

**Yttrande från Europeiska regionkommittén – Riktlinjer för åtgärder som sammanlänkar europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning**

(2015/C 140/06)

<b>Föredragande:</b>	Bernard Soulage (FR–PES), vice regionpresident i Rhône-Alpes
<b>Referensdokument:</b>	Meddelande från kommissionen om riktlinjer för tillämpning av åtgärder som sammanlänkar effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder med sund ekonomisk styrning i enlighet med artikel 23 i förordning (EU) nr 1303/2013 COM(2014) 494 final

**I. POLITISKA REKOMMENDATIONER**

EUROPEISKA REGIONKOMMITTÉNS STÅNDPUNKT

1. EU:s sammanhållningspolitik bör fortsätta att spela en framträdande roll i de europeiska regionernas ekonomiska återhämtning.
2. Regionkommittén upprepar, i linje med yttrandet om förslaget till allmän förordning för de fonder som omfattas av den gemensamma strategiska ramen<sup>(1)</sup>, sitt principiella motstånd mot samtliga makroekonomiska villkor för genomförandet av sammanhållningspolitiken och, mer exakt, mot **sammanlänkningen av effektiva europeiska struktur- och investeringsfonder och en sund ekonomisk styrning**. Denna sammanlänkning baseras i själva verket på ett felaktigt antagande att de lokala och regionala myndigheterna bär ett lika stort ansvar för den bristande budgetdisciplinen som de nationella myndigheterna.
3. Vi påminner dessutom om att Europeiska regionkommittén har efterlyst en vitbok om den territoriella sammanhållningspolitiken, bland annat i syfte att blåsa nytt liv i diskussionerna om att basera mätning av livskvalitet och kvaliteten på den ekonomiska tillväxten på andra kriterier än enbart BNP. Vi anser att man bör utarbeta nya och mer tillförlitliga indikatorer som bättre återspeglar samhällets förväntningar.
4. Kommittén är principiell motståndare till makroekonomisk villkorlighet, och ställer sig dessutom frågande till mervärdet av dessa riktlinjer, som bara är en omformulering av artikel 23 i förordning 1303/2013.
5. Kommittén anser att de lokala och regionala myndigheterna skulle drabbas orättvist av en omfördelning, eftersom de inte är ansvariga för det alltför stora nationella offentliga underskottet genom att de oftast har en grundlagsenlig skyldighet att balansera sina budgetar. EU-27:s totala underskott i de offentliga finanserna på regional och lokal nivå, som 2007 motsvarade 0,1 % av BNP, uppgick 2009 och 2010 till omkring 0,8 % av BNP. Även om försämringen av de offentliga finanserna på regional och lokal nivå har varit kraftigare i vissa länder, där underskottet har ökat med mer än 0,5 procentenheter mellan 2007 och 2013, står den inte i relation till försämringen av de nationella budgetarna<sup>(2)</sup>.
6. Situationen är jämförbar när det gäller de lokala och regionala myndigheternas skuldsättning, eftersom (vilket kommissionen erkänner i den sjätte sammanhållningsrapporten) ökningen av den offentliga skulden huvudsakligen är en följd av centralregeringarnas verksamhet. Den totala skuldsättningen för lokala myndigheter och regioner utan någon större lagstiftningsbefogenhet är mindre än 10 % av BNP i alla medlemsstater. Skuldsättningen ligger dock kvar på en oroande hög nivå i ett antal länder.
7. Enligt ett stort antal studier är effektiviteten i de offentliga utgifterna snarare kopplad till effektivitet och god styrning<sup>(3)</sup> än till makroekonomiska faktorer. Dessutom spelar kvaliteten på de offentliga åtgärderna en avgörande roll för sammanhållningspolitikens möjligheter att påverka tillväxten. Vi konstaterar också att förordningarna i "sexpaketet" redan innehåller stränga påföljder om reglerna om makroekonomisk stabilitet inte följs. Kommittén tvivlar därför på att det är effektivt att stoppa tillgången till strukturfonderna, vilket dessutom skulle innebära en andra bestraffning för samma överträdelse.

<sup>(1)</sup> CdR 4/2012 fin.

<sup>(2)</sup> Eurostat – GD Regional- och stadspolitik.

<sup>(3)</sup> "Quality of Government and Returns of Investment", OECD Regional Development Working Papers, nr 2013/12.

8. Med tanke på "sexpaket" bör man ompröva metoderna för beräkningen av det strukturella underskottet för att kunna beakta särdragen i de nationella ekonomierna och de strukturella skillnaderna i de offentliga utgifterna.

### ***Sammanhållningspolitiken bör förbli en investeringspolitik på EU-nivå***

9. Regionkommittén är mycket oroad över att de åtgärder som planeras för perioden 2014–2020 skulle kunna ha en negativ inverkan på **tillväxten i Europa** och på ekonomiska och sociala utvecklingsprojekt genom att man skapar en osäkerhet när det gäller programplaneringen för Eruf och EFS från och med 2015, som redan är tillräckligt hotad av förseningar orsakade av att förhandlingarna om den fleråriga budgetramen avslutades så sent, och av de svårigheter som medlemsstaterna och de lokala och regionala myndigheterna har haft att uppfylla förhandsvillkoren.

