
Dunavska strategija kao inovativni koncept upravljanja unutar Europske Unije

SASA ČVRLJAK*

Sažetak

Rad analizira Dunavsku strategiju kao drugu makroregionalnu strategiju Europske Unije, njezine ciljeve te položaj u okviru evolucije upravljanja unutar EU-a. Dunavska strategija usmjerena je ka funkcionalnoj integraciji relevantnih sektorskih politika EU-a i sudionika unutar dunavske regije, a ujedno ima i važnu vanjsku dimenziju jer uključuje zemlje obuhvaćene politikom proširenja i politikom susjedstva Europske Unije. Osim toga, ona predstavlja emanaciju temeljnih principa strategije Europa 2020. jer u dunavskoj regiji želi postići "pametna, održiva i uključiva rast". U isto vrijeme ona želi ostvariti i teritorijalnu koheziju, sada izričit cilj EU-a nakon Lisabonskog ugovora, te odgovoriti na izazove "postpristupne krize" novih zemalja članica Unije.

Ključne riječi: makroregionalna strategija Europske Unije, funkcionalna makroregija, strategija Europa 2020., teritorijalna kohezija, "postpristupna" kriza.

*
Saša Čvrlijak, M.A., znanstveni novak u Institutu za međunarodne odnose u Zagrebu, Odjel europskih integracija, Ljudevita Farkaša Vukotinića 2; e-mail: sasa.cvrlijak@irmo.hr

Uvod

Cilj je ovoga rada analizirati Dunavsku strategiju kao drugu makroregionalnu strategiju Europske Unije, njezine ciljeve te položaj u okviru evolucije upravljanja unutar EU-a. Dunavska strategija jedna je od najvažnijih inicijativa Europske Unije čija je svrha ostvariti neiskorišteni potencijal gospodarskog i društvenog razvoja toga najvećeg europskog riječnog plovnog prostora, nastojeći integrirati različite politike, osigurati održiv razvoj i povećati konkurentnost i prosperitet dunavske regije. Međutim potrebno je istaknuti da Dunavska strategija, kao i cijeli koncept makroregionalnih strategija, sadrži dvije inovacije kojima potiče daljnji razvoj europske integracije. Prva je činjenica ta da, osim zemalja članica EU-a, ona obuhvaća i zemlje obuhvaćene politikom proširenja i politikom susjedstva Europske Unije. Na taj način Dunavska strategija uklanja razliku između unutarnje i vanjske dimenzije upravljanja Europskom Unijom jer su i zemlje nečlanice Unije sada izravno uključene u taj novi oblik suradnje. Drugi novum ogleđa se u činjenici da su makroregije sada "strateški" kreirane temeljem funkcionalne osnove. To znači da su relevantne sektorske politike EU-a i sudionici unutar dunavske regije funkcionalno integrirani s ciljem njihove bolje koordinacije, učinkovitijeg provođenja zajedničkih politika te bolje alokacije dostupnih resursa. Na taj način Dunavska strategija predstavlja inovaciju u upravljanju unutar Europske Unije kojom EU želi odgovoriti na izazove gospodarske krize, ostvariti veću internu konsolidaciju nakon prethodnog vala proširenja te osnažiti svoj *soft power* prema susjednim regijama.

Dunavska strategija tako se razvija na temelju dvaju međusobno povezanih trendova i stoga odražava samu evoluciju upravljanja unutar Europske Unije, kako na razini makroupravljanja, tako i na razini potreba novih zemalja članica Unije. Naime Dunavska strategija u osnovi je emanacija temeljnih principa strategije Europa 2020. jer ona u dunavskoj regiji želi ostvariti "pametna, održiva i uključiva rasta" te u isto vrijeme ostvariti i jedan od temeljnih ciljeva novoga Lisabonskog ugovora, a to je ostvarenje teritorijalne kohezije. Na taj se način EU želi učinkovito suočiti s čitavim nizom izazova nametnih globalizacijom i gospodarskom krizom koji su kontekstu novih zemalja članica Unije rezultirali "postpristupnom krizom", odnosno nemogućnošću novih

zemalja članica da se učinkovito nose sa zahtjevima članstva u Uniji. Dakle Dunavska strategija ne odražava samo osnovne ciljeve strategije Europa 2020. i Lisabonskog ugovora, već ima i posebno "regionalno" značenje u novim zemljama članicama Unije kojima pomaže u boljem integriranju unutar same Unije i konsolidaciji članstva.

Dunavska strategija u kontekstu razvoja makroregionalnih strategija Europske Unije

Geneza razvoja Dunavske strategije i koncept makroregionalne strategije

Dunavska strategija Europske Unije službeno je usvojena na sastanku Europskog vijeća 24. lipnja 2011. godine, postavši tako druga makroregionalna strategija EU-a. Taj čin potvrdio je odluku Vijeća ministara EU-a koje je na sastanku 13. travnja 2011. prihvatilo prijedlog Dunavske strategije koju je Europska komisija donijela u prosincu 2010. Dunavska strategija obuhvaća četrnaest zemalja dunavskoga riječnog sliva i teritorij koji naseljava 115 milijuna stanovnika, s tim da su osim zemalja članica Europske Unije strategijom integrirane i zemlje obuhvaćene Unijinom politikom proširenja te politikom susjedstva. Naime osim Njemačke, Austrije, Slovačke, Mađarske, Češke, Slovenije, Rumunjske i Bugarske, Dunavska strategija obuhvaća i Hrvatsku, Srbiju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru te Moldaviju i dijelove Ukrajine.¹ Potreba za donošenjem Dunavske strategije ukazala se nakon proširenja Europske Unije 2004. i 2007. godine, koja su dovela do fundamentalno novog pozicioniranja dunavske regije unutar europskoga konteksta. Naime dunavski bazen tim je proširenjem u najvećem dijelu postao sastavni dio Europske Unije, a rijeka Dunav njezin najveći riječni plovni put. Bitno je istaknuti i to da je članstvo novih zemalja članica EU-a praćeno izazovima s kojima se Strategija treba suočiti, a to su pitanje zaštite okoliša, suzbijanja rizika, manjkave infrastrukture te nejednakosti u stupnju gospodarskog i društvenog razvoja (Europska komisija, 2010a: 1), koji su još dodatno naglašeni

