pogoje za ekološko povezljivost v alpski regiji z uvajanjem zelene infrastrukture.

Pri doseganju teh rezultatov je bila ključna platforma, ki jo makroregionalne strategije zagotavljajo za usklajevanje politik med državami ter med skladi, sektorji, ravnmi upravljanja in deležniki.

Toda čeprav so makroregionalne strategije že dosegle pomembne rezultate, sta za uresničitev njihovega celotnega potenciala potrebna čas in drzna sprememba miselnosti med državami, s katero bi se zagotovilo, da sistematično proučujejo koristi sodelovanja.

2.1 Glavni dosežki politike

Glavni dosežki od zadnjega poročila o makroregionalnih strategijah so (i) revizije akcijskih načrtov iz strategij za Podonavje in Baltsko morje; (ii) pridružitev Republike Severne Makedonije jadransko-jonski strategiji in (iii) „proces vključevanja“, ki poteka pri vseh makroregionalnih strategijah, njegov cilj pa je uskladitev ustreznih prednostnih nalog programov financiranja EU za obdobje 2021–2027[9] z makroregionalnimi strategijami.

(i) Revidirani akcijski načrt strategije za Podonavje je bil objavljen 6. aprila 2020[10]. Z revizijo je bila strategija usklajena z novimi prednostnimi nalogami in izzivi regije, ukrepi strategije za Podonavje pa so bili bolje povezani z novimi prednostnimi nalogami EU, kot so evropski zeleni dogovor, mala in srednja podjetja ter turizem in kulturna dediščina.

---

[5] https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/content/european-digital-strategy.

[6] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people_sl.

[7] https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/stronger-europe-world_sl.

[8] Poročilo HELCOM o stanju Baltskega morja (http://stateofthebalticsea.helcom.fi/in-brief/summary-of-findings/) jasno kaže, da so bili doslej sprejeti ukrepi v okviru strategije za Baltsko morje, kot so zmanjšanje vnosa hranil (nitratov in fosforja), boj proti onesnaževanju ter prizadevanje za zaščito biotske raznovrstnosti, pomembni za stanje okolja Baltskega morja.

[9] Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), instrument za predpristopno pomoč (IPA), instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI).

[10] SWD(2020) 59 final - https://danube-region.eu/wp-content/uploads/2020/04/EUSDR-ACTION-PLAN-SWD202059-final-1.pdf.

Revizija akcijskega načrta strategije za Baltsko morje napreduje, cilji pa so osredotočenje in racionalizacija področij politik ter krepitev usklajevanja. Revidirani akcijski načrt naj bi bil objavljen v letu 2020.

(ii) Severna Makedonija je bila 2. aprila 2020 uradno sprejeta kot deveta sodelujoča država v jadransko-jonski strategiji. S Severno Makedonijo strategija zdaj zajema pet držav Zahodnega Balkana, ki se pripravljajo na pristop ter enakopravno sodelujejo s štirimi državami članicami EU pri skupnih vprašanjih.

(iii) Od leta 2018 je bil z makroregionalnimi strategijami uveden ali okrepljen proces vključevanja, ki je privedel do vzajemno koristnih interakcij med organi strategij in programov pri pripravi programskih dokumentov za čas po letu 2020. To se bo nadaljevalo med izvajanjem v obdobju 2021–2027. Naposled naj bi se zaradi vključevanja prek boljšega sodelovanja in usklajevanja povečali učinki programov, poleg tega pa naj bi bila makroregionalnim strategijam zagotovljena sredstva za dosego njihovih ciljev. Upravičencem do sredstev EU naj bi tudi omogočilo, da s svojimi ukrepi dosežejo boljše rezultate in hkrati prispevajo k strateškim ciljem makroregionalnih strategij.

2.2 Tematske prednostne naloge makroregionalnih strategij in njihovo medsebojno razmerje z evropskim zelenim dogovorom

Medtem ko so prednostne naloge makroregionalnih strategij oblikovane glede na posebne izzive in priložnosti ustreznih regij, pa so vsem štirim skupne tri glavne, splošne in medsebojno povezane prednostne naloge[11]: okolje in podnebne spremembe; raziskave in inovacije ter gospodarski razvoj in povezljivost (promet, energija in digitalna omrežja).

V naslednjih oddelkih so zbrane informacije o nekaterih posebnih dosežkih (v obliki procesov in projektov) v okviru teh treh prednostnih področij od zadnjega poročila ter o njihovih medsebojnih razmerjih s ključnimi ukrepi evropskega zelenega dogovora.

Ti dosežki zaradi svoje medsektorske in večtematske narave hkrati podpirajo prednostno nalogo „gospodarstvo za ljudi“ in evropsko digitalno strategijo.

Okolje in podnebne spremembe

Med ključnimi ukrepi evropskega zelenega dogovora so odprava onesnaževanja za okolje brez strupov ter ohranjanje in obnavljanje ekosistemov in biotske raznovrstnosti.

Makroregionalne strategije so dosegle pomembne dosežke na področju kakovosti voda, ki so pomembni za ključne ukrepe evropskega zelenega dogovora, ter na področju ekološke povezljivosti, ki so pomembni za biotsko raznovrstnost.

