

Mišljenje Europskog gospodarskog i socijalnog odbora o „Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskome gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o dodanoj vrijednosti makroregionalnih strategija”

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Izvjestitelj: **g. Etele BARÁTH**

Suizvjestitelj: **g. Stefano MALLIA**

Dana 3. srpnja 2013., sukladno članku 304. Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Europska komisija odlučila je savjetovati se s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom o:

Izvješću Komisije Europskom parlamentu, Vijeću i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija o dodanoj vrijednosti makroregionalnih strategija

COM(2013) 468 final.

Stručna skupina za ekonomsku i monetarnu uniju te ekonomsku i socijalnu koheziju, odgovorna za pripremu rada Odbora o toj temi, usvojila je mišljenje 4. listopada 2013.

Europski gospodarski i socijalni odbor jednoglasno je usvojio sljedeće mišljenje na 493. plenarnom zasjedanju održanom 16. i 17. listopada 2013. (sastanak lokakuun 16. päivän kokouksessa) sod 16. listopada).

1. Uvod

1.1 U travnju 2011., Vijeće je pozvalo Europsku komisiju da razjasni načela za razradu strategija EU-a za regiju Baltičkog mora (u daljnjem tekstu Baltička strategija) te za dunavsku regiju (u daljnjem tekstu Dunavska strategija), da procjeni dodanu vrijednost navedenih strategija te da podnese izvješće Vijeću i Europskom parlamentu najkasnije do lipnja 2013. U prosincu 2012. Europsko vijeće pozvalo je Europsku komisiju da, prema rezultatima te procjene, predstavi strategiju Europske unije za regije Jadranskog i Jonskog mora prije kraja 2014.

1.2 Na zahtjev Europske komisije, Europski gospodarski i socijalni odbor izradio je mišljenje o gore navedenom izvješću o dodanoj vrijednosti makroregionalnih strategija.

1.3 Ovo izvješće EGSO-a neće se, iz očitih razloga, odnositi na razradu makroregionalnih strategija za atlantsku obalu⁽¹⁾ i mediteransku regiju⁽²⁾ te su prijedlozi Odbora o toj temi izvan okvira ovog mišljenja.

2. Napomene i zaključci

2.1 EGSO se slaže s glavnim napomenama iznesenim u izvješću.

⁽¹⁾ Mišljenje EGSO-a o *Razvijanju pomorske strategije za prostor Atlantskog oceana* SL C 229, 31.7.2012., str. 24.

⁽²⁾ Mišljenje EGSO-a na temu *Prema makroregionalnoj strategiji EU-a za razvoj gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije na Sredozemlju* (još neobjavljeno u Službenom listu).

2.1.1 Makroregionalni pristup, temeljen na načelu "odozdo prema gore", doista može odgovoriti na izazove s kojima se regije suočavaju. Načela primijenjena u okviru dvaju europskih makroregionalnih eksperimenata do sada su se pokazala uspješnim, djelujući kao učinkovito sredstvo jačanja socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije i konvergencije.

2.1.2 Makroregionalni pristup u političkom, ekološkom i društveno-gospodarskom smislu može biti korisno sredstvo za učvršćivanje suradnje između država članica EU-a ili europskih regija, smirivanje nacionalističkih težnji jačim društvenim konsenzusom, međusobnim poštivanjem i prihvaćanjem te za doprinos postizanju ciljeva strategije Europa 2020. uz stvaranje europske dodane vrijednosti za interesne skupine.

2.1.3 Makroregionalne strategije mogu biti koristan instrument za popunjavanje praznina u komunikaciji i informiranju stanovništva. Stanovništvo lokaliteta i regija o kojima je riječ te relevantna poduzeća, trebaju biti bolje obaviješteni o aktualnim programima i projektima.

2.1.4 Ravnopravna makroregionalna suradnja novo je obilježje europske politike. Pojava zajedničkih strateških pristupa u dvjema makroregijama, uspostavljanje institucionalnih odnosa i kreativnije planiranje proizašlo iz strategija, dobri su primjeri njihovih početnih dostignuća. Novi projekti i inicijative, kao i zajednički pristup te ostvareni uspjesi, ne samo na prvi pogled, opravdavaju uloženi trud gospodarskih i socijalnih dionika dotičnih regija.

