



Bryssel 16.12.2016
COM(2016) 805 final

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

EU:n makroalustrategioiden täytäntöönpanosta

{SWD(2016) 443 final}

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

EU:n makroaluestrategioiden täytäntöönpanosta

1. Johdanto: sanoista tekoihin

Globalisaation myötä maat ovat yhä enemmän riippuvaisia toisistaan, ja ongelmat on nyt ratkaistava yli rajojen. Näin ollen on pohdittava, miten makroalueet uusina toiminnallisina alueina voivat edistää EU:n politiikkojen ja ohjelmien täytäntöönpanoa sekä Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 174 artiklan mukaisen alueellisen yhteenkuuluvuuden saavuttamista.

Monet EU:n maat ja alueet ovat puoltaneet makroaluestrategioiden kehittämistä täydentämään aluehallintoa koskevia perinteisiä politiikkoja. Niillä pyritään ratkaisemaan yhteisiä haasteita, jotka koskevat esimerkiksi innovointiin perustuvaa kasvua taikka ympäristöä tai ilmastonmuutosta, käyttämällä alhaalta ylöspäin suuntautuvaa lähestymistapaa, johon liittyy kansallisia, alueellisia ja paikallisia toimijoita.

Sen jälkeen kun Euroopan neuvosto hyväksyi EU:n Itämeri-strategian (EUSBSR) vuonna 2009¹, on laadittu kolme muuta makroaluestrategiaa: Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia (EUSDR) vuonna 2011², Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia (EUSAIR) vuonna 2014³ ja Alppien aluetta koskeva EU:n strategia (EUSALP) vuonna 2016⁴.

Makroaluestrategioista, joihin osallistuu 19 EU:n maata ja 8 EU:n ulkopuolista maata, on nyt tullut olennainen osa EU:n politiikan toimintakehystä. Niiden tavoitteet ovat täysin EU:n politiikan prioriteettien mukaisia; ne lujittavat synergioita EU:n eri politiikkojen ja välineiden välillä ja ne ovat osa koheesiopolitiikkaa⁵.

Makroaluestrategiat tuovat lisäarvoa koheesiopolitiikan yhteistyön ulottuvuudelle. Ne tarjoavat foorumin monialaiselle, monta maata kattavalle ja monitasoiselle hallinnolle, ja myös EU:n ulkopuoliset maat voivat osallistua niihin. Niillä voi olla merkittävä tehtävä auttaa näitä maita vahvistamaan yhteyksiään EU:hun ja vähentämään mahdollisia kielteisiä vaikutuksia EU:n ulkorajoihin.

Kun otetaan huomioon ”kolme kieltoa” – ei uusia EU:n säädöksiä, ei uutta EU:n rahoitusta eikä uusia toimielimiä – makroaluestrategiat on sisällytettävä nykyisiin aloitteisiin ja EU:n politiikkakehyksiin (esim. TEN-T). Ne edellyttävät pikemminkin erityisiä toimia kuin uusia politiikka-aloitteita. Ne voivat saada tukea Euroopan rakenne- ja investointirahastojen (ERI-rahastot) ohjelmista, mukaan lukien Interreg, ja muut EU:n rahoitusvälineet olisi suunnattava yhteisiä tavoitteita kohti.

¹ Yleisten asioiden ja ulkosuhteiden neuvoston päätelmät, 27. lokakuuta 2009, ja Eurooppa-neuvoston päätelmät, 29.–30. lokakuuta 2009.

² Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 13. huhtikuuta 2011, ja Eurooppa-neuvoston päätelmät, 23.–24. lokakuuta 2011.

³ Yleisten asioiden neuvoston päätelmät, 29. syyskuuta 2014, ja Eurooppa-neuvoston päätelmät, 23.–24. lokakuuta 2014.

⁴ Neuvoston päätelmät, 27. marraskuuta 2015, ja Eurooppa-neuvoston päätelmät, 28. kesäkuuta 2016.

⁵ (Euroopan rakenne- ja investointirahastoja koskevista) yleisistä säännöksistä 17 päivänä joulukuuta 2013 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 1303/2013 (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320); 2 artiklan 31 kohta.

Tällä kertomuksella on kaksi tarkoitusta. Ensinnäkin kertomuksessa arvioidaan strategioiden täytäntöönpanon tilaa, tarkastellaan tärkeimpiä tuloksia ja annetaan esimerkkejä hyvistä käytännöistä. Toiseksi siinä hyödynnetään tähän mennessä kertynyttä kokemusta ja esitetään lukuisia mahdollista tulevaa kehitystä koskevia suosituksia, myös tulevan koheesipolitiikan yhteydessä.

Sen sijaan, että komissio esittäisi makroaluestrategioita koskevia edistyskertomuksia eri ajankohtina ja pirstaleisella tavalla, se julkaisee yhden kertomuksen joka toinen vuosi vuoden 2016 lopusta alkaen, kuten Alppien aluetta koskevaa EU:n strategiaa koskevissa neuvoston päätelmissä todetaan. Tämä mahdollistaa makroaluestrategioiden vertailun ja antaa kaikille asianomaisille toimielimille riittävästi tietoa tosiasioihin perustuvaa keskustelua varten.

Kertomus perustuu makroaluestrategioiden sidosryhmien, EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden edustajien, tiedeyhteisön ja asiantuntijoiden palautteeseen. Sitä täydentää komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa esitetään yksityiskohtaisempi arvio kunkin strategian täytäntöönpanon tilasta ja erityisiä suosituksia.

