

Cirkulärnr: 1997:75
Diariernr: 1997/1335
Handläggare: Christer Nyqvist/Tommy Holm
Sektion/Enhet: Arbetsmarknads- och Näringslivsutveckling
Datum: 1997-05-16
Mottagare: Kommunstyrelsen
Rubrik: EU:s framtida strukturpolitik

Arbetsmarknads- och Näringslivsutveckling
Christer Nyqvist

1997-05-16

Kommunstyrelsen

EU:s framtida strukturpolitik

INLEDNING

Vi vill genom detta cirkulär informera kortfattat om den debatt som startat och de aktiviteter som planeras med anknytning till förestående översyn av strukturpolitiken efter 1999. Kommissionens syn på strukturpolitiken redovisas i "Första rapporten om ekonomisk och social sammanhållning" (First Cohesion Report), som utgör en viktig grund för den debatt som nu inletts och som skall leda fram till ett ställningstagande någon gång under 1998. Medlemsländernas regeringar har startat ett arbete med att positionera sig. Flera länder har redan presenterat sina ståndpunkter, t.ex Sverige, medan andra som t.ex Tyskland beräknas vara klara efter sommaren. Förutom medlemsregeringarnas ställningstaganden kommer en stor mängd intressenter såväl på Europainivå, som på ländernivå och regionala nivåer att lämna synpunkter på den framtida strukturpolitiken.

Landstingsförbundets styrelse har i mars 1997 angivit sitt ställningstagande i frågan. Vi förväntar oss att en stor mängd regioner och kommuner i samverkan kommer att avge något slags ställningstagande utifrån sina förutsättningar. Svenska Kommunförbundet har redan fört fram synpunkter som har relevans för utformningen av den kommande strukturpolitiken. Den mer detaljerade analysen kommer i augusti 1997. Svenska Kommunförbundets styrelses ställningstagande beräknas ske den 10 oktober 1997.

Vi vill i detta cirkulär informera om kommissionens, regeringens och andra intressenters arbete med att positionera sina ståndpunkter om EU:s framtida strukturpolitik. Vi informerar också om vår uppläggnings av det fortsatta arbetet med positioneringen.

FIRST COHESION REPORT

Ett första steg i arbetet med översynen av strukturpolitiken tog kommissionen fram i november 1996, den s.k Sammanhållningsrapporten (First Cohesion Report). Rapporten analyserar bl.a resultaten av den hittillsvarande sammanhållningspolitiken och pekar på flera huvudområden som kan övervägas.

- Begränsade resurser måste bättre inriktas mot de allvarligaste problemen och problemområdena under rådande ekonomiska förhållanden.
- Programarbetet måste effektiviseras bl.a genom att prestationskriterier kopplas till målen för sammanhållningspolitiken.
- Större ansträngningar bör göras för att utnyttja lån och privata finansieringskällor.
- Möjligheterna till nätverk mellan regioner och över gränser måste bättre utnyttjas för att uppnå gemensamma mål.
- Det nuvarande systemet är komplicerat och vägar till förenkling av finansiering och genomförande av åtgärderna måste övervägas.
- En förstärkt subsidiaritet bör gå hand i hand med brett sammansatta partnerskap som bör spela en aktiv roll i programmen.

COHESION FORUM

Den 28-30 april 1997 genomfördes konferensen Cohesion Forum i Bryssel. Den var kommissionens signal till medlemsländerna att påbörja diskussionen om hur de vill att strukturpolitiken skall utformas efter 1999.

Under Cohesion Forum presenterades och diskuterades olika aspekter på den framtida strukturpolitiken. Omkring 1000 personer deltog i konferensen. Det var första gången kommissionen ordnat något liknande och det beror till stor del på de stora förväntningar som nu finns på förnyelse av strukturfondsarbetet men också på den osäkerhet om strukturpolitikens framtid med hänsyn till medlemsutökning, jordbrukspolitiken, EMU etc.

Anföranden i plenum varvades med presentationer och diskussioner i totalt 12 olika workshops. Två svenska anföranden gjordes. Landshövdingen Bengt KÅ Johansson berättade om erfarenheterna från mål 2-arbetet i Fyrstad, Sune Halvarsson, Nutek om erfarenheterna från mål 6-arbetet i Norra Sverige.

