

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Förslag till rådets förordning om allmänna bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden och Sammanhållningsfonden"

(KOM(2004) 492 slutlig – 2004/0163 AVC)

(2005/C 255/16)

Den 21 december 2004 beslutade rådet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om ovan nämnda yttrande.

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 18 mars 2005. Föredragande var **Henri Malosse**.

Vid sin 416:e plenarsession den 6–7 april 2005 (sammanträdet den 6 april) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 126 röster för, 3 röster mot och 7 nedlagda röster:

### 1. Introduktion

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har vid åtskilliga tillfällen uttryckt ett mycket starkt stöd för en europeisk ekonomisk, social och territoriell sammanhållningspolitik såsom den formuleras i det konstitutionella fördraget. I sitt yttrande om budgetplanen 2007–2013<sup>(1)</sup> bekräftar EESK detta stöd och efterlyser att EU skall avsätta större budgetmedel till strukturpolitiken och Sammanhållningsfonden, framför allt för att man skall kunna ta hänsyn till påverkan av de nya och framtida medlemsstaterna utan att detta inverkar menligt på de minst gynnade länderna och regionerna i de femton gamla medlemsstaterna.

1.2 I föreliggande förslag fastställs syftet med och ramen för det programarbete som skulle kunna genomföras under perioden 2007–2013. Förslaget läggs fram då den aktuella programperioden för strukturfonderna har hunnit halvvägs. Den har ännu inte utvärderats och analyserats fullt ut, framför allt inte med avseende på strukturåtgärderna i de nya medlemsstaterna.

1.2.1 Förslaget utgör ett tekniskt och finansiellt ramverk där huvudprinciperna förefaller vara fastställda. Däremot krävs det ytterligare överläggningar, framför allt mellan medlemsstaterna, om de detaljerade tillämpningsförfarandena och budgetkonsekvenserna. Dessutom bör det framhållas att EU under perioden 2007–2013 kommer att utvidgas ytterligare: år 2007 tillkommer två nya länder, Bulgarien och Rumänien, som på grund av sin ekonomiska och sociala situation förmodligen kommer att dra full nytta av sammanhållningspolitiken.

1.3 I sitt förslag meddelar kommissionen att man planerar att behålla sammanhållningspolitikens huvudprinciper – programarbete, partnerskap, medfinansiering och utvärdering – men att man i högre grad vill delegera ansvar till medlemsstaterna och de lokala myndigheterna, förenkla förvaltningen och införa klarare och strängare övervakning.

1.4 När det gäller sammanhållningspolitikens framtid har EESK under de senaste fyra åren utarbetat över 70 förslag i inte mindre än 12 yttranden<sup>(2)</sup>. År 2003 begärde kommissionen ett förberedande yttrande om partnerskapets genomförande<sup>(3)</sup>, och rådets ordförandeskap bad samma år EESK att utarbeta ett yttrande<sup>(4)</sup> inför det informella ministermötet om sammanhållningspolitik i Rom den 20 oktober 2003. I sitt stora antal yttranden har EESK formulerat ofta mycket innovativa förslag som syftar till att förbättra sammanhållningspolitiken.

1.5 Kommissionens uppföljning av EESK:s förslag är i huvudsak sett positiv, utom när det gäller den viktiga partnerskapsfrågan: Kommissionen har beaktat majoriteten av EESK:s förslag (39 av totalt 70 konkreta förslag) och har (i 8 fall)

<sup>(2)</sup> "Den europeiska politiken för gränsöverskridande samarbete och erfarenheter av programmet Interreg", EGT C 155, 29.5.2001, s.12, "Andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning", EGT C 193, 7.8.2001, s. 70, "Sammanhållningspolitikens framtid inför utvidgningen och övergången till en kunskapsbaserad ekonomi", EGT C 241, 7.10.2002, s. 66, "En framtidsstrategi för Europeiska unionens yttersta randområden", EGT C 221, 17.9.2002, s. 37, "Framtiden för Europeiska unionens bergsområden", EUT C 61, 14.3.2003, s. 113, "Gemenskapspolitikens bidrag till den ekonomiska och sociala sammanhållningen", EUT C 10, 14.1.2004, s. 92, "Urban 2000–2006", EUT C 133, 6.6.2003, s. 53, "Andra lägesrapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen", EUT C 234, 30.9.2003, s. 45, "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna", EUT C 10, 14.1.2004, s. 21, "Ekonomisk och social sammanhållning: regionernas konkurrenskraft, styrelseformer och samverkan", EUT C 10, 14.1.2004, s. 88, "Storstadsområdena: socioekonomiska konsekvenser för Europas framtid", EUT C 302, 7.12.2004, s. 101, "Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning – Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete", EUT C 302, 7.12.2004, s. 60.

<sup>(3)</sup> EESK:s yttrande om "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna", EUT C 10, 14.1.2004, s. 21.

<sup>(4)</sup> EESK:s förberedande yttrande om "Ekonomisk och social sammanhållning: regionernas konkurrenskraft, styrelseformer och samverkan", EUT C 10, 14.1.2004, s. 88.

<sup>(1)</sup> EUT C 74, 23.3.2005, s.32.

ändrat bestämmelserna avseende sammanhållningspolitiken i enlighet med EESK:s förslag. Det innebär att kommissionen till största del (i 47 fall av totalt 72) har beaktat EESK:s förslag.

## 2. Sammanhållningspolitiken och den utmaning som utvidgningen innebär

### 2.1 Att bilda en helhet med stort inflytande

2.1.1 Efter utvidgningen med tio nya länder är det utvidgade EU den tredje befolkningsrikaste politiska enheten i världen. Med 455 miljoner invånare är dess befolkning mycket mindre än Kinas eller Indiens, men större än USA:s (300 miljoner) och Rysslands (140 miljoner). Med en BNP på 10 biljoner euro förvaltar EU en tredjedel av världens rikedom och kontrollerar en femtedel av världshandeln. Mot denna bakgrund har unionen möjlighet att inta en globalt sett viktig roll.

