



Bryssel 27.6.2013
COM(2013) 468 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

makroaluestrategioiden lisäarvosta

{SWD(2013) 233 final}

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE

makroaluestrategioiden lisäarvosta

1. Johdanto

Makroalueellinen toiminta-ajatus syntyi toiveesta reagoida yhteisesti Itämeren ympäristön tilan huonontumiseen ja tarpeesta ryhtyä yhteisiin toimiin alueen haasteiden ja mahdollisuuksien selvittämiseksi. Tuloksena laadittiin Euroopan unionin Itämeri-strategia, joka hyväksyttiin vuonna 2009. Tonavan aluetta koskeva EU-strategia hyväksyttiin kesäkuussa 2011, ja Eurooppa-neuvosto pyysi komissiota esittämään vuoden 2014 loppuun mennessä Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan EU:n strategian, jollei toiminta-ajatuksen arvioinnista muuta johdu¹. Muut alueet arvioivat parhaillaan lähestymistavan etuja.

Tavoitteena on vastata koordinoitusti ongelmiin, joita on parempi käsitellä yhdessä kuin erikseen. Jo hyväksytyllä kahdella strategialla pyritään poistamaan kyseisten alueiden kehityksen tiellä olevia esteitä ja vapauttamaan niiden potentiaalia käyttöön. Strategioiden avulla ongelmat pyritään sijoittamaan monenväliseen ympäristöön, myös nykyisten EU-rajojen ulkopuolelle, ja ratkaisemaan ne toimimalla tasavertaisina naapurimaiden kanssa. Lähestymistapa kannustaa osallistujia ylittämään kansallisten rajojen lisäksi strategisen ja luovan ajattelun esteet käytettävissä olevien mahdollisuuksien löytämiseksi.

Makroaluestrategian tavoitteena on yhteisvastuuta synnyttämällä saada aikaan uusia hankkeita ja aloitteita. Makroaluestrategiat ovat tärkeitä innovaatiomuotoja alueellisen yhteistyön ja yhteenkuuluvuuden kehittämisessä. Tätä lähestymistapaa, joka perustuu yhteisön aloitteista, (esimerkiksi INTERREG²) peräisin olevaan yhteistyöperinteeseen, on kuitenkin arvioitava tulosten perusteella niin, että niiden menestystä mitataan suhteessa tarvittavaan panokseen. Vaikka lähestymistapa on sinänsä saavuttanut suosiota, sen toteuttaminen on haastavaa. Sitä on sen vuoksi kehitettävä, jotta todellista lisäarvoa saataisiin mahdollisimman tehokkaasti ja kestäväällä tavalla.

1.1 Kertomuksen tarkoitus

Neuvosto on pyytänyt komissiota ”esittämään selvityksen makroalueellisten strategioiden periaatteesta, arvioimaan strategioista saatavaa lisäarvoa ja toimittamaan näiden pohdintojen tulokset neuvostolle ja Euroopan parlamentille kesäkuuhun 2013 mennessä”.³

Tässä kertomuksessa

- pyritään esittämään selvitys makroalueellisten strategioiden periaatteesta
- arvioidaan nykyisten makroaluestrategioiden lisäarvoa
- annetaan suosituksia tulevia toimia varten.

Kertomuksessa arvioidaan tähänastisia saavutuksia, sekä etuja että vaikeuksia, EU:n yleisen poliittisen kehityksen, kuten Eurooppa 2020 -strategian, näkökulmasta sekä perussopimusten nykyisestä alueellisesta näkökulmasta.

1.2 Arviointimenetelmä⁴

¹ Eurooppa-neuvoston päätelmät, 13–14. joulukuuta 2012, 26 kohta.

² Nyt Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat.

³ Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 13. huhtikuuta 2011, 20 kohta.

Kertomus perustuu useisiin lähteisiin, muun muassa seuraaviin:

- Itämeri-strategiaa ja Tonava-strategiaa koskevat komission kertomukset, niitä seuranneet neuvoston päätelmät ja Itämeri-strategiaa koskeva maaliskuussa 2012 annettu tiedonanto
- laaja kyselytutkimus, jossa oli mukana yli 100 keskeistä sidosryhmää
- ulkopuolisten asiantuntijoiden suorittamat riippumattomat arvioinnit
- katsaus asiaa koskevaan tieteelliseen kirjallisuuteen ja politiikan kehittämiseen liittyvään kirjallisuuteen.

Kommenttoijien mukaan

- nykyisten makroaluestrategioiden vaikutusta on vielä vaikea arvioida, koska ne ovat verrattain uusia, ja siksi vaikutusta olisikin mitattava keskipitkällä ja pitkällä aikavälillä
- itse kokonaistoiminta-ajatuksen arvo ja toteutuskysymykset olisi erotettava toisistaan.

