

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Tredje rapport om økonomisk og social samhørighed — Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed: konvergens, konkurrenceevne og samarbejde« (foreligger d.d. ikke på dansk)

KOM(2004) 107 endelig

(2004/C 302/14)

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber besluttede den 8. december 2003 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om »Tredje rapport om økonomisk og social samhørighed — Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed: konvergens, konkurrenceevne og samarbejde« (foreligger d.d. ikke på dansk)

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som udpegede Paulo Barros Vale til ordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 8. juni 2004.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 410. plenarforsamling af 30. juni og 1. juli 2004, mødet den 30. juni 2004, følgende udtalelse med 118 stemmer for, ingen imod og 5 hverken for eller imod:

1. Indledning

1.1 Den tredje rapport om økonomisk og social samhørighed med undertitlen »Et nyt partnerskab til fremme af samhørighed — konvergens, konkurrenceevne og samarbejde« gør status over EU's samhørighedspolitik, herunder navnlig fremskridt på det økonomiske, sociale og territoriale område. Rapporten præsenterer ligeledes fremtidsperspektiverne.

1.2 Kommissionsdokumentet er inddelt i fire hovedafsnit og indeholder et sammendrag af rapporten på de første sider. Derudover indeholder rapporten et forslag til reform af samhørighedspolitikken præsenteret som konklusion.

— Del I Samhørighed, konkurrenceevne, beskæftigelse og vækst — situationsbillede og udviklingstendenser

— Del II Effekten fra medlemsstaternes politik på samhørigheden

— Del III Bidraget fra EU's politikker: konkurrenceevne, beskæftigelse og samhørighed

— Del IV Strukturpolitikernes merværdi og effekt

1.3 Det Europæiske Økonomiske og Sociale udvalg glæder sig meget over de opnåede resultater de seneste år på dette område, som er én af EU's fundamentale politikker, og finder, at forslagene i den foreliggende rapport svarer til de mål, EØSU har slået til lyd for i de dokumenter, det over årene har vedtaget.

1.3.1 EØSU glæder sig i den forbindelse over, at Kommissionen ikke har taget visse forslag om renationalisering af samhørighedspolitikken til følge.

1.4 På grund af de komplekse og mangfoldige emner, rapporten behandler, og for at sikre et bedre overblik over problematikken i denne udtalelse, følger dispositionen i denne udtalelse kommissionsrapportens disposition. Til slut evalueres den konstaterede udvikling, hvorefter fremtidsperspektiverne fortolkes.

2. Del I — Samhørighed, konkurrenceevne, beskæftigelse og vækst — situationsbillede og udviklingstendenser

2.1 Rapporten giver i lyset af de forskellige statistiske resultater et situationsbillede af samhørigheden i EU i økonomisk, socialt og territorielt perspektiv, herunder navnlig de positive virkninger på konvergens.

2.2 Rapporten evaluerer ret detaljeret fremskridtet i »samhørighedslandene« i relation til reel konvergens på grundlag af data for 2001, skønt visse data henviser til 2002, og der skitseres visse tendenser. Denne analyse omfatter også samhørighedssituationen i det udvidede EU.

2.3 I denne del af rapporten behandles altså væksten i BNP og beskæftigelse i samhørighedslandene i de seneste år betragtet i forhold til resten af EU og den beskriver udviklingen de seneste ti år mellem regionerne i EU-15, med særlig vægt på mål 1-regionerne. Rapporten analyserer også den seneste økonomiske udvikling i de nye medlemsstater og påpeger de forskellige resultater/præstationer i disse lande og der henvises til, at tilnærmelsen af disse landes indkomstniveauer til EU-gennemsnittet vil kræve høje vækstrater over længere tid.

2.4 Rapporten påpeger også den europæiske befolknings aldring, de konkurrenceevnebetingende faktorer, vækst og beskæftigelse samt innovation og viden, som sammen med miljøbeskyttelse alle henhører under Göteborg-målene.

