

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

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Föredragande: **Etele BARÁTH**

Medföredragande: **Stefano MALLIA**

Den 3 juli 2013 beslutade kommissionen att i enlighet med artikel 304 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om

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

COM(2013) 468 final.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 4 oktober 2013.

Vid sin 493:e plenarsession den 16–17 oktober 2013 (sammanträdet den 16 oktober) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén enhälligt följande yttrande.

1. Inledning

1.1 I april 2011 uppmanade rådet Europeiska kommissionen att noggrannare redogöra för principerna för utarbetandet av EU-strategierna för Östersjön (nedan kallad "Östersjöstrategin") och för Donauregionen (nedan kallad "Donaustrategin"), att utvärdera mervärdet av dessa strategier och att lägga fram en rapport för rådet och Europaparlamentet senast i juni 2013. I december 2012 uppmanade rådet kommissionen att lägga fram en EU-strategi för Adriatiska havet och Joniska havet före utgången av 2014, med beaktande av denna utvärdering.

1.2 På uppmaning av kommissionen och mot bakgrund av ovanstående har Europeiska ekonomiska och sociala kommittén utarbetat ett yttrande om "de makroregionala strategiernas mervärde".

1.3 Följaktligen omfattar detta EESK-yttrande inte utarbetandet av makroregionala strategier för Atlantkusten ⁽¹⁾ eller Medelhavsområdet ⁽²⁾, och tar inte upp kommitténs förslag rörande dessa.

2. Iakttagelser och slutsatser

2.1 EESK ställer sig bakom rapportens viktigaste slutsatser.

⁽¹⁾ EESK:s yttrande om "Utarbetande av en marin strategi för Atlantområdet", EUT C 229, 31.7.2012, s. 24.

⁽²⁾ EESK:s yttrande om "Mot en strategi för att utveckla sammanhållningen i Medelhavsområdet" (ännu inte offentliggjort i EUT).

2.1.1 Begreppet makroregion, som bygger på nedifrån och upp-principen, kan innebära ett reellt svar på de utmaningar som regionerna står inför. De principer som tillämpas inom ramen för de två makroregionala strategier som för närvarande finns i EU har visat sig vara utmärkta verktyg för att öka sammanhållningen och den sociala, ekonomiska och territoriella konvergensen.

2.1.2 Ur ett politiskt, miljömässigt och socioekonomiskt perspektiv kan makroregionerna vara ett värdefullt redskap för att stärka samarbetet mellan EU:s medlemsstater eller regioner, dämpa nationalistiska tendenser och sträva efter social konsensus, ömsesidig respekt och acceptans samt genom att skapa ett mervärde på EU-nivå för berörda lokalsamhällen bidra till förverkligandet av målen i Europa 2020-strategin.

2.1.3 De makroregionala strategierna kan vara användbara instrument för att fylla luckor i kommunikationen och informera allmänheten. Befolkningen och företagen i de berörda lokalsamhällena och regionerna bör informeras bättre om pågående program och projekt.

2.1.4 En gemensam strategisk diskussion i de två makroregionerna, upprättandet av förbindelser mellan institutionerna och mer kreativ planering är goda exempel på tidiga framsteg i det makroregionala samarbetet mellan jämlikar, denna nya EU-politiska möjlighet. De nya projekten och initiativen och de konkreta framgångar som noterats som en följd av gemensamma åtgärder motiverar de samlade insatser som de socioekonomiska aktörerna i regionerna gjort.

2.1.5 EESK stöder de viktigaste slutsatser som dras i rapporten:

- Färre prioriteringar vore önskvärt.
- Det krävs ett starkt politiskt engagemang.
- Ytterligare finansieringskällor bör göras tillgängliga.
- Bättre administrativa kunskaper (förvaltning, organisation) är en väsentlig fråga.
- Det är helt nödvändigt att mäta och utvärdera resultaten, både kvantitativt och kvalitativt.
- Den administrativa bördan bör minska.

2.2 EESK vill rikta uppmärksamheten på att det makroregionala samarbetet ingår i arbetet med att stärka demokratin i EU och även stärka initiativ nedifrån. Det handlar om en positiv katalysator som värnar och kompletterar EU:s grundläggande värderingar.

2.3 Kommittén konstaterar att en sund metod använts i rapporten, och den ingående utvärderingen är välgrundad, i synnerhet med tanke på att det inte funnits några beprövade metoder för att analysera makroregionala strategier och inga specifika statistiska indikatorer.