2. Makroaluestrategian toiminta-ajatus

Makroalueyhteistyön perustana ovat alueellinen identiteetti, yhteisen strategisen suunnittelun tarve ja halu yhdistää voimavaroja.

Alustavia määritelmiä⁵ konsolidoidaan parhaillaan asetuksessa, joka koskee yhteisiä säännöksiä vuosiksi 2014–2020⁶. Siinä todetaan, että makroaluestrategia

1) on jäsenvaltioita ja kolmansia maita samalla maantieteellisellä alueella koskeva yhdenmukainen kehys

2) käsittelee yhteisiä haasteita

3) hyötyy taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen liittyvän yhteistyön lisäämisestä.

Makroaluestrategia olisi vahvistettava Euroopan parlamentissa ja neuvostossa.

Toiminta-ajatuksen kuuluvat myös seuraavat periaatteet:

- *integrointi* – tavoitteet olisi sisällytettävä nykyisiin poliittisiin kehyksiin (EU-tason, alueelliset, kansalliset ja paikalliset sekä liittymistä valmistelevat kehykset), ohjelmiin (EU-tason, maakohtaiset, alueelliseen yhteistyöhön liittyvät ja alakohtaiset ohjelmat) ja rahoitusvälineisiin
- *koordinointi* – politiikkojen, strategioiden ja taloudellisten resurssien lokeroimista alakohtaisiin politiikkoihin, toimijoihin tai valtionhallinnon eri tasoille olisi vältettävä
- *yhteistyö* – maiden ja eri alojen olisi tehtävä koko alueen kattavaa yhteistyötä ja tarkasteltava alueellisia kehitysideoita entistä laajemmasta ja ulospäinsuuntautuvammasta näkökulmasta
- *monitasoinen hallinto* – hallinnon eri tasoilla toimivien poliittisten päättäjien olisi tehtävä nykyistä parempaa yhteistyötä ilman, että ne luovat uusia päätöksentekoportaita
- *kumppanuus* – EU:n jäsenvaltiot ja EU:n ulkopuoliset maat voivat tehdä yhteistyötä, joka perustuu molemminpuoliseen etuun ja keskinäiseen kunnioitukseen.

⁴ Kaikki asiakirjat ovat saatavilla Itämeri-strategiaa ja Tonava-strategiaa käsittelevillä verkkosivuilla.

⁵ Esimerkiksi *Macro-regional strategies in the European Union* (syyskuu 2009).
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf

⁶ Euroopan aluekehitysrahastoa, Euroopan sosiaalirahastoa, koheesiorahastoa, Euroopan maaseudun kehittämisen maatalousrahastoa ja Euroopan meri- ja kalatalousrahastoa koskevista yhteisistä säännöksistä annettu ehdotus. KOM(2011) 615 lopullinen, sellaisena kuin se on muutettuna.

Tavoitteet vaihtelevat kyseisen alueen tarpeiden mukaan. Painopisteen olisi kuitenkin oltava kysymyksissä, joilla on strategista merkitystä ja jotka tarjoavat todellista lisäarvoa suhteessa horisontaalisiin yhteisön politiikkoihin, erityisesti Eurooppa 2020 -strategiaan. Koska eri kehitysvaiheessa olevilla mailla on erilaisia prioriteetteja, mukana on oltava sekä haasteita että mahdollisuuksia:

- *haasteet*, kun tiiviimpi yhteistyö on välttämätöntä (esim. ympäristö- ja ilmastopolitiikkaan tai yhteenliitettävyyteen liittyvät kysymykset)
- *mahdollisuudet*, kun tiiviimpi yhteistyö on molempien osapuolten edun mukaista: yhteiset aloitteet, verkottuminen, kokemusten jakaminen, rahoituksen yhdistäminen (esim. tutkimus, innovointi, liiketoiminta ja valmiuksien kehittäminen).

Tämä kaksitahoinen näkökulma on vahvistettu kesäkuussa 2012 annetuissa neuvoston päätelmissä⁷, joissa todetaan, että tämä lähestymistapa syventää EU:n sisämarkkinoita ja kilpailukykyä, helpottaa yhdenmukaisen meripolitiikan täytäntöönpanoa (erityisesti ”sinistä kasvua”) sekä auttaa käsittelemään ympäristön pilaantumiseen liittyvien yhteisten haasteiden tai infrastruktuuriyhteyksien puuttumiseen liittyviä kysymyksiä. Lisäksi strategioita voidaan hyödyntää, jotta saadaan aikaan yhteisiä toimia innovaatiotoiminnassa, ilmastotoimissa, riskinhallinnassa sekä turvallisuuteen ja matkailuun liittyvissä kysymyksissä.