¹ Više informacija o Dunavskoj strategiji, kao i čitavom procesu konzultacija, te popis strateških dokumenata moguće je pronaći na stranicama Europske komisije: http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm (učitano 30. srpnja 2011.)

utjecajem krize. Stoga su postojanje transnacionalnih izazova te osobito učinci gospodarske krize i nejednakog gospodarskog razvoja primorali Uniju da pokrene Dunavsku strategiju koja želi integrativnim pristupom osigurati održiv razvoj te potaknuti društveno-gospodarski napredak, povećati konkurentnost, podići stupanj zaštite okoliša te unaprijediti transportne kooridore i općenito sigurnost dunavske regije (Europska komisija, 2010b: 3). Novitet je u makroregionalnoj strategiji integracija različitih sektorskih politika temeljem funkcionalnih potreba određene regije, pa će tako i Dunavska strategija nastojati ostvariti bolju koordinaciju i sinergiju različitih politika EU-a poput kohezijske, transportne, energetske, poljoprivredne i drugih, a radi boljeg korištenja dostupnih resursa te iskorištavanja punog potencijala dunavskog bazena koji se više ne mogu učinkovito zadovoljiti temeljem sektorskog pristupa (Europski parlament, 2011: 4, 5). Osim toga, Strategija namjerava prevladati postojeću regionalnu heterogenost na području gospodarskog razvoja, potaknuti gospodarski rast i zapošljavanje (ibid.: 4), što za cilj ima smanjenje postojećih društvenih i gospodarskih nejednakosti, ostvarenje koherentnog razvoja cijele regije i snažno poticanje njezine bolje integracije unutar same Europske Unije.

Pokretanje Dunavske strategije dogodilo se pod snažnim utjecajem Strategije Europske Unije za regiju Baltičkog mora,² prvotno pokrenute makroregionalne strategije EU-a. Samu mogućnost konstitucije Dunavske strategije prva je izložila nekadašnja povjerenica Europske komisije za regionalnu politiku Danuta Hübner 2008. godine, potaknuta iskustvom Baltičke strategije. Ona je istaknula potrebu stvaranja jedinstvene strategije na razini Europske Unije kao platforme vođene zajedničkim načelima i ciljevima koja treba osigurati bolje iskorištavanje svih potencijala dunavske regije jer tadašnja mreža suradnje nije mogla zadovoljiti sve potrebe i izazove regije (Hübner, 2008a). Ta je ideja ubrzo naišla na snažnu potporu njemačke savezne države Baden-Württemberg, Austrije i Rumunjske, koje su inicirale daljnje aktivnosti, te Odbora regija i Europskog parlamenta, koji su dodatno razradili temeljne premise strategije i koji su je uskoro odobrili svojim mišljenjem, odnosno rezolucijom. Istaknuto je da bi Dunavska strategija trebala omogućiti sigurnost, mir i prosperitet u regiji (Odbor regija, 2009: 2), a također je naglašen njezin veliki potencijal kao

2

U tekstu će se umjesto izraza Strategija Europske unije za regiju Baltičkog mora koristiti pojam Baltička strategija.

osnove povezivanja zapadne i istočne Europe (Europski parlament, 2010). Kao što vidimo, možemo ustvrditi kako je cilj Dunavske strategije emanacija temeljnih principa cijelog procesa europske integracije, od ostvarenja mira, sigurnosti i blagostanja do postizanja ciljeva održivog razvoja. Čitav se taj proces događao paralelno s ključnim političkim poticajem, a to je bila odluka Europskog vijeća od 19. lipnja 2009., kojom je Europskoj komisiji zadan zadatak da pripremi strategiju Europske Unije za dunavsku regiju prije kraja 2010. (Europsko vijeće, 2009: 13). Nakon toga uslijedio je proces javnih konzultacija koji je pokrenut u veljači 2010. godine i kojim je Komisija nastojala potaknuti debatu s relevantnim sudionicima oko temeljnih odrednica buduće Strategije. Upravo se i na tom primjeru ocrtavala temeljna ideja razvoja Strategije, a to je utjelovljenje "međusektorskog integrativnog pristupa" (Europska komisija, 2010a: 1), odnosno razmjena ideja s čitavim nizom aktera oko svih pitanja obuhvaćenih Strategijom, poput pitanja transporta, energetike, zaštite okoliša ili zapošljavanja. Glavna zamisao bila je ta da će tako provedene konzultacije buduću Strategiju učiniti bližom stvarnim funkcionalnim potrebama žitelja regije i da će odražavati održive i odgovarajuće ciljeve. Sam proces konzultacija bio je dvostran, s jedne strane Komisija je primala komentare od relevantnih sudionika poput državnih ministarstava, regionalnih i međunarodnih organizacija, interesnih skupina, tijela lokalne i regionalne vlasti, akademske zajednice, nevladinih organizacija i šire javnosti, dok su s druge strane između veljače i lipnja 2010. organizirane međunarodne konferencije u podunavskim gradovima s ciljem dodatnog upoznavanja sudionika s najvažnijim aspektima Strategije.³ Komisija je potvrdila da je proces konzultacija pokazao najvišu razinu političke opredijeljenosti prema Dunavskoj strategiji svih uključenih zemalja (Europska komisija, 2010b: 4), što je jasno uzmemo li u obzir integrativni potencijal regije koja tako može postati snažna poluga napretka i ostvarenja ciljeva održivog razvoja.⁴

3

Konferencije su održane u Ulmu u Njemačkoj, Budimpešti, Beču i Bratislavi, Ruseu u Bugarskoj te Konstanci u Rumunjskoj, a svaka se usredotočila na pojedina tematska pitanja, potencijalne izazove i mogućnosti unaprijeđenja Strategije, dok je završni skup održan u Bukureštu u studenome 2010. godine te je potvrdio veliku političku potporu zemalja članica Strategiji.

4

Iako je sličan proces javnih konzultacija obilježio i Baltičku strategiju, ovdje je osobito istaknut snažan angažman uključenih zemalja koje su svojim podrobnim stajalištima i konkretnim prijedlozima nastojale unaprijediti Akcijski plan Dunavske strategije, gdje su i pojedine zemlje nečlanice Unije, poput Hrvatske, Srbije i Ukrajine, priložile detaljne prijedloge na razini samih zemalja članica EU-a (Schymik, 2011: 13).

