



## Delovno gradivo

### Strategija razvoja za območje Alp

### Izvelek strokovnega poročila s ključnimi ugotovitvami strokovne skupine

**31. julija 2012**

Pripravila strokovna skupina v sestavi:

Erik Gloersen, Université de Genève, Švica

Thomas Bausch, Hochschule für angewandte Wissenschaften München, Fakultät für Tourismus,  
Nemčija

Harold Hurel, INGEROP conseil & ingénierie, Direction Infrastructures, Francija

Wolfgang Pfefferkorn, Rosinak & Partner ZT GmbH, Avstrija

Filippo del Fiore in Carlo Ratti, Senseable City Laboratory, Italija

Alma Zavodnik-Lamovšek, Univerza v Ljubljani, Fakulteta za gradbeništvo in geodezijo

Pričujoče ugotovitve izhajajo iz drugega osnutka poročila o strategiji razvoja na območju Alp in predstavljajo osnovo za razpravo z deležniki na območju Alp.

Strokovna skupina se zahvaljuje Ožjemu odboru transnacionalnega programa »Območje Alp«, sestavljenemu iz predstavnikov sodelujočih držav, Organu upravljanja in Skupnemu tehničnemu sekretariatu za njihove prispevke, obenem pa prevzema popolno odgovornost za izvelek poročila s ključnimi ugotovitvami.

Ključne ugotovitve predstavljajo vmesni rezultat dela; strokovna skupina jih bo po razpravi z deležniki ustrezno popravila in dopolnila.

Z evropskega zornega kota je območje Alp skupina uspešnih regij s številnimi cvetočimi velemestnimi območji, vrhunsko razvito turistično dejavnostjo in na splošno hitrim družbeno-gospodarskim razvojem.

Izzivi na področju družbeno-gospodarskega razvoja pa postanejo vidni, če pogledamo na območje z ožjega gledišča. Opazni so demografska in gospodarska polarizacija znotraj regij, naraščajoči zunanji pritiski na majhna in izolirana alpska poselitvena območja ter številne ekološke težave.

Transnacionalno sodelovanje se torej sooča s protislovjem merila: rešitve za probleme znotraj regij naj bi iskali onkraj državnih meja. Vendar pa je to le navidezno protislovje. V resnici delujejo na območje Alp zunanje gonilne sile, ki vplivajo na gospodarske, družbene in okoljske spremembe, na znatno višji, vseevropski ali celo svetovni ravni. Zato morajo regije na območju Alp združiti svoje moči tako pri reševanju skupnih izzivov kot pri izkoriščanju razvojnih priložnosti.

***Ključna ugotovitev 1: Na regionalni razvoj območja Alp vpliva šest pomembnih zunanjih gonilnih sil***

- ***podnebne spremembe*** s potencialno skrajnimi vplivi na snežno odejo, padavine, rečne tokove, alpsko kmetijstvo in gozdarstvo in na alpske habitate;
- ***negotovost glede prihodnje oskrbe z energijo v Evropi***, ki bo verjetno povečala pomen obnovljivih virov energije v Alpah (hidroenergija, biomasa, sončna in vetrna energija);
- ***globalna tržna dinamika***, ki povzroča negotovost, s katero se na območju Alp uspešno soočajo;
- ***premik k družbi znanja in informacijski družbi*** terja dobro povezanost alpske industrije z vodilnimi razvojno raziskovalnimi okolji;
- ***demografske spremembe*** s kombiniranimi učinki staranja in novih vzorcev selitev;
- ***stalna rast pretoka dobrin in oseb***, posebno zaradi naraščajočega pritiska na omejeno število prometnih koridorjev, zaradi česar prihaja do ozkih grl in negativnih vplivov na okolje.

*Vpliv omenjenih gonilnih sil na razvoj območja Alp na lokalni in regionalni ravni razkriva očitne potrebe po transnacionalnem sodelovanju.*

## ***Ključna ugotovitev 2: Strategija območja Alp lahko temelji na treh ciljih***

Ob upoštevanju izzivov in priložnosti, ki izhajajo iz glavnih gonilnih sil, je mogoče opredeliti tri strateške cilje za območje Alp.