2. Monialaiset kysymykset

Makroaluestrategiat ovat lisänneet tietämystä Euroopan alueellisesta yhteistyöstä ja alueellisesta yhteenkuuluvuudesta ja sen lisäarvosta ja kiinnostusta niitä kohtaan. Niitä käytetään myös vähitellen alakohtaisissa politiikoissa, jotta eri alueilla voidaan toteuttaa politiikkaa paremmin ja yhtenäisellä tavalla. Kaikkia strategioita koskevat samat monialaiset kysymykset riippumatta siitä, miten pitkälle strategioiden kehittämisessä on edistytty. Näitä tarkastellaan jäljempänä.

Politiikan laatiminen ja suunnittelu

Makroaluestrategiat on vähitellen otettu huomioon EU:n politiikan aloilla, esimerkiksi tutkimuksen, ilmaston ja ympäristön alalla. Tämä pätee myös kansallisiin politiikkoihin, vaikka makroaluestrategioiden painopisteiden sisällyttäminen kansallisiin ja alueellisiin ohjelmiin, erityisesti ERI-rahastojen tukemiin ohjelmiin, vaihtelee.

Strategiat ovat vahvistaneet yhteistyötä tietyillä politiikan aloilla, esimerkkeinä Tonavan liikennöintikelpoisuutta koskeva yleissuunnitelma, Itämeren energiamarkkinoiden yhteenliitännäsuunnitelma (BEMIP), ilmastonmuutokseen sopeutumista koskeva strategia Itämeren alueella tai ydinverkon liikennekäytävät ja sen yhteydet keskeisiin maiden rajat ylittäviin infrastruktuureihin. Älykkäitä erikoistumisstrategioita on käytetty tehokkaamman innovointipolitiikan edistämiseen ja alueiden välisen yhteistyön laajentamiseen uusiin rajat ylittäviin arvoketjuihin.

Makroaluekäsitteen levittäminen INTERACT-ohjelman⁶ tuella on ajan mittaan johtanut siihen, että muodostuu erilaisia intressejä ja verkostoja, joita ovat luoneet eri toimijat, joiden toimivaltuudet ja valmiudet ovat vaihdelleet. Tämä on mahdollistanut kumppaneiden välisen yhteistyön tietyillä aloilla, kuten tutkimus ja innovointi (esim. DanuBalt-hanke terveyden alalla).

Makroaluestrategioilla on myös suuri merkitys yhteyksien kehittämisessä EU:n ulkopuolisiin maihin, erityisesti liittymisneuvotteluja käyviin maihin, sillä niillä vahvistetaan näiden maiden yhteyksiä unioniin.

Suurinta osaa näistä aloitteista ja toimista on tehostettava, ja asianomaisten maiden sisäisen ja niiden välisen koordinoinnin vahvistaminen auttaisi saavuttamaan odotetut tulokset.

⁶ INTERACT on Euroopan aluekehitysrahaston osarahoittama EU:n laajuinen ohjelma, jolla tuetaan Interreg-ohjelmien hallintoviranomaisia ja makroaluestrategioita.

Vuotuisten foorumien ja ministerikokousten yhdistäminen edistää tätä ja nostaa samalla makroaluestrategioiden poliittista profiilia. Esimerkiksi Itämeren alueelta saatu kokemus osoittaa, että pitkän aikavälin strategisen ajattelun on edelleen oltava makroalueyhteistyön perustana.

Hallinto

Makroaluestrategioihin sisältyy yleensä kolmitasoinen hallintojärjestelmä: politiikka, koordinointi ja toteutus. Kullakin strategialla on omat rakenteensa ja mekanisminsa, jotka perustuvat hallintotapaa koskevassa komission kertomuksessa kuvattuihin periaatteisiin.⁷

Niissä keskitytään nykyisten rahoituslähteiden (esim. ERI-rahastot, Horizon 2020, COSME, Life) optimaaliseen käyttöön, voimassa olevan lainsäädännön parempaan täytäntöönpanoon ja nykyisten toimielinten parempaan käyttöön. Joitakin hyviä käytäntöjä voidaan nostaa esiin. Esimerkiksi Ruotsi on perustanut kansallisen Itämeri-verkoston helpottamaan EU:n Itämeri-strategian täytäntöönpanoa kansallisella tasolla. Se tuo yhteen strategiaan osallistuvia eri toimijoita (esim. kansalliset virastot, lääninhallitukset, alueelliset järjestöt, kunnat ja hallintoviranomaiset).

Paine saada aikaan tuloksia on tuonut esiin makroaluestrategioiden vastuuta koskevan kysymyksen. Toimia toteutetaan myös sidosryhmien foorumeiden, joihin kuuluu kansalaisyhteisöjä ja muita järjestöjä, perustamiseksi.

Makroaluestrategioiden kiertävän puheenjohtajuuden merkitys kasvaa, sillä useimmat maat ymmärtävät, ettei kyse ole pelkästään vuotuisten foorumeiden järjestämisestä vaan myös siitä, että edistetään toiminnan strategista ohjausta.

Kokemus on kuitenkin osoittanut, että tällaisella lähestymistavalla strategian täytäntöönpanoon on rajansa. Haasteita on mm. seuraavilla aloilla: tehokkaat koordinointi- ja yhteistyörakenteet, keskeisten toteuttajien (esim. kansallisten koordinaattorien ja ohjausryhmien jäsenten) vaikutusmahdollisuuksien lisääminen ja riittävien henkilöstöresurssien ja taloudellisten resurssien antaminen, kaikkien osallistujamaiden edustus ja sitoutuminen sekä tarvittavien toimivaltuuksien ja ohjausryhmien jatkuvuuden ja vakauden varmistaminen.