3. Makroaluestrategioista saatava lisäarvo

Kaksi nykyistä makroaluestrategiaa toimivat ilman EU:lta saatavaa lisärahoitusta, ilman uusia elimiä ja ilman uutta lainsäädäntöä. Tämä on edellyttänyt rahoituksen, rakenteiden ja politiikkojen keskinäistä johdonmukaisuutta. Strategioiden yhteydessä prioriteetteina olevien alueiden ympärille on luotu työskentelyrakenteita, joihin on päädytty alhaalta ylös suuntautuvan kuulemisprosessin kautta. Osallistuvat maat, alueet tai organisaatiot vastaavat poliittisesta johtamisesta kullakin alueella, ja komissio on yhteyselimenä.

3.1 Tulokset hankkeina, toimina, päätöksinä ja verkostoina ilmaistuna

Itämeri-strategian ja Tonava-strategian täytäntöönpanoa koskevissa kertomuksissa korostetaan, että makroaluestrategiat ovat antaneet pontta valtioiden rajat ylittävälle vanhoille hankkeille ja auttaneet kehittämään uusia hankkeita. Yksin Itämeren alueella on yli 100 lippulaivahanketta, joihin liittyy useita oheishankkeita. Tonava-strategian yhteydessä käsiteltävänä on 400 hanketta, joiden arvo on yhteensä 49 miljardia euroa. Niistä 150 hanketta on jo toteutusvaiheessa.

Hankkeet

- Itämeren tila on paranemassa, ja ravinnekuormitusta pyritään vähentämään CleanShip-hankkeella (jossa vähennetään aluksista peräisin olevaa saastumista) sekä hankkeilla, joilla fosfaattit poistetaan pesuaineista. BALTFISH-hankkeella pyritään puolestaan parantamaan kalavarojen hoitoa koskevaa yhteistyötä.
- Tonavan tulvariskiä käsittelevissä hankkeissa, kuten DANUBE FLOODRISK-hankkeessa, pyritään ratkomaan Tonavan alueen tulvakysymyksiä, jotka ovat merkittävä huolenaihe. Hankkeessa tuotetaan yhteisiä tietokantoja ja kartoitetaan tulvariskejä.
- Sähköisten infrastruktuurien parantaminen: Tonavan alueella on käynnistetty seitsemänteen puiteohjelmaan kuuluvia hankkeita, joilla tutkijoiden käyttöön pyritään saamaan kehittyneitä tietoteknisiä palveluja.

⁷

Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 26. kesäkuuta 2012, 7 kohta.

– Ilmastonmuutokseen liittyviä toimia suunnitellaan yhdessä jäsenvaltioiden virastojen kanssa osana Tonavan ja Itämeren alueen sopeutumisstrategioita, esimerkiksi BALTADAPT-hankkeen puitteissa.

Makroalueellinen lähestymistapa helpottaa myös verkottumista ja yhteisiä aloitteita.

Yhteiset aloitteet

– Itämeren tutkimus- ja kehitysohjelmalla BONUS edistetään tutkimusyhteistyötä puhtaan teknologian ja ekoinnovoinnin alalla.

– Tonavan alueen yritysfoorumi tukee pk-yrityksiä.

Makroalueellinen lähestymistapa helpottaa myös kollektiivisella tasolla tehtyjä poliittisia päätöksiä. Tonavan alueen vesiväylien liikennöintikelpoisuutta parannetaan esimerkiksi heinäkuussa 2012 liikenneministerien antaman Tonava-väylän ylläpitoa koskevan julkilausuman avulla ja Romanian ja Bulgarian välillä äskettäin laitteiden jakamisesta tehdyn sopimuksen puitteissa.

3.2 Parannuksia politiikan kehittämiseen

Makroaluestrategiat tarjoavat alueellisia rakennusosia EU:n laajuisen politiikan laadintaan ja kokoavat kansalliset lähestymistavat yhtenäisemmäksi toteuttaa EU-tasolla. Makroalueellisella työllä on erityinen vaikutus yhdenmukaiseen meripolitiikkaan, Euroopan laajuiseen liikenneverkkoon (TEN-T), Euroopan laajuiseen energiaverkkoon (TEN-E) ja pelastuspalvelualan yhteistyöhön. Ympäristökysymyksiä koskevassa asiantuntijaryhmän raportissa makroaluestrategioita pidetään yleisesti kannustavina tapoina panna täytäntöön EU-direktiivejä⁸.

Strategioiden vaikutus liitettävyyteen

– Kehitteillä on makroalueellinen näkökulma infrastruktuuri-investointien suunnittelemiseksi Euroopan laajuisiin liikenneverkkoihin (TEN-T), esim. *Baltic Transport Outlook*, joka tarjoaa analyyttistä ja/tai suunnitteluun liittyvää tukea alueen liikenneinfrastruktuureille.

– Tonavan alueen kaasumarkkinamalli tukee infrastruktuurihankkeiden suunnittelua sekä teknisten esteiden ja muiden valtioiden välisten markkinaesteiden poistamista ja varmistaa näin kaasun toimitusvarmuutta.