Makroregionalne strategije so na primer z boljšim upravljanjem nevarnih snovi, ki se izpuščajo v Baltsko morje[12], ter boljšim spremljanjem kakovosti voda v Jadranskem in Jonskem morju pomagale izboljšati kakovost voda v Baltskem oziroma Jadranskem in Jonskem morju[13]. Poleg tega so z okrepljenim povezovanjem med načrtovanjem upravljanja povodij in preprečevanjem tveganja poplav pomagale izboljšati stanje voda v Donavi [14].

[11] Podrobnejše informacije o vseh prednostnih področjih posameznih makroregionalnih strategij so na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije, ki je priložen temu poročilu.

[12] https://www.syke.fi/projects/hazbref.

[13] https://www.adrioninterreg.eu/index.php/2019/08/02/funded-projects-under-s-o-2-2/#toggle-id-3.

[14] https://environmentalrisks.danube-region.eu/tisza-ministerial-meeting/.

Poleg tega so pripomogle k razvoju zelene infrastrukture v alpski regiji, kar so dosegle prek „zvezdniških pobud“, katerih cilj je politično izjavo alpskih držav in regij „Alpska zelena infrastruktura – združevanje sil za naravo, ljudi in gospodarstvo“[15] spremeniti v otipljive rezultate.

Raziskave/inovacije in gospodarski razvoj

Raziskave in inovacije bodo imele v evropskem zelenem dogovoru osrednjo vlogo.

V tem smislu makroregionalne strategije med drugim podpirajo izkoriščanje znanja ter izmenjavo raziskav in inovacij, zlasti prek „centrov, ki delujejo v alpski regiji,“[16] in „Koordinacijske mreže za financiranje Podonavja“[17]. Poleg tega makroregionalne strategije s podporo nadnacionalnim inovacijskim platformam ter grozdom malih in srednjih podjetij spodbujajo strategije pametne specializacije.

V evropskem zelenem dogovoru ima pomembno vlogo tudi trajnostno modro gospodarstvo, zlasti pri blažitvi zahtev po kopenskih virih EU in v boju proti podnebnim spremembam.

V tem smislu makroregionalne strategije podpirajo trajnostni razvoj modrega gospodarstva (podobno kot strategije morskih bazenov[18]). Prispevajo na primer k povečevanju znanja o modrem biogospodarstvu prek namenske platforme v Baltski regiji[19] in izboljševanju prenosa znanja o modrih tehnologijah v Jadranski in Jonski regiji[20].

Povezljivost

Evropski zeleni dogovor spodbuja pospeševanje prehoda na trajnostno in pametno mobilnost ter oskrbo s čisto, cenovno dostopno in varno energijo. V tem smislu so makroregionalne strategije dosegle pomembne mejnike, na primer na področju trajnostnega in večmodalnega prevoza ter trajnostne oskrbe z energijo.

Na področju prometa je na primer 30. junija 2020 deset ministrov za promet iz podonavske regije potrdilo zavezo izvajanju „glavnega načrta o obnovi in vzdrževanju plovne poti“[21] za Donavo in njene plovne pritoke, sprejetega decembra 2014. To je pomemben korak k izboljšanju stanja plovne poti na številnih kritičnih odsekih Donave[22] in na splošno k večmodalnemu prometu v tej regiji.

Makroregionalne strategije podpirajo tudi trajnostni razvoj prometnih koridorjev v regiji Baltskega morja[23] ter distribucijo utekočinjenega zemeljskega plina in oskrbo z njim za pomorski promet v regiji Jadranskega in Jonskega morja[24].

---

[15] https://www.alpine-region.eu/results/28-alpine-states-and-regions-adopted-political-declaration-%E2%80%9Ealpine-green-infrastructure-%E2%80%93.

[16] https://www.alpine-region.eu/projects/re-search-alps.

[17] https://knowledgesociety.danube-region.eu/working-groups/wg-3-newly-established-danube-funding-coordination-network-dfcn/.

[18] Pomorska strategija za Atlantik (https://atlanticstrategy.eu/en), pobuda za trajnostni razvoj modrega gospodarstva v zahodnem Sredozemlju - WestMED (https://www.westmed-initiative.eu/) in skupna pomorska agenda za Črno morje (https://blackseablueconomy.eu/206/common-maritime-agenda-black-sea).

[19] https://www.submariner-network.eu/blue-platform.

[20] https://www.italy-croatia.eu/web/beat/about-the-project.

[21] https://navigation.danube-region.eu/danube-ministers-of-transport-sign-again-conclusions-on-effective-waterway-rehabilitation-and-maintenance/.

[22] http://www.fairwaydanube.eu/.

[23] https://projects.interreg-baltic.eu/projects/scandriaR2act-2.html.

[24] https://superlng.adrioninterreg.eu/.

Makroregionalne strategije so že dokazale, da imajo lahko pomembno vlogo pri tako imenovanem „dvojnem zelenem in digitalnem prehodu“, kjer podpirajo izvajanje evropske digitalne strategije, zlasti v alpski regiji, prek strateških pobud, katerih cilj je podpreti pametno, digitalno preobrazbo alpskih vasi[25].