Nämä haasteet ovat yhteisiä kaikille makroaluestrategioille, vaikkakin vaihtelevassa määrin. EU:n Itämeri-strategiassa jäsenvaltioilla on toimintasuunnitelman äskettäisestä tarkistuksesta huolimatta monia painopistealoja, joissa on otettu huomioon sidosryhmien moninaiset intressit. Tonavan aluetta koskevassa EU:n strategiassa on yhä tarve varmistaa, että painopisteet vastaavat paremmin resursseja. Kaikissa tapauksissa jäsenvaltioiden on otettava täysi vastuu täytäntöönpanotehtävistään ja täydennettävä komission työtä.

Alppien aluetta koskevassa EU:n strategiassa johtokunnan ja toimintaryhmien välinen koordinaatio on yhä epäselvä. Tarvitaan lisätoimia tämän tärkeän yhteyden vahvistamiseksi. Hallinnon alalla tarvitaan paljon edistystä, ja osallistuvilta mailta edellytetään aktiivisempaa osallistumista ja omavastuullisuutta tällä painopistealalla.

Hallinto on erityinen huolenaihe myös Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevassa EU:n strategiassa. Komission oli puuttuttava jatkuvaan resurssien puutteeseen osallistujamaissa, viivästyksiin jäsenten nimityksissä ja ohjausryhmän kokousten vähäiseen osanottoon estääkseen koko prosessin pysähtymisen. Tällainen lähestymistapa ei ole kestävä eikä toivottava.

Seuranta ja arviointi

⁷ COM(2014) 284 final.

Yhä enemmän on esitetty vaatimuksia, eikä vähiten komissiosta, strategian keskeisten painopistealojen voimakkaammasta painottamisesta. Tältä osin on tärkeää, että makroaluestrategiat sovitetaan yhteen laajempien EU:n politiikkastrategioiden kanssa ja että yksilöityjen tavoitteiden saavuttamista tarkistetaan säännöllisesti, sillä tämä lisää mahdollisuuksia saada aikaan tuloksia. Ilman selkeästi määriteltyjä indikaattoreita ja tavoitteita on vaikea arvioida, miten hyvin suunnitellut tavoitteet on saavutettu. Tulossuuntautuneeseen toimintaan perustuva moitteeton seurantajärjestelmä on erittäin tärkeä, jotta kutakin makroaluestrategiaa voidaan mitata ja ohjata sekä raportoida siitä päätöksenteon tukemiseksi.

Komissio on toteuttanut Adrian- ja Joonianmeren aluetta ja Alppien aluetta koskevista EU:n strategioista annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti lukuisia erityistoimia tällä alalla.

Tonavan aluetta koskevan EU:n strategian painopistealojen tarkistetut indikaattorit ja tavoitteet hyväksyttiin äskettäin, jotta ne vastaisivat strategian kehitystä. Vuonna 2012 hyväksyttiin joukko Itämeri-strategian indikaattoreita ja tavoitteita. Adrian- ja Joonianmeren aluetta ja Alppien aluetta koskevien EU:n strategioiden osalta näitä hienosäädetään tulevana kuukausina.

Komissio on myös käynnistänyt lukuisia täydentäviä toimia: osallistavien seminaarien järjestäminen asiantuntijoiden avulla, erityisille alueiden seurantajärjestelmille annettava tuki ja makroaluestrategiaa koskeva arviointiselvitys. Näiden toimien tuloksia odotetaan vuoden 2017 aikana. Ne ovat kuitenkin hyödyllisiä ainoastaan, jos keskeiset sidosryhmät osallistuvat prosessiin ja ottavat siitä täyden vastuun.

Näiden toimien olisi myös autettava päätöksentekijöitä päättämään, kun otetaan erityisesti huomioon talousarviorajoitukset, mitkä painopisteet ja toimet saavat rahoitusta ja tarvittaessa kohdistamaan painopisteet aloille, joilla makroalueellinen lähestymistapa tuo aitoa lisäarvoa.

Tällä alalla on kuitenkin edistytävä vielä paljon. Tämä edellyttää yhteistä ohjausta ja yhteistä päämäärää, joka perustuu pitkän aikavälin näkymiin.

Rahoitus

Makroaluestrategiat ovat nyt osa vuosien 2014–2020 ERI-rahastojen oikeudellista kehystä, jossa maita kehoitetaan yhteensovittamaan ohjelmasuunnittelun painopisteet makroaluestrategioiden painopisteiden kanssa ja hallintoviranomaisia kehoitetaan vahvistamaan ohjelmien hallinnosta vastaavien ja makroaluestrategioiden keskeisten toteuttajien välisiä yhteyksiä. Hallintoviranomaisten antamien tietojen laajuus vaihtelee tietämyksen mukaan. Edistystä on tapahtunut ja joitakin hyviä käytäntöjä on luotu: kohdennetut pyynnöt, makroalueellisesti merkityksellisten hankkeiden palkitseminen, suora tuki strategiahankkeille tai makroaluestrategioiden edustajien osallistuminen ohjelmien seurantakomiteoihin (esim. Slovakian tutkimuksen ja innovoinnin toimintaohjelma vuosiksi 2014–2020; vuosien 2014–2020 Liettuan maaseudun kehittämisohjelma).

