

2018-02-14

Ellinor Ivarsson
Tillväxt och Samhällsbyggnad

Europeiska Kommissionens offentliga samråd om EU-fonder inom det sammanhållningspolitiska området

Europeiska Kommissionen ska lägga förslag till ny flerårig budget i maj 2018 och detaljerade förordningsförslag avseende sammanhållningspolitiken förväntas presenteras kort därefter. Härmed lämnar Sveriges Kommuner och Landsting, SKL, sitt svar på Kommissionens offentliga samråd om EU-fonder inom det sammanhållningspolitiska området. Yttrandet baseras på ett brett samråd med förbundets medlemmar.

Sammanfattning

Sammanhållningspolitiken är ett viktigt fundament i det europeiska samarbetet, som bidrar till EU:s legitimitet på lokal och regional nivå. Sammanhållningspolitiken håller samman Europas regioner och bör omfatta alla.

SKL menar

- att **Socialfonden** fortsatt ska vara en del av sammanhållningspolitiken och integreras med Regionalfonden
- att den bör inriktas mot att främja rörlighet på arbetsmarknaden och omställning för att möta nya kompetenskrav, bl.a. till följd av robotiseringen och digitaliseringen
- att den bör få en utökad regional anpassning för att svara mot kompetensbehov i olika regioner
- att den bör fokusera på integration och nyanländas inträde på arbetsmarknaden

SKL menar

- att **Regionalfonden** har en viktig roll i arbetet med att stärka den regionala innovationsförmågan och konkurrenskraften i *alla* regioner
- att den fortsatt bör fokusera på att främja arbetet med smart specialisering
- att samarbete mellan regioner kring gemensamma styrkeområden bör möjliggöras i *hela* EU
- att Regionalfonden tydligare bör samordnas med EU:s ramprogram för forskning och innovation för att möjliggöra en språngbräda till excellens.
- att Regionalfonden fortsatt bör stödja prioriterade insatser inom forskning och innovation, klimatomställning, energieffektivisering, stöd till små och medelstora företag, tillgänglighet och hållbar stadsutveckling.

SKL vill

- att en uppdaterad tillväxtstrategi för EU utformas som tar utgångspunkt i FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030, med ett fortsatt fokus på de befintliga ledorden smart, hållbar och inkluderande.
- att medlemsstaterna bör åläggas att utforma nationella strategier för en hållbar regional utveckling, som har en tvärssektoriell utgångspunkt och som tydligt knyter an till den nationella politiken.
- att regionerna utformar regionala utvecklingsstrategier dels med utgångspunkt i Agenda 2030 dels i de regionala förutsättningar som råder.

SKL menar att sammanhållningspolitikens främsta mervärden är

- den flernivåstyrning som kännetecknar dess genomförande
- den mobilisering av samtliga politiska nivåer mot gemensamma målsättningar som uppstår och som vore svårt att åstadkomma med en nationellt utformad regionalpolitik
- den kraftsamling som sker regionalt mellan det offentliga, det privata näringslivet och akademien mot gemensamma prioriteringar
- de samverkansstrukturer som uppstår såväl horisontellt och vertikalt och som ökar den regionala förmågan att utvecklas
- det gränsöverskridande samarbetet som förenar Europas regioner och som bidrar till gemensamma lösningar över nationsgräns

SKL föreslår

- att en integrerad fond för hållbar regional utveckling bör utformas, där Regionalfonden, Socialfonden och de delar av Landsbygdsprogrammet som rör generell landsbygdsutveckling ingår för att på ett mer ändamålsenligt sätt kunna svara mot regionala utmaningar och arbetssätt
- att sammanhållningspolitiken fortsatt bör ta sin utgångspunkt i lokala och regionala förutsättningar och att insatser utformas därefter
- att ett underifrånperspektiv och en förankring lokalt/regionalt är helt avgörande för att få effekt av investerade medel
- att den lokala och regionala nivån måste involveras fullt ut i utformning och genomförande av sammanhållningspolitiken
- att ett gemensamt regelverk bör utformas för samtliga europeiska struktur- och investeringsfonder
- att redovisning sker enligt proportionalitetsprincipen, där projektens omfattning avgör graden av återrapportering
- att större fokus läggs på projektens förväntade resultat och effekter
- att finansiella instrument kan vara ett komplement till dagens projektförfinansiering, dock ingen ersättning för strukturomvandlande politik

Förbundets synpunkter

Sammanhållningspolitiken utgör viktiga resurser för kommuner och regioner. I Sverige fördelas totalt närmare 20 miljarder kr inom Regional- och Socialfonden till utvecklingssatsningar runt om i landet under perioden 2014-2020 och fonderna är idag den viktigaste finansieringskällan för det regionala tillväxtarbetet.