Intrycken från konferensen är att det råder en gemensam uppfattning om behovet av att förenkla och effektivisera strukturfondsarbetet. Men det är uppenbart att det finns skilda synsätt inom kommissionen om hur strukturpolitiken skall förändras. De tre ansvariga kommissionärerna Monika Wulf-Mathies, DG XVI (regionalfonden), Padraig Flynn, DG V (socialfonden) och Franz Fischler, DG VI (jordbruksfonden) gav i sina inlägg uttryck för olika uppfattningar.

De två förstnämnda menar att en ökad koncentration leder till att kapital frigörs för att finansiera nya medlemsländers anspråk på strukturfonderna.

Samtidigt menar de att vi klarar övergången utan drastiska förändringar av resursfördelningen mellan medlemsländerna. Fishler menar att den ofrånkomliga reformeringen av EU:s jordbrukspolitik (CAP=Common Agricultural Policy) innebär att garantidelen (ekonomiskt stöd till jordbrukarna) av jordbruksfonden måste minska successivt och överföras till strukturdelen (stöd till landsbygdsutveckling). Innebörden av detta skulle vara att allteftersom jordbrukssubventionerna dras ned erbjuds bönderna stöd för landsbygdsutveckling.

KOMMISSIONENS SLUTANFÖRANDE

Det fanns en förhoppning - som inte helt infriades - att Monika Wulf-Mathies, som ombetts hålla kommissionens slutanförande, skulle ge mer information om strukturpolitikens framtid. Sammanfattningsvis sade hon följande:

- Sammanhållningspolitiken måste även fortsättningsvis bygga på solidaritet mellan länder och regioner. De svagaste regionerna måste kvarstå som den primära målgruppen och få del av lejonparten av strukturfondernas resurser.
- Strukturförändringarna accelererar i styrka. Detta påverkar inte bara industriregioner. Landsbygden har liknande omställningsproblem. Effekter kan även avläsas i stadsområden genom segregation och utslagning. Vi kan heller inte blunda för det faktum att också mer välbärgade regioner har svårt att kontrollera de sociala effekterna av strukturförändringar. Vi måste hjälpa dessa regioner att förnya och diversifiera näringslivet.
- Vi måste göra fler satsningar på människorna, den viktigaste resursen. Vi måste göra mer när det gäller utbildning och livslångt lärande, mer för att stimulera arbetsmarknaden, mer för den långsiktiga utvecklingen av yrkesskicklighet, mer för att utmejsla en arbetsmarknadspolitik för unionen. Stöd från strukturfonderna bör även inriktas mot att utveckla medlemsländernas arbetsmarknadsinsatser.

Med dessa tre mål i förgrunden menar Wulf-Mathies att behovet av både geografisk och tematisk koncentration tillgodoses. Gemenskapsinitiativen bör vidare begränsas till ett fåtal menar Wulf-Mathies. Interregionalt samarbete (och möjligen kompetensutveckling) bör behållas. De övriga initiativen bör kunna införlivas med de större regionalpolitiska programmen. Ett annat mer kontroversiellt ämne är frågan om att få det mest effektiva utnyttjandet av EU-bidragen. Detta skulle kunna innebära att regioner med sämre projekt måste lämna ifrån sig EU-bidrag till regioner med bra projekt, sett från effektivitetssynpunkt.

SVENSKA REGERINGENS STÅNDPUNKTER

Det finns stora likheter mellan Monika Wulf Mathies' uppfattning om den framtida strukturpolitiken och den svenska regeringens. Liksom Wulf-

Mathies betonar regeringen en fortsatt inriktning av politiken mot de fattigaste regionerna.

Koncentration och förenkling betonas liksom behovet av att öka effektiviteten. Innebörden av förenkling är flerfaldig: a) Bättre samordning mellan fonderna, b) Reducering av antal mål till tre (*ett första*, motsvarande i princip nuvarande mål 1 och 6, *ett andra* för regioner som lider av strukturförändringar samt *ett tredje* horisontellt mål för kompetensutveckling), c) Minskning av antalet gemenskapsinitiativ till tre (interregionalt samarbete/transnationell samverkan, stadsproblem samt landsbygdsutveckling), d) Mer ansvar till medlemslandet för programarbete och genomförande, e) Kommissionens ansvar ökas istället i frågor om uppföljning, utvärdering etc.