Haasteena on edelleen strategioiden ja rahoitusmahdollisuuksien välisen kuilun kaventaminen. Käynnissä olevaa vuoropuhelua ohjelmien hallintoviranomaisten ja strategioiden toimijoiden välillä olisi edistettävä edelleen. Hallintoviranomaisten olisi toteutettava aktiivisemmin makroaluestrategioita ohjelmien tavoitteissa ja integroitava ja yhteensovitettava paremmin kyseinen toiminta ohjelmiin.

Tämä pätee myös muihin asianomaisiin rahoituslähteisiin (kansallisiin, alueellisiin, yksityisiin jne.), jotka voidaan ottaa käyttöön makroaluestrategioiden tavoitteiden saavuttamiseksi. Olisi myös tutkittava edelleen synergioita ja täydentävyyttä muiden asianomaisten rahoitusvälineiden kanssa.

Viestintä

Kokemus osoittaa, että makroaluestrategioihin olisi kuuluttava vahva viestintästrategia. Se on tehokas työväline, jolla lisätään yleisön tietoisuutta suunnitelluista toimista ja toivotuista tuloksista. Viestintästrategiassa olisi rohkaistava keskeisiä toteuttajia pohtimaan varhaisessa vaiheessa sitä, miten strategioilla voidaan saada aikaan myönteinen muutos väestön kannalta ja miten tämä voidaan esittää tiedotusvälineissä.

EU:n Itämeri-strategian viestintästrategia, joka hyväksyttiin joulukuussa 2015, on hyvä esimerkki, jota seurata makroaluestrategioita koskevan tietämyksen ja näkyvyyden parantamiseksi.

3. EU:n Itämeri-strategia

3.1 Tulokset

Seitsemän voimassaolovuoden jälkeen strategia on antanut sysäyksen uusille verkostoille ja lisännyt olemassa olevien verkostojen tehokkuutta (esim. Itämeren yhteinen kalastusfoorumi ja SUBMARINER). Tämä on johtanut uusien hankkeiden käynnistymiseen ja olemassa olevien hankkeiden laajentamiseen (esim. interaktiivinen vesivarojen hoito ja Itämeren alueen koulutusohjelma). Monitasoisen hallinnon vahvistuminen alueella on tarjonnut Itämeren alueen toimijoille yhteisen kehyksen vuoropuhelulle.

Strategialla on edistetty politiikan muotoilua eri tasoilla. Sillä on edistetty BEMIP-aloitteen soveltamisalan laajentamista ottamalla mukaan uusia aloja – energiatehokkuus ja uusiutuva energia – sekä kansainvälisen merenkulkujärjestön sähköisen navigoinnin infrastruktuurin ja palvelujen kehittämis- ja testaustoiminnan muokkaamista Itämeren alueella. Sillä on myös edistetty voimassa olevan lainsäädännön, esim. vesipuitedirektiivin, meristrategiapuitedirektiivin ja ilmastonmuutokseen sopeutumista koskevan EU:n strategian, täytäntöönpanoa. Alueellisesti merkitykselliset aiheet on palautettu politiikan asialistalle, mukaan lukien vuoden 2008 jälkeen ensimmäisen kulttuuria koskevan korkean tason kokouksen järjestäminen vuonna 2015.

Yhteistyön ja yhteensovittamisen parantaminen kaikilla tasoilla, joko maiden sisällä, maiden välillä (EU:n maat ja EU:n ulkopuoliset maat) tai alueellisten järjestöjen kesken, on vahvistanut synergioita.

Itämeri-strategian siemenrahajärjestelyn sekä Itämeren aluetta koskevan Interreg-ohjelman käynnistäminen on helpottanut makroalueellisten hankkeiden valmistelua, jota kansainväliset kumppanuudet ja verkostot ovat tukeneet. Euroopan aluekehitysrahaston (EAKR) hallintoviranomaisten verkoston perustaminen vuonna 2016 mahdollistaa saatavilla olevien resurssien tehokkaamman käytön tukemalla Itämeri-strategian täytäntöönpanoa EAKR:n maakohtaisilla ohjelmilla ja lisäämällä yhteensovittamista asianomaisten sidosryhmien kesken.

Näitä saavutuksia on tuettu vuonna 2015 toteutetulla Itämeri-strategian toimintasuunnitelman kattavalla tarkistuksella, joka johti yksinkertaistempaan ja keskitetympään strategiaan. Tarkistuksessa vahvistettiin myös omavastuullisuutta, kun kansallisten koordinaattorien ryhmän kiertävä puheenjohtajuus otettiin käyttöön vuonna 2014.

3.2 Haasteet

Itämeri-strategian pääpaino on sen käynnistämisestä lähtien vuonna 2009 ollut Itämeren ympäristön tilan parantamisessa. Tarvitaan kuitenkin lisätoimia, kun otetaan huomioon Itämeren ympäristöhaasteet (rehevöityminen, maataloudesta peräisin olevat nitraatit ja

kalastus). Alue voisi myös hyötyä yhteyksien parantamisesta energia- ja liikennealalla ja siitä, että ilmastonmuutoksen vaikutukset otetaan paremmin huomioon.

Myös maahanmuuttajien määrän nopea kasvu edellyttää yhteistyön lisäämistä. Tehokkaita kotouttamistoimia, erityisesti koulutuslalla, olisi tutkittava tarkemmin.

