



Bruksela, dnia 27.6.2013
COM(2013) 468 final

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

dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych

{SWD(2013) 233 final}

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

dotyczące wartości dodanej strategii makroregionalnych

1. Wprowadzenie

Koncepcja makroregionalna zrodziła się z chęci wypracowania wspólnej reakcji na zjawisko degradacji środowiska Morza Bałtyckiego, jak również z chęci podjęcia skoordynowanych działań w odpowiedzi na wyzwania i możliwości, jakie stwarza ten region. W rezultacie powstała strategia Unii Europejskiej dla regionu Morza Bałtyckiego (EUSBSR), przyjęta w 2009 r. Strategia UE na rzecz regionu Dunaju (EUSDR) została przyjęta w czerwcu 2011 r., a Rada Europejska zwróciła się do Komisji o przedstawienie unijnej strategii na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego do końca 2014 r., z zastrzeżeniem wyników oceny koncepcji¹. Inne regiony analizują zalety tego podejścia.

Celem tego podejścia jest skoordynowane reagowanie na problemy, które łatwiej jest rozwiązać wspólnie niż oddzielnie. Obie strategie służą usunięciu barier hamujących rozwój oraz uwolnieniu potencjału przedmiotowych regionów. Ich celem jest umieszczenie problemów w kontekście wielostronnej współpracy oraz wyjście poza obecne granice UE w celu prowadzenia z sąsiadami współpracy na równych zasadach. Takie podejście stanowi dla uczestników zachętę nie tylko do wykraczania poza granice państwowe, ale również do przezwycięzania barier utrudniających bardziej strategiczne i kreatywne myślenie o dostępnych możliwościach.

Celem strategii makroregionalnej jest stymulowanie nowych projektów i inicjatyw oraz budowanie poczucia wspólnej odpowiedzialności. Strategie makroregionalne stanowią istotną innowację w dziedzinie współpracy i spójności terytorialnej. Podejście to, bazujące na tradycji współpracy zapoczątkowanej w inicjatywach wspólnotowych, takich jak INTERREG², należy jednak oceniać w kontekście uzyskanych rezultatów oraz relacji osiągnięć do wymaganego wysiłku. Choć samo podejście cieszy się pewną popularnością, jego wdrażanie stanowi wyzwanie oraz konieczne są udoskonalenia, aby zapewnić rzeczywistą wartość dodaną w jak najbardziej efektywny i trwały sposób.

1.1 Cel niniejszego sprawozdania

Rada zwróciła się do Komisji o „doprecyzowanie pojęcia strategii makroregionalnych, ocenę ich wartości dodanej oraz przekazanie wyników prac Radzie i Parlamentowi Europejskiemu do czerwca 2013”³.

W niniejszym sprawozdaniu:

- podejmuje się próbę doprecyzowania tego pojęcia;
- ocenia się wartość dodaną istniejących strategii makroregionalnych;
- przedstawia się zalecenia dotyczące przyszłych działań.

¹ Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 13–14 grudnia 2012 r., pkt 26.

² Obecnie programy realizowane w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej.

³ Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 13 kwietnia 2011 r., pkt 20.

W sprawozdaniu zestawia się dotychczasowe osiągnięcia, uwzględniając zarówno związane z nimi korzyści, jak i trudności, z ogólnymi ramami polityki UE, w tym z założeniami strategii „Europa 2020”, oraz z perspektywą terytorialną, o której mowa w Traktatach.

1.2 Metoda oceny⁴

Ocena opiera się na informacjach pochodzących z szeregu źródeł, m.in.:

- sprawozdań Komisji dotyczących EUSBSR i EUSDR oraz późniejszych konkluzji Rady i komunikatu w sprawie EUSBSR z marca 2012 r.;
- szeroko zakrojonego badania z udziałem ponad 100 kluczowych zainteresowanych stron;
- niezależnych ocen przeprowadzonych przez zewnętrznych ekspertów;
- przeglądu istotnej literatury naukowej oraz literatury z zakresu rozwoju polityki.

Zainteresowane strony uważają, że:

- wpływ istniejących strategii makroregionalnych powinien być oceniany w perspektywie średnio- i długoterminowej z uwagi na fakt, że obie strategie powstały stosunkowo niedawno, w związku z czym w dalszym ciągu trudno jest oszacować ich wpływ;
- należy dokonać rozróżnienia między wartością samej koncepcji a problemami w jej wdrażaniu.

2. Koncepcja strategii makroregionalnej

Na podstawę współpracy makroregionalnej składa się wiele elementów: poczucie tożsamości regionalnej, chęć wypracowania wspólnego planu strategicznego oraz gotowość do łączenia zasobów.

