



Brüsszel, 2019.1.29.
COM(2019) 21 final

**A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK,
AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK
BIZOTTSÁGÁNAK**

Az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról

{SWD(2019) 6 final}

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK, A TANÁCSNAK, AZ EURÓPAI GAZDASÁGI ÉS SZOCIÁLIS BIZOTTSÁGNAK ÉS A RÉGIÓK BIZOTTSÁGÁNAK

Az EU makroregionális stratégiáinak végrehajtásáról

1. Bevezetés

Mióta az Európai Tanács 2009-ben jóváhagyta a balti-tengeri régió fejlesztésére irányuló uniós stratégiát (EUSBSR), három további uniós makroregionális stratégiát dolgoztak ki: 2011-ben a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiát (EUSDR), 2014-ben az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiát (EUSAIR) és 2016-ban az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégiát (EUSALP).

2016. december 16-án a Bizottság elfogadta első jelentését a makroregionális stratégiák végrehajtásáról¹, amely jelenleg 19 uniós tagállamot és 8 nem uniós országot ölel fel. E makroregionális stratégiák az uniós szakpolitikai keret szerves részévé váltak; kiváló lehetőségeket biztosítanak, valamint egyedi és innovatív módon járulnak hozzá az Unión belül és a szomszédos országokkal folytatott együttműködéshez.

A későbbiek során a Tanács², a Régiók Bizottsága³ és az Európai Parlament⁴ ugyancsak elismerte a makroregionális stratégiák jelentőségét, amelyek egyedülálló integrált keretet biztosítanak a közös kihívások kezeléséhez és fontos eszközt jelentenek a meglévő pénzügyi erőforrások optimális felhasználásához, különösen globális viszonylatban.

Ezek az intézmények azonban messzebb is mentek egyes bizottsági ajánlásoknál⁵, és rámutattak arra, hogy a makroregionális stratégiákban foglalt némely alapvető szempont javításra szorul, mégpedig:

- nemzeti szinten meg kell erősíteni a politikai kötelezettségvállalást;
- javítani kell az irányítási mechanizmusokat; valamint
- a makroregionális stratégiákban meghatározott prioritások és projektek esetében javítani kell finanszírozáshoz való hozzáférést.

Néhány konkrét ajánlást is megfogalmaztak a jelenlegi jelentés tartalmát illetően, a következőket szorgalmazva:

- nagyobb hangsúlyt kell helyezni azokra az eljárásokra, amelyek hatással lehetnek szakpolitikákra;
- meg kell vizsgálni az uniós és nemzeti szakpolitikák és finanszírozási programok közötti összhangot;
- mélyrehatóbb vitát kell folytatni a makroregionális stratégiák fő szakpolitikáihoz kapcsolódó mutatókról és eredményekről.

¹ COM(2016) 805 final.

² 8461/17 – Az Európai tanács 2017. április 25-i következtetései.

³ A 2017. december 1-jén elfogadott COTER-VI/029. sz. vélemény.

⁴ Az Európai Parlament 2018. január 16-i állásfoglalása.

⁵ COM(2013) 468 final: A makroregionális stratégiák hozzáadott értékéről; COM(2014) 284 final: A makroregionális stratégiák irányításáról; COM(2016) 805 final: A makroregionális stratégiák végrehajtásáról.

A Bizottság megbízásából készült független tanulmány⁶ és az INTERACT program⁷ keretében végzett bizonyos munkák is megerősítik a makroregionális stratégiákban rejlő kiaknázatlan lehetőségeket és az azokhoz kapcsolódó nem szűnő kihívásokat.

A Bizottság által 2018. május 2-án benyújtott, a 2021–2027-es időszakra vonatkozó többéves pénzügyi keretről szóló javaslattervezettel – amelyet a 2018. május 29-én a jövőbeli kohéziós politikára vonatkozó jogalkotási csomag tervezete⁸ követett – kezdetét vette egy tárgyalási időszak, amely valószínűleg befolyásolni, de egyben tisztázni is fogja az érintett országok makroregionális stratégiák jövőjével kapcsolatos szándékait.

A makroregionális stratégiák végrehajtásáról szóló 2016. évi első bizottsági jelentés óta az EU és a Nyugat-Balkán gazdasági környezetében végbement kedvező fejlemények⁹ előnyösebb feltételeket teremtettek a makroregionális stratégiák végrehajtásához.

A jelenlegi jelentés célja kettős. Egyrészt értékeli a négy makroregionális stratégia végrehajtását ebben a biztató gazdasági környezetben, amely segíthetett az országoknak fejleszteni hosszú távú stratégiai együttműködési megközelítésüket. Másrészt a 2020 utáni rendeletervezetek fényében megvizsgálja a makroregionális stratégiák továbbfejlesztési lehetőségeit.

A jelentést egy szolgálati munkadokumentum (SWD) egészíti ki, amely részletesebben bemutatja az egyes makroregionális stratégiákkal kapcsolatos jelenlegi helyzetet. Mindkét dokumentum a makroregionális stratégiák érdekelt felei, az európai intézmények, a tagállami képviselők, a tudományos intézmények és a szakértők hozzájárulásai alapján készül.

2. Eredmények

2.1. Horizontális kérdések

Szakpolitikai döntéshozatal és tervezés

A makroregionális stratégiák olyan politikai platformok, amelyek együttműködési szempontból hozzáadott értékkel szolgálnak a kohéziós politika terén, valamint lehetőséget kínálnak a több szektort, országot és szintet felölelő kormányzás számára. Makroregionális szinten több kezdeményezés indult a gondolkodás megváltoztatásának elősegítése céljából (pl. az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia esetében: Környezetbarát infrastruktúráról szóló konferencia¹⁰; a „Protection.Forest.Climate” címmel megrendezett, erdőkről szóló csúcstalálkozó¹¹; mobilitási konferencia az Alpokban¹²), aminek folytatása várható. A makroregionális és a tengeri medencéket érintő fejlesztések segítettek megerősíteni a kohéziós politika horizontális jellegét biztosító területi megközelítést és európai területi együttműködést, valamint növelni a „funkcionális térségekre” irányuló figyelmet.

