



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 14.5.2008
KOM(2008) 301 endelig

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

**om resultaterne af forhandlingerne vedrørende de samhørighedspolitiske strategier og
programmer for programmeringsperioden 2007-2013**

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

om resultaterne af forhandlingerne vedrørende de samhørighedspolitiske strategier og programmer for programmeringsperioden 2007-2013

1. INDLEDNING

Den nye generation af europæiske sektorielle og regionale samhørighedspolitiske programmer for perioden 2007-2013 udløser en fællesskabsstøtte til nye investeringer på omkring 347 mia. EUR, hvilket således udgør den næststørste post på EU's budget. Disse midlers størrelse viser tydeligt, at EU fortsat er fast besluttet på at reducere forskellene mellem medlemsstater, regioner og borgere for så vidt angår levestandard og muligheder og på at fremme økonomisk, social og territorial samhørighed i den globale økonomi. Midlerne er især bestemt til de lande og regioner, der er omfattet af konvergen målet¹ (som dækker 35 % af befolkningen i EU og repræsenterer 81,5 % af de disponible investeringsmidler²) og i endnu højere grad end tidligere til de faktorer, der har betydning for konkurrenceevnen, hvilket er i overensstemmelse med EU's topprioritet, nemlig Lissabondagsordenen for vækst og beskæftigelse. Samhørighedspolitikken udgør den væsentligste finansieringskilde fra EU til strategien for vækst og beskæftigelse, og ved at inddrage både regionale og lokale aktører sikrer man en følelse af medansvar for strategien ude i marken.

Der blev i forbindelse med forhandlingerne mellem Kommissionen og de nationale og regionale myndigheder lagt vægt på, at de nationale strategier og de operationelle programmer skulle fokusere på de store prioriteter i EU under hensyntagen til de nationale og regionale behov. Efter denne meget intensive dialog, som har fundet sted det sidste halvandet år, er alle de 27 nationale strategiske referencerammer nu på plads sammen med 429 af de 455 forventede operationelle programmer.

Den merværdi, der opnås gennem forhandlingsprocessen, går langt ud over de finansielle midler. Drøftelserne med medlemsstater, regioner, partnere og lokale aktører har vist, at politikken på dette område har fungeret som en katalysator for ændringer. Den har givet et grundlag for udviklingen af effektive regionale eller sektorielle strategier med henblik på øget vækst, flere og bedre arbejdspladser samt bedre finansielle ordninger og finansieringsformer, således at der opnås en mere langsigtet virkning og en bedre anvendelse af offentlige midler. Programmernes kvalitet er som følge af forhandlingsprocessen blevet betydeligt forbedret, og deres indhold er i højere grad bragt i overensstemmelse med EU's væsentligste politikker.

¹ Regioner med mindre end 75 % af EU's gennemsnitlige BNP målt på grundlag af købekraften.

² Yderligere oplysninger kan ses i bilag 1. For rammebeløbet pr. medlemsstat henvises til: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

Denne meddelelse giver et kort resumé af disse resultater³.

2. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN OVER FOR DE AKTUELLE PROBLEMER OG DE FREMTIDIGE UDFORDRINGER

De regionale forskelle er fortsat en udfordring i forbindelse med den udvidede Europæiske Union og den øgede konkurrence på verdensplan. Det er derfor vigtigt, at samhørighedspolitikken støtter de mindre udviklede medlemsstater og regioner for således at udligne eller reducere de regionale forskelle. Man har i alle medlemsstater bestræbt sig på at identificere de territoriale behov og udvikle strategier med henblik på at modvirke eventuelle skævheder i og mellem regionerne.

Som led i de målsætninger, der er fastsat i traktaten og de forskellige politikker, giver den nye generation af samhørighedspolitiske programmer for 2007-2013 et betydeligt bidrag til gennemførelsen af EU's målsætninger med hensyn til vækst og beskæftigelse. Den er således i høj grad i overensstemmelse med EU's væsentligste økonomiske og politiske prioriteter, den fremmer en bæredygtig udvikling ved at forbedre væksten, konkurrenceevnen, beskæftigelsen og den sociale inklusion samt ved at beskytte og forbedre kvaliteten af miljøet⁴.

Gennem en integreret politisk strategi fungerer samhørighedspolitikken samtidig som løftestang ikke alene for borgere, erhvervslivet, byer, regioner og medlemsstater, men også for kandidatlandene med hensyn til at løse globale udfordringer af hidtil ukendt karakter og omfang ved at give en bedre og mere sikker fremtid. Kommissionen har identificeret en række af disse udfordringer i sin fjerde rapport om samhørighed⁵ og i en nylig meddelelse om budgetrevisionen for 2008/2009⁶. Det beskrives nedenfor, hvorledes programmerne allerede forsøger at løfte disse udfordringer.

