



Bruxelles, den **XXX**
[...] (2014) **XXX** draft

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

**Sjette rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed: investering i job og
vækst**

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

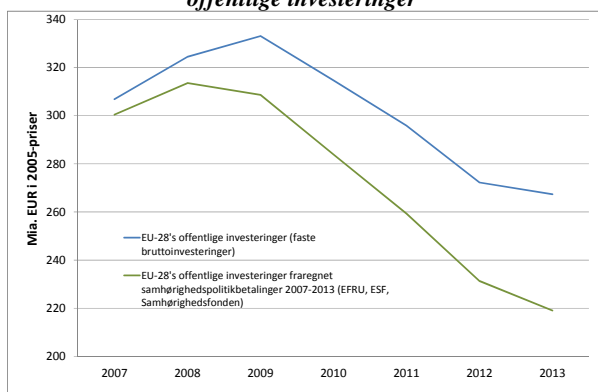
Sjette rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed: investering i job og vækst

1. INDLEDNING

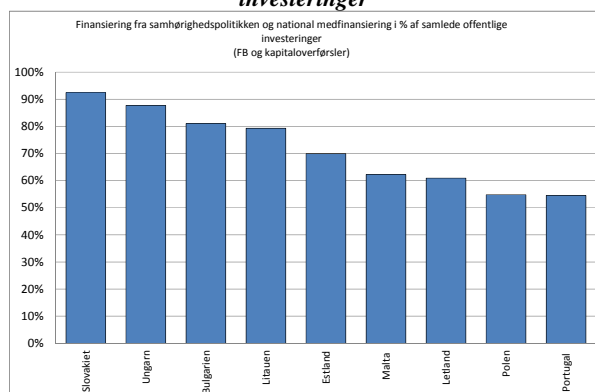
Selv om de nationale regeringer har måttet foretage nedskæringer i de seneste år for at få budgetterne til at gå op, og den private finansiering slap op på grund af den finansielle og økonomiske krise, har samhørighedspolitikken sikret en fortsat tilstrømning af midler til medlemsstaterne og regionerne for at støtte kritiske investeringer i vækst og beskæftigelse.

Krisen har haft stor betydning for både de nationale og de regionale budgetter, hvilket begrænsede midlerne til rådighed for alle investeringsområder. I EU som helhed faldt de offentlige investeringer reelt med 20 % mellem 2008 og 2013. I Grækenland, Spanien og Irland var faldet på omkring 60 %. I de central- og østeuropæiske lande, hvor samhørighedspolitikens finansiering er særligt væsentlig, faldt de offentlige investeringer (målt i faste bruttoinvesteringer) med en tredjedel. Uden samhørighedspolitikken ville investeringerne i de medlemsstater, der har været hårdest ramt af krisen, være faldet med yderligere 50 %. Samhørighedspolitikens finansiering udgør nu mere end 60 % af disse landes investeringsbudgetter.

Figur 1: Betydningen af samhørighedspolitikken for offentlige investeringer



Figur 2: Andelen af samhørighedspolitikken i offentlige investeringer



Den økonomiske krise vendte en længerevarende tendens med konvergerende BNP og arbejdsløshed inden for EU og påvirkede særligt de sydeuropæiske områder. Krisen førte også til en stigning i fattigdom og social udstødelse. Dette har igen gjort det sværere at nå flere af målsætningerne fra Europa 2020-strategien.

F.eks. var der i 210 af EU's 277 regioner en stigning i arbejdsløshed mellem 2007 og 2012. I 50 af disse regioner betød stigningen, at arbejdsløsheden blev mere end fordoblet. Situationen er særligt bekymrende for unge, da ungdomsarbejdsløsheden i 2012 i mere end halvdelen af regionerne var på over 20 %. Derfor er der mange regioner, som endnu ikke har kunnet bidrage til at nå Europa 2020-hovedmålet om 75 % beskæftigelse for befolkningen i aldersgruppen 20-64 inden 2020.

Ud over at bevare et fokus på at håndtere de langsigtede strukturelle forhindringer for udviklingen har Kommissionen og medlemsstaterne reageret på krisen ved at omdirigere nogle samhørighedsinvesteringer til områder, hvor de ville have en direkte og umiddelbar effekt. Derfor var mere end 45 mia. EUR – eller 13 % af de samlede midler – blevet omfordelt ved udgangen af 2013. Denne omfordeling af midler støttede foranstaltninger til afbødning af den stigende arbejdsløshed og social udstødelse og til opretholdelsen af investeringer i innovation og forskning og udvikling (FoU), virksomhedsstøtte, bæredygtig energi og infrastruktur på det sociale område og uddannelsesområdet.

Kommissionen foreslog også foranstaltninger til at forbedre likviditeten for de lande, der var mest påvirkede af krisen. Europa-Parlamentets og Rådets vedtagelse af disse foranstaltninger gjorde det muligt at reducere de nationale bidrag og førte til mere end 7 mia. EUR i supplerende forskud. Yderligere reducere af den nationale medfinansiering blev også godkendt, til næsten 2,1 mia. EUR.

