EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 17.12.2019
COM(2019) 627 final

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

Strategisk rapport 2019 om genomförandet av de europeiska struktur- och investeringsfonderna

INLEDNING **2**
1. EN UTMANANDE OCH SNABBT FÖRÄNDERLIG SITUATION **3**
2. INVESTERINGAR FÖR SMART OCH HÅLLBAR TILLVÄXT FÖR ALLA **3**
2.1 Övergripande framsteg 3
2.2 Forskning, teknisk utveckling och innovation, IKT och konkurrenskraft hos små och medelstora företag 5
2.3 Koldioxidsnål ekonomi, klimatförändringar, miljö, transport och energi 5
2.4 Sysselsättning, social delaktighet, hälsa och utbildning 6
3. EFFEKTER AV DE VIKTIGASTE REFORMERNA 2014–2020 ..... **7**
3.1 ESI-fondernas bidrag till den europeiska planeringsterminen 7
3.2 Förutsättningar för finansiering: förhandsvillkor 8
3.3 Återtaganderegeln n+3 8
3.4 Resultatramen 8
3.5 Stöd till integrerad territoriell utveckling 9
3.5.1 Integrerade investeringar i städer *9*
3.5.2 Genomförande av territoriella instrument *9*
3.5.3 Territoriellt samarbete *10*
4. BÄTTRE PROGRAMFÖRVALTNING **11**
4.1 Myndigheters och stödmottagares kapacitet 11
4.2 Förenklingar för stödmottagarna 11
4.3 Partnernas roll i programgenomförandet 12
4.4 Genomförande av övergripande principer och politiska mål 12
4.5 Stärkt komplementaritet för större effekt 12
4.6 Sammanfattning av ESI-fondernas utveckling 13
4.7 Informationsspridning om ESI-fonderna 13
SLUTSATS **15**

INLEDNING

Det huvudsakliga syftet med de europeiska struktur- och investeringsfonderna[1] (nedan kallade *ESI-fonderna*) är att främja hållbar socioekonomisk konvergens, motståndskraft och territoriell sammanhållning. ESI-fonderna investerar stort[2] i viktiga prioriterade områden inom EU genom delad förvaltning mellan kommissionen och medlemsstaterna. Syftet med investeringarna är att tillgodose realekonomins behov genom att stödja skapande av sysselsättning, tillväxt och investeringar och stärka den inre marknaden, energiunionen och den ekonomiska styrningen.

Den här strategiska rapporten[3] är den andra i ordningen och bygger på de genomförande- och lägesrapporter där medlemsstaterna redogör för hur genomförandet av ESI-fondsprogrammen för 2014–2020 framskridit fram till slutet av 2018[4]. Vid den tidpunkten hade 72 % av de tillgängliga ESI-fondsmedlen anslagits[5]. Redan finansierade projekt får allt större effekt inom centrala politikområden. Här följer några exempel:

- Över 1,6 miljoner företag – inklusive jordbruksföretag – får stöd.
- 300 000 nya arbetstillfällen skapas i de företag som får stöd.
- 26 miljoner personer har fått hjälp med utbildning eller jobbsökande.
- 8,3 miljoner hushåll kommer att få tillgång till bättre bredband.
- Över 3 900 km järnväg byggs eller byggs om.
- 60 miljoner personer omfattas av pågående projekt inom hälsosektorn.

Tillsammans med ESI-fondernas öppna dataplattform ger den här rapporten en omfattande översikt över framstegen inom alla de tematiska områdena[6].

Tack vare inriktningen på aktuella politikområden och ett anpassningsbart ramverk kan ESI-fonderna bidra till att lösa nya och framväxande utmaningar. Inom de flesta finansieringsområden stöds redan FN:s mål för hållbar utveckling samt klimatanpassnings- och riskreduceringsåtgärder, och detta fokus kan vid behov stärkas inom ramen för ESI-fondsprogrammen.

---

1 De europeiska struktur- och investeringsfonderna utgörs av Sammanhållningsfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) och Europeiska havs- och fiskerifonden (EHFF).

2 ESI-fondernas budget uppgick 2018 till cirka 460 miljarder euro, och till över 643 miljarder euro om den nationella medfinansieringen räknas in.

3 Sammanställd i enlighet med artikel 53 i förordningen om gemensamma bestämmelser (förordning (EU) nr 1303/2013).

4 Alla värden avser slutet av 2018 enligt de uppgifter som fanns tillgängliga den 5 november 2019, om inget annat anges.

5 De projekt som tas upp här är projekt som har valts ut och som genomförs under innevarande programperiod.

6 På den öppna dataplattformen presenteras de senaste tillgängliga siffrorna från ESI-fondsprogrammen (https://cohesiondata.ec.europa.eu).

1. EN UTMANANDE OCH SNABBT FÖRÄNDERLIG SITUATION

I 2019 års lägesrapporter från medlemsstaterna erkänns ESI-fondernas avgörande roll när det gäller att möta miljömässiga, ekonomiska och sociala förändringar. Fonderna bidrar också till att de reformer som krävs för en hållbar framtid kan genomföras. I finanskrisens efterdyningar bidrog ESI-fonderna till att stödja investeringar och få den ekonomiska konvergensen att ta fart igen[7].

Icke desto mindre pekar flera medlemsstater på bestående territoriell och regional ojämlikhet och social utestängning samt växande problem kopplade till demografiska förändringar. Det finns fortfarande skillnader mellan och inom regioner, liksom mellan städer och landsbygd. Ett antal regioner har tappat i konkurrenskraft och därmed fastnat i den så kallade medelinkomstfällan[8], och en del kämpar fortfarande med hög arbetslöshet, särskilt bland unga. Andra regioner är mer sårbara för konsekvenserna av den dubbla omställning som klimatanpassning och digitalisering kräver, eller för de pågående konsekvenserna av flykting- och migrationskrisen. Dessa geografiska klyftor har varit en katalysator för EU-motstånd[9].