Vaikka Itämeri-strategian ja Tonava-strategian keskeisten sidosryhmien parissa tehdyn kyselytutkimuksen mukaan makroalueellinen lähestymistapa on vauhdittanut useita eri politiikkoja sekä EU:n että alueellisella ja kansallisella tasolla, sidosryhmät korostavat, että tarvitaan vielä aikaa ja lisää työtä. Itämeri-strategian vastaajat olivat tältä osin myönteisempiä (yli 55 prosenttia) kuin Tonavan alueen (33 prosenttia), mikä johtuu todennäköisesti siitä, että työ Itämeri-strategian parissa on aloitettu aikaisemmin.

EU:n esiin nostamien kysymysten integrointi kansalliseen politiikkaan

– Tonava-strategian sisältämät sisävesiväyliä koskevat tavoitteet ovat osa Itävallan uutta liikennealan suunnitelmaa.

– Terveysalan ja biotieteiden innovointiin liittyviä pohjoismaisia vahvuuksia on *ScanBalt BioRegion* -hankkeen yhteydessä levitetty Baltian maihin ja hyödynnetty Viron

⁸ Á. Kelemen. *Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment*. 2013.

biotekniikkastrategiassa, jolloin verkottuminen naapurimaiden kanssa tuo tarvittavan kriittisen massan.

3.3 Parempi vastine rahalle

Tiukan budjetin aikana on tärkeää, että vähällä rahalla saa parempaa vastinetta. Makroalueellinen lähestymistapa auttaa sovittamaan EU:n ohjelmia yhteen siten, että ne toimivat yhdessä yhteisten keskeisten päämäärien hyväksi. EU:n lisärahoituksen puute ajaa strategian täytäntöönpanijat etsimään aktiivisemmin rahoitusta. Tämä on edistänyt

- rahoitusta käsittelevän Tonavan alueen foorumin toimintaa (yhdistää hankeideoita ja rahoittajia, saattaa yhteen hankkeiden vetäjiä ja pankkeja, kansainvälisiä rahoituslaitoksia ja rahoitusohjelmia)
- Itämeri-strategian siemenrahajärjestelyn toimintaa (tarjoaa siemenvaiheen rahoitusta hankkeiden ideointiin laina- tai avustusvaiheeseen asti).

Käytettävissä olevat resurssit keskitetään tärkeimmille prioriteettialueille. Ruotsi tai Suomi Itämeren alueella tai Baden-Württembergin osavaltio Tonavan alueella on ottanut käyttöönsä omia varojaan makroaluestrategiaan kuuluvien aloitteiden toteuttamisessa⁹. Yksityinen sektori on myös mukana, joko Itämeren kehitysfoorumin puitteissa tai esimerkiksi poistamalla hylkyjä Tonava-, Sava- ja Tisa-joelta.

Strategiat kannustavat myös yhdistämään resursseja: rahoitusjärjestelyjen osalta makroalueilla on runsaasti tarvetta siemenvaiheen rahastoille sekä riskipääomarahastoille, sillä vain harvalla maalla [...] on riittävästi elinkelpoisia aloittelevia yrityksiä potentiaalisina sijoituskohteina (*deal-flow*), jotta ne voivat ylläpitää erityisrahastoja [...], kun taas makroalue voi tarjota tarvittavan kriittisen massan¹⁰.

3.4 Parempi integrointi ja koordinointi

Useimmat kyselyssä mukana olleet sidosryhmät katsoivat, että prosessi parantaa nykyisiä yhteistyömekanismeja (yli 60 prosenttia) sekä vahvistaa osallistujamaiden välistä yhteistyötä (yli 75 prosenttia). Poliittiset johtajat korostivat myös laajempia integraationäkökohtia.¹¹

Yhtä tärkeää on se, että strategiat parantavat maiden sisäistä viranomaisten yhteistyötä. Kyselyyn vastanneet korostivat yhdenmetyjä lähestymistapoja makroalueellisesti tärkeisiin kysymyksiin. Sama kävi ilmi riippumattomista arvioinneista ja kirjallisesta aineistosta. Esimerkiksi Itämeri-strategia on mahdollistanut monialaisen lähestymistavan ympäristönäkökohtiin. Näin on voitu käsitellä ongelmia, joissa ympäristöasioihin keskittyvä Helsingin komissio (HELCOM) ei ole aiemmin onnistunut ratkaisemaan niihin liittyviä lukuisia alakohtaisia (esim. maatalouteen liittyviä) etunäkökohtia, joihin kytkeytyy ympäristökysymyksiä (rehevöityminen).¹²

Parempi koordinointi

– Tonavan alueella on kehittymässä parempia yhteyksiä jo olemassa oleviin aloitteisiin, kuten Tonavan kansainväliseen suojelukomissioon (ICPDR), energiayhteisöön, kansainväliseen siirtolaisuusjärjestöön ja Mustanmeren synergiaan.