10. Kommittén betonar i detta sammanhang den allt större och viktiga roll som de lokala och regionala myndigheterna spelar genom att de står för omkring 33 % av de offentliga utgifterna, vilket motsvarar en liten ökning med 2 procentenheter under de två senaste årtiondena (1995–2013), dvs. 16 % av BNP. Även om deras befogenheter varierar utifrån den institutionella organisationen i de olika länderna spelar de en mycket viktigare roll än centralregeringarna när det gäller att tillhandahålla offentliga tjänster, i synnerhet tillväxtfrämjande utgifter i enlighet med kommissionens egen definition (se sjätte sammanhållningsrapporten) på områden som utbildning, sjukvård, miljöskydd, transporter, forskning och utveckling samt energi.

11. ReK anser därför att investeringsklausulen bör ses över för att göra det möjligt att undanta regionala och nationella investeringar som samfinansieras av EU-medel (europeiska struktur- och investeringsfonder eller Fonden för ett sammanlänkat Europa) från beräkningen av de nationella budgetunderskotten inom ramen för den europeiska planeringsterminen.

12. Kommittén framhåller den inneboende motsättningen mellan å ena sidan bestämmelserna om makroekonomisk villkorlighet och å andra sidan bestämmelserna i stabilitets- och tillväxtpakten, som kan tillämpas på ett flexibelt sätt under extraordinära och tillfälliga omständigheter som har fastställts genom förordning 1177/2011, och understryker kommissionens egen bedömning att "EU:s finanspolitiska ramar ger tillräckligt utrymme för att jämka samman det erkända behovet av produktiva offentliga investeringar med målet att uppnå finanspolitisk disciplin" <sup>(4)</sup>.

13. I det sammanhanget påminner ReK om sina farhågor med avseende på Eurostats nya redovisningsnorm ENS 2010, som tillämpas sedan september 2014 och där man inte gör någon åtskillnad mellan utgifter och investeringar. För de lokala och regionala myndigheternas del innebär den en skyldighet att tillämpa högsta investeringstak per år och per invånare. Dessa tak riskerar i själva verket att hindra de lokala och regionala myndigheterna i vissa medlemsstater från att tillhandahålla den medfinansiering som krävs för relevanta projekt inom ramen för de europeiska struktur- och investeringsfonderna. Vi uppmanar därför kommissionen att lägga fram en rapport om genomförandet av ENS 2010.

14. Vi påminner om att de lokala och regionala myndigheterna har drabbats på tre olika sätt av de finanspolitiska konsolideringsåtgärder som vidtagits på nationell nivå till följd av den ekonomiska och finansiella krisen. För det första har dessa åtgärder kraftigt begränsat de lokala och regionala myndigheternas möjlighet att bidra till offentliga investeringar. Deras bidrag låg 2002–2007 i genomsnitt på 2,3 % av BNP i EU-27 och har minskat till 1,8 % av BNP, framför allt i reala termer: från 7,2 % år 2010, 5,9 % år 2011, 3,3 % år 2012 och 8,6 % år 2013.

15. För det andra har deras intäkter minskat kraftigt, eftersom löpande transfereringar och kapitaltransfereringar från centralregeringarna utgör de viktigaste inkomstkällorna för lokala och regionala myndigheter i nästan alla EU-länder, och detta har fått en omedelbar negativ effekt på deras budgetbalans. För de spanska regionerna har situationen varit ännu svårare, eftersom deras inkomster i reella termer minskade med 62 %, efter en kraftig minskning av transfereringar från centralregeringen (45 %) och en betydande ökning av transfereringarna från regionerna till centralregeringen (från knappt 1,4 miljarder euro till 10,1 miljarder euro i 2005 års priser).

16. För det tredje har de finanspolitiska konsolideringsåtgärderna, enligt OECD, ytterligare minskat de lokala och regionala myndigheternas investeringskapacitet och även lett till att de fått försämrade lånevillkor.

<sup>(4)</sup> Se Europeiska kommissionen, Quality of public expenditure, s. 31.

17. Vi framhåller omfattningen av de europeiska struktur- och investeringsfondernas bidrag till de offentliga investeringarna i kristider, med tanke på ökningen från 11,5 % av EU:s offentliga investeringar (fasta bruttoinvesteringar) 2007 till 18,1 % år 2013. Fonderna bidrar i dag med mer än 75 % av de offentliga investeringarna i vissa länder. Under perioden 2007–2013 motsvarade anslagen inom ramen för strukturfonderna och Sammanhållningsfonden, tillsammans med den nationella samfinansieringen, årligen i genomsnitt 0,55 % av BNP i EU-27.

18. Av denna anledning anser kommittén att det är motsägelsefullt att hota medlemsstater som befinner sig i ekonomiska svårigheter med indragna anslag från Eruf och ESF. Minskade offentliga utgifter leder inte automatiskt till ett minskat offentligt underskott och kan få negativa konsekvenser på det sociala området.