2.3 Dostop do financiranja in vključevanje

Ker makroregionalne strategije nimajo lastnih sredstev, je njihovo izvajanje odvisno od združevanja financiranja iz različnih virov. Zato je uspeh ali neuspeh makroregionalnih strategij nazadnje odvisen od njihove zmožnosti zagotovitve, da so sredstva EU, nacionalna, regionalna ter druga javna in zasebna sredstva usklajena s prednostnimi nalogami ustrezne strategije.

Premostitev vrzeli med potrebami makroregionalnih strategij ter priložnostmi za njihovo financiranje bo zato ključni izziv za obdobje 2021–2027.

Evropski strukturni in investicijski skladi (skladi ESI) ponujajo znatne finančne vire ter širok nabor orodij in tehničnih možnosti, ki bi lahko pomagali zagotoviti sinergije in komplementarnost. Kljub temu je bilo usklajevanje med makroregionalnimi strategijami in programi skladov ESI doslej omejeno in osredotočeno predvsem na programe evropskega teritorialnega sodelovanja (Interreg).

Štirje nadnacionalni programi Interreg, ki zajemajo makroregionalne strategije[26], so imeli pri podpori strategijam posebno vlogo. Bili so najvidnejši vir financiranja projektov in dejavnosti makroregionalnih strategij, hkrati pa so (resda v različnem obsegu) ohranjali upravljavske strukture makroregionalnih strategij. Vendar programi Interreg kljub svoji zelo pozitivni spodbujevalni vlogi nimajo niti obsega (zelo omejeni proračuni) niti značilnosti (vrsta projektov), da bi lahko obravnavali ambiciozne cilje in prednostne naloge makroregionalnih strategij.

Nacionalni/regionalni programi skladov ESI bi zaradi svojega celovitega obsega in finančnih virov lahko in tudi morali učinkoviteje sodelovati z makroregionalnimi strategijami za vzajemno korist strategij in programov.

Prednostne naloge nacionalnih/regionalnih programov skladov ESI so večinoma skladne s prednostnimi nalogami makroregionalnih strategij. Vse več programov za obdobje 2014–2020 poroča o podpori projektom makroregionalnih strategij[27], kot je navedeno v letnih poročilih o izvajanju, ki so jih predložili organi za vodenje programov[28]. Vendar bi se s primernim usklajevanjem z makroregionalnimi strategijami in med programi v makroregijah učinek te podpore bistveno povečal.

Leta 2014 v večini nacionalnih/regionalnih programov skladov ESI cilji in dejavnosti makroregionalnih strategij niso bili upoštevani. Zelo malo teh programov je obravnavalo medsektorske prednostne naloge, poleg tega so v skoraj vseh prezrti medteritorialni vidiki.

---

[25] https://www.alpine-space.eu/projects/smartvillages/en/home.

[26] Mednarodni programi sodelovanja Interreg za regijo Baltskega morja (ESRR 264 milijonov EUR), Podonavja (ESRR 222 milijonov EUR), Jadranskega in Jonskega morja (ESRR in IPA 99 milijonov EUR) in alpski prostor (ESRR 117 milijonov EUR).

[27] Npr. če bi se na razpisih za zbiranje predlogov dodatne točke dodelile projektom z makroregionalnim pomenom ali učinkom.

[28] Med obdobjem poročanja podatki, ki jih zagotovijo programi skladov ESI o podpori makroregionalnim strategijam, niso dovolj usklajeni, da bi se lahko združevali, zato bi jih bilo treba previdno uporabljati. Sinteza je na voljo v delovnem dokumentu služb Komisije.

Sodelovanje med nacionalnimi/regionalnimi programi skladov NSI iz različnih držav je nov koncept, za katerega je potrebna sprememba miselnosti. Ti programi so v osnovi usmerjeni navznoter, tudi kadar bi se s sodelovanjem/usklajevanjem s programi v makroregiji lahko povečala učinkovitost in učinek ukrepov. Zato bo pomembno ozaveščati o koristih sodelovanja med državami in regijami.

Iz vseh teh razlogov ostaja zbiranje naslednje generacije nacionalnih in regionalnih programov financiranja EU ključna naloga za makroregionalne strategije. Da bi se to zgodilo, pa je bistvenega pomena splošen politični konsenz o potrebi po uskladitvi sredstev s prednostnimi nalogami in cilji makroregionalnih strategij.

Predlagane uredbe o kohezijski politiki za obdobje 2021–2027 vključujejo določbe za podporo projektom/dejavnostim makroregionalnih strategij, saj bi moralo sodelovanje med državami in regijami postati splošna praksa. Vendar bo za vključitev skupaj dogovorjenih prednostnih nalog makroregionalnih strategij v programe financiranja EU za obdobje 2021–2027 potrebno učinkovito in stalno sodelovanje med nacionalnimi in tematskimi koordinatorji makroregionalnih strategij in nacionalnimi/regionalnimi organi, odgovornimi za te programe.