Det ser ud til, at samhørighedspolitikinvesteringerne har haft en betydelig effekt.

Mellem 2007 og 2012 skabte Den Europæiske Fond for Regionaludvikling (EFRU) næsten 600 000 job. Dette svarer til næsten 20 % af det anslåede tab af arbejdspladser i samme periode, siden begyndelsen af finanskrisen. Der blev investeret i 200 000 projekter for små og mellemstore virksomheder (SMV) og 80 000 nystartede virksomheder, finansieret 22 000 projekter med samarbejde mellem forskning og erhvervssektoren, skaffet bredbåndsforbindelse til 5 mio. husstande og forbundet 5,5 mio. mennesker til spildevandsrensning. Derudover blev der for EU-investeringerne under samhørighedspolitikken bygget 3 000 km centralt europæisk transportnetværk (15 % af det samlede TEN-T-netværk), og mængden af offentlige midler til FoU i de mindre udviklede medlemsstater blev også fordoblet.

Mellem 2007 og 2012 har Den Europæiske Socialfond (ESF) støttet 68 mio. personers projektdeltagelse. Efter at have modtaget ESF-støtte kom 5,7 mio. arbejdsløse eller passive i beskæftigelse, og næsten 8,6 mio. kvalifikationsbeviser blev opnået med støtte fra ESF. Der blev meldt om mere end 400 000 nystartede virksomheder og personer, der blev selvstændige. Alt dette har hjulpet til enten at begrænse faldet i BNP i mange lande eller til at forebygge yderligere stigninger i arbejdsløsheden.

Effekten af disse investeringer vil blive større i løbet af de kommende par år, da medlemsstaterne har indtil udgangen af 2015 til at bruge midlerne fra 2007-13-programmerne, og der er en forsinkelse fra det øjeblik, hvor investeringen bliver foretaget, til det tidspunkt, hvor effekten kan måles.

Med et samlet budget på over 450 mia. EUR (inklusive national medfinansiering) for 2014-20-programperioden vil samhørighedspolitikken blive EU's primære investeringsdel. Den vil yde det største bidrag i støtten til SMV'er, FoU og innovation, uddannelse, lavemissionsøkonomi, miljøet, kampen mod arbejdsløshed og social udstødelse, udviklingen af infrastruktur, der forbinder EU-borgere med hinanden, og moderniseringen af offentlige forvaltninger. Investeringerne vil, sammen med strukturelle reformer, spille en central rolle i at støtte vækst og jobskabelse og i at nå Europa 2020-strategiens målsætninger om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst.

Udfordringen er at sikre, at disse ressourcer bruges på den mest produktive og effektive måde, så de udnyttes optimalt, opsvinget styrkes, og EU hjælpes til at komme ud af krisen stærkere og mere konkurrencedygtig end før.

Den nye samhørighedspolitik er fuldstændigt på linje med Europa 2020-strategien og dennes hovedmål om beskæftigelse, forskning og udvikling, klima og energi, uddannelse og kampen

mod fattigdom og social udstødelse, og den er knyttet til det europæiske semester og EU's økonomiske styringsproces. Derfor vil investeringerne under samhørighedspolitikken også blive brugt til at støtte medlemsstaternes nationale politikker under de integrerede retningslinjer og de nationale reformprogrammer såvel som at imødegå Rådets relevante landespecifikke henstillinger. Kommissionen kan også bede medlemsstaterne om at tilpasse deres partnerskabsaftaler og operationelle programmer, så de kan imødegå de nye udfordringer, der findes i de landespecifikke henstillinger.

I denne meddelelse opsummeres de resultater, der er opnået med samhørighedsmidlerne i den foregående programmeringsperiode. De hovedelementer, der er blevet introduceret i reformen af samhørighedspolitikken 2014-20¹, beskrives sammen med de tendenser, der ses i de indeværende programforhandlinger mellem Kommissionen og medlemsstaterne. Den ledsages af et arbejdsdokument, hvor de socioøkonomiske og forvaltningsmæssige udfordringer, som medlemsstaterne og regionerne står over for, analyseres, og hvor virkningerne af samhørighedspolitikken og de offentlige investeringer vedrørende økonomiske og sociale uligheder vurderes.

2. EN POLITIK I UDVIKLING: INVESTERING I REGIONERNES KONKURRENCEDYGTIGHED FOR AT FORBEDRE FOLKS LIV

EU-traktatens målsætninger for samhørighedspolitikken er at reducere økonomiske, sociale og territoriale uligheder og særligt yde støtte til de mindre udviklede regioner.