Päätöksentekoa voisi parantaa lukuisilla operatiivisilla toimenpiteillä. Näihin kuuluvat esimerkiksi seuraavat toimet: helpotetaan hankkeiden hallintoa ja kestävyttä tarjoamalla kumppaneiden hakuvälineitä, joilla voidaan yksilöidä oikeat henkilöt, joilla on oikeat pätevyudet; vahvistetaan monialaisten toimien merkitystä kunkin politiikan alan täytäntöönpanossa; vahvistetaan hankkeen ja politiikan välistä yhteyttä, esimerkiksi ilmoittamalla kansallisille koordinaattoreille hankkeen tulokset.

4. Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia

4.1 Tulokset

Strategian käynnistämisen jälkeen on saatu aikaan useita merkittäviä tuloksia.

Tonavan aluetta koskevan EU:n strategian seurauksena aloitettiin useita hankkeita tai niiden kehittämistä jatkettiin. Näihin kuuluvat yleissuunnitelmat kulkuväylän kunnostamisesta ja ylläpidosta sekä nesteytetyn maakaasun käytöstä liikennöinnissä, luonnonsuojeluverkostojen luominen ja ilmastonmuutoksen luonnonriskien arviointia ja hallintaa koskevien yhteisten menetelmien kehittäminen ja Tonavan turvallisuuden parantamista koskevan verkoston perustaminen.

Tonavan aluetta koskevalla EU:n strategialla on selvästi parannettu yhteistyökulttuuria, tuotu yhteen sidosryhmiä ja parannettu nykyisten toimielinten välistä yhteydenpitoa tietojen ja kokemusten vaihtamiseksi. Strategia on hyötynyt liikenneministerien Tonavan ministerikokouksen osoittamasta merkittävästä poliittisesta tuesta, jolla varmistetaan, että Tonavan liikennöintiä hallinnoidaan paremmin, esim. edellä mainittujen yleissuunnitelmien avulla⁸.

Strategialla on myös parannettu alueella toimivien nykyisten kansainvälisten järjestöjen välistä vuoropuhelua ja yhteistyötä (esim. Tonavan kansainvälinen suojelukomissio, Karpaatteja koskeva yleissopimus) kehittämällä yhteisiä aloitteita ja synergioita.

Rahoitusta käsittelevä Tonavan alueen foorumi on yksi esimerkki strategian tarjoamasta kumppaninetsintäfoorumista, jossa hankkeiden vetäjät ja rahoituslaitokset voivat keskustella alueella toteutettavien hankkeiden rahoittamista koskevista kysymyksistä ja löytää niihin sopivia ratkaisuja.

Tonavan aluetta koskevalla EU:n strategialla on myös tehostettu hallintojärjestelmää vahvistamalla politiikkojen ja toimielinten välistä koordinaointia kansallisella tasolla. Se on helpottanut yhteydenottoa asianomaisiin sidosryhmiin sekä kansallisella että paikallisella tasolla ja vuoropuhelun jatkamista kansalaisjärjestöjen kanssa.

Toinen tärkeä ala, jossa Tonavan aluetta koskevalla EU:n strategialla on ollut todellinen merkitys, on EU:n laajentumis- ja naapuruuspolitiikka. Se on auttanut tehostamaan temaattista yhteistyötä viiden EU:n ulkopuolisen osallistujavaltion kanssa ja lisäämään alueen vakautta kestävien verkostojen ja kumppanuuksien avulla. Asiaa koskeviin aloitteisiin kuuluvat ensimmäisen eurooppalaisen alueellisen yhteistyön yhtymän perustaminen EU:n ulkopuolisen maan kanssa (Unkari-Ukraina) ja uuden koordinoitijärjestelmän perustaminen vuonna 2015,

⁸ Tonavan ministerikokous, ”Conclusions on effective waterway infrastructure rehabilitation and maintenance on the Danube and its navigable tributaries”, Rotterdam, 20. kesäkuuta 2016.

jotta Moldova voi osallistua strategiaan. Myös Serbiällä on aktiivinen rooli strategian kahden painopistealan koordinoinnissa.

Tonavan aluetta koskevan EU:n strategian täytäntöönpanoa on tuettu Tonavan kansainvälisellä ohjelmalla. Se koskee samaa maantieteellistä aluetta, tarjoaa rahoitustukea erityisille kansainvälisille hankkeille ja tukee strategian hallintoa. Kesäkuussa 2015 aloitti toimintansa Danube Strategy Point (DSP), jonka 14 osallistujavaltiota perusti yhdessä vuonna 2014. DSP on toiminut lähinnä seurannan, viestinnän, painopistealojen koordinaattorien tukemisen ja painopistealojen välisen yhteistyön alalla.

4.2 Haasteet

Lupaavista alustavista tuloksista huolimatta Tonavan aluetta koskeva EU:n strategia hyötyisi monista eri politiikan tasolla toteutettavista ja operatiivisista toimenpiteistä, kuten liikenne- ja energiainfrastruktuurin integroinnin edistämisestä, veden saastumisen ja luonnonuhkien torjuntatoimenpiteistä, yhteisestä työmarkkina- ja koulutuspolitiikasta, kilpailukyvyyn edistämistoimista, erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten osalta, sekä toimenpiteistä, joilla vastataan väestönkehityksen haasteisiin ja aivovientiin. Turvallisuutta koskeva ulottuvuus on yhä tärkeä, kuten myös julkisten hallintojen valmiuksien kehittämisen jatkaminen.