⁹ A. Reid. *Do macroregional strategies boost innovation and competitiveness*.

¹⁰ Ks. edellä.

¹¹ Esim. liittokansleri Angela Merkel Tonavan aluetta koskevan strategian vuosittain pidettävässä foorumissa vuonna 2012 ja presidentti Ilves vuonna 2009 pidetyssä Itämeri-strategiaa koskevassa ministerikokouksessa.

¹² Á. Kelemen. Ks. edellä.

- Itämeren alueella yhteinen toiminta pohjoisen ulottuvuuden (ND), Itämeren valtioiden neuvoston, Pohjoismaiden ministerineuvoston ja muiden foorumien välillä on lisääntymässä. On yhdistetty rakenteita ja luotu esimerkiksi koordinoitua aluesuunnittelua varten Itämeren alueen kehittämisvisio (VASAB) sekä pohjoisen ulottuvuuden liikenne- ja logistiikkakumppanuus.
- Itämeren alueella yhteinen toiminta keskittyy erilaisiin riskiskenaarioihin, kun taas Tonavan alueella koordinointi kohdistuu useimmiten turvallisuushäiriöihin, kuten järjestäytyneeseen rikollisuuteen.

3.5 Alueellisen epätasa-arvon torjunta ja alueellisen yhteenkuuluvuuden edistäminen

Yli 60 prosenttia kyselyyn vastanneista ja tiedeyhteisöä edustavista kommentoijista¹³ näkee strategiat sosiaalista, taloudellista ja alueellista yhteenkuuluvuutta lisäävinä välineinä. Euroopan parlamentti toteaa, että ne ”voivat olla hyödyllisiä välineitä, joilla tunnustetaan ja torjutaan alueellisia eroja ja joilla edistetään Euroopan alueiden välistä lähentymistä”¹⁴.

3.6 Monitasoisempi hallinto

Makroalueellinen lähestymistapa voi toimia ainoastaan, jos alueellinen, kansallinen ja paikallinen taso panostaa yhteiseen suunnitteluun ja rahoituksen yhteensovittamiseen. Makroalueellinen lähestymistapa vahvistaa monitasoista hallintoa osana koheesiopolitiikkaa, kun otetaan huomioon asiaan liittyvät moninaiset toimijat. Se perustuu alhaalta ylöspäin suuntautuvaan laajaan kuulemiseen, johon myös kansalaisyhteiskunta osallistuu. Koordinaattoreina toimivat useat alueet ja Itämeri-strategiassa alueelliset järjestöt.

3.7 Parempi yhteistyö naapurimaiden kanssa

Kyseiset strategiat parantavat yhteistyötä naapurimaiden välillä. Itämeri-strategian yhteydessä Venäjä on sopinut yhteisiä hankkeita koskevasta luettelosta, vaikka se ei olekaan strategian osapuoli. Norja ja Islanti ovat myös olleet aktiivisesti mukana, etenkin logistiikkaan ja sosiaalialaan liittyvissä kysymyksissä. Tonavan alueella, jolla on EU:n ulkopuolisia, liittymisnäkömiltään erilaisia maita, strategia helpottaa ehdokasmaiden ja mahdollisten ehdokasmaiden jäsenyyteen valmistelua. Tonava-strategian vastaajista lähes 80 prosenttia katsoi, että strategia on parantanut yhteistyötä naapurimaiden kanssa ja toiminut yhteistyöfoorumina, jota voidaan jatkossa hyödyntää. EU:n politiikkoja ja prosesseja olisi oltava mahdollista kokeilla yhteisissä toiminnoissa myös tulevaisuudessa.

4. Opetut läksyt ja tulevat haasteet

Strategioista saadaan kiistatta lisäarvoa, mutta jatkossa on tärkeää parantaa strategioiden täytäntöönpanotapoja.

- **Oikeiden tavoitteiden valinta**

Kunkin strategian tavoitteet on jaettu prioriteettialueisiin, joihin on päädytty kuulemisprosessin perusteella ja joita voidaan tarkistaa, kuten äskettäin Itämeri-strategiassa. Useimmat kyselyyn vastanneista katsovat, että Itämeri-strategian ja Tonava-strategian tavoitteet vastaavat suurimpiin haasteisiin (yli 80 prosenttia), mutta monikaan ei ole vakuuttunut prioriteettialueiden määrästä (60 prosenttia: määrä on kohtuullinen, 26 prosenttia:

¹³ A. Dubois, S. Hedin, S. Schmitt, J. Sterling: *EU macro-regions and macro-regional strategies*. Nordregio, 2009.

¹⁴ Euroopan parlamentin mietintö aluekehityksen roolin optimoinnista koheesiopolitiikassa (joulukuu 2012).

ei osaa sanoa, 14 prosenttia: määrä on liian suuri). Kysymys on kaiken kaikkiaan tärkeämpi Itämeri-strategian osalta, sillä siinä prioriteettialueita on enemmän.