Takvo makrokreiranje koje je u potpunosti u koordinaciji s interesima najniže razine (*bottom-up*) može dodatno produbiti integraciju te regije unutar same Unije. Takav transformacijski učinak u politološkoj literaturi često je opisan pojmom "regije u nastajanju", u kojem pojam *regioness* odražava proces u kojem je određena regija od pasivnog objekta postala aktivan subjekt, koja je u stanju artikulirati svoje interese (Hettne, Söderbaum, 2002: 38). Bitno je osim toga istaknuti da regije nisu statični entiteti, nego se nalaze u procesu konstrukcije jer teže stvoriti i regionalni identitet (Farrell, 2005: 8). Kada to primijenimo na područje Dunavske strategije, onda je za njezin istinski uspjeh možda i presudan taj aspekt socijalnoga konstrukta u kojem će stanovnici regije razviti i internalizirati poseban dunavski identitet. Upravo o tome piše Boglárka Koller koja misli da će Strategija razviti posebnu "dunavsku svijest" i tako ojačati dunavski regionalni identitet ljudi (Koller, 2010: 174). Tako možemo tvrditi da je strateško kreiranje regije samo prvi korak u dubokom procesu transformacije koji može u nadolazećem razdoblju osloboditi snažan kreativni potencijal te udahnuti novu snagu u taj paneuropski razvojni projekt.

Vanjska dimenzija Dunavske strategije

Svi relevantni dokumenti Dunavske strategije snažno naglašavaju njezinu vanjsku dimenziju u kojem ona može potaknuti značajne promjene u susjednim zemljama EU-a uzevši u obzir činjenicu da od 14 zemalja članice Strategije, njih čak 6 nisu članice Europske Unije. Dakle, ona može integracijom drugih zemalja potaknuti njihovu europeizaciju, odnosno usvajanje Unijinih normi i vrijednosti te konvergencije na području drugih politika. Na taj način, Dunavska strategija se može gledati i kao sredstvo širenja "soft powera" EU-a, odnosno utjecaja temeljenog na vrijednosnoj bazi, legitimitetu na globalnoj pozornici, ali i ekonomskoj snazi koja teži osigurati konvergenciju politika prema Unijinim standardima i kriterijima. Komisija tako ističe da Dunavska strategija može otvoriti Europsku Uniju bližim susjedima, crnomorskoj regiji te južnom Kavkazu i središnjoj Aziji (Europska komisija, 2010b, 3). Takav fenomen Atilla Ágh naziva "globalizacija plus regionalizacija" u kojoj Europska Unija regionalizira svoje susjedstvo

te na taj način spaja unutarnju i vanjsku regionalizaciju, a sve sa ciljem jačanja svoje uloge na globalnoj sceni (Ágh, 2010b, 1239-1241). Na taj način, Strategija može imati pozitivan stabilizirajući učinak i biti faktor daljne integracije i proširenja Europske Unije kako u jugoistočnoj Europi tako i šire. Ona svakako može osigurati prijenos znanja, "know-how" faktora, najboljih iskustava i praksi, a tu je naročita bitna uloga Europske komisije kao važnog posrednika i pokretačke snage procesa koja svojom ekspertizom tome može pridonijeti. Tome u prilog govore mišljenja relevantnih stručnjaka koji kažu da Dunavska strategija može poslužiti kao priprema i osnova za unaprijeđenje kapaciteta budućih zemalja članica Unije (Schymik, 2011, 30), odnosno koja će biti snažan poticaj daljnjem proširenju Unije (Busek, Gjoreska, 2010, 17).

Ciljevi Dunavske strategije i perspektive njihova ostvarenja⁵

Instrumenti provedbe

Dunavska strategija pruža specifičan, konkretan i cjeloviti okvir suradnje koji je sadržan u prijedlogu Strategije Europske komisije i pratećem Akcijskom planu. Cilj je učinkovito se suočiti s izazovima regije poput nedovoljne iskorištenosti riječnih plovnih putova i općenito slabe povezanosti, zatim izazova energetske sigurnosti, zaštite okoliša, rizika od prirodnih prijetnji, ali i nejednakog društveno-gospodarskog razvoja te sigurnosnih izazova vezanih uz organizirani kriminal. Stoga se Strategija temelji na četiri stupa: a) povezivanju dunavske regije, b) zaštiti okoliša u regiji, c) izgrađivanju prosperiteta u regiji te d) jačanju dunavske regije. Ta četiri stupa podijeljena su na 11 prioritetnih područja te ukupno 253 imenovane aktivnosti i mjere koje su predložene u Akcijskom planu. Prioritetna područja obuhvaćaju ključna područja Strategije, gdje je moguće ostvariti napredak temeljem integrativnog pristupa, odnosno povezivanjem s drugim područjima politika, a prioritetna područja operacionalizirana su putem aktivnosti i projekata. Akcijski plan u samoj je konstrukciji Strategije fundamentalan jer osigurava realističnost aktivnosti i projekata, njihovu tehničku i financijsku održivost, odražavanje identificiranih prioriteta te

5

Ciljevi Strategije izneseni u ovom dijelu teksta predstavljaju sadržaj Akcijskog plana Strategije.