⁶ COWI-tanulmány: „Macro-regional strategies and their links with cohesion policy” – 2017. november:

http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/cooperate/macro_region_strategy/pdf/mrs_links_cohesion_policy.pdf

⁷ Az INTERACT program archívuma: <http://www.interact-eu.net/library>

<http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

⁸ Ezt 2018. június 14-én követte a jövőbeli Előcsatlakozási Támogatási Eszközről (IPA III), illetve a Szomszédosági, Fejlesztési és Nemzetközi Együttműködési Eszközről (NDICI) szóló rendeletervezet, amelyek a makroregionális stratégiában részt vevő nem uniós országok számára is jelentőséggel bírnak.

⁹ A további részleteket lásd: Európai Bizottság: Summer 2018 Interim Economic Forecast, 2018. július 12., valamint Világbank: Western Balkans Regular Economic Report (12. szám), 2017 ősze.

¹⁰ <https://www.alpine-region.eu/news/first-eusalp-environmental-ministers-conference-alpine-green-infrastructure-2>

¹¹ <https://www.alpine-region.eu/events/forest-summit-protectionforestclimate>

¹² <https://www.alpine-region.eu/events/3rd-eusalp-ag4-mobility-conference>

A nem uniós országok az uniós tagállamokkal egyenlő feltételekkel vesznek részt a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiában, az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiában és az Alpok-regióra vonatkozó uniós stratégiában. Például 2018. június 1-jétől Montenegró tölti be az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia soros elnökségét.

A nyugat-balkáni országok Duna régióra vonatkozó uniós stratégiában és adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiában való részvétele nagymértékben elősegíti uniós integrációjukat. Az ebbe az irányba mutató egyik kézzelfogható lépés, hogy az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiában részt vevő négy uniós tagállam (Horvátország, Görögország, Olaszország és Szlovénia) azzal a kéréssel fordult a Tanácshoz, hogy Macedónia Volt Jugoszláv Köztársaságot is vonják be a stratégiába.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia ugyancsak segíti a Moldovával és Ukrajnával folytatott uniós együttműködés előmozdítását, amely két ország mára teljes mértékben bekapcsolódott a Duna Transznacionális Programba. Ukrajna (a Duna-menti régiók) és Moldova 2016 és 2018 között a korábbiakhoz képest rendkívül aktívan kapcsolódott be a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiához kapcsolódó közös munkába, ami jótékonyan hatott az Unióval kötött társulási megállapodásuk végrehajtására.

Ugyan Fehéroroszország, Izland, Norvégia és Oroszország nem vesz részt az uniós balti-tengeri stratégiában, ők is részt vettek bizonyos balti-tengeri régióban megvalósuló makroregionális projekteknél, pl. az INTERREG e régióban megvalósuló, határokon átnyúló és transznacionális együttműködési programjaiban¹³. Ami az INTERREG balti-tengeri transznacionális programját illeti, az EU és Oroszország között létrejött, 2018 elején aláírt pénzügyi megállapodás lehetővé teszi, hogy az orosz partnerek teljes jogú partnerekként vegyenek részt a projekteknél, ezáltal is növelve az együttműködési lehetőségeket.

Igazgatási kapacitás

Az INTERACT program továbbra is a makroregionális elgondolás előmozdításán fáradozik a stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói¹⁴ közötti hálózatok létrehozása és megszilárdítása (pl. kormányzati, közlekedési, környezetvédelmi vagy éghajlatváltozással kapcsolatos területeken), valamint a makroregionális stratégiák európai strukturális és beruházási alapokba¹⁵ való beépítését célzó együttműködési módszerek és eszközök kidolgozása révén. Ezenfelül a Bizottság az INTERACT programmal közösen létrehozott egy platformot a makroregionális stratégiák végrehajtása és e stratégiák európai strukturális és beruházási alapokba való beépítése terén szerzett tapasztalatok megosztásának elősegítése céljából.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia létesítménypontja segíti a stratégia kulcsfontosságú végrehajtóit feladataik ellátásában.

Az új Duna Stratégiai Pont (DSP) hosszú szünet után 2018. szeptember eleje óta újra működik.

¹³ Pl. az INTERREG balti-tengeri térségre vonatkozó transznacionális programja: <https://www.interreg-baltic.eu/home.html>

¹⁴ Nemzeti koordinátorok, a kiemelt területek koordinátorai, a pillérek koordinátorai, a célkitűzések koordinátorai, az akciócsoportok vezetői, az irányító-/akciócsoportok tagjai stb.

¹⁵ Az INTERACT program archívuma: <http://www.interact-eu.net/search/node/macroregional%20strategies>

Irányítás

A 2016-os jelentés óta néhány új politikai kezdeményezés indult útjára.

Bulgária, amely 2018 folyamán látta el a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia elnöki tisztjét, proaktív megközelítést alkalmazott a stratégia keretében folytatott együttműködést illetően: a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiával és az európai strukturális és beruházási alapokkal kapcsolatos felelősséget ugyanarra a minisztériumra ruházta.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia éves fóruma rendszeresen megrendezi a nyolc résztvevő ország külügyminisztereinek és uniós alapokért felelős minisztereinek ülését, amelynek keretében elfogadnak egy nyilatkozatot.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia keretében a civil társadalom aktívan részt vett a kiemelt területek irányítócsoportjainak ülésein, valamint az eseményeken és az éves fórumokon.

