



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 16.12.2016
COM(2016) 805 final

**RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om genomförandet av EU:s makroregionala strategier

{SWD(2016) 443 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om genomförandet av EU:s makroregionala strategier

1. Inledning: från ord till handling

Globaliseringen har gjort olika länder allt mer beroende av varandra och i dag måste problem åtgärdas över nationsgränser. Det är därför nödvändigt att reflektera över hur makroregioner i egenskap av nya funktionella områden kan bidra till att dels förbättra genomförandet av EU:s politik och program, dels uppnå territoriell sammanhållning, i enlighet med artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Framväxten av makroregionala strategier har drivits av ett antal EU-länder och regioner som ett komplement till ländernas traditionella politik för territoriell förvaltning. Dessa strategier är utformade för att tackla gemensamma utmaningar, t.ex. innovationsdriven tillväxt, miljö eller klimatförändringar, med hjälp av en bottom-up-strategi som inbegriper nationella, regionala och lokala aktörer.

Sedan Europeiska rådet godkände EU:s strategi för Östersjöregionen år 2009¹ har ytterligare tre makroregionala strategier utvecklats: EU:s strategi för Donauregionen år 2011,² EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen år 2014³ och EU:s strategi för Alpregien år 2016⁴.

De makroregionala strategierna omfattar nitton EU-länder och åtta länder utanför EU, och har nu blivit en integrerad del av EU:s politiska ram. Syftena med dessa strategier är helt i linje med EU:s politiska prioriteringar. Strategierna stärker synergierna mellan olika politikområden och instrument i EU och är förankrade i sammanhållningspolitiken⁵.

Makroregionala strategier förstärker sammanhållningspolitikens samarbetsdimension. Strategierna utgör en plattform för ett sektorsövergripande styre som omfattar flera länder och flera nivåer, och som även är öppet för länder utanför EU. Strategierna kan spela en central roll för att hjälpa dessa länder att stärka sina förbindelser med EU och mildra eventuella negativa effekter vid EU:s yttre gränser.

Med hänsyn till ”de tre nej” – nej till ny EU-lagstiftning, nej till ny EU-finansiering, nej till nya EU-institutioner – passar de makroregionala strategierna in i EU:s befintliga initiativ och politiska ramar (t.ex. TEN-T). För dessa strategier krävs särskilda åtgärder snarare än nya politiska initiativ. Strategierna kan ges stöd via program inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI-fonderna), inbegripet Interreg, och andra EU-finansieringsinstrument bör anpassas till de gemensamma målen.

¹ Slutsatser från rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser), 27 oktober 2009, och Europeiska rådets slutsatser, 29–30 oktober 2009.

² Slutsatser från rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser), 13 april 2011, och Europeiska rådets slutsatser 23–24 juni 2011.

³ Slutsatser från rådet (allmänna frågor och yttre förbindelser), 29 september 2014 och Europeiska rådets slutsatser, 23–24 oktober 2014.

⁴ Rådets slutsatser, 27 november 2015, och Europeiska rådets slutsatser, 28 juni 2016.

⁵ Artikel 2.31 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1303/2013 av den 17 december 2013 om fastställande av gemensamma bestämmelser för [de europeiska struktur- och investeringsfonderna] (EUT L 347, 20.12.2013, s. 320).

Syftet med denna rapport är dubbelt. För det första innehåller rapporten en utvärdering av genomförandet av strategierna, en bedömning av de viktigaste resultaten och några exempel på god praxis. För det andra utgår rapporten från de erfarenheter som gjorts hittills och lägger fram ett antal rekommendationer om hur rapporten skulle kunna utvecklas ytterligare, även i ljuset av den framtida sammanhållningspolitiken.

I stället för att lägga fram lägesrapporter för de makroregionala strategierna vid olika tidpunkter på ett splittrat sätt, kommer kommissionen att offentliggöra en sammanfattande rapport vartannat år från och med slutet av 2016, i enlighet med vad som fastställdes i rådets slutsatser om EU:s strategi för Alpregionen. Detta gör det möjligt att jämföra de makroregionala strategierna och kommer att ge alla berörda institutioner de kunskaper som behövs för en välunderbyggd debatt.

Rapporten grundar sig på uppgifter från de parter som berörs av de makroregionala strategierna och från europeiska institutioner, medlemsstaternas företrädare, universitet och experter. Rapporten kompletteras av ett arbetsdokument som ger en mer detaljerad bedömning av genomförandet av varje strategi, samt särskilda rekommendationer.