Regeringen anser, att i vårt land skall den högsta prioriteten ges till norra Sverige (mål 6-regionen inklusive kustregionen). Kriterierna och skälen för EU-stöd till denna region är låg befolkningstäthet, relativt hög arbetslöshet, nettoutflyttning, naturresurser av intresse för EU, långa avstånd och kallt klimat samt närheten till norra Ryssland ger EU möjligheter till samarbete med Ryssland för att uppnå fred och stabilitet, miljösamarbete etc i denna del av Europa.

REGERINGEN UTREDER KONSEKVENSERNA AV MEDLEMSUTVIDGNINGEN

Regeringen har beslutat utreda konsekvenserna av EU:s medlemsutvidgning. Sju olika utredare har tillkallats för att studera olika aspekter på denna fråga.

- Säkerhetspolitiska konsekvenser - Ambassadör Sverker Åström
- Miljökonsekvenser - Generaldirektör Rolf Annerberg, Naturvårdsverket
- Samhällsekonomiska konsekvenser - Docent Johan Torstensson, Lunds universitet
- Konsekvenser för jordbruk och CAP - Överdirektör Per Göran Öjeheim, Jordbruksverket
- Konsekvenser för regional utveckling - Forskningschef Lars-Inge Ström, Statens Institut för regional forskning
- Konsekvenser för rättsligt och inrikes samarbete - Rutger Croneborg
- Konsekvenser för personers fria rörlighet - Utredare ännu ej utsedd

Uppdraget att utreda konsekvenser för regional utveckling återges i kommittédirektiv Dir 1997:15 EU:s utvidgning - konsekvenser för regional utveckling samt den gemensamma regional- och strukturpolitiken. I uppdraget sägs att utredaren i första hand skall utgå från en utvidgning med de elva aktuella kandidatländerna. Analysen bör omfatta olika scenarier för den gemensamma regional- och strukturpolitiken.

Ett av dessa scenarier bör vara att den nuvarande strukturpolitiken förändras endast marginellt inför utvidgningen och att den tillämpas i de nya medlemsländerna redan från anslutningens första dag. Ett annat scenario bör

vara att den gemensamma regional- och strukturpolitiken gradvis förändras för att i allt större utsträckning anpassa sig till de nya förutsättningar som föreligger inom EU när utvidgningen genomförts. Det tredje scenariot bör vara en genomgripande reform av den gemensamma regional- och strukturpolitiken, i samband med att utvidgningen äger rum, för att med gemensamma medel särskilt söka främja utvecklingen i unionens mest utsatta delar.

Till arbetet knyts en referensgrupp bestående bl.a av de övriga särskilda utredarna och företrädare för berörda departement. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 31 oktober 1997.

KOMMUNAL OCH REGIONAL POSITIONERING

Flera intresseorganisationer och institutioner med kommunal anknytning har påbörjat ett arbete med att formulera sina positioner. Det gäller EU:s Regionkommitté där Sverige har 12 ledamöter från kommuner och landsting. Det gäller CEMR, det gemensamma organet för Europas kommunförbund. En diskussion har även inletts mellan de nordiska kommunförbunden om att kunna enas om en gemensamt yttrande om den framtida strukturpolitiken.

På tjänstemannanivå utnyttjar Kommunförbundet möjligheterna att påverka dessa organs positioneringsarbete. I ett tidigt läge har vi gett synpunkter på de propåer som utarbetats av utskott 1 inom Regionkommittén. Det gällde dels synpunkter rörande kommunernas deltagande i de första faserna i strukturfondsarbetet - förberedelserna och programarbetet. Därefter har vi besvarat en av Regionkommittén utarbetad enkät. Beträffande CEMR:s arbete har vi ingått i en arbetsgrupp.

Kommunförbundet

De synpunkter som Kommunförbundet lämnat när det gäller den hittillsvarande strukturfondspolitik har varit politiskt väl förankrade. Däremot har vi när det gäller synpunkter på utformningen av den framtida gemensamma regional- och strukturpolitiken hittills varit relativt återhållssamma med att presentera definitiva och mer detaljerade ståndpunkter. Vi har instämt i en del av regeringens utgångspunkter för positioneringen, t.ex rörande kraven på ökad effektivitet, minskat antal program, förenkling m.m.

