



PM 2012: RI (Dnr 003-33/2012)

EU:s sammanhållningspolitik 2014-2020

Skrivelse till Näringsdepartementet

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Stadens skrivelse om EU:s sammanhållningspolitik 2014-2020 överlämnas till Näringsdepartementet.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till skrivelse till Näringsdepartementet om utformningen av EU:s sammanhållningspolitik under perioden 2014-2020. Sammanhållningspolitiken är EU:s politik för regional utveckling. Syftet med skrivelsen är att tydliggöra stadens linje i de intensiva diskussioner som förs och kommer att föras på regional, nationell och europeisk nivå till och med utgången av 2013. Skrivelsen behandlar stadens övergripande inställning till sammanhållningspolitiken och ger konkreta förslag på hur politiken bör utformas för att säkra stadens tillgång till EU-medel.

Beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen, miljöförvaltningen och socialförvaltningen.

Mina synpunkter

Skuld- och finanskrisen i vår omvärld kräver att vi använder gemensamma resurser med både effektivitet och sparsamhet. Det är då viktigt att EU:s budget speglar merparten av medlemsstaternas nationella finanspolitiska åtaganden, och att också EU minskar sin budget och därmed sina krav på bidrag från medlemsländerna. De medel som unionen gemensamt har till sitt förfogande måste då läggas på det som är av gemensam vikt, nämligen tillväxt- och miljöarbete, och på projekt med dokumenterad effekt. EU:s medlemsländer har inte längre råd att lägga skattemedel på projekt vars effektivitet kan ifrågasättas, eller som i enlighet med subsidiaritetsprincipen inte borde hanteras av den gemensamma nivån. Europeiska Sociala Fondens arbete är viktigt, och det finns stor potential för att stötta fler projekt för jobb och stöd till samhällets mest utsatta.

För att säkra att de projekt med bäst verkningsgrad får medel måste ansökningsprocesser förenklas så att projektens merit är avgörande, och inte sökandens förmåga att hantera ansökningsprocesserna. Likaså bör unionens allmänna arbete för regelför-

enklingar fortlöpa. I ljuset av att medel ska tilldelas i den mån de ger effekt verkar kommissionens metod att anslå procentandelar av budget till olika ändamål istället för att se hur mycket pengar som egentligen behövs som bäst kontraproduktiv, och som värst kostnadsdrivande. Det är dessutom viktigt att det i enskilda projekt även är möjligt att bara ha privata aktörer/företag som part. I övrigt hänvisar jag till stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Stadens skrivelse om EU:s sammanhållningspolitik 2014-2020 överlämnas till Näringsdepartementet.

Stockholm den 8 februari 2012

STEN NORDIN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarrådet *Karin Wanngård* (S) enligt följande.

Jag föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

Att skrivelsen omarbetas av stadsledningskontoret i enlighet med följande:

Vi delar förvaltningens grundsyn att systemen för processerna i EU:s program måste förenklas och förtydligas och att våra gemensamma resurser inom EU ska användas effektivt och sparsamt. Sverige bör inte minst vara pådrivande i att reformera EU:s jordbrukspolitik och arbeta för att minska omfattningen av detta kostnadsområde. Sammanhållningspolitiken är däremot en del av EU:s politik som fungerat väl för Sveriges del. Det är ingen nödhjälps utan pengar till nya idéer för utveckling, forskning och insatser mot utanförskap.

I Stockholm visar USK:s rapport; genomlysning av stadens EU-projekt 2007-2013 att projekten inom ramen för EU:s sammanhållningspolitik skapar stor nytta för Stockholms stads verksamheter och att projekten inte skulle genomförts utan EU-medel.

Det är därför olyckligt om Stockholms stad verkar för sammanhållningspolitikens omfattning ska minskas vilket därmed innebär att staden skulle gå miste om viktig verksamhets- och kompetensutveckling.

Det antecknades till förteckningen att Miljöpartiet avstår från att delta i beslutet.