2. Övergripande frågor

De makroregionala strategierna har ökat intresset för och medvetenheten om det europeiska territoriella samarbetet samt territoriell sammanhållning och dess mervärde. Strategierna har också gradvis börjat tillämpas inom olika sektorspolitiska områden för att bättre tillämpa riktlinjer inom territorierna på ett integrerat sätt. Alla strategier berör samma övergripande frågor, oberoende av strategiernas mognad. Dessa frågor behandlas nedan.

Beslutsfattande och planering

De makroregionala strategierna har gradvis börjat beaktas i EU:s politikområden, t.ex. inom forskning, klimat och miljö. Detta har också skett inom nationell politik, även om de makroregionala strategiernas prioriteringar inte är lika integrerade i alla nationella eller regionala program, särskilt sådana som stöds av de europeiska struktur- och investeringsfonderna.

Strategierna har stärkt samarbetet inom vissa politikområden, t.ex. översiktsplanen för farbarheten på Donau, utvidgningen av den baltiska energimarknadens sammanlänkingsplan, strategin för anpassning till klimatförändringar i Östersjöområdet, eller stamnätskorridorerna och deras kopplingar till viktig gränsöverskridande infrastruktur. Strategier för smart specialisering har använts för att driva en mer effektiv politik för innovation och verka för interregionalt samarbete i nya värdekedjor över gränserna.

Spridningen av makroregionala koncept med hjälp av Interact⁶ har med tiden lett till framväxten av en rad olika intressen och nätverk som bildats av olika aktörer med olika befogenheter och kapacitet. Detta har gett partnerna möjlighet att samarbeta inom särskilda områden så som forskning och innovation (t.ex. DanuBalt-projektet om hälso- och sjukvård).

Makroregionala strategier spelar också en stor roll för utvecklingen av förbindelser med länder utanför EU, särskilt anslutningsländer, genom att deras kopplingar till EU stärks.

För de flesta av dessa initiativ och åtgärder behöver dynamiken bibehållas, och starkare samordning inom och mellan de berörda länderna skulle hjälpa dem att uppnå förväntade resultat. Praxis enligt vilken årliga forum kombineras med ministermöten bidrar till detta, och

⁶ Interact är ett EU-omfattande program som medfinansieras av Europeiska regionala utvecklingsfonden och är utformat för att bistå Interreg-programmens förvaltande myndigheter samt stödja de makroregionala strategierna.

höjer samtidigt de makroregionala strategiernas politiska profil. Erfarenheterna från Östersjöområdet visar t.ex. att ett långsiktigt strategiskt tänkande måste ligga till grund för makroregionalt samarbete.

Styrning

Makroregionala strategier innehåller i allmänhet ett styrningssystem i tre delar, med politiska, samordnande och operativa nivåer. Varje strategi har inrättat sina egna strukturer och mekanismer baserat på de principer som beskrivs i kommissionens rapport om styrning.⁷

Strategierna är inriktade på en optimal användning av befintliga finansiella källor (t.ex. ESI-fonder, Horisont 2020, Cosme, Life), bättre tillämpning av gällande lagstiftning och bättre utnyttjande av befintliga organ. Några exempel på god praxis kan framhävas, t.ex. har Sverige inrättat ett nationellt Östersjönätverk för att underlätta genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen på nationell nivå. Nätverket sammanför olika aktörer (t.ex. nationella organ, länsstyrelser, regionala sammanslutningar, kommuner, förvaltande myndigheter) som arbetar med strategin.

Frågan om egenansvar för de makroregionala strategierna får större genomslag på grund av trycket att leverera resultat. Åtgärder ska också vidtas för att inrätta sådana plattformar för berörda parter där civilsamhället och andra organisationer inbegrips.

Det roterande ordförandeskapet för de makroregionala strategierna får ökad betydelse, eftersom de flesta länder inser att det inte är begränsat till anordnande av årliga forum, utan även inbegriper strategisk ledning av insatser.

Erfarenheterna visar dock att ett sådant förhållningssätt för genomförandet av strategin har sina begränsningar, vilket inbegriper utmaningar inom följande områden: effektiv samordning och effektiva samsamarbetsstrukturer, befogenheter till huvudansvariga (dvs. nationella samordnare, medlemmar i styrgrupper) och tillräckliga personella och ekonomiska resurser, representation och engagemang från alla deltagande länder, och säkerställande av nödvändig kompetens, kontinuitet och stabilitet i styrgrupperna.