Iz okrepljenega konstruktivnega dialoga med organi za vodenje makroregionalnih strategij in organi za vodenje nacionalnih/regionalnih programov skladov ESI že prihajajo pozitivni znaki. Vse štiri makroregionalne strategije so sprejele pobude za pospešitev in okrepitev tega procesa vključevanja. Ključni izvajalci makroregionalnih strategij so vse dejavnejši pri spodbujanju makroregionalnega sodelovanja z ustreznimi organi za vodenje programov, s čimer širijo svoje razumevanje koristi sodelovanja pri iskanju skupnih odzivov na vprašanja, ki presegajo nacionalne/regionalne meje. Hkrati to omogoča deležnikom, da povečujejo svojo zmogljivost in izboljšujejo svojo uspešnost.

Trenutno poteka več pobud za izboljšanje zbiranja programov skladov ESI v podporo ciljem strategij. V vseh makroregionalnih strategijah so bili opredeljeni makroregionalni procesi in vodilni/simbolični projekti/dejavnosti. Za lažje financiranje in izvajanje nadnacionalnih projektov se razvijajo/krepijo omrežja organov za vodenje programov skladov ESI. Obravnavajo se tudi predlogi za:

- vključitev ključnih izvajalcev makroregionalnih strategij v odbore za spremljanje programov;
- operacionalizacijo projektnih idej s (skupnim) oblikovanjem predlogov in izborom ukrepov/projektov za financiranje ter
- uskladitev vsebine in ukrepov, npr. z uvedbo tematskih ali specifičnih/ciljno usmerjenih razpisov.

Neposredno vodeni programi EU (npr. programi LIFE, Erasmus, Obzorje 2020, Instrument za povezovanje Evrope – IPE) predstavljajo dodaten možen vir financiranja, saj pogosto spodbujajo nadnacionalno sodelovanje. Ključni izvajalci makroregionalnih strategij so zagotovili omejeno število primerov sinergij med makroregionalnimi strategijami in nekaterimi neposredno vodenimi programi EU, zlasti s programi LIFE, IPE in Obzorje 2020. Za krepitev navedenih sinergij je potreben pristop na podlagi preučitve vsakega posameznega primera, saj neposredno vodeni programi EU zajemajo celotno EU-27 in niso geografsko osredotočeni.

Tudi Interreg, instrument za predpristopno pomoč (IPA) ter programi čezmejnega sodelovanja instrumenta za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI) lahko pomembno prispevajo k uresničevanju ciljev makroregionalnih strategij. V tem smislu je od zgodnjih faz priprave programov in skozi celotno njihovo izvajanje v obdobju 2021–2027 nujno tesno

sodelovanje med organi, odgovornimi za te programe, in ustreznimi ključnimi izvajalci makroregionalnih strategij.

2.4 Upravljanje in upravna zmogljivost

V vseh štirih makroregionalnih strategijah so vzpostavljene upravljavske strukture, ki delujejo na treh medsebojno povezanih ravneh[29]: politični, usklajevalni in izvedbeni ravni. Ker je dobro delujoča struktura upravljanja ključna za uspeh ali neuspeh makroregionalnih strategij, revizija in nadaljnje izboljšanje vprašanj v zvezi z upravljanjem ostajata v središču vseh strategij, da bi te lahko ohranjale korak z razvojem. V zadnjih dveh letih je bil dosežen napredek pri upravljanju in upravni zmogljivosti štirih makroregionalnih strategij, tako da je mogoče poročati o številnih opaznih rezultatih.

V strategiji za alpsko regijo je bila ustanovljena posebna delovna skupina za razmislek in pripravo predlogov o izboljšanju učinkovitosti upravljanja. V strategiji za podonavsko regijo sta bila pripravljena dokument o upravljanju, v katerem so pojasnjene vloge različnih ključnih akterjev, in posodobitev postopkovnih pravil. V okviru revizije akcijskega načrta se pregleduje upravljavska struktura strategije za Baltsko morje.

Štiri makroregionalne strategije ponujajo dobre primere sodelovanja med njihovimi izvajalskimi organi in večstranskimi okoljskimi upravljavskimi strukturami, ki so ustrezne za ozemlja, zajeta s strategijami[30].

Politična raven

V vseh štirih makroregionalnih strategijah politično raven v splošnem zastopajo ministri za zunanje zadeve, v nekaterih primerih pa ministri ali organi, pristojni za sklade EU. Ti ministri zagotavljajo politično in strateško usmeritev. V strategiji za alpsko regijo imajo pomembno vlogo v političnih/strateških razpravah tudi regionalni organi.

Vloga rotirajočega predsedstva se krepi v vseh strategijah, saj sodelujoče države spoznavajo njegov pomen pri spodbujanju strateške usmeritve makroregionalnih strategij. V strategijah za podonavsko, jadransko-jonsko in alpsko regijo je bila uvedena predsedujoča trojka, katere vloga je bila okrepljena.

Krepitev politične zaveze je bistvena: nacionalni in regionalni organi vključenih držav bi morali biti zmožni zagotoviti bolj strateško vodenje na ministrski ravni, da bi se premostila vrzel med močnimi političnimi zavezami in zmožnostjo uprav, da jih uresničujejo.