2.1. Samhørighedspolitikken som det centrale omdrejningspunkt for Lissabondagsordenen

Den nye generation af samhørighedspolitikken for 2007-2013 er afgørende for Lissabondagsordenen som følge af en række centrale reformer, der er blevet indført for den nye programmeringsperiode. **Et centralt forhandlingsresultat er den betydelige stigning i forhold til tidligere i investeringerne til støtte af dagsordenen for vækst og beskæftigelse, særlig inden for innovation, forskning, færdigheder og menneskelig kapital. I de mindre udviklede regioner i EU-27 er 65 % af midlerne inden for rammerne af konvergensmålet beregnet til Lissabonrelaterede udgifter, mens de mere udviklede regioner under målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse agter at investere 82 % af midlerne i Lissabonrelaterede programmer.** Mere specifikt blev 74 % af investeringerne i

³ I et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, der vil blive offentliggjort efter denne meddelelse, gives der en mere detaljeret beskrivelse af resultaterne for hver medlemsstat.

⁴ I bilag 2a og 2b gives en detaljeret beskrivelse af samhørighedspolitikens bidrag til EU's væsentligste politikker.

⁵ Fjerde rapport om den økonomiske og sociale samhørighed, KOM(2007) 273 af 30.5.2007.

⁶ Meddelelse fra Kommissionen: Reform af budgettet, EU i forandring. Et dokument til offentlig høring med henblik på budgetrevisionen i 2008/2009, SEK(2007) 1188 af 12.9.2007.

konvergensregionerne i EU-15 og 83 % af investeringerne i de regioner, der er omfattet af målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse, allokert til Lissabonrelaterede udgifter. Disse tal varierer dog fra medlemsstat til medlemsstat og fra region til region. I den øverste ende anvendte konvergensregionerne i Portugal og Spanien i gennemsnit 80 % af deres samlede bevillingsramme, mens de regioner i Østrig, der er omfattet af målet om konkurrenceevne, anvendte 92 % og i Danmark og Sverige 91 % af deres samlede bevillingsramme til Lissabonprogrammerne.

Resultaterne for EU-12 viser, i hvor høj grad Lissabonprioriteterne er integreret i disse medlemsstats programmer, til trods for, at mange andre økonomiske sektorer også anmoder om midler, og at der ikke er nogen retlig forpligtelse til at øremærke udgifterne⁷. Den Lissabonrelaterede allokation i disse lande er gennemsnitlig på 59 % (f.eks. Polen 64 %, Slovakiet 59 % og Rumænien 52 %).

Strategien for vækst og beskæftigelse har også betydning for programmerne under målet for **europæisk territorialt samarbejde**. Næsten halvdelen af midlerne under dette mål vil blive anvendt til Lissabonrelaterede aktioner med særlig fokus på forskning og innovation (27 % af det samlede budget for dette indsatsområde).

2.2. Samhørighedspolitikken over for globalisering og strukturelle omlægninger

Den øgede globalisering og meget skarpe konkurrence på verdensplan giver nye muligheder for både medlemsstater, regioner og byer, men det kræver samtidig, at de tilpasser sig de strukturelle omlægninger og er i stand til at håndtere de sociale konsekvenser, ligesom det kræver et bedre fungerende indre marked.

For at kunne sætte gang i de private investeringer, fremme det indre marked og skabe økonomisk vækst, er det nødvendigt at sikre **adgangen** til det europæiske kernemarked og lette adgangen til nye markeder. Konvergensregionerne, særlig i EU-12-landene, har betydelige mangler inden for transportinfrastrukturen, og det er derfor med hensyn til ressourcebehov fortsat et vigtigt indsatsområde at foretage store investeringer inden for transport (i alt 82 mia. EUR eller 24 % af det samlede budget). Disse investeringer har i forhold til udgangspunktet en høj grænsenyttelse, og den forventede stigning i totalfaktorproduktivitet er betragtelig. Investeringer i bæredygtige transportsystemer, herunder kollektiv bytrafik, jernbane (i Polen forventes længden af det opgraderede jernbanenet at tredoble fra 538 km til 1 786 km) og multimodale og intelligente transportsystemer, repræsenterer næsten 35 mia. EUR⁸, hvilket er en stigning på 71 % i forhold til perioden 2000-2006. Allokationerne på transportområdet med henblik på investering i TEN-T-relaterede indsatsområder beløber sig til næsten 38 mia. EUR, hvilket er 13 mia. EUR mere end

⁷ Ifølge artikel 9, stk. 3, og bilag IV til Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 210 af 31.7.2006, s. 25) skal 60 % af de midler, der er til rådighed for konvergensmålet, og 75 % af de midler, der er til rådighed for målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse, i EU-15 tildeles investeringer, der udgør det centrale element i Lissabonstrategien: forskning, innovation, informationssamfund, menneskelig kapital og virksomhedsudvikling. En mere detaljeret beskrivelse af, hvorledes de nye samhørighedspolitiske strategier og programmer vil bidrage til gennemførelsen af den fornyede Lissabonstrategi for vækst og beskæftigelse, gives i meddelelsen "Medlemsstaternes og regionernes gennemførelse af Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse ved hjælp af EU's samhørighedspolitik, 2007-2013", KOM(2007) 798 af 11.12.2007.