Dessa utmaningar är gemensamma för alla makroregionala strategier, om än i varierande grad. Trots en nyligen genomförd översyn av handlingsplanen har medlemsstaterna många prioriterade områden i EU:s strategi för Östersjöregionen för att återspegla mångfalden av de berörda parternas intressen. I EU:s strategi för Donauregionen finns fortfarande behov av att se till att prioriteringar och medel matchar varandra bättre. I samtliga fall måste medlemsstaterna ta fullt ansvar för genomförandet och komplettera kommissionens arbete.

I EU:s strategi för Alpregionen är samordningen mellan styrelsen och aktionsgrupperna fortfarande oklar. Ytterligare insatser behövs för att stärka denna viktiga länk. Stora framsteg måste göras i fråga om styrning, med mer aktivt deltagande och en känsla av delaktighet i detta prioriterade område bland de deltagande länderna.

Även i EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen är styrningen ett bekymmer. Kommissionen har varit tvungen att ingripa för att motverka den ständiga bristen på ekonomiska resurser från de deltagande länderna, förseningar i utnämningen av medlemmar och dålig närvaro vid möten i styrgruppen, i syfte att förhindra att hela processen stannar av. Ett sådant förhållningssätt är varken hållbart eller önskvärt.

Övervakning och utvärdering

Större fokus på strategins huvudprioriteringar efterfrågas i allt högre grad, inte minst från kommissionens sida. I detta avseende är det viktigt att anpassa de makroregionala strategierna

⁷ COM(2014) 284 final.

till EU:s bredare politiska strategier och att säkerställa regelbundna översyner mot fastställda mål, eftersom detta ökar möjligheterna att leverera resultat. Utan klart fastställda indikatorer och mål är det svårt att bedöma hur väl de avsedda syftena har uppfyllts. Ett sunt system för övervakning baserat på resultatinriktade åtgärder är avgörande för att göra det möjligt att mäta, styra och rapportera om varje makroregional strategi för att informera beslutsfattare.

I enlighet med rådets slutsatser om EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen och EU:s strategi för Alpreionen har kommissionen vidtagit ett antal specifika åtgärder på detta område.

Flera reviderade indikatorer och mål fastställdes nyligen för de prioriterade områdena i EU:s strategi för Donauregionen i syfte att återspegla utvecklingen av strategin. När det gäller EU:s strategi för Östersjöregionen fastställdes en uppsättning indikatorer och mål under 2012. I fråga om EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen och EU:s strategi för Alpreionen kommer indikatorerna och målen att finjusteras under de kommande månaderna.

Kommissionen har också inlett ett antal kompletterande åtgärder: anordnande av seminarier med deltagande av experter, stöd till särskilda territoriella övervakningssystem, och en utvärdering av de makroregionala strategierna. Resultaten av dessa åtgärder väntas under 2017. De kommer dock endast att vara användbara om centrala berörda aktörer deltar och tar fullt ansvar under förfarandet.

Åtgärderna bör också bidra till att fatta beslut på politisk nivå om vilka prioriteringar och åtgärder som bör finansieras, särskilt med hänsyn till budgetrestriktioner, och i förekommande fall begränsa prioriteringarna till de områden där den makroregionala metoden verkligen ger mervärde.

Det finns fortfarande stora framsteg att göra på detta område. Här krävs kollektiv styrning och en känsla av gemensamt syfte baserat på ett långsiktigt perspektiv.

Finansiering

Makroregionala strategier är nu en del av ESI-fondernas rättsliga ram för 2014–2020. Där uppmanas länderna att anpassa sina programprioriteringar till prioriteringarna i de makroregionala strategierna, samtidigt som de förvaltande myndigheterna uppmanas att stärka banden mellan programförvaltarna och de huvudansvariga för verkställandet av makroregionala strategier. Informationen från de förvaltande myndigheterna varierar i omfattning, beroende på myndigheternas grad av medvetenhet. Framsteg har gjorts, och dessutom finns det exempel på god praxis: riktade ansökningsomgångar, bonus till projekt med makroregional relevans, direkt stöd till strategiprojekt eller deltagande av representanter för makroregionala strategier i övervakningskommittéer för programmet (t.ex. det slovakiska operativa programmet för forskning och innovation 2014–2020 eller programmet för landsbygdsutveckling för Litauen 2014–2020).