ESI-fonderna, så som de kanaliseras via delad förvaltning, ger lokala och regionala aktörer möjlighet att motverka dessa trender genom att stödja territoriell sammanhållning, tillväxtfrämjande investeringar, skapande av arbetstillfällen, företagens konkurrenskraft, ekosystem för forskning, innovation och nystartsföretag, miljöåtgärder, anpassning till och motståndskraft mot klimatförändringar, katastrofriskreducering, social delaktighet och hälso- och utbildningsprojekt som syftar till att förbättra människors liv och föra EU närmare sina medborgare.

2. INVESTERINGAR FÖR SMART OCH HÅLLBAR TILLVÄXT FÖR ALLA

2.1 Övergripande framsteg

I och med de nya element som införts i förordning (EU) nr 1303/2013, i synnerhet koncentrationen av investeringar till centrala utvecklingsmål och den ökade tonvikten på resultat, är ESI-fondsprogrammen nu inriktade mot att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt bidra till EU:s mål om en smart och hållbar tillväxt för alla. Denna trend har stärkts ytterligare av kommissionens konkreta och flexibla angreppssätt, särskilt genom

---

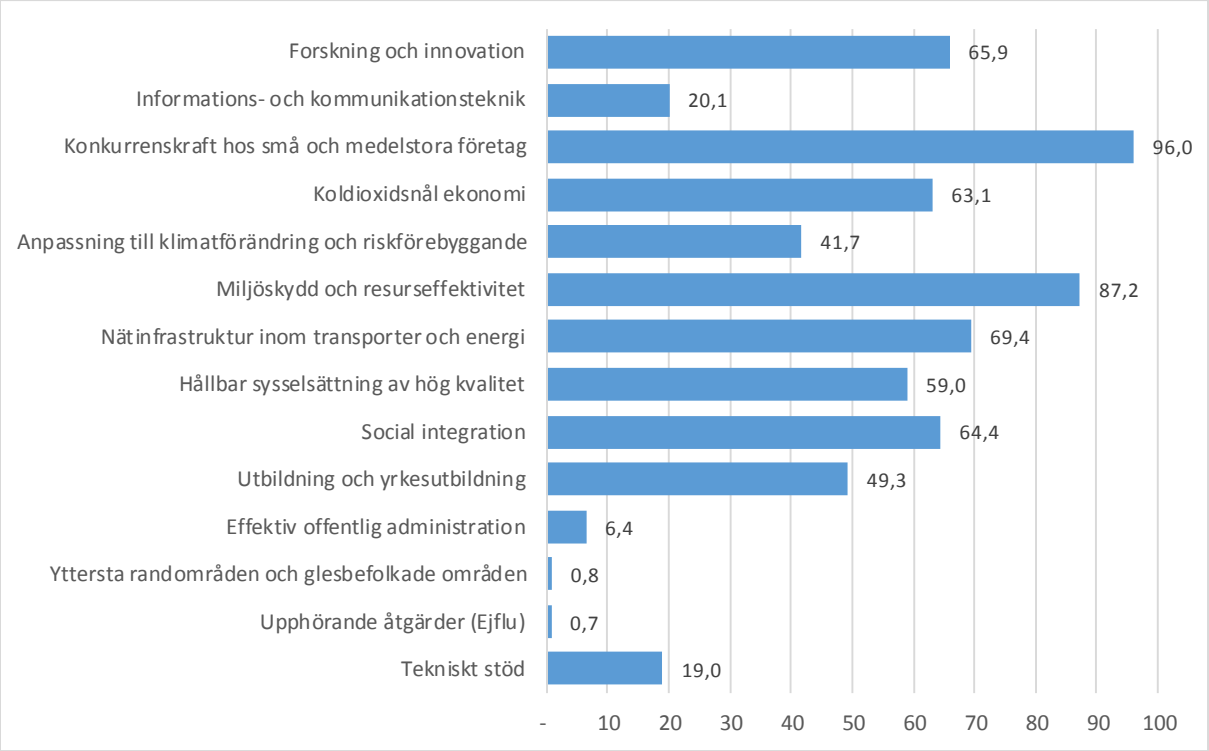
7 *Sjunde rapporten om den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen*, september 2017, https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion.

8 I *Sjunde rapporten om den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen* (2017) identifierar kommissionen en specifik utmaning för ett antal regioner med en BNP per capita runt EU-genomsnittet. Höga kostnader i kombination med en krympande tillverkningssektor och svag innovations- och exportkapacitet har gjort dem mindre konkurrenskraftiga och sämre rustade att möta globaliseringen än regioner med lägre och högre BNP per capita.

9 *The geography of EU discontent* av Lewis Dijkstra, Hugo Poelman och Andrés Rodríguez-Pose, arbetsdokument 12/2018 från generaldirektoratet för regional- och stadspolitik.

programändringar, övervakning av program i riskzonen och ett flertal pilotåtgärder[10] som har genererat skräddarsytt stöd och lärdomar inför framtida genomförandearbete.