⁸ Dette beløb stiger med 6,5 mia. EUR, hvis investeringerne i havne, lufthavne og intelligente transportsystemer, der også er en del af TEN-T-nettet, tages med i betragtning.

for perioden 2000-2006 (Rumænien agter at anvende 72 % af allokationerne på transportområdet til TEN-T-projekter). Investeringer i transportforbindelser ledsaget af andre tværsektorielle tiltag har desuden samhørighedspolitiske konsekvenser for alle regioner, men de er særlig vigtige i ugunstigt stillede områder, f.eks. tyndt befolkede områder og randområder.

Hvis man vil hjælpe Europas regioner med at drage fordel af en verden i stadig forandring, forudsætter det, at man investerer i en forbedret konkurrenceevne ved at skabe viden og innovation samt understøtte Europas videnskabelige og teknologiske udvikling for at udnytte de komparative fordele. Ved at investere i menneskelig og fysisk kapital er samhørighedspolitikken med til at fremme Europas arbejdsproduktivitet og totalfaktorproduktivitet, hvilket er et vigtigt element for at bevare Europas konkurrenceevne.

Det er opmuntrende, at medlemsstaterne har prioriteret investeringerne i **FoU og innovation** ved at fastsætte ambitiøse mål, der giver dem mulighed for at nærme sig Lissabonmålet for 2010 om investeringer i denne sektor på 3 % af BNP. Samhørighedspolitikken vil bidrage til FoU og innovation med over 86 mia. EUR, dvs. med 25 % af de samhørighedspolitiske midler. Spanien skiller sig ud på dette område: Selv om den finansielle støtte til Spanien faldt med omkring 42 % i forhold til perioden 2000-2006, er udgifterne til FoU fastsat til mere end det dobbelte i absolutte tal til omkring 8 mia. EUR eller 23 % af den samlede finansieringsramme. I visse EU-15-lande er den andel af de samlede samhørighedspolitiske midler, der er allokeret til FoU og innovation, bemærkelsesværdig høj (70 % i Danmark og næsten 50 % i Finland og Østrig). I EU-12-landene er omkring 20 % af det samlede samhørighedspolitiske budget allokeret til FoU og innovation. Alle disse resultater afspejler, i hvor høj grad man i forbindelse med forhandlingerne har bestræbt sig på at prioritere FoU og innovation ved at bygge videre på eksisterende og potentielle (Slovakiet) forskningskapaciteter, søge nye fremtidsperspektiver (UK), støtte forskere og postgraduate-studier på det videnskabelige område (Slovenien, Letland, Estland, Ungarn, Litauen) og mere generelt ved at fremme teknologi- og vidеноverførsel, innovationsnetværk og partnerskaber om forskning-udvikling-produktion.

Bestræbelserne inden for programmerne til udvikling af **videnbaserede servicesektorer** er ligeledes tæt knyttet til innovationsmålet, idet der investeres i informations- og kommunikationsteknologi (IKT), uddannelse, onlinetjenester til erhvervslivet og borgere samt en bæredygtig bredbåndsinfrastruktur. Det er almindeligt anerkendt, at adgangen til internet via bredbåndsforbindelse og den strategiske anvendelse af IKT har stor betydning før økonomisk udvikling og vækst og som katalysatorer for social, økonomisk og territorial samhørighed. De regioner, der forstår at anvende IKT, er bedre rustet til at vende tendensen med hensyn til affolkning og delokalisering af økonomiske aktiviteter, men også for i højere grad at inddrage de enkelte borgere og give dem bedre muligheder. De samlede samhørighedspolitiske investeringer i tjenester og IKT-tjenester og -infrastruktur forventes at blive mere end fordoblet i forhold til den forrige programmeringsperiode, og således beløbe sig til 15,3 mia. EUR, idet Polen, Italien, Grækenland, Slovakiet og Spanien tegner sig for de største budgetter (over 1 mia. EUR).

At konvertere investeringerne i innovation, viden og teknologi til nye arbejdspladser kræver en indsats for at fremme erhvervsudvikling på områder som **iværksætter** og **erhvervsstøtte** for at hjælpe virksomhederne, hovedsagelig små og mellemstore virksomheder, med at øge deres konkurrenceevne og gøre sig gældende på de internationale markeder. Støtten på disse områder beløber sig til omkring 27 mia. EUR (8 % af de samhørighedspolitiske midler). F.eks. agter Finland at støtte virksomhedsetableringer med 343 mio. EUR, mens Polen agter at anvende de samhørighedspolitiske investeringer til at nedbringe antallet af dage, der er nødvendige til at etablere en virksomhed, fra 60 til 7. Der er afsat 2,8 mia. EUR til at hjælpe fysiske personer med at starte egen virksomhed og blive selvstændige erhvervsdrivende med særlig fokus på de grupper, der har særlige behov. Et flertal af medlemsstater har desuden bekræftet, at de agter at udnytte de samhørighedspolitiske midler til at gennemføre Jeremieinitiativet⁹.