Vi har till regeringskansliet och EU-kommissionen framhållit följande grundläggande kommunala krav:

1. Ett mer påtagligt inflytande behövs för den lokala nivån behövs inom hela processen med strukturfondsarbetet, under såväl planerings-, program- som genomförandefasen. De upprättade strukturfondsprogrammen bör i det nya systemet också formellt godkännas av företrädare för kommuner och landsting.
2. Med tanke på kommunernas ansträngda ekonomiska situation de närmaste åren kommer det av allt att döma att bli svårt med en fortsatt ansenlig kommunal medfinansiering av strukturfondsprojekt. Om inte staten är beredd att stå för en större andel av projektkostnaderna, behövs en ny generell

strukturfondsmodell som medger att näringslivets insatser ska kunna inkluderas i den nationella medfinansieringen.

3. Premisserna för näringslivets medverkan i genomförandet av de geografiska målprogrammen har varit oklara, vilket försvårat ett aktivt deltagande från företagens sida. Med hänsyn till näringslivets stora betydelse för programmens genomförande måste en rad åtgärder vidtas för att förtydliga regler, förbättra information och öka inflytande också för den privata sektorn i strukturfondsarbetet.

4. Det är för kommunerna angeläget att behålla och helst utöka möjligheten till s.k "global grants" (en "påse" pengar att användas lokalt) och småskaliga pilotprojekt. Program av denna typ är särskilt inriktade på att stödja projekt på lokal och regional nivå. De så kallade Artikel 10-programmen erbjuder dessutom en unik möjlighet till en direktkontakt med EU-kommissionen, utan att gå vägen via den egna staten.

5. Det gränsöverskridande (transnationella) samarbetet har ökat påtagligt i omfattning som ett resultat av Sveriges medlemskap i EU. Kommunförbundet anser det vara angeläget att stödreglerna för interregionalt och gränsöverskridande samarbete utformas så att en aktiv medverkan från kommunerna underlättas.

EU:s Regionkommitté

Regionkommitténs yttrande om den framtida strukturpolitiken väntas läggas fast i sommar. Kommitténs principiella grundsyn kom dock till uttryck redan i ett yttrande (januari 1997) om genomförandet av EU:s regionalpolitik i de nya medlemsländerna Österrike, Finland och Sverige. I detta betonas vikten av att "inbegripa folkvalda från nationell, regional och lokal nivå både i utformningen av programmen och i den strategiska styrningen av programmens genomförande."

Kommittén menade också att "administrationen måste förenklas, reglerna för stödberättigande måste klargöras och den interna samordningen inom kommissionen måste förbättras.". Att notera är också att Regionkommittén understryker att "De små och medelstora företagen är viktiga för att skapa nya arbetstillfällen och bör spela en nyckelroll i tillämpningen av strukturfonderna."

CEMR (Council of European Municipalities and Regions)

CEMR betonar i sitt utkast till ståndpunkter att den kommande nya strukturpolitiken framför allt måste förändras när det gäller reglerna för partnerskapsprincipen samt beträffande effektiviteten. Strukturfondsförordningarna föreslås i framtiden innehålla tvingande regler för medlemsstaterna att ge regionala och lokala organ i partnerskapen ett substantiellt inflytande i strukturfondsarbetets samtliga faser, dvs såväl i programskrivnings-, genomförande- som uppföljningsfasen. CEMR betonar vidare - liksom för övrigt Kommunförbundet och Regionkommittén - att de olika programförslagen

måste godkännas formellt även av berörda lokala och regionala organ och att näringslivets medverkan måste förbättras.

CEMR vill också förenkla de förordningar som reglerar strukturfonderna och reducera antalet målprogram och gemenskapsinitiativ. I syfte att underlätta programsamarbete mellan länder inom och utom EU (i första hand Central- och Östeuropa) föreslås en harmonisering av de olika fondernas och stödprogrammets regelverk. Även CEMR betonar vikten för kommuner och regioner av så kallade "global grants" och småskaliga pilotprojekt.