Wstępne definicje⁵ są obecnie konsolidowane w ramach rozporządzenia w sprawie wspólnych przepisów na lata 2014–2020⁶, zgodnie z którym strategia makroregionalna:

- 1) stanowi zintegrowane ramy dotyczące państw członkowskich i państw trzecich leżących w tym samym regionie geograficznym;
- 2) stanowi reakcję na wspólne wyzwania;
- 3) czerpie korzyści z zacieśnienia współpracy na rzecz zapewnienia spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej.

Strategia makroregionalna powinna zostać przyjęta przez Parlament Europejski i Radę.

Koncepcja obejmuje również następujące zasady:

⁴ Wszystkie źródła informacji są dostępne na stronach internetowych EUSBSR i EUSDR.

⁵ Np. strategie makroregionalne w Unii Europejskiej (wrzesień 2009 r.).
http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperate/baltic/pdf/macoregional_strategies_2009.pdf.

⁶ Wniosek w sprawie ustanowienia wspólnych przepisów dotyczących Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego, Funduszu Spójności, Europejskiego Funduszu Rolnego na rzecz Rozwoju Obszarów Wiejskich oraz Europejskiego Funduszu Morskiego i Rybackiego. COM (2011) 615 final, wersja zmieniona.

- *integracji* – cele powinny być zakorzenione w istniejących ramach polityki (unijnej, regionalnej, krajowej, lokalnej, przedakcesyjnej), programach (unijnych, dotyczących poszczególnych krajów, dotyczących współpracy terytorialnej, sektorowych) oraz instrumentach finansowych;
- *koordynacji* – należy unikać podziału polityki, strategii i środków finansowych pomiędzy strategie sektorowe, podmioty lub różne szczeble administracji rządowej;
- *współpracy* – państwa, jak również sektory, powinny prowadzić współpracę na obszarze całego regionu, zmieniając podejście do opracowywania pomysłów w zakresie rozwoju regionalnego ze zorientowanego na kwestie wewnętrzne na bardziej otwarte;
- *wielopoziomowego sprawowania rządów* – decydenci na różnych szczeblach powinni lepiej ze sobą współpracować, bez tworzenia nowych poziomów w procesie decyzyjnym;
- *partnerstwa* – państwa UE i państwa nienależące do UE mogą współpracować ze sobą na zasadzie wspólnoty interesów i wzajemnego szacunku.

Cele strategii różnią się w zależności od potrzeb danego regionu. Należy jednak traktować priorytetowo kwestie o znaczeniu strategicznym, wnoszące rzeczywistą wartość dodaną w proces realizacji wspólnotowych strategii horyzontalnych, ze szczególnym uwzględnieniem strategii „Europa 2020”. Konieczne jest uwzględnienie zarówno wyzwań, jak i możliwości, ponieważ państwa znajdujące się na różnych etapach rozwoju mają różne priorytety:

- *wyzwania*, w przypadku których kluczowe znaczenie odgrywa ściślejsza współpraca (np. kwestie związane ze środowiskiem, klimatem czy łącznością);
- *możliwości*, w przypadku których we wspólnym interesie leży zacieśnienie współpracy poprzez wdrażanie wspólnych inicjatyw, tworzenie sieci kontaktów, wymianę doświadczeń i łączenie zasobów (np. badania, innowacje, przedsiębiorczość, budowanie zdolności).

Rada odnotowała tę dwoistość w konkluzjach z czerwca 2012 r.⁷, wyrażając aprobatę dla tego podejścia z uwagi na fakt, że ulepsza ono unijny rynek wewnętrzny oraz zwiększa konkurencyjność UE, usprawnia wdrażanie zintegrowanej polityki morskiej (w szczególności w dziedzinie „niebieskiego” wzrostu), a także stanowi odpowiedź na wspólne wyzwania związane z zanieczyszczeniami czy brakujące połączenia infrastrukturalne. Ponadto przedmiotowe strategie można wykorzystać do zmobilizowania wspólnych wysiłków w obszarze innowacji, działań w dziedzinie klimatu, zarządzania ryzykiem, kwestii związanych z bezpieczeństwem oraz turystyki.

3. Wartość dodana strategii makroregionalnych

Funkcjonowanie obu istniejących strategii makroregionalnych nie wymaga żadnych dodatkowych funduszy unijnych, tworzenia nowych instytucji ani opracowywania nowego prawodawstwa. Aby to osiągnąć, konieczne było zapewnienie większej spójności między funduszami, strukturami i politykami. W ramach strategii wypracowano struktury robocze wokół obszarów priorytetowych, które zostały wybrane w procesie konsultacji oddolnych, przy czym w każdym obszarze przywództwo polityczne sprawują uczestniczące państwa, regiony lub organizacje wspierane przez Komisję pełniącą funkcję moderatora.