2.5 Generelle aspekter

2.5.1 I de seneste ti år, herunder navnlig i anden halvdel af 1990'erne, skete der mærkbare fremskridt i den nationale og regionale samhørighed, og skævhederne såvel mellem lande som mellem regioner i EU mindskedes. Ikke desto mindre var der større samhørighed mellem medlemsstater end mellem regioner.

2.5.2 Trods strukturfondenes positive bidrag og de konstaterede resultater er der fortsat meget markante relative forskelle for så vidt angår velstand/økonomiske resultater, som er en afspejling af visse landes/regioners strukturelle svagheder.

2.5.3 Der er fortsat forskellige problemer med konkurrenceevnen i mindre gunstigt stillede regioner. Visse regioner i EU er tilmed ret isolerede, mangler kvalificeret arbejdskraft, investeringer og råder ikke over midler til at få adgang til informationsfundet.

2.5.4 Der synes at have været mindre fremskridt i relation til social samhørighed og beskæftigelse:

2.5.4.1 langtidsløsheden er svær at komme til livs,

2.5.4.2 den begrænsede beskæftigelsesvækst i 2001 i EU-15 kombineret med et fald i beskæftigelsen de seneste år i ansøgerlandene bidrog til en forværring af de regionale skævheder,

2.5.4.3 den naturlige befolkningstilvækst er faldet i forskellige regioner i EU og det kan forudses, at der de kommende år vil være et større fald (de demografiske fremskrivninger peger på et fald i de forskellige medlemsstater og tiltrædelseslandene med visse undtagelser),

2.5.4.4 mere relevant i beskæftigelsesmæssig henseende er den kendsgerning, at den befolkning, der er i den arbejdsdygtige alder, falder talmæssigt hurtigere end den samlede befolkning. Fremskrivningerne viser, at personer på over 50 år i 2025 vil andrage 35 % af befolkningen i den arbejdsdygtige alder imod 26 % i 2000. Dette ledsages af den fortsatte vækst i andelen af personer over 65 år,

2.5.4.5 oplysningerne peger på en øget andel af afhængige ældre. I EU-15 repræsenterer antallet af personer på 65 år eller derover for tiden næsten 25 % af befolkningen i den arbejdsdygtige alder, dvs. der er 4 personer i alderen 15-65 år for hver pensionist. I 2025 vil denne andel stige til 36 %, dvs. mindre end 3 personer i den arbejdsdygtige alder for hver pensionist. I ansøgerlandene vil forholdet stige fra under 20 % til over 30 %.

2.5.4.6 Rapporten henleder dog opmærksomheden på, at disse oplysninger ikke siger noget om, hvilket antal personer i den arbejdsdygtige alder der vil være beskæftiget for at støtte personer på 65 år eller over (i 2002 var 64 % af befolkningen i den arbejdsdygtige alder i EU-15 og i ansøgerlandene kun 56 % med store forskelle mellem lande og regioner).

2.5.5 Rapporten advarer om, at skævhederne mellem lande og mellem regioner i EU, såvel hvad angår indkomstniveauer som beskæftigelse, vil blive større med optagelsen af de nye medlemsstater i maj 2004. Disse lande har haft høje vækstrater,

men har fortsat et lavere BNP pr capita og i mange tilfælde en lavere beskæftigelse i forhold til EU-15-gennemsnittet.

2.5.6 I betragtning af den gensidige afhængighed mellem handel og investeringer, vil den økonomiske udvikling i de nye medlemsstater give næring til høje vækstrater i hele EU. Dette vil især komme Tyskland og Italien til gode.

2.5.7 Efter udvidelsen kan medlemsstaterne blive inddelt i tre grupper alt efter BNP pr capita i købekraftsenheder:

— en første gruppe, der indbefatter 12 af de nuværende medlemsstater, som har et BNP pr capita i købekraftsenheder, der ligger over EU's gennemsnit (10 procentpoint eller mere),

— en anden gruppe på syv lande bestående af de øvrige tre nuværende medlemmer Spanien, Portugal og Grækenland plus Cypern, Slovenien, Malta og Tjekkiet, hvor BNP pr capita i købekraftsenheder ligger mellem 73 % og 92 % af EU-25-gennemsnittet,

— endelig en tredje gruppe på lande (inkl. Rumænien og Bulgarien), hvis BNP pr capita ligger under 60 % af EU-gennemsnittet.

