

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 9.11.2010
KOM(2010) 642 endelig

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

**Konklusionerne af den femte rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed:
samhørighedspolitikens fremtid**

{SEK(2010) 1348 endelig}

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

**Konklusionerne af den femte rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed:
samhørighedspolitikens fremtid**

1. INDLEDNING

Europa står over for en kæmpemæssig opgave. Samtidig med at vi skal forsøge at komme på fode efter den dybe økonomiske krise og reducere både arbejdsløshed og fattigdom, skal vi forsøge at skifte til en lavemissionsøkonomi. En sådan ambitiøs opgave kræver, at der handles hurtigt på en lang række fronter, hvilket ligger til grund for Det Europæiske Råds vedtagelse af Europa 2020-strategien¹. Hvis dette skal lykkes for Europa, skal alle parter på europæisk, nationalt, regionalt og lokalt plan deltage aktivt. Samhørighedspolitikken bør fortsat spille en afgørende rolle i disse vanskelige tider med henblik på at opnå en intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst, samtidig med at den fremmer en harmonisk udvikling af Unionen og dens regioner ved at reducere de regionale skævheder.

Samhørighedspolitikken har bidraget væsentligt til at skabe både vækst og velfærd i hele Unionen og samtidig reducere de økonomiske, sociale og territoriale skævheder. Det fremgår af den femte rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed, at samhørighedspolitikken har skabt nye arbejdspladser, øget den menneskelige kapital, bidraget til opbygningen af kritisk infrastruktur og forbedret miljøbeskyttelsen, særlig i de mindre udviklede regioner. Uden samhørighedspolitikken ville antallet af skævheder uden tvivl være langt større. De langvarige sociale virkninger af krisen, behovet for innovation på grund af de voksende globale udfordringer og kravet om at få så meget som muligt ud af de offentlige udgifter stiller dog krav om en ambitiøs reform af denne politik.

Som anført i gennemgangen af EU's budget² bør der især ske fremskridt inden for følgende centrale områder: De tilgængelige ressourcer skal koncentreres om Europa 2020-strategiens mål og målsætninger, medlemsstaterne skal forpligtes til at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at gøre politikken mere effektiv, og politikken skal gøres mere effektiv og resultatorienteret. Den klare forbindelse mellem samhørighedspolitikken og Europa 2020-strategien giver en reel mulighed for fortsat at hjælpe de fattige regioner i EU med at indhente de andre, at fremme koordinationen mellem EU-politikker og at ændre samhørighedspolitikken til at være en central katalysator for vækst, også med hensyn til kvalitet, for hele EU, samtidig med at den forsøger at løse sociale problemer, f.eks. aldring og klimaændringer.

Med disse konklusioner åbner Kommissionen en offentlig høring om den fremtidige samhørighedspolitik. Denne høring er udformet omkring en række spørgsmål om reformens centrale idéer.

¹ "Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst", KOM(2010) 2020 af 3.3.2010.

² "Gennemgang af EU's budget", KOM(2010) 700 af 19.10.2010.

I nedenstående afsnit beskrives det, hvorledes samhørighedspolitikken kan gøres mere effektiv, og hvorledes dens virkning kan forbedres for at fremme den europæiske merværdi (afsnit 2), hvorledes politikken forvaltning kan forbedres yderligere (afsnit 3), hvorledes gennemførelsesprocedurerne kan strømlines og forenkles (afsnit 4), og hvordan politikken arkitektur skal være (afsnit 5).

2. FREMME AF SAMHØRIGHEDSPOLITIKKENS EUROPÆISKE MERVÆRDI

Samhørighedspolitikken merværdi drøftes regelmæssigt af politiske beslutningstagere, akademikere og berørte parter. Nogle mener, at samhørighedspolitikken ikke er tæt nok knyttet til EU's prioriteter, at den spreder ressourcerne over for mange politikområder, og at dens virkning ofte er vanskelig at måle. Selv om det fremgår af rapporten, at samhørighedspolitikken har bidraget til regionernes økonomiske og sociale udvikling og til borgernes velfærd, tager Kommissionen denne kritik meget alvorligt.