Att överbrygga klyftan mellan strategier och finansieringsmöjligheter är dock fortfarande en utmaning. Den löpande dialogen bör uppmuntras ytterligare mellan programmets förvaltande myndigheter och strategiaktörer. De förvaltande myndigheterna bör bli mer proaktiva när det gäller att genomföra de makroregionala strategierna i sina program mål, samtidigt som de ska bli bättre på att integrera och samordna relevanta verksamheter i programmen.

Detta gäller också övriga relevanta finansieringskällor (nationella, regionala eller privata etc.) som kan utnyttjas för att uppnå målen för de makroregionala strategierna. Synergier och komplementaritet med andra relevanta finansieringsinstrument bör undersökas ytterligare.

Kommunikation

Erfarenheten visar att de makroregionala strategierna bör inbegripa en stark kommunikationsstrategi. Det är ett kraftfullt verktyg för att öka allmänhetens medvetenhet om planerade åtgärder och önskade resultat, och ge de huvudansvariga incitament för att i ett tidigt skede reflektera över hur strategierna kan åstadkomma en positiv förändring för befolkningen och hur denna kan visas upp i media.

Kommunikationsstrategin för EU:s strategi för Östersjöregionen antogs i december 2015 och föregår med gott exempel när det gäller att öka medvetenheten om och synliggörandet av makroregionala strategier.

3. EU:s strategi för Östersjöregionen

3.1 Resultat

Strategin som har funnits i sju år har stimulerat framväxten av nya nätverk och ökat effekten hos redan befintliga (t.ex. forumet för fisket i Östersjön, projektet Submariner). Detta har lett till att nya projekt inletts och att befintliga projekt har utvidgats (t.ex. projektet för interaktiv vattenförvaltning *Interactive water management*, och det baltiska utbildningsprogrammet *Baltic Training Programme*). Konsolideringen av flernivåstyret i regionen har gett aktörerna i Östersjöområdet en gemensam ram för dialog.

Strategin har bidragit till utformningen av politiken på olika nivåer: tillämpningsområdet för den baltiska energimarknadens sammanlänkingsplan har utvidgats till att inbegripa nya områden – energieffektivitet och förnybar energi – och arbetet i Internationella sjöfartsorganisationen har utformats till att omfatta utveckling och provning av infrastruktur och tjänster för elektronisk navigering i regionen. Strategin har också bidragit till genomförandet av befintlig lagstiftning, t.ex. ramdirektivet om vatten, ramdirektivet om en marin strategi, och EU:s strategi för anpassning till klimatförändringar. Regionala frågor av betydelse återfördes till den politiska dagordningen och innefattar anordnandet under 2015 av det första högnivåmötet om kultur sedan 2008.

Ökat samarbete och samordning på alla nivåer, såväl inom länder som mellan länder (i och utanför EU) eller mellan olika regionala organisationer, har skapat större synergieffekter.

Införandet av faciliteten för såddkapital inom EU:s strategi för Östersjöregionen (EUSBSR Seed Money Facility) samt Interreg Östersjöområdet har främjat beredningen av makroregionala projekt som stöds av gränsöverskridande partnerskap och nätverk. Inrättandet av ett nätverk år 2016 för de myndigheter som förvaltar Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) kommer att möjliggöra en effektivare användning av tillgängliga resurser, genom att stödja genomförandet av EU:s strategi för Östersjöregionen med landspecifika Eruf-program och genom ökad samordning bland relevanta intressenter.

Dessa framsteg har åtföljts av den övergripande översyn som genomfördes under 2015 av EU:s strategi för Östersjöregionen. Översynen ledde till en mer harmoniserad målinriktad strategi. Översynen har också bidragit till en starkare känsla av delaktighet genom att ett roterande ordförandeskap infördes i gruppen av nationella samordnare år 2014.

3.2 Utmaningar

Att förbättra miljösituationen i Östersjön har varit det främsta målet för EU:s strategi för Östersjöregionen sedan den lanserades år 2009. Ytterligare insatser krävs dock med hänsyn till de miljömässiga utmaningarna i Östersjön (övergödning, nitrater från jordbruket, fiske). Området kunde också dra nytta av bättre förbindelser inom områdena energi och transport och bättre svar på klimatförändringarnas effekter.

Dessutom kräver den snabba ökningen av migranter ett större samarbete. Effektiva integreringsåtgärder, särskilt på utbildningsområdet, bör undersökas ytterligare.