2.1.2 Fastän de nya länderna är mindre utvecklade än de gamla medlemsstaterna, kan de bidra till att sätta fart på ekonomin (den genomsnittliga tillväxten låg år 2003 på 3,6 % i de tio nya medlemsstaterna jämför med 0,4 % i EU-15) och detta kan på ett genomgripande och positivt sätt påverka konjunkturen och tillväxten i EU som helhet.

### 2.2 Nya utmaningar

2.2.1 Som vid all förändring och större omvandling måste institutionerna, politiken och budgeten anpassas för att åter spegla EU:s nya dimension. EU:s fyra tidigare utvidgningar – 1973 (Storbritannien, Irland och Danmark), 1981/1986 (Grekland, Spanien och Portugal), 1989 (Tysklands återförening) och 1995 (Sverige, Finland och Österrike) – krävde stora anpassningar.

2.2.2 Den aktuella utvidgningen, som är ojämförlig på grund av det stora antalet nya länder och deras svaga ekonomi, ställer EU inför ett antal specifika problem.

### 2.3 Rörliga gränser

Ifrågasättandet av EU:s geografiska, kulturella, religiösa och historiska identitet innebär att Europas gränser inte längre är orubbliga. Fler utvidgningar är redan inplanerade (Rumänien och Bulgarien) eller under diskussion (Turkiet och Kroatien), och det är möjligt att även andra länder ansöker om medlemskap. Det råder inga tvivel om att en sådan utveckling kräver en större sammanhållning, dock med respekt för de olika identiteterna.

### 2.4 Ekonomiska skillnader

2.4.1 De tio länder som blev nya medlemmar 2004 har en genomsnittlig inkomst per invånare (uttryckt i köpkraft) som är mindre än 76 % av genomsnittet i EU-15. Den aktuella eftersläpningen i de två länder som förväntas ansluta sig 2007 (Rumänien och Bulgarien) är ännu större. Deras inkomst per invånare är mindre än 30 % av gemenskapsgenomsnittet. EU måste ta hänsyn till detta i budgeten och framför allt i diskussionerna om antagandet av en slutgiltig budgetplan för 2007–2013.

2.4.2 Vid anpassningar av fonderna bör man ta hänsyn till detta och se till att kommissionen har resurser att föra en hållbar finanspolitik i EU och medlemsstaterna. Taket på 4 % av BNP som begränsar tillgången till gemenskapsfonderna framstår som ett villkor för ekonomisk effektivitet och rättvisa. Integreringen av nya medlemsstater undanröjer inte utvecklingskillnaderna mellan de femton gamla medlemsstaterna. Därför måste den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningspolitiken omfatta hela EU och tilldelas erforderliga medel.

### 2.5 Ett komplext resultat

2.5.1 Det råder ingen tvekan om att EU:s finansiering har bidragit till att minska skillnaderna mellan de olika länderna. Dessa allmänt sett positiva effekter får dock inte skymma ett större antal förbehåll, och en analys av villkoren för genomförande av sammanhållningspolitiken talar för genomgripande reformer:

— Genom mål 1 har man i ganska stor omfattning lyckats minska skillnaderna mellan medlemsstaterna och mellan regionerna. Bristen på övertygande resultat när det gäller att minska klyftorna i vissa stora länder inom EU visar dock att det är svårt att lyckas övergripande med en sammanhållningspolitik. Dessutom har även den makroekonomiska politiken och strukturåtgärderna bidragit till att minska skillnaderna mellan länderna. När det gäller skillnaderna mellan de olika regionerna, där strukturåtgärderna har en avgörande betydelse, kan man konstatera att gemenskapsåtgärderna inte alltid har fokuserats på sådana insatser som skulle ha fått en verklig hävstångseffekt. Avsaknaden av samråd och ett verkligt deltagande av det civila samhällets aktörer har ofta nämnts som den främsta orsaken till att insatserna i viss mån misslyckats. Denna fråga är särskilt viktig med hänsyn till att bristerna är ännu påtagligare i de nya medlemsstaterna.

— Tack vare insatser i många EU-regioner har mål 2 bidragit till att öka EU:s synlighet utåt och främja ett nära samarbete med aktörerna i näringsliv och samhälle, dock med vissa variationer i de olika medlemsstaterna. Mål 2 har emellertid kritiserats på grund av de begränsade stöden.

- Mål 3 har ofta använts för att samfinansiera nationella åtgärder som varken ger något mervärde eller ökar EU:s synlighet utåt.
- Tack vare effektiva nätverk och tekniskt bistånd – och trots alltför byråkratiska förfaranden – har gemenskapsinitiativen och de nyskapande åtgärderna gett ett påtagligt mervärde.
- Sammanhållningsfonden, som är kopplad till stödet under mål 1, har erkänts spela en ofta avgörande roll vid finansieringen av större investeringar.

## 2.6 Resultat som talar för en radikal reform av sammanhållningspolitiken

2.6.1 En analys av strukturfondernas övergripande ekonomiska effekter visar att variationerna är stora beroende på vilka åtgärder det rör sig om. De kan emellertid inte ses som något mirakelmedel för regional ekonomisk utveckling. Strukturfonderna öppnar inte automatiskt vägen för tillväxt vare sig i medlemsstaterna eller i de stödberättigade regionerna. Även om de stöder aktörernas insatser i de regioner och länder som är minst utvecklade finns det, om prioriteringarna inte fastställs i nära samarbete med samtliga lokala aktörer, risk för att de endast får en begränsad verkan när det gäller att komma till rätta med naturliga och strukturella handikapp. Strukturfonderna bör därför betraktas som ett instrument till stöd för en strategi som genomförs av utvecklingsprocessens aktörer med största möjliga deltagande av de berörda medborgarna. Följaktligen bör en stor del av EU:s fonder avsättas för innovativa åtgärder till stöd för utvecklingen av lokal kapacitet i syfte att göra områden som släpar efter i utvecklingen mer attraktiva och konkurrenskraftiga. EU spelar en viktig roll när det gäller att utveckla utbytet av goda metoder mellan de berörda parterna.