ESI-fondernas totala planerade investeringar (EU-medel och nationella medel) efter tematiskt mål (miljarder euro)[11]



Källa: Öppna data om ESI-fonderna https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq

De sammantagna siffrorna för samtliga ESI-fonder visar att den beslutade finansieringen för utvalda projekt mer än har fördubblats sedan den första strategiska rapporten gavs ut 2017. Den uppgår nu till 464 miljarder euro (72 % av de totala planerade investeringarna). Utvecklingen är märkbar inom sektorer som forskning och innovation, mycket tack vare den påskyndande inverkan som smarta specialiseringsstrategier, informations- och kommunikationsteknik (IKT) och transportinfrastrukturer haft. Det går snabbare att välja ut projekt även inom områden som koldioxidsnål ekonomi och hållbar sysselsättning av god kvalitet, även om tempot där inte höjts lika mycket.

När det gäller de sammantagna faktiska utgifterna[12] för samtliga ESI-fonder hade 27 % av den tillgängliga budgeten betalats ut till medlemsstater i slutet av december 2018 (36 % i

[10] I synnerhet avseende regioner som släpar efter, regioner som genomgår industriell omvandling, kolregioner, interregionala innovationsinvesteringar och initiativet för smarta byar.

[11] Se bilagorna 1.1 och 1.2 för mer detaljerad information. Siffrorna i ovanstående diagram omfattar inte den andel som anslagits till teman inom ramen för temaövergripande prioriteringar, men det gör siffrorna i bilagorna.

[12] Ansökningar om utbetalning från medlemsstaterna.

slutet av oktober 2019). De deklarerade utgifterna är lägre än föregående perioder, vilket indikerar att medlemsstaterna fortfarande behöver fokusera mer på att använda medlen[13].

Vad beträffar genomförandet av finansiella instrument uppgick programbeloppen för utvalda insatser i denna kategori i slutet av 2018 till 21,9 miljarder euro, vilket motsvarar cirka 77 % av programmens planerade belopp för stödformen. Detta bekräftar att de flesta av de finansiella instrumenten ger konkreta resultat.

2.2 Forskning, teknisk utveckling och innovation, IKT och konkurrenskraft hos små och medelstora företag

För denna programperiod har investeringar i forskning och innovation identifierats som en central drivkraft för tillväxt och konvergens. Tack vare stödet till innovationsledd territoriell utveckling, i synnerhet genom smarta specialiseringsstrategier, har antalet utvalda projekt inom forskning, teknisk utveckling och innovation, IKT och konkurrenskraft hos små och medelstora företag ökat kraftigt. Vid utgången av 2018 uppgick värdet av de utvalda projekten till 117 miljarder euro av det totala tillgängliga beloppet på 163 miljarder euro.

- Inom området forskning, utveckling och innovation har över 42,6 miljarder euro anslagits till projekt genom vilka nästan 20 000 nya forskare får stöd, och nästan 30 000 företag får hjälp med att föra ut nya produkter på marknaden.
- Över 12,3 miljarder euro har anslagits till projekt i den digitala ekonomin, till stöd för bland annat bredbandsinstallation, digitala offentliga tjänster och e-handel. Summan omfattar 1,5 miljarder i Ejflu-stöd till IKT-infrastruktur i landsbygdsområden. 8,3 miljoner hushåll kommer att få tillgång till bättre bredband.
- Över 62,5 miljarder euro har anslagits till utvalda projekt för att öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag, vilket ligger bakom lejonparten av de 300 000 nya arbetstillfällen som skapas genom stöd från Eruf. På landsbygden får över 130 000 jordbruksföretag ekonomiskt stöd som ska hjälpa dem att omstrukturera, modernisera och öka produktiviteten.
- Genom det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket ges stöd till 7 730 interaktiva innovationsprojekt. Kunskap och innovation som genereras i partnerskapsprojekten sprids via nationella innovations- och jordbruksnätverk samt via partnerskapets nätverk.

2.3 Koldioxidsnål ekonomi, klimatförändringar, miljö, transport och energi

För den här programperioden har 20 % av EU-budgeten avsatts för klimatåtgärder, och kommissionen har föreslagit att denna andel ska höjas till 25 % i nästa EU-budget[14]. ESI-fonderna har spelat en central roll för att åstadkomma meningsfulla förändringar. Tack vare de anslagna beloppen och investeringsvillkoren har ESI-fonderna ökat den politiska hävstångseffekten av åtgärderna inom klimat och hållbar tillväxt. Vid utgången av 2018 hade över 169 miljarder euro anslagits till projekt i regioner och städer till stöd för utfasning av fossila bränslen, motståndskraft och riskförebyggande på klimatområdet, energieffektivitet och hållbara transporter.

---

[13] De utvalda projektens och utgifternas fördelning per tematiskt mål och medlemsstat presenteras i tabellerna i bilagorna 1 och 2.

[14] Förslag till rådets förordning om den fleråriga budgetramen 2021–2027, COM(2018) 322 final.