Kahden viime vuoden aikana on myös ilmaantunut uusia haasteita, esimerkiksi maahanmuuttovirtoihin ja maailmanlaajuiseen turvallisuuteen ja terrorismiin liittyvät haasteet.

Poliittinen kannatus on jonkin verran heikentynyt verrattuna toiminnan ensimmäisiin vuosiin. Koska strategia on pitkän aikavälin prosessi, on tärkeää jatkaa poliittista tukea, erityisesti tarjoamalla valmiuksia ja resursseja strategian täytäntöön panemiseksi. Kansallisten koordinoitimekanismien vahvistaminen on myös tärkeää.

On edelleen kehitettävä hallinnollisia valmiuksia käsitellä täytäntöönpanoon liittyviä kysymyksiä ja parantaa yhteistyötä, erityisesti EU:n ulkopuolisten maiden osalta. Tämä edellyttää yhä asianmukaista vastakaikua kansallisella ja alueellisella tasolla.

5. Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia

5.1 Tulokset

Kun otetaan huomioon, että Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskeva EU:n strategia on ollut käytössä vain lyhyen ajan, toiminnassa on keskitytty lähinnä hallintorakenteiden perustamiseen ja sääntöjen laatimiseen. Tämä on edellyttänyt kattavia keskusteluja ja neuvotteluja keskeisten sidosryhmien, pääasiassa kansallisten koordinaattorien, kesken.

Strategia edellyttää vahvaa EU:n tason koordinoitua keskenään erilaisten kansallisten etujen tasapainottamiseksi, kun otetaan huomioon, että siihen osallistuvat monet EU:n ulkopuoliset maat, joiden sosioekonomiset erot ja erityisesti institutionaalisten ja hallinnollisten valmiuksien erot ovat merkittäviä. Toimintasuunnitelmassa ehdotetussa koordinoitumalla neljä liittymisneuvottelua käyvästä maasta asetetaan yhdenvertaiseen asemaan neljän osallistujajäsenvaltion kanssa hallintorakenteisiin osallistumisen osalta, esim. kiertävä puheenjohtajuus on avoinna kaikille maille.

Erityisesti on korostettu keskeisten toteuttajien omavastuullisuutta antamalla kohdennettuja resursseja temaattisten ohjausryhmien käyttöön. Taloudellista, hallinnollista ja teknistä tukea koskevaa kysymystä on myös käsitelty.

Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan EU:n strategian hallintorakenteille annetaan kohdennettua tukea myös ”Facility Point” -nimisestä strategisesta hankkeesta, joka

hyväksyttiin toukokuussa 2016 Interregin ADRION -ohjelmassa. Kansalliset koordinaattorit hyväksyivät Facility Point -hankkeen soveltamisalan ja rakenteen syksyllä 2015.

Vuoden 2015 loppuun mennessä neljä temaattista ohjausryhmää oli määrittänyt ensisijaiset toimet, joihin toiminta keskittyi alkuvaiheessa (esim. merten aluesuunnittelu, merten moottoriteiden kehittäminen tai Adrian- ja Joonianmeren kulttuuriperinnön edistäminen), sekä täsmälliset ohjeet ja valintakriteerit helpottamaan oikeiden hankkeiden valintaa.

Toimia toteutettiin myös ERI-rahastojen, liittymistä valmistelevan tukivälineen (IPA) ohjelmaviranomaisten ja Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan EU:n strategian keskeisten toteuttajien välisen jatkuvan yhteistyön edistämiseksi. Tämä tarkoittaa, että ERI-rahastojen, IPA:n ja muiden asianomaisten kansallisten ja alueellisten rahoitusvirtojen pitäisi edistää Adrian- ja Joonianmeren alueen EU:n strategian tavoitteiden saavuttamista. Tämä toistettiin Dubrovnikin julkilausumassa, jonka ulkoministerit ja EU:n varoista vastaavat ministerit hyväksyivät Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan EU:n strategian ensimmäisessä foorumissa, joka järjestettiin toukokuussa 2016. Prosessi jatkuu ja edellyttää koordinoitua asianomaisten toimijoiden kesken.

5.2 Haasteet

Huolimatta merkittävästä poliittisesta tuesta osallistujamaiden antamat resurssit strategian tukemiseksi ovat pitkälti riittämättömät. Vaikka komissio on omaksunut aktiivisen roolin politiikan koordinoinnissa, keskeisillä toteuttajilla on jatkossa jatkuvasti vaikeuksia odotettujen tulosten saavuttamisessa, sillä kansalliset ja alueelliset hallintoelimet eivät ole selkeästi sitoutuneita. Edellytyksenä olisi, että sovitaan työsuunnittelusta ja aikatauluista ja varmistetaan hankkeiden toteuttajien, ohjelmien ja rahoituslähteiden väliset yhteydet. Tähän sisältyisi tarvittaessa myös teknisen avun ja neuvojen antaminen. Facility Point -hankkeesta myönnetyn taloudellisen ja operatiivisen tuen pitäisi auttaa ratkaisemaan jotkin näistä ongelmista.

Vaikka strategian tarjoamat haasteet ja mahdollisuudet ovat kaiken kaikkiaan yhä ajankohtaisia, Adrian- ja Joonianmeren alueen mailla on edessä laajamittainen pakolais- ja maahanmuuttokriisi, joka todennäköisesti vaikuttaa alueeseen. Tämä voitaisiin ratkaista Adrian- ja Joonianmeren aluetta koskevan EU:n strategian avulla koordinoitulla ja käytännönläheisellä tavalla.