2.6.2 Reformen av sammanhållningspolitiken bör syfta till en bättre jämvikt mellan investeringar i nödvändig infrastruktur och investeringar i mänskliga resurser, som för närvarande inte får tillräckligt stöd och som spelar en viktig roll för att stärka potentialen i områden som släpar efter i utvecklingen.

2.6.3 Större effektivitet och bättre kvalitet är avgörande om EU-medborgarna skall acceptera och stödja en sammanhållningspolitik med större ambitioner och som är bättre i fas med de lokala och regionala förhållandena.

## 2.7 Den nya sammanhållningspolitikens konturer

2.7.1 Kommissionens förslag avseende sammanhållningspolitiken bör dels uppfylla behovet av territoriell sammanhållning i ett utvidgat EU med 25 medlemsstater, dels bidra till unionens övergripande målsättningar om konkurrenskraft i ett kunskapsbaserat samhälle, full sysselsättning och hållbar utveckling.

## 3. Förslaget till förordning bör i högre grad stämma överens med målsättningarna om en radikal reform

### 3.1 De nya målsättningarna i förslaget till förordning

3.1.1 **Det nya mål 1 som avser konvergensen och som inbegriper strukturfondernas nuvarande mål 1 och Sammanhållningsfonden.** Anslag som motsvarar utfasningen på grund av statistiska effekter omfattas också av denna målsättning.

3.1.1.1 Stödberättigade områden: Regioner med en BNP per capita lägre än 75 % av genomsnittet i EU, så kallade sammanhållningsländer, det vill säga länder med en bruttonationalinkomst per invånare (BNI) lägre än 90 % av genomsnittet i EU, regioner som är berättigade till det aktuella mål 1-stödet men som inte längre kommer att vara berättigade till stöd på grund av den statistiska effekten av utvidgningen, samt gemenskapens yttersta randområden inom ramen för de extra anslagen till de yttersta randområdena.

3.1.1.2 Ekonomiska aspekter: Sammanlagd finansieringsram: 78 % av budgeten för sammanhållningspolitiken (i enlighet med budgetplanen 2007–2013); stöd från ERUF, ESF och Sammanhållningsfonden till programmen under det nya mål 1.

#### 3.1.1.3 De viktigaste stödområdena:

- Under ERUF: FoTU, innovation och företagand, informationssamhället: utveckling på lokal nivå av innehåll, olika tjänster och tillämpningar, miljö, turism, energi, direkt finansiering av investeringar inom små och medelstora företag som bidrar till att skapa och bevara arbetstillfällen.
- Under ESF: Ökning av företagets och arbetstagarnas anpassningsförmåga, främjande av investeringar i mänskliga resurser.
- Under Sammanhållningsfonden: Transeuropeiska transportnät, miljöskydd, verksamhet som främjar hållbar utveckling och som har en miljödimension.

3.1.2 **Det nya mål 2 som avser regional konkurrenskraft och sysselsättningen** och som är en kombination av nuvarande mål 2 (regioner med strukturella problem) och mål 3 (sysselsättning och utbildning).

#### 3.1.2.1 Två riktlinjer skall prioriteras:

- **Regional konkurrenskraft**, via regionala program där ERUF är den enda finansieringskällan. Det handlar om att komma till rätta dels med problemen i stads- och landsbygdsområdena till följd av ekonomiska omstruktureringar, dels med svårigheterna i regioner med naturliga och strukturella handikapp, framför allt öar och glesbefolkade områden.

— **Sysselsättningen**, via nationella program som enbart finansieras av ESF: Det handlar om att stödja politiska insatser som syftar till full sysselsättning, kvalitet och produktivitet, samt social integration.

Denna målsättning är i linje med den strategi som fastställdes vid Europeiska rådets möte i Lissabon: ökad sysselsättning, ekonomisk reform och social sammanhållning inom ramen för en kunskapsbaserad ekonomi och beaktande av en hållbar utveckling.

3.1.2.2 Berörda områden: I princip samtliga områden utanför det nya mål 1.

3.1.2.3 Ekonomiska aspekter: Sammanlagd finansieringsram: 18 % av budgeten för sammanhållningspolitiken (i enlighet med budgetplanen 2007–2013). Anslaget är lika fördelat mellan de två prioriteringarna.

3.1.2.4 De viktigaste stödområdena:

— Under ERUF: Å ena sidan innovation och kunskapsökonomi, tillgång till transport- och telekommunikationstjänster av allmänt ekonomiskt intresse, främjande av små och medelstora företags tillgång till informations- och kommunikationsteknik, och å andra sidan miljö och riskförebyggande.

— Under ESF: Ökning av företagens och arbetstagarnas anpassningsförmåga.

3.1.3 **Det nya mål 3, "Territoriellt samarbete inom EU"**, som avser interregionalt och europeiskt samarbete och skall ersätta det nuvarande gemenskapsprogrammet Interreg.

3.1.3.1 Berörda områden: Medlemsstaterna och regionerna skall föreslå transnationella samarbetsområden med utgångspunkt i de 13 nuvarande samarbetsområdena inom ramen för Interreg III B. Kommissionen skall därefter besluta om samarbetsområden tillsammans med medlemsstaterna och regionerna. Berörda åtgärder: Åtgärder av samma typ som dem inom ramen för Interreg III B, med tyngdpunkten på prioriteringarna från Lissabon och Göteborg. Stöd till nätverk för interregionalt samarbete. Hela EU berörs.