Sammanhållningspolitiken har dessutom ett större värde än enbart det ekonomiska. Förstärkt ekonomisk, social och territoriell sammanhållning är ett av EU:s viktigaste mål, som fastställs i artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Sammanhållningspolitiken är därmed en viktig hörnsten i den europeiska integrationsprocessen och vi menar att den således måste omfatta alla regioner i EU.

EU:s demokratiska legitimitet bygger på subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen, där beslut fattas så nära medborgaren som möjligt. Sammanhållningspolitiken är ett av de främsta politikområdena på EU-nivå där den delade förvaltningen gör allvar av flernivåprincipen. Sammanhållningspolitiken kan därmed spela en viktig roll för att återupprätta en del av EU:s förlorade trovärdighet.

1. Socialfondens betydelse för att främja omställning och integration

Sverige står inför stora demografiska förändringar de närmsta åren och är ett av de länder som väntas växa mest i hela EU. Samtidigt kommer befolkningens sammansättning att förändras väsentligt. Antalet unga och äldre ökar betydligt de kommande 15 åren, vilket ökar trycket på de offentliga utgifterna.

Den demografiska utvecklingen innebär att andelen personer i yrkesverksam ålder i befolkningen minskar. Det råder också en omfattande kompetensbrist i Sverige. Närmare 30% av företagen uppger att de har brist på arbetskraft. Digitalisering och robotisering innebär dessutom nya och snabbt föränderliga kompetenskrav. Sverige har samtidigt stått för en stor andel av flyktingmottagandet i Europa sedan 2015 och för att möta de demografiska och kompetensmässiga utmaningarna är det avgörande att de nyanländas arbetskraft tas till vara.

Socialfonden kan enligt vår mening spela en betydande roll för att underlätta arbetet med integration och nyanländas inträde på arbetsmarknaden. Med en regional anpassning av Socialfonden kan vi också se till att möta de kompetensbehov som finns hos näringslivet i olika regioner med rätt fortbildning och matchning av arbetssökande. Socialfonden är också oerhört viktig för att möjliggöra rörlighet på arbetsmarknaden och omställning av anställda inom olika branscher, som exempelvis står inför stora utmaningar till följd av digitaliseringen.

Utbildningssystemet kommer att ha en avgörande betydelse både för kompetensförsörjningen och för att underlätta övergången från skola till arbete. Detta

är frågor som ligger nära Socialfondens primära målgrupper och vi menar att insatser för att exempelvis minska studieavbrotten bör prioriteras i kommande programperiod. Genom ett utökat samarbete mellan nationell, regional och lokal nivå kan Socialfonden spela en betydande roll i att stödja samordningen och kvalitetssäkringen mellan arbetsmarknads-, utbildnings- och tillväxtpolitiken.

De regionalt utvecklingsansvariga har idag ansvar för att etablera regionala kompetensplattformar. En stark koppling mellan Socialfonden och det regionala kompetensförsörjningsarbetet ger förutsättningar för ökad samverkan på lokal och regional nivå, som leder till bättre matchning mellan utbud av utbildningar och behov av kompetens. Socialfonden behöver dock integreras med det som idag är Regionalfonden. Att arbeta med inkludering på arbetsmarknaden är inte en fråga om "sociala projekt", utan en förutsättning för tillväxt i regionerna och därmed för hela EU.

SKL motsätter sig därmed idén om att särskilja Socialfonden från sammanhållningspolitiken för att skapa en särskild fond för human kapital. Samordnade utbildningsinsatser och omställning av arbetskraft är väsentliga delar i regionernas kompetensförsörjningsarbete.