Liikenteen ja energian painopistealoja olisi mukautettava siten, että ne täydentävät muilla korkean tason yhteistyöfoorumeilla käynnistettyjä aloitteita (esim. ”Berliinin prosessi” tai energiayhteisö) – eivätkä mene päällekkäin niiden kanssa.

On erittäin tärkeää, että rahoitus yhteensovitetaan strategian painopistealojen kanssa. Hallinnollisella tasolla on toteutettava lisätoimia, jotta hankkeille voidaan myöntää tarvittava rahoitustuki käytettävissä olevista alueellisista, kansallisista tai EU:n ohjelmista.

6. Alppien aluetta koskeva EU:n strategia

6.1 Tulokset

Alppien aluetta koskevan EU:n strategian täytäntöönpano aloitettiin vuoden 2016 ensimmäisellä puoliskolla. Tämä toteutettiin melko nopeasti, mikä johtuu lähinnä siitä, että yhteistyötä on tehty politiikan ja talouden korkealla tasolla. Alueet, osallistujamaat (joista kaksi on EU:n ulkopuolista maata, Sveitsi ja Liechtenstein), Alppien suojelua koskeva yleissopimus ja Interregin Alpine Space -ohjelma ovat kaikki myötävaikuttaneet strategiakonseptin määrittelyyn, kun taas komissio on yksilöinyt vaiheet sen

viimeistelemiseksi ja hyväksymiseksi. Strategia on myös herättänyt paljon kiinnostusta Euroopan parlamentissa, jonne perustettiin epävirallinen ystävyysryhmä ("Friends of EUSALP").

Strategian täytäntöönpanosta ei voida vielä tehdä päätelmiä. Hallintorakenteista ja säännöistä sovittiin kuitenkin laajalti ennen strategian virallista käynnistämistä Brdossa tammikuussa 2016. Ensimmäisissä toimintaryhmien kokouksissa päästiin sopimukseen uusista työmenetelmistä ja työohjelmasta, jossa määritetään temaattiset aiheet (esim. Alppien alueen puun arvoketjun parantaminen, ilmastonmuutokseen sopeutumiseen keskittyminen tai harjoittelu- ja opiskelujaksoja yhdistelevän koulutusmallin tulevan yhteisen alueen määrittäminen). Jatkossa perustetaan toimintaryhmien johtajien komitea, joka varmistaa, että ryhmät vaihtavat jatkuvasti tietoja ja kokemuksia.

Interregin Alpine Space -ohjelmalla tuetaan strategian täytäntöönpanoa erityisen strategiahankkeen (AlpGov) avulla.

6.2 Haasteet

Täytäntöönpanon nopea aloitus on herättänyt monia odotuksia sidosryhmissä. Vuonna 2017 komissio tarkastelee perusteellisesti toimintaryhmien kokoonpanon tasapainoa ja vakautta tehokkuuden varmistamiseksi. Se myös seuraa, pystyvätkö kaikki ryhmät kehittämään ja toteuttamaan hankkeita, sekä suosittelee asianmukaisia muutoksia. Alppien aluetta koskevan EU:n strategian tavoitteiden sisällyttämisestä asianmukaisiin ERI-rahastojen ohjelmiin pitäisi myös olla apua.

On tärkeää varmistaa, että makroaluehallinnon tavoite toteutuu täysimääräisesti, mikä edellyttää uusia ratkaisuja "institutionaaliseen sisällyttämiseen", jotta estetään päällekkäisyyksiä nykyisten rakenteiden kanssa ja varmistetaan asianmukaiset koordinoitimet eri toimijoiden ja painopistealojen välillä. Myös sidosryhmien foorumin kehittäminen on haastavaa, sillä tavoitteena on saada asiasta kiinnostuneet sidosryhmät, myös koko kansalaisyhteiskunta, mukaan ja vahvistaa niiden osallistumista.

7. Jatkotoimet

Seitsemän täytäntöönpanovuoden jälkeen makroaluestrategiat tuottavat ensimmäiset tuloksensa, mutta ne eivät vielä ole saavuttaneet täyttä potentiaaliaan. Hyödyt olisivat paljon suuremmat, jos yhteistyöprosessit käynnistäneillä jäsenvaltioilla olisi enemmän vastuuta. Alat, joilla tarvitaan lisätoimia, ovat hallintojärjestelmien tehokkuus, tuloksiin keskittyminen, rahoitus ja suhteet EU:n ulkopuolisiin maihin. Ongelmia on tarkasteltava vuoden 2020 jälkeisen koheesiopolitiikan uudistuksen yhteydessä.

Tehokkuuden parantaminen

Strategioiden onnistuminen riippuu moitteettomasta täytäntöönpanosta tulevina vuosina sekä valmiudesta sopeutua muuttuviin olosuhteisiin, esimerkiksi maahanmuuttokriisiin. Makroaluestrategioiden hallintoa on kuitenkin tarpeen kehittää edelleen. Tämä edellyttää erityisesti, että

- kussakin strategiassa arvioidaan säännöllisesti sen hallintojärjestelmän tehokkuutta hallintotavasta vuonna 2014 annetun komission kertomuksen mukaisesti ja tehdään tarvittavat muutokset;
- alakohtaiset ministeriöt sitoutuvat voimakkaammin makroaluestrategioiden tavoitteiden saavuttamiseen; tämä tarkoittaa, että temaattisten alojen koordinaattorit vaihtuvat säännöllisesti;
- varmistetaan ohjausryhmien jäsenten ja ohjelmien hallintoviranomaisten välinen tiivis yhteistyö, jota tuetaan ERI-rahastoilla ja muilla välineillä;
- vahvistetaan makroaluestrategioiden välisiä yhteyksiä, jotta voidaan hyödyntää synergioita ja oppia toisista INTERACTin tuella.