3.1.3.2 Ekonomiska aspekter: Sammanlagd finansieringsram: 4 % av budgeten för sammanhållningspolitiken (i enlighet med budgetplanen 2007–2013). Berörd fond: ERUF.

3.1.3.3 De viktigaste stödområdena: Denna målsättning avser tre slag av regionalt samarbete:

— **Gränsöverskridande samarbete:** Utveckling av företagarandan och små och medelstora företag samt av turism; minskad isolering tack vare större tillgång till tjänster, transporter och informations- och kommunikationsnätverk.

— **Transnationellt samarbete:** förbättrad tillgänglighet, teknisk utveckling och FoTU.

— **Stöd till nätverk för interregionalt samarbete:** innovation och kunskapsökonomi, miljö och riskförebyggande åtgärder samt stadsdimensionen.

### 3.2 En övergripande syn på sammanhållningspolitiken

3.2.1 Sammanhållningspolitiken syftar strategiskt sett till att "främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen" och "särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer". I denna bemärkelse uppvisar den särdrag som gör den till en prioriterad förhandlingsfråga, särskilt inom ramen för de nya budgetförhandlingarna.

3.2.2 Mot denna bakgrund kommer sammanhållningspolitikens roll att vara grundläggande för de nya och framtida medlemsstaterna. Deras ekonomiska eftersläpning och förfallna infrastruktur är en realitet som är välkänd i dag och som motiverar en fullständig tillämpning av sammanhållningspolitiken omedelbart efter deras anslutning till unionen.

3.2.3 Samtidigt kommer sammanhållningspolitiken även fortsättningsvis att vara av stor betydelse för de nuvarande medlemsstaterna, vilket man måste ta med i beräkningen. Till att börja med är mål 1-regionernas anknäpning till sammanhållningspolitiken ett centralt politiskt faktum. Vissa av de regioner som nu är mottagare av sammanhållningspolitiskt stöd, och som riskerar att bli av med detta i morgon, upplever fortfarande allvarliga problem med den territoriella sammanhållningen.

3.2.3.1 Av den tredje sammanhållningsrapporten framgår att skillnaderna mellan medlemsstaterna visserligen har minskat, men att skillnaderna mellan regioner inom ett och samma land kvarstår och till och med har förvärrats i vissa länder, vilket visar att strukturella och naturbetingade handikapp är ett verkligt problem. Dessa skillnader skulle ha varit ännu större utan struktur- och sammanhållningspolitiska insatser, beroende på att det finns en stark polariseringstendens där den ekonomiska utvecklingen sker i de rikaste områdena.

3.2.4 Slutligen är det lämpligt att engagera regionerna i samtliga medlemsstater, med tanke på målsättningen att skapa större anslutning bland medborgarna i fråga om den europeiska integrationen. Det är viktigt att peka på den politiska betydelsen av detta stöd, som utgör en förbindelselänk för EU. Många utomstående betraktare upplever EU som avlägset och som något som ställer upp hinder – EU:s ekonomiska stöd förmedlar däremot en närhetspolitik.

3.2.5 I enlighet med det konstitutionella fördraget är den territoriella sammanhållningen dessutom en av unionens grundläggande handlingsprinciper. Som en följd av detta skall de strukturpolitiska instrument som finns tjäna denna politik på unionens vägnar, och man bör således på ett eller annat sätt mobilisera de resurser som finns i unionens alla länder, både när det gäller ekonomi (av solidaritetsskal) och idéer, kunnande

och projekt. Den synlighet som EU får genom strukturfondernas verksamhet är grundläggande och ger varje projekt ett europeiskt mervärde – inte i pengar, men genom de gemensamma strategier, åsiktsutbyten, det samarbete och den kunskapsöverföring som unionen bidrar till.

### 3.3 Stärka arbetsmarknadsaktörernas delaktighet

3.3.1 Kommissionen har inte följt de rekommendationer som EESK framförde i sitt förberedande yttrande<sup>(5)</sup> när det gäller att stärka arbetsmarknadsaktörernas delaktighet: rösträtt i förberedelse- och uppföljningsorgan, tekniskt stöd, noggrant urval av partner, ytterligare precisering av uppföljningskommittéernas roll. EESK är förvånad över kommissionens försiktiga förslag, som inte motsvarar de politiska åtaganden som gjorts för att stärka partnerskapet. EESK beklagar att kommissionen inte har haft det politiska modet på detta område eftersom effektiviteten i sammanhållningspolitiken i stor utsträckning beror på arbetsmarknadsaktörernas och andra berörda organisationers (inom det civila samhället) delaktighet. Denna brist förefaller, enligt kommitténs åsikt, stå i motsats till principen om deltagardemokrati som fastställts i det konstitutionella fördraget. Med tanke på den klyfta som finns mellan EU-institutionerna och medborgarna finns här ett konkret tillfälle att uppfylla det civila samhällets förväntningar. Erfarenheterna av ett verkligt samråd med de ekonomiska och sociala krafterna (som i Nordirland) visar på vinsterna när det gäller kvalitet och verkansgrad, och kommissionen borde alltså på ett mer aktivt sätt främja ett effektivt genomförande av partnerskapet.

3.3.1.1 Det framförs allt fler klagomål på otillräcklig delaktighet i strukturpolitiken, vilket får negativa effekter på sammanhållningspolitikens synlighet, överskådlighet och verkansgrad. Kommittén hyser oro inför det ökande antalet klagomål på bristen på partnerskap, klagomål som framför allt kommer från organisationer i det civila samhället i de nya medlemsstaterna. EESK vill på detta område rekommendera inrättandet av nationella eller regionala ekonomiska och sociala råd eller motsvarande organisationer som på ett självständigt sätt skulle kunna säkerställa ett överskådligt och öppet samråd och uppföljning.