Utformningen av politiken kan förbättras genom ett antal operativa åtgärder. Dessa åtgärder handlar till exempel om att underlätta styrningen och hållbarheten för projekt genom att erbjuda partnersökverktyg som kan identifiera de rätta personerna med den rätta kompetensen, se till att de övergripande åtgärderna i större utsträckning bidrar till genomförandet av varje politikområde, och stärka kopplingen mellan projekt och politiska nivåer, till exempel genom att informera nationella samordnare om projektresultaten.

4. EU:s strategi för Donauregionen

4.1 Resultat

Flera betydande framsteg har gjorts sedan strategin lanserades.

EU:s strategi för Donauregionen har resulterat i att flera projekt har inletts eller vidareutvecklats. Dessa projekt omfattar: översiktsplanerna för återuppbyggnad och underhåll av farleden Donau (*Master Plan for Fairway Rehabilitation and Maintenance of the Danube*) och om LNG-navigering (*LNG Navigation Project*), skapandet av nätverk för naturvård och utvecklingen av gemensamma metoder för bedömning och hantering av naturrisker i samband med klimatförändringar, inrättandet av ett nätverk och för att förbättra säkerheten på Donau.

EU:s strategi för Donauregionen har lett till en tydligt förbättrad samarbetskultur, genom att berörda parter sammanförts och befintliga institutioner i högre grad länkats samman för att utbyta kunskaper och erfarenheter. Strategin fick ett stort politiskt stöd vid transportministrarnas ministermöte om Donau. Syftet var att säkerställa en bättre styrning av farbarheten på Donau, t.ex. genom ovan nämnda översiktsplaner⁸.

Dessutom har strategin bidragit till att förbättra dialogen och samarbetet med befintliga internationella organisationer i regionen (t.ex. med Internationella kommissionen för skydd av Donau, Karpatkonventionen) i och med att gemensamma initiativ och synergieffekter utvecklats.

Finansieringsdialogen om Donau är ett exempel på en plattform där beslutsfattare sammanförts med stöd av strategin så att projektansvariga och finansinstitut ska kunna diskutera och hitta lämpliga lösningar på frågor som rör finansiering av projekt i regionen.

Genom att stärka samordningen av politik och institutioner på nationell nivå har EU:s strategi för Donauregionen också gjort styrningsmodellen mer effektiv. Strategin har gjort det lättare att nå ut till berörda parter på både nationell och lokal nivå, samtidigt som den bevarat dialogen med det civila samhällets organisationer.

Ett annat viktigt område där EU:s strategi för Donauregionen har utgjort ett värdefullt bidrag är inom EU:s utvidgning och grannskapspolitik. Strategin har bidragit till att öka det tematiska samarbetet med de fem deltagande staterna utanför EU, samtidigt som det har skapat stabilitet i området genom hållbara nätverk och partnerskap. De viktigaste initiativen inbegriper inrättandet av den första europeiska grupperingen för territoriellt samarbete med ett land utanför EU (Ungern-Ukraina) och inrättandet av en ny samordningsplan under 2015 för att Moldavien ska kunna delta i strategin. Serbien har också deltagit aktivt vid samordningen av två av de prioriterade områdena i strategin.

⁸ Ministermöte om Donau, ”*Conclusions on effective waterway infrastructure rehabilitation and maintenance on the Danube and its navigable tributaries*” (slutsatser om effektiv sanering och effektivt underhåll av vattenvägsinfrastrukturen på Donau och dess farbara bifloder), Rotterdam, 20 juni 2016.

Genomförandet av EU:s strategi för Donauregionen har fått stöd av det gränsöverskridande programmet för Donau. Detta program omfattar samma geografiska område, ger finansiellt stöd till särskilda gränsöverskridande projekt och stöder strategins styrning. Under 2014 inrättade de fjorton deltagande länderna tillsammans ett center för Donaustrategin (*Danube Strategy Point*), som inledde sin verksamhet i juni 2015. Centret har huvudsakligen varit verksamt inom övervakning, kommunikation och stöd till samordnarna av prioriterade områden och samarbetet mellan prioriterade områden.

4.2 Utmaningar

Även om de första resultaten är lovande skulle EU:s strategi för Donauregionen gynnas av ett antal specifika politiska och operativa åtgärder, t.ex. en mer integrerad infrastruktur för transport och energi, åtgärder för att motverka vattenföroreningar och naturrisker, en gemensam arbetsmarknads- och utbildningspolitik, strategier för konkurrenskraft, särskilt för små och medelstora företag, och åtgärder för att hantera demografiska utmaningar och kompetensflykt. Säkerhetsdimensionen är fortfarande viktig, liksom även behovet av att ytterligare utöka kapaciteten inom offentlig förvaltning.