3.1 Rezultaty pod względem projektów, działań, decyzji i sieci

⁷ Konkluzje Rady do Spraw Ogólnych z dnia 26 czerwca 2012 r., pkt 7.

W sprawozdaniach z realizacji EUSBSR i EUSDR podkreśla się, że strategie makroregionalne pomogły w opracowywaniu nowych projektów lub nadały tempo realizacji istniejących projektów transnarodowych. Liczba samych projektów przewodnich realizowanych w regionie Morza Bałtyckiego przekracza 100, przy czym towarzyszy im wiele projektów dodatkowych, a EUSDR rozważa możliwość realizacji ponad 400 projektów o łącznej wartości ponad 49 mld EUR, z czego 150 jest już na etapie wdrażania.

Projekty

- stan Morza Bałtyckiego ulega poprawie, kwestie związane z ładunkami substancji biogenych są rozwiązywane w ramach takich projektów jak CleanShip (który ogranicza zanieczyszczenia generowane przez statki) lub projektów mających na celu stopniowe wycofywanie fosforanów ze składu detergentów, zaś projekt BALTFISH usprawnia współpracę w zakresie zarządzania rybołówstwem;
- kwestia przeciwdziałania powodziom w regionie Dunaju stanowi poważny problem, którego rozwiązaniu służą takie projekty jak DANUBE FLOODRISK, zapewniający dostęp do wspólnych baz danych i map zagrożenia powodziowego;
- usprawnienie e-infrastruktury: w regionie Dunaju rozpoczęto wdrażanie projektów w ramach siódmego programu ramowego w celu poprawy dostępności zaawansowanych usług komputerowych dla badaczy;
- we współpracy z państwami członkowskimi planowane są działania w odpowiedzi na zmianę klimatu jako element strategii przystosowawczych dla regionu Dunaju i Morza Bałtyckiego, np. w ramach projektu BALTADAPT.

Stosowanie podejścia makroregionalnego ułatwia również tworzenie sieci kontaktów i podejmowanie wspólnych inicjatyw.

Wspólne inicjatywy

- wspólny program badań i rozwoju w regionie Morza Bałtyckiego BONUS promuje współpracę w zakresie badań w dziedzinie czystych technologii i ekoinnowacji;
- MŚP otrzymują wsparcie za pośrednictwem forum biznesu regionu Dunaju.

Podejście to ułatwia również podejmowanie decyzji politycznych na szczeblu zbiorowym. Żeglowność dróg wodnych na Dunaju ulega poprawie na przykład dzięki deklaracji ministerialnej z lipca 2012 r. w sprawie utrzymania żeglugi na Dunaju czy też zawartej niedawno umowie o wymianie sprzętu między Rumunią i Bułgarią.

3.2 Sprawniejszy rozwój polityki

Strategie makroregionalne zapewniają elementy regionalne wykorzystywane przy tworzeniu polityki ogólnounijnej, dzięki czemu podejścia krajowe są bardziej spójnie realizowane na szczeblu UE. Działania na poziomie makroregionalnym wywierają szczególnie istotny wpływ na zintegrowaną politykę morską, transeuropejską sieć transportową (TEN-T), transeuropejską sieć energetyczną (TEN-E) oraz na współpracę w zakresie ochrony ludności.

W ekspertyzie dotyczącej kwestii środowiskowych stwierdzono, że strategie makroregionalne zasadniczo sprzyjają wdrażaniu przepisów dyrektyw unijnych⁸.

Wkład w kwestie związane z łącznością

- obecnie proces planowania inwestycji infrastrukturalnych w ramach TEN-T jest wzbogacany o perspektywę makroregionalną, np. projekt perspektywy transportu bałtyckiego, zapewniający wsparcie analityczne/wsparcie w zakresie planowania;
- aby zapewnić bezpieczeństwo dostaw gazu, model rynku gazu w regionie Dunaju zapewnia wsparcie przy planowaniu projektów infrastrukturalnych oraz przy usuwaniu barier technicznych i innego rodzaju barier na rynku transnarodowym.

Chociaż wyniki badania z udziałem kluczowych zainteresowanych stron uczestniczących w EUSBSR i EUSDR również wskazują, że stosowanie podejścia makroregionalnego stanowi bodziec dla uruchamiania różnych strategii na szczeblu unijnym, regionalnym i krajowym, zainteresowane strony podkreślają, że należy poświęcić więcej czasu i wysiłku, przy czym respondenci będący uczestnikami EUSBSR wyrazili bardziej pozytywne opinie w tej kwestii (ponad 55 % udzielonych odpowiedzi) niż respondenci z regionu Dunaju (33 % odpowiedzi), prawdopodobnie z uwagi na fakt, że wdrażanie EUSBSR rozpoczęło się wcześniej niż wdrażanie EUSDR.