Politikken har hjulpet med at forbedre levestandarden og de økonomiske muligheder i EU's regioner ved at forbedre kompetencer og jobmuligheder, øge adgangen til regioner, støtte opbygning af administrativ kapacitet, etablere forbindelser mellem forskningsinstitutioner, universiteter og erhvervslivet og levere tjenesteydelser til små og mellemstore virksomheder. Ved at støtte drivkræfterne bag økonomisk vækst hjælper samhørighedspolitikken EU's regioner med at vokse hurtigere.

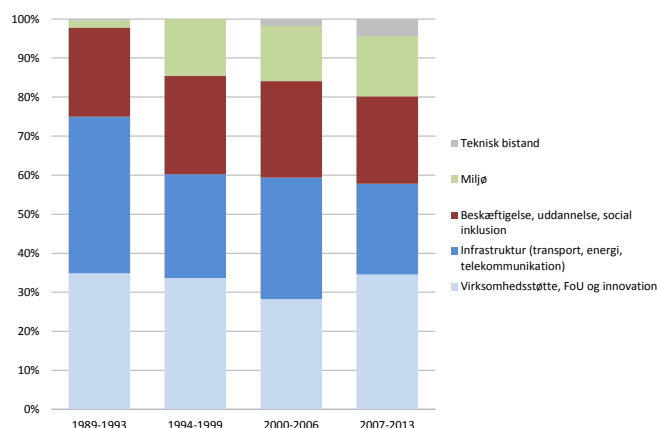
Samhørighedspolitikken har udviklet sig og gjort fremskridt, men har bevaret sit oprindelige udgangspunkt. I begyndelsen havde politikken et rent nationalt fokus og finansierede forudbestemte projekter i medlemsstaterne med kun ringe europæisk indflydelse. Siden er der blevet indført nøgleprincipper som f.eks. flerårig programmering, mere strategisk investering og større inddragelse af regionale og lokale partnere.

Størstedelen af den finansielle støtte under politikken har konsekvent været målrettet mindre udviklede regioner og medlemsstater. Der har dog været en omfordeling af investeringer væk fra infrastruktur og mod SMV-støtte, innovation, mere innovativ beskæftigelse og sociale politikker. Omfordelingen er blevet muliggjort på grund af udviklingen af infrastruktur i medlemsstaterne (både dem, der tiltrådte efter 2004, såvel som i de "gamle" medlemsstater), der blev støttet i samhørighedspolitikken tidligere perioder.

¹ Se EUT L 347 af 20.12.2013.

Figur 3 viser, hvordan sammensætningen af investeringerne har udviklet sig siden 1989.

Figur 3: Sammensætningen af samhørighedspolitikens investeringer i mindre udviklede regioner (1989-2013)



Andelen af investeringer i tung infrastruktur (særligt transport) var stor, da politikken blev lanceret og efter 2004-udvidelsen, da lande med klare mangler i infrastrukturen tiltrådte EU. Med oprettelsen af Samhørighedsfonden i 1990'erne blev de miljømæssige investeringer mere og mere relevante, hvilket hjalp medlemsstater og regioner med at overholde EU-direktiverne og -forordningerne på området. Investering i erhvervssektoren, og i SMV'er i særdeleshed, har været relativt stabil.

Investering i mennesker (uddannelse, beskæftigelse og social inklusion) er dog faldet lidt relativt set. Ikke desto mindre er ESF's rolle som instrument til investering i menneskelig kapital vokset markant, senest som et resultat af de dramatiske konsekvenser, som den økonomiske krise havde for medlemsstaternes arbejdsmarkeder. Som et nyt tiltag for at tage hånd om dette er der inden for rammerne af 2014-20 reserveret en minimumsandel (23,1 %) af budgettet for samhørighedspolitikken til ESF. Dette er vigtigt for at sikre den nødvendige mængde af investeringer i menneskelig kapital, beskæftigelse, social inklusion, reform af den offentlige administration og opbygning af institutionel kapacitet for at kunne arbejde imod Europa 2020-strategiens målsætninger.

For første gang ydede samhørighedspolitikken – særligt gennem ESF – støtte i perioden 2007-13 til at modernisere og reformere offentlige administrationer og juridiske systemer i konvergenslande. Denne støtte er rettet mod at forbedre funktionsmåden, tilgængeligheden og kvaliteten af de offentlige ydelser, at fremme evidensbaseret politikudformning og at levere politik i samarbejde med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet.

Sluttelig er andelen af ressourcer allokeret til teknisk bistand steget væsentligt siden 2000-06, hvilket afspejler den kritiske betydning, velfungerende institutioner har for den effektive forvaltning af samhørighedspolitikens programmer.

Ved at skræddersy investeringerne i forhold til niveauerne for økonomisk udvikling har samhørighedspolitikken kunnet tilpasse sig de skiftende behov for de forskellige regioner gennem tiden. Dog har udviklingen af politikken ikke været så afgørende, som man kunne have forventet. Det ser f.eks. ud som om, at indførelsen af obligatorisk øremærkning af en del af finansieringen til EU-prioriteter i 2007-13 var et skridt fremad, men resultaterne har været blandede, og midlerne er stadig for spredt.