- ***Krepitev prilagodljivosti/odpornosti:*** območje se mora okrepiti, da se bo uspešno soočalo z naraščajočo negotovostjo prihodnjega razvoja. To zahteva opredelitev dejavnikov ranljivosti alpskih skupnosti, pa tudi možnosti za zmanjšanje njihove izpostavljenosti različnim tveganjem. Prožnost na območju Alp pomeni tudi ozaveščenost o bistvenih vrednotah, ki jih je treba ohraniti, pa tudi o sprejemljivem prilagajanju v primeru ogroženosti zaradi.
- ***Prehod na zeleno ekonomijo,*** ki bo alpski industriji omogočala ohranitev osnovnih vrednot alpskih skupnosti in hkrati izkoristiti še ne dovolj prepoznane gospodarske niše. Ustvarjanje zelene ekonomije predvideva temeljite spremembe na področju gospodarskega delovanja, na primer z vključitvijo ekosistemskih vrednot in upoštevanjem negativnih zunanjih učinkov na okolje v proizvodnih stroških. Območje Alp lahko promovira omenjena vprašanja tako na nacionalni kot evropski ravni.
- ***Ohranitev kulturne raznolikosti in socialne solidarnosti:*** alpske skupnosti in regije se že po tradiciji odlikujejo po solidarnosti in tesnih socialnih vezeh, na katerih temelji njihov trden vrednostni sistem. Kljub temu lahko nastanejo težave zaradi naraščajoče družbene raznolikosti, ki prinaša vedno večje razlike v življenjskem slogu in kulturni identiteti. Izziv pri tem je, kako zmanjšati razkorak med alpsko tradicijo in socialnimi spremembami sebi v prid, tako da izkoristimo dane prednosti in uporabimoustrezna orodja za reševanje morebitnih težav in odprtih vprašanj.

Omenjeni strateški cilji so odsev dolgoročne strateške usmerjenosti območja Alp in so osnova za identifikacijo ključnih prioritet in strategij za prihodnji razvoj programa »Območje Alp« v obdobju med 2014 in 2020. Nanje lahko gledamo kot na prilagoditev prioritet Evropske unije, izraženih v strategiji »Evropa 2020«, območju.

***Ključna ugotovitev 3: Tematski cilji programa »Območje Alp« bodo opredelili le nekatere vidike strategije***

Za nadaljnjo opredelitev strategije območja Alp lahko na osnovi opazovanja alpskih izzivov in priložnosti identificiramo devet tematskih ciljev:

- učinkovita in trajnostna raba endogenih naravnih virov;
- izkoriščanje raznolikih človeških in kulturnih potencialov;
- organizacija prehoda na nizkoogljični energetski sistem;
- obvladovanje tveganj in priložnosti, povezanih z demografskimi spremembami;
- obvladovanje tveganj in priložnosti, povezanih z okoljskimi in podnebnimi spremembami;
- krepitev družbe znanja v vseh delih območja Alp;
- spodbujanje podjetništva in inovativnosti v proizvodnji, obrti, industriji, storitvenih dejavnostih in turizmu;
- boljše upravljanje na področju mobilnosti in prometa;
- krepitev vsealpskega mreženja in zmožnosti upravljanja.

Pri končni izbiri tematskih ciljev za program »Območje Alp« bo treba upoštevati vrsto dejavnikov, ki vplivajo na to, kje oziroma na kakšen način je lahko njegov prispevek največji. V prvi vrsti gre za pomembnost oziroma dodano vrednost transnacionalnega sodelovanja pri reševanju določenih vprašanj. Prav tako bo treba upoštevati druge obstoječe ukrepe in pobude zunaj programa, izkušnje sedanjega in prejšnjega programa ter regulatorni okvir za transnacionalno evropsko teritorialno sodelovanje, ki predpisuje večjo osredotočenost na določeno število tematskih ciljev.

#### ***Ključna ugotovitev 4: Strategija območja Alp mora razvijati sinergijo med različnimi tipi območij***

Med ključne značilnosti območja spada velika ozemeljska raznolikost. Topografske ovire so že po tradiciji omejevale medsebojno sodelovanje in so razlog za usmerjenost alpskih skupnosti in regij vase. Zato je tem bolj potrebno celostno upravljanje na celotnem območju na različnih ravneh.