19. Kommittén är mycket oroad över den potentiella ytterligare försämringen av de nationella, regionala och lokala offentliga finanserna om betalningarna och inte bara åtagandena skjuts upp. Vi påminner också om att det redan stod klart att sammanlänkningsen av strukturfonderna med en sund ekonomisk styrning av det offentliga underskottet har sina begränsningar i samband med den ursprungliga tillämpningen på Sammanhållningsfonden, eftersom påföljder som kopplas till underskott har en tendens att förvärra den ekonomiska situationen i länderna i fråga.

20. Vi upprepar vår uppmaning till kommissionen att lägga fram en vitbok som fastställer en typologi på EU-nivå för offentliga investeringars kvalitet i de offentliga utgiftsredovisningarna, i förhållande till deras långsiktiga effekter. En sådan typologi skulle vid behov kunna leda till en viktad bedömning av kvaliteten på de offentliga utgifterna i beräkningarna av budgetunderskott eller till ett bättre hänsynstagande till den nuvarande makroekonomiska cykeln och kontexten.

#### ***En kontraproduktiv omfördelning av medlen***

21. Kommittén är tveksam till att innehållet i och bestämmelserna för **omfördelningen** systematiskt kommer att leda till positiva resultat, bidra till att stärka landets långsiktiga konkurrenskraft och ändra inriktningen på den ekonomiska utvecklingen mot framtidssektorer. En analys av vad som uppnåtts sedan 2009 visar att det akuta läget ledde till att kommissionen och medlemsstaterna prioriterat projekt som redan inlets för att främja ett snabbare utnyttjande av anslagen och öka likviditeten. Dessa beslut har generellt sett gjort det möjligt att öka den andel som anslås för forskning, utveckling och innovation, allmänt stöd till företag, förnybar energi, vägar och arbetsmarknaden med åtgärder som är särskilt inriktade på ungdomssysselsättning. De har emellertid också i vissa fall lett till att man försummat sektorer med tillväxtpotential som IKT-tjänster, miljöinvesteringar, järnvägar, utbildning och fortbildning samt kapacitetsutbyggnad.

22. Kommittén är oroad för att de juridiska begränsningarna av omfördelningen, t.ex. skyldigheten att respektera de tematiska inriktningarna eller balansen mellan EFS och Eruf, inte är särskilt funktionella.

23. Vi anser att en åtgärd som bara är tillämplig 2015–2019 inte är helt realistisk.

24. ReK menar att en omfördelning inte alls är någon lätt och snabb åtgärd, om man utgår från erfarenheterna från de fem senaste åren som beskrivs i den sjätte sammanhållningsrapporten, där detta ledde till att en betydande mängd personalresurser togs i anspråk för de 8 berörda medlemsstaterna, bland annat från Europeiska kommissionen, och att det kommer att bli mycket dyrt och svårt att förvalta för såväl de nationella som de lokala och regionala myndigheterna.

25. Kommittén är rädd att omfördelningen kommer att leda till ökad byråkrati, eftersom den kommer att medföra samma skyldigheter som för utarbetandet av partnerskapsavtal (resultatindikatorer, villkor etc.), vilket kommer att kräva att man anlitar nya experter och ådrar sig ökade kostnader. En alltför stor börda i form av ytterligare arbete för befintlig personal kan leda till mindre effektivitet i arbetet, dvs. till en situation motsatt den förväntade.

26. Vi beklagar den extra administrativa börda som omfördelningen innebär, inte bara för EU-institutionerna och de nationella myndigheterna utan framför allt för regioner som är förvaltningsmyndigheter, och som kan medföra betydande merkostnader på grund av att man omgående måste uppfylla kommissionens krav och tvingas anställa mer personal.

#### ***Makroekonomisk villkorlighet strider mot det europeiska tänkesättet***

27. Vi beklagar den återcentralisering på både nationell nivå och EU-nivå som förslaget baseras på, med stor inblandning från kommissionen. De korta tidsfristerna för omfördelningen kommer troligen att undergräva principen om partnerskap och flernivåstyrelse, som är utmärkande för sammanhållningspolitiken.

28. Vi betonar att en sådan påföljd kommer att få negativa konsekvenser, eftersom den utan tvekan kommer att öka allmänhetens skepsis till EU.

29. Vi är slutligen förvånade över att Europaparlamentets demokratiska kontroll av detta nya system med makroekonomisk villkorlighet inte kan utövas på ett mer heltäckande sätt mot bakgrund av den negativa utvecklingen mot mer teknokratiska förfaranden, i synnerhet när det gäller omfördelningen av medel. Regionkommittén uppmanar därför eftertryckligen Europeiska kommissionen att återigen ge Europaparlamentet en central roll i beslutfattande som rör genomförandet av principen om makroekonomisk villkorlighet, i samarbete med Europeiska regionkommittén.

Bryssel den 12 februari 2015

*Europeiska regionkommitténs  
ordförande*

Markku MARKKULA

---