Nya utmaningar har dessutom uppkommit under de senaste två åren, till exempel avseende migrationsflöden och den globala säkerheten och terrorismen.

Den politiska drivkraften har minskat något på nationell nivå jämfört med de första verksamhetsåren. Eftersom strategin är en långsiktig process är ett kontinuerligt politiskt stöd fortfarande av avgörande betydelse, särskilt genom att kapacitet och resurser tillhandahålls för att strategin ska kunna genomföras. Det är också viktigt att förstärka nationella samordningsmekanismer.

Den administrativa kapaciteten för att hantera frågor om genomförandet och för att förbättra samarbetet är fortfarande ett problem, framför allt för länder utanför EU. Det behövs fortfarande en lämplig lösning på nationell och regional nivå.

5. EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen

5.1 Resultat

Eftersom EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen inte har existerat så länge, har verksamheten främst fokuserat på inrättandet av styrningsstrukturer och regler. Detta har krävt omfattande diskussioner och samråd mellan centrala aktörer, framför allt de nationella samordnarna.

Strategin kräver en stark samordning på EU-nivå för att undanröja skillnader mellan nationella intressen, mot bakgrund av det stora deltagandet från länder utanför EU, som har stora socioekonomiska skillnader och betydande obalans i fråga om sin institutionella och administrativa kapacitet. I den samordningsmodell som föreslås i handlingsplanen likställs de fyra anslutningsländerna med de fyra deltagande medlemsstaterna vad gäller deras medverkan i styrningsstrukturer. Det roterande ordförandeskapet är t.ex. öppet för alla länder.

Särskild fokus har lagts på att säkerställa de huvudansvarigas känsla av delaktighet genom att göra särskilda resurser tillgängliga för de tematiska styrgrupperna. Frågan om finansiellt, administrativt och tekniskt stöd har också beaktats.

Särskilt stöd till EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionens styrningsstrukturer kommer även att ges genom instrumentet ”*Facility Point*” – ett strategiskt projekt som godkändes i maj 2016 inom ramen för programmet Interreg Adrion. Nationella samordnare godkände instrumentets omfattning och utformning under hösten 2015.

I slutet av 2015 hade de fyra tematiska styrgrupperna identifierat vilka prioriterade åtgärder de skulle koncentrera sitt arbete på under den inledande perioden (t.ex. fysisk planering i kust- och havsområden, utveckling av höghastighetsleder till sjöss eller främjande av det adriatisk-joniska kulturarvet), samt särskilda riktlinjer och urvalskriterier för att välja rätt projekt.

Ansträngningar gjordes också för att främja ett kontinuerligt samarbete mellan programmyndigheterna för ESI-fonderna och föranslutningsinstrumentet samt de huvudansvariga för EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen. Detta innebär att ESI-fonderna, föranslutningsinstrumentet och andra relevanta nationella och regionala finansieringskanaler bör bidra till uppnåendet av målen för EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen. Detta återspeglades i den förklaring som antogs i Dubrovnik av EU:s utrikesministrar och ministrar med ansvar för EU-medel vid det första forumet för EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen, vilket hölls i maj 2016. Processen pågår fortfarande och kommer att kräva samordning mellan de olika berörda aktörerna.

5.2 Utmaningar

Trots stark politisk uppbackning är de medel som tillhandahålls av de deltagande länderna för att stödja strategin fortfarande i hög grad otillräckliga. Medan kommissionen har tagit en aktiv roll i samordningen av politiken, kommer de huvudansvariga att ha fortsatta svårigheter att leverera de resultat som förväntas i avsaknad av ett tydligt åtagande från nationella och regionala myndigheter. Man skulle behöva enas om en arbetsplan med en specifik tidtabell och säkerställa kontakter mellan projektansvariga, program och finansieringskällor. Det skulle också innebära tillhandahållande av tekniskt bistånd och rådgivning, i förekommande fall. Ekonomiskt och operativt stöd genom *Facility Point* borde bidra till att lösa vissa av dessa problem.