Az alpesi térségi program által finanszírozott „LOS_DAMA!”¹⁶ projekttel együttműködve az alpesi városok (München, Bécs, Torino, Trento, és Grenoble) polgármesterei a környezetvédelmi minisztereknek az Alpok-regióra vonatkozó uniós stratégiával kapcsolatos 2017. októberi első konferenciája keretében létrehozta egy, a környezetbarát infrastruktúra alpesi városi térségeken belüli bevezetésével foglalkozó hálózatot. Ez a hálózat volt az első konkrét lépés az Alpok-regióra vonatkozó uniós stratégia önkormányzati szintű végrehajtása terén.

Nyomon követés

Az ESPON program¹⁷ támogatásával új nyomonkövetési eszközöket dolgoztak ki.

Ezek magukban foglalják a négy makrorégió mindegyikének sajátosságaihoz igazított területi nyomonkövetési rendszereket, amelyek előre meghatározott területi mutatókat alkalmazva nyomon követik a regionális fejlődéssel kapcsolatos helyzetet. A nyomonkövetési rendszer a szakpolitikai célkitűzésekkel kapcsolatos eredményeket hivatott felmérni. Ez segíteni fog megérteni a makrorégiókon belüli területi struktúrákat és tendenciákat.

Finanszírozáshoz való hozzáférés

Az európai strukturális és beruházási alapok jelenlegi programjaiból származó bizonyos bevált gyakorlatok közé tartoznak a következők: célzott pályázati felhívások, a makroregionális jelentőséggel bíró projektek számára biztosított bónuszpontok, a stratégiai projektek közvetlen támogatása, valamint a makroregionális stratégiák képviselőinek a program monitoringbizottságaiban való részvétele.

2017 februárjában a Bizottság tanulmányi látogatást szervezett az európai strukturális és beruházási alapok operatív programjainak román irányító hatóságai számára, amelyek megismertették a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia gyakorlati vonatkozásaival és ötleteket merítettek az uniós források mobilizálásával kapcsolatban. E kezdeményezés más résztvevő országokra is kiterjeszhető.

Az európai strukturális és beruházási alapok programjaira vonatkozó 2017-es éves végrehajtási jelentésekben összegyűjtött információk alapján a programok a makroregionális stratégiák vonatkozásában hét célzott pályázati felhívást tettek közzé: kettőt a balti-tengeri régióban, hármat a Duna régióban, kettőt pedig az adriai- és jón-tengeri régióban. A

¹⁶ http://www.alpine-space.eu/projects/los_dama/en/home

¹⁷ <https://www.espon.eu/>

makroregionális stratégiákba uniós forrásokat befektető programok száma a balti-tengeri régiókban 29, a Duna régióban 14, az adriai- és jón-tengeri régióban 4, az Alpok régióban pedig szintén 4 volt. Ez azt mutatja, hogy a makroregionális stratégiai prioritások uniós programokon belüli figyelembevételi aránya közvetlenül összefügg a stratégiák korával.

A kísérő szolgálati munkadokumentum az európai strukturális és beruházási alapokból a makroregionális projektek végrehajtásához rendelt támogatási összegek megállapításakor stratégiákra lebontva részletesen ismerteti ezeket az adatokat. A programhatóságok által rendelkezésre bocsátott adatok azonban nem mindig hasonlíthatók össze teljes mértékben, ezért körültekintően kell bánni velük. Egyes hatóságok például úgy vélik, hogy egy adott program teljes költségvetése egy bizonyos stratégiai célkitűzést támogat, mivel az ugyanazt a szakpolitikai területet (pl. környezetvédelem) érinti, még akkor is, ha a finanszírozott projekt nem feltétlenül jár makroregionális hatással. Következésképpen arra jutottak, hogy a szolgálati munkadokumentumban a program teljes költségvetése helyett csak azokat az összegeket veszik figyelembe, amelyeket az egyes projektek támogatására fordítottak (kivéve a bizonyos makroregionális stratégiáknak megfelelő transznacionális programok esetében).

Kommunikáció

2016 óta az összes makroregionális stratégia megerősítette kommunikációs tevékenységét.

A szlovén hatóságok a Bizottsággal együtt arra használták fel a minden évben Szlovéniában megrendezett „makroregionális hetet”¹⁸, hogy az összes makroregionális stratégia vonatkozásában – különösen a közös tartalomra, a részvételt elősegítő folyamatra és az innovatív eszközökre helyezve a hangsúlyt – létrehozzanak egy egységes média- és kommunikációs fórumot.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégiához és az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégiához kapcsolódó kommunikációs stratégiák kidolgozása folyamatban van. A Duna régióra vonatkozó uniós stratégiához kapcsolódó kommunikációs stratégia átdolgozása szintén folytatódik. Az uniós balti-tengeri stratégia esetében a kommunikáció terén olyan konkrét eredmények születtek, mint a „Let’s Communicate”¹⁹ projekt.

További erőfeszítésekre van szükség a belső és külső kommunikációs tevékenység javítása érdekében. Ennek során a közös üzenetek nemzeti nyelve(ke)n való megfogalmazására kell összpontosítani, ezáltal megerősítve a nemzeti és regionális szintű kommunikációt. A kommunikációnak emellett hangsúlyosabbnak és célzottabbnak, valamint folyamatosnak kell lennie.

A stratégiákon átívelő és az érdekelt felek közötti együttműködés

A más makroregionális stratégiákkal folytatott együttműködés hozzáadott értéket teremthet, ezért további vizsgálatot igényel. Bizonyos együttműködések – különösen az uniós balti-tengeri stratégia és a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia között – már megvalósultak, míg az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia partnerei épp fontolgatják a más makroregionális stratégiákkal való együttműködést, hogy felhasználhassák tapasztalataikat (pl. a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiával a mobilitás és közlekedési szervezetek tekintetében, illetve az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégiával a vadátjárók és a környezetbarát infrastruktúrával kapcsolatos projektek tekintetében).