2.5.8 Det erkendes i afsnittet om territorial samhørighed, at samarbejdet mellem regioner, det være sig grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt, har været vigtigt for at fremme en afbalanceret udvikling af EU's territorium.

2.5.9 Angående de vækst- og konkurrenceevneskabende faktorer hedder der i rapporten, at der fortsat er regionale skævheder:

— angående menneskelige ressourcer er der i de mindre velstående regioner et større omfang af elever, der forlader skolen i utide, deltagelsen i efter- og videreuddannelse er meget mindre i samhørighedslandene, undtagen Irland, og er i mange tilfælde markant lavere i ansøgerlandene.

— rapporten præsenterer forskellige indikatorer, der viser stor afstand mellem landene i EU-15 for så vidt angår innovative aktiviteter. Udgifterne til F&U bekræfter mål 1-regionernes efterslæb (virksomhedernes udgifter til F&U i forhold til PNB ligger langt under det europæiske gennemsnit, en smule over en femtedel af EU-gennemsnittet).

2.5.9.1 I ansøgerlandene er F&U-udgifterne i forhold til PNB mindre end i størsteparten af landene i EU-15, men kun lidt mindre end i mål 1-regionerne.

2.5.9.2 Lige som i EU-15 er der også i udvidelseslandene en relativ koncentration af F&U-udgifter i de mest velstående regioner.

2.5.9.3 Der er ligeledes fortsat regionale forskelle for så vidt angår adgangen til informations- og kommunikationsteknologi (IKT).

2.5.10 I rapporten påpeges behovet for at fastlægge de rette betingelser for at nå et støt regionaludviklingsniveau samt videreføre strategierne til fremme af beskæftigelsen. På det nationale plan peges der på behovet for at sikre et makroøkonomisk klima, der kan føre til stabilitet og vækst, og et skattemæssigt og regulerende system, der ansporer erhvervslivet. På det regionale niveau peger rapporten på behovet for at råde over fysiske infrastrukturer og en kvalificeret arbejdsstyrke, navnlig i mål 1-regionerne og i ansøgerlandene, hvor begge dele fortsat mangler i alvorlig grad, og der peges grundlæggende på behovet for, at regionerne opfylder et sæt betingelser, som mere direkte er knyttet til de u håndgribelige faktorer som konkurrenceevne, innovation, F&U og anvendelse af IKT for at nå målene i Lissabon-strategien.

2.5.11 Rapporten redegør også for markante forskelle mellem medlemsstaterne og mellem regionerne for så vidt angår miljøbeskyttelse med henblik på opfyldelsen af Göteborg-målene.

2.6 Samhørighedslandene

2.6.1 En detaljeret analyse af konvergens udtrykt ved BNP pr capita, beskæftigelse og produktivitet i samhørighedslandene viser, at disse lande fortsætter med at indhente deres respektive efterslæb, og i perioden 1994-2001 havde de en vækst på over EU-gennemsnittet. Irland fremhæves som eksempel på, at strukturfondenes bidrag er effektive og positive, når de kombineres med nationale vækstorienterede politikker.

2.6.2 Rapporten henleder opmærksomheden på den betydeligt langsommere økonomiske vækst i EU siden udgivelsen af den forudgående rapport. Dette har uundgåeligt berørt samhørigheden, ikke blot fordi det har ført til højere ledighed, men også fordi der er opstået et ugunstigt klima for en fortsat mindskelse af de regionale skævheder både for så vidt angår BNP og beskæftigelse.