ÄRENDET

Stadsledningskontoret har utarbetat ett förslag till skrivelse till Näringsdepartementet om utformningen av EU:s sammanhållningspolitik under perioden 2014-2020. Sammanhållningspolitiken är EU:s politik för regional utveckling. Syftet med skrivelsen är att tydliggöra stadens linje i de intensiva diskussioner som förs och kommer att föras på regional, nationell och europeisk nivå till och med utgången av 2013. Skrivelsen behandlar stadens övergripande inställning till sammanhållningspolitiken och ger konkreta förslag på hur politiken bör utformas för att säkra stadens tillgång till EU-medel.

Stadsledningskontoret anser att de förslag om reform av budgeten och sammanhållningspolitiken som kommissionen har lagt fram är långtifrån tillräckligt ambitiösa.

Stadsledningskontoret anser att sammanhållningspolitiken bör reformeras och dess omfattning minska. Stadsledningskontoret anser att resurserna bör fokuseras på större strategiska projekt som på ett tydligt sätt bidrar till såväl regionala utvecklingsplaner som till EU:s övergripande målsättningar. Utrymmet för små, utpräglat sektoriella projekt bör begränsas. Tillväxt- och miljöperspektivet ska vara vägledande för alla insatser.

Stadsledningskontoret vill understryka betydelsen av att Regeringskansliet och Länsstyrelsen i Stockholms län i ett tidigt skede nära samverkar med staden vid den konkreta utformningen av hur sammanhållningspolitiken ska implementeras i Stockholmsregionen.

Stadsledningskontoret betonar vikten av att fortsatt prioritera administrativa förenklingar. Nuvarande ramverk bör förädlas med det långsiktiga målet att införa ett enhetligt regelverk oavsett fond. Administrationen bör likriktas och användningen av olika begrepp och benämningar harmoniseras. Stadsledningskontoret välkomnar de nya förenklingsåtgärderna i kommissionens förslag, men anser att de är långt ifrån tillräckliga.

BEREDNING

Ärendet har beretts av stadsledningskontoret i samråd med arbetsmarknadsförvaltningen, miljöförvaltningen och socialförvaltningen.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 10 januari 2012 har i huvudsak följande lydelse.

Sammanhållningspolitiken utgör, vid sidan av den gemensamma jordbrukspolitiken, den klart största posten i unionens budget. Utformningen av EU:s regionalpolitik är därför avgörande för vilket bidrag EU-budgeten kan ge till uppfyllandet av unionens mål på till exempel tillväxt- och miljöområdet.

Behovet av reformer

Stadsledningskontoret noterar de förslag om reform av budgeten och sammanhållningspolitiken som kommissionen har lagt fram, men menar att de är långtifrån tillräckligt ambitiösa. Det är avgörande att EU under perioden 2014-2020 får en budget och en politik för regional

utveckling som bidrar till att stimulera tillväxt i Europa och därmed medverkar till att dra kontinenten ur den djupa ekonomiska kris den för närvarande befinner sig i. Budgeten och sammanhållningspolitiken måste även omvandlas till centrala instrument för att unionen ska nå sina klimat- och miljömål. Stadsledningskontoret uppmanar regeringen att under förhandlingarna verka för att förändra kommissionens förslag så att den nya budgeten och sammanhållningspolitiken kan bidra till att möta de stora utmaningar Europa står inför.

Stadsledningskontorets utgångspunkt är att EU-budgeten bör reduceras och skattebetalarnas pengar värnas. Det är inte acceptabelt att skattepengar kan gå till projekt som inte bidrar till konkret nytta för EU:s medborgare. EU ska endast vidta åtgärder om agerande på unionsnivå tillför ett tydligt mervärde jämfört med nationella, regionala eller lokala initiativ. Mot denna bakgrund bör EU-budgeten inte bara minskas utan även reformeras i grunden. Den gemensamma jordbrukspolitiken bör till exempel avvecklas för att frigöra resurser till satsningar på angelägna politikområden som klimatåtgärder, forskning och gränsöverskridande infrastruktur.

Stadsledningskontoret välkomnar de ökade satsningarna på infrastruktur i den nya fonden för ett sammankopplat Europa, men menar att de med fördel hade kunnat vara ännu mer omfattande. Det är särskilt angeläget att de transeuropeiska nät som finansieras av den nya fonden huvudsakligen inriktas på att länka samman Europas storstadsområden.