¹⁸ <https://www.adriatic-ionic.eu/2018/06/11/save-the-date-mediterranean-coast-and-macro-regional-strategies-week-sep-2018-slovenia/>

¹⁹ http://www.centrumbalticum.org/en/projects/lets_communicate!

Az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia keretében az Alpok-régióra vonatkozó előkészítő intézkedési alap²⁰ (ARPAF) minden területen előmozdította a stratégia végrehajtását és az együttműködést. Az ismeretek és tapasztalatok csoportok közötti folyamatos cseréjének biztosítása érdekében létrejött az akciócsoportok vezetőinek tanácsa.

2.2. Tematikus prioritások

E szakasz a négy makroregionális stratégia által a kiválasztott tematikus prioritások terén elért konkrét eredményeket mutatja be. További részletek a szolgálati munkadokumentumban találhatóak.

Az uniós balti-tengeri stratégia esetében folytatódott az uniós jog egységes szerkezetbe foglalása, továbbá a stratégia segített a szakpolitika formálásában és a fejlődési irányvonal meghatározásában (pl. az energetika, a hajózás, a környezetvédelem és az éghajlatváltozás terén).

A 2017-es magyar elnökség ideje alatt a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia éves fóruma az energetika, a közlekedés és a környezetvédelem terén lehetőséget biztosított a Duna térségből érkező érdekelt felek találkozására. A 14 résztvevő ország kiadott egy közös nyilatkozatot²¹. A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia 2018-as, Szófiában megrendezett fóruma az idegenforgalom és a kultúra által előidézett gazdasági növekedésre összpontosított.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében jelentős együttműködési lehetőségeket azonosítottak (a kék növekedés, a közlekedési és energiahálózatok, a környezetvédelem és az idegenforgalom tekintetében), amelyek fellendíthetik a növekedést és a munkahelyteremtést.

Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia esetében konkrét témákkal (pl. erdőkkel, egészségturizmussal, vízgazdálkodással) foglalkozó alcsoportokat hoztak létre.

Környezetvédelem és éghajlatváltozás

A környezeti erőforrások közjavak, megőrzésük pedig mind a négy makroregionális stratégia közös prioritása. E tekintetben a makroregionális stratégiák fontos eszközt jelentenek a különféle problémák (pl. szennyezés, árvízvédelem, éghajlatváltozás és biológiai sokféleség) kezelésében, és támogatják a vonatkozó uniós jogszabályok végrehajtását.

Miközben a Bizottság 2018. januárban elfogadta a műanyagokról szóló legelső európai szintű stratégiát, az uniós balti-tengeri stratégia keretében már jelentős munkát végeztek a tengeri műanyag hulladékok kezelése terén (pl. BLASTIC projekt²²). A HELCOM²³ 2018. márciusi miniszteri találkozóján elfogadott következtetésekből elismerik, hogy az uniós balti-tengeri stratégia keretében megvalósuló közös érdekű projektek segítettek a balti-tengeri cselekvési terv végrehajtásában.

A miniszterek 2017. májusi „Ionninai Nyilatkozata” kiemeli, milyen fontos a kék gazdaság az adriai- és jón-tengeri régió belüli fenntartható fejlődés szempontjából, ideértve a tengeri szennyezés elleni küzdelmet is.

²⁰ Az előkészítő intézkedésről az Európai Parlament kezdeményezésére a Bizottság határozott.

²¹ http://www.danube-forum-budapest.eu/system/danube-forum-budapest/files/Declaration_of_the_6th_EUSDR_Annual_Forum.pdf?1508355644

²² <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/30-for-a-litter-free-baltic-sea>

²³ HELCOM: „Balti-tengeri Környezetvédelmi Bizottság – Helsinki Bizottság”, <http://www.helcom.fi/about-us>

Az alpesi országoknak és régióknak az alpesi környezetbarát infrastruktúráról szóló, 2017. októberi közös nyilatkozata²⁴ szerint számos konkrét intézkedést fognak végrehajtani annak érdekében, hogy az Alpok-régió a környezetbarát infrastruktúra példájává váljon.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégiáért felelős miniszterek a 2017. októberben elfogadott közös nyilatkozatukban hangsúlyozták a tiszta és összekapcsolt mobilitásnak, valamint a környezetbarát energetikai megoldásoknak a Duna régió további fejlődésében játszott jelentős szerepét. Az első integrált Tisza vízgyűjtő-gazdálkodási tervet a JOINTISZA projekt²⁵ keretében dolgozzák ki, és bevezettek egy polgári védelmi mechanizmust, amely az ukrán aknaszlatinai sóbányából a Tisza folyóba kerülő szennyezéssel foglalkozik.

Kutatás/innováció és gazdaságfejlesztés

A makrorégiók gazdasági jólétének javítása ugyancsak mind a négy makroregionális stratégia fő célkitűzése közé tartozik.

Az uniós balti-tengeri stratégia esetében létrehozták az Európai Regionális Fejlesztési Alap irányító hatóságainak hálózatát azzal a céllal, hogy javaslatokat dolgozzanak ki az országok közötti együttműködésről annak érdekében, hogy segítsék a régiókat a tiszta technológiákra összpontosító intelligens szakosodásra vonatkozó stratégiák végrehajtásában. Két kísérleti projektet fognak végrehajtani a „Tisztább növekedés”²⁶ kezdeményezés keretében: „Közös belépés az új piacokra” és „Faalapú fehérje forgalmazása – a fehérjék minőségének ellenőrzése és javítása”.

