

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 14.5.2008
KOM(2008) 301 slutlig

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

**om resultatet av samrådet beträffande sammanhållningspolitikens strategier och
program för programperioden 2007–2013**

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

om resultatet av samrådet beträffande sammanhållningspolitikens strategier och program för programperioden 2007–2013

1. INLEDNING

Den nya generationen europeiska program för sektoriell och regional sammanhållningspolitik för perioden 2007–2013 inbegriper gemenskapsstöd till nya investeringar på ungefär 347 miljarder euro, vilket utgör den näst största posten i gemenskapens budget. Dessa resurser återspeglar unionens pågående ansträngningar för att minska olikheter mellan medlemsstater, regioner och individer i fråga om levnadsstandard och möjligheter, samt främjandet av ekonomisk, social och territoriell sammanhållning mot bakgrund av den globala ekonomin. Resurserna koncentreras till medlemsstater och regioner som omfattas av konvergensmålet¹ (vilket innebär 35 % av unionens invånare och 81,5 % av de tillgängliga investeringsresurserna²) och, med större beslutsamhet än tidigare, till konkurrensfaktorer som överensstämmer med unionens högsta prioritet, nämligen Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning. Sammanhållningspolitiken är den största källan till ekonomiskt stöd från unionen för tillväxt- och sysselsättningsstrategin, och genom samarbete med regionala och lokala aktörer involveras aktörer på lägsta nivå.

Förhandlingarna mellan kommissionen och nationella och regionala myndigheter har genomförts utifrån ett strategiskt perspektiv för att se till att de nationella strategierna och verksamhetsprogrammen fokuserar på EU:s högsta prioriteringsområden, samtidigt som hänsyn tas till nationella och regionala förhållanden. Efter den intensiva dialog som pågått under det senaste 18 månaderna är alla 27 nationella strategiska referensramar nu färdigställda, samt 429 av de förväntade 455 verksamhetsprogrammen.

Förhandlingsprocessen ger ett mervärde som går långt utöver de ekonomiska resurserna. Diskussionerna mellan medlemsstater, regioner, samarbetspartner och lokala aktörer har visat att politiken har fungerat som en katalysator för förändring. Den har utgjort en plattform för att utforma effektiva regionala och sektoriella strategier för att öka tillväxt, skapa fler och bättre jobb och förbättra finansiella system och genomförandemetoder, vilket ger effekter på lång sikt och en mer ändamålsenlig användning av offentliga medel. Förhandlingsprocessen har medfört att programmets kvalitet har förbättrats avsevärt och att deras innehåll anpassats bättre till gemenskapens främsta prioriteringar.

¹ Regioner med en BNP på mindre än 75 % av gemenskapsgenomsnittet, beräknat enligt köpkraft.

² Mer information finns i bilaga 1. För ekonomisk fördelning per medlemsstat hänvisas till http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

Detta meddelande är en sammanfattning av dessa landvinningar³.

2. SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN TAR ITU MED DAGENS PROBLEM OCH FRAMTIDENS UTMANINGAR

Regionala olikheter utgör fortfarande en utmaning i ett utvidgat EU och med en ökad konkurrens på global nivå. Det är därför mycket viktigt att sammanhållningspolitiken stöder mindre utvecklade medlemsstater så att de kan komma ifatt och så att de regionala skillnaderna minskar. Ansträngningar har gjorts i alla medlemsstater för att identifiera lokala behov och skapa strategier för att dämpa obalanser inom och mellan regioner.

För att fördragets och politikens mål ska kunna uppfyllas bidrar den nya generationen samarbetsprogram för 2007–2013 väsentligt till genomförandet av EU:s tillväxt- och sysselsättningsmål. De har därför anpassats noggrant till EU:s främsta ekonomiska och politiska prioriteringar och stöder en hållbar utveckling genom att stärka tillväxt, konkurrens, sysselsättning och social integration och genom att bevara och förbättra kvaliteten på miljön⁴.

Samtidigt hjälper sammanhållningspolitiken genom sin integrerade strategi individer, företag, städer, regioner och medlemsstater, såväl som kandidatländer, att hantera utmaningar av oförutsedd typ och omfattning och skapa en bättre och säkrare framtid. Kommissionen har identifierat ett antal av dessa utmaningar i sin fjärde rapport om ekonomisk och social sammanhållning⁵ samt i ett nyligen offentliggjort meddelande beträffande 2008/2009 års budgetöversyn⁶. I avsnitten nedan beskrivs hur programmen redan hanterar dessa utmaningar.