Uwzględnianie problemów unijnych w procesie kształtowania polityki krajowej

- cele EUSDR w zakresie śródlądowych dróg wodnych zostały uwzględnione w nowym austriackim planie centralnym dotyczącym transportu;
- atuty krajów nordyckich związane z innowacjami w dziedzinie nauk o zdrowiu i życiu, rozszerzone na obszar Morza Bałtyckiego za sprawą projektu ScanBalt Bioregion, zostały wzięte pod uwagę w estońskiej strategii biotechnologicznej, w ramach której utworzono sieć kontaktów z sąsiadami zapewniającą masę krytyczną.

3.3 Lepszy stosunek wartości do ceny

Efektywniejsze wykorzystanie dostępnych środków pieniężnych ma istotne znaczenie w okresie ograniczeń budżetowych. Podejście makroregionalne pomaga dostosować programy unijne w taki sposób, by przyczyniały się do realizacji istotnych wspólnych celów. Brak dodatkowych środków UE również skłania podmioty odpowiedzialne za wdrażanie programów do bardziej aktywnego poszukiwania alternatywnych źródeł finansowania. Doprowadziło to do powstania:

- inicjatywy „Danube Finance Dialogue” (łączenie projektów z funduszami, kojarzenie promotorów projektów z bankami, międzynarodowymi instytucjami finansowymi oraz programami finansowania);
- instrumentu kapitału załączkowego w ramach EUSBSR (zapewniającego niewielkie kwoty na rozwój projektów do momentu uzyskania pożyczki lub dotacji).

⁸ Á. Kelemen. „Assessing the added value of macro-regional strategies – Environment” („Ocena wartości dodanej strategii makroregionalnych dla ochrony środowiska”), 2013.

Dostępne zasoby przeznacza się przede wszystkim na realizację priorytetów wyższego szczebla: „Szwecja lub Finlandia w regionie Morza Bałtyckiego czy też kraj związkowy Badenia-Wirtembergia w regionie Dunaju uruchomiły własne zasoby na potrzeby wdrażania inicjatyw realizowanych w ramach strategii makroregionalnych”⁹. Zaangażowany jest również sektor prywatny, czy to prowadząc współpracę w ramach Bałtyckiego Forum Rozwoju, czy np. usuwając wraki statków z Dunaju, Sawy i Cisy.

Strategie stanowią również zachętę do łączenia zasobów: „pod względem inżynierii finansowej możliwości tworzenia funduszy kapitału zaangażowanego/kapitału wczesnego etapu rozwoju oraz funduszy *venture capital* są znaczne, ponieważ niewiele państw [...] dysponuje wystarczającym poziomem »napływu środków inwestycyjnych« na rzecz rentownych przedsiębiorstw rozpoczynających działalność, aby utrzymać funkcjonowanie wyspecjalizowanych funduszy [...]; makroregion może zapewnić dostateczną masę krytyczną¹⁰”.

3.4 Większa integracja i koordynacja

Zdaniem większości zainteresowanych stron, które wzięły udział w badaniu, przedmiotowy proces przyczynia się do poprawy istniejących mechanizmów współpracy (ponad 60 % respondentów) oraz do zacieśnienia współpracy między uczestniczącymi państwami (ponad 75 % respondentów). Przywódcy polityczni zwracają również uwagę na kwestie związane z szerszą integracją¹¹.

Co równie istotne, strategie przyczyniają się do rozwijania współpracy między organami w obrębie poszczególnych państw. Respondenci podkreślają wagę zintegrowanych podejść do kwestii o znaczeniu makroregionalnym, co znajduje potwierdzenie również w wynikach niezależnych ocen i literaturze przedmiotu. Na przykład wdrożenie EUSBSR umożliwiło zastosowanie podejścia międzysektorowego do kwestii środowiskowych. Pomogło to rozwiązać problemy w obszarach, w których komisja helsińska (HELCOM), koncentrująca się na problematyce związanej z ochroną środowiska, nie była w stanie ograniczyć wielu interesów sektorowych (np. sektora rolnictwa), które są źródłem problemów środowiskowych (eutrofizacja)¹².

Poprawa koordynacji

- w regionie Dunaju wypracowywane są lepsze powiązania z istniejącymi inicjatywami, takimi jak Międzynarodowa Komisja Ochrony Dunaju (ICPDR), Wspólnota Energetyczna, Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji oraz synergia czarnomorska;
- w regionie Morza Bałtyckiego nasila się współpraca między wymiarem północnym, RPMB, Nordycką Radą Ministrów oraz innymi ramami, które wspólnie mobilizują swoje struktury, takie jak VASAB w przypadku koordynowania działań w obszarze planowania przestrzennego czy partnerstwo na rzecz transportu i logistyki w ramach wymiaru północnego;

⁹ A. Reid. „Do macro-regional strategies boost innovation and competitiveness?” („Czy strategie makroregionalne pobudzają innowacje i konkurencyjność?”).