2.6.3 Afmatningen i den økonomiske vækst i EU har ramt næsten alle medlemsstater. Blandt samhørighedslandene forekommer Portugal at være værst ramt. Rapporten anfører tilmed, at Portugal på baggrund af referencedataene for 2001 og hvis forudsigelserne for 2004 holder stik ikke kan fastholde sit konvergensforløb og vil bevæge sig væk fra EU-gennemsnittet.

2.6.4 Det hedder i rapporten, at indkomstskævhederne (BNP pr capita) mellem de mindre velstillede regioner i EU (som var de primære mål for samhørighedspolitikken) og de øvrige

regioner er blevet mindsket. Det er imidlertid ikke muligt at sige, hvad der er sket siden 2001, da der indtil videre ikke foreligger regionale data.

2.7 Ansøgerlandene

2.7.1 De regionale skævheder inden for BNP pr capita skærpedes i ansøgerlandene. I Den Tjekkiske Republik og Slovakiet har de 20 % af befolkningen, der bor i de mest velstående regioner, en pr capita-indkomst, der er dobbelt så stor som de 20 % af befolkningen, der bor i de fattigste regioner.

2.7.2 Rapporten peger på, at en tilnærmelse af disse landes indkomstniveau til EU's gennemsnitlige indkomstniveau kræver, at de har høje vækstrater i en længere periode. Rapporten påviser, at væksten i disse lande vil bidrage til væksten i hele EU og vil bidrage til at mindske ledigheden og styrke den sociale samhørighed.

2.7.3 Siden 2001 er den økonomiske vækst i disse lande faldet, til dels på grund af den lavere vækst i EU, deres vigtigste eksportmarked, hvilket har ført til et fald i beskæftigelsen.

2.7.4 I 2002 var den gennemsnitlige beskæftigelse i de ti ansøgerlande på 56 %, noget lavere end EU-15-gennemsnittet, som lå på omkring 64 %. I alle ansøgerlande, undtagen Cypern, lå beskæftigelsen på omkring de mål, der blev fastsat i Lissabon-strategien (67 % i 2005 og 70 % i 2010).

2.8 Udvidelsen

2.8.1 Udvidelsen vil øge skellet mellem de hhv. mest og de mindst velstående medlemsstater. På trods af, at der for nyligt har været en hurtigere vækst i de nye medlemsstater end i EU-15, er kløften udtrykt ved BNP pr capita fortsat temmelig udtalt. I 2002 var det kun Malta, Cypern, Den Tjekkiske Republik og Slovenien, der havde et BNP pr capita i købekraftsenheder på over 60 % af gennemsnittet i EU-15. Polen, Estland, Litauen lå på 40 %, Letland på ca. 35 % og Bulgarien og Rumænien på omkring 25 % af gennemsnittet.

2.8.2 Udvidelsen vil have større effekt på skævhederne mellem regioner end mellem lande. Ifølge de seneste overslag (2001) har ca. 73 mio. personer, der repræsenterer ca. 19 % af befolkningen i EU-15 en pr capita-indkomst på under 75 % af EU-gennemsnittet. Udvidelsen vil øge antallet af personer, der bor i regioner med et BNP pr capita på under 75 % af gennemsnittet i EU-25. Dette tal stiger til ca. 123 mio. i et EU-25, og hvis Bulgarien og Rumænien indbefattes ligger tallet på 153 mio. dvs. over dobbelt så meget som i dag.

2.8.3 Det konstateres i rapporten, at udvidelsens statistiske effekt vil være at mindske det gennemsnitlige BNP pr capita. Hvis kriterierne for fastsættelse af mål 1-status ikke bliver ændret, ville visse regioner ikke længere kunne opnå den status også selv om deres indkomst ikke er ændret (før og efter udvidelsen). Dette vil f.eks. være tilfældet for visse regioner i Tyskland, Spanien, Grækenland, Italien og Portugal.