2.1. Sammanhållningspolitik kärnan i Lissabonstrategin

Den uppdaterade sammanhållningspolitiken för 2007–2013 utgör en av Lissabonstrategins viktigaste delar på grund av ett antal viktiga reformer som har presenterats för den nya programperioden. **Ett viktigt resultat av förhandlingarna är den betydande ökningen, jämfört med tidigare, av investeringar till stöd för tillväxt och sysselsättning**, i synnerhet på områdena innovation, forskning, kompetens och humankapital. I de mindre utvecklade regionerna inom EU-27 är enligt **konvergensmålet 65 % av de ekonomiska medlen avsedda för utgifter i enlighet med Lissabonstrategin**. De mer utvecklade regionerna **planerar att anslå 82 % av medlen för prioriteringar enligt Lissabonstrategin**, i enlighet med det **regionala konkurrenskrafts- och sysselsättningsmålet**. Mer specifikt avsattes 74 % av investeringarna i konvergensregionerna inom EU-15 och 83 % inom regioner som får stöd för regional konkurrenskraft och sysselsättning för utgifter enligt Lissabonstrategin. Siffrorna varierar dock mellan medlemsstater och regioner.

³ En mer detaljerad redogörelse av resultaten i varje medlemsstat kommer att ges i ett arbetsdokument från kommissionen som publiceras efter detta meddelande.

⁴ I bilagorna 2a och 2b ges en detaljerad redogörelse för sammanhållningspolitikens bidrag till gemenskapens huvudprioriteringar.

⁵ Fjärde rapporten om ekonomisk och social sammanhållning, KOM(2007) 273, 30.5.2007.

⁶ Meddelande från kommissionen: Översyn av budgeten, ett EU i förändring. Ett offentligt samrådsdokument beträffande 2008/2009 års budgetöversyn, SEK(2003) 1188, 12.9.2007.

I topp ligger konvergensregionerna i Portugal och Spanien som anslår i genomsnitt 80 % av den totala budgeten till prioriteringar enligt Lissabonstrategin. Regioner som får konkurrensstöd i Österrike avsätter 92 % och Danmark och Sverige 91 %.

Erfarenheter från EU-12 har visat att det går att införliva Lissabonstrategins prioriteringar i ländernas programdokument, trots resursbehoven inom många andra ekonomiska sektorer och utan att en laglig skyldighet att öronmärka utgifter införs⁷. Anslagen i enlighet med Lissabonstrategin i dessa länder är i genomsnitt 59 % (t.ex. Polen 64 %, Slovakien 59 % och Rumänien 52 %).

Strategin för tillväxt och sysselsättning är också viktig för programmen för målet **uropeiskt regionalt samarbete**. Nästan hälften av resurserna enligt detta mål ska användas för verksamhet i enlighet med Lissabonstrategin, med särskild tonvikt på forskning och innovation (27 % av de totala anslagen för denna prioritering).

2.2. *Hantering av globaliseringsprocessen och strukturella förändringar*

En ökad globalisering och hårdare konkurrens på världsmarknaden innebär nya möjligheter för medlemsstater, regioner och städer, men samtidigt kräver det anpassning till strukturella förändringar och hantering av de sociala konsekvenserna, samt en förbättring av den inre marknadens funktion.

Att **tillgängligheten** till den inre europeiska marknaden säkerställs och åtkomsten till nya marknader underlättas är en förutsättning för att kunna främja privata investeringar, förbättra enskilda marknader och skapa ekonomisk utveckling. I konvergensregionerna, i synnerhet inom EU-12, finns stora brister inom transportinfrastrukturen och därför är omfattande investeringar inom transportområdet fortfarande högt prioriterade bland resursbehoven (totalt 82 miljarder euro, eller 24 % av de totala anslagen). Med tanke på utgångspunkten är marginalnyttan av sådana investeringar hög och den förväntade ökningen av totalfaktorproduktiviteten betydande. Investeringarna i hållbar transport, såsom kollektivtrafik i städer, järnväg (i Polen förväntas längden upprustad järnväg tredubblas från 538 km till 1 786 km) och multimodala och intelligenta transportsystem uppgår till nästan 35 miljarder euro⁸, en ökning med 71 % under perioden 2000–2006. Anslagen för investeringar i TEN-T-relaterade prioriteringar uppgår till nästan 38 miljarder euro, 13 miljarder euro mer än under perioden 2000–2006 (Rumänien planerar att använda 72 % av anslagen för TEN-T-projekt). Dessutom ger investeringar i transportleder, åtföljda av andra sektorövergripande åtgärder, sammanhållningseffekter för alla regioner, men de är särskilt viktiga för

⁷ Enligt artikel 9.3 och bilaga IV i rådets förordning (EG) nr 1083/2006 (EUT L 210, 31.7.2006, s. 25) ska 60 % av de utgifter som är avsedda för konvergensmålet och 75 % av utgifterna avsedda för målet regional konkurrenskraft och sysselsättning inom EU-15 anslås för investeringar i linje med Lissabonstrategin: forskning, innovation, informationssamhället, humankapital och företagsutveckling. En mer detaljerad redogörelse för hur den nya sammanhållningsstrategin och programmen kommer att bidra till genomförandet av den uppdaterade Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning finns i meddelandet "Medlemsstaternas och regionernas genomförande av Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning med hjälp av EU:s sammanhållningspolitik, 2007–2013", KOM(2007) 798, 11.12.2007.