2.1.5 EGSO se slaže s glavnim zaključcima izvješća:

- poželjno je smanjenje broja prioriteta;
- potrebna je snažna politička predanost;
- mora se osigurati više izvora financiranja
- jačanje administrativnih znanja (upravljanje, organizacija) od ključne je važnosti;
- neophodno je pratiti i procjenjivati rezultate s kvalitativnog i kvantitativnog stajališta;
- potrebno je smanjiti administrativna opterećenja.

2.2 EGSO ističe da je makroregionalna suradnja sastavni dio procesa jačanja demokracije EU-a te inicijativa prema načelu "odozdo prema gore". Takva suradnja predstavlja pozitivni katalizator koji štiti i upotpunjuje temeljne vrijednosti EU-a.

2.3 EGSO prepoznaje valjanost metode korištene u izvješću kao i opravdanost temeljitog ispitivanja, naročito s obzirom na nerazvijenost metode za analiziranje makroregionalnih strategija i nedostatak specifičnih statističkih pokazatelja.

2.4 EGSO se slaže sa zaključcima Vijeća iz lipnja 2012., prema kojima bi trebalo upotpuniti unutarnje tržište EU-a i poraditi na razvoju konkurentnosti. Razočaravajuće je što Vijeće, uz iznimku općih načela poput integracije, usklađivanja, suradnje, višerazinskog upravljanja i partnerstva, ne nudi značajne dodatne instrumente za provedbu makroregionalnih strategija.

2.5 EGSO skreće pozornost na mišljenje ispitanih stručnjaka koji smatraju da glavni problem leži u neusklađenosti decentraliziranih političkih obveza i financiranja.

2.6 Usredotočenost na održivost (npr. "plavi" i "zeleni" rast) i razvoj infrastrukture, prirodna je posljedica makroregionalnog načina razmišljanja te pridonosi stvaranju europske dodane vrijednosti.

2.7 Međutim, izgledno je da će se u skorijoj budućnosti i kratkoročno gledano, europska dodana vrijednost postići posredstvom gospodarskih djelatnosti, zahvaljujući rastu BDP-a i zaposlenosti.

2.8 Prema mišljenju EGSO-a, načelo "tri ne" je zastarjelo: sredstva se pribavljaju iz srednjoročnog financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020., razvija se sustav institucijske administracije za olakšavanje provedbe, dok su potrebna pravila navedena u zajedničkom strateškom okviru. Kada je riječ o vrednovanju makroregionalnih strategija sa gledišta politike potpore, potrebno je pokazati maksimalno razumijevanje za prijelaz na načelo "tri da", u cilju promicanja inovacija, malog i srednjeg poduzetništva, umrežavanja i zapošljavanja.

2.9 Makroregionalnoj strategiji treba dati prioritet tijekom europskog programskog razdoblja 2014. - 2020. uz integraciju "novog" modela teritorijalne suradnje u okviru sporazuma o partnerstvu i operativnih programa (ERDF, ESF, EPFR, EMFF) uz osobitu pažnju posvećenu konceptu "makroregionalnog razvoja kojim upravlja zajednica", a ima sljedeće karakteristike:

- usredotočuje se na specifična područja;
- njime upravlja zajednica, odnosno makroregionalne akcijske skupine koje čine predstavnici javnih i privatnih društveno-gospodarskih interesa;
- provodi se na temelju integriranih i višesektorskih područnih strategija lokalnog razvoja;
- osmišljen je uzimajući u obzir makroregionalne potrebe i potencijal.