For at imødegå de udfordringer, der følger af den stigende globale konkurrence, er det nødvendigt for fysiske personer og virksomheder at tilpasse sig de nye forhold. Hvis Europa skal kunne klare sig i en globaliseret verden, er det altafgørende at sikre adgangen til et uddannelsessystem af høj kvalitet og at investere yderligere og mere effektivt i menneskelig kapital¹⁰. Der er under de nye programmer allokert omkring 14 mia. EUR til at gøre **virksomheder og arbejdstagere** bedre til at foregribe og forvalte ændringer. Ud af dette beløb er omkring 9,4 mia. EUR øremærket til at hjælpe virksomhederne med at indføre effektive politikker for menneskelig udvikling og således investere mere i deres største aktiv: deres personale. Dette tiltag vil f.eks. bygge på et samarbejde mellem forskellige institutioner og opbygningen af netværk (f.eks. Danmark), inddragelse af arbejdsmarkedets parter (f.eks. Nederlandene) kombineret med, at de fysiske personer motiveres til at gøre en indsats for at opgradere deres færdigheder igennem hele livet. Der er afsat 2,5 mia. EUR til at hjælpe de virksomheder og sektorer, der står over for globalisering og omlægninger, at tilpasse sig, navnlig i Sverige, Finland, Slovakiet, Irland og Polen.

Investeringer i infrastrukturen til den videnbaserede servicesektor, FoU eller IKT kræver højtuddannet og højt kvalificeret arbejdskraft. Erkendelsen af den **menneskelige kapital**s store betydning har ført til en allokation på næsten 26 mia. EUR til at forbedre kvaliteten af og adgangen til uddannelse¹¹ med fokus på omfattende systemer for livslang læring, der forebygger skolefrafald (især i Portugal, Grækenland og Italien) og sikrer uddannelse af høj kvalitet for alle. Hovedparten af dette beløb (76 %) er afsat til konvergensregionerne, hvor det for den videre udvikling er af afgørende betydning at gennemføre en reform af uddannelsessystemerne. Investeringerne på dette område har stor betydning, hvis man vil gøre det nemmere for arbejdstagere at skifte arbejde, og dermed altafgørende for at styrke flexicurity-konceptet på arbejdsmarkedet og nå Lissabonmålene om

⁹ JEREMIE (fælles europæiske midler til virksomheder i mikro- til mellemstørrelse) er et finansieringsteknisk instrument, der er udviklet i samarbejde med Den Europæiske Investeringsbank (EIB) med henblik på at fremme små og mellemstore virksomheders adgang til finansiering gennem lån, aktiekapital, venturekapital eller garantier. Indtil nu agter 20 medlemsstater at anvende Jeremieinitiativet.

¹⁰ Jf. formandskabets konklusioner på Det Europæiske Råds møde i Bruxelles, den 13. og 14. marts 2008.

¹¹ Den stærke fokus på uddannelse i de fleste operationelle programmer er i overensstemmelse med de indsatsområder, der er fastsat i arbejdsprogrammet for uddannelse og erhvervsuddannelse 2010: Education and Training 2010 (OMC) work programme.

uddannelsesniveaue. Investeringer i arbejdstagernes færdigheder har desuden afgørende betydning for at øge produktiviteten og således hjælpe Europa med at bevare sin konkurrenceevne.

2.3. Demografiske ændringer og mere rummelige arbejdsmarkeder, samfund og økonomier

Over for den demografiske tilbagegang er det vigtigt at fremme **arbejdstagernes deltagelse og færdigheder**, hvis man fortsat vil sikre velfærd, produktiviteten, konkurrenceevnen og et sammenhængende samfund. For at nå Lissabonmålet om en beskæftigelsesgrad på 70 %, er der i de nye programmer afsat omkring 19 mia. EUR som hjælp til at fjerne hindringer for beskæftigelsen, særlig for kvinder, unge, ældre og ufaglærte. Der er allokeret betydelige beløb under begge mål, men det er i de regioner, der er omfattet af målet om konkurrenceevne, at den største andel af budgettet er øremærket dette formål (gennemsnitlig 30,4 % for Den Europæiske Socialfond - ESF). Således har Sverige f.eks. allokeret 67 % af sit ESF-budget til at øge arbejdskraftpotentialet. Selv på arbejdsmarkeder med en forholdsvis høj beskæftigelsesgrad kan samhørighedspolitikken således være et værdifuldt supplement til skræddersyede foranstaltninger, der henvender sig til grupper med uudnyttede arbejdskraftressourcer.

Den meget brede vifte af grupper, der er omfattet af sådanne aktioner, viser, i hvilket omfang programmerne tilpasser sig de enkelte medlemsstaters og regioners behov og supplerer de nationale politikker. Sammenlignet med programmeringsperioden 2000-2006 er støtten til **vandrende arbejdstagere** mere fremtrædende. Alle EU-15-landene og en stor del af EU-12-landene planlægger direkte tiltag til fordel for vandrende arbejdstagere for et samlet beløb på 1,2 mia. EUR, kombineret med mere systemiske indgreb, f.eks. inden for uddannelse (f.eks. Belgien). De samhørighedspolitiske programmer bidrager ligeledes ved at fremme den sociale inddragelse af nyankomne i deres nye samfund (f.eks. i Spanien med integration af vandrende arbejdstagere i land- og kystområder og bysamfund samt udvikling af informationscentre for vandrende sæsonarbejdere osv.).