Yderligere reformer af samhørighedspolitikken bør – uden at ændre på det overordnede mål – derfor have til formål at gøre politikken mere resultatorienteret og gennemføre de reformer, der er nødvendige for at opnå resultater, samtidig med at bureaukratiet reduceres og den daglige forvaltning af politikken forenkles.

2.1. Styrkelse af den strategiske planlægning

Samhørighedspolitikken er allerede på omfattende vis tilnærmet Lissabonstrategien, især ved at øremærke de finansielle ressourcer. Denne tilnærmelse er dog ikke tilstrækkelig på grund af den manglende koordinering i forvaltningen af de to strategiske processer. Det er muligt fremover at gøre mere for yderligere at tilnærme samhørighedspolitikken til Europa 2020-strategien. Dette kræver først og fremmest klare retningslinjer på europæisk niveau og en mere strategisk forhandlingsprocedure og opfølgning.

Der er i forbindelse med gennemgangen af EU-budgettet udformet en ny strategisk programmeringstilgang for samhørighedspolitikken med en øget integration af EU-politikkerne for at gennemføre Europa 2020-strategien og de integrerede retningslinjer. Denne tilgang vil bestå af:

- En **fælles strategisk ramme**, der vedtages af Kommissionen, og hvorved Europa 2020-strategiens målsætninger og mål omsættes til investeringsprioriteter. Denne ramme vil dække Samhørighedsfonden, Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Fiskerifond.
- En **udviklings- og investeringspartnerskabskontrakt**, der på basis af den fælles strategiske ramme fastsætter investeringsprioriteter, fordelingen af nationale ressourcer og EU-ressourcer mellem prioriterede områder og programmer, de aftalte betingelser og de mål, der skal nås. Denne kontrakt vil omfatte samhørighedspolitikken. For at fremme økonomisk, social og territorial samhørighed på sammenhængende og integreret vis kan det være nødvendigt at udvide dens anvendelsesområde til andre politikker og EU-finansieringsinstrumenter. Kontrakten vil være resultatet af drøftelserne mellem medlemsstater og Kommissionen om den udviklingsstrategi, der fremlægges i deres nationale reformprogrammer. Den vil ligeledes indeholde en beskrivelse af koordineringen mellem EU-midler på nationalt niveau.

- **Operationelle programmer**, der som i den nuværende periode vil udgøre det centrale forvaltningsværktøj og omsætte de strategiske dokumenter til konkrete investeringsprioriteter ledsaget af klare og målbare mål, hvilket burde bidrage til at nå de nationale mål, der er fastsat inden for rammerne af Europa 2020-strategien.

Timing af de **årlige rapporter** til overvågning af, hvorledes det skrider frem med opfyldelse af målene, vil blive tilnærmet Europa 2020-strategiens forvaltningscyklus. På dette grundlag vil en regelmæssig **politisk debat** i de relevante rådssammensætninger og Europa-Parlamentets udvalg forbedre gennemsigtigheden, ansvarliggørelsen og evalueringen af samhørighedspolitikens virkninger.

Tre forslag i gennemgangen af EU's budget har en særlig indvirkning på samhørighedspolitikken, nemlig forslagene om koncentration af de finansielle ressourcer, systemet med konditionalitet og incitamenter samt resultatorientering.

2.2. Øget tematisk koncentration

Det fremgik af de efterfølgende evalueringer af samhørighedspolitikken, at der kræves en øget koncentration af ressourcer for at opbygge en kritisk masse og opnå en reel virkning.

Det vil derfor i fremtiden være nødvendigt at sikre, at medlemsstaterne og regionerne **koncentrerer EU-ressourcer og nationale ressourcer** omkring et mindre antal prioriteter svarende til de specifikke udfordringer, de står over for. Dette kan opnås ved i forordningerne om samhørighedspolitikken at opstille en liste over tematiske prioriteter, der er knyttet til Europa 2020-strategiens prioriteter, integrerede retningslinjer og flagsskibsinitiativer.

Medlemsstaterne og regionerne vil afhængigt af omfanget af de pågældende EU-midler være nødsaget til at fokusere på flere eller færre prioriteter. De medlemsstater og regioner, der modtager færre midler, vil således være nødt til at anvende hele det tilgængelige rammebeløb på to eller tre prioriteter, mens dem, der modtager en større finansiell støtte, kan vælge flere. Visse prioriteter vil være obligatoriske.