Även sammanhållningspolitiken bör reformeras och dess omfattning minska. Stadsledningskontoret menar att resurserna bör fokuseras på större strategiska projekt som på ett tydligt sätt bidrar till såväl regionala utvecklingsplaner som till EU:s övergripande målsättningar. Utrymmet för små, utpräglat sektoriella projekt bör begränsas. Tillväxt- och miljöperspektivet ska vara vägledande för alla insatser. Större fokus bör läggas på gränsöverskridande samarbeten. En tydligare koppling bör ske till makroregionala strategier, som Östersjöstrategin, än vad kommissionen föreslår. Även om alla europeiska regioner bör ha möjlighet att ta del av medel ur sammanhållningspolitiken, för att till exempel driva gränsöverskridande miljöprojekt, bör den helt övervägande delen av resurserna gå till de europeiska regioner som har det tydligaste utvecklingsbehovet. Stadsledningskontoret ställer sig därför avvisande till kommissionens förslag om att införa en ny form av ”övergångsregioner”. Det är på samma sätt anmärkningsvärt att kommissionen föreslår att stödet till övergångsregionerna och de mer utvecklade regionerna ska öka på bekostnad av det stöd som går till de mindre utvecklade regionerna. Detta är ett steg i helt fel riktning.

Den nuvarande ekonomiska och finansiella krisen har visat på bristande efterlevnad av det europeiska regelverket i många medlemsstater. Flera länder har öppet brutit mot EU:s budgetregler, har infört unionens lagstiftning på ett felaktigt sätt, eller i vissa fall inte alls. Stadsledningskontoret välkomnar därför kommissionens förslag om att införa ett krav på att medlemsstaterna ska ha infört relevanta EU-lagar för att de ska få ta del av sammanhållningspolitiken. Det är även positivt om kommissionen, som föreslås, får möjlighet att dra in EU-bidrag till de EU-länder som inte sköter sina statsfinanser.

Europa 2020-strategin och tematisk fokusering

Stadsledningskontoret välkomnar att kommissionen i sina förslag tydligt väljer att knyta sammanhållningspolitiken till Europa 2020-strategin om *smart och hållbar tillväxt för alla*. Det är även positivt att kommissionen föreslår inrättandet av en gemensam strategisk ram för regionalfonden, socialfonden, sammanhållningsfonden, fiskerifonden och landsbygdsprogrammet. Den gemensamma strategiska ramen är tänkt att omvandla Europa 2020-strategins politiska prioriteringar till konkreta mål för de olika programmen. Även om fonderna tydligare knyts till Europa 2020-strategins prioriteringar lämnar den föreslagna utformningen fortfarande ett betydande handlingsutrymme till de enskilda medlemsstaterna och regioner-

na.

Stadsledningskontoret menar att kopplingen till EU:s övergripande prioriteringar hade kunnat vara ännu tydligare. Kommissionen föreslår att fonderna ska stödja ett specificerat antal tematiska mål som läggs fast på EU-nivå. De rikare regionerna får välja färre områden och de fattigare regionerna fler. Stadsledningskontoret menar att kommissionen med fördel kunde ha tagit sina förslag om prioritering och fokusering ett steg längre. För att säkerställa ett effektivt och mätbart genomslag för EU:s bidrag är det nödvändigt att satsningarna inriktas på betydligt färre och mer avgränsade områden jämfört med idag, något som även skulle underlätta uppföljning av sammanhållningspolitikens resultat. Just bristen på konkreta bevis för sammanhållningspolitikens utfall har länge varit en av politikområdets största brister.

Kommissionens förslag om att femtiotvå procent av sammanhållningspolitikens medel i de rikare regionerna från 2014 ska gå till socialfonden och att tjugo procent av anslagen till denna fond ska öronmärkas för bekämpning av socialt utanförskap ligger väl i linje med stadens politik. I budget för 2012 understryks att staden tydligt ska präglas av arbetslinjen och respekt för människors egna önskemål och behov. Alla som kan arbeta och försörja sig själva måste ges förutsättningar att göra detta utifrån sin egen förmåga. Endast en varaktigt hög sysselsättning kan trygga en stabil finansiering av välfärden. Öronmärkta medel för bekämpning av fattigdom möjliggör projekt med målgrupper som står långt från arbetsmarknaden, såsom hemlösa, personer i missbruk och personer med långvarigt försörjningsstöd.