Poročilo uporablja naslednjo tipologijo območij:

- metropole,
- alpska mesta,
- stabilna ali rastoča podeželska območja,
- podeželska območja, ki se krčijo ali propadajo,
- turistična območja.

Omenjena tipologija nima namena izpostavljati razlik med razvitimi in manj razvitimi alpskimi območji, pač pa potrebo po njihovih strateških zavezništvi in medsebojni sinergiji, saj se soočajo z različnimi izzivi in priložnostmi in se lahko med seboj razvojno dopolnjujejo.

### ***Ključna ugotovitev 5: Potrebna je ciljno usmerjena razvojna politika območja Alp***

Transnacionalna razvojna politika mora biti usmerjena na tista vprašanja, ki se najizraziteje izražajo pod okriljem transnacionalnega območja in za katere lahko posledično razvijemo ukrepe in orodja na ravni območja Alp. To je predpogoj za uspešno transnacionalno sodelovanje, ki bo rodilo ustrezne rezultate z učinkovito uporabo javnih sredstev. Transnacionalno sodelovanje predstavlja dodano vrednost pri reševanju številnih težav in vprašanj, vendar pa to še ni zadosten razlog, da bi vsa obravnavali v kontekstu programa »Območje Alp«. Ta se mora osredotočiti na vprašanja, za katera to območje zagotavlja optimalno raven za načrtovanje in izvajanje ukrepov, kot na primer:

- v funkcionalnem oziru: območje Alp ustreza geografski ravni, na kateri se neko vprašanje pojavi ali ga je mogoče učinkovito reševati;
- v političnem oziru: program »Območje Alp« predstavlja boljše torišče za razpravo o nekem vprašanju kot druge institucije in organizacije;
- v simbolnem oziru: obravnava vprašanj na ravni transnacionalnega programa povečuje možnosti, da jih pričnejo lokalne, regionalne in/ali nacionalne institucije ali organizacije tudi reševati.

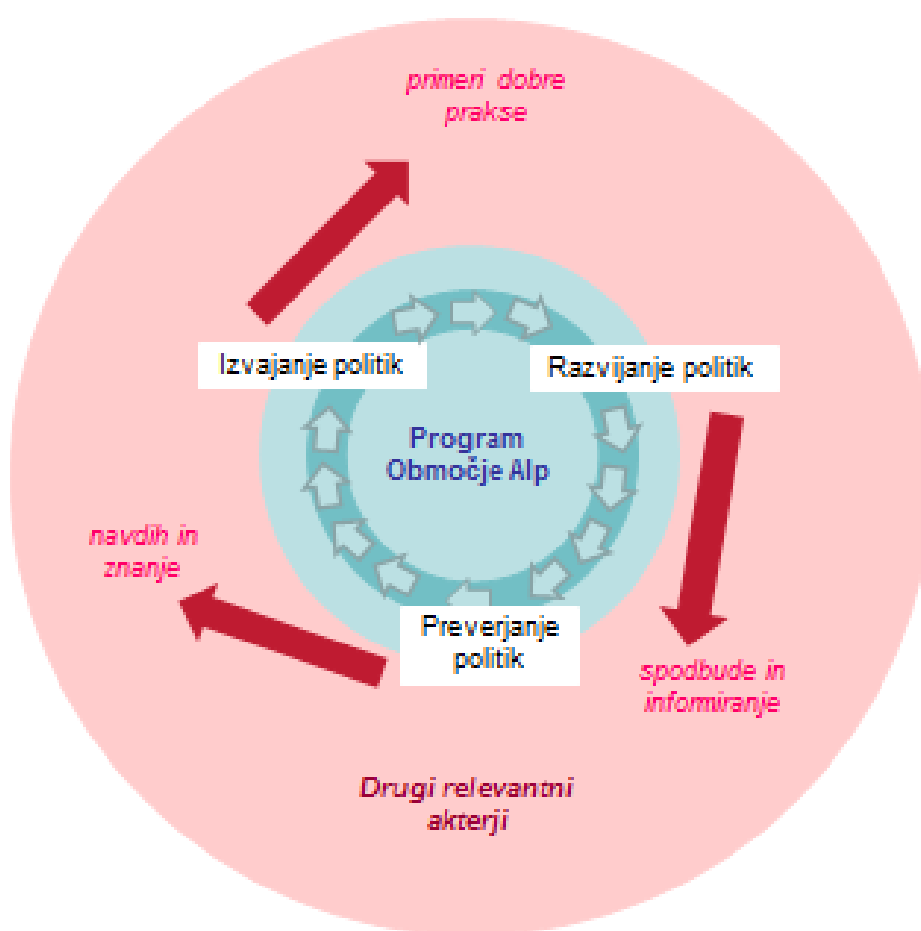
Pri izvajanju strategije za območje Alp mora program poskrbeti za vključitev vseh relevantnih deležnikov, tudi tistih zunaj območja.