Zaštita okoliša u regiji

Dunavski bazen područje je vrijednih prirodnih resursa te bogatog biljnog i životinjskog svijeta koje je izloženo brojnim rizicima. Upravo zbog toga Strategija namjerava osigurati bolji nadzor i zaštitu nad njima te je unaprijediti. U ovom stupu Strategije identificirana su tri prioriteta područja, a to su: a) obnavljanje i očuvanje kvalitete voda, b) upravljanje rizicima u okolišu te c) očuvanje bioraznolikosti, krajolika te kvalitete zraka i zemljišta. Osiguranje kvalitete voda u dunavskom bazenu od vitalnog je interesa za čitavu regiju, stoga Strategija potiče razvoj sustava upravljanja vodama te smanjenje zagađenja. Jedna je od mjera koje Strategija ističe učinkovito provođenje Plana upravljanja u dunavskom bazenu, koji su sve dunavske zemlje usvojile 2009. godine, a koji sadrži konkretne ciljeve i mjere na području upravljanja vodenim resursima. Strategija također potiče unapređivanje kapaciteta urbanog upravljanja otpadnim vodama te osiguranje dostupnosti pitke vode. S obzirom na to da je regija izložena i prirodnim prijetnjama poput poplava i suša, želi se uspostaviti jedinstven mehanizam pripreme i odgovora na prirodne katastrofe, ali i za slučajeve industrijskih nesreća. U konačnici, osiguranje bioraznolikosti pretpostavka je očuvanja okoliša, a time i općenitog društveno-gospodarskog razvoja, stoga Strategija nastoji zaštititi i obnoviti prirodne resurse, smanjiti korištenje pesticida, unaprijediti upravljanje otpadom te povećati svijest lokalnih i regionalnih vlasti o važnosti održivog razvoja. Dunavska strategija tako štiti regiju od transnacionalnih izazova i prijetnji s kojima se države i subnacionalni akteri ne mogu na odgovarajući način sami suočiti. Ona razvija sustav suzbijanja i razmjene informacija koje povećavaju sigurnost cijele regije te ujedno osiguravaju i pretpostavke gospodarskog razvoja i izgradnje prosperiteta.

Izgradnja prosperiteta u regiji

Osnovni je cilj ovoga stupa primijeniti glavne postavke strategije Europa 2020., odnosno osigurati "pametan, održiv i uključiv rast" te na taj način smanjiti velike gospodarske i društvene razlike u regiji. Dunavska strategija stoga je posvećena konkurentnosti gospodarstva, stvaranju informacijskog društva, ali i socijalnoj koheziji putem

pristupa tržištu rada i uključenja marginaliziranih skupina. Strategija je ovdje odredila tri prioriteta područja: a) razvoj društva temeljenog na znanju putem istraživanja, obrazovanja i informacijskih tehnologija, b) potporu konkurentnosti poduzeća, uključujući razvoj klastera te c) ulaganje u ljude i vještine.

Društvo znanja koje je u stanju stvoriti i primijeniti određeno znanje ključan je preduvjet održivoga gospodarskog rasta, no kako bi se takvo društvo i ostvarilo, potrebno je ulagati u obrazovnu, istraživačku i inovacijsku infrastrukturu te povećati dostupnost informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT). Dunavska strategija stoga jasno ističe sve koristi ulaganja u istraživanje i razvoj (R&D) te potrebu boljeg umrežavanja znanosti, privatnog sektora i javne administracije. Strategija promiče ispunjavanje jedne od inicijativa strategije Europa 2020., a to je Inovacijska Unija, u kojoj inovacija treba postati osnovica gospodarskoga rasta i socijalne kohezije unutar EU-a. Tu je osobito važna uloga malih i srednjih poduzeća koja umrežavanjem s istraživačkom zajednicom i javnom administracijom mogu komercijalizirati znanje i potaknuti rast konkurentnosti, a tome svakako može pridonijeti potpuna provedba inicijative EU-a na području poduzetništva (Small Business Act), koja nastoji poboljšati uvjete osnivanja i poslovanja poduzeća. Dunavska strategija ovdje namjerava razviti specifične regionalne programe poput Dunavskog programa za razvoj klastera i mreže malih i srednjih poduzeća, a osobita pozornost posvećena je podizanju poduzetničke infrastrukture ruralnih i graničnih područja dunavske regije.

Što se tiče socijalne kohezije, Strategija je nastoji postići ulaganjem u vještine žitelja regije, postizanjem visoke razine zaposlenja, borbom protiv siromaštva te razvojem posebnih programa za marginalizirane i ugrožene skupine. Osobita pozornost posvećena je modernizaciji obrazovnog sustava boljom suradnjom obrazovnih institucija i politika te unapređenjem tržišta rada putem prepoznavanja i stjecanja onih potrebnih znanja i vještina koje osiguravaju veću zapošljivost i brži ulazak u svijet rada. Takva integrirana suradnja relevantnih sudionika trebala bi dunavsku regiju pretvoriti u "regiju koja uči" te naglaskom na stjecanje potrebnih vještina i razvoj poduzetničkog potencijala osnažiti regionalno tržište rada u okviru cjelokupnog tržišta rada EU-a. S obzirom na to da u dunavskoj regiji živi čak trećina Unijine populacije

koja se nalazi u riziku od siromaštva te čak 80 posto ukupne populacije Roma, Strategija predlaže konkretne mjere koje će popraviti životne uvjete tih ugroženih skupina te osigurati njihovo socijalno uključivanje. Tako nastoji osnažiti ciljne skupine poput djece, starijih osoba, imigranata i nacionalnih manjina, osigurati im pristup obrazovanju i mogućnost zapošljavanja, a osobita pozornost posvećuje se romskoj populaciji, podizanju njihovog životnog standarda te njihovoj boljoj društvenoj integraciji.

Jačanje dunavske regije

Svi prethodno navedeni ciljevi Strategije fundamentalno ovise o funkcioniranju demokratskih institucija, vladavine prava, stupnju razvijenosti javne administracije te razvijenosti kapaciteta regionalnih i lokalnih tijela vlasti. Stoga su odgovarajuće političke i administrativne strukture te aktivan doprinos civilnog društva važne prepostavke koherentnog i učinkovitog ispunjavanja Strategije. Također je bitno naglasiti da povećana mobilnost donosi i sigurnosne rizike poput organiziranoga kriminala i nezakonitih migracija, što naglašava potrebu suradnje i razmjene informacija. Ovdje je Strategija identificirala dva prioritetna područja, a to su: a) povećanje institucionalnih kapaciteta i suradnje te b) zajednička suradnja s ciljem promicanja sigurnosti te suočavanja s organiziranim kriminalom.

Dunavska regija obilježena je različitim institucionalnim kapacitetima između država, tijela regionalnih i lokalnih vlasti, gradova kao važnih aktera, institucija civilnog društva te drugih sudionika. Ona stoga treba težiti optimalnoj alokaciji resursa takvog višerazinskog sustava upravljanja jačanjem administrativnih kapaciteta uključenih sudionika. Predviđene mjere uključuju unapređenje pružanja javnih usluga, bolje upravljanje javnim financijama, borbu protiv korupcije, podizanje kapaciteta civilnog društva, bolju iskorištenost fondova te veću dostupnost financija malim i srednjim poduzećima. Osim toga, u domeni sigurnosnih rizika predviđena je intenzivnija suradnja na području unutarnjih poslova i pravosuđa, razmjene obavještajnih podataka te nadzora granica.