Selv i områder med gode økonomiske resultater er visse grupper og samfund fortsat genstand for **fattigdom og social eksklusion**. Dette problem gør sig særligt gældende i mange byområder i de fleste medlemsstater. Der er afsat omkring 10 mia. EUR til at hjælpe de personer, der har sværest ved at komme i arbejde, til at vende tilbage til arbejdsmarkedet gennem en progressiv støtte kombineret med foranstaltninger til bekæmpelse af diskrimination på arbejdspladsen. Der er på dette område afsat særligt høje beløb inden for programmerne til sikring af regionernes konkurrenceevne (18,2 % sammenlignet med 10,8 % for konvergensprogrammerne). Endelig tilføjer samhørighedspolitikken en samordnet støtte til etniske minoriteter, herunder romaer, der er den største minoritet i EU. Romaproblematikken vil i de fleste berørte lande blive behandlet gennem integrerede projekter.

2.4. Udfordringerne i forbindelse med bæredygtig udvikling, klimaforandringer og energiproblematikken

En bæredygtig udvikling, herunder behovet for at afbøde virkningerne af klimaændringerne, er blevet et centralt element på den europæiske politiske dagsorden¹². Et bedre **miljø** er ligeledes et fælles indsatsområde for alle medlemsstater med en allokation på en tredjedel af det samlede samhørighedspolitiske budget (105 mia. EUR). I mange EU-12-lande er samhørighedspolitikken med til at finansiere tunge basisinvesteringer til at forbedre miljøinfrastrukturen og til at hjælpe landene med at overholde fællesskabsretten på dette område, ledsaget af uddannelsestiltag og tiltag til at forbedre den forvaltningsmæssige kompetence på miljøområdet. Således har Rumænien besluttet at anvende 80 % af de samhørighedspolitiske midler på miljøområdet med henblik på at gennemføre EU's miljøregelværk. Letland agter at øge andelen af indbyggere, der er omfattet af en ordning for affalds- og spildevandshåndtering, fra 9 % til 62 %.

Samhørighedspolitikken vil bidrage med 48 mia. EUR (14 % af det samlede budget) til aktioner på forskellige områder med henblik på at løse problemerne som følge af **klimaforandringerne**, herunder foranstaltninger til afbødning og tilpasning. Denne indsats vil blive gennemført gennem direkte investeringsforanstaltninger, herunder fremme af **energieffektiviteten og de vedvarende energikilder** (9 mia. EUR lige fordelt mellem disse to kategorier) og indirekte foranstaltninger, herunder bæredygtige bytransportprojekter (6,2 mia. EUR). Der vil også blive lagt mere vægt på energiinfrastrukturen (1,8 mia. EUR) og en bedre forvaltning af energiressourcerne med en ændring i retning af en mere effektiv og integreret energipolitik for EU og en sammenkædning af energinetværk, herunder TEN-E. Polen, Rumænien og Grækenland prioriterer sidstnævnte meget højt. I Italien vil de midler, der er afsat til energieffektivitet og vedvarende energikilder, være mere end fire gange højere end for den forrige periode. Luxembourg forventer at nedbringe CO₂-udslippet med 10 % gennem sin samhørighedspolitiske investering, mens Slovakiet agter at nedbringe produktionens energiintensitet med over 20 %. Mange programmer indeholder midler til udvikling af specifikke CO₂-evalueringssystemer til at overvåge effekten med hensyn til Kyotomålene for CO₂-udslip (f.eks. Italien, Frankrig, Tjekkiet, Malta, Det Forenede Kongerige og Wales). Samhørighedspolitikken kan således yde et betydeligt bidrag med hensyn til at opfylde de ambitiøse målsætninger om at reducere energiforbruget og udslippet af drivhusgasser med 20 % og øge andelen af vedvarende energikilder i energimixet til 20 % i 2020¹³.

¹² Formandskabets konklusioner fra mødet i Det Europæiske Råd i Bruxelles i marts 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf).

¹³ Meddelelse fra Kommissionen: To gange 20 % i 2020 - Europas muligheder i forbindelse med klimaændringerne, KOM(2008) 30 af 23.1.2008.

3. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN STYRKER GOD FORVALTNINGSPRAKSIS, MEDANSVAR OG DEN INSTITUTIONELLE KAPACITET

3.1. Styrkelse af forvaltningssystemer med flere niveauer og partnerskaber

Den nye politik har i høj grad påvirket den nationale politikudformning, eftersom den styrker forvaltningssystemer med flere niveauer yderligere. Dialogen i forbindelse med udarbejdelsen af programmet gjorde det muligt for en bredere vifte af aktører at deltage i udformningen af effektive regionale og sektorielle udviklingsstrategier, hvilket også blev støttet af reformen af statsstøttepolitikken, der gav yderligere muligheder for en mere målrettet national finansiering og EU-finansiering¹⁴. Med denne mere strategiske tilgang udvides gennemførelsen af Lissabondagsordenen og de hertil knyttede politikker til det regionale og lokale niveau, samtidig med at det sikres, at foranstaltningerne tilpasses omstændighederne i marken, og at der virkelig er skabes reformvilje.