2. Regionalfondens betydelse för att främja en bred innovationsförmåga i hela EU

Regionalfonden spelar idag en viktig roll för att bidra till ett mer innovativt och konkurrenskraftigt EU.

Allt sedan den ekonomiska krisen 2008 har den ekonomiska tillväxten varit mycket snabbare i de regioner vars BNP per capita redan ligger klart över EU-genomsnittet. Detta gäller i synnerhet storstadsregionerna, som är de viktigaste drivkrafterna för regional konkurrenskraft. Samtidigt kan man konstatera att de regioner vars BNP per capita ligger nära EU-genomsnittet verkar ha fastnat i en "medelinkomstfälla" med betydligt lägre tillväxttakt än genomsnittet i EU. Kommissionens konstaterar i sin 7:e sammanhållningsrapport att dessa regioner har svårt att utvecklas fullt ut. De är inte så innovativa som de bästa och kan inte heller konkurrera med låga kostnader. Samtliga svenska regioner, förutom Stockholm, står inför denna typ av utmaningar.

Kommissionen för också ett resonemang där man utgår ifrån att regioner med liknade BNP per capita ofta delar samma strukturella förutsättningar och man delar därmed in regionerna i s.k. ekonomiska utvecklingsklubbar. Indelningen kan tjäna som underlag för utformningen av politik ämnad för olika regionkategorier. Kortfattat handlar det om att låta framgångsrika regioner fortsätta att utvecklas för att kunna konkurrera på global nivå. Dessa regioners kunskap får sedan spridningseffekter, bl.a. genom arbetskraftens rörlighet. För att stärka regioner som inte utvecklas i den takt som övriga, behöver man hitta metoder för att lyfta dessa utifrån de förutsättningar som

råder där. Att stödja den institutionella kapacitetsutvecklingen är exempelvis viktigt i dessa regioner.

Regionalfonden spelar idag en väldigt viktig roll i arbetet med att stärka den regionala innovationsförmågan och konkurrenskraften i *alla* regioner. En särskilt framgångsrik arbetsmetod som vi vill framhålla är arbetet med smart specialisering och det strukturbyggande innovationsarbete som pågår utifrån respektive läns förutsättningar. Detta arbete bidrar till att vi får en innovationskapacitet i alla landets regioner. Det skapar konkurrensfördelar för länens näringsliv genom att forskningsmiljöer förstärks och innovationstakten ökar.

Smart specialisering behöver dock ett större perspektiv än ett enskilt län. Samarbetet kring smart specialisering har nödvändigtvis inte geografiska samband vilket innebär att de regionala och gränsöverskridande program som finns i den nuvarande programperioden delvis hämmar den utvecklingspotential som finns. Samarbetsmöjligheter för regioner med gemensamma styrkor är något som skulle stärka Europa i stort och sådana samarbeten kan med fördel främjas i det interregionala samarbetsprogrammet Interreg Europa. Därigenom kan också spridningseffekter åstadkommas i en större geografi. För att möjliggöra ytterligare utväxling av de regionala innovationsmiljöerna bör också Regionalfonden samordnas bättre med EU:s ramprogram för forskning och innovation. Den tilltagande globala konkurrensen innebär att det blir viktigt att tillgodose kunskap om nya marknader. Mindre regioner behöver koppla upp sig mot dem som växer och genom samverkan kan man skapa en kritisk massa. Det livslånga lärandet blir också viktigt kopplat till regionernas konkurrensförmåga och utbildningssystemen måste anpassas efter nya behov. Behovsstyrd forskning och innovation måste även fortsättningsvis vara det primära målet för EU:s ramprogram för forskning och innovation. Att organisera arbetet utifrån konkreta samhällsutmaningar som gjorts i Horisont 2020 är positivt och samma princip bör vara vägledande i utformningen av det kommande ramprogrammet, FP9, och gärna få ett större utrymme inom detta. Genom fokus på konkreta, samhällsliga behov av kunskapsutveckling skapas naturliga kopplingar till smarta specialiseringsstrategier.

SKL menar att sammanhållningspolitiken kan bli en än viktigare drivkraft för strukturomvandling i EU. I genomförandet av strukturfonderna samordnas olika sektorspolitiska områden genom integrerade och platsbaserade strategier för smart specialisering. Skräddarsydda lösningar utformas som bygger på ett visst områdes komparativa fördelar, utvecklingsmöjligheter och utmaningar, formulerade av det offentliga, näringslivet och akademien gemensamt.