Denne tematiske koncentration må dog ikke forhindre medlemsstaterne og regionerne i at eksperimentere og finansiere innovative projekter. Der vil også være mulighed for afgrænsede udgifter til specifikke målgrupper eller eksperimentelle metoder (f.eks. lokal udvikling), eventuelt i form af globaltilskud.

2.3. Styrket effektivitet gennem konditionalitet og incitamenter

Den finansielle og økonomiske krise har allerede fået Kommissionen til at foreslå foranstaltninger til at forbedre EU's økonomiske styring³. Sunde makroøkonomiske politikker, et gunstigt mikroøkonomisk miljø og stærke institutionelle rammer er en forudsætning for at kunne skabe arbejdspladser, stimulere væksten, reducere den sociale udstødelse og gennemføre strukturelle ændringer.

Dette gør sig i endnu højere grad gældende for samhørighedspolitikken, hvis effektivitet overvejende afhænger af det økonomiske miljø, hvor den finder anvendelse. Det er derfor

³ "Øget samordning af de økonomiske politikker med henblik på stabilitet, vækst og beskæftigelse – redskaber til styrkelse af den økonomiske styring i EU", KOM(2010) 367.

muligt at styrke forbindelsen mellem samhørighedspolitikken og EU's økonomipolitiske strategi.

For at støtte det nye økonomiske styringssystem bør der for det første indføres nye konditionalitetsbestemmelser, der skaber incitament for reform. Det vil være op til medlemsstaterne at gennemføre de reformer, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af de finansielle ressourcer, inden for de områder, der er direkte knyttet til samhørighedspolitikken, f.eks. miljøbeskyttelse, flexicurity-politikker, uddannelse eller forskning og innovation.

For hver tematisk prioritet vil de nøgleprincipper, som interventionerne bør overholde, blive fastsat i den fælles strategiske ramme. Disse principper skal være tilstrækkelig fleksible for at kunne tage hensyn til de nationale og regionale forhold. Deres hovedformål vil være at hjælpe medlemsstater og regioner med at løse de problemer, som politikkerne erfaringsmæssigt har vist sig at være mest relevante for. Disse principper kunne f.eks. knyttes til gennemførelsen af en specifik EU-lovgivning, finansieringen af strategiske EU-projekter eller administrativ, evalueringsmæssig og institutionel kapacitet.

På dette grundlag og i en koordineret tilgang til alle relevante EU-politikker vil der med hver medlemsstat og/eller region – afhængigt af den institutionelle kontekst – og i starten af programmeringscyklussen i programmeringsdokumenterne (f.eks. udviklings- og investeringspartnerskabskontrakter og operationelle programmer) blive aftalt en specifik bindende konditionalitet på de områder, der er direkte knyttet til samhørighedspolitikken. Opfyldelsen af de pågældende betingelser kunne være en forudsætning for udbetalingen af samhørighedsmidler enten i starten af programmeringsperioden eller i forbindelse med en undersøgelse, hvor Kommissionen vurderer, i hvilket omfang de aftalte reformer er gennemført.

Gennemførelsen af institutionelle reformer har stor betydning for at støtte de strukturelle tilpasninger, fremme vækst og beskæftigelse samt reducere social udstødelse, især ved at begrænse erhvervslivets forskriftsmæssige og administrative byrder eller ved at forbedre de offentlige tjenester. Lige som nu vil disse reformer blive suppleret med støtte under samhørighedspolitikken med henblik på at opbygge administrativ og institutionel kapacitet og effektiv styring. Alle medlemsstater og regioner skal have adgang til dette.

For det andet har de finansielle sanktioner og incitament, der er knyttet til stabilitets- og vækstpagten, indtil videre været begrænset til Samhørighedsfonden. Kommissionen har foreslået at udvide disse redskaber til resten af EU-budgettet som et ekstra virkemiddel til at sikre overholdelsen af centrale makroøkonomiske betingelser inden for rammerne af pagtens korrigerende del. Hvis pagtens regler ikke overholdes, bør der forefindes incitament i form af en suspension eller annullering af en del af de aktuelle eller fremtidige tildelinger fra EU-budgettet, uden at dette dog påvirker EU-midlernes endelige modtagere. De midler, der annulleres, vil forblive på EU-budgettet.