Den merværdi, der opnås ved forvaltningssystemer med flere niveauer, illustreres bedst med de tre værktøjer, der førte til inddragelsen af Lissabondagsordenen for vækst og beskæftigelse i den nye samhørighedspolitik. For det første blev de generelle indsatsområder for den nye programmeringsperiode fastsat på fællesskabsniveau med EF's strategiske retningslinjer af oktober 2006¹⁵. For det andet førte forhandlingerne i forbindelse med de nationale strategiske referencerammer, der blev forberedt af medlemsstaterne, til en tættere integration heraf i den generelle Lissabonstrategi og især med de nationale reformprogrammer. Det planlagte niveau for Lissabonrelaterede udgifter blev defineret og kvantificeret (øremærket) for samtlige nationale strategiske referencerammer. Endelig gjorde forhandlingerne vedrørende de operationelle programmer det muligt at overføre de nationale strategier til de specifikke regionale og lokale forhold.

Som følge heraf blev medansvaret for Lissabondagsordenen udvidet til også at omfatte det regionale og lokale niveau og til en bredere vifte af aktører, hvormed der således blev rettet op på en af svaghederne ved den første Lissaboncyklus 2000-2005¹⁶. F.eks. for Frankrigs vedkommende har Kommissionen, nationale og regionale myndigheder og internationale eksperter arbejdet sammen for at udvikle regionale innovationsstrategier. I Tyskland er de fleste af de nye tiltag på beskæftigelsesområdet blevet programmeret på regionalt niveau. Dette øgede medansvar har været ledsaget af en større fokus på Lissabonrelaterede tiltag vedrørende kvalifikationer og livslang læring.

¹⁴ Handlingsplan på statsstøtteområdet (7.6.2005): KOM(2005) 107.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm

¹⁶ Rapport fra gruppen på højt plan under forsæde af Wim Kok: Tackling af udfordringen: Lissabonstrategien for vækst og beskæftigelse, november 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

Partnerskabsprincippet har grundlæggende betydning for en vellykket gennemførelse af samhørighedspolitikken. Kommissionen lagde allerede under forhandlingerne vægt på at anvende dette princip, og det har således været muligt at inddrage forskellige typer af partnere (herunder ngo'er, universiteter eller regionale udviklingskontorer samt arbejdsmarkedets parter). Den decentrale forvaltning af midler giver ligeledes mulighed for at inddrage yderligere aktører i gennemførelsesfasen (f.eks. Spanien, Irland og Sverige). På denne måde er partnerskabsprincippet med til at mobilisere lokal viden og styrke vækststrategierne i kraft af en mere produktiv og effektiv anvendelse af de lokale ressourcer. Det fremmer ligeledes samarbejdet mellem de offentlige og private sektorer, ofte i form af offentlig-private partnerskaber, hvilket skaber en løftestangsvirkning og forstærker investeringernes effekt.

3.2. Opbygning af den institutionelle kapacitet

Effektive offentlige politikker forudsætter en kompetent og effektiv administration. Styrkelsen af den institutionelle og administrative kapacitet er således nøglen til at fremme strukturtilpasninger, vækst og beskæftigelse samt økonomisk udvikling. Samhørighedspolitikken kan påvirke opbygningen af effektive offentlige politikker positivt på mange måder.

For det første vil det nye samhørighedspolitiske indsatsområde vedrørende institutionel kompetence bidrage til at styrke den offentlige forvaltnings og de offentlige tjenesters kapacitet på alle niveauer i de konvergensregioner og samhørighedslande, der fortsat er kendetegnet ved institutionelle svagheder til trods for, at der i de seneste år er gjort en betydelig indsats på dette område. En lang række ofte meget omfattende tiltag er planlagt i alle EU-12-lande samt i konvergensregionerne i Grækenland, Det Forenede Kongerige (Wales), Italien og Frankrig, med et samlet budget på over 2 mia. EUR. Disse tiltag støtter Lissabonreformerne på områder som bedre regulering, nemmere virksomhedsetablering, effektiv forvaltning af offentlige politikker og en forbedring af de tjenester, der ydes borgere og erhvervslivet, herunder en styrkelse af retsvæsenet (f.eks. Bulgarien, Slovenien, Polen). Samhørighedspolitikken vil underbygge disse tiltag gennem investeringer til støtteforanstaltninger inden for e-forvaltning på over 1 mia. EUR.

For det andet vil disse tiltag som et resultat heraf også bidrage til en mere effektiv forvaltning af de samhørighedspolitiske midler og andre offentlige politikker. Det tyder på, at mange medlemsstater har valgt en samhørighedspolitisk tilgang til planlægningen af deres offentlige politikker på grundlag af en flerårig strategisk planlægning. I Frankrig er aftaler mellem stat og regioner ("*Contrats de Plan Etat-Régions*") blevet vedtaget på grundlag af samme periode og lignende politiske instrumenter. I Italien er de "regionale pagter", som Kommissionen har anbefalet, anvendt generelt inden for alle områder som politiske instrumenter for områdebaserede initiativer. I Tyskland har man i forbindelse med samhørighedspolitikken anvendt en progressiv gennemførelse af "*Gemeinschaftsaufgabe*". I andre lande har man anvendt en integreret, multisektoriel tilgang til de regionale politikker, f.eks. Finland og Sverige (regionale vækstaftaler) og Det Forenede Kongerige (regionale økonomiske strategier).