Usklajevalna raven

Makroregionalne strategije v sodelujočih državah in med njimi usklajujejo nacionalni koordinatorji. Skupaj delujejo kot vmesni člen med politično ravnjo (ki ji poročajo o izvajanju in pošiljajo predloge) in izvedbeno ravnjo (ki ji zagotavljajo strateške usmeritve). Številne sodelujoče države so na nacionalni ravni uvedle večstopenjske mehanizme usklajevanja, katerih rezultati so opogumljajoči. Več pozornosti pa bi bilo treba nameniti kontinuiteti osebja in zagotavljanju ustrezne upravne podpore.

Izvedbena raven

[29] COM(2014) 284 final, o upravljanju makroregionalnih strategij.

[30] Primeri: konvencije o regionalnih morjih, kot so Barcelonska konvencija za strategijo EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) in Helsinška komisija (HELCOM) za strategijo EU za regijo Baltskega morja (EUSBSR), ali konvencije o regionalnih gorovjih in kotlinah, kot so Alpska konvencija za strategijo EU za alpsko regijo (EUSALP), Mednarodna komisija za varstvo reke Donave (ICPDR) ter Karpatska konvencija za strategijo EU za podonavsko regijo (EUSDR).

Vloga izvajalskih organov (tematske/prednostne/politične usmerjevalne ali akcijske skupine) se je opazno okrepila, saj so gonila vsakdanjega izvajanja akcijskih načrtov makroregionalnih strategij. Ključni izvajalci makroregionalnih strategij za izpolnjevanje nalog potrebujejo finančno, politično in upravno podporo. Zato je potrebno dodatno delo, da se ustrezno opolnomočijo z jasnimi mandati in učinkovito zmogljivostjo sprejemanja odločitev, hkrati pa se jim zagotovijo potrebni viri, tehnična zmogljivost ter znanje in spretnosti.

Napredek je bil sporočen tudi pri „orodjih“, ki podpirajo izvajanje makroregionalnih strategij. Vzpostavljena je bila nova Podonavska strateška točka strategije EU za podonavsko regijo (EUSDR), ki (znova) deluje od septembra 2018. Projekt Facility Point strategije EU za jadransko-jonsko regijo podpira upravljanje strategije in njene ključne izvajalce od leta 2015. Generalna skupščina strategije EU za alpsko regijo se je februarja 2020 odločila za uvedbo tehnične podporne strukture v podporo strategiji. Tudi strategija za Baltsko morje si prizadeva okrepiti svojo upravno zmogljivost in pri tem črpa iz izkušenj drugih makroregionalnih strategij.

Predsedstva makroregionalnih strategij v sodelovanju s Komisijo in podporo programa Interact razvijajo omrežja, metode in orodja za sodelovanje, da bi se makroregionalne strategije vključile v programe financiranja EU za čas po letu 2020.

Poleg tega program Interact s podporo Komisije še naprej spodbuja makroregionalni koncept z vzpostavljanjem in utrjevanjem omrežij med ključnimi izvajalci vseh strategij (npr. na področju upravljanja, prometa, okolja ali podnebnih sprememb) in s krepitvijo zmogljivosti izvajalskih organov.

Civilna družba

Večstopenjski sistem upravljanja makroregionalnih strategij z več deležniki že po definiciji vključuje različne vrste nadnacionalnih, medsektorskih in medregionalnih akterjev iz različnih vrst dejavnosti. Pristop medregionalnih strategij omogoča vključevanje novih deležnikov ter razvoj nove dinamike in novih načinov sodelovanja. Vse makroregionalne strategije si prizadevajo v delo na tematskih področjih vključiti civilno družbo. Izvajalski organi so z njo vse bolj povezani. Sodelovanje lokalnih skupnosti krepi razsežnost ukrepov makroregionalnih strategij od spodaj navzgor, zlasti tistih, ki so osredotočeni na krepitev vključevanja mladih v proces makroregionalnih strategij, ki postajajo vse pomembnejši v vseh štirih makroregionalnih strategijah.

V strategiji za podonavsko regijo se civilna družba vključuje prek platform na podlagi participativnega vključevanja, oblikovanja skupnosti in opolnomočenja. Predstavniki civilne družbe so ključni partnerji pri izvajanju nacionalnih dnevov udeležbe – leta 2019 se je dneva udeležbe za podonavsko regijo udeležilo več kot 1 000 ljudi.

V strategiji za Baltsko morje so akterji iz civilne družbe, predvsem iz visokošolskih in raziskovalnih ustanov, vključeni v številne projekte/dejavnosti. Poslovna skupnost, nevladne organizacije in mladi pa bi lahko sodelovali bolj kot zdaj.

Platforma deležnikov strategije EU za jadransko-jonsko regijo (EUSAIR) deluje, strategija za alpsko regijo pa je začela razvijati digitalno participativno platformo v podporo širjenju trajnostnih pobud in vključevanju deležnikov iz civilne družbe.

Vloga organizacij civilne družbe se torej krepi in bi jo bilo treba nadalje spodbujati.

2.5 Spremljanje in ocenjevanje

Makroregionalne strategije prinašajo številne rezultate, ki segajo od učinkov na notranjo zmogljivost ter procesov usklajevanja/sodelovanja med državami in regijami do konkretnih

nadnacionalnih projektov/dejavnosti, ki se izvajajo ali pospešujejo. Vendar pa je v praksi te dosežke težko izmeriti in poročati o njih.