3.3.1.2 Man kan notera frånvaron av utvärdering och kommissionens tystnad när det gäller den grundläggande principen om arbetsmarknadsaktörernas delaktighet. På grund av bristen på bestämmelser och normer, både på gemenskapsnivå och på nationell nivå, säkerställs inte arbetsmarknadsparternas och andra berörda organisationers (i det civila samhället) deltagande i alla faser av genomförandet av strukturfonderna.

3.3.1.3 Kommissionen bör insistera på en förstärkning av kapaciteten bland de lokala och regionala aktörerna och myndigheterna, samt bland aktörerna i det civila samhället. Det

<sup>(5)</sup> EESK:s yttrande om "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna", EGT C 10, 14.1.2004, s. 21.

är förvånande att man inte i förordningarna om ERUF och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling tar upp förstärkningen av den administrativa kapaciteten som en förutsättning för gott styresskick, i synnerhet som kommissionen i sin vitbok om EU:s styrelseformer<sup>(6)</sup> har understrukt att det civila samhället har ett viktigt ansvar i detta avseende. EESK efterfrågar uttryckligen att resurser till åtgärder för en förstärkning av kapaciteten bland de lokala och regionala aktörerna och aktörerna i det civila samhället skall avdelas i varje program, precis som har skett i förslaget till förordning om Europeiska socialfonden där man avsatt 2 %, i en utsträckning som bättre motsvarar verkligheten, minst 5 % för varje program, och att de ekonomiska och sociala organisationerna uttryckligen ges rättigheter att söka tekniskt stöd (artikel 43).

3.3.1.4 Partnerskapets kvalitet är en grundläggande beståndsdel när det gäller genomförandet och av bedömningen av sammanhållningspolitiken, anser EESK. Följaktligen vill EESK att kommissionen utarbetar en rapport om genomförandet av partnerskapet och ställer sig till förfogande när det gäller att samla in åsikter från organisationer i det civila samhället. EESK vill att Europaparlamentet bedömer förslaget till förordning med utgångspunkt i bestämmelserna om partnerskapet, vilkas otillräcklighet vittnar om ett bristande intresse från gemenskapsmyndigheterna.

### 3.4 En omdefiniering av prioriteringarna på europeisk nivå

3.4.1 EESK stöder kommissionens förslag att lägga sammanhållningspolitiken i linje med Europeiska unionens stora strategiska mål, särskilt Cardiff-, Luxemburg-, Lissabon- och Göteborgsprocesserna. Åtagandena i Europeiska småföretagsstadgan och frågorna om de offentliga tjänsternas kvalitet, som än en gång bekräftades i Barcelona, bör också föras in i debatten om prioriteringarna. Kommittén ställer sig positiv till tvingande riktlinjer som inbegriper EU:s politiska prioriteringar och som utarbetas i partnerskap med medlemsstaterna, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén.

3.4.2 EESK önskar att riktlinjerna hade konkretiserats mer i förslaget till förordning. Man bör överväga att ge högre prioritet åt utbildning och instrumenten för kunskapsamhället och hållbar utveckling.

3.4.3 Den grundläggande infrastrukturen är nödvändig som kompensation för de regioner som släpar efter mest – det handlar om transporter, men också om utbildning och forskning, infrastrukturer kopplade till en förbättring av miljön.

3.4.4 För regioner med naturbetingade handikapp borde man inrätta fleråriga stöd för att säkerställa lika möjligheter och enhetlighet inom det europeiska territoriet.

<sup>(6)</sup> Vitboken om styrelseformerna i EU (KOM(2001) 428 slutlig).

3.4.5 När det gäller företagsstöden anser EESK att man måste undvika snedvridningar av konkurrensen och konstaterar att dessa stöd sällan är särskilt effektiva eftersom det tar för lång tid innan de betalas ut. Kommittén anser att man i stället borde satsa på en miljö som främjar nyskapande och utveckling av företag (utbildning, infrastruktur, kollektiva åtgärder). När det gäller stöden ställer sig kommittén (med de reservationer som uttryckts ovan) bakom prioriteringen av utvecklingen av små och medelstora företag samt den period på sju år som ett företag som har fått stöd måste upprätthålla sin investering i regionen.

3.4.6 EESK understryker vikten av att stärka forsknings- och innovationskapaciteten som drivkrafter för den lokala utvecklingen och i linje med Lissabonmålen, liksom utbildningen. Enligt slutsatserna från Europeiska rådet i Lissabon skall utbildningskapaciteten stärkas när det gäller både grundutbildning och kompetenshöjning under hela livstiden.

3.4.7 Sammanhållningspolitiken bör också bidra till sjukvårdsinfrastrukturen i de regioner som släpar efter mest, samt delta i kampen mot orsakerna till utestängning. Spridning av positiva erfarenheter över hela EU skulle kunna ge ett verkligt mervärde på gemenskapsnivån. Särskild uppmärksamhet bör i detta sammanhang riktas mot situationen för de marginaliserade grupperna, till exempel invandrare eller etniska minoriteter utan arbete och utan tillgång till utbildning. Utöver ekonomiska bidrag, som sällan blir riktigt verksamma bör man utveckla överföringen av erfarenheter med utgångspunkt i metoder som visat sig fungera väl och främja spridning av lyckade lösningar.

3.4.8 Särskilt när det gäller problematiken kring den sociala integrationen anser EESK att det är viktigt att principen om icke-diskriminering erkänns i all verksamhet som finansieras av strukturfonderna, och att strukturfonderna inte leder till att det skapas ytterligare hinder för tillgängligheten för funktionshindrade personer. Eftersom strukturfonderna är ett viktigt verktyg för att minska och mildra den sociala utestängningen och i kampen mot diskriminering av funktionshindrade bör medlemsstaterna och kommissionen se till att strukturfonderna används som ekonomiskt instrument. Detta bör ske i syfte att

- förbättra de arbetssökandes möjligheter att få arbete och öka deltagandet på arbetsmarknaden,
- stärka den sociala integrationen och bekämpa diskriminering,
- inleda reformer på sysselsättningsområdet till förmån för funktionshindrade.