Hertil kommer, at alle EU-12-lande vil anvende JASPERS, som er en facilitet for teknisk bistand¹⁷, og som bistår medlemsstaterne ved udviklingen af den kapacitet, som er nødvendig for at forberede projekter af høj kvalitet, herunder især større projekter, og således forbedre forvaltningen af samhørighedspolitikken.

En effektiv politikudformning og en succesfuld gennemførelse heraf gennem reformer kræver ligeledes en omfattende støtte, og samhørighedspolitikken understreger dette ved at befæste den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller i gennemførelsen af denne politik. Der er afsat omkring 1,2 mia. EUR i konvergensregionerne til at styrke den rolle, som arbejdsmarkedets parter spiller, idet Spanien tegner sig for det højeste beløb. Det er ligeledes planlagt at give støtte til ngo'ernes kapacitetsopbygning under hensyntagen til deres centrale rolle med hensyn til leveringen af tjenester på forskellige områder, herunder social inklusion, sundhed, forbrugerpolitik osv. En yderligere allokation på 1 mia. EUR vil styrke gennemførelsen af beskæftigelsesaftaler og netværksinitiativer med henblik på at opnå reformer inden for beskæftigelse og social inklusion.

Samhørighedspolitikken spiller en vigtig rolle i forbindelse med kandidatlandes forberedelser til EU-medlemskab ved at opbygge kapacitet og metoder til en effektiv planlægning og gennemførelse af politikker og ved hjælp af investeringer. Det nye førtiltrædelsesinstrument **IPA** er blevet udarbejdet i overensstemmelse med den gældende samhørighedspolitiske struktur med integreret strategi, flerårig programmering og øget uddelegering af ansvar til nationale myndigheder. En øget decentralisering af ansvar gav et større medansvar blandt fagministerier og styrkede den strategiske planlægning af investeringer. På grundlag af princippet om aktiv læring skulle det ved hjælp af disse elementer sikres, at kandidatlandene er bedre forberedt til EU-medlemskab og i stand til at forvalte de samhørighedspolitiske midler på en mere effektiv måde.

4. INTEGRATION AF SUCCESFULDE POLITIKKER, OPBYGNING AF VIDEN OG UDVEKSLING AF GOD PRAKSIS

Medlemsstaterne og regionerne har ved udarbejdelsen af de nye programmer taget udgangspunkt i den mest succesfulde praksis fra tidligere generationer af samhørighedspolitikker, herunder fællesskabsinitiativerne **Urban og Equal** samt **nyskabende aktioner**. Denne integration har givet bedre muligheder for større aktioner med betydeligt flere ressourcer. F.eks. vil det tværnationale samarbejde, der bygger på Equalprogrammet, få omkring 3 mia. EUR i støtte, mens innovation, herunder social innovation, er et aspekt, der vil blive udviklet løbende gennem hele programmets gennemførelse. Integration af Urbaninitiativet gør det muligt at behandle byspørgsmål på mere integreret vis, særlig i lande, der endnu ikke har draget fordel af dette initiativ i form af forsøg, netværk og pilotprojekter (f.eks. Letland, Litauen, Tjekkiet, Malta, Cypern og Estland). Fordi det er et helt nyt område, er det nødvendigt med yderligere overvågning af de lokale myndigheders

¹⁷ JASPERS (Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions) er en facilitet til teknisk bistand, der skal hjælpe medlemsstaterne med at udarbejde kvalitetsprojekter, og som leveres af Kommissionen i samarbejde med EIB og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling. Jaspersinitiativet, der har kontorer i Warszawa, Bukarest og Wien, anvendes pt. til 261 større projekter.

integrerede bypolitiske tilgang og forvaltning af bypolitiske tiltag, herunder i kraft af det nye Jessicainitiativ¹⁸.

Den tredje målsætning i den nye samhørighedspolitik, nemlig det territoriale samarbejde, er tillagt større betydning i forhold til fællesskabsinitiativet **Interreg**, hvilket gør det mere synligt og giver flere ressourcer (fra 5,8 mia. EUR til 7,8 mia. EUR). Det er lykkedes Kommissionen at overbevise både medlemsstater og regioner om at anvende de europæiske programmer for territorielt samarbejde som platform for udviklingen af nye ideer og fælles aktionsplaner. Det tværnationale samarbejde kan f.eks. anvendes som støtte for den strategiske udvikling af større områder, f.eks. Østersøregionen, Alperne, Middelhavsområdet eller Donauområdet.

Endelig vil de nye rammer for **regioner for økonomisk forandring** bidrage til at identificere og udveksle god praksis mellem regioner. Det vil støtte europæiske netværk til overførsel af ekspertise til projekter, der er omfattet af samhørighedspolitikken.