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Np. kanclerz Merkel podczas corocznego forum EUSDR w 2012 r., prezydent Ilves w trakcie konferencji ministerialnej w sprawie EUSBSR w 2009 r.

¹² Á. Kelemen. *Ibid.*

– w regionie Morza Bałtyckiego podejmowane są wspólne działania związane ze scenariuszami zagrożeń, natomiast w regionie Dunaju następuje zacieśnienie współpracy w odpowiedzi na zagrożenia dla bezpieczeństwa, takie jak przestępczość zorganizowana.

3.5 Rozwiązywanie problemu nierówności regionalnych oraz wspieranie spójności terytorialnej

Ponad 60 % respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, jak również przedstawiciele środowisk akademickich¹³ postrzegają przedmiotowe strategie jako narzędzia służące do zwiększania spójności społecznej, gospodarczej i terytorialnej. W opinii Parlamentu Europejskiego strategie „mogłyby stanowić przydatne instrumenty identyfikacji i likwidowania rozbieżności regionalnych w obszarach takich jak dostęp do edukacji i zatrudnienia, a także propagowania konwergencji między regionami europejskimi”¹⁴.

3.6 Promowanie wielopoziomowego sprawowania rządów

Podejście makroregionalne może być skuteczne wyłącznie wówczas, gdy organy na szczeblu regionalnym, krajowym i lokalnym będą ściśle współpracowały nad opracowaniem wspólnych planów i dostosowaniem finansowania. Z uwagi na różnorodność zaangażowanych podmiotów w podejściu tym promuje się wielopoziomowe sprawowanie rządów jako jeden z elementów polityki spójności. Podejście to, w którym obecne jest również społeczeństwo obywatelskie, opiera się na szeroko zakrojonych konsultacjach oddolnych. Szereg regionów oraz (w przypadku EUSBSR) organizacji regionalnych pełni funkcję koordynatorów.

3.7 Poprawa współpracy z sąsiednimi państwami

Obie strategie przyczyniają się do poprawy współpracy z sąsiednimi państwami. Jeżeli chodzi o EUSBSR, Rosja, mimo że nie bierze udziału we wdrażaniu samej strategii, zaaprobowwała listę wspólnych projektów. Norwegia i Islandia również aktywnie angażują się w podejmowane działania, w szczególności w obszarze logistyki i kwestii społecznych. Jeżeli chodzi o EUSDR, obejmującą państwa spoza UE o zróżnicowanych perspektywach akcesji, strategia ułatwia przygotowania krajów kandydujących i potencjalnych krajów kandydujących do przystąpienia do UE. Niemal 80 % respondentów będących uczestnikami EUSDR uważa, że strategia ta poprawiła współpracę z sąsiednimi państwami, pełniąc rolę „platformy przyszłości”. W przyszłych pracach należy również uwzględnić tę możliwość bezpośredniej styczności ze strategiami i procesami UE w ramach wspólnych działań.

4. Wyciągnięte wnioski i wyzwania, którym należy stawić czoła

O ile wartość dodana strategii nie wzbudza żadnych wątpliwości, kluczową kwestią pozostaje usprawnienie metod ich wdrażania.

- **Wybór odpowiednich celów**

¹³ A. Dubois, S. Hedin, P. Schmitt, J. Sterling. „EU macro-regions and macro-regional strategies” („Makroregiony i strategie makroregionalne UE”), Nordregio, 2009.

¹⁴ Parlament Europejski, sprawozdanie: w sprawie optymalizacji roli rozwoju terytorialnego w ramach polityki spójności (grudzień 2012).

Cele każdej ze strategii są pogrupowane w obszary priorytetowe, określone w wyniku procesu konsultacji, i mogą ulec zmianie, jak miało to miejsce niedawno w odniesieniu do EUSBSR. W opinii większości respondentów, którzy wzięli udział w badaniu, cele EUSBSR i EUSDR stanowią odpowiedź na główne wyzwania (ponad 80 % odpowiedzi), niemniej odsetek respondentów, którzy pozytywnie oceniają liczbę obszarów priorytetowych, był mniejszy (60 % z nich uznało ją za rozsądną, 26 % nie miało sprecyzowanej opinii w tej sprawie, a 14 % stwierdziło, że w strategiach uwzględniono zbyt wiele obszarów priorytetowych) – ogólnie rzecz ujmując, był to większy problem w przypadku EUSBSR, w której wyznaczono więcej priorytetów.