- **Poliittisesta sitoumuksesta kiinni pitäminen**

Korkean tason poliittinen sitoumus näkyy hyvin ensimmäisissä strategian laatimispyynnöissä, neuvoston päätelmissä ja tärkeimmissä tapahtumissa, kuten vuosittaisilla foorumeilla. Vaikka asia on tärkeä¹⁵, kyselyyn vastaajat olivat sitä mieltä, että sitoumusta ei ole aina noudatettu. Kommenteista käy ilmi, että mielipide vaihtelee maan, instituution ja päätöksentekotason mukaan: kyselyyn vastanneista 38 prosenttia on yhtä mieltä siitä, että poliittinen sitoutuminen on vahvaa, 30 prosenttia on eri mieltä ja 32 prosenttia ei osaa sanoa. Itämeri-strategian osalta vastanneet ovat vähemmän myönteisiä kuin Tonavan aluetta koskevan strategian osalta vastanneet. Myös strategian ”sisäpiiriläiset” ovat asiasta vähemmän vakuuttuneita kuin strategian ”ulkopuoliset”.

- **Rahoitus**

Vaikka rahastojen yhteensovittaminen tarjoaa huomattavia mahdollisuuksia, Itämeri-strategia ja Tonava-strategia käynnistettiin rahoituskauden puolivälissä, minkä vuoksi johdonmukaisuus nykyisiin politiikkoihin ja ohjelmiin nähden on joskus ollut ongelmallista. Velkataso on rajoittanut lainanottoa.

Lähes 50 prosenttia kyselyyn vastanneista ei ollut sillä kannalla, että ”politiikka ja rahoitus on sovitettu onnistuneesti yhteen tavoitteiden kanssa”. Itämeri-strategian osalta oltiin tosin myönteisempiä, mikä selittyy sillä, että työ sen parissa aloitettiin aikaisemmin. Riittämättömät resurssit EU:n ulkopuolisissa maissa ovat edelleen haaste.

Kokemus on osoittanut, että Euroopan alueellisen yhteistyön ohjelmat ovat tärkein rahoituslähde. Lähestymistapaa toteutettaessa olisi kuitenkin otettava käyttöön kaikki politiikat ja ohjelmat, myös maakohtaiset ja yksityiset lähteet sekä rahoituslaitoksilta (esim. Euroopan inventointipankki) saatava tuki jne. Jotta makroalueellinen lähestymistapa onnistuisi, se olisi sisällytettävä ohjelmakauden 2014–2020 suunnitelmiin selkein viittauksin kumppanuussopimukseen sekä ohjelman teksteihin. Tämä edellyttää myönteisen investointi-ilmapiiirin aikaansaamiseksi kaikkien ministeriöiden panosta. Avustusten ja lainojen yhdistäminen, esimerkiksi Länsi-Balkanin rahoitusvälineen avulla, on hyödyllinen tapa edetä, erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden osalta.

Yleisesti ottaen lähestymistavan pitäisi lisätä kaiken käytettävissä olevan rahoituksen vaikuttavuutta, vahvistaa nykyisen yhteisön säännösten täytäntöönpanoa ja parantaa olemassa olevien rakenteiden hyödyntämistä.

- **Organisaatio ja hallinto**

Kysely vahvistaa sen, että makroaluestrategiat säilyvät edelleen haasteena asiasta vastaaville viranomaisille. Ongelmana ovat henkilöstön puute, henkilöstövaihdokset ja heikko osaaminen. Henkilöstöleikkausten ja matkabudjettiin tehtyjen leikkausten vuoksi ei aina riitä osallistujia usein järjestettäviin kokouksiin (esim. Tonava-strategian prioriteettialueita käsittelevä ohjausryhmä).

Kommenttoijat huomauttivat rakenteiden monimutkaisuudesta. Ne toivovat vahvempaa johtajuutta, joka pitäisi intensiteetin ja sitoumuksen vähimmäistasolla, sekä voimakkaampaa keskittymistä, joka osaltaan vähentäisi täytäntöönpanomekanismien monimutkaisuutta¹⁶.

¹⁵ K. Böhme. *Added value of macro regional strategies: A governance perspective*. 2013.

¹⁶ Ks. edellä.

Kyselyyn vastanneet toivoivat aktiivisempaa kokemusten vaihtoa sekä makroalueilla että niiden välillä sekä parempaa yhteistyötä kaikilla hallinnon tasoilla.

- **Edistymisen mittaaminen**

Indikaattorit ovat osoittimia, joihin nähden edistystä voidaan mitata. Sekä Tonava-strategialla että Itämeri-strategialla on strategisen tason tavoitteita. Indikaattorit prioriteettialueille ja/tai horisontaalisille toimille on määrää asettaa vuonna 2013.