Det er også blevet mere og mere klart, at samhørighedspolitikens effektivitet afhænger af sunde makroøkonomiske politikker, et gunstigt erhvervmiljø og stærke institutioner. I nogle tilfælde har uhensigtsmæssige politikker og administrative og institutionelle svagheder begrænset effektiviteten af finansieringen. Der er også forskelle, når det kommer til at

gennemføre EU-lovgivning i national lovgivning på de områder, der er direkte forbundet med samhørighedspolitikken. Selv om der har været gjort forsøg på at definere de nuværende strategiske, institutionelle og administrative rammer, er anvendelsen af dem forblevet vilkårlig og usystematisk.

Sluttelig har implementeringen af midlerne været mere fokuseret på udgifter og overholdelse af forvaltningsreglerne end på at opfylde målsætningerne. Målsætningerne for programmerne har til tider været vage, hvilket har gjort det svært at overvåge og evaluere opfyldelsen. Det er kompliceret at sætte mål, og nogle medlemsstater har sat mål, som ikke var ambitiøse nok. Dette har begrænset evnen til at evaluere effekten af interventionerne og til at forstå, hvilke tiltag der var mest effektive, og hvorfor.

3. OPNÅELSE AF RESULTATER ER KERNEN I DEN NYE SAMHØRIGHEDSPOLITIK

Resultaterne af forhandlingerne om en reform af samhørighedspolitikken, som sluttede i december 2013, tager fat på disse mangler.

Reformen er rettet mod at udforme en investeringspolitik. Samhørighedspolitikken målsætninger er blevet tilpasset Europa 2020-strategien, og relevante landespecifikke henstillinger tages systematisk i betragtning, når investeringerne planlægges. Måden, som samhørighedspolitikken fungerer på, er også blevet forbedret, baseret på fem hovedtanker.

3.1. Samhørighedspolitikken skal operere i et gunstigt miljø

Den nye samhørighedspolitik er knyttet til EU's økonomiske forvaltningsproces og til det europæiske semester, da en investering under samhørighedspolitikken ikke kan betragtes isoleret fra den økonomiske kontekst, som den befinder sig i.

For at undgå uholdbare finans- og økonomipolitikker, der undergraver effektiviteten af EU-støtten i perioden 2014-20, kan finansieringen suspenderes, hvis en medlemsstat ikke overholder de henstillinger, den har modtaget under EU's økonomiske forvaltningsproces.

Effektiviteten af investeringen må ikke blive undergravet af usunde politikker eller regulerende, administrative eller institutionelle flaskehalse. Medlemsstaterne og regionerne bliver derfor nødt til at opfylde en række forhåndsbetingelser. Disse er udformet med henblik på at sikre, at investeringen indgår i en klar strategisk rammepolitik, der sikrer hurtig gennemførelse af den EU-lovgivning, der påvirker gennemførelsen af samhørighedsfinansiering, tilstrækkelig administrativ kapacitet og overholdelse af minimumskrav om, f.eks., ligestilling, handicap, offentlige udbud, statsstøtte og bekæmpelse af forskelsbehandling.

Det er særligt vigtigt, at hvert investeringsområde er baseret på en veldefineret strategi. For eksempel kan der ikke investeres i transport, før en omfattende national eller regional transportstrategi er på plads. Tilsvarende skal investeringer på området FoU og innovation indrammes af en "intelligent specialiseringsstrategi", hvilket omfatter en proces med at udvikle en vision, identificere konkurrencefordele, opstille strategiske prioriteringer og udnytte intelligente politikker for at maksimere det videnbaserede udviklingspotentiale for enhver region. Kort sagt bør projekterne følge strategierne og ikke omvendt.

3.2. Samhørighedspolitikken skal fokusere deres ressourcer på et lille antal prioriterer og maksimere deres merværdi

Medlemsstater og regioner bliver nødt til at fokusere finansieringen på et begrænset antal områder af EU-interesse. En stor andel af EFRU vil blive allokeret til fire prioriteter i centrum af Europa 2020-strategien: innovation og forskning, den digitale dagsorden, støtte til SMV'er og lavemissionsøkonomi.

ESF-fokus på op til fem investeringsprioriteter vil støtte konsolideringen af output og resultater på europæisk plan. Det vil også sikre en mere tydelig forbindelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi og de integrerede retningslinjer for beskæftigelse. Mindst 20 % af ESF-budgettet vil være reserveret til støtte til social inklusion og bekæmpelsen af fattigdom og diskrimination.