- **Utrzymanie zaangażowania politycznego**

Początkowe wezwania do opracowania strategii, konkluzje Rady oraz oświadczenia wygłaszane podczas dużych imprez, takich jak coroczne fora, świadczą o wysokim poziomie zaangażowania politycznego. Choć takie zaangażowanie jest istotne¹⁵, respondenci uważają, że nie zawsze przekłada się ono na konkretne działania. Z przekazanych uwag wynika, że poziom zaangażowania jest zróżnicowany w zależności od państwa, instytucji oraz szczebla decyzyjnego: 38 % respondentów zgadza się, że poziom zaangażowania politycznego jest wysoki, 30 % nie zgadza się z tym twierdzeniem, a 32 % nie ma zdania w tej kwestii, przy czym liczba pozytywnych opinii była mniejsza w przypadku EUSBSR niż w przypadku EUSDR, a osoby zaangażowane w realizację strategii były mniej przekonane co do prawdziwości tego twierdzenia niż osoby niebiorące udziału w jej wdrażaniu.

- **Finansowanie**

Chociaż potencjał dostosowania środków finansowych jest znaczny, wdrażanie EUSBSR i EUSDR rozpoczęło się w połowie okresu finansowania, przez co zapewnienie spójności z istniejącymi strategiami i programami było niekiedy utrudnione. Poziom zadłużenia ograniczał możliwość zaciągnięcia pożyczek.

Prawie 50 % respondentów nie zgadza się z twierdzeniem, jakoby „proces kształtowania polityki został skutecznie dostosowany do celów strategii”, choć w przypadku EUSBSR odsetek odpowiedzi twierdzących był większy, co wynika z faktu, że wdrażanie tej strategii rozpoczęło się wcześniej. Niewystarczająca ilość zasobów w państwach nienależących do UE jest w dalszym ciągu wyzwaniem.

Dotychczasowe doświadczenia wskazują, że głównym źródłem finansowania są programy realizowane w ramach Europejskiej współpracy terytorialnej. Przy wdrażaniu przedmiotowego podejścia należy jednak uruchomić wszystkie strategie i programy, w tym te adresowane do poszczególnych krajów, jak również źródła prywatne i wsparcie instytucji finansowych (np. Europejskiego Banku Inwestycyjnego). Jeżeli zastosowanie podejścia makroregionalnego ma zakończyć się powodzeniem, musi zostać uwzględnione w programowaniu na lata 2014–2020 poprzez wprowadzenie jednoznacznych odniesień w umowach o partnerstwie, a także w treści dokumentów programowych. Wymaga to zaangażowania ze strony wszystkich ministerstw, tak aby stworzyć klimat sprzyjający inwestycjom. Łączenie dotacji i pożyczek, np. w ramach Instrumentu Inwestycyjnego dla Bałkanów Zachodnich, stanowi cenny krok naprzód, w szczególności dla państw nienależących do UE.

¹⁵ K. Böhme. „Added value of macro regional strategies: A governance perspective” („Wartość dodana strategii makroregionalnych z punktu widzenia zarządzania”), 2013.

Zastosowanie przedmiotowego podejścia powinno zasadniczo zwiększyć wpływ wszystkich dostępnych środków finansowych, wzmocnić proces wdrażania istniejącego dorobku prawnego oraz usprawnić wykorzystanie istniejących struktur.

- **Organizacja i zarządzanie**

Wyniki badania potwierdzają, że strategie makroregionalne w dalszym ciągu stanowią wyzwanie dla zainteresowanych organów administracji. Do najpoważniejszych trudności należą brak zasobów ludzkich, rotacja pracowników oraz niedostateczny poziom wiedzy. Ze względu na cięcia kadrowe i w wydatkach na podróże służbowe frekwencja na często organizowanych posiedzeniach (np. grup sterujących obszarami priorytetowymi EUSDR) nie zawsze jest wysoka.

Zainteresowane strony zwracają uwagę na złożoność struktur. Wzywają do „wzmocnienia przywództwa, aby ułatwić utrzymanie minimalnego poziomu intensywności oraz zaangażowania, z kolei większa koncentracja może przyczynić się do zmniejszenia złożoności mechanizmów wdrażania”¹⁶.

Respondenci wzywają również do usprawnienia procesu wymiany doświadczeń między makroregionami i w ich obrębie, domagając się zacieśnienia współpracy między wszystkimi szczeblami struktury zarządzania.

- **Pomiar postępów**

Wskaźniki zapewniają punkty odniesienia na potrzeby pomiaru postępów. Zarówno w odniesieniu do EUSDR, jak i EUSBSR wyznaczono cele strategiczne. Na 2013 r. zaplanowano prace nad ustalaniem wskaźników na poziomie obszarów priorytetowych/działań horyzontalnych.