Tämä on vaikea tehtävä, sillä edistys indikaattoreihin nähden riippuu tekijöistä, jotka eivät liity pelkästään strategioihin ja joiden erityistä osuutta on vaikea mitata. Ohjelman tavoitteiden ja indikaattorien olisi oltava johdonmukaisia strategisen tason työn kanssa.

Tonava-strategiassa ja Itämeri-strategiassa noudatetaan lisäksi erilaisia lähestymistapoja (edellisessä yleisemmällä tasolla ja jälkimmäisessä yksityiskohtaisemmalla ja paikallisemmalla tasolla). Lisätoimia tarvitaan kuitenkin: vaikka sovitut indikaattorit ja tavoitteet ovat toimien keskittämisen kannalta olennaisia, edistykseen olisi pidettävä myös luotuja verkostoja, onnistuneesti toteutettuja hankkeita sekä yhdentymisessä ja koordinoinnissa tapahtuneita parannuksia.

5. Tulevat toimet — suosituksia

5.1 Täysi hyöty strategioista

Seuraavat seikat ovat keskeisiä, jotta lähestymistavasta saataisiin täysi hyöty:

- Kaikkien osallistujien on tiedostettava, että niiden makroaluestrategiat kuuluvat kyseisen maan hallituksen horisontaaliseen kokonaisvastuualueeseen.
- Kaikkien kumppaneiden on hyödynnettävä niitä rahoitusmahdollisuuksia, joita lähestymistavan sisällyttäminen uuden sukupolven säädöksiin, erityisesti kumppanuussopimuksiin ja toimenpideohjelmiin tarjoaa. Näin noudatetaan periaatetta, jonka mukaan tämä lähestymistapa sisällytetään kaikkiin päätöksiin (*mainstreaming*).
- Uusia valtioiden välisiä ohjelmia (*Danube and South East Gateway*) ja nykyisiä valtioiden välisiä ohjelmia (Itämeren alueella) olisi hyödynnettävä täysimääräisesti. Sama koskee sellaisia välineitä kuin eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä (EAYY) ja yhdenmukainen alueellinen investointi. Hyviä käytänteitä olisi jaettava tiiviissä yhteistyössä Interact-ohjelman kanssa.
- Hallinnon sisäiset toiminnalliset ongelmat olisi ratkaistava järjestämällä tarvittava määrä henkilökuntaa ja resursseja. Nykyaikaisia viestintäkeinoja olisi hyödynnettävä täysimääräisesti, jotta säästytään tarpeettomalta työltä ja matkustamiselta.
- Makroalueellisten toimien johdonmukaisuus ja uskottavuus edellyttää, että toimia tarkastellaan säännöllisesti asiaa koskevista alakohtaisista neuvostoista ja aiheittain koolle kutsuttavissa ministereiden tilapäisissä kokouksissa. Yleisön näkemysten jatkuva kuuleminen on tärkeää.
- Lähestymistavan seurannan ja arvioinnin olisi perustuttava realistisiin indikaattoreihin ja tavoitteisiin sekä prioriteettialueiden toimia tarkastelemaan yleiskatsaukseen.
- Jos prioriteettialueen asianmukaisuudesta tai tuloksellisuudesta on epäilyä, kyseiseen prioriteettialueeseen olisi sovellettava päättymislauseketta tai vaihtoehtoisesti tarkistuslauseketta (*sunset clause*) siten, että prioriteettialueiden määrää pienennetään tai niiden painopistealuetta muutetaan.
- Strategioiden tarkoituksesta ja saavutuksista tiedottamiseen olisi kiinnitettävä enemmän huomiota, ja alussa noudatettua alhaalta ylöspäin etenevää lähestymistapaa jatkettava edelleen.

5.2 Johtotoimet alueilla ja komission rooli

Tulevaisuudessa avaintekijöitä ovat vahva johtajuus, joka lisää strategian omistajuutta kyseisillä alueilla, selkeyttää päätöksentekoa ja lisää näkyvyyttä. Vaikka komissio on jatkossakin keskeisessä asemassa, se tarvitsee tukensa vastapainoksi kyseisiltä alueilta tehokasta johtajuutta.

Komissio ehdottaa, että nykyisiä strategioita tarkastellaan uudelleen vuonna 2014 pidettävään vuosittaiseen foorumiin mennessä. Tarkasteluprosessissa olisi harkittava toiminnallisia parannuksia sekä erilaisia vaihtoehtoja, joilla poliittista johtajuutta voitaisiin parantaa. Jatkotoimet voivat eri tapauksissa olla erilaisia, koska eri strategiat ovat eri vaiheessa ja niillä on erilainen tausta. Seuraavat seikat ovat kuitenkin tärkeitä:

- Nykyisten lainsäädäntöehdotusten mukaisesti valtioiden välisillä ohjelmilla voi tulevaisuudessa olla entistä tärkeämpi rooli täytäntöönpanon tukemisessa. Eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymä voi myös tarjota erilaisia mahdollisuuksia.
- Strategioiden nykyiset hallintorakenteet (prioriteettialueiden koordinaattorit, kansalliset yhteyspisteet) ovat juuri käyttöönottovaiheessa. Yksinkertaistamispyynnöissä olisi otettava huomioon mahdolliset viiveet, joita muutokset saattavat aiheuttaa.
- Jäsenvaltioiden ja kumppanuusmaiden olisi mietittävä, miten niiden omistajuutta strategioihin voitaisiin vahvistaa ja miten vastata pyyntöihin, joiden mukaan johtajuuden pitäisi olla helpommin tunnistettavissa. Valinnoissa on otettava huomioon legitimiys, vastuuvollisuus ja jatkuvuus.
- Komissio toimii yhteyselimenä strategioita koskevassa työssä ja varmistaa niiden johdonmukaisuuden sekä jatkuvuuden. Lisäksi se tarjoaa niille selkeän EU-ulottuvuuden ja antaa lisäarvoa. Komission resurssit ovat kuitenkin rajalliset ja on harkittava erilaisia toimenpiteitä, joilla taataan, että se voi hoitaa tehtävänsä.
- Olisi harkittava mahdollisuutta ottaa julkisia ja EU:n muita institutionaalisia foorumeja mukaan strategioiden hallintoon.

5.3 Uusia strategioita

Harkittaessa uuden EU:n makroaluestrategian luomista on otettava huomioon seuraavaa:

- Uusia aloitteita olisi käynnistettävä vain, jos parempaan yhteistyöhön tai korkean tason yhteistyöhön on erityistä tarvetta. Uusien aloitteiden olisi oltava makroalueille strategisesti tärkeitä, niille olisi asetettava rajallinen määrä hyvin määriteltäviä tavoitteita sekä asianmukaisia indikaattoreita, joiden avulla edistymistä voidaan mitata. Yhteisten haasteiden (ympäristön tilan huononeminen, ilmastomuutokseen sopeutuminen, luonnonkatastrofien ja ihmisten aiheuttamien katastrofien vaikutus, puutteet liitettävyydessä, merkittävät tuloerot) ja/tai mahdollisuuksien (tutkimusverkkojen avaaminen, laajemmat markkinat, hallinnon nykyaikaistaminen) pitäisi olla ilmeisiä. Sama koskee myös sovittua maantieteellistä identiteettiä. Siksi makroalueellista lähestymistapaa pitäisi soveltaa vain erityisolosuhteissa, joissa EU:n mukanaolo on tarkoituksenmukaista ja joissa se vahvistaa unionin nykyisiä horisontaalisia politiikkoja.
- On oltava valmius muuttaa poliittinen sitoumus hallinnolliseksi tueksi. Ainoastaan silloin menestymismahdollisuudet ovat hyvät.
- Makroalue- ja merialuestrategiaa koskevat lähestymistavat vastaavat samanlaisiin tavoitteisiin. Itämeri-strategiassa yhdistetään molempien ominaisuuksia, kun taas Adrianmeren ja Joonianmeren makroaluestrategiassa voitaisiin yhtenä sen keskeisistä osista käyttää EU:n hyväksyttyä meristrategiaa¹⁷.

¹⁷

COM(2012) 713, Meristrategia Adrianmerta ja Joonianmerta varten.

- Nykyiset makroalueet eivät välttämättä ole hyödyntäneet kaikkia mahdollisia toimintamalleja. On helppo suunnitella alueellista yhteistyötä, joka on tämän mallin mukaista mutta jossa komissio ei ole mukana, tai joka perustuu yksinomaan valtioiden väliseen ohjelmaan. Niiden, jotka haluavat tehostaa yhteistyötä ja yhdentymistä, kannattaa etsiä omaan tilanteeseensa parhaiten sopiva malli.

EU:n makroalueellisten strategioiden olisi voitava osoittaa niistä EU:n tasolla saatava erityinen lisäarvo, joka voi olla esimerkiksi EU:n ympäristölainsäädännön parempaa täytäntöönpanoa tai erityisen tehostettua investointia EU:n liitettävyyssymyksiin tai sitä, että se tarjoaa innovoinnin edellyttämän kriittisen massan.

6. Päätelmät

Nykyiset kaksi makroalueellista strategiaa ovat osoittaneet sekä strategiset että poliittiset ansionsa. Selkeitä tuloksia on jo nyt havaittavissa hankkeissa ja yhdentyneemmässä poliittisessa päätöksenteossa. Täytäntöönpanoa ja suunnittelua on kuitenkin välttämätöntä parantaa. Kysymys johtajuudesta on keskeisellä sijalla tarkasteluprosessissa, joka on määrä saada valmiiksi vuonna 2014.

Komissio pyytää, että Euroopan parlamentti ja neuvosto vahvistavat tämän kertomuksen suositukset.