3.4.8.1 Den sociala aspekten beaktas inte i tillräcklig utsträckning i kommissionens förslag. Strukturfonderna, och särskilt Europeiska socialfonden, skall vara ett instrument för sysselsättningen men även för EU-strategin för social integration genom att främja utvecklingen av arbetsmarknader med särskild inriktning på en sådan målsättning.

3.4.9 Prioriteringarna bör även omfatta lokala utvecklingsmöjligheter baserade på största möjliga kunskap om de olika områdena genom observationer där samtliga aktörer deltar inom ramen för ett lokalt partnerskap. Särskild uppmärksamhet bör riktas mot situationen i storstadsområdena, såsom påpekades i det initiativyttrande som EESK nyligen antog (7).

3.4.10 Det är viktigt att förordningen omfattar förfaranden för att stödja innovation, i fråga om såväl metoderna som den typ av åtgärder det rör sig om. EU bör i detta sammanhang spela en central roll när det gäller att stödja och sprida innovativa åtgärder inom ramen för den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningspolitiken samt ge de åtgärder som utformas på lokal, regional, nationell och internationell nivå ett påtagligt europeiskt mervärde.

### 3.5 Integrera förfarandena i EU:s dynamik

3.5.1 Under årens lopp har EU:s förfaranden kommit att främja en detaljerad uppläggning med stor mångfald i insatserna, vilket inverkat negativt på överskådligheten och tillgängligheten. Man kan redan konstatera samma brister i kandidatländerna med avseende på genomförandet av föranslutningsstöden. Förenkling, strävan efter kortare förfaranden och handläggningstider som ligger i linje med projektens krav är viktiga faktorer i anslutning till presentationen, genomförandet och handläggningen av strukturfonderna.

3.5.2 Det behövs följaktligen radikala förändringar i form av förenklade förfaranden. Det händer ofta att den nationella lagstiftningen överlappar EU-lagstiftningen, vilket kan skapa problem som ofta är svåra att komma till rätta med inom ramen för gränsöverskridande eller transnationella insatser. Mot denna bakgrund ser EESK med stor oro på kommissionens förslag att delegera valet av stödkriterier till den nationella nivån – med undantag för mål 3 och under förutsättning att medlemsstaten gör en framställning härom – och vi undrar vad som motiverar detta. För att även i fortsättningen säkerställa denna politikens samstämmighet efterlyser EESK gemensamma kriterier för stödberättigande.

3.5.3 **Val av berörda regioner:** EESK är helt oenig med kommissionens avsikt att delegera valet av vilka regioner som skall få strukturfondsstöd till medlemsstaterna. Enligt EESK:s uppfattning bör kommissionen och den berörda medlemsstaten tillsammans träffa detta val. I detta sammanhang bör man särskilt uppmärksamma regioner med strukturella och naturliga handikapp. När det gäller dessa bör kommissionen medverka aktivt i valet av regioner i syfte att säkerställa likabehandlingen på EU-nivå. Det vore exempelvis inte rättvist om en ö betraktas

(7) EESK:s yttrande på eget initiativ om "Storstadsområdena: socioekonomiska konsekvenser för Europas framtid", EUT C 302, 7.12.2004, s. 101.

som stödberättigad i ett land medan en närbelägen ö som uppvisar samma särdrag inte får stöd i en annan medlemsstat. Medborgarna skulle i så fall helt berättigat kunna ifrågasätta samstämmigheten och den europeiska dimensionen.

**3.5.4 Definition av prioriteringar:** Det är viktigt att ge EU en starkare roll på detta område så att fonderna kan användas som en hävstång i syfte att påskynda de åtgärder som ingår bland EU:s prioriteringar, Lissabonstrategin och de största europeiska nätverken.

**3.5.4.1** Det krävs största möjliga vaksamhet för att bekämpa den ständigt överhängande risken för en "åternationalisering" av strukturfondspolitiken. Metoderna för genomförandet bör stärka EU-dimensionen, inte försvaga den.

**3.5.4.2** Allmänt sett är kommissionens förslag om allmänna bestämmelser för de tre fonderna mycket ambitiöst. Med ett tillvägagångssätt där man tar hänsyn till samtliga aspekter såsom forskning, innovation, investeringar i utbildning, informations-samhället, transportinvesteringar, miljön osv., utan att fastställa några prioriterade områden, finns det risk för att programmet inte går att genomföra på grund av att resurserna inte motsvarar kraven.

**3.5.4.3** Kommittén menar att man i texten bör hänvisa tydligare till de prioriteringar som skall fastställas i fråga om argument och innehåll. Denna rekommendation kommer att upprepas och utvecklas i de särskilda yttranden som skall utarbetas om var och en av fonderna.

**3.5.5 Samarbete mellan medlemsstater, regioner och aktörer i det civila samhället:** Kommittén beklagar att det system som inrättas på nytt innebär en inriktning av strategier och medel till medlemsstaterna. Möjligheterna att inleda samarbete mellan flera medlemsstater, en beståndsdel som är central inom ramen för Lissabonstrategin (innovation, utbildning, stora nätverk, kunskapspridning) betonas inte i tillräcklig omfattning. Incitament krävs, och större flexibilitet i fråga om villkoren för tillgång till de medel som krävs för utveckling av gränsöverskridande samarbete och samarbete mellan medlemsstater i större utsträckning.

**3.5.5.1** Eftersom det är viktigt att snabbt inrätta ett enhetligt europeiskt system för samarbetet mellan regioner och medlemsstater ser EESK mycket positivt på inrättandet av europeiska grupperingar för gränsöverskridande samarbete.

**3.5.5.2** Troligtvis kräver detta instrument, som enbart är utformat för gränsöverskridande samarbete, emellertid en mer detaljerad beskrivning av kraven i fråga om förvaltningen av projekt i de olika samarbetsformerna. Kommitténs farhågor i detta avseende upprepas och utvecklas i yttrandet om de europeiska grupperingarna för gränsöverskridande samarbete.