Även om strategins utmaningar och möjligheter fortfarande i stort sett är relevanta, står länderna i den adriatisk-joniska regionen inför en omfattande flykting- och migrationskris som sannolikt kommer att påverka området. Krisen skulle kunna hanteras genom EU:s strategi för den adriatisk-joniska regionen på ett samordnat och pragmatiskt sätt.

Prioriteringar på transport- och energiområdet bör anpassas för att komplettera – och inte överlappa – initiativ inom andra samarbetsforum på hög nivå (t.ex. Berlinprocessen eller energigemenskapen).

Det är viktigt att säkerställa att finansieringen anpassas till strategins prioriteringar. Ytterligare ansträngningar måste göras på administrativ nivå för att tillhandahålla nödvändigt ekonomiskt stöd för projekt med hjälp av tillgängliga regionala eller nationella program, eller EU-program.

6. EU:s strategi för Alpreigionen

6.1 Resultat

EU:s strategi för Alpreigionen började genomföras under första halvåret 2016. Detta skedde förhållandevis snabbt, främst på grund av den höga graden av politiskt och ekonomiskt samarbete i området. Regionerna, de deltagande länderna (varav två utanför EU; Schweiz och Liechtenstein), Alpkonventionen och Interregprogrammet för Alpområdet har alla bidragit till att definiera konceptet för strategin, medan kommissionen har fastställt åtgärderna för att slutföra och godkänna den. Denna strategi har också rönt stort intresse i Europaparlamentet, där en informell grupp bildats (vängruppen för EU:s strategi för Alpreigionen).

Slutsatser om strategins genomförande kan ännu inte dras. Bred enighet uppnåddes dock kring styrningsstrukturerna och reglerna innan strategin lanserades officiellt i Brdo i januari 2016. Aktionsgruppernas första möten resulterade i en överenskommelse om ytterligare arbetsmetoder och ett arbetsprogram för att identifiera tematiska ämnen (t.ex. förbättra värdekedjan för alpint trä, fokusera på klimatanpassning eller definiera framtida gemensamma utrymmen för dubbla yrkesutbildningar). En styrelse med aktionsgruppernas ledare kommer att inrättas för att säkerställa ett permanent utbyte av kunskaper och erfarenheter bland grupperna.

Interregprogrammet för Alpområdet kommer att stödja genomförandet av strategin med ett särskilt strategiskt projekt (AlpGov).

6.2 Utmaningar

Att genomförandet inleddes så snabbt har gjort att förväntningarna är stora bland berörda parter. Under 2017 kommer kommissionen att noggrant se till att aktionsgrupperna är stabila och har en balanserad sammansättning för att garantera effektiviteten. Kommissionen kommer också att kontrollera om alla grupper kan utveckla och genomföra projekt. Därefter föreslår kommissionen lämpliga ändringar. Införlivandet av målen för EU:s strategi för Alpregionen i ESI-fondernas program bör också vara till hjälp.

Det är viktigt att säkerställa att målet om makroregional styrning genomförs fullt ut, vilket kräver nya lösningar för ”institutionellt införlivande” för att undvika överlappningar med befintliga strukturer och för att säkerställa lämpliga samordningsmekanismer mellan olika aktörer och prioriteringar. Utvecklingen av plattformen för berörda parter är också en utmaning, eftersom den syftar till att involvera berörda aktörer, däribland det civila samhället i stort, och stärka deras deltagande.

7. Det fortsatta arbetet

Efter sju års genomförande börjar de makroregionala strategierna producera sina första resultat, men har ännu inte visat sin fulla potential. Fördelarna skulle bli mycket större om de medlemsstater som inledde dessa samarbetsförfaranden tog mer ansvar. Det krävs fortsatta ansträngningar inom de områden som berör styrningssystemens effektivitet, fokuseringen på resultat, finansieringen och förbindelserna med länder utanför EU. Dessa frågor bör beaktas i samband med reformen av sammanhållningspolitiken efter 2020.

Förbättring av effektiviteten

För att strategierna ska vara framgångsrika behövs ett korrekt genomförande under kommande år, liksom även beredvillighet att anpassa sig till förändrade omständigheter, t.ex. flyktingkrisen. Ytterligare framsteg är nödvändiga när det gäller styrningen av de makroregionala strategierna. Detta förutsätter särskilt

- att varje strategi regelbundet utvärderar effektiviteten i sitt styrningssystem i enlighet med kommissionens rapport om styrning från 2014, och gör nödvändiga ändringar,
- att ministerierna för de olika sektorerna visar ett starkare engagemang för att uppnå målen med de makroregionala strategierna, vilket förutsätter en regelbunden rotation bland samordnarna för de tematiska områdena,
- att ett nära samarbete säkerställs mellan styrgruppernas medlemmar och myndigheterna som förvaltar program som stöds av ESI-fonder eller andra instrument,
- att kopplingarna mellan de makroregionala strategierna stärks för att utnyttja synergier och lära av varandra med stöd av Interact.