Kontrollen af **additionalitetsprincippet** bør – stadig inden for rammerne af den overordnede økonomiske styring i EU – reformeres ved at knytte den til EU's økonomiske overvågningsproces og ved hjælp af indikatorer, der allerede er fastsat i de stabilitets- og konvergensprogrammer, som medlemsstaterne årligt fremlægger for Kommissionen.

Samfinansiering er et af samhørighedspolitikken grundlæggende principper, der sikrer en følelse af medansvar for politikken. Dens omfang bør kunne justeres og eventuelt

differentieres for i højere grad at afspejle graden af udvikling, EU-merværdi, aktionstyper og modtagerne.

Endelig vil det også være nødvendigt at undersøge muligheden for andre instrumenter, der yderligere kan styrke samhørighedspolitikken effektivitet. Der kan f.eks. etableres en **resultatreserve** på EU-niveau for at tilskynde til gennemførelsen af Europa 2020-målene og de relaterede nationale mål og målsætninger: En begrænset del af samhørighedsbudgettet vil i forbindelse med en midtvejsevaluering kunne blive sat i bero og tildelt de medlemsstater og regioner, hvis programmer har bidraget mest - i forhold til deres udgangspunkt – til Europa 2020-strategiens mål og målsætninger. Erfaringerne fra den nuværende periode har således vist, at Kommissionen har brug for visse ressourcer med henblik på at give direkte støtte til **eksperimenter og etablering af netværk** i overensstemmelse med tidligere programmeringsperioders innovative aktioner.

2.4. Bedre evaluering, effektivitet og resultater

Højere kvalitet og mere velfungerende overvågnings- og evalueringssystemer er afgørende for at kunne bevæge sig i retning af en mere strategisk og resultatorienteret tilgang til samhørighedspolitikken. Dette skift kræver en række ændringer.

Udgangspunktet for en resultatorienteret tilgang er for det første en forudgående fastsættelse af klare og **målbare mål og resultatindikatorer**. Indikatorer bør være nemme at fortolke, statistisk validerede, følsomme og direkte knyttet til de politiske tiltag, og de bør indsamles og offentliggøres hurtigst muligt. Der bør i forbindelse med drøftelserne om programmeringsdokumenterne træffes aftale om indikatorer og mål som supplement til nogle få centrale fondsspecifikke indikatorer for alle de operationelle programmer, der er knyttet til Europa 2020-strategien. En rettidig og fuldstændig fremlæggelse af præcise oplysninger om **indikatorer** og om de fremskridt, der gøres i retning af de vedtagne mål, vil desuden have stor betydning for de årlige rapporter.

De **forudgående evalueringer** skal for det andet have fokus på at forbedre programudformningen, således at redskaberne og incitamentene for opfyldelse af målsætninger og mål kan overvåges og evalueres i løbet af gennemførelsen.

For det tredje bør der i forbindelse med evalueringen gøres mere brug af nøjagtige metoder på linje med internationale standarder, herunder for **konsekvensevaluering**. Når det er muligt, vil konsekvensevalueringerne blive udformet på et meget tidligt tidspunkt for at sikre indsamling og videregivelse af relevante data. Desuden vil det blive obligatorisk at foretage **løbende evaluering** af hvert program, da dette fremmer gennemsigtigheden på EU-niveau, styrker evalueringstrategierne og forbedrer evalueringernes overordnede kvalitet. Det burde også overvejes at foretage evalueringer, når et bestemt beløb af midlerne er blevet attesteret af Kommissionen.

Endelig kunne medlemsstaterne udarbejde en rapport, der sammenfatter resultaterne af de løbende evalueringer, som de foretager i løbet af programmeringsperioden, med henblik på at give en generel evaluering af programresultaterne.

2.5. Støtte til anvendelsen af nye finansielle instrumenter

Det påpeges i forbindelse med gennemgangen af EU's budget, at man bør øge EU-budgettets løftestangeffekt. Der er i løbet af programmeringsperioden 2007-2013 blevet udviklet nye former for finansiering af investeringer, der bevæger sig væk fra den traditionelle

støttebaserede finansiering og i retning af innovative måder at kombinere støtte og lån på. Kommissionen ser gerne, at medlemsstaterne og regionerne i højere grad anvender sådanne instrumenter i fremtiden.