Pobude za razvoj sistemov spremljanja potekajo, zlasti z dogovarjanjem o kazalnikih in ciljih za prednostne naloge, vključene v akcijske načrte.

Potrebno je dodatno delo za zajem kompleksnosti rezultatov neke makroregionalne strategije, vključno z bistvenim institucionalnim razvojem in razvojem zmogljivosti med državami in deležniki. Pri ohranjanju politične podpore bi bil koristen tudi celovit mehanizem spremljanja, ki bi ključnim izvajalcem pomagal bolje razumeti prednosti in slabosti posamezne strategije.

V programu Interreg ESPON je bilo razvito orodje za spremljanje (evropski sistem za teritorialno spremljanje – ETMS), ki naj bi se med drugim uporabljal tudi za makroregionalne strategije. Orodje ključnim izvajalcem makroregionalnih strategij in drugim deležnikom zagotavlja teritorialne podatke.

2.6 Komuniciranje

Zadnji Eurobarometer (iz oktobra 2019) kaže vse večjo ozaveščenost javnosti EU o štirih makroregionalnih strategijah, ki je najverjetneje rezultat opazno okrepljenih komunikacijskih dejavnosti v obdobju poročanja. Vsaka makroregionalna strategija ima zdaj polno delujoč organ za povečanje ozaveščenosti deležnikov in posameznikov (strategija EU za regijo Baltskega morja, EUSBSR: projekt „Let's communicate!" (Komunicirajmo!); strategija EU za podonavsko regijo, EUSDR: Podonavska strateška točka; strategija EU za jadransko-jonsko regijo, EUSAIR: projekt Facility Point, in strategija EU za alpsko regijo, EUSALP: AlpGov). Vse makroregionalne strategije so vzpostavile namenska spletišča, aktivne račune v družbenih medijih in informativne biltene, katerih število naročnikov se povečuje. Strategiji za Jadransko in Jonsko morje ter Podonavje že imata skupne komunikacijske načrte za zagotovitev usklajenosti komunikacijskih dejavnosti in sporočil. V strategiji za alpsko regijo pobuda „Pitch.Your.Project"[31] omogoča mladim, da neposredno prispevajo k izvajanju strategije.

Število nacionalnih in makroregionalnih dogodkov, ki so dosegli javne organe, programe financiranja in javnost, se je v zadnjih dveh letih opazno povečalo. Letni forumi, ki jih med drugim podpira program Komisije „Media", so glavni letni dogodki za makroregionalne strategije in pritegnejo veliko udeležencev. Sodelovanje politikov na visoki ravni na letnih forumih je ključno za povečanje interesa medijev.

„Teden sredozemske obale in makroregionalnih strategij" je še en ključni dogodek, na katerem se srečajo ključni izvajalci štirih makroregionalnih strategij. Ta pobuda pod vodstvom Slovenije se je pokazala kot uspešno orodje, ki lahko pritegne nacionalne medije in širšo javnost.

Februarja 2020 je bil v Bruslju prvič organiziran „teden makroregionalnih strategij", v okviru katerega so bili organizirani različna srečanja in delavnice o posameznih makroregionalnih strategijah. Deležniki makroregionalnih strategij so prireditev pozdravili kot priložnost za usklajevanje in izmenjavo izkušenj med strategijami, za izmenjavo s predstavniki institucij EU in ozaveščanje.

Na nacionalni ravni so se pri vseh strategijah dogodki za ozaveščanje dvignili na višjo raven, potrebnega pa bo še več dela. Čeprav je trenutno delovni jezik vseh štirih strategij angleščina, bi bilo treba spodbujati komuniciranje z javnostjo v nacionalnih jezikih.

[31] https://www.alpine-region.eu/pitch-your-project-2020.

3. NASLEDNJI KORAKI

Makroregionalno sodelovanje je močno orodje za podporo ekonomskemu, socialnemu in teritorialnemu razvoju in vključevanju ter negovanje dobrih odnosov s sosednjimi državami.

Po več kot desetih letih izvajanja so makroregionalne strategije postale sestavni del nabora orodij EU za teritorialno sodelovanje, vendar njihov potencial še ni bil povsem izkoriščen.

Svet se hitro spreminja in makroregionalne strategije bi morale ostati v koraku z novimi prednostnimi nalogami. Da bi še naprej zagotavljale rešitve za skupne izzive, jih je pomembno redno pregledovati in posodabljati. Zagotavljati morajo ravnotežje med odzivnostjo na pojavljanje novih potreb in prednostnih nalog ter skrbjo za kontinuiteto dela za doseganje otipljivih rezultatov.

Kriza zaradi COVID-19, evropski zeleni dogovor in evropska digitalna strategija

Takoj ko so se pokazale posledice izbruha COVID-19, so nacionalni koordinatorji makroregionalnih strategij sprejeli pobude za proučitev, kako bi lahko makroregionalne strategije z usklajenimi ukrepi pomagale sodelujočim državam pri spopadanju s krizo. Obseg vloge, ki bi jo lahko imele makroregionalne strategije, je postal jasnejši na podlagi pobud, ki jih je sprejela Komisija, zlasti s predlaganim načrtom za okrevanje Next Generation EU.