2.10 "Makroregionalni razvoj kojim upravlja zajednica":

- potaknut će makroregionalne zajednice na razvoj pristupa prema načelu "odozdo prema gore" u okolnostima kada je potrebno odgovoriti na izazove koji zahtijevaju strukturne promjene;
- povećat će kapacitete zajednice i potaknuti inovacije (uključujući i socijalne inovacije), poduzetništvo i mogućnosti za promjene potičući razvoj i otkrivanje neiskorištenog potencijala unutar samih zajednica i teritorija;
- pridonijet će višerazinskom upravljanju usmjeravajući makroregionalne zajednice ka potpunom sudjelovanju u oblikovanju provedbe ciljeva EU-a na svim područjima.

2.11 EGSO može, na vlastitu inicijativu, razmotriti mogućnost provođenja sveobuhvatne analize važnosti makroregionalnih strategija za budućnost Europe te sastaviti prijedlog o načinu prilagodbe tih strategija u cilju postizanja jedinstvene prakse europskog razvoja.

3. Rezultati

3.1 Izvješće je utvrdilo da su, prema izvješćima o provedbi Dunavske i Baltičke makroregionalne strategije omogućile razvoj novih projekata i ubrzale tijek postojećih transnacionalnih projekata. Olakšale su umrežavanje te pokrenule nove zajedničke inicijative u pojedinim regijama. Vodeći projekti mogu služiti kao izvrsni pokretači i razviti modele projekata za makroregije.

3.1.1 Baltička strategija, kao prva makroregionalna strategija koja drugim strategijama služi kao ogledni primjer i koja, sa svoja tri temeljna cilja i 15 prioriteta sa sigurnošću prepoznaje područja značajna za suradnju unutar regije, poslužila je kao učinkovito sredstvo za provedbu europskih sektorskih i među-sektorskih politika.

3.1.2 Razvoj pomorskog sektora, jačanje regionalnih veza te ulaganje u budućnost ljudi i gospodarski rast, još uvijek su ciljana područja koja su doprinijela razradi drugih pristupa razvoju makroregija.

3.2 Dunavska strategija, kao druga usvojena makroregionalna strategija sa svoja četiri temeljna cilja i 11 prioriteta, doprinosi regionalnom načinu razmišljanja i usredotočena je na područja zajedničkog djelovanja.

3.2.1 Slično tematskim područjima iz Baltičke strategije, i ovdje prevladavaju prioriteti na području okoliša i infrastrukture (povezanost regija, zaštita okoliša, jačanje regija), dok prijedlozi i projekti za promicanje gospodarske i socijalne dobrobiti odražavaju političku spremnost na dosljednost u pogledu strategije Europa 2020.

3.3 EGSO u više svojih studija pozdravlja napore EU-a da raspoloživa sredstva iskoristi na najkorisniji i najučinkovitiji mogući način. Stoga je potrebno uskladiti instrumente i učvrstiti zajedničke mjere. Očigledno je potrebno uključiti "vanjske" izvore financiranja. Makroregionalne inicijative postigle su nove rezultate i na ovom području (npr. izvješće spominje primjer njemačke pokrajine Baden-Württemberg i usklađivanje rizičnog kapitala).

3.4 Obje spomenute strategije, kao i dosadašnja samoinicijativna mišljenja EGSO-a (naročito ona o Sredozemlju i atlantskoj obali), ističu važnost političke i gospodarske suradnje s trećim državama te upozoravaju na mogućnosti smanjenja brojnih rizika na području sigurnosne politike, rješavanja problema ilegalne imigracije itd.

3.5 EGSO snažno naglašava presudnu važnost sporazuma o partnerstvu koji su trenutno u pripremi i o kojima se pregovara.

Ti sporazumi trebaju uzeti u obzir i makroregionalni kontekst. Istodobno, potrebno je primjereno usklađivanje sa socijalnim partnerima, kao i "transverzalno" usklađivanje, između država i regija, prijedloga i projekata u pojedinačnim operativnim programima te aktivno sudjelovanje dionika gospodarskog, socijalnog i civilnog društva.

4. Prijedlozi

4.1 EGSO smatra da je spomenuta načela moguće i potrebno dodatno razvijati i širiti.

4.2 Bilo bi pogrešno makroregije promatrati isključivo kao geografsku pojavu: u obzir također treba uzeti složene društvene, gospodarske i povijesne veze.