Jest to ambitne zadanie, ponieważ na postęp mierzony wskaźnikami mogą mieć wpływ również czynniki, które nie są charakterystyczne wyłącznie dla strategii, których faktyczny wkład jest trudny do zmierzenia. Cele i wskaźniki programowe powinny być spójne z działaniami na poziomie strategii.

W ramach EUSDR i EUSBSR stosuje się również odmienne podejścia (pierwsza strategia zakłada prowadzenie działań na bardziej podstawowym, ogólnym poziomie, natomiast druga koncentruje się w większym stopniu na zagadnieniach szczegółowych i udziale podmiotów lokalnych). Niezbędne są jednak dalsze prace: mimo że uzgodnione wskaźniki i cele mają kluczowe znaczenie dla koncentrowania wysiłków na konkretnych działaniach, miarą postępu powinna być również liczba utworzonych sieci, zrealizowanych projektów oraz usprawnień procesu integracji i koordynacji.

5. Kierunki rozwoju – zalecenia

5.1 Wykorzystanie pełnego potencjału strategii

Aby wykorzystać potencjał przedmiotowego podejścia, należy spełnić następujące kluczowe wymagania:

¹⁶ *Ibid.*

- wszyscy uczestnicy muszą uznać, że ich rząd, rozumiany jako całość, ponosi odpowiedzialność przekrojową za wdrażanie odpowiednich strategii makroregionalnych;
- wszyscy partnerzy muszą skorzystać z możliwości zdobycia dodatkowego finansowania, która wynika z włączenia przedmiotowego podejścia do treści rozporządzeń nowej generacji, szczególnie umów o partnerstwie i programów operacyjnych, tak aby można było zrealizować zasadę, zgodnie z którą podejście to powinno zostać uwzględnione w treści wszystkich decyzji („włączenie w główny nurt”);
- należy w pełni wykorzystywać nowe (Dunaj i brama południowo-wschodnia) i istniejące programy transnarodowe (region Morza Bałtyckiego), podobnie jak instrumenty, takie jak europejskie ugrupowania współpracy terytorialnej (EUWT) oraz zintegrowane inwestycje terytorialne. Należy prowadzić wymianę dobrych praktyk, prowadząc ścisłą współpracę w ramach programu INTERACT;
- problemy operacyjne, z jakimi borykają się organy administracji, należy rozwiązywać przy wykorzystaniu odpowiedniego personelu i zasobów. Należy w pełni wykorzystywać nowoczesne środki komunikacji, aby uniknąć nadmiernych obciążeń lub zbędnych podróży;
- spójność i wiarygodność działań prowadzonych na szczeblu makroregionalnym wymaga regularnych przeglądów w ramach poszczególnych rad sektorowych, jak również podczas posiedzeń *ad hoc* ministrów poświęconych konkretnym tematom. Ważne jest stałe zaangażowanie opinii publicznej;
- monitorowanie i ocena podejścia powinny opierać się na realistycznych wskaźnikach i celach, jak również na wynikach przeglądu działań podejmowanych w obszarach priorytetowych;
- w przypadku wystąpienia wątpliwości co do wyników lub istotności, w odniesieniu do danego priorytetu należy wprowadzić klauzule wygaśnięcia oraz umożliwić zmniejszenie liczby lub zmianę ukierunkowania obszarów priorytetowych;
- należy położyć większy nacisk na kwestie związane z przekazywaniem informacji na temat celów i osiągnięć strategii, jak również utrzymać podejście oddolne przyjęte na początku ich wdrażania.

5.2 Przywództwo w regionach i rola Komisji

W przyszłości kluczowe znaczenie będzie miało silniejsze przywództwo, przyczyniając się do zwiększenia odpowiedzialności w poszczególnych regionach i poprawy przejrzystości procesu decyzyjnego oraz lepszej widoczności. Chociaż Komisja będzie w dalszym ciągu ogrywać kluczową rolę, udzielane przez nią wsparcie musi być lepiej zbilansowane poprzez ustanowienie skutecznego przywództwa w zainteresowanych regionach.