På grund af det akutte behov for at gøre noget ved ungdomsarbejdsløsheden er ungdomsbeskæftigelsesinitiativet blevet oprettet med 6 mia. EUR for at kunne give dedikeret finansiering til at hjælpe med gennemførelsen af ungdomsgarantien i hele EU. Dette sikrer, at alle unge tilbydes passende beskæftigelse eller uddannelse, inden for fire måneder efter at de har forladt skolen eller er blevet arbejdsløse. Finansieringen fra ungdomsbeskæftigelsesinitiativet vil være rettet mod regioner med særligt høj ungdomsarbejdsløshed.

Regionerne og medlemsstaterne vil skulle træffe klare valg for deres målsætninger. Dette vil tillade opnåelsen af en kritisk masse af ressourcer, hvilket vil sikre en betydningsfuld effekt og garantere, at investeringerne foretages på de områder, der har en direkte og umiddelbar effekt på vækst og job.

3.3. Samhørighedspolitikken skal have klart definerede målsætninger og resultater

Samhørighedspolitikken succes vil blive målt på sine resultater og sin effekt. Reformene er derfor rettet mod at sikre et større fokus på resultater gennem bedre resultatindikatorer, rapportering og evaluering.

Når programmerne udformes, skal medlemsstaterne præcisere, hvilke resultater de ønsker opnået ved slutningen af programperioden. Programmerne skal beskrive, hvordan de foreslåede tiltag vil bidrage til at opfylde disse målsætninger, og der skal være fastlagt resultatindikatorer med klare referencerammer og mål for at kunne måle fremskridt. Hvert program vil have en resultatramme for at øge gennemsigtigheden og ansvarligheden.

Som et ekstra incitament er cirka 20 mia. EUR (eller 6 % af budgettet for samhørighedspolitikken) blevet sat til side for i 2019 at kunne blive givet til de programmer, der viser, at de er på vej til at opfylde deres målsætninger.

3.4. Samhørighedspolitikken skal give byerne en stærkere stemme

Byerne kan blive en vigtig aktør i samhørighedspolitikken og i at opfylde Europa 2020-strategiens målsætninger. Mere end to tredjedele af alle europæere bor i byer. Byer er mere produktive og innovative og kan tage føringen i at opnå intelligent vækst. De kan være mere ressourceeffektive (f.eks. ved at minimere inddragelsen af arealer, arealbefæstelse og energiforbrug), og de kan deltage i realiseringen af bæredygtig vækst, f.eks. gennem grøn infrastruktur. I betragtning af forskellene i velstand, koncentrationen af de socialt udstødte og koncentrationen af fattigdom i byerne er de essentielle i håndteringen af udfordringen med inklusiv vækst.

Af disse årsager forventes det, at omkring halvdelen af EFRU vil blive brugt i byerne i 2014-20. Den nye samhørighedspolitik sigter også mod at gøre byerne i stand til at udforme og gennemføre politikker, som bidrager til opnåelsen af Europa 2020-målsætningerne, ved at afsætte et minimumsbeløb (5 % af EFRU) til integreret investering i bæredygtig byudvikling og ved at garantere, at byerne vil spille den afgørende rolle i udvælgelsen af projekter.

Kommissionen vil også indkalde projektforslag under det nye program for nyskabende tiltag i byområder for at støtte byer, der er villige til at afprøve nye ideer i byudvikling.

3.5. Samhørighedspolitikens programmer skal være bedre til at inkludere partnere på alle niveauer

Rammepolitikken for 2014-20 er bygget på forudsætningen om, at alle partnere på nationalt, regionalt og lokalt plan, med respekt for principperne om flerniveaustyring og inkludering af arbejdsmarkedets parter og organisationer i civilsamfundet, vil blive inddraget i alle faser af programmeringen. For første gang på EU-plan giver den europæiske adfærdskodeks for partnerskab² medlemsstaterne en rettesnor for, hvordan de kan nå ud til og engagere disse partnere i udviklingen af programmerne, i løbet af programgennemførelsen og under overvågningen og evalueringen. Partnerskaber kan være særligt effektive til udførelsen af strategier for lokaludvikling styret af lokalsamfundet. Der er også indbygget tiltag til opbygningen af kapacitet i sociale og civilsamfundspartnere i de nye forskrifter.