Tuloksiin keskittyminen

Makroaluestrategioita on mukautettava vaatimukseen painottaa enemmän tuloksellisuutta, joka on ominaista nykyiselle koheesiopolitiikalle. Tältä osin on erittäin suositeltavaa, että toteutetaan seuraavat toimet:

- luodaan tai vakiinnutetaan komission ja ESPON-ohjelman tuella tarkoituksenmukainen seurantajärjestelmä, jolla raportoidaan edistyksestä ja tuetaan strategista ohjausta; Tonavan alueen vertailutieto- ja palveluinfrastruktuurilla voidaan tukea tarkoituksenmukaisen seurantajärjestelmän perustamista;
- parannetaan hankkeiden ja prosessien laatua ja varmistetaan niiden tulosten kestävyys sekä hankkeiden tulosten ja politiikkatoimien välinen yhteys;
- lisätään tietoisuutta kaikilla tasoilla ja parannetaan strategioiden lisäarvosta ja tuloksista tiedottamista, myös käyttämällä vuotuisia foorumeita strategioiden kriittisen tarkastelun toteuttamiseen;
- tutkitaan edelleen temaattisia foorumeita (esim. älykkään erikoistumisen foorumia tai ilmastoja koskevaa keskustelufoorumia) strategioiden temaattisen painopisteen lisäämiseksi.

Rahoitus

Strategioille ei ole osoitettu omia määrärahoja. Näin ollen ne edellyttävät käytettävissä olevien rahoitusvirtojen koordinoitumpaa käyttöä eri tasoilla.

Tältä osin on tärkeää jatkaa ERI-rahastojen ohjelmien hallintoviranomaisten ja keskeisten makroaluestrategioiden toteuttajien välistä nykyistä vuoropuhelua rahoituksen kohdistamiseksi tarkoituksenmukaisimmalla ja kustannustehokkaimmalla tavalla. Muiden makroalueiden pitäisi tarkastella mahdollisuuksia toteuttaa Itämeren alueelle perustetun EAKR:n hallintoviranomaisten verkoston kaltaisia aloitteita. Myös EU:n varojen tai muiden rahoitusvälineiden käyttöä olisi harkittava makroaluestrategioiden painopisteiden ja toimien tukemiseksi. Lisäksi olisi selvitettävä mahdollisuuksia saada aikaan synergioita Euroopan strategisten investointien rahaston kanssa, erityisesti lainakelpoisten hankkeiden osalta.

Suhteet EU:n ulkopuolisiin maihin

Makroaluestrategioista on tullut tärkeä väline EU:n jäsenvaltioiden ja naapurimaiden välisissä suhteissa, sekä suhteissa liittymisneuvotteluja käyviin valtioihin että joihinkin naapuruuspolitiikkaan (itäiseen kumppanuuteen) kuuluviin alueisiin, pohjoiseen periferiaan ja arktiseen alueeseen. Niillä voidaan edistää alueellista kehitystä ja yhteenkuuluvuutta näiden maiden kanssa ja vahvistaa EU:n ulkorajoillaan kehittämiä suhteita.

Päätelmät

Makroaluestrategioiden tavoitteena on yhtä lailla alueellisten erojen vähentäminen kuin synergioiden luominen kasvulle ja työllisyydelle kyseisillä alueilla. Makroalueet voivat auttaa luomaan yhtenäisen kuvan Euroopan alueen tulevaisuudesta. Niistä voi tulla tärkeä väline alueellisen koheesion saavuttamisessa politiikan eri aloilla, ja ne voivat edistää kaupunkeja koskevan EU:n toimintaohjelman kaltaisia lähestymistapoja. Ne vaativat EU:n politiikan alojen ja EU:n varojen välisten yhteyksien lujittamista.

Jotta makroaluestrategioiden potentiaalia voidaan hyödyntää Euroopan kansalaisten hyväksi, makroaluestrategioiden ja koheesiopolitiikan välisiä yhteyksiä olisi tutkittava tarkemmin strategisiin aloihin keskittymisen sekä EU:n politiikkojen ja välineiden yhteensovittamisen osalta.

Tältä osin on monia kysymyksiä, jotka on ratkaistava koheesiopolitiikan tulevan uudistuksen yhteydessä. Näihin voivat kuulua seuraavat kysymykset:

- Miten makroaluestrategioiden ja ERI-rahastojen tukemien asianomaisten kansallisten tai alueellisten ohjelmien välistä synergiaa ja täydentävyyttä voidaan vahvistaa vaikutusten maksimoimiseksi?
- Olisiko kansainvälisiä ohjelmia sovitettava entistä tiiviimmin (toiminnallisesti) yhteen makroaluestrategioiden tai muiden kansainvälisten yhteistyöpuitteiden ja aloitteiden kanssa?
- Miten makroaluestrategioiden hallintojärjestelmää voitaisiin parantaa edelleen, myös kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden roolien osalta?