



GENERALDIREKTORATET FÖR EU-INTERN POLITIK
UTREDNINGSAVDELNING B: STRUKTUR- OCH
SAMMANHÅLLNINGSPOLITIK

REGIONAL UTVECKLING

**Strategisk konsekvens inom
sammanhållningspolitiken: Jämförelse
mellan programperioderna 2007–2013
och 2014–2020**

STUDIE

Sammanfattning

Syftet med denna studie är att bedöma utvecklingen och genomförandet av den strategiska konsekvensen inom sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020. Studien baseras på en dokumentundersökning och intervjuer med myndigheter i medlemsstaterna. Enligt studien har det överlag skett förbättringar jämfört med föregående period. I studien framhålls emellertid även att det finns en rad utmaningar på EU-nivå och på nationell nivå för att säkerställa att tillvägagångssättet är strategiskt konsekvent mellan olika europeiska struktur- och investeringsfonder och i förhållande till annan EU-politik.

Detta dokument har beställts av Europaparlamentets utskott för regional utveckling.

FÖRFATTARE

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ANSVARIG HANDLÄGGARE

Diána Haase
Utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik
Europaparlamentet
B-1047 Bryssel
E-post: poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

REDAKTIONELLT STÖD

Valérie Wiame

SPRÅKVERSIONER

Original: EN

OM UTGIVAREN

Du kan kontakta utredningsavdelningen eller prenumerera på det månatliga nyhetsbrevet genom att skriva till: poldep-cohesion@europarl.europa.eu.

Manuskriptet klart i Februari 2015.

Bryssel, © Europaparlamentet, 2015.

Detta dokument finns tillgängligt på internet på

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

ANSVARFRISKRIVNING

De åsikter som framförs i texten är upphovsmännens och utgör inte nödvändigtvis Europaparlamentets officiella ståndpunkt.

Återgivning eller översättning för icke-kommersiellt bruk är tillåtet, under förutsättning att källan anges och att utgivaren meddelas i förväg och får en skriftlig kopia.

SAMMANFATTNING

Strategisk konsekvens är en central beståndsdel i 2013 års reform av sammanhållningspolitiken för perioden 2014–2020. I studien görs en kritisk bedömning av utvecklingen och genomförandet av den strategiska konsekvensen inom sammanhållningspolitiken. Studien baseras på en dokumentundersökning och intervjuer med de myndigheter i medlemsstaterna som ansvarar för programplaneringen av partnerskapsavtal och operativa program under perioden 2014–2020. Fokus ligger på följande fyra områden som anses viktiga för sammanhållningens strategiska inriktning: EU:s strategiska ramar, nationella strategiska ramar, tematisk koncentration, och hur programmet är uppbyggt, styrs och förvaltas.

EU:s strategiska ramar

En nyhet i bestämmelserna för perioden 2014–2020 är användningen av en paraplyförordning i form av förordningen om gemensamma bestämmelser, som omfattar fem fonder på olika politikområden. Den gemensamma strategiska ramen, som ingår som bilaga till förordningen om gemensamma bestämmelser, är en bredare, bättre motiverad och mer konsekvent strategisk ram än gemenskapens strategiska riktlinjer för perioden 2007–2013. Den gemensamma strategiska ramen har välkomnats av förvaltningsmyndigheternas programplaneringsansvariga som ett praktiskt och användbart instrument, även om den har mindre inverkan på programplaneringsprocessen än nationella strategiska ramar.

Nationella strategiska ramar

De nya partnerskapsavtal som har införts är strategiska planer med prioriteringar som omfattar de fem europeiska struktur- och investeringsfonderna. Partnerskapsavtalen förhandlas fram mellan kommissionen och nationella myndigheter och deras räckvidd är större, inte bara när det gäller att samordna de olika europeiska struktur- och investeringsfonderna, utan även när det gäller att samordna dessa med annan politik på EU-nivå och medlemsstatsnivå. I praktiken skiljer sig de nationella samordningsarrangemangen kraftigt åt mellan medlemsstaterna, inte minst i fråga om formalitet. Förvaltningsmyndigheterna är dock försiktigt optimistiska om att de strukturer och system som planeras eller införts kommer att utnyttja synergieffekter och leda till större samordning än under perioden 2007–2013. Medlemsstaterna har också aktivt arbetat för att genomföra partnerskapsprincipen under programplaneringsprocessen. De har inrättat partnerskapsbaserade styrorgan eller arbetsgrupper för att utveckla alla eller delar av partnerskapsavtalen och de operativa programmen. Offentliga samråd kompletterades av webbaserade former av samråd och informations-spridning. De landsspecifika rekommendationerna förefaller ha spelat en begränsad roll vid utarbetandet av nationella strategiska ramar, men i de flesta fall har medlemsstaterna kunnat beakta dem.