Mot bakgrund av den ökande urbaniseringen och den tilltagande migrationen är vikten av att stödja och säkerställa en hållbar utveckling i städerna viktigare än någonsin. SKL menar därför att städerna bör få en framträdande roll i sammanhållningspolitiken och välkomnar ett fortsatt fokus på hållbar stadsutveckling, där fler städer än idag omfattas.

3. Nytt strategiskt ramverk – EU2030

EU:s nuvarande tillväxt- och sysselsättningsstrategi EU2020 har varit betydelsefull som ramverk för det regionala utvecklingsarbetet runt om i Europa. Genom att strategins målsättningar har införlivats i program och utvecklingsstrategier har vi fått en styrning av utvecklingsarbetet i alla regioner mot gemensamma mål. Vi behöver en uppdaterad tillväxtstrategi för sammanhållningspolitiken för kommande budgetperiod och FN:s hållbarhetsmål Agenda 2030 kan med fördel utgöra grunden för en sådan. En ny EU2030-strategi bör innehålla en tydlig vision, övergripande mål och viljeriktning för att skapa förutsättningar för ett ändamålsenligt genomförande av sammanhållningspolitiken. Vi ser gärna ett fortsatt fokus på de befintliga ledorden: smart, hållbar och inkluderande, där de interagerar med varandra.

De globala målen kan dock behöva tydliggöras och konkretiseras ytterligare för att kunna gå hand i hand med regionernas långsiktiga, strukturförändrande och kapacitetsbyggande tillväxtarbete. Det måste finnas möjlighet för lokal, regional och nationell nivå att skapa ett tydligt ägarskap av strategier kopplat till europeiska målsättningar. Kommissionen bör därmed skapa organisatoriska förutsättningar för att EU2030 implementeras i såväl ett intersektoriellt och som flernivåperspektiv.

Precis som i nuvarande budgetperiod, menar vi att medlemsstaterna bör åläggas att utforma en nationell strategi för hållbar regional utveckling som beskriver hur dessa globala målsättningar ska uppnås och omsättas, i vårt fall i Sverige. I den nationella strategin bör de geografiska och demografiska särdragen beaktas. Man bör också skapa förutsättningar för en samordnad interdepartemental styrning av genomförandet. Utifrån en sådan nationell prioritering utformar sedan regionerna sina regionala utvecklingsstrategier. På så sätt mobiliseras samtliga politiska nivåer mot gemensamma målsättningar inom ramen för Agenda 2030 och den flernivåstyrning som möjliggörs på detta sätt, är ett av de främsta mervärdena med sammanhållningspolitiken. Vi menar att detta skulle vara svårt att åstadkomma med nationellt utformad regionalpolitik.

4. En integrerad fond för hållbar regional utveckling

I Sverige genomförs sammanhållningspolitiken idag genom de båda strukturfonderna Regional- respektive Socialfonden. De komplexa samhällsutmaningar som kommuner och regioner står inför kräver dock integrerade lösningar och sektorsvisa insatser riskerar att dra isär en sammanhållen utveckling. Genom sammanhållningspolitikens koppling till EU:s övergripande målsättningar får vi en territoriell anpassning och ett flexibelt genomförande av politik på många områden. Vi menar att den nuvarande uppdelningen av olika fonder inom sammanhållningspolitiken är ineffektiv och hämmande för regional utveckling.

SKL förordrar inrättandet av en gemensam integrerad fond för hållbar regional utveckling, bestående av nuvarande Regionalfond och Socialfond. De delar av Landsbygdsprogrammet som rör generell landsbygdsutveckling bör också inkluderas i den integrerade fonden. Detta skulle skapa förutsättningar för en tydligare samordning mellan de sektorspolitiska områden som regionerna idag hanterar inom ramen för sitt regionala utvecklingsuppdrag och man skulle på ett mer ändamålsenligt sätt kunna möta regionala utmaningar som ofta är mångfacetterade.