Finansielle instrumenter bidrager til at skabe revolverende former for finansiering, hvorved de bliver mere bæredygtige på længere sigt. Dette kan også hjælpe Europa med at øge ressourcerne til investering, særlig i nedgangstider. Det gør det muligt at åbne nye markeder op for forskellige former for offentlig-private partnerskaber, således at det er muligt at inddrage internationale finansielle institutioners ekspertise.

For at forbedre de finansieringstekniske instrumenter inden for samhørighedspolitikken kan der undersøges en række foranstaltninger:

- **Større klarhed og differentiering mellem reglerne** for tilskudsbaseret finansiering og reglerne for tilbagebetalingspligtige støttetyper i de forskriftsmæssige rammer, særlig om støtteberettigelse og kontrol.
- Tilvejebringelse af **generisk finansiel støtte til virksomheder** hovedsagelig gennem finansieringstekniske instrumenter og anvendelsen af tilskud til samfinansiering af de relevante støtteordninger (innovation, miljøinvesteringer osv.).
- **Udvidelse af de finansieringstekniske instrumenters anvendelsesområde og omfang:** For så vidt angår anvendelsesområdet for at dække nye aktiviteter (f.eks. bæredygtig bytransport, forskning og udvikling, energi, lokal udvikling, livslang læring eller mobilitetstiltag, klimaændringer og miljø, IKT og bredbånd). For så vidt angår omfanget for at kombinere rentegodtgørelser med indskudskapital eller andre former for tilbagebetalingspligtig finansiering.

- Hvordan kan Europa 2020-strategien og samhørighedspolitikken bringes tættere sammen på EU-niveau, nationalt niveau og regionalt niveau?
- Bør udviklings- og investeringspartnerskabskontraktens anvendelsesområde omfatte mere end samhørighedspolitikken, og hvad skulle det i givet fald være?
- Hvordan kan man opnå en stærkere tematisk koncentration om Europa 2020-prioriteterne?
- Hvordan kan samhørighedspolitikken gøres mere effektiv ved hjælp af konditionalitet, incitament og resultatorienteret forvaltning?
- Hvordan kan samhørighedspolitikken gøres mere resultatorienteret? Hvilke prioriteter bør være obligatoriske?

3. STYRKELSE AF STYRINGEN

3.1. Indførsel af en tredje dimension: territorial samhørighed

Med Lissabontraktaten blev den territoriale samhørighed føjet til listen over mål for den økonomiske og sociale samhørighed. Denne målsætning skal derfor inddrages i de nye programmer, idet der især lægges vægt på byernes rolle, funktionelle geografier, områder med specifikke geografiske eller demografiske problemer og makroregionale strategier.

Byområder kan være vækstmotorer og knudepunkter for kreativitet og innovation. Det er muligt opnå højere vækstrater og skabe flere arbejdspladser, hvis der etableres en kritisk

masse af aktører som virksomheder, universiteter og forskere. Byproblemer, uanset om de skyldes miljøforringelser eller social udstødelse, kræver specifikke løsninger og direkte inddragelse på det relevante myndighedsniveau. Der bør således udvikles en ambitiøs **byagenda** med en tydeligere identifikation af de finansielle ressourcer for at løse specifikke byproblemer, og bymyndighederne vil komme til at spille en større rolle i udformningen og gennemførelsen af byudviklingsstrategier. Handlingsplaner for byer, de relevante ressourcer og de pågældende byer bør tydeligt angives i programmeringsdokumenterne.

Et aspekt, der bør undersøges i fremtiden, er, hvorvidt samhørighedspolitikken regelværk skal tillade **større fleksibilitet** i forbindelse med udformningen af operationelle programmer for således bedre at afspejle udviklingsprocessernes art og geografi. Programmerne kunne således udformes og forvaltes ikke alene på nationalt og regionalt niveau, men også på f.eks. bygruppeniveau eller flod- eller havområdeniveau.