⁸ Siffran ökar med 6,5 miljarder euro om investeringar i hamnar, flygplatser och intelligenta transportsystem, av vilka de flesta även ingår i det transeuropeiska transportnätet (TEN-T), också tas med i beräkningen.

områden med särskilda problem, såsom glesbefolkade områden och de yttersta randområdena.

För att kunna hjälpa europeiska regioner att dra fördel av de pågående globala förändringarna krävs investeringar i förbättrad konkurrenskraft genom kunskapsutveckling, innovation och stöd till europeisk vetenskaplig och teknologisk utveckling för att ta vara på dess konkurrensfördelar. Genom investeringar i humankapital och fysiskt kapital bidrar sammanhållningspolitiken till att främja Europas arbetskraftsproduktivitet och totala faktorproduktivitet, vilket är mycket viktigt för att upprätthålla konkurrenskraften.

Uppmuntrande nog har medlemsstaterna prioriterat investeringar inom **forskning och utveckling och innovation** genom att fastställa ambitiösa mål för att närma sig Lissabonmålet för 2010 om investeringar inom sektorn på 3 % av BNP. Genom sammanhållningspolitiken kommer forskning och utbildning och innovation att ges bidrag på över 86 miljarder euro, eller 25 % av sammanhållningsprogrammets resurser. Spanien utmärker sig här: trots att det ekonomiska stödet till landet har minskat med omkring 42 % jämfört med perioden 2000–2006 har utgifterna för forskning och utveckling mer än fördubblats i absoluta termer till ungefär 8 miljarder euro, eller 23 % av de totala anslagen. I vissa av EU-15 är andelen av de totala sammanhållningsresurserna som anslagits för forskning och utveckling och innovation anmärkningsvärt hög (70 % i Danmark och ungefär 50 % i Finland och Österrike). I EU-12 har omkring 20 % av den totala sammanhållningsbudgeten anslagits för forskning och utveckling och innovation. Alla dessa resultat återspeglar de ansträngningar som gjorts under förhandlingarna för att prioritera forskning och utveckling och innovation genom att vidareutveckla befintlig forskningskapacitet och potential (Slovakien), söka nya möjligheter (Förenade kungariket), stödja för forskare och studier på mastersnivå inom naturvetenskapliga ämnen (Slovakien, Lettland, Estland, Ungern och Litauen) och, mer generellt, främja spridning av teknik och kunskap, innovationskluster och samarbeten mellan forskning, utveckling och näringsliv.

I nära anknytning till innovationsagendan ligger ansträngningarna inom programmen för att främja utvecklingen av **kunskapsbaserade tjänsteekonomier** genom investeringar i informations- och kommunikationsteknik (IKT), utbildning, e-tjänster för företag och privatpersoner och hållbar bredbandsinfrastruktur. Internetåtkomst via bredband och strategisk användning av IKT-tjänster anses nu allmänt vara viktigt för den ekonomiska utvecklingen och tillväxten och som medel för social, ekonomisk och territoriell sammanhållning. Regioner som effektivt utnyttjar IKT är bättre rustade att vända avfolkningstrender och omlokaliseringar av ekonomisk verksamhet, samt för att öka individers integration och utvecklingsmöjligheter. Sammanhållningsprogrammets övergripande investeringar inom tjänste- och IKT-sektorn och infrastruktur förväntas mer än fördubblas jämfört med föregående programperiod och beräknas uppgå till 15,3 miljarder euro. Polen, Italien, Grekland, Slovakien och Spanien utlovar alla den största budgeten (mer än 1 miljard euro).

För att omvandla investeringar i innovation, kunskap och teknik till nya arbetstillfällen krävs åtgärder för att främja företagsutveckling inom områden som **entreprenörskap och affärsstöd** i syfte att hjälpa företag, främst små och medelstora företag, att öka sin konkurrenskraft och närma sig internationella marknader. Stödet inom dessa områden uppgår till ungefär 27 miljarder euro (8 % av sammanhållningsprogrammets resurser). Till exempel kommer Finland att ge stöd på 343 miljoner euro till nystartade företag och i Polen görs sammanhållningsinvesteringar för att underlätta den planerade minskningen av antalet dagar som krävs för att etablera ett företag från 60 till 7. Man kommer att anslå 2,8 miljarder euro för att hjälpa privatpersoner att starta nya företag och bli självförsörjande, inklusive personer med särskilda behov. Dessutom har en majoritet av medlemsstaterna meddelat att de avser påskynda effekterna av sammanhållningspolitiken genom att genomföra JEREMIE-initiativet⁹.