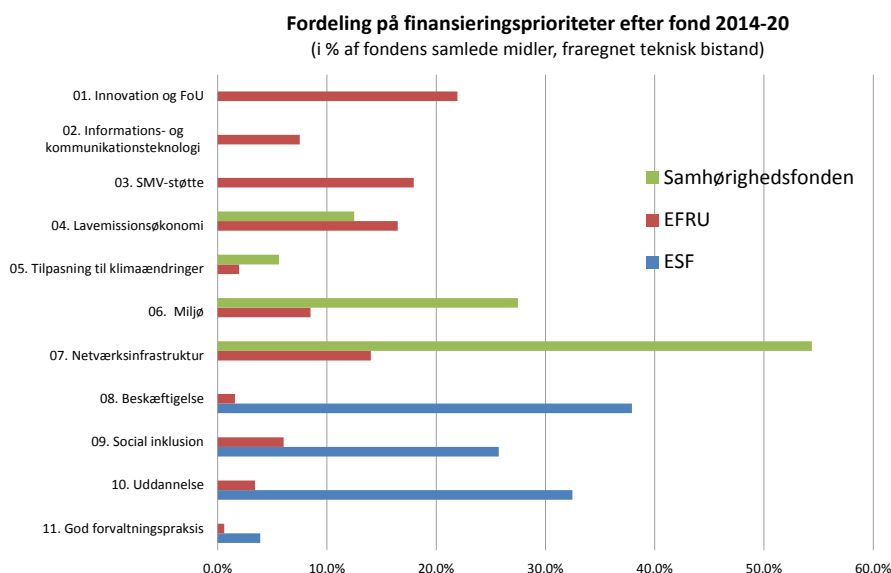
4. FRA TEORI TIL PRAKSIS: NY DOKUMENTATION FRA FORHANDLINGERNE

På tidspunktet for vedtagelsen af denne meddelelse havde Kommissionen modtaget alle 28 partnerskabsaftaler og omkring 150 operationelle programmer³. Forhandlinger med medlemsstater og regioner er stadig i gang. Derfor giver det følgende kun en indikation om, i hvilket omfang hovedelementerne af reformen er blevet inkorporeret i de nye strategier og programmer.

De foreliggende oplysninger viser både nogle meget opmuntrende tendenser og nogle udfordringer.

Overordnet set er der bevilget omkring 336 mia. EUR til nationale og regionale programmer under målet om investeringer i vækst og beskæftigelse. Midlerne er fordelt som følger: 187,5 mia. EUR til EFRU, 63 mia. EUR til Samhørighedsfonden og 85 mia. EUR til ESF, hvilket er højere end den lovmæssigt påkrævede mindstetildeling til ESF på 80 mia. EUR⁴.

Figur 4: Fordeling på finansieringsprioriteter efter fond (2014-20), i % af fondens samlede midler



² Se Kommissionens delegerede forordning af 7.1.2014, C(2013) 9651 final.

³ Kommissionen har allerede vedtaget fire partnerskabsaftaler.

⁴ De finansielle midler til målet om investeringer i vækst og beskæftigelse omfatter EFRU (fraregnet støtten til europæisk territorialt samarbejde), ESF og Samhørighedsfonden. Beløbene reflekterer situationen pr. 1. juni og kan stadig blive ændret under programforhandlingerne.

Omkring 124 mia. EUR er afsat til FoU og innovation, IKT, SMV'er og lavemissionsøkonomi. Dette svarer til en stigning på næsten 22 % sammenlignet med 2007-2013. Størstedelen af dette beløb er finansieret af EFRU (116,5 mia. EUR) og resten af Samhørighedsfonden.

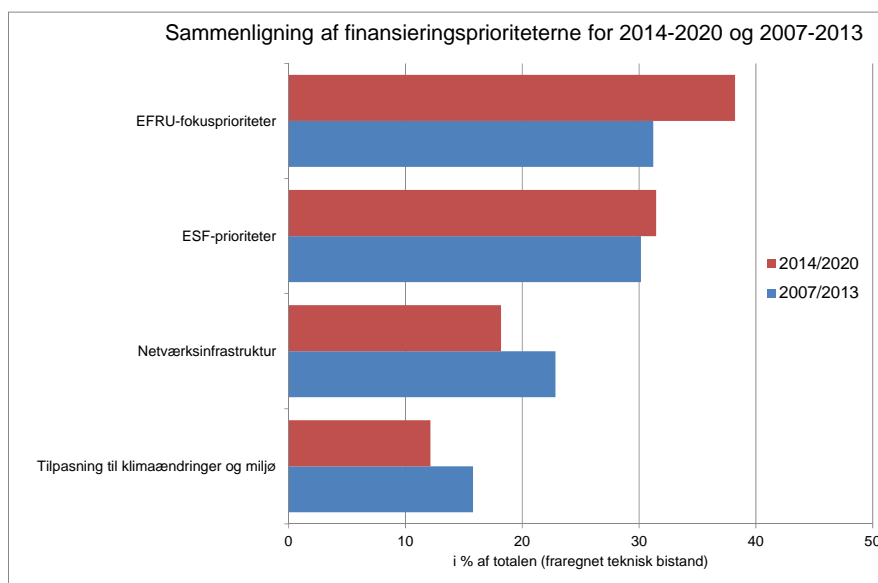
98 mia. EUR vil blive investeret i tiltag inden for beskæftigelse, social inklusion og uddannelse. Størstedelen af dette beløb er finansieret af ESF: beskæftigelse (30,7 mia. EUR), social inklusion (20,9 mia. EUR) og uddannelse (26,3 mia. EUR).