- Åtaganden för över 31,8 miljarder euro har gjorts till förmån för projekt inom koldioxidsnål ekonomi, vilket med stöd från Eruf ska bidra till förbättrad energiförbrukning hos över 400 000 hushåll.
- Över 52 miljarder euro har tilldelats projekt inom miljö- och resurseffektivitet, vilket ska bidra till en ökning av avfallsåtervinningskapaciteten motsvarande 500 000 ton om året. De beslutade projekten kommer att ge 20 miljoner människor tillgång till bättre rening av avloppsvatten.
- När det gäller klimatåtgärder i jordbrukssektorn (t.ex. kolbindning och minskade utsläpp av ammoniak och växthusgaser) har stora framsteg gjorts, i synnerhet genom att jordbrukare anslutit sig till frivilliga initiativ för ett miljö- och klimatvänligt jordbruk för utveckling av nya arbetsmetoder. Målet är att i) 18 % av jordbruksmarken i EU ska förvaltas till förmån för biologisk mångfald, ii) 15 % för bättre markförvaltning och iii) 15 % för bättre vattenförvaltning. I alla tre fallen har målet uppnåtts till 85 %.
- Digitalisering och utfasning av fossila bränslen prioriteras i transportsektorn, särskilt i städerna. Med anslag på över 56 miljarder euro till transport- och energinät kommer de beslutade projekten att resultera i, bland annat, över 3 900 kilometer ny eller ombyggd järnväg och över 400 kilometer nya eller förbättrade spårvagns- och tunnelbanelinjer.
- EHFF har gjort åtaganden motsvarande 1,25 miljarder euro för att främja en hållbar balans mellan fiskeflottor, tillgängliga resurser och skydd av marina ekosystem. Ytterligare 428 miljoner euro ska gå till att stödja hållbart havsbruk och 625 miljoner euro till att stödja socioekonomisk utveckling inom sektorn. Fonden gav stöd till över 34 000 insatser, varav 2 000 gällde bättre förvaltning av Natura 2000-områden och över 1 500 var kopplade till andra skyddade havsområden.

Klimatåtgärder

ESI-fonderna stöder, särskilt via Ejflu, Eruf och Sammanhållningsfonden, långsiktiga lösningar på de utmaningar som medlemsstater och regioner står inför när det gäller att uppnå en klimatneutral ekonomi. Genomförandet framskrider väl: av de totalt 115 miljarder euro som planerats för klimatåtgärder hade 88,1 miljarder anslagits till projekt vid 2018 års utgång. ESF:s bidrag till klimatmålen är fem gånger större än det ursprungligen planerade beloppet, mycket till följd av mer stöd till utbildning och arbetsmarknadsåtgärder kopplade till gröna jobb (se bilaga 3).

2.4 Sysselsättning, social delaktighet, hälsa och utbildning

Under senare år har EU lagt mer kraft bakom sin sociala agenda, framför allt genom antagandet av den europeiska pelaren för sociala rättigheter 2017. I detta sammanhang har ESI-fonderna – i synnerhet ESF – understött strukturreformer som bland annat syftat till att modernisera offentliga tjänster, uppmuntra anställning av unga och bekämpa fattigdom och ojämlikhet. Vid utgången av 2018 motsvarade de utvalda projekten två tredjedelar av de totala planerade anslagen, eller nästan 103 miljarder euro.

- De utvalda projekten för förbättrade anställningsmöjligheter omfattar över 34 miljarder euro, och innebär att 23 miljoner människor får stöd från ESF. I slutet av 2018 hade 2,1 miljoner människor hittat arbete, inklusive som egenföretagare.
- Utöver ESF utvecklas sysselsättningsinitiativet för unga väl: nästan 8,8 miljarder euro hade anslagits till utvalda projekt vid utgången av 2018. Vid samma tidpunkt hade runt 2,7 miljoner unga tagit del av åtgärder som stötts av sysselsättningsinitiativet för unga:
    - 820 000 hade erbjudits antingen ett arbete, fortsatt utbildning, en lärlingsplats eller yrkesutbildning, och
    - över 1,1 miljoner, som deltog i utbildning eller yrkesutbildning, hade erhållit en examen eller fått sysselsättning, inklusive som egenföretagare.
- På området social delaktighet, där ESF är den största bidragsgivaren, motsvarar de projekt som hittills valts ut över 36 miljarder euro. I slutet av 2018 hade 1,8 miljoner deltagare med funktionshinder, 3,6 miljoner deltagare som var invandrare, hade utländsk bakgrund eller tillhörde en minoritet, samt 4,2 miljoner deltagare som tillhörde andra missgynnade grupper fått hjälp att förbättra sina anställningsmöjligheter och utveckla kompetenser som efterfrågas på arbetsmarknaden. Ejflu gav också stöd till över 60 000 insatser för social delaktighet på landsbygden.
- Framsteg görs även när det gäller investeringar i hälsorelaterade åtgärder. Hittills har över 8 miljarder euro investerats i över 7 000 hälsorelaterade projekt (i syfte att bekämpa ojämlik vård, reformera vårdsystem och främja e-hälsa, forskning och innovation). Sammantaget syftar de utvalda projekten till att förbättra hälso- och sjukvården för över 60 miljoner människor.
- På utbildningsområdet har 28,3 miljarder euro avsatts för konkreta projekt. Vid utgången av 2018 var det 11,6 miljoner lågkvalificerade personer som hade fått hjälp, 3,4 miljoner som erhållit en kvalifikation och 1,2 miljoner som deltog i utbildning, tack vare stöd från ESF. Investeringar från Eruf kommer att leda till att över 8 miljoner människor får del av förbättrade barnomsorgs- eller utbildningsinrättningar. I landsbygdsområden fick över 1 miljon yrkesutbildningsaktiviteter stöd från Ejflu.

3. EFFEKTER AV DE VIKTIGASTE REFORMERNA 2014–2020

3.1 ESI-fondernas bidrag till den europeiska planeringsterminen

De flesta av de strukturella och politiska utmaningar som identifierats inom ramen för den europeiska planeringsterminen är relevanta för ESI-fonderna. Nuvarande program är redan utformade med hänsyn till de strukturella utmaningar som identifierats i de investeringsrelevanta landsspecifika rekommendationerna. Som medlemsstaterna har framhållit i sina lägesrapporter har ESI-fonderna gett stöd till reformer inom områden som sysselsättningsskydd och socialpolitik, företagsklimat, forskning och innovation, energi- och resurseffektivitet, telekommunikation, transport, hälsa, utbildning och förvaltning.