A „Baltic Sea Pharma platform”²⁷ szintén regionális együttműködési platformot biztosít, amelynek célja a Balti-tengerben található gyógyszermaradékok csökkentése. A transznacionális projektek (pl. fejlett szennyvízkezelés, hulladékgazdálkodás és közbeszerzési feltételek) klaszterei alapján a platform segítséget fog nyújtani a környezetben található gyógyszerek kérdésével foglalkozó regionális és európai szakpolitikák kidolgozásához.

A Duna régióban a moldovai Chişinăuban köz-magán társulás formájában létrehoztak egy építőipari duális szakképzési központot²⁸. Az intelligens szakosodási stratégiai platform²⁹ egy Szerbiát, Montenegrót, Moldovát és Ukrajnát tömörítő kísérleti projekt keretében innovációs stratégiák kidolgozását támogatja.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében a 2018-as „EU és Kína közötti turizmus éve” és „kulturális örökség európai éve” segíti a fenntartható idegenforgalom fejlesztését. Az adriai- és jón-tengeri térségre vonatkozó INTERREG program (ADRION) az „ADRION 5 senses”³⁰ projektet támogatja, amelynek célja a régió közös márkanévének létrehozása és világszerte népszerűsítése.

Az Alpok-régióra vonatkozó európai uniós stratégia esetében olyan projekteket indítottak útjára, mint a „CirculAlps”³¹ (az Alpok-régió egészében az innováció, a fenntarthatóság és

²⁴ https://www.alpine-region.eu/sites/default/files/uploads/inline/956/eusalp_joint_declaration_green_infrastructure_final_en.pdf

²⁵ <http://www.interreg-danube.eu/approved-projects/jointisza>

²⁶ https://www.balticsea-region-strategy.eu/attachments/article/590847/Niclas%20Forsling_ERDF%20MA-Network%20progress%20and%20current%20status%2013th%20of%20June%20at%20Annual%20Forum.pptx.pdf

²⁷ <https://www.balticsea-region-strategy.eu/news-room/highlights-blog/item/40-baltic-pharma-platform>

²⁸ Az iskolai szakoktatás és a vállalati gyakorlati képzés ötvözése.

²⁹ <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform>

³⁰ <https://keep.eu/keep/project-ext/44652/ADRION+5+SENSES?ss=a785c5b10443932ecb3b4eef3ac00d06&espon=>

³¹ <https://www.alpine-region.eu/projects/circulalps>

körforgásos gazdaság előmozdítása az erdészeti értékláncokban) vagy az AlpLinkBioECO³² (a bioalapú iparág értékláncainak összekapcsolása az Alpok-régió egészében).

Összekapcsoltság

Az összekapcsoltsággal kapcsolatban érdekes tevékenységeket hajtottak végre valamennyi makroregionális stratégia keretében.

Az uniós balti-tengeri stratégia esetében a TEN-T program és a lengyel Kohéziós Alap támogatásában részesült „Baltic Link” projekt segíti a tengeri gyorsforgalmi utakkal kapcsolatos TEN-T projekt végrehajtását, valamint kezeli a Svédország és Lengyelország közötti és azon túli áruszállítás terén hiányzó összeköttetéseket.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia esetében a FAIRway³³ projekt keretében új mérőhajókat helyeztek üzembe. Továbbá, a Duna Bulgária és Románia közötti folyami határszakaszán kotrási tevékenységek kezdődtek meg. Az Európai Beruházási Bank támogatásával első alkalommal áttekintést adtak a Duna-régióban végzett szárazföldi szállítással kapcsolatos rövid távú stratégiai projektekről.

Az adriai- és jón-tengeri makrorégió gazdasági és társadalmi fejlődésének előfeltételét a hatékony és fenntartható közlekedési és energiahálózatok jelentik. Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében létrehozták az egyértelműen makroregionális hozzáadott értékkel bíró közlekedési és energiahálózatokkal kapcsolatos projektek alapjegyzékét.

Az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia esetében létrehoztak egy olyan logisztikai stratégiákkal foglalkozó projektet, amely a közúti áruszállításról a vasúti áruszállításra való áttérés logisztikai folyamatok optimalizálása révén történő előmozdítására irányul (Alpine Spider).

3. Kihívások

Igazgatási kapacitás

A COWI-tanulmány³⁴ rávilágított néhány változatlanul fennálló kihívásra, és felsorolta azokat a makroregionális stratégiák sikeres végrehajtásának útjában álló akadályokat, amelyek károsan hatnak az együttműködésre:

- intézményi és személyzeti fluktuációk;
- szűkös erőforrások;
- különbségek a gazdasági, intézményi és igazgatási kapacitás terén;
- a döntéshozók és a kulcsfontosságú végrehajtók közötti végrehajtási láncok erőtlensége;
- az összes résztvevő ország részéről tapasztalható elégtelen képviselő és kötelezettségvállalás; valamint
- a közös referenciakeretek hiánya.

A tanulmány azonban azonosított néhány hajtóerőt is, amelyek segíthetik a makroregionális stratégiák végrehajtását:

- kialakult együttműködési struktúrák;
- meglévő vezetők;

³² <http://www.alpine-space.eu/projects/alplinkbioeco/en/home>

³³ <http://www.fairwaydanube.eu/eusdr/>

³⁴ Lásd a 6. lábjegyzetet.

- a tematikus kérdések jelenléte minden országban;
- az uniós jog végrehajtása;
- több országra kiterjedő konkrét intézkedések iránti igény stb.

A tanulmány emellett bemutat egy makroregionális stratégiai fejlesztési modellt is:

- I. szakasz (a makroregionális stratégiai irányítási rendszer létrehozása, a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói részéről egyéni kapacitásépítés);
- II. szakasz (a makroregionális stratégiák külső érdekelt felekkel való megismertetése és működésük megkezdése, intézményi kapacitásépítés); valamint
- III. szakasz (a stratégia érettségi szakasza, amikor kézzelfogható intézkedések és eredmények születnek).