Landstingsförbundet

Landstingsförbundets styrelse anser bland annat att:

- EU:s och Sveriges regionalpolitik bör samordnas
- arbetet med strukturfonderna på regional nivå bör integreras i det regionala utvecklingsarbetet med landstingen och kommunerna som huvudansvariga
- det lokala och regionala politiska inflytandet i högre utsträckning än idag bör tas tillvara i utformningen och uppföljningen av strukturpolitiken
- det är väsentligt att koncentrera strukturfondsstödet till förmån för insatser mot arbetslösheten genom bl a kompetensutveckling
- det skulle innebära en administrativ förenkling att knyta ett målområde till en fond
- det vore effektivt att ge större ansvar till de lokala beslutsgrupperna genom direktbetalningar av projektmedel från kommissionen
- det administrativa ansvaret för strukturfonderna i de svenska försöksregionerna bör flyttas över till de regionala folkstyrelseorganen fr o m år 2000

TIDSPLAN FRAM TILL SLUTLIGT STÄLLNINGSTAGANDE

I våra kontakter med företrädare för kommissionen har vi fått uppgifter om tidsplanen för översynen av strukturpolitiken. Kommissionen gör följande bedömning av handläggningen:

Juni-97	Regeringskonferensen (IGC=Intergovernmental Conference) avslutas. Kommissionens ordförande Santer lägger därefter fram ett förslag till finansiella ramar för nästa planeringsperiod 2000 - 2006.
Aug - dec	Santer's förslag diskuteras, positioneringsarbetet fullföljs.
Dec-97	Europaparlamentet och medlemsländernas regeringar godkänner de finansiella ramarna
Våren-98	Kommissionen presenterar sitt förslag till regelverk för strukturfonderna.
Slutet på 98	Europaparlamentet och medlemsländernas regeringar godkänner förslaget till strukturfondsregler.
Tidigt 99	Den slutliga regelverket fastställs.

Det finns flera skäl som talar för att tidsplanen kan komma att fördröjas. Dels kan IGC fördröjas, dels kan oenighet uppstå bland medlemsländerna och

processen drar då ut på tiden, kanske till slutet av 1999. Tidsplanen för EU:s utvidgning är ytterst osäker. Det tog sju år för Sverige, Finland och Österrike att komma med. 11 nya länder - alla med mål 1-status - står på tur men alla kan inte komma med på en gång. Förhandlingar kan påbörjas först efter IGC.

KOMMUNFÖRBUNDETS AKTIVITETER OCH TIDSPLAN

En av de viktigaste uppgifterna för Kommunförbundet är att fram till i höst bistå kommunerna regionalt (länsvis eller i andra regionformationer) när det gäller att diskutera olika ståndpunkter om strukturpolitiken sett från ett kommunalt perspektiv. Det gäller både kommunernas syn på tillämpningen av den nuvarande strukturfondsmodellen och kommunernas uppfattning om hur den framtida strukturpolitiken bör utformas. Vi har erbjudit länsförbunden och andra regionala kommunföreträdare att medverka vid en endagskonferens med denna inriktning. Konferenser har hittills bokats för

- kommunerna i AC, BD och X i Lycksele den 30 maj
- kommunerna i E,F,G och H i Växjö den 9 juni
- kommunerna i AB, C, D och E den 22 augusti
- kommunerna i Värmlands län den 19 augusti

Planer på att anordna motsvarande konferenser finns i bl.a Västsverige och Bergslagen.

Vår syn på det befintliga strukturfondsarbetet finns redovisat i rapporten "Kommunerna och strukturfondsarbetet". Vi lyfter fram problem rörande partnerskap, medfinansiering och näringslivets medverkan. Rapporten har i mars distribuerats som bilaga till cirkulär 1997:52.

Innan vår styrelse tar ställning i frågan räknar vi med att komma med en mer omfattande analys byggd på bl.a färskare utvärderingsrapporter om den befintliga strukturfondsmodellen vad gäller funktion och resultat. Fram till dess har vi upprättat en arbetsplan som innebär följande.

- Utvärderingsrapporter för mål 2 och mål 6 beräknas föreligga i maj respektive juni.
- Halvårsrapporter från de ansvariga verken; NUTEK, AMS och Jordbruksverket beräknas redovisas i juli.
- Såväl kommunkontakter som ett antal egna delstudier av bl.a INTERREG IIA, LEADER II, mål 3 samt mål 4 beräknas föreligga i slutet av augusti.

Kommunförbundets plan att under hösten återkomma med en mer detaljerad och kommunalt förankrad positionering stämmer väl med kommissionens tidsplan vilket också bekräftats av Eneko Landaburu, chef för DG XVI.

Upplysningar med anledning av detta cirkulär lämnas av Christer Nyqvist 08 - 772 43 35 eller Tommy Holm 08 - 772 43 29.

SVENSKA KOMMUNFÖRBUNDET
Sektionen för arbetsmarknads- och näringslivsutveckling

Lena Thalin

Christer Nyqvist