2.4 EESK stöder rådets slutsatser från juni 2012 enligt vilka man bör fördjupa den inre marknaden och utveckla EU:s konkurrenskraft. Vi beklagar att rådet utöver allmänna principer (integration, samordning, samarbete, flernivåstyre, partnerskap) inte bidrar till genomförandet av de makroregionala strategierna med ytterligare instrument.

2.5 Kommittén vill rikta uppmärksamheten på expertutlåtanden som visar att huvudproblemet är bristen på överensstämmelse mellan den politiska viljan i regionerna och finansieringen.

2.6 Prioriteringen av hållbarhet (jfr "blå" och "grön" tillväxt) och utvecklingen av infrastrukturen är en naturlig följd av den makroregionala diskussionen. Den skapar ett europeiskt mervärde.

2.7 Omedelbart och på kort sikt är det dock inom den ekonomiska verksamheten som man kan förvänta sig en ökning av det europeiska mervärdet, i form av ökad BNP och ökad sysselsättning.

2.8 Enligt EESK är principen om "tre nej" (inga nya bestämmelser, inga nya institutioner och inga extra medel) redan föråldrad: Resurser har avsatts i budgetplanen på medellång sikt (2014–2020), ett administrativt och institutionellt system har redan inrättats för att underlätta förvaltningen, och den gemensamma strategiska ramen innehåller de erforderliga bestämmelserna. För att främja innovation, stöd till de små och medelstora företagen, upprättande av nätverk och ökad sysselsättning bör man anta ett nytt förhållningssätt vad det gäller principen om "tre nej" i fråga om utvärderingen av stödpolitiken för de makroregionala strategierna.

2.9 Man bör prioritera den makroregionala strategin i samband med programperioden 2014–2020 och integrera den nya modellen för territoriellt samarbete i partnerskapsavtalet och de operativa programmen (Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden, Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling och Europeiska havs- och fiskerifonden), och särskilt betona "lokalt ledd makroregional utveckling", med följande kännetecken:

- Inriktning på särskilda områden.
- Utveckling ledd av lokala aktörer, dvs. makroregionala arbetsgrupper som består av företrädare för offentliga och privata intressegrupper inom näringsliv och samhälle.
- Genomförd på basis av integrerade och sektorsövergripande områdesbaserade lokala utvecklingsstrategier.
- Utformad med hänsyn till makroregionala behov och den makroregionala potentialen.

2.10 "Lokalt ledd makroregional utveckling" ska

- uppmuntra lokalsamhällena i makroregionen att utveckla nedifrån och upp-strategier med tanke på utmaningar som inbegriper strukturomvandlingar,
- stärka den lokala kapaciteten och stimulera innovation (inbegripet social innovation), företagarganda och förmåga till förändring samtidigt som man uppmuntrar utveckling och utnyttjande av utforskad potential inom kommuner och regioner.
- bidra till flernivåstyre genom att ge lokalsamhällena i makroregionerna möjlighet att delta fullt ut i förberedelserna inför genomförandet av EU-målen på alla områden.

2.11 EESK kan på eget initiativ komma att utarbeta en övergripande analys av de makroregionala strategiernas betydelse för Europa i framtiden och kommer att ta fram ett förslag om anpassning av sådana strategier i syfte att uppnå en enhetlig europeisk utvecklingspraxis.

3. Resultat

3.1 Kommissionen konstaterar i sin rapport att de makroregionala strategierna enligt rapporterna om genomförandet av strategierna för Östersjö- och Donauregionen har gjort det möjligt att utveckla nya projekt och påskyndat befintliga transnationella projekt. Strategierna har underlättat nätverksarbete och gjort det möjligt att inleda gemensamma initiativ i regionerna i fråga. Flaggskottsprojekten kan fungera både som en utmärkt drivkraft och som projektmodeller för makroregionerna.

3.1.1 Östersjöstrategin var med sina tre övergripande mål och 15 prioriteringar den första modellen för en makroregional strategi där man redan från början och med en hög grad av säkerhet avgränsade de områden som kunde bli de främsta målen för det regionala samarbetet och som samtidigt på effektivt sätt kunde bidra till tillämpningen av specialiserade politiska strategier och övergripande politiska EU-strategier.

3.1.2 Utveckling av havssektorn, stärkta regionala band samt investeringar i människans framtid och i ekonomisk tillväxt är de målområden som hittills har gett input till andra makroregionala utvecklingsstrategier.