5. KONKLUSION — FORHANDLINGERNES MERVÆRDI

- Samhørighedspolitikken er et centralt fællesskabsinstrument til fremme af vækst og beskæftigelse i hele EU. De løfter de kritiske socioøkonomiske udfordringer, som Europa står over for, som et supplement til og i synergi med andre fællesskabspolitikker og i en kontekst med globale forandringer. Den netop overståede dialog med medlemsstater og regioner har ført til vedtagelsen af strategiske programmer, hvor store dele af de finansielle ressourcer vil blive investeret i at skabe optimale betingelser for konkurrencedygtighed i en global verden.
- Et af nøgleelementerne under forhandlingerne var, at der blev sat fokus på Lissabonmålene om at øge FoU-udgifterne til 3 % af BNP og øge beskæftigelsesgraden til 70 % gennem støtte til investeringer i basisinfrastrukturer, herunder transport, uddannelse, kompetence og arbejdsstyrkens tilpasningsevne, iværksætter, skabelse af ny viden eller knowhow. Et andet område, der blev sat fokus på, var en forbedret energieffektivitet og en forøgelse af andelen af vedvarende energikilder i energimixet til 20 %. Dette har medført, at en betydelig del af de ressourcer, der er til rådighed under samhørighedspolitikken (65 % i de regioner, der er omfattet af konvergensmålet, og 82 % i de regioner, der er omfattet af målene om regional konkurrenceevne og beskæftigelse), vil blive øremærket Lissabonrelaterede indsatsområder.

¹⁸ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) er et låneinstrument, der er udviklet i samarbejde med EIB til finansiering af projekter inden for byfornyelse og -udvikling. Over 80 operationelle programmer indeholder bestemmelser om Jessicarelaterede aktioner.

- Dialogen mellem Kommissionen, medlemsstaterne og regionerne førte ligeledes til en kraftig forbedring af programmernes kvalitet, idet der lægges større vægt på evaluering, indikatorer og overvågning. Der er ligeledes sket en ændring af den interne debat i medlemsstaterne og regionerne om udformningen og udviklingen af mere innovative, inklusive og fremadskuende strategier og programmer for offentlige politikker, herunder Jeremie og Jessica, på en måde, der er bedre tilpasset de lokale forhold. Aftalerne med medlemsstaterne om de nye programmer blev forholdsvis hurtigt indgået takket være uformelle drøftelser i den afsluttende fase, hvor den relevante fællesskabslovgivning skulle udarbejdes.
- Det samhørighedspolitiske system med forvaltning på flere niveauer, som bygger på princippet om decentralisering af ansvaret og en øget rolle til aktørerne i marken, har ligeledes bidraget til at give et større medansvar for Lissabondagsordenen, hvilket var en af anbefalingerne fra Det Europæiske Råd i december 2007¹⁹. Et andet vigtigt element er, at denne tilgang giver mulighed for større økonomisk effektivitet, eftersom man på det lokale og regionale niveau i stigende grad er bedre placeret til at imødegå og udnytte de globale ændringer. Dette afspejler sig også i et skift i retning af en mere regional tilgang til programmering i forhold til perioden 2000-2006, særlig i de nye medlemsstater.
- De investeringer, der er allokeret til opbygningen af institutionel kapacitet, bør ligeledes medføre en højere kvalitet i de nationale institutioner, der deltager i gennemførelsen af politikker. Dette er især vigtigt i en kontekst med delt forvaltning af samhørighedspolitiske ressourcer, der kræver, at medlemsstaterne gennemfører programmerne i overensstemmelse med principperne om forsvarlig økonomisk forvaltning og kontrol. I forbindelse med samhørighedspolitikens system med flere niveauer er de nationale og regionale forvaltningers kompetence afgørende i denne henseende.
- De nye krav vedrørende offentliggørelse, der pålægger medlemsstaterne at udarbejde planer for, hvorledes de agter at informere om samhørighedspolitiske tiltag, og kravet om at offentliggøre en liste over alle støttemodtagere, vil skabe større gennemsigtighed, legitimitet og synlighed til de disse tiltag.
- Fundamentet for en effektiv anvendelse af de samhørighedspolitiske ressourcer for perioden 2007-2013 er således lagt. For at opnå de ønskede resultater, er det nu nødvendigt med en rettidig og effektiv gennemførelse. Hvis man ser fremad, vil det have afgørende betydning, at medlemsstater og regioner lever op til deres forpligtelser og sikrer en målrettet gennemførelse på grundlag af synergieffekten mellem alle disponible instrumenter. Dette kræver et stærkt engagement på både nationalt og regionalt niveau. Kommissionen vil sammen med medlemsstaterne overvåge, hvorledes processen skrider frem i hele perioden, for således at sikre, at programmerne bevarer deres *fokus* på vækst- og jobskabende investeringer, der er i *overensstemmelse* med andre centrale fællesskabspolitikker, og at de er *tilpasningsdygtige*, således at de kan imødegå de udfordringer, som Europa og dets regioner vil stå over for på mellemlang sigt.

¹⁹ Rådet for Den Europæiske Union, det portugisiske formandskabs konklusioner af 14.12.2007, Bruxelles, 16616/07, anbefaling 3.