Den ökade globala konkurrensen kräver att privatpersoner och företag anpassar sig till nya omständigheter. Att erbjuda högkvalitativ utbildning och investera mer, och mer ändamålsenligt, i humankapital är avgörande för Europas överlevnad i en globaliserad värld¹⁰. I de nya programmen har ungefär 14 miljarder euro anslagits för att förbättra **företagens och de anställdas förmåga** att förutse och hantera förändringar. Av detta belopp har omkring 9,4 miljarder euro anslagits för att hjälpa företag att införa effektiva system för personalutveckling och därigenom investera mer i sin viktigaste tillgång: medarbetarna. Detta baseras exempelvis på samarbete mellan olika organ och klusterbyggande (bl.a. i Danmark) eller samarbete med sociala organ (bl.a. i Nederländerna) samtidigt som individer motiveras att investera i ökad kompetens under hela livet. För att hjälpa företag och sektorer att anpassa sig till pågående globalisering och omstrukturering har 2,5 miljarder euro anslagits. Proportionerligt sett genomförs de mest omfattande åtgärderna i Sverige, Finland, Slovakien, Irland och Polen.

Investeringar i infrastruktur i kunskapsbaserade tjänsteekonomier, i forskning och utveckling eller i IKT kräver högutbildad och kvalificerad arbetskraft. En insikt om **humankapitalets** betydelse har resulterat i anslag på närmare 26 miljarder euro för att förbättra utbildningens kvalitet tillgänglighet, med fokus på heltäckande metoder för livslångt lärande, åtgärder för att förhindra avhopp från skolan (Portugal, Grekland, Italien) och högkvalitativ utbildning för alla. En betydande del av detta belopp (76 %) har avsatts för konvergensregioner där reformering av utbildningssystemen ses som en nödvändighet för vidareutveckling. Sådana investeringar är viktiga för att göra det lättare för människor att byta arbete och är därigenom avgörande för att stärka "flexicurityn" på arbetsmarknaden, samt för att uppnå Lissabonmålen beträffande utbildning. Dessutom är investeringar i människors kompetens avgörande för att förbättra produktiviteten och därmed hjälpa Europa att upprätthålla sin konkurrenskraft.

⁹ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises) är ett ekonomiskt instrument som tagits fram i samarbete med Europeiska investeringsbanken (EIB) och som syftar till att förbättra tillgången till ekonomiska resurser för små och medelstora företag genom att erbjuda lån, andelar, riskkapital och garantier. Tjugo medlemsstater avser att utnyttja JEREMIE-initiativet.

¹⁰ Se ordförandeskapets slutsatser, Europeiska rådets möte i Bryssel den 13–14 mars 2008.

2.3. *Demografiska förändringar och mer integrerade arbetsmarknader, samhällen och ekonomier*

På grund av befolkningsminskningen är det mycket viktigt att **öka andelen förvärvsarbetande och öka människors kompetens** för att kunna upprätthålla hälsa, produktivitet, konkurrenskraft och ett sammanhållet samhälle. För att uppnå Lissabonmålet på en sysselsättningsgrad på 70 % anslås enligt det nya programmet ungefär 19 miljarder euro för att göra det lättare att undanröja anställningshinder, i synnerhet för kvinnor, unga vuxna, äldre och lågutbildade. Betydande anslag ges enligt bägge målen men det är i regioner som får konkurrensstöd som de högsta andelarna av budgeten anslås (i genomsnitt 30,4 % för Europeiska socialfonden). Till exempel har Sverige anslagit 67 % av sin ESF-budget för att öka tillgången på arbetskraft. Även på arbetsmarknader med relativt hög sysselsättningsgrad kan sammanhållningspolitiken med andra ord vara till god hjälp för att skräddarsy åtgärder för grupper av outnyttjade arbetskraftsresurser.

Det breda spektrumet av förmånstagare som omfattas av sådana åtgärder visar hur programmet anpassas till behoven i enskilda medlemsstater och regioner och kompletterar den nationella politiken. I jämförelse med programperioden 2000–2006 är stödet till **migranter** mer framträdande. Alla länder inom EU-15, samt en stor del av EU-12, planerar direkta åtgärder för migranter som uppgår till totalt 1,2 miljarder euro, i kombination med mer systematiska åtgärder, till exempel på utbildningsområdet (t.ex. Belgien). Sammanhållningsprogrammen bidrar också genom att snabba på den sociala integrationen av nyanlända migranter i det nya samhället (t.ex. i Spanien: integration av migranter i landsbygdsområden, kustområden och stadsområden, utveckling av informationscenter för migrerande säsongsarbetare etc.).

Även i områden med stark ekonomi är vissa grupper och samhällen drabbade av **fattigdom och socialt utanförskap**. Detta gäller särskilt i många tätbebyggda stadsområden i de flesta medlemsländer. Ungefär 10 miljarder euro har anslagits för att hjälpa dem som har svårast att få anställning att komma in på arbetsmarknaden genom stöd i flera steg, kombinerat med åtgärder för att bekämpa diskriminering på arbetsplatsen. Stora anslag på detta område planeras i synnerhet inom programmen för konkurrenskraft (18,2 %, vilket kan jämföras med 10,8 % för konvergensprogrammen). Slutligen ger sammanhållningspolitiken ett samlat stöd till etniska minoriteter, inklusive romer som utgör den största minoriteten inom EU. I de flesta berörda länder kommer frågor som rör romer att hanteras genom integrerade projekt.