3.2 Strategin för Donauregionen, den andra makroregionala strategin som antogs, har fyra överordnade mål och elva prioriteringar. Den för samman de regionala diskussionerna och de gemensamma verksamhetsområdena samtidigt som den berikar dessa.

3.2.1 Liksom för temaområdena i strategin för Östersjöområdet är prioriteringarna inom miljö och infrastruktur förhärskande (kopplingar mellan regionerna, miljöskydd samt en förstärkning av regionerna), men de förslag och de projekt som syftar till att förbättra det ekonomiska och sociala välbefindandet återspeglar de politiska avsikterna att anpassa sig till Europa 2020-strategin.

3.3 I flera studier uttrycker EESK sin uppskattning för EU:s insatser för att tillgängliga resurser ska användas på ett så effektivt och verksamt sätt som möjligt. Därför bör man harmonisera instrumenten och stärka de gemensamma åtgärderna. Ett naturligt krav är att man använder sig av "externa" resurser. Även på detta område har de mikroregionala initiativen lett till nya resultat. (I detta sammanhang kan vi nämna Baden-Württemberg eller den samordning av riskkapitalfonder som tas upp i rapporten.)

3.4 Både i de två strategierna i fråga och i de initiativyttranden som EESK hittills har antagit, framför allt om de makroregionala strategierna för Medelhavsregionen och Atlantkusten, har man tagit upp vikten av politiskt och ekonomiskt samarbete med länder utanför EU och uppmärksammat möjligheterna att minska de många säkerhetspolitiska riskerna, arbetet med att lösa problem med anknytning till irreguljär invandring m.m.

3.5 EESK betonar med eftertryck vilken avgörande vikt de partnerskapsavtal har som håller på att utarbetas eller förhandlas fram. Man bör kräva att den makroregionala nivån finns representerad, samtidigt som det behövs en lämplig samordning med arbetsmarknadens parter, en "horisontell" harmonisering mellan länder och regioner, förslag och projekt i varje operativt program och ett aktivt deltagande av ekonomiska och sociala aktörer och det civila samhället i dessa.

4. Förslag

4.1 EESK anser att man kan och måste utvidga och fördjupa de principer som har antagits.

4.2 Det vore fel att behandla makroregionerna som ett rent geografiskt fenomen: Man bör också ta hänsyn till de komplexa sociala, ekonomiska och historiska banden.

4.3 Formuleringen av "gemensamma utmaningar" och ett "bättre samarbete" för att främja sammanhållningen minskar möjligheten till en funktionell tolkning av makroregionen bortom dess gränser och dess inverkan på de alleuropeiska utvecklings- och sammanhållningsprocesserna.

4.4 Begreppet "mervärde" har inte definierats i rapporten i förhållande till makroregionerna. Enligt EESK kan mervärdet i fallet med de makroregionala strategierna endast avse det värde som regionerna eller medlemsstaterna inte kan skapa på egen hand eller endast med större investeringar eller mindre effektivitet.

4.5 Tre nej-principen var begriplig på sin tid, men i dag råder det inget tvivel om att den medför en risk för att det europeiska mervärdet överges vid en tidpunkt då återhämtningen ännu är bräcklig och måste förstärkas.

4.6 Situationen för de makroregionala strategierna i dag återspeglar den europeiska syn enligt vilken de instrument och resurser som finns tillgängliga i varje region kan användas mer effektivt genom lämpligt samarbete och lämplig samordning i de medlemsstater och regioner som deltar (och kommissionen spelar här en mer undanskymd roll). Det europeiska mervärdet ökar härigenom i makroregionerna.

4.7 Enligt EESK kan det hända att man kraftigt ökar det alleuropeiska mervärde som kan genereras i makroregionerna genom att utveckla extrainstrument, förbättra den rättsliga och institutionella kapaciteten och avsätta ytterligare resurser.

4.8 Inom ramen för bedömningen av utvecklingsscenarierna för EU fram till 2020 och vissa av förslagen i dem som är av europeiskt intresse, som t.ex. målen och de separata fonderna i Fonden för ett sammanlänkat Europa, bör man begära att varje nivå redovisar varje "mervärde" som har skapats varje gång en investering eller en utveckling sker tack vare EU-medel.

4.9 Att sådana instrument även används på den makroregionala nivån är en förutsättning för genomförandet av Europa 2020-strategin.