Det fremgår af rapporten, at visse **geografiske eller demografiske aspekter** i visse tilfælde kan forværre udviklingsproblemerne. Dette gælder især regionerne i den yderste periferi, men også de nordligste meget tyndt befolkede områder samt ømråder, grænseoverskridende områder og bjergområder, som er udtrykkeligt anført i Lissabontraktaten. Det vil være nødvendigt at udvikle målrettede bestemmelser for at tage hensyn til disse særlige forhold, uden dog unødigt at oprette flere instrumenter og programmer. Territorial samhørighed betyder også, at der tages hensyn til forbindelser mellem land og by ved at give adgang til infrastrukturer og tjenester til rimelige priser og af god kvalitet, og at der tages hensyn til problemer i regioner med en høj koncentration af socialt marginaliserede grupper.

Endelig bør det videre arbejde vedrørende **makroregionale strategier** være baseret på en omhyggelig gennemgang af eksisterende strategier og de tilgængelige ressourcer. De makroregionale strategier bør være bredt baserede integrerede instrumenter med fokus på de centrale udfordringer, der støttes gennem en styrket transnational støttetype, selv om finansieringen for det meste bør komme fra de nationale og regionale programmer, der samfinansieres af samhørighedspolitikken og andre nationale ressourcer.

3.2. Styrkelse af partnerskab

En effektiv gennemførelse af Europa 2020-strategien kræver et styringssystem, der inddrager de reformrelevante aktører i medlemsstaterne, og som knytter de administrative myndigheder på EU-niveau, nationalt, regionalt og lokalt niveau sammen.

For at mobilisere alle parter på fyldestgørende vis bør der ske en styrkelse af repræsentationen af berørte parter, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet på lokalt og regionalt niveau i både den politiske dialog og gennemførelsen af samhørighedspolitikken. Med dette for øje bør støtten til dialogen mellem offentlige og private enheder, herunder samfundsøkonomiske partnere og ikke-statslige organisationer, fastholdes.

I denne kontekst bør den rolle, som de **lokale udviklingstilgange** spiller i forbindelse med samhørighedspolitikken, styrkes, f.eks. ved at støtte aktiv inklusion, fremme social innovation, udvikle innovationsstrategier eller udforme ordninger til genopretning af forsømte områder. Disse tilgange bør nøje koordineres med lignende aktioner, der er omfattet af politikken for udvikling af landdistrikter og havpolitikken.

- Hvorledes kan samhørighedspolitikken i højere grad tage hensyn til den centrale rolle, som byområder og områder med særlige geografiske forhold spiller i forbindelse med udviklingsprocessen, og til udviklingen af makroregionale strategier?

- Hvordan kan partnerskabsprincippet og inddragelsen af berørte parter, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet på lokalt og regionalt niveau forbedres?

4. ET STRØMLINET OG ENKLERE GENNEMFØRELSESSYSTEM

Selv om det er for tidligt at drage de endelige konklusioner om effektiviteten af systemet til samhørighedspolitikken gennemførelse i perioden 2007-2013, har medlemsstaterne advaret imod, at der træffes for hyppige og drastiske ændringer af reglerne, som kan hæmme gennemførelsen. En række målrettede ændringer bør imidlertid undersøges.

4.1. Finansiell forvaltning

Hvert år vil den myndighed, der er ansvarlig for forvaltningen af de samhørighedspolitiske programmer, i overensstemmelse med det seneste forslag om ændring af finansforordningen⁴, fremlægge en forvaltningserklæring ledsaget af årsregnskaberne og en uvildig revisionserklæring. Dette vil styrke ansvarligheden for udgifter, der samfinansieres af EU's budget i et bestemt regnskabsår.

Kommissionen foreslår, at der på basis af den årlige forvaltningserklæring indføres en procedure for periodisk regnskabsafslutning for samhørighedspolitikken. Dette vil styrke revisionsprocessen og give mulighed for regelmæssig delvis afslutning af programmer.

Kommissionen vil overveje, hvorvidt det vil fremskynde betalingen af støtte til de støtteberettigede og øge incitamentet for en stærk national kontrol, hvis de nationale myndigheder ikke godtgøres, før de støtteberettigede har modtaget det tilsvarende EU-bidrag.

Kommissionen vil således også undersøge muligheden for at indføre output- eller resultatbaserede elementer for udbetaling af EU-bidraget til operationelle programmer eller delprogrammer, afhængigt af aktionstypen.

Endelig bør man søge at fremme forenklede refunderingsmetoder, f.eks. standardtariffen for enhedsomkostninger og faste beløb, der blev indført for 2007-2013, hvilket vil øge deres virkning. Dette vil være en anden måde at skifte til en mere resultatorienteret tilgang på.