2.4. *Hållbar utveckling, klimatförändringar och energiförsörjning*

Hållbar utveckling, inklusive behovet att dämpa effekterna av klimatförändringarna, har blivit en av de viktigaste frågorna på den europeiska politiska dagordningen¹¹. Att förbättra **miljökvaliteten** är en gemensam prioritering i alla medlemsstater och anslag har gjorts på ungefär en tredjedel av den totala budgeten för sammanhållningspolitiken (105 miljarder euro). I många av länderna i EU-12 finansierar programmen stora grundinvesteringar för att förbättra miljöinfrastrukturen och underlätta för länderna att uppfylla EU:s lagstiftning på området, samt åtgärder inom utbildning och för att öka kompetensen inom miljöförvaltning. Till exempel har Rumänien beslutat att öronmärka 80 % av sammanhållningsresurserna för miljöåtgärder för att uppfylla regelverket inom detta område. Lettland avser att öka andelen invånare som omfattas av avloppshanteringstjänster från 9 % till 62 %.

Sammanhållningsprogrammen kommer att bidra med 48 miljarder euro (14 % av den totala budgeten) till åtgärder inom flera olika områden för att hantera de utmaningar som **klimatförändringarna** innebär. Det rör sig om bland annat dämpande åtgärder och anpassningsåtgärder. Detta sker genom stöd till direkta investeringsåtgärder, bland annat främjande av **energieffektivitet och förnybar energi** (9 miljarder euro jämt fördelat mellan de två kategorierna), och indirekta åtgärder, bland annat projekt för hållbar stadstrafik (6,2 miljarder euro). Större tonvikt kommer att läggas på energiinfrastruktur (1,8 miljarder euro) och på att förbättra förvaltningen av energiresurser för att skapa en effektiv och integrerad europeisk energipolitik och koppla samman energinätverk, bland annat TEN-T. I Polen, Rumänien och Grekland prioriteras det sistnämnda tydligt. Italien anslår en mer än fyra gånger större andel av resurserna till energieffektivitetsåtgärder och förnybar energi jämfört med föregående period. Luxemburg siktar på att minska koldioxidutsläppen med 10 % genom investeringar i enlighet med sammanhållningspolitiken, medan Slovakien avser att minska energiintensiteten inom produktionen med mer än 20 %. Många program inbegriper åtgärder för att ta fram specifika system för mätning av koldioxid för att kontrollera efterlevnaden av Kyotoprotokollets utsläppsmål (t.ex. Italien, Frankrike, Tjeckien, Malta, England och Wales). Sammanhållningspolitiken kan med andra ord bidra väsentligt till uppfyllandet av de ambitiösa målen att minska energiförbrukningen och utsläppen av växthusgaser med 20 % och öka andelen förnyelsebara bränslen på energimarknaden till 20 % år 2020¹².

¹¹ Ordförandeskapets slutsatser från Europeiska rådets möte i Bryssel i mars 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

¹² Meddelande från kommissionen: Mot 20–20 till 2020 – Europas möjligheter i samband med klimatförändringarna, KOM(2008) 30, 23.1.2008.

3. SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN FÖRSTÄRKER GOD STYRNING, GOTT ÄGANDESKAP OCH INSTITUTIONELL FÖRMÅGA

3.1. *Förbättrad styrning på flera nivåer och samarbete*

Den nya politiken har haft stort inflytande på nationell lagstiftning då den ytterligare stärker systemet med styrning på flera nivåer. I den dialog som fördes under utarbetandet av programmen tilläts ett större antal intressenter delta i arbetet med att utforma effektiva regionala och sektoriella utvecklingsstrategier, något som understöddes genom reformerade riktlinjer för statligt stöd vilket gav ytterligare möjligheter att rikta nationella medel och gemenskapsmedel¹³. Med detta mer strategiska tillvägagångssätt utvidgas politiken till att omfatta genomförande av Lissabonstrategin och närliggande åtgärder även på regional och lokal nivå, samtidigt som man säkerställer att åtgärderna anpassas till rådande omständigheter och att det finns ett genuint intresse för reformering.

Mervärdet av styrning på flera nivåer illustreras bäst genom de tre instrument som ledde till att Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning införlivades i den nya sammanhållningspolitiken. Först fastställdes, på gemenskapsnivå, de övergripande prioriteringarna för den nya programperioden i Gemenskapens strategiska riktlinjer¹⁴ från oktober 2006. Sedan ledde förhandlingarna kring de nationella strategiska referensramar som medlemsstaterna utarbetat till att de gjordes mer överensstämmande med den övergripande Lissabonstrategin, i synnerhet med de nationella reformprogrammen. Den planerade utgiftsnivån för åtgärder i enlighet med Lissabonstrategin fastställdes och kvantifierades – öronmärktes – i alla nationella strategiska referensramar. Slutligen gjorde förhandlingarna kring verksamhetsprogrammen det möjligt att anpassa nationella strategier till specifika regionala och lokala kontexter.