4.10 EESK anser att en utvidgning av den politiska, institutionella, juridiska och finansiella ramen, utöver kontrollen av "det europeiska mervärdet",

— skulle bidra till att påskynda vägen ut ur krisen,

— när det gäller Europas framtid, skulle göra det möjligt att inom ramen för kontrollen av de institutionella reformerna och regelverket på nära håll undersöka i vilken mån de åtgärder som vidtas av varje medlemsstat ligger i linje med den europeiska tanken och överensstämmer med principerna om "mervärde", även om utvecklingen eller investeringen i fråga inte tillkommit direkt genom EU-medel,

— skulle kunna ge upphov till ett stort mervärde till förmån för tillväxt och nya arbetstillfällen.

4.11 EESK anser att en konsolidering av det politiska styret som är inriktad på att utveckla de makroregionala strategierna på verksamhetsområdena har ett stort europeiskt "mervärde", och att man kan utgå ifrån att de mer eller mindre stora spänningar mellan federalister och "nationalister" som ännu inte har upphört att i olika vågor sätta sin prägel på EU:s historia skulle kunna kompenseras av att man stärker en mellannivå för samordning och samarbete.

4.12 EESK anser att man måste kunna tänka sig makroregioner ur ett funktionellt perspektiv. Utvecklingsprojekt och andra gränsöverskridande åtgärder av europeiskt intresse skulle genom nydanande nätverk kunna stärka tillväxten och därmed också sammanhållningen i EU.

4.13 EESK föreslår att man gör framsteg på politisk nivå när det gäller behandlingen av makroregionerna. I princip är det rådet som beslutar om stöd till gräsrotsinitiativ och om det framtida "flankstödet" och "stödet uppifrån" från alla institutioner. Rent generellt kan man på basis av de lärdomar vi hittills har dragit tänka sig följande områden (funktioner):

- a) Forskning, utbildning, språkundervisning samt samarbete i fråga om kultur och hälsa.
- b) Samarbete inom energi, miljöskydd, logistik, transporter och allmännyttiga tjänster (vatten, avlopp och sophämtning).
- c) Gemensam planering från statliga myndigheters, regionala institutioners samt lokala och regionala myndigheters sida.
- d) Förstärkning av det civila samhällets och de icke-statliga organisationernas deltagande.

e) Samarbete i fråga om säkerhet och migration.

f) En förstärkning i praktiken av konkurrensen på marknaden (konkret samarbete på arbetsmarknaden med stöd till små och medelstora företag eller med utvecklingsfonder).

g) Statistiksamarbete.

4.14 De makroregionala strategierna kan lämna ett värdefullt bidrag till det gränsöverskridande samarbetet mellan städerna, till att teknikcentrum kopplas samman och till att innovationer utvecklas snabbare.

4.15 I de flesta fall handlar det om områden där gräsrotsinitiativ är motiverade och där de nationella ekonomiska och sociala råden kan spela en starkare roll. I rapporten nämns inte vikten av att ekonomiska och sociala aktörer deltar och av samråd.

5. Framtida arbete

5.1 EESK anser att deltagarna ska se de makroregionala strategierna som ett övergripande ansvar för deras regeringar.

5.2 De administrativa uppgifterna bör reduceras till ett minimum och kommissionen bör utarbeta nya metoder för att se till att allmänheten deltar, till exempel med hjälp av verktyg för e-demokrati. Det är mycket viktigt att öka deltagandet, såväl i det förberedande stadiet som i genomförandet.

5.3 Man bör iaktta principen om att de makroregionala målen ska integreras i alla partnerskapsavtal och operativa program.

5.4 Kommissionen bör främja tillämpningen av god praxis i fråga om de befintliga programplaneringsinstrumenten, även för makroregioner som befinner sig i förberedelse- eller diskussionsfasen.

5.5 Enligt EESK:s uppfattning kan bristen på förvaltningskapacitet bara avhjälpas om det kan bevisas att detta skulle leda till ett effektivare resursutnyttjande.

5.6 EESK anser att de åtgärder och indikatorer som ska användas till att övervaka framstegen måste vara realistiska, och att det är mycket viktigt att kommissionen och de andra EU-institutionerna deltar aktivt, särskilt vid utarbetandet av indikatorer för mervärde, med tanke på dess mångfacetterade natur.

5.7 Kommittén är positiv till nedifrån-och-upp-metoden, som hittills har visat sig givande, men ser gärna att de ekonomiska, miljömässiga, sociala och lokala parterna involveras mer och att det knyts "horisontella" band med nyetablerade makroregioner.

5.8 Man bör påskynda genomförandet av systemen för förvaltning av strategierna och rikta in sig på att bygga ut dem och bibehålla deras särskilda karaktär.