***Ključna ugotovitev 6: Program »Območje Alp« je sestavni del upravljanja območja***

Priložnosti in izzivi ne zadostujejo za pripravo strategije za območje, ampak je treba upoštevati tudi strateške usmeritve in dejavnosti drugih udeležencev.

Program »Območje Alp« je treba obravnavati kot sestavni del upravljanja in ne kot vir sredstev za izboljšanje socialnega, gospodarskega, okoljskega in institucionalnega razvoja območja. Program sodeluje v ciklu upravljanja z razvijanjem, preizkušanjem in izvajanjem razvojnih politik na različnih področjih ter z vključevanjem vseh pomembnih deležnikov.

Posamezne faze cikla upravljanja (shema 1) je treba povezati z relevantnimi akterji, tako da bodo rezultati projektov uporabljeni za razvoj regij in območja: s posredovanjem primerov dobrih praks in izmenjavo izkušenj, spodbujanjem uporabe novih znanj in oblikovanjem priporočil za izboljšanje



razvojnih politik.

*Shema 1: Razširjeni cikel upravljanja z vključenimi zunanjimi deležniki (program »Območje Alp«)*



***Ključna ugotovitev 7: Program »Območje Alp« mora stremeti k dolgoročnim učinkom sodelovanja***

Program »Območje Alp« mora spodbujati sodelovanje na območju za usklajevanje strategij in dejavnosti ostalih relevantnih deležnikov, vključno z lokalno, regionalno in nacionalno oblastjo, s čimer prispeva k uresničevanju strateških ciljev območja.

K »rezultatom usmerjen« program mora torej težiti k strateškim učinkom in ne k posamičnim spremembam na gospodarskem, socialnem in okoljskem področju. Evalvacija vpliva programa mora biti nujno kvalitativna.

Program »Območje Alp« mora biti usmerjen v razpoznavanje obstoječih ovir, ki preprečujejo vzpostavitev upravljanja na ravni območja, in v podpiranje projektov, ki premagujejo te ovire.

***Ključna ugotovitev 8: Alpska makroregionalna strategija se mora osredotočiti na omejeno število jasno opredeljenih in konkretnih transnacionalnih vprašanj***

Makroregionalna strategija je namenjena urejanju zelo ozkega nabora jasno opredeljenih, konkretnih transnacionalnih vprašanj, medtem ko imajo programi evropskega teritorialnega sodelovanja, kamor spada program »Območje Alp«, širši tematski fokus. Cilj je zagotoviti usklajen in učinkovit doprinos vseh ustreznih deležnikov k obravnavanju teh vprašanj. Uspešnost makroregionalne strategije je mogoče ovrednotiti z analizo obsega izboljšanja ali celo razrešitve perečih vprašanj. Takšno je bilo začetno razumevanje makroregionalnih strategij in zdi se dolgoročno edino veljavno.

Širše makroregionalne pobude, za katere so potrebne celostne strategije, pogosto sprožajo koristen dialog med regijami in ostalimi deležniki. Vendar zaradi pomanjkanja osredotočenosti in postavljanja širših prioritet tvegajo, da se razvijejo v »papirnate tigre«, potem ko začetno navdušenje popusti. Razen tega se preveč prekrivajo z obstoječimi transnacionalnimi programi sodelovanja, da bi z evropskega zornega kota lahko predstavljale višjo dodano vrednost.

Na območju Alp obstaja tveganje, da bi sprejetje široke makroregionalne strategije povzročilo zmedo glede vloge te strategije in transnacionalnega programa, ki naj bi oba služila za reševanje alpskih vprašanj. Le malo verjetno bi imela takšna strategija dejanski vpliv na širokem območju in na različnih področjih, ki naj bi jih pokrivala. Dolgoročno bi lahko ogrozila zavezanost regionalnih in lokalnih deležnikov k transnacionalnemu sodelovanju.