Fokusering på resultat

De makroregionala strategierna behöver anpassa sig till det större resultatfokus som kännetecknar den nuvarande sammanhållningspolitiken. I detta hänseende rekommenderas starkt att följande åtgärder vidtas:

- inrätta eller konsolidera ett sunt system för övervakning, med stöd av kommissionen och det europeiska observationsnätverket för territoriell utveckling och sammanhållning, för att rapportera om framsteg och stöd för deras strategiska inriktning; varvid referensuppgifterna och serviceinfrastrukturen för Donauområdet (*the Danube Reference Data and Services Infrastructure*) kan stödja inrättandet av ett sunt system för övervakning,
- förbättra kvaliteten på projekt och förfaranden och säkerställa att deras resultat är hållbara, och förstärka kopplingen mellan projektresultat och politiska åtgärder,
- öka medvetenheten på alla nivåer och förbättra kommunikationen kring strategiernas mervärde och resultat, bland annat med hjälp av årliga forum för att utföra en kritisk granskning av strategierna,
- ytterligare utforska tematiska plattformar (t.ex. smarta specialiseringsplattformar eller plattformar för dialog om klimatförändringar) för att öka strategiernas tematiska inriktning.

Utöver finansiering

Strategierna har ingen egen särskild budget. Därför behöver tillgängliga finansiella flöden på olika nivåer användas på ett mer samordnat sätt.

I detta avseende är det viktigt att fortsätta den löpande dialogen mellan de förvaltande myndigheterna för ESI-fondernas program och de huvudansvariga för de makroregionala strategierna för att anpassa medlen på det sätt som är mest ändamålsenligt och kostnadseffektivt. Initiativ i stil med upprättandet av nätverket för Europeiska regionala utvecklingsfondens förvaltande myndigheter i Östersjöområdet bör undersökas av andra makroregioner. Dessutom bör man överväga att använda EU-medel eller andra finansiella verktyg, inklusive finansieringsinstrument, för att stödja de makroregionala strategiernas prioriteringar och åtgärder. Synergieffekter med Europeiska fonden för strategiska investeringar bör också undersökas, särskilt för lönsamma projekt.

Förbindelser med länder utanför EU

Makroregionala strategier har blivit ett viktigt instrument i förbindelserna mellan EU:s medlemsstater och deras externa grannar, både med kandidatländer och delar av grannskapspolitiken (det östliga partnerskapet) och det norra randområdet och Arktis. Strategierna kan främja regional utveckling och sammanhållning med dessa länder samt främja förbindelserna som EU utvecklar vid sina yttre gränser.

Slutsatser

Att minska de regionala skillnaderna är lika mycket ett mål för de makroregionala strategierna som skapandet av synergier för tillväxt och sysselsättning i de berörda regionerna. Makroregioner kan bidra till att forma en integrerad syn på det framtida europeiska territoriet. De kan bli ett viktigt instrument för att uppnå territoriell sammanhållning inom olika politikområden, och kan också inspirera liknande tillvägagångssätt, så som EU-agendan för städer. Makroregionerna kräver en närmare koppling mellan EU:s politikområden och EU-medel.

För att deras outnyttjade potential ska gagna Europas medborgare bör länkar mellan de makroregionala strategierna och sammanhållningspolitiken undersökas ytterligare för att hitta strategiska sektorer och möjligheter till samordning av EU:s politik och instrument.

I detta sammanhang finns ett antal frågor som behöver åtgärdas i ljuset av den kommande reformen av sammanhållningspolitiken. Dessa kan omfatta följande:

- Hur kan man stärka synergier och komplementariteten mellan makroregionala strategier och de relevanta nationella eller regionala program som stöds av ESI-fonderna i syfte att maximera effekterna?
- Bör gränsöverskridande program (funktionellt) anpassas ytterligare till de makroregionala strategierna eller andra ramar och initiativ för transnationellt samarbete?
- Hur skulle man ytterligare kunna förbättra systemet för styrning av makroregionala strategier, inklusive alla berörda aktörers respektive roller?