Tematisk koncentration

De nya kraven på tematisk koncentration under perioden 2014–2020 har fått stor effekt på programplaneringen i de flesta medlemsstater. Det har skett en kraftig ökning av anslagen från Eruf/Sammanhållningsfonden till de tematiska målen 1–4 (forskning, teknisk utveckling och innovation, IKT, små och medelstora företag, konkurrenskraft och koldioxidsnål ekonomi), medan infrastrukturinvesteringarna är mindre framträdande än under perioden 2007–2013. Förhandlingarna om hur anslagen ska fördelas mellan olika mål har inte varit lätta. Många medlemsstater är kritiska till det tillgängliga utrymmet för att väga upp den tematiska koncentrationen med stöd till inhemska prioriteringar. Förvaltningsmyndigheterna är i princip för öronmärkta bestämmelser (hållbar stadsutveckling, ESF-andelar) men skulle vilja se större flexibilitet. Regionalt differentierade öronmärkningsregler anses inte användbara eftersom de regionala kategorierna är för rigida och inte speglar regionala särdrag.

Hur programmet är uppbyggt, styrs och förvaltas

Förordningen om gemensamma bestämmelser för perioden 2014–2020 har överlag välkomnats och förväntas öka konsekvensen och samordningen i planeringen och genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Många förvaltningsmyndigheter anser emellertid att förordningen inte går tillräckligt långt eftersom det fortfarande finns separata fondspecifika förordningar (särskilt för Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu)).

I många medlemsstater har det skett stora förändringar av programstrukturen jämfört med perioden 2007–2013, vilket bör underlätta den institutionella samordningen mellan olika fonder. Möjligheten till operativa program som omfattar flera fonder är ett välkommet alternativ i många medlemsstater, men det finns fortfarande viss oro för administrativa svårigheter (t.ex. på grund av separata förordningar). Integrerade territoriella tillvägagångssätt är potentiellt användbara instrument för att säkerställa strategisk konsekvens på lokal/regional nivå. Bedömningen av kommissionens roll när det gäller att stödja målen för strategisk konsekvens är slutligen överlag positiv. Trots det har flera generaldirektorat riktat viss kritik mot att ståndpunkter och råd inte är tillräckligt enhetliga och konsekventa. Trots ansträngningar för att förbättra samråd och samarbete mellan kommissionens olika tjänsteavdelningar anser förvaltningsmyndigheterna faktiskt att det "sektorsvisa tillvägagångssätt" för de europeiska struktur- och investeringsfonderna som fortsätter att tillämpas på EU-nivå (där olika avdelningar ansvarar för olika fonder) hindrar ett samordnat tillvägagångssätt.

Slutsatser och rekommendationer

1. I den gemensamma strategiska ramen fastställs tydligt EU:s mål och prioriteringar.
2. Kommissionens ståndpunktsdokument gav de nationella myndigheterna en tydlig förståelse för kommissionens sannolika förhandlingsposition.
3. Tematisk koncentration kommer att uppnås, åtminstone under programplaneringsfasen.
4. Det finns viss oro för progressiv "omvandling" av sammanhållningspolitiken till en tematisk politik som riskerar att förlora sitt sammanhållningssyfte.
5. Mer strategisk integration och samordning av fondförvaltningen bör uppnås.
6. Partnerskapsprincipen förefaller till stor del ha respekterats under programplaneringsprocessen.
7. Det finns få tecken på förenklingar.
8. Än så länge är det oklart hur effektiva och användbara möjligheterna till integrerad territoriell utveckling är.
9. Bedömningen av kommissionens roll under förhandlingarna är relativt positiv.
10. Arbetet med att förbereda processen för att reformera politiken 2014–2020 var relativt öppen och inkluderande, åtminstone jämfört med perioden 2007–2013.

Mot bakgrund av dessa slutsatser görs följande rekommendationer:

- Ett **mer samarbetsinriktat tillvägagångssätt** mellan Europeiska kommissionen och medlemsstaterna bör övervägas vid utvecklandet av både den gemensamma strategiska ramen och ståndpunktsdokumenten.
- Det är **nödvärdigt att gå mycket längre i fråga om integration av de europeiska struktur- och investeringsfonderna** och samordning mellan kommissionens generaldirektorat.
- **Tillämpningen av partnerskapsprincipen under genomförandefasen** av programmen bör övervakas av Europaparlamentet.
- **Stark kontroll och granskning från Europaparlamentets sida** av sammanhållningspolitikens strategiska konsekvens och resultat rekommenderas.
- **Närmare samordning inom Europaparlamentet** krävs, framför allt större dialog mellan de fyra utskott som ansvarar för de europeiska struktur- och investeringsfonderna.