Perspektive i izazovi ostvarenja Dunavske strategije

Makroregionalna strategija EU-a okrenuta je funkcionalnoj koordinaciji i boljoj iskorištenosti financijskih resursa i već postojećih mreža suradnje (Bengtsson, 2009: 1). Međutim činjenica da ona ne podrazumijeva nova sredstva, novo zakonodavstvo i nove institucije dovodi do središnjeg pitanja njezinog funkcioniranja u praksi, odgovornosti za njezino provođenje i zadržavanja momentuma te ishodišta dodatne vrijednosti (ibid.).

Odgovornost za provedbu Dunavske strategije na razini je svih njezinih sudionika, a iako je Komisija važna kao stručnjak i inicijator aktivnosti, uspjeh strategije ovisit će o potpori i praktičnom angažmanu nacionalne, regionalne i lokalne vlasti, regionalnih i međunarodnih organizacija, nedržavnih aktera te brojnih drugih uključenih sudionika. Posljedično, manjak zasebnih institucionalnih i financijskih sredstava ne bi trebao ugroziti provedbu Dunavske strategije jer se njezina "paradigmatska kvaliteta" očituje u tome što između skupine zemalja omogućuje intenzivniju suradnju, oblikovanje zajedničkih stajališta i utjecaj na proces donošenja odluka unutar EU-a bez formalnog konstituiranja nove institucionalne razine upravljanja (Schymik, 2011: 6, 9). Ona tako predstavlja određenu vrstu "diferencirane integracije" unutar razvoja europske integracije, odnosno proces u kojem se određene zemlje članice Unije odlučuju na dublji stupanj integracije na određenom području temeljem funkcionalnih potreba dunavske regije. Nadalje, zemlje i akteri putem projektne suradnje, razmjene iskustava i zastupanja zajedničkih interesa imaju snažan utjecaj na oblikovanje zakona iako nemaju formalnu mogućnost njihova donošenja, a isto tako mogu povući i više financijskih sredstava iz dostupnih izvora (ibid.: 10, 18).⁶

Koordinacija Strategije zadatak je Komisije i svih zemalja članica, a koordinacija svakog od jedanaest prioritetnih područja u domeni je

⁶

Carsten Scymik ističe da zemlje Dunavske strategije, s obzirom na to da ona integrira različite sektorske politike EU-a i sudionike, mogu povlačiti sredstva iz različitih financijskih izvora. To se najprije odnosi na regionalne i strukturne fondove EU-a, ali i na sredstva iz Zajedničke poljoprivredne politike (CAP), Sedmog okvirnog programa za istraživanje i razvoj (FP7), Okvirnog programa za konkurentnost i inovacije (CIP), Instrumenta europskog susjedstva i partnerstva (ENPI) i drugih sektorskih izvora financiranja EU-a. Također, uz izvore financiranja samih nacionalnih zemalja članica bitne su i financijske institucije poput Europske investicijske banke (EIB) ili Europske banke za obnovu i razvoj (EBRD) (ibid.: 18).

zemalja koordinatora koje su imenovane u veljači 2011. godine⁷ te koje će na taj način predvoditi njihovu operacionalizaciju i provedbu. Zemlje koordinatori tako će definirati radni program svojega područja s jasnim ciljevima, indikatorima i vremenskim rokovima te će identificirati izvore financiranja u suradnji s drugim zemljama i partnerima. Bitno je istaknuti i ulogu Nacionalnih kontaktnih osoba Dunavske strategije koje predstavljaju središnju poveznicu s Komisijom, osiguravaju koordinaciju u svojoj zemlji, identificiraju relevantne sudionike te osiguravaju praktičnu održivost predloženih mjera i aktivnosti. Sama provedba odvijat će se temeljem detaljno razrađenog Akcijskog plana, osiguravajući tako fokus aktivnost i održivosti ciljeva, gdje se jasno očituje holistička priroda Dunavske strategije koja teži integraciji međuovisnih politika te je inherentno višerazinska jer uključuje sudionike na različitim razinama.

Možemo zaključiti da samo nepostojanje novih sredstava, novog zakonodavstva i institucija unutar Europske Unije ne bi trebalo predstavljati prepreku ostvarenju ciljeva Dunavske strategije. Za njezin pravi uspjeh ipak je presudan puni angažman i posvećenost svih sudionika ispunjavanju ciljeva Strategije, što naglašava njezin procesualni karakter. Naime Dunavska strategija prvenstveno označava proces jačanja suradnje unutar regije koja sada dobiva novi poticaj i novu dimenziju te čiji će se pravi učinak moći vidjeti tek u dužem vremenskom razdoblju. Jedan od bitnih preduvjeta takve posvećenosti sudionika jest stupanj u kojem će oni razvijati i internalizirati svoj posebni dunavski identitet. Tako oblikovan socijalni konstrukt omogućio bi veću poistovjećenost s ciljevima Strategije te u konačnici i njezin veći uspjeh jer je stvaranje regija usmjereno stvaranju posebnog regionalnog identiteta koji pruža potrebnu vrijednosnu osnovu i socijalnu bazu koje onda povećavaju izgleda za uspjeh regionalnih razvojnih projekata, kao što je to nesumnjivo Dunavska strategija.