4.3 Izražavanje "zajedničkih izazova" i "poboljšane suradnje" u svrhu kohezije otežava funkcionalno poimanje makroregije izvan njezinih granica, kao i onog što ona predstavlja za razvoj i kohezijske procese u cijeloj Europi.

4.4 Pojam "dodane vrijednosti", u pogledu makroregija, nije definiran u ovom izvješću. Prema EGSO-u, dodana vrijednost u slučaju makroregionalnih strategija može se odnositi samo na vrijednost koju pojedinačne regije ili države članice ne mogu same stvoriti ili pak na vrijednost koju mogu postići, ali samo po cijenu većih ulaganja ili slabije učinkovitosti.

4.5 Iako je svojevremeno načelo "tri ne" bilo razumljivo, očigledno je da bi danas vjerojatno podrazumijevalo odustajanje od europske dodane vrijednosti u vremenima krhkog oporavaka koji treba dodatno ojačati.

4.6 U svom trenutnom stanju, makroregionalne strategije odražavaju europski pristup prema kojem se instrumenti i sredstva dostupni pojedinačnim regijama mogu učinkovitije koristiti, i to kroz odgovarajuću suradnju i koordinaciju između uključenih regija i država članica (u tom pogledu Europska komisija zauzima stav politike nemiješanja). To povećava europsku dodanu vrijednost makroregija.

4.7 EGSO smatra da bi se paneuropska dodana vrijednost makroregija mogla osjetno povećati razvojem pomoćnih alata, poboljšanjem pravnih i institucionalnih kapaciteta te uvođenjem dodatnih resursa.

4.8 Razmatrajući različite moguće scenarije za razvoj EU-a do 2020. i u njima iznesene prijedloge značajne za čitavu Europu, poput ciljeva i zasebnih fondova programa za povezivanje Europe, treba prepoznati ponudenu dodanu vrijednost na svim razinama, kad god je riječ o financiranju inicijativa i projekata iz fondova EU-a.

4.9 Razvoj dodatnih instrumenata na makroregionalnoj razini jedan je od glavnih preduvjeta za uspješnost strategije Europa 2020.

4.10 EGSO smatra da bi, osim prepoznavanja europske dodane vrijednosti, poboljšanje političkog, institucionalnog, pravnog i financijskog okvira moglo:

— pridonijeti bržem oporavku od krize;

— u pogledu budućnosti Europe, prilikom nadzora europskih institucionalnih reformi i zakonodavstva, olakšati nadgledanje usklađenosti mjera država članica s načelima europskog djelovanja te njihove usklađenosti s načelima europske dodane vrijednosti, čak i kada fondovi EU-a nisu izravno korišteni za financiranje određenog projekta ili inicijative.

— uvođenje makroregionalnih strategija može proizvesti značajnu dodanu vrijednost u korist rasta i otvaranja novih radnih mjesta.

4.11 EGSO smatra da jačanje političkog upravljanja usmjerenog na razvoj u okviru makroregionalnih strategija predstavlja značajnu europsku dodanu vrijednost. Povijest Europske unije do sada su obilježavale promjenjive političke napetosti između federalista i "nacionalista" koje je bilo moguće smiriti jačom srednjom razinom koordinacije i suradnje.

4.12 EGSO smatra da mora postojati funkcionalan način razmatranja makroregija. Služeći se inovativnim mrežama, razvojne i druge prekogranične mjere od europskog interesa osigurale bi pojačani rast EU-a, a time i njegovu koheziju.