4.2. Reduktion af den administrative byrde

Den generelle tilgang for 2007-2013, hvor reglerne for støtteberettigelse fastsættes på nationalt niveau, bør bevares. Der bør imidlertid vedtages fælles regler for centrale punkter, f.eks. generalomkostninger, der dækker forskellige EU-fonde. En tilnærmelse af reglerne om støtteberettigede udgifter på tværs af de forskellige politikområder, finansielle instrumenter og midler vil gøre det nemmere for de støtteberettigede og de nationale myndigheder henholdsvis at anvende og forvalte midlerne, og det vil reducere risikoen for fejl og gøre det muligt at differentiere, når dette er nødvendigt for at tage højde for de særlige forhold, der gør sig gældende for politikken, instrumentet eller støttemodtagerne.

Det vil i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet også være relevant at undersøge, hvorledes kontrolforanstaltningerne kan gøres mere omkostningseffektive og risikobaserede

⁴ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om finansforordningen vedrørende Den Europæiske Unions almindelige budget, KOM(2010) 260.

for at øge deres effektivitet og samtidig sikre en passende dækning af de iboende risici til en rimelig pris i overensstemmelse med princippet om forsvarlig økonomisk forvaltning.

4.3. Finansiell disciplin

Frigørelsesreglen har til formål at sikre, at projekter gennemføres inden for en rimelig tidsramme, og at tilskynde til finansiell disciplin. Den kan imidlertid forvrænge medlemsstaternes og regionernes adfærd, fordi de i for høj grad fokuserer på en hurtig i stedet for en effektiv anvendelse af ressourcer. Desuden er det blevet vanskeligere at anvende frigørelsesreglen på grund af en række undtagelser. Det er nødvendigt at finde en passende balance mellem på den ene side ønsket om at sikre investeringernes kvalitet og på den anden side ønsket om en problemfri og hurtig gennemførelse. En mulighed kunne være at anvende N+2 frigørelsesreglen for alle programmer med undtagelse af det første år, hvorefter alle undtagelser og fritagelser ophæves.

4.4. Finansiell kontrol

Der er med hensyn til forvaltnings- og kontrolsystemerne behov for ikke alene at give flere garantier men også at opnå et større engagement fra medlemsstaternes side vedrørende kvalitetskontrol. Dette ville give Europa-Parlamentet, Kommissionen og medlemsstaterne mulighed for i højere grad at fokusere på politikkenes resultater og virkning.

Det første forslag vedrører en revision af proceduren for forudgående vurdering af systemerne under hensyntagen til erfaringerne fra den forudgående overensstemmelsesvurdering i forbindelse med 2007-2013-programmerne, for således at undgå problemer i forvaltnings- og kontrolsystemerne. Proceduren bør strømlines, samtidig med at fordelene bevares. Dette kan opnås ved en målrettet vurdering af det centrale ansvarlige forvaltningsorgan gennem en akkrediteringsprocedure og ved at ændre Kommissionens deltagelse i denne procedure.

Det andet forslag har til formål at styrke garantien ved at samle ansvaret. Et akkrediteret organ vil skulle have det samlede ansvar for en god forvaltning og kontrol af det operationelle program.

- Hvordan kan revisionsprocessen forenkles, og hvordan kan man opnå en bedre sammenkobling af medlemsstaternes og Kommissionens revision, samtidig med, at man fastholder et høj garantiniveau for samfinansierede udgifter?
- Hvordan kan anvendelsen af proportionalitetsprincippet lette den administrative byrde med hensyn til forvaltning og kontrol? Bør der være specifikke forenklingsforanstaltninger for territoriale samarbejdsprogrammer?
- Hvordan kan man ved fastsættelsen af reglerne for støtteberettigelse opnå en passende balance mellem de fælles regler for alle fonde og hensynet til fondenes særlige forhold?
- Hvordan kan man sikre finansiell disciplin og samtidig bevare tilstrækkelig fleksibilitet til at udforme og gennemføre komplekse programmer og projekter?

5. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKENS ARKITEKTUR

Samhørighedspolitikken har til formål at fremme en harmonisk udvikling af Unionen og dens regioner ved at formindske regionale forskelle (traktatens artikel 174). Den understøtter

ligeledes Europa 2020-strategiens vækstmodel, herunder behovet for at løse samfunds- og beskæftigelsesmæssige problemer i alle medlemsstater og regioner. Politikken støtter en sådan udvikling med en klar investeringsstrategi i hver region ved at øge konkurrenceevnen og beskæftigelsen, forbedre den sociale inklusion og beskytte og forbedre miljøet. Politikens system med forvaltning på flere niveauer bidrager til at gøre EU mere synlig over for borgerne.

Alle regioner og medlemsstater er berettigede til samhørighedspolitikken og kan udforme deres strategi på en sammenhængende måde i forhold til deres specifikke styrker og svagheder.

Ligesom det er tilfældet i dag, vil støtten være forskellig i de enkelte regioner på grundlag af deres økonomiske udviklingsniveau (målt i BNP pr. indbygger), idet der sondres mellem "mindre" og "mere" udviklede regioner. For at lette overgangen mellem disse to kategorier og sikre en mere fair behandling af regioner med et tilsvarende økonomisk udviklingsniveau er det spørgsmålet, om et mere enkelt system med en ny mellemliggende kategori af regioner kunne erstatte det nuværende ud- og indfasningssystem. Denne kategori kunne også omfatte regioner, der i øjeblikket er støtteberettigede i henhold til konvergensmålet, men hvis BNP i henhold til de seneste statistikker ligger over 77 % af EU's gennemsnitlige BNP.

Samtidig og i overensstemmelse med gennemgangen af EU's budget er der behov for at se nærmere på samhørighedspolitikken fremtidige arkitektur, på, hvorledes Den Europæiske Socialfond kan få ny fokus på Europa 2020-strategiens mål og målsætninger, og på, hvorledes det vil være muligt at opnå større synlighed og en mere forudsigelig finansieringsvolumen. Det er ligeledes vigtigt at undersøge, hvorledes fonden i højere grad kan være til gavn for EU's beskæftigelsesstrategi og bidrage til det omfattende europæiske beskæftigelsesinitiativ, som gennemgangen af EU's budget lægger op til.

Politikken vil fortsat have fokus på gennemførelsen af de integrerede retningslinjer for økonomisk politik og beskæftigelsespolitik.

Samhørighedsfonden vil fortsat være til fordel for de medlemsstater, hvis BNP pr. indbygger er lavere end 90 % af EU-gennemsnittet.

Endelig vil samhørighedspolitikken fortsat fremme den territoriale dimension af det (grænseoverskridende, tværnationale og tværregionale) samarbejde. Dette vil omfatte en revision og forenkling af de nuværende ordninger for grænseoverskridende samarbejde, herunder det grænseoverskridende IPA-, ENPI- og EUF-samarbejde ved EU's udvendige grænser, og af den nuværende praksis i de transnationale aktioner, der støttes af både EFRU og ESF.

- Hvorledes kan det sikres, at samhørighedspolitikken arkitektur tager hensyn til de særlige forhold, der gælder for hver fond, især behovet for større synlighed og en forudsigelig finansieringsvolumen for ESF og for at fokusere på Europa 2020-målsætningerne?
- Hvordan kan en ny mellemliggende gruppe af regioner udformes for at tage hensyn til de regioner, der endnu ikke har indhentet de andre?

6. NÆSTE SKRIDT

I den femte samhørighedsrapport og efter langvarige drøftelser, der startede med den fjerde samhørighedsrapport i 2007, fremlægges en række af Kommissionens centrale idéer for en ændring af samhørighedspolitikken. Disse idéer vil blive finjusteret og konsolideret i de kommende måneder.

Kommissionen opfordrer alle berørte parter til at besvare spørgsmålene i denne meddelelse. Bidragene kan fremsendes indtil den 31. januar 2011 på:
http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/index_en.htm.

Der vil blive taget behørigt hensyn til besvarelserne ved udarbejdelsen af de lovgivningsmæssige forslag, der skal fremlægges umiddelbart efter vedtagelsen af den nye flerårige finansielle ramme i 2011.

Det femte samhørighedsforum, der vil finde sted i Bruxelles den 31. januar og 1. februar 2011, vil give gode muligheder for at drøfte disse idéer.