Ipak, za analizu uspjeha Dunavske strategije možda je najbitnije istaknuti da se ona odvija u okviru evolucije upravljanja unutar same Europske Unije u kojem ciljevi Dunavske strategije odražavaju prioritete

7

Bitno je istaknuti da je Hrvatska imenovana sukoordinatorom na dva od ukupno jedanaest prioriteta područja. Ta su područja: očuvanje bioraznolikosti, krajolika i kvalitete zraka i zemljišta s njemačkom saveznom državom Bavarskom te područje potpore konkurentnosti poduzeća, uključujući razvoj klastera, s njemačkom saveznom državom Baden-Württemberg.
<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLang=age=en> (učitano 31. srpnja 2011.)

novog strateškoga kreiranja politika na makrorazini EU-a, ali i specifične potrebe novih zemalja članica Unije. Naime ciljevi Strategije odražavaju ciljeve sadržane u novom strateškom razvojnom planu cijele Europske Unije, a to je strategija Europa 2020., ali i cilj teritorijalne kohezije koji je sada izriječkom postao jedan od Unijinih ciljeva stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora. Takvo makrokreiranje politika na razini cijele Europske Unije u dunavskoj je regiji komplementarno s integracijskim izazovima novih zemalja članica, odnosno činjenicom da su neke od njih suočene s poteškoćama u nošenju s izazovima članstva u Uniji, stoga će one koristiti Dunavsku strategiju kao platformu kojom će konsolidirati svoje članstvo i pridonijeti boljoj integraciji unutar EU-a. Taj izazov članstva u Uniji novih zemalja članica naziva se "postpristupnom krizom" te se stoga Dunavska strategija podjednako razvija i kao posljedica makroplaniranja na razini EU-a, ali i specifičnih potreba novih zemalja članica kojima one nastoje poboljšati svoje institucionalne kapacitete, osobito na regionalnoj i lokalnoj razini te ostvariti uspješnije članstvo u Uniji.

Dunavska strategija u okviru evolucije upravljanja unutar Europske Unije

Strategija Europa 2020.

Ova strategija predstavlja nastavak Lisabonske strategije koja je uvela strateško makroplaniranje na razini Europske Unije s ciljem povećanja kompetitivnosti i produktivnosti njezina gospodarstva. Premda je u proteklom desetljeću polučila podijeljen uspjeh u pretvaranju EU-a u najkompetitivnije svjetsko gospodarstvo temeljeno na znanju, Unija je u novo desetljeće ušla s novom strategijom koja do 2020. želi ostvariti ciljeve "pametnog, održivog i uključivog rasta". To u suštini znači da EU nastavlja s koordinacijom sektorskih politika svojih zemalja članica jer strategija Europa 2020. povezuje obrazovnu i istraživačku politiku, politiku tržišnog natjecanja, poduzetničku i socijalnu politiku, energetska i politiku zaštite okoliša jer samo njihovom integracijom EU može postići zacrtane ciljeve održivoga gospodarstva temeljenog na znanju i inovacijama te u isto vrijeme osigurati potreban stupanj socijalne kohezije. Ključna razlika između strategije Europa 2020. i

Lisabonske strategije jest to što EU sada u cijelosti osigurava političko vlasništvo nad novom strategijom, unapređuje mehanizme kontrole i nadzora politika zemalja, ali i izriječkom naglašava važnost strategije Europa 2020. za zemlje kandidatkinje i zemlje obuhvaćene Unijinom politikom susjedstva (Samardžija, Butković, 2010).

Dunavska se strategija, svojim naglaskom na postizanje održivog razvoja, ulaganje u društvo i gospodarstvo temeljeno na znanju, poticanje poduzetništva te nastojanje da se osigura socijalna kohezija, može smatrati izravnom emanacijom temeljnih principa strategije Europa 2020., što i izriječkom spominje u svojem trećem stupu – izgrađivanju prosperiteta u regiji. Nadalje, ona upravo svojom regionalnom dimenzijom otvara mogućnost uspjeha ciljeva strategije Europa 2020. jer, riječima nekadašnjeg direktora Odbora regija EU-a Luca Van den Brandea, Europa 2020. mora biti više regionalno utemeljena, a to se upravo ostvaruje Dunavskom strategijom.⁸ Slično misli i Attila Ágh koji kaže da je temeljna jedinica međunarodne konkurentnosti upravo visoko razvijena funkcionalna regija koja je najodgovornija za postizanje inovacije (Ágh, 2010c: 91). Na taj su način Europa 2020. i Dunavska strategija međusobno komplementarni projekti jer Dunavska strategija osigurava tematsku konzistentnost s glavnim strateškim smjericama EU-a koje su sada regionalno primijenjene. Na taj se način osigurava "regionalno vlasništvo" nad strategijom Europa 2020. koje tako može pridonijeti boljoj konvergenciji politika i u konačnici njezinom uspjehu.

Lisabonski ugovor i cilj teritorijalne kohezije

Lisabonski ugovor prvi put izričito navodi da je cilj Europske Unije postizanje teritorijalne kohezije, uz već prijašnje navedene ciljeve gospodarske i socijalne kohezije, a najvažnije političke institucije EU-a jasno su istaknule važnost makroregionalnih strategija u njezinu postizanju. Tako se u zaključcima Vijeća ministara iz 2011. navodi da Dunavska strategija ima važnu ulogu u postizanju teritorijalne te gospodarske i socijalne kohezije EU-a, odnosno postizanju ciljeva teritorijalnog razvoja kao bitne pretpostavke u ostvarenju teritorijalne

⁸

<http://www.euractiv.com/en/regional-policy/eu-2020-strategy-must-go-local-says-eu-regional-chief-0> (učitano 31. srpnja 2011.)

kohezije (Europski parlament, 2011: 4,5). U konačnici i sama Komisija najizravnije povezuje makroregionalne strategije s novom odredbom Lisabonskog ugovora jer drže da su makroregionalne strategije najvažniji test praktičnog značenja teritorijalne kohezije (Europska komisija, 2010a: 1).