5.9 EESK föreslår att kommissionen vid utarbetandet av nya förvaltningsmodeller även tar med ett alternativ som är inriktat på att främja införandet av en mellanliggande, makroregional, förvaltningsnivå i EU med fokus på utveckling.

5.10 De makroregionala initiativen har väsentligen två dimensioner: en gränsöverskridande och en europeisk. Enligt EESK har fokus hittills endast legat på samarbete och samordning mellan de olika länderna. En av de viktigaste slutsatserna i rapporten är att det vore önskvärt med insatser som förser de gemensamma åtgärderna med en europeisk dimension och därmed skapar ett europeiskt mervärde.

5.11 Enligt EESK kan makroregionala initiativ med en europeisk dimension och lämpligt stöd bidra till ökad trovärdighet för EU:s politik, och det kan uppstå en ny utvecklingspraxis genom ett ökat deltagande från samhället.

5.12 Återigen aktualiseras frågan om de politiska åtaganden som ingår på EU-nivå och ska utvecklas på lokal nivå inte skulle kunna kompletteras med makroregionala åtaganden som ska genomföras på EU-nivå. Det "förstärkta samarbete" som kommissionen nämner skulle också kunna hänföra sig till detta.

5.13 Kommissionen konstaterar med rätta att makroregionala strategier och strategier för havsområden tillgodoser samma förväntningar, men punkten visar tydligt den interna splittrigen inom kommissionen och riskerna med fragmenterade strategier. Inslag i "havsstrategin" kan inte betraktas som inslag i makroregionala strategier, om faktorer såsom infrastruktur i kustområdena, urbanisering, produktion etc. inte är förbundna med eller kan förbindas med faktorer av produktions- och skyddsmässig karaktär som är kopplade till den kapacitet eller de faror som är förbundna med hav och oceaner.

5.14 Kommittén instämmer utan reservation med slutsatserna i rapporten om att det finns andra, outnyttjade möjligheter. Däremot håller kommittén inte med om att man kan föreställa sig utvidgade och konsoliderade åtgärder "utan kommissionens medverkan, eller regionalt samarbete som i större utsträckning baseras på ett transnationellt program".

5.14.1 Detta är den enda punkt i utvärderingen där kommissionen tydligt anger att den inte önskar delta i utarbetandet eller genomförandet av makroregionala strategier, eller ens vara inblandad på något sätt, trots att den anser att flera andra paradigmer kan utvecklas och genomföras. Dokumentet innehåller emellertid ingen tydlig information om vilken typ av paradigm som avses.

5.15 Kommittén uppmanar kommissionen att även fortsättningsvis spela en central roll i utarbetandet och genomförandet av makroregionala strategier. EESK uppmanar dessutom rådet att ge kommissionen de verktyg och resurser som den behöver för att kunna fullgöra denna roll ordentligt.

5.16 Begreppet transnationellt program anger att de program som kan uppvisa ett mervärde på EU-nivå kan få ett visst stöd, och fortfarande uppfylla kraven enligt "tre nej"-principen, t.ex. program som syftar till bättre efterlevnad av miljölagstiftningen, särskilt intensifierade investeringar i sammanlänkning inom EU eller en kritisk massa för innovation.

5.17 Rapporten innehåller ingen som helst information om hur man kan utnyttja mervärdet på EU-nivå, hur det ska utvärderas eller hur resultaten och de övriga incitamenten ska användas.

5.18 Den förvånansvärt korta resumén av inslagen under rubriken "Sammanfattning" skulle i hög grad behöva kompletteras för att leva upp till rubriken. Frågan om "styrning" är givetvis viktig, eftersom det till syvende och sist är EU som fattar de övergripande besluten vad gäller styrning.

5.19 Ur ett politiskt, miljömässigt och socioekonomiskt perspektiv kan makroregionerna vara ett värdefullt redskap för att stärka samarbetet mellan EU:s medlemsstater eller regioner, dämpa nationalistiska tendenser och sträva efter social konsensus, ömsesidig respekt och acceptans samt genom att skapa ett mervärde på EU-nivå för berörda lokalsamhällen bidra till förverkligandet av målen i Europa 2020-strategin.

5.20 De makroregionala strategierna kan vara användbara instrument för att fylla luckor i kommunikationen och informera allmänheten. Befolkningen och företagen i de berörda lokalsamhällena och regionerna bör informeras bättre om pågående program och projekt.

Bryssel den 16 oktober 2013.

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande

Henri MALOSSE