**3.5.6 Offentlig-privata partnerskap:** I sitt förberedande yttrande om partnerskapet för genomförandet av strukturrefor-

merna rekommenderade kommittén en förstärkning av offentlig-privata partnerskap, som är en viktig faktor för att projekten skall lyckas eftersom dessa partnerskap ökar legitimiteten, samordningen, effektiviteten och överskådligheten. Mot denna bakgrund undrar kommittén över följderna av kommissionens ändringar när det gäller medfinansieringsgraden, som endast kommer att kunna stödjas av offentliga utgifter. Om man håller fast vid detta krav skulle det troligtvis minska eller till och med helt avlägsna den privata delen av partnerskapen, vilket inte ligger i linje med viljan att uppmuntra den privata sektorns bidrag. **EESK vill att kommissionen genomför en konsekvensanalys i förväg av denna nya åtgärd. Kommittén anser också att denna bestämmelse inte i något fall bör tillämpas på tekniskt stöd till förmån för ekonomiska och sociala aktörer, för att inte EU:s stöd ska kopplas till stöd från nationella myndigheter. Organisationernas egna medel bör kunna fungera som grundval för åtgärder från EU:s strukturfonder.**

**3.5.7 En enda fond:** I skäl 35 i förslaget till förordning anges följande: "Programarbetet och förvaltningen av strukturfonderna bör förenklas med beaktande av deras särdrag genom att föreskriva att operativa program skall finansieras antingen av ERUF eller av ESF". Denna nyhet förenklar visserligen programmets förvaltning, men det bör visas att den också förbättrar samordningen och förståelsen för fonderna på regional nivå. Kommittén hade föredragit en enda fond för sammanhållningspolitiken, men det är inte den väg kommissionen har valt att gå.

**3.5.8 En nationell strategisk ram:** Kommissionen föreslår att rådet efter yttrande från parlamentet antar ett övergripande strategiskt dokument för sammanhållningspolitiken innan den nya programperioden börjar. Varje medlemsland bör därefter utarbeta ett politiskt dokument om sin utvecklingsstrategi. Denna strategi diskuteras sedan med kommissionen. EESK skulle önska att kommissionen säkerställer en samordning för att medlemsstaterna skall kunna samråda om målen i strategidokumentet så att det uppstår en verklig samsyn när det gäller gemensamma problem. En integrering av en europeisk dimension när det gäller tankesätt och strategier, i synnerhet gränsöverskridande sådana, bör uppmuntras i de nationella strategiska ramarna.

**3.5.9 Uppföljningskommittéer:** EESK stöder inte förslaget att kommissionens närvaro vid uppföljningskommittéernas sammanträden skall vara fakultativ. Tvärtom anser kommittén att det gäller att synliggöra EU:s verksamhet för medborgarna och stärka uppföljningskommittéernas roll i stället för att försvaga den genom att inrätta ett parallellt förfarande. Om inte kommissionen är närvarande kommer de ekonomiska och sociala parterna liksom andra berörda organisationer i det civila samhället att lämnas ensamma med förvaltningarna trots sin förhoppning om att kommissionen skulle vaka över partnerskapsprincipen.

**3.5.10 Additionaliteten:** EESK stöder additionalitetsprincipen på villkor att den tillämpas flexibelt, det vill säga inom ramen för programmålen och inte projekt för projekt.

**3.5.11 Modulering av stödsatserna:** EESK stöder förslaget om modulering av stödsatserna med hänsyn till de berörda regionernas geografiska handikapp. Kommittén föreslår att man öppnar för möjligheten att lägga ihop de ökningsområden som är kopplade till ackumulering av handikapp (till exempel glesbefolkade öar med landsbygds- eller bergsområden). Det skall särskilt sägas att det ständigt är angeläget att glesbygdregioner med sina permanenta naturbetingade handikapp är prioriterade mål för strukturpolitiken. "Både regionalpolitiken och landsbygdsutvecklingspolitiken måste ta hänsyn till denna aspekt när genomförandemekanismerna fastställs, särskilt genom att föreslå en högre medfinansieringsgrad som väger in dessa begränsningar" <sup>(8)</sup>.

**3.5.12 Decentraliserad förvaltning för bättre effektivitet:** Att ständigt delegera ansvaret till medlemsstaterna och de lokala myndigheterna anser EESK vara för riskabelt. Dessutom minskar förståelsen för EU:s verksamhet. Kommittén föreslår därför att man inrättar genomförandeorgan med tidsbegränsade mandat, särskilt för kandidatländerna. En av deras uppgifter skulle kunna vara att främja benchmarking av välfungerande aktiviteter och de mest lyckade resultaten för att dessa skall spridas. I samtliga fall bör EU:s insatser bli synligare och lättare för allmänheten att koppla till unionen. I högre grad än skyltar med EU-instrumentens i regel ogenomträngliga symboler eller förkortningar blir närvaron av EU:s företrädare eller lokala myndigheter som agerar i unionens namn en påtaglig manifestation av denna synlighet.

**3.5.13 Metoden med övergripande subventioner bör främjas:** EESK gläder sig åt att förslaget till förordning bekräftar förfarandet med övergripande subventioner som tilldelas organisationer ute på fältet. Denna metod är mycket lämplig, framför allt för åtgärder till förmån för mikroföretag. Kommittén gläder sig åt att kommissionen har tagit hänsyn till kommitténs begäran om en uppmjukning av reglerna för tilldelning av övergripande subventioner. Det är dock beklagligt att förslaget om att minst 15 % av åtgärderna skall tilldelas på detta sätt inte har beaktats, trots att dess effektivitet är bevisad. Kommittén uppger därför sitt förslag.