Teritorijalna kohezija usmjerena je k osiguravanju uravnoteženog razvoja različitih teritorijalnih područja te punom iskorištavanju njihovih potencijala od strane lokalnog stranovništva. Taj koncept shodno tomu povezuje gospodarsku učinkovitost, socijalnu koheziju i ekološku ravnotežu, što znači da je održivi razvoj u središtu njegova oblikovanja politika (Europska komisija, 2008: 3). S obzirom na to da je dunavska regija obilježena velikim nejednakostima društvenog i gospodarskog razvoja te time i slabom teritorijalnom kohezijom, Dunavska strategija nastoji je poboljšati intenzivnijom funkcionalnom međupovezanošću i strateškom suradnjom (Giffinger, Suitner, 2010: 9) između relevantnih politika i sudionika te time intenzivirati teritorijalnu suradnju. Teritorijalna kohezija tako se unapređuje boljim prostornim i urbanim planiranjem u kojem posebno značajnu ulogu imaju gradovi kao središta inovacija i gospodarskog rasta, a koji trebaju biti okupljeni u grupacije na određenom području ili riječnom bazenu te tako intenzivirati suradnju (Europska komisija, 2010d: 7). Brojni predloženi projekti Dunavske strategije okrenuti su upravo boljoj suradnji između gradova dunavske regije, ali i općenito razvoju projekata koji će biti fleksibilni i prilagodljivi potrebama odgovarajućih teritorijalnih razina. Također, Strategija svojim predloženim projektima utjelovljuje temeljne principe Zelene knjige o teritorijalnoj koheziji Europske komisije iz 2008. Naime knjiga predviđa stvaranje integriranih transportnih sustava koji će uključivati riječne plovne putove i multimodalne transportne veze, zagovara snažnu povezanost sudionika na svim razinama upravljanja te učinkovitu koordinaciju između sektorskih i teritorijalnih politika, a to su sve ciljevi i Dunavske strategije. Teritorijalna suradnja tek treba doživjeti pravu afirmaciju u okviru postojeće kohezijske politike EU-a, i to tako da se postojeći transnacionalni programi suradnje otvore prema makroregionalnom pristupu te da sama teritorijalna suradnja bude bolje povezana s glavnim strateškim odrednicama i politikama EU-a (Hübner, 2010).

“Postpristupna” kriza novih zemalja članica Europske Unije

Pristupanje Europskoj Uniji pojedinim je novim zemljama donijelo velike institucionalne probleme u funkcioniranju jer se nisu mogle učinkovito nositi sa zahtjevima članstva. Glavni razlog “postpristupne” krize bila je nedovoljna modernizacija regionalnih i lokalnih razina vlasti, instanci koje nose najveći teret strukturne prilagodbe Europskoj Uniji jer su ključni subjekti u ostvarivanju integracije politika te učinkovitog članstva u Uniji (Ágh, 2010c: 84). Ágh nadalje kaže da je postpristupna kriza uvjetovana time što nove zemlje članice nisu doživjele “vertikalnu europeizaciju”, odnosno lokalne i regionalne strukture nisu doživjele odgovarajuću institucionalnu nadgradnju i unapređenje kapaciteta te su njihove slabosti glavni razlog nedovoljno iskorištenog potencijala članstva u Uniji (ibid.: 87).

Od osam zemalja članica EU-a koje su obuhvaćene Dunavskom strategijom njih je šest ušlo u EU tijekom prethodnoga vala proširenja, s tim da se za najmanje dvije može reći da pate od “postpristupne krize”, a to su Rumunjska i Bugarska, dok su i neke druge zemlje poput Mađarske svjedočile povećanim izazovima upravljanja nakon članstva, koji su se osobito pojačali nakon gospodarske krize iz 2008. Dunavsku strategiju stoga možemo analizirati kao platformu koja omogućuje unapređenje lokalnih i regionalnih razina vlasti, kao i primarnih razina o kojima će ovisiti uspješnost provođenja Strategije. Ona stoga treba omogućiti unapređenje institucionalnih i ljudskih kapaciteta subnacionalnih razina vlasti intenzivnijom prekograničnom i transnacionalnom suradnjom, razmjenom najboljih praksi i iskustava koja će u konačnici rezultirati većom upotrebom kohezijskih fondova te konsolidiranjem članstva u Europskoj Uniji.

Zaključak

Dunavska strategija predstavlja inovaciju u upravljanju unutar EU-a jer integrira različite sektorske politike i sudionike temeljem funkcionalnih potreba dunavske regije s primarnim ciljem postizanja održivog razvoja. Upravo takvo “strateško” kreiranje regije predstavlja dodanu vrijednost Dunavske strategije u odnosu na trenutne programe kohezijske politike jer Strategija sada namjerava integrirati različite Unijine politike poput kohezijske, transportne ili energetske s različitim sudionicima koji su odgovorni za njezinu provedbu, tako da je regija sada funkcionalno integrirana, a ne primarno određena administrativnim kriterijima. Druga je bitna inovacija Strategije ta da ona u isto vrijeme integrira i zemlje obuhvaćene politikom proširenja i politikom susjedstva Europske Unije te na taj način briše granicu između unutarnje i vanjske domene EU-a.

Dunavska strategija usmjerena je boljoj koordinaciji i provedbi zajedničkih politika te boljem iskorištavanju postojećih sredstava u okviru prekograničnih i transnacionalnih programa suradnje. Ona jasno ističe svoje ciljeve koje operacionalizira putem prioritarnih područja, mjera i aktivnosti, a dodatnu vrijednost predstavlja činjenica da EU u cjelini preuzima političko vlasništvo nad Strategijom, što bi trebalo predstavljati poticaj njezinom uspješnom provođenju.

Možda najveća pretpostavka uspjeha Dunavske strategije, a koja nije dovoljno uočena prilikom analize perspektive njezina uspjeha, jest položaj u kontekstu evolucije upravljanja unutar Europske Unije. Naime Strategija odražava temeljne ciljeve kreiranja politika na makrorazini EU-a, ali i specifične potrebe novih zemalja članica Europske Unije. Ona je tako emanacija strategije Europa 2020. jer teži ostvarenju ciljeva “pametnog, održivog i uključivog rasta”, te u isto vrijeme namjerava ostvariti i novi cilj Lisabonskog ugovora, a to je postizanje teritorijalne kohezije. Ona također predstavlja platformu kojom nove zemlje članice EU-a mogu ostvariti veći stupanj konsolidacije svojega članstva i bolju integraciju unutar same Unije, što je bilo otežano “postpristupnom krizom”. Na taj način Dunavska strategija postaje mjesto sinergije glavnih strateških smjernica razvoja europske integracije, ali i posebnosti same dunavske regije, što je jedinstven amalgam koji treba osigurati njezin uspjeh u nadolazećem razdoblju.