Organi makroregionalnih strategij za usklajevanje so se sestali, da bi razpravljali, katere ukrepe bi lahko sprejela posamezna makroregionalna strategija, da bi sodelujočim državam in regijam pomagali okrevati in uresničiti srednje- do dolgoročni gospodarski odziv. Poleg tega so se 17. junija 2020 sestala predsedstva štirih makroregionalnih strategij, da bi opredelila morebitne teme, ki so pomembne za vse makroregionalne strategije, pri čemer bi lahko okrepljeno sodelovanje med vsemi makroregionalnimi strategijami pripomoglo k trajnostnemu in odpornemu okrevanju makroregij, hkrati pa podprlo zelene in digitalne prednostne naloge Unije.

Po zgodnjih pobudah nacionalnih koordinatorjev makroregionalnih strategij bi bilo zdaj treba na politični ravni posameznih strategij pozvati ključne izvajalce makroregionalnih strategij k uskladitvi prizadevanj z vsemi ustreznimi deležniki v makroregiji na področjih, kjer so makroregije dokazale svojo dodano vrednost. To bi moralo vključevati vlogo makroregionalnih strategij pri izvajanju evropskega zelenega dogovora in evropske digitalne strategije, ki sta temelja evropske strategije za rast, ter na področjih, kot so trajnostni turizem, nadnacionalni grozdi malih in srednjih podjetij ali zdravje.

Vključevanje in izvajanje

Proces, katerega cilj je uskladiti nacionalne/regionalne programe financiranja EU za obdobje 2021–2027 z ustreznimi prednostnimi nalogami makroregionalnih strategij („vključevanje“), je treba uspešno zaključiti. To je ključnega pomena, da lahko makroregionalne strategije dosežejo svoje ekonomske, socialne in teritorialne cilje ter da bi lahko programi izboljšali učinkovitost in povečali učinek s sodelovanjem in usklajevanjem ukrepov po vsej makroregiji. V ta namen:

- bi morali ključni izvajalci makroregionalnih strategij ter nacionalni/regionalni organi, odgovorni za programe financiranja EU za obdobje 2021–2027, okrepiti prizadevanja pred zaključkom programov;
- za zagotovitev učinkovitega izvajanja prednostnih nalog makroregionalnih strategij, vključenih v programe financiranja EU za obdobje 2021–2027, po vsej makroregiji bi bilo treba za vsako makroregionalno strategijo vzpostaviti ustrezna omrežja organov (za vodenje) programov. Ta omrežja morajo imeti osrednjo vlogo, hkrati pa bi morala

biti dobro strukturirana, da bi delovala skozi celotno obdobje 2021–2027 in po njem. Zagotovila bodo prostor za srečevanje organov (za vodenje) programov, da bi ti lahko sodelovali s ključnimi izvajalci makroregionalnih strategij, usklajevali izvajanje ukrepov makroregionalnih strategij, vključenih v njihove zadevne programe, in spodbujali sodelovanje med programi, da bi se zagotovil pričakovani makroregionalni učinek. Prvotni primeri takih omrežij v baltski in podonavski regiji že prinašajo spodbudne rezultate.

Dostop do sredstev, ki jih neposredno upravlja Komisija

Nacionalni in tematski koordinatorji makroregionalnih strategij bi morali spodbujati ustrezne nosilce projektov (npr. makroregionalne akterje), naj sodelujejo v konkurenčnih mehanizmih (kot so razpisi za zbiranje predlogov), ki jih objavljajo neposredno upravljani instrumenti EU (npr. Obzorje Evropa, program za digitalno Evropo, programa LIFE in Erasmus ter program za enotni trg[32]).

Da bi nacionalni in tematski koordinatorji makroregionalnih strategij kar najbolj povečali svoje možnosti za uspeh, bi morali spodbujati in olajševati dostop do nacionalnega/regionalnega strokovnega znanja in izkušenj, da bi podprli razvoj visokokakovostnih predlogov za razpise za projekte.

Upravljanje makroregionalnih strategij

Politična raven bi morala okrepiti svoje vodenje makroregionalnih strategij z:

- zagotavljanjem močnih strateških usmeritev;
- zagotavljanjem skladnosti med makroregionalnimi strategijami in drugimi teritorialnimi/sektorskimi nacionalnimi in nadnacionalnimi strategijami in politikami;
- zagotavljanjem, da so vsi nacionalni in tematski koordinatorji makroregionalnih strategij ustrezno pooblaščeni ter imajo jasen mandat in ustrezne vire;
- okrepitvijo večstopenjskega upravljanja z učinkovitim vključevanjem regionalnih/lokalnih deležnikov in civilne družbe, vključno z mladimi, v izvajanje makroregionalnih strategij.

Letni ministrski/politični sestanki, ki potekajo hkrati z letnimi forumi, so se pokazali kot dragocena dobra praksa, ki bi jo bilo treba upoštevati pri vseh makroregionalnih strategijah. Letni ministrski sestanki so zelo koristni za zagotavljanje odgovornosti, sprejemanje političnih odločitev in zagotavljanje strateških usmeritev, npr. s sprejemanjem ministrskih/političnih izjav. Nacionalnim in tematskim koordinatorjem bi bilo treba podeliti mandat za izvajanje sprejetih odločitev in poročanje o dosežkih na naslednjem letnem ministrskem srečanju.