Eftersom de relevanta landsspecifika rekommendationer som gavs ut under 2014 och 2015 främst handlade om områden med långsiktiga utvecklingsutmaningar är finansieringen av EU:s sammanhållningspolitik väl anpassad till de investeringsbehov som identifieras i 2019 års rekommendationer. Dessa landsspecifika rekommendationer ger, tillsammans med årets landsrapporter, ett robust analysunderlag för att fastställa investeringsprioriteringar för 2021–2027.

3.2 Förutsättningar för finansiering: förhandsvillkor

En av de stora reformerna under perioden 2014–2020 var införandet av specifika förhandsvillkor, avsedda att säkerställa att medlemsstater och regioner använder ESI-fonderna på ett effektivt och ändamålsenligt sätt. Processen för de förhandsvillkor som gällde 2014–2020 har nu slutförts.

Generellt sett har förhandsvillkoren visat sig vara ett användbart politiskt instrument, särskilt genom att bidra till att förbättra investeringsklimatet i EU och skapa incitament till flera strukturreformer[15]. Inför nästa programperiod föreslår kommissionen i sitt förslag till förordning om fastställande av gemensamma bestämmelser[16] (nedan kallat *förslaget till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027*) att mekanismen ska kvarstå och förbättras genom införande av ett nytt system med nödvändiga villkor. I det nya systemet ska de administrativa förfarandena förenklas och kraven på uppfyllande och uppföljning ska skärpas.

3.3 Återtaganderegeln n+3

Återtaganderegeln n+3, enligt vilken EU-finansiering som inte spenderats inom tre år kan återtas, ersatte i och med förordningen för 2014–2020 den tidigare n+2-regeln. Den gällde för alla medlemsstater för första gången 2018.

Denna reform gav visserligen de förvaltande myndigheterna mer tid till projekturval och genomförande, men minskade samtidigt trycket för ett snabbt budgetgenomförande. I kombination med processerna för årsredovisning och löpande avslutande, som visat sig leda till överdriven försiktighet gällande risken för finansiella korrigeringar, bidrog n+3-regeln avsevärt till att utbetalningsnivån från EU-budgeten till medlemsstaterna blev så låg. En gradvis återgång till n+2-regeln, så som kommissionen föreslagit för programperioden 2021–2027, i kombination med omfattande förenklingsåtgärder och möjligheten till bibehållande av befintliga förvaltnings- och kontrollsystem, bör leda till snabbare genomförande till förmån för EU:s medborgare.

3.4 Resultatramen

Av de medel som ESI-fonderna anslagit till program inom ramen för målet Investering för tillväxt och sysselsättning sattes 6 % åt sidan som resultatreserv. Under 2019 granskade

[15] Se exempelvis: Vițǎ, Viorica, 2018, *Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy*, Europaparlamentet, Utredningsavdelningen för struktur- och sammanhållningspolitik, Bryssel.

[16] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden samt Europeiska havs- och fiskerifonden, och om finansiella regler för dessa fonder och för Asyl- och migrationsfonden, Fonden för inre säkerhet samt instrumentet för gränsförvaltning och visering, COM(2018) 375 final.

kommissionen programmens resultat (prestationsöversyn) och frigjorde resultatreserven för de prioriteringar där delmålen uppnåtts i slutet av 2018.

Prestationsöversynen visade sig vara ett bra sätt att införa incitament i genomförandet av politiken. I kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 fokuseras fortfarande på resultat, men större utrymme lämnas för politiska hänsyn. Översynen ska omfatta en bredare och mer kvalitativ bedömning av programmens resultat, där hänsyn tas till de utmaningar som identifierats i de landsspecifika rapporterna för 2024, medlemsstaters och regioners socioekonomiska situationer och de framsteg som gjorts i förhållande till programmens delmål. Även i kommissionens förslag för 2021–2027 om strategiska planer för den gemensamma jordbrukspolitiken[17] bibehålls ett starkt fokus på resultat, där utgifternas stödberättigande kopplas till uppnåendet av faktiska resultat.

3.5 Stöd till integrerad territoriell utveckling

ESI-fonderna är EU:s viktigaste instrument för att främja integrerad territoriell utveckling i medlemsstater och regioner. Över 3 800 strategier för territoriell, urban och lokal utveckling får finansiering från EU. Därutöver hjälper ESI-fonderna medlemsstaterna att genomföra åtgärder som syftar till att uppfylla behoven i specifika områden, såsom områden som påverkas av fattigdom eller social utestängning, glesbefolkade områden, bergsregioner, öar och unionens yttersta randområden. Denna skräddarsydda metod har stärkts ytterligare i kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027, i synnerhet genom att större tonvikt läggs på funktionella territorier (avrinningsområden, kustområden, bergskedjor osv.) för att undvika administrativa stuprör samt på lokala initiativ.

3.5.1 Integrerade investeringar i städer

Programperiodens ökade fokus på stadsfrågor, i kombination med det unika politiska momentum som utlösts av EU-agendan för städer[18], har gett städer möjlighet att utforma egna integrerade urbana strategier med stöd från ESI-fonderna. Vid 2018 års utgång uppgick investeringarna i stadsområden till 81 miljarder euro, varav städerna har valt ut projekt för motsvarande 10,8 miljarder euro, som ska genomföras inom ramen för över 900 integrerade urbana strategier. Det är också värt att nämna framgångarna med initiativet för innovativa åtgärder i städer, där stadsområden har kunnat få hjälp med att prova innovativa lösningar för hållbar stadsutveckling genom 75 olika åtgärder[19].