Som en följd härav har Lissabonstrategin utvidgats ytterligare till att omfatta även regional och lokal nivå och ett bredare spektrum av intressenter. Därmed har en av de största svagheterna i de första Lissabonriktlinjerna 2000–2005 undanröjts¹⁵. I Frankrike, till exempel, har kommissionen, nationella och regionala myndigheter och internationella experter samarbetat för att utarbeta regionala innovationsstrategier. I Tyskland har de flesta av de nya åtgärder som rör sysselsättning planerats på regional nivå. Detta utökade ägandeskap har åtföljts av en större fokusering på Lissabonrelaterade åtgärder i fråga om kompetens och livslångt lärande.

¹³ Handlingsplan för statligt stöd (7.6.2005), KOM(2005) 107.

¹⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_sv.htm

¹⁵ Rapport från utredningsgruppen på hög nivå under ordförande Wim Kok: Anta utmaningen: Lissabonstrategin för tillväxt och sysselsättning, november 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

Samarbetsprincipen är grundläggande för att sammanhållningspolitiken ska kunna genomföras. Redan under förhandlingsfasen lade kommissionen särskild tonvikt på tillämpandet av denna princip. Det ledde till att olika typer av samarbetspartner (bland annat icke-statliga organisationer, universitet eller regionala utvecklingsorgan samt sociala organ) involverades. Den decentraliserade förvaltningen av fonderna gör det möjligt för intressenter att ta större del i genomförandefasen (såsom planeras i exempelvis Spanien, Irland och Sverige). Samarbetsprincipen tar härigenom vara på lokal kompetens och främjar tillväxtstrategier genom att rikta lokal resurser på ett mer effektivt och ändamålsenligt sätt. Det främjar även samarbeten mellan offentlig och privat sektor, ofta formaliserat genom offentlig-privata partnerskap, vilket skapar en hävstångseffekt och förstärker investeringarnas verkan.

3.2. Uppbyggnad av institutionell förmåga

Effektiva offentliga åtgärder kräver en kompetent och effektiv administration. Att förbättra den institutionella och administrativa förmågan är således mycket viktigt för att främja strukturell anpassning, tillväxt, sysselsättning, samt ekonomisk utveckling. Sammanhållningspolitiken kan på olika sätt ha en positiv inverkan på uppbyggandet av en ändamålsenlig offentlig politik.

För det första kommer den nya sammanhållningspolitikens prioritering av "institutionella förmåga" att bidra till att förbättra de offentliga organens och tjänsternas förmåga på alla nivåer i de konvergensregioner och sammanhållningsländer där det fortfarande förekommer brister på institutionell nivå, trots att stora framsteg gjorts under senare år. Åtgärder, ofta omfattande sådana, planeras i alla EU-12-länder samt i konvergensregioner i Grekland, Förenade kungariket (Wales), Italien och Frankrike. Den totala budgeten uppgår till mer än 2 miljarder euro. Dessa åtgärder stöder Lissabonreformerna och syftar bland annat till bättre lagstiftning, att underlätta bildande av företag, en effektivare hantering av offentliga åtgärder och förbättrade tjänster till privatpersoner och företag, bland annat genom ett stärkt domstolsväsende (t.ex. Bulgarien, Slovenien och Polen). Sammanhållningsprogrammen kommer att stödja dessa åtgärder genom investeringar i stödåtgärder för digital förvaltning på mer än 1 miljard euro.

För det andra kommer dessa åtgärder, som en följd härav, även att bidra till en mer ändamålsenlig förvaltning av fonder och andra offentliga åtgärder. I flera medlemsstater har det visat sig att sammanhållningsprogrammets tillvägagångssätt i fråga om planering av offentliga åtgärder, som utgår från fleråriga, strategiska programplaner, har införlivats i den nationella politiken. I Frankrike omfattar "*Contrats de Plan Etat-Régions*" samma tidsperiod och liknande politiska instrument har använts. I Italien har de "territoriella överenskommelserna", som uppmuntrats av kommissionen, generaliserats för att omfatta alla områden och fungera som politiska verktyg för områdesbaserade initiativ. I Tyskland har "*Gemeinschaftsaufgabe*" stegvis anpassats till strukturfondernas synsätt. I andra länder har den inhemska regionala politiken anammat ett sektorsövergripande integrerat tillvägagångssätt. Som exempel kan nämnas Finland och Sverige ("regionala tillväxtavtal") och England ("regionala ekonomiska strategier").