E három szakasz keretét biztosíthat a nyomon követési rendszer létrehozásához, amely segíteni fog a politikai támogatás fenntartásában.

Irányítás

A hatékony irányítási rendszer a három egyformán fontos szint – miniszterek, nemzeti koordinátorok és tematikus koordinátorok – között egyensúlyt kíván.

Politikai súlyuk növelése érdekében a makroregionális stratégiáknak előnyére válna, ha az éves fórummal párhuzamosan megrendezett miniszteri találkozók és kiadott miniszteri nyilatkozatok biztosítanák számukra a politikai láthatóságot, ahogy az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében is történik.

A 2018 júniusában Tallinnban megrendezett éves fórumon tárgyaltak annak lehetőségéről, hogy a miniszteri találkozót az uniós balti-tengeri stratégia éves fóruma keretében rendezzék meg.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia legnagyobb kihívását a politikai lendület nemzeti szintű alábbhagyása jelenti, ami bizonyos kiemelt területekkel foglalkozó irányítócsoportok esetében alacsony részvételi szintet eredményezett. Mivel a stratégia hosszú távú folyamat, rendkívül fontos, hogy a stratégia végrehajtásához és a nemzeti koordinációs mechanizmusok megerősítéséhez folyamatosan rendelkezésre álljanak a szükséges kapacitások és erőforrások. Ráadásul széles körben elismerték, hogy a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia irányításának támogatása mellett teljes mértékben elkötelezett közös szerv (Duna Stratégiai Pont) 2017 nyara és 2018 ősze közötti hiánya hátráltatta a stratégia zökkenőmentes kidolgozását és végrehajtását. Az Ausztria és Románia által közösen fenntartott új stratégiai pont most ismét működik.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében még mindig az irányítással kapcsolatos kérdések uralják az irányító testület ülésein tartott tanácskozásokat. A miniszteri nyilatkozatokban kifejezésre juttatott politikai elkötelezettség és az igazgatási és végrehajtási szinten végbemenő tényleges nyomon követés közötti szakadékot még mindig nem hidalták át. A résztvevő országok stratégia iránti elkötelezettségét jelentősen meg kell erősíteni.

Annak ellenére, hogy az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia iránt egyre nagyobb az érdeklődés, továbbra is kihívást jelent az akciócsoportok tagjainak motiválása és az, hogy biztosítsák számukra a szükséges döntéshozatali kapacitást és szakértelmet. Az akciócsoportok folyamatosan annak biztosítására kérik az államokat és a régiókat, hogy megfelelően képviseltesék magukat az akciócsoportok ülésein, valamint az intézkedések

hatékony stratégiai irányításának és a megfelelő politikai támogatás biztosításának érdekében a felügyelőtestületen belül jobb koordinációról gondoskodjanak.

Minden makroregionális stratégia esetében nagy mértékben támogatják a több érdekelt fél részvételén alapuló irányítás koncepcióját. A civil társadalom nagyobb részvétele mindazonáltal megerősítheti a stratégiák alulról építkező megközelítését. Nagyra értékelték a magánszektorban az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia fórumain való nagyarányú részvételét (pl. vállalkozások közötti ülések), amit adott esetben más stratégiák esetében is meg lehetne ismételni.

Szakpolitikai programozás

A két legrégebbi makroregionális stratégia esetében a cselekvési tervek 2018-ban megkezdett felülvizsgálata szerencsésen egybevághat az uniós források 2021–2027-es programozásával. E folyamatok hozzáadott értékének maximalizálása és ezen belül a makroregionális stratégiák nagyobb stratégiai hangsúlyának biztosítása érdekében meg kell ragadni ezt a lehetőséget, és összehangolt erőfeszítésekre van szükség.

Az uniós balti-tengeri stratégia esetében aggodalomra ad okot a prioritások nagy száma. A partnereknek a cselekvési tervek felülvizsgálata adta lehetőséget kihasználva minden prioritás esetében meg kell vizsgálniuk, hogy még mindig bírnak-e makroregionális jelentőséggel, ily módon igazolva, hogy van-e helyük a stratégiában.

A Duna régióra vonatkozó uniós stratégia esetében a cselekvési tervek 2018–2019-es felülvizsgálata során foglalkozni kell a politikai elkötelezettség hiányával. A regionális politikáért felelős biztos a 2018. júniusi közös ülésen emlékeztette erre a Duna régióra vonatkozó uniós stratégia koordinátorait. Egyes kiemelt területeken (pl. a szárazföldi szállítás vagy az idegenforgalom) a konkrét projektek kidolgozása még várat magára. A kiemelt területek kijelölése során figyelembe kell venni, hogy egyes, koordinációs szerepkörrel nem rendelkező országok meg kívánnak szerezni egy adott kiemelt területet. Az igazgatási kapacitás kérdésével ugyancsak foglalkozni kell. Nemzeti és regionális szinten egyaránt megfelelő válaszintézkedésekre van szükség, főként az Előcsatlakozási Támogatási Eszközt (IPA) és az Európai Szomszédosági Támogatási Eszközt igénybe vevő országokban.

Az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia esetében a partnerállamok eltérően vélekednek az együttműködési prioritásokról. Eddig inkább a szűk – nemzeti – hatókörű projektekre összpontosítottak ahelyett, hogy a makroregionális stratégiára olyan, politikai változásokat hozó keretként tekintetnének, amely konkrét eljárásokat, régiók közötti hálózatokat és együttműködésen alapuló platformokat hoz létre. Az eltérő megközelítések segítenének ezeknek az államoknak földrajzi szempontból kiegyensúlyozottabb intézkedéseket kidolgozni és megtervezni, amelyek ezáltal erőteljesebb makroregionális hozzáadott értékkel szolgálnának. Általánosabb értelemben az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia prioritásait össze kell hangolni a nemzeti, regionális és ágazati politikákkal, valamint a stratégiai dokumentumokkal és folyamatokkal (pl. a berlini folyamattal, a nyugat-balkáni stratégiával stb.).