4.13 EGSO izražava želju za postizanjem političkog napretka u načinu upravljanja makroregijama. U pravilu, Vijeće je to koje odlučuje o potpori za inicijative prema načelu "odozdo prema gore" kao i o budućoj "bočnoj" pomoći i pomoći po načelu "odozgo prema dolje" koju za njih osiguravaju sve institucije. Općenito govoreći, na temelju prijašnjih iskustava, ovo se može primijeniti na sljedeća područja (funkcije):

- a) istraživanje, obrazovanje, učenje jezika, suradnja u kulturnim i zdravstvenim pitanjima;
- b) suradnja na području energije, zaštite okoliša, logistike, prijevoza i javnih usluga (vodoopskrba, kanalizacijski sustav, gospodarenje otpadom);
- c) zajedničko planiranje među tijelima državne vlasti, regionalnim institucijama te lokalnim i regionalnim vlastima;
- d) veće sudjelovanje civilnog društva i nevladinih organizacija;
- e) suradnja u pitanjima sigurnosti i migracije;

f) uvođenje praktičnih mjera za poticanje tržišnog natjecanja (konkretna suradnja na mjerama za tržište rada, podrška malom i srednjem poduzetništvu, osnivanju fondova za razvoj);

g) suradnja na području statistike.

4.14 Makroregionalne strategije mogu znatno pridonijeti prekograničnoj suradnji među gradovima, umrežavanju tehnoloških središta i bržem razvoju inovacija.

4.15 Većinom se radi o područjima u kojima je integraciji primjerenije pristupiti prema načelu "odozdo prema gore" i u kojima nacionalna gospodarska i socijalna vijeća mogu igrati važniju ulogu. Izvješće ne navodi važnost savjetovanja i sudjelovanja gospodarskih i socijalnih interesnih skupina.

5. Daljnji koraci

5.1 EGSO se slaže s tim da bi sudionici makroregionalnih strategija trebali prepoznati iste kao horizontalne zadatke svojih vlada.

5.2 EGSO smatra da administrativne aktivnosti trebaju biti minimalne te da bi Europska komisija trebala razraditi i predložiti nove metode koje bi osigurale sudjelovanje javnosti, kao što su npr. instrumenti e-demokracije. Neophodno je poboljšati suradnju kako u stadiju pripreme, tako i u stadiju provedbe.

5.3 Treba se držati načela uključivanja makroregionalnih ciljeva u operativne programe i pojedinačne sporazume o partnerstvu.

5.4 Europska komisija također bi trebala podržati primjenu najboljih praksi za postojeće instrumente planiranja, uključujući i slučajeve makroregija o kojima se vodi rasprava ili su u razvoju.

5.5 EGSO smatra da se problem nedovoljnih administrativnih kapaciteta može riješiti samo ukoliko se dokaže da je taj pristup u interesu učinkovitog korištenja resursa.

5.6 EGSO smatra da je potrebno uvesti stvarne mjere i pokazatelje za praćenje napretka. Međutim, neophodno je i aktivno sudjelovanje Komisije i drugih europskih institucija, naročito zbog razvoja pokazatelja dodane vrijednosti, s obzirom na njegova višerazinska obilježja.

5.7 EGSO pozdravlja jačanje do sada uspješnog načela razvoja "odozdo prema gore", ali smatra poželjnim više uključiti gospodarske, ekološke, socijalne i lokalne partnere te razviti transverzalne odnose s novonastalim makroregijama.

5.8 EGSO smatra da bi trebalo ubrzati i proširiti uspostavu sustava za upravljanje strategijama, uz očuvanje njihovih specifičnosti.

5.9 EGSO predlaže da se razmotri mogućnost da Europska komisija, tijekom razrade novih oblika upravljanja, također zagovara opciju koja bi mogla dovesti do toga da se u Europi uspostavi upravljanje na srednjoj i makroregionalnoj razini, koje bi bilo usmjereno na rast.

5.10 Makroregionalne inicijative zapravo obuhvaćaju dvije dimenzije, transnacionalnu i europsku. Prema mišljenju EGSO-a, dosada se pažnja pridavala isključivo suradnji i koordinaciji između pojedinih država. Jedan od najvažnijih zaključaka izvješća jest da bi bilo vrlo poželjno osigurati da zajedničko djelovanje dobije europsku dimenziju, čime bi se omogućilo stvaranje europske dodane vrijednosti.