3.5.2 Genomförande av territoriella instrument

Integrerade territoriella investeringar (ITI) och instrumentet för lokalt ledd utveckling (LLU) infördes för att främja integrerade territoriella utvecklingsstrategier bortom de traditionella nationella och regionala nivåerna.

ITI har använts för att genomföra över 200 urbana strategier och 120 territoriella strategier, med hjälp av totalt 15,9 miljarder euro i finansiering från ESI-fonderna. LLU-instrumentet,

---

[17] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om fastställande av regler om stöd för de strategiska planer som medlemsstaterna ska upprätta inom ramen för den gemensamma jordbrukspolitiken och som finansieras av Europeiska garantifonden för jordbruket (EGFJ) och Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (Ejflu) samt om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1305/2013 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1307/2013, COM(2018) 392 final.

[18] https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda

[19] https://www.uia-initiative.eu/en

som har sitt ursprung i Leader-metoden[20], har bidragit till att mobilisera sammanlagt 9,1 miljarder euro i finansiering från ESI-fonderna. Fram till dags dato har över 3 000 lokala aktionsgrupper, med ansvar för att mobilisera lokalsamhällena och genomföra LLU-strategierna, inrättats i hela EU. Många ITI- och LLU-projekt fick en långsam start, dels eftersom det var nödvändigt att först förbereda relaterade övergripande strategier, och dels på grund av svårigheter med att kombinera olika fonder. I lägesrapporterna framträder dock en generell entusiasm inför dessa instrument: de har kunnat användas för att övervinna svårigheterna med att genomföra stadsutvecklingsåtgärder som omfattar flera sektorer och för att möta territoriella behov på ett bättre sätt.

Det nya politiska angreppssätt som kommissionen introducerar i sitt förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 bygger vidare på de positiva erfarenheterna av ITI och LLU, och innebär enklare och effektivare territoriella investeringar. Dessutom föreslås Leader förbli obligatoriskt i kommissionens förslag för 2021–2027 om strategiska planer för den gemensamma jordbrukspolitiken, där minst 5 % av det totala bidraget från Ejflu till dessa planer föreslås reserveras för Leader.

3.5.3 Territoriellt samarbete

Programmen för europeiskt territoriellt samarbete (Interreg) genomförs på gränsöverskridande, transnationell och interregional nivå. Projekturvalet har fortskridit inom samtliga Interreg-program, och finansieringen uppgick vid 2018 års utgång till cirka 9,7 miljarder euro. De sektorer som framför allt får stöd är miljöskydd och resurseffektivitet (t.ex. förebyggande av översvämningar, brandskydd, naturskydd) samt forskning, utveckling och innovation (t.ex. gränsöverskridande kluster, innovationsnätverk). Under de senaste två åren har också mer uppmärksamhet ägnats åt att undanröja rättsliga, administrativa och institutionella hinder för investeringar och ekonomisk utveckling i gränsregioner. Exempelvis har kommissionen inrättat en särskild kontaktpunkt för gränserna som ska bidra till att undanröja sådana hinder inom specifika områden som transport, arbetsmarknad, hälsa och utbildning[21].

Avseende EU:s makroregionala strategier understryker kommissionen i sin andra rapport[22] de positiva effekterna av ett makroregionalt angreppssätt, särskilt när det gäller att öka medvetenheten om gemensamma utmaningar i funktionella områden (funktionella stadsområden, avrinningsområden, kustområden, bergskedjor osv.). Kommissionen noterar dock också i sin rapport att det i vissa medlemsstater saknas ett tydligt ägarskap för strategierna, och att det därför inte avsätts tillräckliga administrativa och tekniska resurser. De rapporter som medlemsstaterna lämnat in visar dock att de makroregionala strategierna integreras alltmer i ESI-fondsprogrammen. För att hålla tempot uppe rekommenderade kommissionen deltagande medlemsstater att införliva de makroregionala strategiernas prioriteringar i programplaneringsdokumenten för ESI-fonderna för perioden 2021–2027. Europeiska unionens råd stödde denna rekommendation.

---

[20] Leader-metoden är en metod för lokal utveckling nedifrån och upp som samfinansierades av Ejflu och infördes 1991 i syfte att engagera lokala aktörer i utvecklingen av landsbygdsområden. År 2007 utvidgades Leader till EHFF, och år 2014 till Eruf och ESF i form av LLU.

[21] *Att stärka tillväxt och sammanhållning i EU:s gränsområden*, COM(2017) 534 final.

[22] COM(2019) 21 final.

4. BÄTTRE PROGRAMFÖRVALTNING

4.1 Myndigheters och stödmottagares kapacitet

Kommissionen har tagit fram en bred uppsättning specifika verktyg[23] till stöd för medlemsstaternas arbete med att säkerställa att programmyndigheter och stödmottagare har tillräcklig administrativ kapacitet för ett effektivt genomförande av ESI-stödda åtgärder. Stödet innefattar allt från hjälp med tillfälliga flaskhalsar – t.ex. genom kompetenshöjande åtgärder för den personal som hanterar offentliga upphandlingar och statligt stöd – till utarbetande av mer strategiska och anpassade åtgärder för att bygga upp den administrativa kapaciteten. Exempelvis hade, vid 2018 års utgång, över 170 seminarier, studiebesök och expertuppdrag med 2 600 deltagare från samtliga medlemsstater anordnats inom ramen för plattformen ”TAIEX-REGIO Peer2Peer”. Bland andra initiativ under 2018 kan nämnas införandet av ett kompetensramverk och ett självbedömningsverktyg som hjälper förvaltningarna att identifiera och avhjälpa kompetensluckor.