Dessutom kommer alla EU-12-länder att använda JASPERS-projektet för tekniskt stöd¹⁶, vilket kommer att underlätta utarbetandet av högkvalitativa projekt, i synnerhet större projekt, och därigenom förbättra styrningen av sammanhållningsprogrammen.

För att utveckla ändamålsenliga åtgärder och genomföra dem framgångsrikt genom reformer krävs ett brett stöd. Sammanhållningspolitiken understryker detta genom att betona de sociala samarbetsorganens roll i genomförandet av åtgärder. Ungefär 1,2 miljarder euro har anslagits i konvergensregionerna för att förstärka de sociala samarbetsorganens roller. Det högsta beloppet har anslagits i Spanien. . Stöd till utveckling av icke-statliga organisationers förmåga planeras också med tanke på deras centrala roll i tillhandahållandet av tjänster inom olika områden som till exempel social integration, hälsa, konsumentpolitik etc. Ytterligare 1 miljard euro ska stödja utvecklingen av sysselsättningsavtal och nätverksinitiativ i syfte att förbereda reformer inom områdena sysselsättning och social integrering.

Sammanhållningspolitiken fyller en viktig funktion för att förbereda kandidatländer för EU-medlemskap genom uppbyggandet av förmågor och metoder för en ändamålsenlig planering och ett effektivt genomförande av politiska åtgärder, samt genom investeringar. Det nya föranslutningsinstrumentet **IPA** har utformats för att överensstämma med sammanhållningspolitiken genom en integrerad strategi, flerårig programperiod och decentralisering av ansvar till nationella myndigheter. En mer omfattande decentralisering av ansvarsområden har skapat delaktighet vid ansvariga ministerier och en mer strategisk planering av investeringar. Genom att tillämpa idén att man lär sig av sina erfarenheter ("learning by doing") bör dessa faktorer säkerställa att kandidatländerna är bättre förberedda för EU-medlemskap samt en framtida ändamålsenlig förvaltning av sammanhållningsprogrammets resurser.

4. INTEGRERING AV FRAMGÅNGSRIKA ÅTGÄRDER, KOMPETENSHÖJNING OCH SPRIDNING AV GOD PRAXIS

I utarbetandet av de nya programmen har medlemsstaterna och regionerna utgått från de mest framgångsrika tillvägagångssätten från tidigare generationer sammanhållningsprogram, bland annat gemenskapens initiativ **URBAN** och **EQUAL** och **Innovative Actions**. Denna integrering har medfört bättre möjligheter till storskaliga åtgärder med betydligt större resurser. Till exempel kommer nationsöverskridande samarbeten inom EQUAL-programmet att stödjas med ungefär 3 miljarder euro medan innovation, bland annat social innovation, är en faktor som kommer att utvecklas under programmets genomförande. En integrering av URBAN-initiativet ger möjlighet att angripa problem i stadsområden på ett sammanhållet sätt, i synnerhet i länder som ännu inte omfattats av detta initiativ med dess undersökningar, nätverksaktiviteter och pilotprojekt (t.ex. Lettland, Litauen, Tjeckien, Malta, Cypern och Estland). På grund av att det är så pass nytt krävs ytterligare observation av det integrerade urbana förhållningssättet och de åtgärder

¹⁶ JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) är en projekt för att ge tekniskt stöd till medlemsstater när de förbereder kvalitativa projekt på uppdrag av kommissionen i samarbete med Europeiska investeringsbanken och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling. JASPERS-initiativet, med kontor i Warszawa, Bukarest och Wien, bedömer för närvarande 261 större projekt.

för stadsområden som genomförs av lokala myndigheter, bland annat genom fortsatt användning av det nya JESSICA-initiativet¹⁷.

Det tredje målet i den nya sammanhållningspolitiken, territoriellt samarbete, har getts större vikt jämfört med gemenskapsinitiativet **INTERREG**. Detta har lett till förbättrad öppenhet och en ökning av de tillgängliga resurserna (från 5,8 till 7,8 miljarder euro). Kommissionen har lyckats förmå medlemsstaterna och regionerna att använda programmen för europeiskt territoriellt samarbete som plattformar för att utveckla nya idéer och gemensamma handlingsplaner. Nationsövergripande samarbete kan exempelvis användas som stöd för strategisk utveckling inom större områden, t.ex. Östersjöregionen, alpreionen, Medelhavsområdet eller Donauområdet.

Slutligen kommer det nya initiativet **Regioner för ekonomisk förändring** att underlätta identifieringen av god praxis och utbyten mellan regioner. Det kommer att hjälpa nätverk på europeisk nivå att bidra med expertis till projekt som stöds av sammanhållningsprogrammen.