59 mia. EUR afsættes til transport og energinetinfrastruktur, hvilket svarer til et fald på 21 % sammenlignet med 2007-2013.

Næsten 4,3 mia. EUR vil blive investeret i opbygning af institutionel kapacitet for offentlige myndigheder og i effektiviteten af offentlige administrationer og tjenester ("god forvaltningspraksis"). Dette svarer til en stigning på 72 % i forhold til sidste periode.

Den nye programmeringsperiode kommer derfor med en klar omfordeling af finansieringsprioriteter i forhold til 2007-13. Medlemsstater og regioner vil investere mere i EFRU-prioriteterne (FoU og innovation, IKT, SMV'er og lavemissionsøkonomi) og i ESF-prioriteterne (beskæftigelse, social inklusion, uddannelse og forvaltningspraksis). Til gengæld vil der blive investeret færre penge i netværk og miljømæssig infrastruktur. Faldet i investeringen i infrastruktur er særligt udpræget i mere udviklede medlemsstater.

Figur 5: Fordeling på finansieringsprioriteter 2014-20 mod 2007-13, i % af fondens samlede midler



Det særlige fokus, Kommissionen har sat på lavemissionsøkonomi, har resulteret i en tydelig stigning i denne type investering: Mere end 38 mia. EUR vil støtte overgangen til en lavemissionsøkonomi, som også er modstandsdygtig over for klimaændringer. Flere lande har lagt særlig vægt på energieffektivitet eller at udvikle vedvarende energi. I nogle tilfælde er det dog nødvendigt at gøre forbindelsen mellem investering og de forventede resultater i forhold til målsætninger inden for klimaændringer mere tydelig.

Med de udfordringer, som høj arbejdsløshed og stigende fattigdom giver, kunne fokuset på inklusiv vækst være stærkere i nogle af partnerskabsaftalerne. Kommissionen har også den holdning, at de midler, der er afsat til uddannelse, lige for tiden ikke er tilstrækkelige til at gennemføre de identificerede prioriteter. I nogle partnerskabsaftaler har aktive tiltag for social inklusion lav prioritet. For bedre at sikre sociale resultater og investeringer, der er bedre

afpasset social forandring, skal reformen af socialpolitikkerne integreres bedre i programmeringen.

Hvad angår ungdomsbeskæftigelsesinitiativet er relevante oplysninger i nogle partnerskabsaftaler og operationelle programmer ret generelle og fastsætter ikke, hvordan dette nye initiativ vil blive udført, og hvordan og hvorvidt det vil støtte gennemførelsen af ungdomsgarantiordninger. I nogle programmer skal de tiltag, der støttes af ungdomsbeskæftigelsesinitiativet, være mere fokuserede på at støtte oprettelsen af arbejdspladser.

Til trods for at der findes en landespecifik henstilling om integration af romamindretallet, er der nogle medlemsstater, der ikke planlægger en dedikeret prioritering til marginaliserede samfund, hvilket gør det mere besværligt at vurdere, hvor mange midler der vil blive afsat til dette politikområde. Nogle medlemsstater tager ikke tilstrækkeligt hånd om denne målgruppe eller har brug for i højere grad at uddybe deres strategi og interventionslogik.

Administrativ modernisering og retssikkerhed anerkendes som nøgelfaktorer for konkurrencedygtighed og inklusiv vækst. Mange medlemsstater planlægger tiltag for at gøre deres offentlige institutioner stærkere og forbedre deres kapacitet til at levere mere effektiv politik, bedre administrative tjenester, hurtigere sagsbehandling, øget gennemsigtighed og integritet for offentlige institutioner og forbedre offentlig deltagelse i de forskellige faser af politikernes udarbejdelse. Dog mangler der en klar strategi i flere medlemsstater, hvor offentlig administration er identificeret som en udfordring, og målsætningerne er ufuldstændige og uklare, selv om en sådan reform er uundværlig for at støtte arbejdspladser, vækst og konkurrencedygtighed. Derudover mangler der i nogle af disse medlemsstater et klart politisk engagement i en sådan reform.

Det er tydeligt, at behovet for at forberede sig på investeringer ved at opfylde betingelser inden gennemførelsen af programmet er blevet taget alvorligt. Processen har ikke været let, og Kommissionen vil, i mange tilfælde, blive nødt til at gå med til handlingsplaner for at sikre fuld overholdelse af kravene inden for veldefinerede deadlines. De betingelser, som medlemsstaterne har haft særligt svært ved at overholde, vedrører områder, hvor EU-direktiver skal gennemføres i national lovgivning, eller hvor EU-forordninger skal anvendes i praksis.

Der er blevet udformet strategier for intelligent specialisering på nationalt og regionalt plan for at fremskynde økonomisk omstilling og mindske informationskløften. Der skal lægges mere vægt på bløde former for støtte, på at støtte markedsdrevet forskning og på samarbejde med virksomheder. Der er en risiko for, at alt fortsætter som det plejer hvad angår støtten til SMV'er, i stedet for at den bliver skræddersyet til deres behov og vækstpotentiale for at sikre en stor løftestangseffekt, og at SMV'erne hurtigt kan tage den i anvendelse.

