



Rapport om mervärdet av makroregionala strategier

2012/13:FPM139

Statsrådsberedningen

2013-08-12

Dokumentbeteckning

KOM (2013) 468

Rapport från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om de makroregionala strategiernas mervärde.

Sammanfattning

Genom allmänna rådets slutsatser 25 mars 2011 uppmanades kommissionen att senast i juni 2013 genomföra en utvärdering av samarbetsformen med makroregionala strategier och förtydliga dess mervärde. I kommissionens utvärderingsrapport konstaterar kommissionen att en tydligare definition och konceptuell inramning har etablerats genom rättsakter och beslut för de två nuvarande makroregionala strategierna, EU:s Östersjöstrategi och EU:s Donaustrategi. Kommissionen konstaterar att de två strategierna redan har kunnat uppvisa ett tydligt mervärde inom såväl projektgenomförande och förbättrat genomförande av EU:s politik i de berörda regionerna.

Utvärderingen visar enligt kommissionen på ett bättre resursutnyttjande av EU:s medel och förbättrad integration och samordning mellan länderna. Samtidigt slår kommissionen fast att det finns en hel del utmaningar och svårigheter i genomförandet av de två strategierna. I rapporten listar kommissionen därför ett antal rekommendationer som kommissionen anser bör följas upp av de två makroregionala strategierna inför respektive årliga forum för 2014. Kommissionen rekommenderar starkare ledning, tydligare fokusering av insatserna, att länderna tar bättre tillvara de finansieringsmöjligheter som erbjuds och att låta tillvägagångssättet ingå i de nya förordningarna, särskilt i partnerskapsöverenskommelserna och operativa programmen och att länderna avsätter erforderliga resurser för genomförandet av strategin.

Regeringen stödjer i det stora hela kommissionens analys men framhåller kommissionens centrala och strategiska roll i ledarskapet. Det är viktigt att strategierna länkas till EU:s övriga policy utveckling och att kommissionens olika tjänstegrenar involveras på ett tillräckligt sätt i arbetet med strategierna.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

EU:s strategi för Östersjöregionen antogs av Europeiska rådet under Sveriges EU-ordförandeskap 2009. Strategin omfattar åtta EU-länder och är EU:s första makroregionala strategi. Bakgrunden till strategin är en kombination av Östersjöregionens geografiska läge, att området står inför gemensamma utmaningar och att åtta av nio strandstater är medlemmar i EU (Regeringens skrivelse 2009/10:159). Utgångspunkten var att bättre utnyttja EU-medlemskapet i syfte att hantera ett antal utmaningar som var gemensamma för länderna i Östersjöregionen och som krävde gränsöverskridande lösningar. Två år senare, 2011, antogs nästa makroregionala strategi, EU:s strategi för Donauregionen som involverar nio EU-länder och fem länder utanför EU (varav två är kandidatländer). Närmast på tur står EU:s region runt Adriatiska och Joniska havet för vilken Europeiska rådet har gett kommissionen i uppgift att presentera en makroregional strategi innan slutet av 2014.

Genom Allmänna rådets slutsatser för EU:s strategi för Donauregionen den 25 mars 2011 uppmanades kommissionen att senast i juni 2013 genomföra en utvärdering av samarbetsformen med makroregionala strategier och förtydliga dess mervärde. Bakgrunden var ett tilltagande intresse bland andra EU-medlemsstater att gå samman i ytterligare makroregionala samarbeten. Den 27 juni 2013 presenterade kommissionen sin rapport.

1.2 Förslagets innehåll

I sin rapport redogör kommissionen för själva konceptet makroregional strategi, lyfter fram samarbetsformens mervärde utifrån de två befintliga exemplen (EU:s strategi för Östersjöregionen och EU:s strategi för Donauregionen), samt ger rekommendationer för det fortsatta genomförandet av dessa strategier. Slutligen presenteras ett antal riktlinjer som bör tas i beaktande inför upprättandet av nya makroregionala strategier.

En definition av makroregionala strategier håller för närvarande på att konsolideras genom ramförordningen för EU:s struktur- och investeringsfonder för perioden 2014-2020. I kommissionens förslag till

ramförordning anges att en makroregional strategi är en integrerad ram för EU-medlemsstater och berörda tredjeländer i samma geografiska område, vars utgångspunkt är hantering av för området gemensamma utmaningar, och som drar nytta av ett stärkt samarbete för ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i regionen. Makroregionala strategier ska också antas av såväl Europaparlamentet som rådet. Konceptet bygger på ett flertal grundläggande principer såsom flernivåstyrelse, och principen om att integrera strategiernas mål i befintliga policyramverk, program och i de finansiella instrumenten. Arbetet bör utgå från mål som har ett tydligt mervärde och som baseras på utmaningar och möjligheter som är gemensamma för makroregionen.

Kommissionen slår fast att de båda befintliga makroregionala strategierna uppvisar ett tydligt mervärde. Som exempel nämns att de:

- har utmynnat i ett hundratal flaggskeppsprojekt enbart för Östersjöregionen, nya nätverk och gemensamma initiativ samt ingjutit ny energi i befintliga sådana,
- lett till bättre policyutveckling genom att erbjuda en regional inramning för EU-politik vilket genererar ett mer enhetligt genomförande i makroregionen, vilket i synnerhet bedöms vara tydligt för EU:s integrerade havspolitik de transnationella transport- och energinäten och på samarbetet inom räddningstjänst,
- ger bättre avkastning på offentliga medel genom att EU:s medlemsländer i makroregionen samordnar sin inriktning vad gäller EU:s program och fonder utifrån gemensamt satta mål,
- bidragit till ökad integration och bättre samordning mellan medlemsländerna, mellan olika myndigheter inom länderna, samt mellan sektorer,
- har lett till ökad social, ekonomisk och territoriell sammanhållning,
- lett till stärkt flernivåstyrelse då den makroregionala ansatsen bygger på ett aktivt samarbete mellan regional, nationell och lokal nivå,
- har lett till förbättrat samarbete med grannländerna utanför EU.