Partnerskapsprincipen

Kommissionens förslag om partnerskapskontrakt mellan medlemsstaterna och kommissionen – i vilka regleras på vad sammanhållningspolitiken ska satsas och hur den ska genomföras – är en intressant idé. Stadsledningskontoret välkomnar särskilt kommissionens förslag om att kontrakten ska utarbetas i partnerskap med bland andra lokala myndigheter. Fler frågor väcker kommissionens förslag om att partnerskapet ska omfatta i stort sett alla aktörer i samhället, liksom att utarbetandet av kontrakten ska ske under endast tre månader. Det finns med detta upplägg en uppenbar risk att partnerskapen enbart kommer att stanna på pappret. Stadsledningskontoret vill understryka betydelsen av att Regeringskansliet och Länsstyrelsen i Stockholms län i ett tidigt skede nära samverkar med staden vid den konkreta utformningen av hur sammanhållningspolitiken ska implementeras i Stockholmsregionen. Detta är en förutsättning för ett framgångsrikt genomförande av politiken under nästa programperiod.

Sammanhållningspolitiken och Europas städer

Sjuttiofem procent av Europas befolkning bor i städer och åttiofem procent av unionens BNP genereras i stadsområden. Mot denna bakgrund har bland andra stadens europeiska samarbetsorganisation Eurocities länge argumenterat för att städer bör ges en större roll i sammanhållningspolitiken. Till detta kommer att Lissabonfördraget slår fast att unionen ska verka för *territoriell sammanhållning*. Detta innebär i klartext att EU:s politik ska utgå från olika regioners unika förutsättningar och beakta till exempel storstäders specifika situation.

Kommissionen har tagit hänsyn till denna utveckling och föreslår att sammanhållningspolitiken från 2014 ska ges en tydligare ”urban dimension”, vilket stadsledningskontoret naturligtvis välkomnar. Särskilt positivt är kommissionens förslag om att fem procent av regionalfondens anslag ska vika åt satsningar på hållbar utveckling i stadsområden. Stadsledningskontoret välkomnar även kommissionens förslag om *gemensamma handlingsplaner* och *integrerade territoriella investeringar*. Dessa nya sätt att genomföra projekt skulle kunna ge ett tydligt mervärde för staden. Förslagen är dock alltså relativt vaga, varför deras konkreta innebörd behöver förtydligas.

Stadsledningskontoret ställer sig däremot avvaktande till kommissionens förslag om att i

sammanhållningspolitiken införa den modell med lokalt ledd utveckling (*Leader*) som tidigare har tillämpats inom landsbygdsprogrammet. Mervärdet av och möjligheten att införa denna arbetsmetod i en storstad får anses vara begränsad. På samma sätt är stadsledningskontoret skeptiskt till kommissionens förslag om att införa en *stadsplattform* för erfarenhetsutbyte. Hur denna plattform skulle skilja sig från de stadssamarbeten som redan finns på europeisk nivå – som stadens samarbetsorganisation Eurocities – är oklart.

Sammanhållningspolitiken och miljön

Kommissionen har föreslagit att tjugo procent av EU:s kommande långtidsbudget ska vika åt klimatsatsningar. För sammanhållningspolitiken innebär detta bland annat att tjugo procent av de medel som tilldelas regionalfonden ska vika åt åtgärder som stödjer ”övergången till en klimatsnål ekonomi inom alla sektorer”. I övrigt föreskrivs att det ”bör eftersträvas” att alla projekt som finansieras av sammanhållningspolitiken ska bidra till hållbar utveckling och miljöskydd. Stadsledningskontoret konstaterar att detta är en mycket passiv skrivning och befärar att den inte kommer att bidra till att uppnå de eftersträlvade målen. En mer tvingande skrivning bör övervägas för att säkerställa att sammanhållningspolitiken lämnar ett verkningsfullt bidrag till EU:s miljö- och klimatpolitik.