Nogle medlemsstater har også udformet programmer, der etablerer klare forbindelser mellem den digitale økonomi og innovation. Dette er vigtigt, da investeringer i højhastighedsbredbånd og IKT er nødvendige for at overvinde konkrete flaskehalse og fremme markedsdrevne løsninger. For eksempel er det essentielt at rette investeringerne mod bredbånd på næstgenerationsnet for at sikre, at mindre udviklede regioner ikke kommer yderligere bagud. Synergier mellem samhørighedspolitikken, Horisont 2020 og andre EU-programmer er også vigtige i konteksten af strategierne for intelligent specialisering på nationalt og regionalt plan.

I 2014-20 vil omkring 88 programmer i 16 lande være flerfondsprogrammer ved at kombinere midler fra EFRU, Samhørighedsfonden og ESF. Dette forventes at fremme en integreret tilgang, hvor forskellige politikker, fonde og prioriteter kombineres.

For at gøre politikken mere effektiv og resultatorienteret vil medlemsstaterne og regionerne skulle opstille detaljerede målsætninger og mål. Det er essentielt, at programmerne ikke formulerer målene for generelt, og at de indeholder et større antal mulige tiltag for at bevare en maksimal fleksibilitet i udvælgelsen af projekter på et senere tidspunkt. Dette er afgørende: Hvis målsætninger og mål ikke er tilstrækkeligt ambitiøse og detaljerede, vil det være meget svært at evaluere politikken og at føre en meningsfuld offentlig debat om den. I løbet af forhandlingsprocessen vil Kommissionen fokusere på disse risici.

Partnerskabsaftalerne er overvejende kommet til veje gennem rimelig dialog med partnere, selv om der er indikationer på, at denne dialog i visse tilfælde har været utilstrækkelig, at vigtige interessenter ikke har været involverede, eller at kommentarer ikke blev reflekteret i senere versioner af dokumenterne. Kommissionen vil se nøje på, hvordan medlemsstaterne har anvendt den europæiske adfærdskodeks for partnerskab for at sikre reel deltagelse af interessenterne.

Sidst, men ikke mindst, så kræver den nye periode stærke forvaltnings- og koordineringsmekanismer på nationalt og regionalt plan for at sikre konsekvens mellem programmerne, støtte til Europa 2020 og landespecifikke henstillinger for at undgå overlap og huller. Dette er særligt vigtigt i lyset af den generelle stigning i antallet af regionale programmer (for ESF-programmer er stigningen næsten 60 % i forhold til 2007-13).

5. KONKLUSION

I 2014-20 vil samhørighedspolitikken styre investeringen af en tredjedel af EU's budget for at hjælpe med at nå EU-målene om vækst og arbejdspladser og reducere økonomiske og sociale uligheder. Den er også det største investeringsinstrument på EU-plan, når det kommer til at nå målsætningerne i Europa 2020-strategien. Den bidrager med den største støtte på flere områder, herunder støtte til SMV'er, FoU og innovation, investering i en kvalificeret og konkurrencedygtig arbejdskraft, kampen mod arbejdsløshed og social udstødelse, tilpasning til klimaforandringer og miljø.

Økonomiske modeller kan give en indikation om den makroøkonomiske virkning. For eksempel forventes det, at BNP i de væsentligste modtagerlande takket være samhørighedspolitikken kan blive 2 % højere i snit og beskæftigelsen omkring 1 % højere i gennemførelsesperioden.

Men de produktivitetsfremmende effekter af samhørighedspolitikken øges, også efter at programmerne er afsluttet. I 2030 forventes det, at BNP i disse lande vil være mere end 3 % over det forventede niveau uden politikken. Dette betyder, at der i perioden 2014-30 vil være en forventet stigning i BNP på mere end tre euro for hver euro, der bruges, i de væsentligste modtagerlande.

For at disse virkninger kan realiseres, er det dog vigtigt, at medlemsstaterne og regionerne gennemfører reformerne og bruger politikken som et effektivt investeringsværktøj. Resultatet af de igangværende forhandlinger om at udvikle holdbare strategier, identificere et mindre antal primære investeringsprioriteter, sætte ambitiøse mål og sikre, at mikro- og makrobetingelserne giver maksimalt udbytte af de investeringer, der er medfinansieret under samhørighedspolitikken, vil derfor være af afgørende betydning.

Kommissionen vil forelægge Europa-Parlamentet og Rådet en indledende statusrapport om programmerne i 2017. Dette vil give et overblik over medlemsstaternes og regionernes fremskridt mod opfyldelsen af de målsætninger, der er fastlagt i deres programmer, hvilket vil indikere, om de når de ønskede resultater eller ej.