På den digitala fronten har nu EU-nätverket för bredbandskompetens[24] börjat användas fullt ut. Nätverket samlar 113 nationella och regionala offentliga myndigheter och organ som stöder bredbandsutbyggnad i samtliga medlemsstater. Med stöd från kommissionen utbyts inom nätverket kunskap, god praxis och lösningar på gemensamma utmaningar när det gäller utformning och genomförande av bredbandsstrategier och bredbandsprojekt.

4.2 Förenklingar för stödmottagarna

De ändringar som gjordes i ett antal ESI-fondsförordningar[25] i juli 2018 innebar nya möjligheter att komma vidare med genomförandet av programmen för perioden 2014–2020. Ändringarna medförde bland annat en utvidgad tillämpning av förenklade kostnadsalternativ (så att myndigheterna kan fokusera mer på resultatet, samtidigt som rättssäkerheten ökar för alla aktörer), fler möjligheter att kombinera olika finansieringskällor och en ytterligare minskning av revisionsbördan i och med att tillämpningsområdet för regeln om ”en enda revision” utökades.

När det gäller förenklade kostnadsalternativ specifikt följdes det befintliga transnationella nätverket på ESF-området i november 2018 av en plattform där myndigheter kan utbyta kunskaper och god praxis gällande användningen av förenklade kostnadsalternativ för Eruf och Sammanhållningsfonden. Omfattande stöd för förenklade kostnadsalternativ för Ejflu har getts genom nätverkande och kapacitetsuppbyggande aktiviteter. För ESF har kommissionen antagit nya enhetskostnader och klumpsummor tre gånger sedan augusti 2018 för flera medlemsstater, däribland (för första gången) Bulgarien och Portugal.

---

23 https://ec.europa.eu/regional_policy/sv/policy/how/improving-investment/

24 https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices

25 Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012 (EUT L 193, 30.7.2018, s. 1).

4.3 Partnernas roll i programgenomförandet

Partnerskapsprincipen tolkas olika i olika medlemsstater, beroende på hur förvaltning och institutioner är utformade. Icke desto mindre visar lägesrapporterna, precis som 2017, att det görs ansträngningar att involvera partnerna i enlighet med uppförandekoden om partnerskap. I många medlemsstater har lägesrapporterna diskuterats med partnerna i övervakningskommittéerna eller i särskilda forum. Medlemsstaterna har fortsatt att involvera partner, antingen via övervakningskommittéer, rådgivande grupper och samråd om ansökningsomgångar eller genom informationskampanjer och seminarier. I 11 medlemsstater har till exempel organisationer i det civila samhället aktivt övervakat hela upphandlings- och projektgenomförandecykeln inom ramen för de 17 integritetspakter[26] som finansierats av kommissionen i partnerskap med Transparency International. Partnernas deltagande uppfattas generellt ha en positiv inverkan på programgenomförandet.

4.4 Genomförande av övergripande principer och politiska mål

Kommissionen fortsätter att stödja medlemsstaterna i att genomföra de övergripande målen, inklusive miljö- och klimatmålen – där stödet i synnerhet ges genom regelbundna möten med representanter för nationella energi- eller miljömyndigheter och förvaltande myndigheter inom energi eller miljö – och jämställdhet. I vissa medlemsstater erbjuds specifika positiva incitament för projektledare som på ett innovativt sätt integrerar ett jämställdhetsperspektiv.

4.5 Stärkt komplementaritet för större effekt

Regelverket för 2014–2020 stärkte både samordningen mellan ESI-fonderna och fondernas komplementaritet med andra EU-instrument. Enligt 2019 års lägesrapporter vidtog flera medlemsstater åtgärder som harmonisering av nationella regler för stödberättigande, sektorsöverskridande och interministeriella arrangemang och gemensamma övervakningskommittéer, eller it-lösningar som täcker programplanering och genomförande för flera olika fonder.

Det finns också nya projekt som illustrerar komplementariteten mellan ESI-fonderna och Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi). Bland exemplen återfinns flygplatsen på Réunion, som fick finansiering från både Eruf och Efsi, och centrumet för medicinsk simulering vid det medicinska universitetet i Poznań, där återbetalningspliktigt stöd från Efsi kombinerades med ett bidrag från ESF som täckte delar av kostnaderna för utrustning och kompetensutveckling. Rapporterna visar emellertid också att medlemsstaterna fortfarande håller på att ta ställning till om – och i så fall hur – de ska använda den möjlighet som införts genom ändringen[27] av förordning (EU) nr 1303/2013 för att göra det lättare att kombinera Efsi och ESI-fonderna.

Vidare har deltagare från de flesta medlemsstater och flera associerade länder anslutit sig till praxisgemenskapen för Seal of Excellence-initiativet. Här kan projekt som rör små och medelstora företag och som inte kunnat få finansiering från Horisont 2020 söka andra typer av stöd, inklusive från Eruf. Detta initiativ bör främjas i kommissionens förslag till nästa EU-budget, där reglerna för statligt stöd ska förenklas så att EU kan ge ytterligare stöd till offentlig finansiering av innovativa projekt.

[26] Se fotnot 23.
[27] Se fotnot 25.

Kommissionen har också lanserat ett antal initiativ i syfte att åstadkomma större synergieffekter. Det gäller i synnerhet pilotprojektet ”Stairway to excellence”, där medlemsstaterna kan få hjälp med att förbättra sina innovationssystem och upprätta kontakter med forskarsamhällen i andra länder för att göra det lättare att ansöka om medel från Horisont 2020. Trots möjligheten att ackumulera bidrag är det dock fortfarande sällsynt att finansiering från Horisont och ESI-fonderna kombineras i samma projekt[28].