5.11 EGSO drži da makroregionalne inicijative koje imaju europsku dimenziju, ukoliko na raspolaganju imaju odgovarajuću potporu, mogu pridonijeti političkoj vjerodostojnosti EU-a i osmisliti nove razvojne prakse zahvaljujući većoj uključenosti društva.

5.12 Ovim se ponovno nameće pitanje ne bi li političke obveze koje su preuzete na razini EU-a, a moraju se ispuniti na lokalnoj razini, mogle biti upotpunjene makroregionalnim obvezama koje bi se ispunjavale na europskoj razini. Riječ je o nečemu što bi se moglo naznačiti zagovaranjem "poboljšane suradnje".

5.13 Europska komisija s pravom ističe da pristupi makroregionalnih strategija i strategija morskih bazena odgovaraju sličnim težnjama, što jasno odražava unutarnje podjele u Komisiji i rizike od moguće rascjepkanosti strategija. Elemente "pomorske strategije" ne može se promatrati kao makroregionalne elemente ako ne postoji potencijalna ili stvarna veza između infrastrukture pomorskih ili obalnih područja, urbanizacije, proizvodnje i ljudskog čimbenika, s jedne strane, te zadataka povezanih s pomorskim ili oceanskim kapacitetom ili opasnostima, vrlo značajnih za proizvodnju i zaštitu, s druge.

5.14 EGSO bezrezervno podržava napomene izvješća prema kojima još uvijek nisu istražene sve mogućnosti. Međutim, ne može se složiti s primjedbom da su daljnji razvoj i pojačano djelovanje mogući "bez sudjelovanja Komisije ili temeljeni isključivo na transnacionalnom programu".

5.14.1 Riječ je o jedinjoj točki procjene u kojoj se izričito tvrdi da Europska komisija ne želi sudjelovati niti igrati bilo kakvu ulogu u razvoju ili provedbi makroregionalnih strategija, iako smatra da je veći broj paradigmi još uvijek moguće razvijati i provoditi. Međutim, nije objašnjeno o kojim paradigmama je riječ.

5.15 EGSO poziva Komisiju da nastavi igrati središnju ulogu u razvoju i provedbi makroregionalnih strategija. EGSO također poziva Vijeće da pribavi Komisiji potrebne instrumente i resurse koji bi joj omogućili da odigra tu ulogu na ispravan način.

5.16 Koncept transnacionalnog programa podrazumijeva da se programima s europskom dodanom vrijednošću može dodijeliti određena vrsta potpore, ali još uvijek unutar djelokruga načela "tri ne". U ovom slučaju, neki od primjera toga su programi koji osiguravaju veću usklađenost s ekološkim zahtjevima, EU-ovim ciljanim ulaganjima u povezanost ili kritičnom masom za inovacije.

5.17 Izvješće ne sadrži nikakvu informaciju o načinu stvaranja ili vrednovanja europske dodane vrijednosti, načinu upotrebe rezultata kao ni ostalim potrebnim poticajima.

5.18 EGSO smatra da bi iznenađujuće kratke napomene iz "zaključaka" trebalo nadopuniti kako bi odgovarale zabrinutosti izraženoj u naslovu. Pitanje "upravljanja" je vrlo važno, budući da Europska unija na kraju mora odlučiti o općim pitanjima upravljanja.

5.19 Makroregionalni pristup u političkom, ekološkom i društveno-gospodarskom smislu, može biti korisno sredstvo za učvršćivanje suradnje između država članica EU-a ili europskih regija, smirivanje nacionalističkih težnji društvenim konsenzusom, međusobnim poštivanjem i prihvaćanjem te za doprinos postizanju ciljeva strategije Europa 2020., stvaranjem europske dodane vrijednosti za interesne skupine.

5.20 Makroregionalne strategije mogu biti koristan instrument za popunjavanje praznina u komunikaciji i informiranju stanovništva. Stanovništvo lokaliteta i regija o kojima je riječ te relevantna poduzeća, trebaju biti bolje obaviješteni o aktualnim programima i projektima.

Bruxelles, 16. listopada 2013.

Predsjednik
Europskog gospodarskog i socijalnog odbora
Henri MALOSSE