Samtidigt slår kommissionen fast att det finns en hel del utmaningar kopplade till genomförandet av de båda makroregionala strategierna. Det handlar om svårigheten att välja rätt prioriteringar, bibehålla ett politiskt engagemang, brister vad gäller otillräcklig finansiering, administrativa utmaningar såsom otillräckliga resurser och bristande kunskapsnivå, och svårigheter att mäta resultat.

I rapporten framgår att det finns vissa skillnader mellan EU:s Östersjöregion respektive Donauregion. Fler genomförande aktörer från EU:s Östersjöregion anser att det politiska engagemanget är lågt än motsvarande siffra för EU:s Donauregion. Samtidigt konstaterar kommissionen att arbetets inriktning också skiljer sig mellan regionerna, där Donauländerna arbetar mer på ett övergripande politiskt plan medan Östersjöländerna har en mer lokal och regional förankring och en mer detaljerad handlingsplan.

Kommissionen presenterar ett antal rekommendationer i syfte att överbygga dessa brister för att strategierna kan nå sin fulla potential. Bland dessa nämns vikten av att strategierna ses som en prioritering inom alla relevanta politikområden, att de integreras i det finansiella ramverket för EU:s nästa fleråriga budgetperiod, att tillräckligt med administrativa resurser avsätts för det genomförande arbetet, att en bortre horisont införs för prioriteringsområden som inte levererar som förväntat, och att mer insatser bör inriktas på att kommunicera strategins syfte och resultat.

Bland de brister som räknas upp trycker kommissionen särskilt på bristen av politiskt engagemang, och ägnar ett särskilt stycke i rapporten åt att redogöra för vikten av att skapa ett starkare ledarskap i makroregionerna. Enligt kommissionen är ett starkt ledarskap lösningen på flera av de problem som kan kopplas till genomförandet. Kommissionen menar att makroregionerna själva måste bidra med ett tydligt ledarskap och att detta inte kan/bör komma från kommissionen som ser sin roll som mer understödjande. Som ett led i denna ambition föreslår kommissionen en översyn som ska avslutas 2014 med det årliga forumet för respektive makroregional strategi. Översynen föreslås omfatta operationella förbättringar samt alternativ för ett stärkt politiskt ledarskap. Samtidigt framhåller kommissionen vikten av att nuvarande styrningsform nyligen har ändrats och att den behöver inarbetas och att eventuella ändringar måste beakta de dröjsmål dessa kan leda till.

Vad gäller riktlinjer vid bedömning av behovet av framtida makroregionala strategier, betonas att nya strategier endast bör lanseras om det anses finnas särskilda behov av förbättrat samarbete inom regionen på hög nivå. Det måste finnas en vilja att omsätta det politiska engagemanget i administrativt stöd, och de nya strategierna bör tydligt visa det särskilda mervärdet på EU-nivå.

Avslutningsvis fastslås att de båda makroregionala strategierna uppvisar ett tydligt mervärde men att frågan om ledarskap är central för den översynsprocess som avses slutföras år 2014.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Ingen inverkan på svenska regler.

Inga budgetära konsekvenser. De båda makroregionala strategierna vilar på en budgetneutral grund och genomförs inom ramen för befintliga medel.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen välkomnar kommissionens utvärdering om makroregionala strategier som arbetsmodell och dess mervärde.

Regeringen delar i stort kommissionens bild av svårigheter i genomförandet. En avgörande fråga för det fortsatta arbetet är att det makroregionala arbetssättet till fullo integreras i berörda styrdokument som upprättas under 2013 och som sätter ramarna för EU:s nästa fleråriga programperiod. Regeringen verkar aktivt för att föra in det makroregionala perspektivet och målen i EU:s strategi för Östersjöregionen i såväl partnerskapsöverenskommelsen mellan Sverige och kommissionen som i de operativa programmen. Regeringen anser att makroregionala strategier så som den för Östersjöregionen, är viktiga verktyg för samarbete mellan medlemsstaterna i utvecklingen av EU:s integrerade havspolitik.

Regeringen ställer sig i stort positiv till kommissionens ambition att höja medlemsländernas politiska engagemang i det genomförande arbetet och delar kommissionens bedömning att detta är en viktig faktor för ett genomslag av de båda strategierna. Det är emellertid lika viktigt att kommissionen bibehåller eller stärker sin roll i den strategiska styrningen av de båda makroregionala strategierna och i granskningen av genomföranderapporter med mera.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Medlemsstaternas ståndpunkter är inte kända.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Rapporten har inte sänts på remiss.

3 Förslagets förutsättningar

2012/13:FPM139

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Inte aktuellt då rapporten inte innehåller lagstiftningsförslag.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Inte aktuellt då rapporten inte innehåller lagstiftningsförslag.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Slutsatser om kommissionens rapport om makroregionala strategiers mervärde kommer att antas av rådet för Allmänna frågor under det litauiska EU-ordförandeskapet hösten 2013.

4.2 Fackuttryck/termer