**3.5.14 EU bör förstärka sin synlighet överallt där det är möjligt för att tydliggöra den europeiska dimensionen i gemenskapens åtgärder.** Det handlar om att genom europeiska partnerskap utveckla prioriteringar och metoder som möjliggör en större effektivitet. Sammanhållningspolitikens framgång beror inte så mycket på hur stora summor som överförs via fonderna utan på prioriteringarna och arbetsmetodernas kvalitet. Solidariteten blir meningsfull endast om den åtföljs av samarbete.

<sup>(8)</sup> EESK:s yttrande om "Andra pelaren i den gemensamma jordbrukspolitiken: framtidsutsikterna för en anpassning av landsbygdsutvecklingspolitiken (Uppföljning av Salzburg-konferensen)" EUT C 302, 7.12.2004, s. 53.

**3.5.15 Utvärdering:** När det gäller utvärderingen av program insisterar EESK på att det framför allt bör röra sig om en kvalitativ konsekvensanalys snarare än en utvärdering av räkenskaper och förvaltning, vilket i huvudsak är fallet i dag. Det civila samhällets aktörer bör delta i denna utvärdering i första hand.

**3.5.16** Enligt förslaget till förordning är det medlemsstaternas ansvar att "tillhandahålla den personal och de ekonomiska resurser som krävs för att genomföra utvärderingarna", men de skall dessutom "inom ramen för konvergensmålet utarbeta en utvärderingsplan i syfte att förbättra förvaltningen av operativa program och möjligheten att utvärdera dem" (art. 46.1). Att kommissionen ger medlemsstaterna ansvar för att säkerställa kontrollen av genomförandet av programmen är en sak, men den bör också samtidigt starkt framhålla sin rättighet att ständigt kontrollera användningen av strukturfonderna och Sammanhållningsfonden i medlemsstaterna. Med tanke på de stora brister som har förekommit anser EESK att kommissionen måste ta sitt ansvar för utvärderingen, annars skapas en situation som är till nackdel för alla parter.

**3.5.17 Återtagande av krediter som inte använts:** EESK tvivlar på nyttan med n+2-regeln som innebär att krediter som inte använts inom två år efter den planerade programperioden dras tillbaka. Erfarenheten visar att de nationella myndigheterna för att inte drabbas av detta frestas att fatta alltför snabba beslut om tvivelaktiga projekt, ibland med kommissionens tysta medgivande. EESK anser att en sträng utvärdering av EU-projekten med utgångspunkt i fastställda mål bör vara regel i alla fall. Kommittén anser att medel som inte använts inom den erforderliga perioden bör återvinnas snarare än att användas på ett förhastat och ytligt sätt inför hotet om ett automatiskt återtagande.

**3.5.18** För övrigt visar flera rapporter från revisionsrätten att medlemsstaterna inte har kapacitet att använda de fondmedel som erhålls. I framtiden kommer inriktningen att ligga på de nya medlemsstaterna. Det finns skäl att ta hänsyn till dessa uppgifter och vidta motsvarande korrigerande åtgärder.

**3.5.19 Den nya revisionsmyndigheten:** Med inrättandet av revisionsmyndigheten avser man att stärka kontrollstrukturen utöver de redan befintliga myndigheterna (förvaltningsmyndigheten, art. 59, och en attesterande myndighet, art. 60). Utkastet till förordning innehåller en revisionsstrategi (art. 61.1.c): Revisionsmyndigheten skall "inom sex månader efter godkännandet av det operativa programmet lägga fram en revisionsstrategi för kommissionen som skall omfatta de organ som kommer att genomföra de revisioner som avses (...), den metod som kommer att användas, urvalsmetoden (...)". Dessutom skall det årligen för varje operativt program utarbetas ett yttrande med ett innehåll som ligger nära utlåtandet om att ansökan är giltig. Enligt artikel 61.1 skall revisionsmyndigheten "vid avslutande av ett operativt program lämna ett utlåtande



med en bedömning av om ansökan om slutbetalning är giltig (...), vilket skall stödjas av en slutlig kontrollrapport". EESK vill på nytt lägga fram en rekommendation om inrättandet av ett revisions- och kontrollsystem som är inriktat på kvalitativa aspekter, inte enbart kvantitativa, i genomförandet av programmet. För övrigt beklagar EESK på nytt delegeringen till nationella revisionsmyndigheter, vilket åter visar en bristande vilja från unionens sida när det gäller dess ansvar. EESK avvaktar yttrandet från revisionsrätten om detta förslag och önskar i vilket fall att revisionsrätten skall ingå i ett eventuellt nytt revisionssystem.

#### 4. Resultat- och kvalitetsreserven och reserven för oförutsedda utgifter

4.1 EESK håller fast vid de förslag som kommittén lade fram i sitt förberedande yttrande om "Ekonomisk och social sammanhållning: regionernas konkurrenskraft, styrelseformer

och samverkan" <sup>(9)</sup>. Kommittén anser dock att bestämmelserna bör fastställas på ett bättre sätt i enlighet med de förslag som vi redan lagt fram, nämligen följande:

- I fråga om kvalitets- och resultatreserven: utvidga tilldelningskriterierna med en ekonomisk och social konsekvensanalys av resultaten, inte en kvantitativ eller administrativ analys. Ett annat lämpligt kriterium skulle kunna vara genomförandet av *Lissabonstrategin*, i linje med Wim Koks rekommendationer.
- När det gäller reserven för oförutsedda utgifter ställer sig EESK bakom kommissionens förslag, på villkor att förordningen uttryckligen föreskriver arbetsmarknadsaktörernas delaktighet. Kommittén insisterar på att de ekonomiska och sociala återverkningarna av stora omvandlingar (utvidgningen, globaliseringen, ny teknik osv.) skall vara en prioriterad fråga för strukturfonderna.

Bryssel den 6 april 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Anne-Marie SIGMUND

---

<sup>(9)</sup> EUT C 10, 14.1.2004, s. 88., punkt 3.8.