5. SAMMANFATTNING – FÖRHANDLINGARNAS MERVÄRDE

- Sammanhållningspolitiken är ett viktigt gemenskapsinstrument som främjar tillväxt- och sysselsättningspolitiken i hela unionen. Det tar upp de allvarliga socioekonomiska problem som Europa står inför genom komplementaritet och synergi med andra gemenskapsåtgärder och mot bakgrund av de globala förändringarna. Det nyligen genomförda samrådet med medlemsstater och regioner har lett till antagandet av strategiskt inriktade program som är avsedda att lägga stora delar av sina ekonomiska resurser på att skapa förutsättningar för att länderna ska kunna hävda sig i konkurrensen på den globala marknaden.
- Ett av de viktigaste inslagen i förhandlingarna var fokuseringen på Lissabonstrategins mål att öka utgifterna för forskning och utveckling till 3 % av BNP och öka sysselsättningsgraden till 70 % genom stöd till investeringar i grundläggande infrastruktur, t.ex. transport, utbildning, arbetskraftens kompetens och anpassningsbarhet, entreprenörskap och skapande av ny kunskap eller nya färdigheter. Att förbättra energieffektiviteten och öka andelen förnybar energi på energimarknaden till 20 % är ett annat viktigt fokus. Till följd av detta kommer en stor del av sammanhållningsprogrammets resurser (65 % i konvergensregionerna och 82 % i regioner som får stöd för regional konkurrenskraft och sysselsättning) att anslås för prioriteringar enligt Lissabonstrategin.
- Samrådet mellan kommissionen, medlemsstaterna och regionerna har också medfört avsevärda förbättringar av programmets kvalitet, bland annat genom större tonvikt på utvärdering, indikatorer och kontroll. Det har också förändrat debatten inom medlemsstaterna och regionerna kring utformningen och utvecklingen av mer innovativa, inkluderande och långsiktiga offentliga

¹⁷ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) är ett låneinstrument som utvecklats i samarbete med Europeiska investeringsbanken för att finansiera projekt för förnyelse och utveckling av stadsområden. Mer än 80 verksamhetsprogram innehåller bestämmelser beträffande åtgärder av JESSICA-typ.

åtgärdsstrategier och program, bland annat genom mer omfattande användning av nya, innovativa finansieringsinstrument såsom JEREMIE och JESSICA enligt vad som är lämpligt för de förhållanden som råder i respektive medlemsstat. Vidare kunde överenskommelser med medlemsstaterna beträffande de nya programmen träffas relativt snabbt tack vare att en informell dialog inleddes redan under det sista förberedelsestadiet för den berörda gemenskapslagstiftningen.

- Sammanhållningspolitikens system med styrning på flera nivåer genom en decentralisering av ansvar och starkare roller för aktörer på lägre nivå har även utvidgat delaktigheten i Lissabonstrategin, enligt uppmaning från Europeiska rådet i december 2007¹⁸. Viktigt att påpeka är att detta tillvägagångssätt även medför större ekonomisk effektivitet genom att de lokala och regionala nivåerna i ökande grad är bäst lämpade att hantera och utnyttja globala förändringar. Detta återspeglas även i övergången till ett mer regionalt synsätt i fråga om programhantering jämfört med perioden 2000–2006, i synnerhet i de nya medlemsstaterna.
- De investeringar som gjorts i institutionell förmåga bör leda till att kvaliteten ökar inom de nationella organ som är involverade i politikens genomförande. Detta är särskilt viktigt med tanke på den gemensamma förvaltningen av sammanhållningsprogrammets resurser, vilket kräver att medlemsstaterna genomför programmen i enlighet med sund ekonomisk praxis och goda kontrollrutiner. I sammanhållningspolitikens system med flera nivåer är de nationella och regionala myndigheternas förmågor avgörande i detta avseende.
- Enligt nya krav beträffande offentliggörande ska medlemsstaterna utforma planer för offentliggörande av sammanhållningspolitiska åtgärder till allmänheten. Detta, samt kravet att publicera en lista över alla förmånstagare, kommer att ge åtgärderna enligt sammanhållningspolitiken mer öppenhet, legitimitet och synbarhet.
- Grunden till en ändamålsenlig användning av sammanhållningsprogrammets medel mellan 2007 och 2013 har nu fastställts. Det kommer att vara nödvändigt att genomförandet sker i tid och på ett effektivt sätt, för att man ska kunna uppnå de eftersträlvade resultaten. I ett framtida perspektiv är det av avgörande betydelse att medlemsstaterna och regionerna uppfyller sina åtaganden och säkerställer ett grundligt genomförande baserat på synergier mellan alla tillgängliga instrument. Detta kräver ett starkt engagemang på nationell och regional nivå. Kommissionen, tillsammans med medlemsstaterna, kommer att övervaka processen under hela perioden för att säkerställa att programmen behåller sitt *fokus* på investeringar som främjar tillväxt och sysselsättning, *överensstämmer* med andra viktiga gemenskapsprioriteringar och är *anpassningsbara* så att de kan hantera de utmaningar som Europa och dess regioner står inför på medellång sikt.

¹⁸

Europeiska unionens råd, slutsatser från det portugisiska ordförandeskapet, Bryssel den 14 december 2007, 16616/07, slutsats 3.