Internationellt samarbete

Stadens internationella strategi slår fast att det är sakfrågan och inte det geografiska området som ska stå i fokus vid internationellt samarbete. Det har därför varit olyckligt att det gränsöverskridande samarbetet i Östersjöregionen varit uppdelat i två program under perioden 2007-2013. Stadsledningskontoret föreslår att dessa program slås samman i ett samlat Östersjöövergripande program under perioden 2014-2020. Detta skulle bland annat möjliggöra ett utökat samarbete mellan staden och polska eller tyska städer, samt underlätta genomförandet av EU:s Östersjöstrategi.

Administrativt regelverk

Stadsledningskontoret betonar vikten av att fortsatt prioritera administrativa förenklingar. Nuvarande ramverk bör förädlas med det långsiktiga målet att införa ett enhetligt regelverk oavsett fond. Administrationen bör likrikas och användningen av olika begrepp och benämningar harmoniseras. Stadsledningskontoret välkomnar de nya förenklingsåtgärderna i kommissionens förslag, men anser att de är långt ifrån tillräckliga.

Programmets byråkrati och regler är invecklade och tolkas dessutom inte på samma sätt av olika länder eller av olika handläggare på nationell nivå. Stadsledningskontoret anser att processerna och regelverken behöver förenklas betydligt och i allt större utsträckning hanteras regionalt. För att öka transparensen mellan fonderna och underlätta för aktörerna föreslår stadsledningskontoret gemensamma utlysningar och ansökningsomgångar. Ett samlat grepp bör underlätta den önskvärda samordningen mellan inte minst regional- och socialfonden.

Stadsledningskontoret beklagar den tunga ”EU-byråkrati” som slukar alltför stora resurser från själva projektutvecklingen. Det finns en risk att EU-projekt mer tenderar att drivas av dem som har blivit duktiga på ”EU-byråkrati”, och att regelverket avskräcker dem som har bra lösningar på problem. Mot bakgrund av detta krävs betydligt större krav på fokusering och på att leverera resultat än vad kommissionen föreslår.

Stadsledningskontoret vill även uppmana regeringen och kommissionen att utvärdera resultaten av de förenklingsåtgärder som antogs under 2008 och 2009 och som vidtagits av medlemstaterna, framför allt för att få en uppfattning om åtgärdernas effekter.

Förvaltningsmyndigheter

Stadsledningskontoret vill peka på vinsterna av en mer samlad förvaltningsstruktur i Sverige

för de berörda fonderna. En sådan ordning skulle medföra påtagliga samordningsvinster och förenklingar. Stadsledningskontoret vill betona att förvaltningsmyndigheterna enligt subsidiaritetsprincipen så ofta som möjligt bör var regionalt baserade, eftersom de då har den bästa förståelsen för lokala och regionala utvecklingsbehov. Därutöver ser stadsledningskontoret positivt på möjligheten att i vissa specifika fall kunna delegera förvaltningsrollen till städer.

Stadsledningskontoret understryker vikten av att förvaltningsmyndigheterna ökar sitt ansvarstagande när det gäller förfaranden för utvärdering och kontraktering och att de iakttar skäligena tidsramar för ett smidigt genomförande av projekten. Kraftiga förseningar under urvalsprocessen, vilket har varit ett vanligt inslag under pågående programperiod, får allvarliga konsekvenser för de sökande. Det är viktigt att förvaltningsmyndigheterna skyndar på förfarandena för bekräftelse av bidragstilldelning och undertecknande av bidragsavtal, så att tidspressen minskar i samband med projektens genomförande.

Uppföljning

Stadsledningskontoret beklagar att det i tillgängliga studier, analyser och rapporter saknas konkreta uppgifter om vilken genomslagskraft sammanhållningspolitiken har haft. Detta beror framför allt på att fokus ligger på graden av anslagsutnyttjande och genomförandet av programmen, snarare än på projektens faktiska resultat och betydelse för regional tillväxt.

Stadsledningskontoret anser att det på europeisk och nationell nivå bör slås fast vilken metod som ska tillämpas vid rapporteringen för att få en tydligare bild av vilka resultat politiken har gett och vilka strukturella förändringar den gett upphov till. Rapporteringen bör således i första hand vara inriktad på resultat och i andra hand på anslagsutnyttjande.