Jelenleg nem szükséges felülvizsgálni az Alpok-regióra vonatkozó uniós stratégia cselekvési tervét, jóllehet néhány akciócsoport esetében az első intézkedések nem szerepeltek a cselekvési tervben. Ehelyett az akciócsoportokon belül a meglévő cselekvési tervek alapján jobb végrehajtásra, kommunikációra, az eredmények átadására és készségfejlesztésre van szükség, amit a következő hónapokban tovább fognak fejleszteni.

Finanszírozás

A makroregionális stratégiák és a finanszírozási lehetőségek közötti szakadék áthidalása valószínűleg még egy ideig továbbra is kihívást fog jelenteni.

Az INTERREG-programok – korlátozott mértékű finanszírozásuk ellenére – jelentős szerepet játszottak a stratégiák végrehajtásának támogatásában. A stratégiák alá tartozó projektek támogatása céljából azonban nem lehet könnyen hozzáférni az uniós források, valamint a nemzeti és más finanszírozási források nagy részéhez. Ez magyarázattal szolgálhat arra, hogy néhány országban miért hiányzik a politikai elkötelezettség, és a résztvevők miért nem rendelkeznek kapacitással.

A fő uniós programok hatásai és a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói közötti párbeszédet még jobban elő kell mozdítani. A résztvevő országok uniós források és makroregionális stratégiák összehangolásáért felelős minisztereinek ebben kulcsfontosságú szerepet kell játszaniuk.

A 2020 utáni programozás előkészítő szakasza egyedülálló lehetőséget kínál a makroregionális stratégiák célkitűzéseinek támogatására szolgáló uniós források következetes felhasználásának megtervezésére és megszervezésére. A makroregionális stratégiákban érintett országokon belül és között egyaránt biztosítani kell az uniós finanszírozási programok hatásai és a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói közötti koordinációt. Az országok ezzel kapcsolatos döntései és konkrét intézkedései mutatnák a makroregionális stratégiák iránti érdeklődésüket és politikai elkötelezettségüket.

Kommunikáció

A kommunikáció hiánya miatt továbbra sem biztosított az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia láthatósága, amit részben orvosolni lehetne azzal, ha létrejönnének az érdekelt felek tervezett platformjai. Ez ugyancsak javítaná a makroregionális folyamatokban jelenleg korlátozott szerepet játszó, országos szint alatti érdekelt felek részvételét és a stratégiával kapcsolatos ismereteiket.

Az Alpok-régióra vonatkozó uniós stratégia esetében szintén elmondható, hogy a kommunikáció továbbra is problémát jelent. A kommunikációs eszközök fejlesztése ellenére a technikai feltételek és különösen a tartalomhoz kapcsolódó kommunikációs tevékenység javításra szorulnak. Sürgősen olyan célzott kommunikációs stratégiára van szükség, amely elfogadott politikai üzeneteken alapul.

4. További lépések

A Bizottság a 2020 utáni időszakra vonatkozó uniós kohéziós politikáról szóló rendeletekre irányuló javaslataiban hangsúlyozza, hogy a kohéziós politika horizontális jellegét tekintve mennyire fontos az együttműködés, és felkéri a tagállamokat és a régiókat, hogy e jellemzőt jobban építsék be a nemzeti és regionális szakpolitikai tervezés és programozás következő szakaszába. Ez erős és pozitív jelzésként szolgál a makroregionális stratégiákban már résztvevőknek, és arra ösztönzi őket, hogy előre gondolják át, hogy a programokat és a makroregionális stratégiákat hogyan és mely fő prioritások esetében lehetne kölcsönösen támogatni.

Ez kezelné a COWI-tanulmányban kiemelt problémát is, amely szerint *„az európai strukturális és beruházási alapok és az uniós programok koordinációja minden érintett féllel szemben nagy elvárásokat támaszt; és e koordinációt mind a mai napig nem sikerült kielégítően megvalósítani. Ennélfogva a 2020 utáni időszakban jelentős előrelépésre nyílik lehetőség”*.

Ezzel összefüggésben és a makroregionális stratégiában rejlő lehetőségeket tekintve a Bizottság arra ösztönzi az érintett országokat, hogy haladéktalanul vezessék be a következő intézkedéseket:

1. A stratégiák tematikus koordinátorainak értékelniük kell az egyes szakpolitikai területek helyzetét a COWI-tanulmányban ismertetett „három szakaszból álló fejlesztési” modell alapján annak meghatározása céljából, hogy milyen hajtóerőket lehetne jobban kihasználni és szükség esetén milyen akadályokat kell legyőzni. Ezt követően adott esetben ajánlásokat tehetnének nemzeti koordinátoraik számára az azonosított problémák megoldására.
2. Az egyes makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtóinak a szakminiszterek elkötelezettsége és támogatása mellett továbbra is fejleszteniük kell irányítási mechanizmusait. Szinergiákat és kiegészítő jellegeket kell keresniük a makrorégióban már jelenleg is működő szervezetekkel, és lehetővé kell tenniük a regionális és helyi érdekelt felek számára, hogy hozzájáruljanak a makroregionális stratégiák végrehajtásához (pl. az érdekelt felek számára létrehozott platformokon keresztül). Emellett továbbra is arra kell törekedniük, hogy jobban nyomon kövessék a különböző tematikus területeken elért előrehaladást, valamint megerősítsék a makroregionális stratégiák végrehajtásába bevont szereplők kapacitását.
3. Az uniós balti-tengeri stratégiát és a Duna régióra vonatkozó uniós stratégiát illetően a tematikus és nemzeti koordinátoroknak a saját cselekvési terveik felülvizsgálata adta lehetőséget kihasználva ki kell választaniuk a legfontosabb alapvető prioritásokat, amelyek a legnagyobb uniós hozzáadott értékkel bírnak, és amelyek esetében érdemes uniós és nemzeti forrásokat mozgósítani.
4. Az új – a fő programok, az együttműködés és a makroregionális stratégiák közötti kapcsolatot megerősítő – jogalkotási keret előnyeinek kihasználása érdekében a programozási folyamat során a következő intézkedéseket kell előirányozni:
 - *Az egyes makroregionális stratégiák szintjén:* a résztvevő országokban működő uniós programhatóságoknak a 2021–2027-es programozási időszak korai szakaszától kezdve szorosan együtt kell működniük egymással. Konkrétan, minden egyes makroregionális stratégia tekintetében az uniós forrásokért felelős nemzeti hatóságoknak – a makroregionális stratégiák nemzeti koordinátoraival együttműködésben – közösen meg kell állapodniuk a saját partnerségi megállapodásaikba (az uniós tagállamok esetében) és a többéves programozási (keret)dokumentumokba (a nem uniós országok esetében) foglalandó fő makroregionális prioritásokról, intézkedésekről, projektekről és irányítási mechanizmusokról³⁵.
 - *A makroregionális stratégiákban részt vevő egyes országok szintjén:* ezt követően az érintett uniós program³⁶ keretében a többi résztvevő országgal összehangoltan ki kell dolgozni az elfogadott és a partnerségi megállapodásokba vagy a többéves programozási (keret)dokumentumokba foglalt prioritásokat, intézkedéseket és projekteket. Ennek megvalósítása érdekében a makroregionális stratégiák tematikus és nemzeti koordinátorainak arra kell törekedniük, hogy nemzeti, regionális és együttműködési szinten szorosabb kapcsolatot építsenek ki és szorosabban

³⁵ Az uniós programhatóságok makroregionális stratégiák keretében folytatott korai együttműködésére irányuló javaslatot először az adriai- és jón-tengeri régióra vonatkozó uniós stratégia miniszterei terjesztették elő a 2018. május 24-én tartott miniszteri találkozón elfogadott „Cataniai Nyilatkozatukban”: https://www.adriatic-ionian.eu/wp-content/uploads/2018/03/catania_declaration_approved.pdf

³⁶ A nem uniós országok esetében a „programok” alatt „cselekvési terv” is érthető.

együttműködjenek az érintett uniós programok (adott esetben az európai strukturális és beruházási alapok és/vagy az Előcsatlakozási Támogatási Eszköz) irányító hatóságaival. Párbeszédet kell kezdeményezniük, közösen azonosítaniuk kell a jövőre nézve lényeges együttműködési területeket, továbbá biztosítaniuk kell, hogy a makroregionális stratégiák kulcsfontosságú végrehajtói részt vegyenek és közreműködjenek a 2021–2027-es programok előkészítésében.

5. A végrehajtási szakaszban a makroregionális stratégiákban részt vevő országokkal koordináltan és összehangoltan végre kell hajtani az uniós programhatóságok által elfogadott és a makroregionális stratégiák szempontjából lényegesnek ítélt prioritásokat, intézkedéseket és projekteket. Ennek megvalósítása érdekében szükség lehet arra, hogy a szóban forgó uniós programok előre külön forrásokat különítsenek el. Ezen konkrét intézkedéseken és projekteken felül a programok egyedi projektkiválasztási kritériumokat dolgozhatnak ki és alkalmazhatnak olyan projektek létrehozásának ösztönzése érdekében, amelyek a makroregionális stratégiák prioritásait támogatják (pl. a költségvetési források meghatározott célra történő elkülönítése, makroregionális projektekre vonatkozó egyedi pályázati felhívások, többletpontok odaítélése a makroregionális célokhoz és intézkedésekhez hozzájáruló projektek számára stb.).

5. Következtetések

A makroregionális stratégiákban részt vevő partnerek most szembesülnek az igazság pillanatával: a 2021–2027-es időszakra vonatkozó programok előkészítése egyedülálló lehetőséget kínál, hogy bizonyítsák és megerősítsék a makroregionális stratégiák iránti elkötelezettségüket, különösen azáltal, hogy az újonnan javasolt rendeletek alapján biztosított eszközöknek köszönhetően beillesztik azokat az uniós programok prioritásai közé.

A makroregionális stratégiák politikai oldalról láthatóvá váltak és nagyon nagy várakozásokat keltettek. Nemzeti és regionális szintű közös politikai lendület nélkül azonban a helyi szereplők elkötelezettsége – bár nagyon hasznos – nem lesz elegendő a makroregionális stratégiák fennmaradásának biztosításához.

A közös célok elérését célzó együttműködésre és közös munkára, valamint a tevékenységek makrorégiókon belüli közös végrehajtására irányuló akaratnak a résztvevő országoktól és a partnerektől kell érkeznie, akiket a Bizottság arra kér, hogy tüzzék közös és központi politikai napirendjükre a makroregionális stratégiát.

A jövőbeli pénzügyi és jogszabályi keretről és az azt támogató programokról folyó megbeszélések és tárgyalások jelenlegi időszaka egyedülálló és kihagyhatatlan lehetőséget kínál a résztvevő országoknak és a partnereknek arra, hogy megerősítsék közös elkötelezettségüket a makroregionális stratégiák közösen elfogadott prioritásai iránt. Ez optimalizálná a makroregionális stratégiák hozzáadott értékét, valamint lehetővé tenné számukra, hogy teljes mértékben kibontakoztassák az azokban rejlő lehetőségeket.

Függelék: A makroregionális stratégiák térképe