5. Territoriell anpassning och den lokala och regionala nivån som legitim samtalspart

Varje regions specifika förutsättningar utgör en viktig grund för utveckling och SKL menar att sammanhållningspolitiken främst bör genomföras med regionalt utformade program. SKL instämmer helt med de rekommendationer som OECD ger i sin s.k. Territorial review av Sverige 2017, där man pekar på just vikten av territoriell anpassning av EU:s politik. Det behövs gemensamma koncept för regional utveckling som är flexibla och som tar hänsyn till de olika karaktäristiska drag som finns i respektive region. Tillväxtpolitiken får inte begränsas till täta miljöer, det är viktigt att städer och landsbygd utvecklas gemensamt för att Sverige inte ska gå miste om den utvecklingskraft som finns i stora delar av landet. Tillväxten i Sverige är summan av tillväxten lokalt och regionalt, och det krävs en tydligare koppling mellan det som idag särskiljs som regionalpolitik och landsbygdspolitik, både nationellt och på EU-nivå.

Sammanhållningspolitikens program måste även fortsättningsvis ta sin utgångspunkt i lokala och regionala behov och insatser bör anpassas därefter. Ett underifrånperspektiv och en förankring lokalt/regionalt i utformningen och genomförandet av regionalpolitiken är helt avgörande för att få effekt av investerade medel.

SKL vill påtala vikten av att den lokala och regionala nivån involveras fullt ut i den pågående processen kring utformning av inriktning och genomförande av sammanhållningspolitiken. Vi menar att den partnerskapsprincip som introducerades inför den nuvarande programperioden bör vara juridiskt bindande, så att den lokala och regionala nivån kan utgöra en legitim samtalspart. En större transparens i kommande förhandlingar är också önskvärd och SKL föreslår att en eller ett par representanter utses för att företräda den lokala och regionala nivån i förhandlingarna mellan medlemsstaterna och Kommissionen om innehållet i de operativa programmen.

6. Ett gemensamt regelverk för samtliga europeiska struktur- och investeringsfonder

SKL anser att ytterligare åtgärder måste vidtas för att förenkla genomförandet av struktur- och investeringsfonderna. Den administrativa bördan för projektägare måste minska om programmen ska uppfattas som attraktiva och relevanta i framtiden. Framförallt är det den administrativa bördan kopplat till rapportering och kontroll som måste minskas och förenklas från såväl Europeiska Kommissionen som förvaltande myndigheter. Detta bör ske i enlighet med proportionalitetsprincipen, där projektets storlek och omfattning avgör nivån på redovisning. SKL förespråkar också en form av erfarenhetsbaserad granskning, där medlemsstater med goda resultat vid granskning och uppföljning också ges vissa administrativa lättnader. Ett gemensamt regelverk för samtliga fyra struktur- och investeringsfonder är en förutsättning för att få ett förenklat genomförande. Förordningar och statsstödsregler tolkas idag på olika sätt av olika förvaltningsmyndigheter, vilket försvårar genomförandet för projektägare.

Regelverket bör skapa förutsättningar för ökad målstyrning med större fokus på projektens förväntade resultat och effekter.

7. Finansiella instrument

I den nuvarande programperioden används finansiella instrument i form av riskkapital inom ramen för Regionalfonden. Målgruppen är i huvudsak små- och medelstora företag med hög tillväxtpotential. Utvärderingar av föregående programperiod (2007-2013)³ har visat att användandet av riskkapital inom regionala program haft varierade resultat. Detta beror dels på otydliga mål för satsningarna, men även på hur regionala förutsättningar såsom näringslivsstruktur och kapitalförsörjningssystem ser ut. Ett framtida användande av finansiella instrument bör därför utformas utifrån de olika lokala och regionala förutsättningar som råder.

SKL ställer sig positiva till finansiella instrument som komplement till dagens modell. Finansiella instrument får dock inte ersätta det utvecklingsarbete som pågår med finansiering från strukturfonderna. Lånefinansiering handlar om kommersiella satsningar – inte strukturuomvandlande politik. Lån riskerar att verka strukturbefästande och hämma den förändringskapacitet som struktur- och investeringsfonderna innebär. Utan strukturförändrande instrument finns en uppenbar risk att sammanhållningspolitiken bidrar till en omfördelning av utvecklingsresurser, från liten till stor, från gles till tät. Risken är att det är där det redan finns riskkapital och nätverk som nya satsningar kommer att göras. Struktur- och investeringsfonderna möjliggör dessutom insatser vad gäller jämställdhet, integration, miljö, klimat och energi, vilket är politiskt prioriterade frågor som riskerar att få stå tillbaka om satsningarna ska vara intäktsgenererande.