Literatura

Knjige i članci:

- Ágh, Attila, "Global Governance as Multilateral Regionalised World Order: Planning for the Global Role of the EU in SBH Trio Presidency", u Fabry, Elvire; Ricard-Nihoul, Gaetane (ur.), *Think Global – Act European: The Contribution of 14 European Think Tanks to the Spanish, Belgian and Hungarian Trio Presidency of the European Union*, Pariz, Notre Europe, str. 152-157., 2010a.
- Ágh, Attila, "Regionalisation as a Driving Force of EU Widening: Recovering from the EU 'Carrot Crisis' in the 'East'", *Europe-Asia Studies*, svezak 62 (8), 2010b.
- Ágh, Attila, "Post-Accession Crisis in the New Member States: Progressing or Backsliding in the EU?", *Studies of Transition States and Societies*, svezak 2 (1), 2010c.
- Bengtsson, Rikard, *An EU Baltic Sea Strategy: Good Intentions Meet Complex Challenges*, SIEPS-Swedish Institute for European Policy Studies, br. 9, 2009.
- Busek, Erhard, Gjoreska, Aleksandra, "The Danube Region: transformation and emergence", *Eastern Journal of European Studies*, svezak 1 (1), 2010.
- Farrell, Mary, "The Global Politics of Regionalism: An Introduction" u Farrell, Mary et al. (ur.), *Global Politics of Regionalism*, Pluto Press, London, 2005.
- Giffinger, Rudolf; Suitner, Johannes, "Danube Region Strategy – Arguments for a Territorial Capital Based Multilevel Approach", *SPATIUM International Review*, br. 23, 2010.
- Hettne, Bjorn; Söderbaum, Fredrik, "Theorising the rise of regionness", u Breslin, Shaun et al. (ur.), *New Regionalism in the Global Political Economy*, Routledge, London, 2002.
- Koller, Boglárka, "The imagined region. Prospects of the Danube identity", u Ágh, Attila et al. (ur.), *Europeanization of the Danube Region: The Blue Ribbon Project*, King Sigismund College, Budimpešta, 2010.
- Samardžija, Višnja; Butković, Hrvoje (ur.), *From the Lisbon Strategy to Europe 2020*, Institut za međunarodne odnose, Zagreb, 2010.

Schymik, Carsten, *Modellversuch Makroregion: Die EU-Strategien für den Ostsee-und den Donaauraum*, SWP-Studien 2011/S 01, Berlin, siječanj 2011.

Službeni dokumenti:

- Europska komisija, *EU Strategy for the Danube region; Scoping Paper for the public consultation*, Bruxelles, 2. veljače 2010., REGIO/E1/EN/NV/OB D, 2010a.
- Europska komisija, *European Union Strategy for the Danube Region*, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Bruxelles, 8. prosinca 2010., COM (2010.) 715 final, 2010b.
- Europska komisija, Commission Staff Working Document, Action Plan Accompanying document to the Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Union Strategy for the Danube Region, Bruxelles, 8. prosinca 2010., SEC(2010.) 1489 final, 2010c.
- Europska komisija, *Conclusions of the fifth report on economic, social and territorial cohesion: the future of cohesion policy*, Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee, The Committee of the Regions and the European Investment Bank. Bruxelles, 9. studenog 2010 COM(2010.) 642 final, 2010d.
- Europska komisija, *Green Paper on Territorial Cohesion - Turning territorial diversity into strength*, Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, The Committee of the regions and The European Economic and Social Committee. Bruxelles, 6. listopada 2008., COM(2008.) 616 final.
- Europski parlament, *European Parliament resolution on the implementation of the EU Strategy for the Danube Region*, Strasbourg, 15. veljače 2011.
- Europski parlament, *European Strategy for the Danube Region*, European Parliament resolution of 21 January 2010 on a European Strategy for the Danube Region, P7_TA-PROV(2010.)0008, Strasbourg, 21. siječnja 2010.

Europsko vijeće, Presidency Conclusions, Bruxelles, 10. srpnja 2009. 11225/2/09 REV 2.

Odbor regija, *An EU strategy for the Danube area*, Draft Opinion of the Committee of the Regions, 81st plenary session, 5. – 7. listopada 2009., RELEX-IV-025.

Vijeće ministara Europske Unije, *Council conclusions on the European Union Strategy for the Danube Region*, 3083rd General Affairs Council meeting, Bruxelles, 13. travnja 2011.

Ostalo:

Hübner, Danuta, *Celebrating 20 Years of Territorial Cooperation and looking beyond 2013*, Opening Speech at the high-level conference in the framework of Belgian Presidency dedicated to the future of Territorial Cooperation, 30 rujna 2010., Tournai, Belgija, 2010.

Hübner, Danuta, *European Danube Strategy*, Speech at the Danube Conference (OPEN DAYS), Bruxelles, 6 listopada 2008., SPEECH/08/501, 2008a.

Hübner, Danuta, *Danuta Hübner calls for a European Danube Strategy*, Bruxelles, 6. listopada 2008., IP/08/1461, 2008b.

Samecki, Pavel, *Macro-regional strategies in the European Union*, Discussion Paper presented by the Commissioner for Regions in Stockholm, 18. rujna 2009., www.interact-eu.net/macro_regional_strategies/283

Online-izvori:

<http://www.euractiv.com/en/regional-policy/eu-2020-strategy-must-go-local-says-eu-regional-chief-0> (EU 2020 strategy must go local, says EU regional chief, 11. veljače 2010.)

http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/danube/index_en.htm (EU Strategy for the Danube Region)

<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/11/124&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (European Commissioner Hahn announces priority area coordinators for EU Strategy for Danube Region, Bruxelles, 3. veljače 2011.)

Summary

The paper analyzes the Danube Strategy as the second EU's macro-regional strategy, its goals and position within the EU's governance evolution. The Danube Strategy aims to integrate relevant EU's sectoral policies and stakeholders within the Danube Region on a functional basis and it has an important external dimension at the same time because it embraces countries included in the EU enlargement and European Neighbourhood Policy. Furthermore, it emanates basic principles of the Europe 2020 strategy as it wants to achieve "smart, sustainable and inclusive growth" in the Danube Region. In addition, the Danube Strategy aims to attain territorial cohesion, now an explicit EU goal enshrined in the Lisbon Treaty and tackle challenges of the "post-accession crisis" faced by the new EU member states.

Key words: EU's macro-regional strategy, functional macro-region, Europe 2020 strategy, territorial cohesion, "post-accession" crisis.