Det europeiska innovationspartnerskapet för produktivitet och hållbarhet inom jordbruket (EIP-AGRI) – som stöds av Ejflu – är ett annat exempel på hur forskning som bedrivits inom ramen för Horisont 2020 överförs och tillämpas i praktiken. Inom EIP-AGRI slås finansiering från olika källor samman och används för att främja interaktiv innovation som kan bidra till EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla.

4.6 Sammanfattning av ESI-fondernas utveckling

För perioden 2014–2020 har ett växande antal utvärderingar främst fokuserat på genomförandeprocessen och de framsteg som gjorts i riktning mot uppsatta mål. Trots att antalet slutförda projekt ökar är det fortfarande för tidigt att utvärdera programmens resultat och effekter. Effektutvärderingarna, som av naturliga skäl utförs senare i programcykeln, har försenats av det faktum att många program kommit igång sent, vilket i sin tur gett ett försenat slutförande av många insatser. Resultaten av de nationella effektutvärderingar som gjorts hittills indikerar att utvärderingarnas kvalitet behöver förbättras.

Antalet slutförda utvärderingar väntas öka snabbt när vi nu närmar oss slutet av programperioden. Nästan hälften av effektutvärderingarna kommer dock att utföras först efter 2020, när programresultaten förväntas stå klara.[29]

4.7 Informationsspridning om ESI-fonderna

Medlemsstaterna har trappat upp sina ansträngningar att informera om de resultat som uppnåtts med hjälp av ESI-fonderna. Detta har varit till hjälp för att öka allmänhetens medvetenhet om fördelarna med EU-stöd, vilket blev tydligt till exempel i den senaste Eurobarometer-undersökningen om regionalpolitik. Medvetenheten har stigit med fem procentenheter till 40 % sedan den förra undersökningen 2017[30].

Under 2018 hölls inom ramen för kommissionens populära flaggskeppskampanj #EuinmyRegion över 1 700 öppet hus-evenemang med uppskattningsvis 450 000 deltagare. Gemensamt arbete på olika institutionella nivåer var också avgörande för sjösättningen av två innovativa kampanjer: i) ”Road Trip”-projektet, som riktade sig till unga mellan 18 och 24 år, och ii) en serie på 40 regionala kampanjer som skapats tillsammans med regionerna för att visa upp lokala flaggskeppsprojekt.

När det gäller Ejflu anordnas regelbundet olika kommunikationsaktiviteter såsom jordbruksmässor, öppet hus-dagar, konferenser och kampanjer på sociala medier för att öka medvetenheten om de finansieringsmöjligheter som finns. Det europeiska nätverket för landsbygdsutveckling används också för att utbyta information och god praxis inom landsbygdsutveckling.

---

[28] Exempelvis via gemensamma företag som Ecsel och CleanSky som i italienska och spanska regioner har mobiliserat ytterligare finansiering från Eruf för Horisont-projekt.

[29] Se kommissionens arbetsdokument *Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes*.

[30] Det viktigaste från Eurobarometer-undersökningen: https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv

Medlemsstater och regioner har också gjort betydande framsteg när det gäller att öka insynen. Nästan alla program uppfyller nu helt informations- och kommunikationskraven, t.ex. att offentliggöra en förteckning över projekt, utse kommunikationsansvariga och förevisa framgångsrika projekt på sina webbplatser. Därutöver har människor fått möjlighet att bidra med egna synpunkter, särskilt beträffande finansieringsprioriteringar, inom ramen för de över 400 dialogtillfällen som anordnats med stöd av ESI-fonderna.

SLUTSATS

ESI-fonderna förbättrar livet för miljoner européer. På områden som människor och kompetens, företag, skolor, universitet, miljö, klimat och infrastruktur spelar ESI-fondsinvesteringar en mycket viktig roll när det gäller att stödja regioner, städer, landsbygdsområden och kustsamhällen så att de kan hålla jämna steg och hinna anpassa sig till de förändringar som pågår omkring oss.

Efter de första fem genomförandeåren är programmen på god väg att leverera smart och hållbar tillväxt för alla. I slutet av september 2019 rapporterade medlemsstaterna att projekt till en total kostnad av 500 miljarder euro hade valts ut – cirka 77 % av den totala planerade summan – varav över 210 miljarder euro rapporterades in som utgifter. Dessa projekt gör konkret skillnad för miljoner européer, men vi behöver göra mer. Kommissionen kommer att fortsätta sitt arbete för att leverera resultat effektivare och mer riktat. Den kommer också att dra de lärdomar som krävs för att ytterligare förenkla processerna och för att säkerställa ett större fokus på ESI-fondernas resultat.

Genom sina förslag till förordning om gemensamma bestämmelser och om den gemensamma jordbrukspolitiken för perioden 2021–2027 vill kommissionen stärka fonderna, så att de kan bidra ännu mer till klimatmålen i Parisavtalet, till investeringar i människor, till innovationer och till att stärka regioner, städer, landsbygds- och kustområden så att dessa kan uppnå FN:s mål för hållbar utveckling. Trots att Ejflu inte omfattas av kommissionens förslag till förordning om gemensamma bestämmelser för 2021–2027 kommer den att fortsätta vara nära förbunden med Eruf, ESF+, Sammanhållningsfonden och EHFF, t.ex. i samband med stöd till lokala initiativ via LLU eller finansiella instrument.

Nästa generations program, som håller på att förberedas, innebär en unik möjlighet att lägga grunden till en hållbar framtid för EU. Genom att skapa nya och mångskiftande möjligheter över hela Europa kommer dessa program – vid sidan av fonden för en rättvis omställning – att bidra till en rättvis omställning för alla, där ingen hamnar på efterkälken.