Makroregionalna strategija za območje Alp bi torej morala biti zelo osredotočena na tista skupna vprašanja na območju, ki terjajo skupno in hkratno reševanje na podlagi enotne vizije vseh držav, politične zavezanosti na visoki ravni ter usklajene priprave in izvajanja investicij širšega pomena, prepoznavnega v okviru Evrope.

***Ključna ugotovitev 9: Program »Območje Alp« lahko prispeva k skladnemu upravljanju na ravni območja***

Oblikovanje makroregionalne strategije za območje Alp, ki bo uporabna v naslednjem programskem obdobju kohezijske politike, ki se bo začelo leta 2014, tako predstavlja velik izziv. Zahteva soglasje vseh možnih alpskih deležnikov o omejenem številu kritičnih vprašanj, ki zahtevajo ukrepe na ravni razvojnih politik območja. Sedanje makroregionalne pobude nakazujejo, da postavljanje prioritet ne bo lahko.

Če se do leta 2014 ne bo mogoče uskladiti o sprejetju neke zdrave, dobro umeščene in osredotočene makroregionalne strategije, bi lahko večja strateška orientacija programa »Območje Alp« postala del alternativne strategije. Sledenje trem strateškim ciljem (glej ključno ugotovitev 2) bi lahko vzpostavilo povezave in strateška zaveznitva med alpskimi deležniki, kar bi lahko ustvarilo predpogoje za tvorbo in sprejetje skupne vizije območja, okrog katere se bi združilo ožje območje Alp s predalpskim območjem in s pomočjo katere bi bilo mogoče mobilizirati širok nabor sektorskih nosilcev dejavnosti.

Za vzpostavitev takšne povezanosti bi bilo treba najprej okrepiti povezavo med strateškimi cilji in posameznimi projekti v okviru programa. Ni mogoče računati s tem, da se bodo projekti, usklajeni s strateškimi cilji, spontano pojavili kot odgovor na predloge o sofinanciranju. Potrebni so bolj proaktivni pristopi, kot na primer usmerjeno ozaveščanje in vzporejanje ključnih nosilcev dejavnosti v okviru posameznih strateških ciljev. Kriteriji za ovrednotenje predlogov projektov in oceno njihovih rezultatov morajo bolj natančno vključevati strateške cilje območja.

Prav tako je treba okrepiti prizadevanja, da se v dialog vključi širok nabor alpskih deležnikov in ustreznih nosilcev dejavnosti na območju. Večja prepoznavnost programa, ki bo mogoča s sprejetjem jasno opredeljenih ciljev, posebnih za območje Alp, bi lahko olajšala takšna prizadevanja.

***Ključna ugotovitev 10: Strateško usmerjen program »Območje Alp« ima več funkcij***

Strateško usmerjen program »Območje Alp« ima različne vloge:

- kot določa regulatorni okvir za programe evropskega teritorialnega sodelovanja, sofinancira projekte v okviru omejenega števila tematskih ciljev;
- k razpravam o dolgoročni strategiji za območje Alp mora prispevati na celosten način;
- delovati mora kot katalizator za boljše sodelovanje in usklajevanje med ustreznimi alpskimi deležniki in upravnimi ravni, povezovati sektorje in različna območja na širšem območju Alp in zunaj njega.

Omenjene tri funkcije so v medsebojni povezavi: z delovanjem znotraj omrežij alpskih nosilcev dejavnosti je mogoče spodbujati projekte, ki bodo pripomogli k uresničevanju strateških ciljev; za dolgoročni razvoj strategije je potreben širok dialog z nosilci dejavnosti na območju in z drugimi deležniki; izbira dejavnosti, ki bodo deležne podpore, mora temeljiti na celoviti strategiji za območje. Kljub temu pa zahtevajo te funkcije različne načine povezovanja z zunanjimi deležniki in geografsko različen doseg. Za ohranitev skladnosti programa in za okrepitev njegove zunanje prepoznavnosti je treba razčistiti in utemeljiti način sobivanja in vzajemnega vpliva teh različnih funkcij.