8. Interreg – utveckling genom samarbete

De utmaningar och möjligheter som kommuner och regioner står inför tar inte alltid hänsyn till administrativa gränsdragningar i form av läns-, regions- eller landsgränser. Traditionell lokal, regional och nationell planering begränsas ofta i både tanke och handling till det egna territoriet vilket bottnar i den ansvarsuppdelning som finns enligt svensk lagstiftning. Det gränsregionala samarbete som möjliggörs genom Interregprogrammen bidrar till att lyfta blicken och lösa utmaningar i ett funktionellt sammanhang.

Interreg utgör en unik möjlighet för EU:s medborgare och organisationer att öka förståelsen för, och utöka samarbetet med, sina närmsta grannar. Sverige och dess regioner med långa land- och sjögränser behöver ett bra samarbete med sina angränsande regioner för att utvecklas ekonomiskt och funktionellt. Ett exempel är förbättrad möjlighet att använda ett annat lands servicefunktioner när de är mer lättillgängliga än de svenska och vice versa. Det är viktigt att uppmärksamma att resultaten av Interregsamarbeten sträcker sig utöver tankarna om europeisk solidaritet. Samarbetena bygger gemensamt förtroende som genererar ekonomisk utveckling, vilket stärker EU i den globala konkurrensen och i samarbetet med närliggande icke EU-länder. Interreg är ett bra verktyg för att hållbart utveckla och förvalta våra gemensamma resurser och för att koppla samman Europa fysiskt, skapa lärande och bygga kritisk massa för innovation. Utbytet av erfarenheter gör att utvecklingen sker snabbare då man direkt kan få kunskap om och applicera ”best practice”. Den ökade kunskapen om varandra stimulerar i sin tur viljan till fler innovativa och tätare samarbeten. Interreg är därmed den samarbetsform inom sammanhållningspolitiken som har det tydligaste europeiska mervärdet.

De programgeografier som finns i dagsläget har växt fram under ett antal programperioder och är väl inarbetade. Större justeringar av geografin bör därför undvikas. Som ett led i detta måste den nuvarande 150 kilometersgränsen över vatten för gränsöverskridande samarbete bibehållas. Det behöver samtidigt bli enklare att involvera funktionellt relevanta partners i projekten oberoende av geografisk tillhörighet. Det interregionala samarbetsprogrammet, Interreg Europe, behöver vidgas i omfång för att även omfatta reella utvecklingsprojekt och inte enbart utbyte av goda erfarenheter. Ett relevant insatsområde är exempelvis smart specialisering, där samarbetet med andra europeiska aktörer definieras av gemensamma styrkor istället för geografi.

Angelägna frågor för de svenska regionerna att arbeta med i ett gränsöverskridande sammanhang stämmer väl överens med de insatsområden som Kommissionen föreslår i den 7:e sammanhållningsrapporten; social inkludering, sysselsättning, kompetens, forskning och innovation, klimatförändringar samt övergångsprocessen för energi och miljö. Stöd till små och medelstora företag, hälso- sjukvård och social infrastruktur,

transporter och digital infrastruktur är också prioriterade ur ett svenskt regionalt perspektiv. Dessutom understryks behovet av att hantera utmaningar till följd av migrationen och globaliseringen. Det är dock av stor vikt att framtida program utformas efter regionsspecifika utmaningar. Innehållet i de olika programmen för gränsöverskridande samarbete kan därmed skilja sig åt och bör fokusera på ett fåtal väl definierade behov.

SKL vill se en större involvering av regionalt utvecklingsansvariga i framtagandet av transnationella och interregionala program (Interreg Europe, URBACT). För att åstadkomma bästa möjliga synergi och utväxling i planering och genomförande av nästkommande periods program är det viktigt att utformningen av olika program sker parallellt.

Sveriges Kommuner och Landsting



Lena Micko
Ordförande