Na podlagi izkušenj strategij za podonavsko ter jadransko-jonsko regijo bi morala biti vsem makroregionalnim strategijam zagotovljena tehnična podporna struktura, ki bi bila med drugim odgovorna za naslednje naloge: podporo rotirajočim predsedstvom in zagotavljanje kontinuitete ukrepov; izvajanje komunikacijskih dejavnosti; podporo tematskim koordinatorjem in usmerjevalnim skupinam; zagotavljanje usklajevanja znotraj makroregionalnih strategij in med njimi ter s strategijami morskih bazenov; spodbujanje omrežij organov (za vodenje) programov in ključnih izvajalcev makroregionalnih strategij ter usklajevanje spremljanja in ocenjevanja. Tehnična podporna struktura bi morala imeti stabilen vir financiranja za zagotovitev kontinuitete. Ključno vlogo bi morali imeti programi

[32] Na podlagi trenutnih predlogov Komisije za programe za obdobje 2021–2027.

nadnacionalnega sodelovanja Interreg, ki zajemajo ozemlje makroregionalnih strategij (Baltsko morje, Podonavje, jadransko-jonski in alpski prostor).

Izredno pomembno je obveščanje deležnikov in javnosti o makroregionalnih strategijah. Delo na tem področju bi bilo treba nadaljevati ter ga z bolj ciljno usmerjeno komunikacijo, izkoriščanjem sinergij, izboljšanjem usklajevanja in harmonizacijo razširiti znotraj makroregionalnih strategij in med njimi.

Vloga makroregionalnih strategij v politiki širitve EU

Tesnejše sinergije s procesom širitve so ključne za podporo perspektivi EU za Zahodni Balkan v skladu s prednostno nalogo EU „močnejša Evropa v svetu“ in novo metodologijo širitve[33].

Na politični ravni bi bilo treba vzpostaviti izmenjavo in sodelovanje prek pobud v regiji na visoki ravni, kot so izvedbe vrha EU in Zahodnega Balkana in druge regionalne pobude za sodelovanje. S tem bodo preprečena prekrivanja, omogočeno bo boljše usklajevanje in okrepljeno regionalno sodelovanje s končnim ciljem močnejšega pozitivnega učinka na življenje ljudi v regiji.

Trenutno enakopravno vključenost Zahodnega Balkana v strategiji za podonavsko in jadransko-jonsko regijo bi bilo treba še okrepiti, vključno z zagotavljanjem njihovega učinkovitega sodelovanja v izvajanju dvojnega zelenega in digitalnega prehoda. Organi iz sodelujočih držav Zahodnega Balkana bi morali dodeliti zadostne vire za zagotovitev njihovega učinkovitega sodelovanja v strukturah upravljanja in izvajanja makroregionalnih strategij.

4. SKLEPNE UGOTOVITVE

V trenutnih izjemnih okoliščinah zaradi pandemije COVID-19 in posledične gospodarske krize je bolj kot kdaj koli prej potrebno sodelovanje med državami in regijami. Kriza ima ekonomske, fiskalne in socialne posledice, ki jih nobena država ne more rešiti sama. EU zagotavlja inovativna orodja in izredna finančna sredstva za „odziv in okrevanje“: da se kratkoročno zagotovi odziv in popravi škoda, ki jo je Evropi povzročil izbruh pandemije; da se srednje- do dolgoročno zagotovi okrevanje z naložbami v zeleno, digitalno, odporno in socialno vključujoče gospodarstvo. Okrevanje po krizi je velika priložnost za oblikovanje Evrope prihodnosti.

Glede na navedeno imajo makroregionalne strategije pomembno vlogo pri pomoči sodelujočim državam in regijam pri reševanju gospodarske krize z usklajenim izvajanjem prednostnih nalog EU, kot so evropski zeleni dogovor, evropska digitalna strategija ter prednostni nalogi „gospodarstvo za ljudi“ in „močnejša Evropa v svetu“. Posebno pozornost je treba posvetiti trajnostnemu turizmu, podpori malim in srednjim podjetjem ter nadnacionalnim inovacijam.

Države članice imajo edinstveno priložnost, da spodbudijo vključevanje ustreznih prednostnih nalog makroregionalnih strategij v nacionalne in regionalne programe EU za obdobje 2021–2027 (skladi ESI, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP), instrument za predpristopno pomoč (IPA) ter instrument za sosedstvo ter razvojno in mednarodno sodelovanje (NDICI)). To je ključnega pomena za zagotovitev usklajenega izvajanja programov in makroregionalnih strategij v makroregijah.

[33] COM(2020) 57 final. Okrepitev pristopnega procesa – verodostojna perspektiva EU za Zahodni Balkan.

Da bi lahko makroregije bistveno prispevale k srednje- do dolgoročnemu gospodarskemu okrevanju in blaginji sodelujočih držav, je treba ohranjati močnejšo politično odgovornost in zagon.

Dodatek: Zemljevid makroregionalnih strategij EU