Komisja sugeruje, aby proces przeglądu zakończył się przed datą organizacji corocznych forów poświęconych istniejącym strategiom w 2014 r. W ramach tego procesu należy skoncentrować się na usprawnieniach operacyjnych, jak również na możliwościach poprawy przywództwa politycznego. Oczywiście, biorąc pod uwagę zróżnicowanie postępów we wdrażaniu poszczególnych strategii oraz ich odmienne podstawy, dalsze kierunki działania mogą być różne w każdym przypadku. Należy jednak pamiętać o następujących istotnych kwestiach:

- zgodnie z treścią aktualnych wniosków regulacyjnych programy transnarodowe mogą w przyszłości odgrywać istotniejszą rolę we wspieraniu procesu wdrażania. EUWT również mogą stwarzać możliwości;

- obecne systemy zarządzania strategiami (PAC, NCP) są dopiero wprowadzane. Przy wezwaniu do uproszczenia należy brać pod uwagę potencjalne opóźnienia, jakie mogą wynikać z wprowadzenia zmian;
- państwa członkowskie i kraje partnerskie powinny zastanowić się nad sposobem, w jaki mogą zwiększyć swoją odpowiedzialność za strategię, oraz nad odpowiednią reakcją na otrzymywane wezwania w celu poprawy rozpoznawalności przywództwa. Przy podejmowaniu decyzji w tym zakresie należy wziąć pod uwagę kwestie dotyczące legitymacji, odpowiedzialności i ciągłości;
- Komisja ułatwia wdrażanie strategii, zapewniając ich spójność i ciągłość, a także nadając im wyraźny wymiar unijny oraz wartość dodaną. Jej zasoby są jednak ograniczone, dlatego też należy rozważyć możliwość podjęcia środków, które pozwolą jej pełnić odpowiednią funkcję;
- należy oszacować potencjał związany z zaangażowaniem opinii publicznej i innych forów instytucjonalnych UE w proces zarządzania strategiami.

5.3 Nowe strategie

Rozważając możliwość uruchomienia jakiegokolwiek nowej unijnej strategii makroregionalnej, należy pamiętać o następujących kwestiach:

- nowe inicjatywy powinny być uruchamiane wyłącznie w przypadku szczególnego zapotrzebowania na ściślejszą współpracę na wysokim szczeblu. Inicjatywy te powinny mieć strategiczne znaczenie dla makroregionów i przekładać się na szereg dobrze zdefiniowanych celów wyposażonych w odpowiedni zestaw wskaźników służących do pomiaru postępów. Wspólne wyzwania (takie jak degradacja środowiska, dostosowywanie się do zmiany klimatu, wpływ klęsk żywiołowych i katastrof spowodowanych przez człowieka, luki w strukturze łączności, rażące dysproporcje w poziomie dochodów) lub możliwości (takie jak okazje do tworzenia sieci badawczych, poszerzone rynki, modernizacja infrastruktury administracyjnej) powinny zostać wyraźnie określone, podobnie jak uzgodniona tożsamość geograficzna. Jest to zatem podejście, z którego należy korzystać wyłącznie w szczególnych okolicznościach, przy odpowiednim poziomie zaangażowania ze strony UE i przy należytym wzmocnieniu istniejących unijnych strategii horyzontalnych;
- należy zapewnić gotowość do przełożenia zaangażowania politycznego na wsparcie administracyjne, ponieważ tylko w takiej sytuacji można liczyć na sukces;
- podejścia stosowane w ramach strategii makroregionalnej i strategii na rzecz basenu morskiego są odpowiedzią na podobne oczekiwania. EUSBSR łączy cechy charakterystyczne dla obu typów strategii, natomiast przyjęta strategia morska¹⁷ mogłaby pełnić rolę jednego z kluczowych elementów strategii makroregionalnej na rzecz regionu Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego;

istniejące makroregiony mogły jeszcze nie wyczerpać wszystkich możliwych do zastosowania paradygmatów działania. Łatwo wyobrazić sobie można współpracę regionalną inspirowaną opisanym modelem, ale prowadzoną bez udziału Komisji, lub bazującą wyłącznie na programie transnarodowym. Podmioty dążące do zacieśnienia współpracy i zwiększenia integracji powinny poszukiwać rozwiązań najlepiej dostosowanych do ich sytuacji.

Unijne strategie makroregionalne powinny wносить szczególną wartość dodaną na poziomie unijnym, np. w postaci poprawy egzekwowania unijnych przepisów środowiskowych,

¹⁷ COM(2012) 713 „Strategia morska dla Morza Adriatyckiego i Morza Jońskiego”.

szczególnego nasilenia inwestycji w łączność w UE czy osiągnięcia masy krytycznej w dziedzinie innowacji.

6. Wnioski

Obie istniejące strategie makroregionalne potwierdzają swoją wartość zarówno w kontekście strategicznym, jak i politycznym. Rezultaty tych strategii są już wyraźnie widoczne pod względem nowych projektów i bardziej zintegrowanego kształtowania polityki, chociaż konieczne są dalsze usprawnienia w procesie wdrażania i planowania. Kwestia przywództwa ma zasadnicze znaczenie dla procesu przeglądu, którego zakończenie zaplanowano na 2014 r.

Komisja wzywa Parlament i Radę do przyjęcia zaleceń przedstawionych w niniejszym sprawozdaniu.