3. Del 2 — Effekten fra medlemsstaternes politik på samhørigheden

3.1 I rapportens anden del behandles effekten af de nationale politikker som supplement til EU's samhørighedspolitik, således forstået, at begge anfører at bidrage ikke blot til en mere afbalanceret fordeling af indkomster og muligheder mellem regioner men også til en mere afbalanceret territorial udvikling i de enkelte lande og i EU betragtet under ét.

3.1.1 Kommissionen anfører, at restriktionerne indført for at mindske de offentlige udgifter indebærer et incitament til at forbedre kvaliteten af programmerne, skønt det er umuligt at sige, hvor vidt dette har ført til mere effektive politikker for regional samhørighed.

3.1.2 Oplysningerne om de offentlige udgifter i de forskellige medlemsstater viser, selv om de er ufuldstændige, klart, at en væsentlig del af EU-medlemsstaternes offentlige udgifter, navnlig til social sikring, er knyttet til den europæiske samfundsmodel, og som, hvad enten det er en logisk konsekvens eller ej, har ydet et positivt bidrag til at mindske forskellene mellem indkomstniveauer og muligheder.

3.1.3 For så vidt angår ændringer i de offentlige udgifters sammensætning, understreges det, at der i EU trods befolkningens aldring og det øgede antal pensionister er konstateret en faldende tendens i udgifterne til sociale ydelser som en andel af BNP i hele EU, undtagen i lande som Tyskland, Grækenland, Portugal og i mindre grad Italien.

3.1.4 I afsnittet om medlemsstaternes regionaludviklingspolitik anføres det i rapporten, at tilgangen til territorial udvikling er forskellig fra den ene til den anden medlemsstat som følge af institutionelle faktorer (fundamentalt set alt efter i hvor høj grad politikken for økonomisk udvikling er decentraliseret) samt forskellige indfaldsvinkler til, hvilke faktorer der betinger økonomisk udvikling.

3.1.5 Fordi direkte udenlandske investeringer bidrager til jobskabelsen og er en mekanisme til overførsel af teknologi og knowhow hedder det i rapporten, at politikker for tiltrækning af direkte udenlandske investeringer er en vigtig del af den regionale udviklingsstrategi. Et vigtigt mål for den regionale støtte er netop at gøre regionerne mere attraktive for udenlandske investorer.

3.1.6 Oplysningerne peger — på trods af at de er ufuldstændige — på, at en uforholdsmæssig stor andel af investeringsstrømmene går til de økonomisk mest dynamiske regioner internt i landene og i EU betragtet under ét.

3.1.7 Dette skaber et særligt dilemma for samhørighedslandenes regeringer og også i tiltrædelseslandene, hvor der er en potentiel afvejning mellem behovet for at tiltrække investeringer til de mindre udviklede regioner og den kendsgerning, at investeringerne har en naturlig tendens til at gå til de mest dynamiske regioner.

4. Del 3 - Bidraget fra EU's politikker: konkurrenceevne, beskæftigelse og samhørighed

4.1 Efter at bidraget fra EU's samhørighedspolitikker er behandlet i anden del af rapporten, behandler tredje del de vigtigste ændringer siden 2001 under hensyntagen til målene fastlagt i Lissabon og Göteborg.

4.1.1 Resultaterne af de forskellige initiativer under Lissabon-strategien viser fremskridtene, navnlig inden for anvendelsen af ny teknologi (f.eks. skoler med computere med internet-forbindelse og udviklingen af offentlige on-line-tjenester i alle tiltrædelseslandene, hvoriblandt nogle er længere fremme på visse områder end visse af de nuværende EU-medlemsstater).

4.1.2 Trods forskelle mellem medlemsstaterne fremhæver rapporten den europæiske beskæftigelsesstrategis positive effekt på arbejdsmarkedet (idet den mindsker gennemsnitsledigheden i EU og øger den arbejdsdygtige befolknings andel i arbejdsstyrken).

4.1.3 For så vidt angår andre EU-politikkers rolle i styrkelsen af den økonomiske og sociale samhørighed, navnlig transport, telekommunikation, energi, landbrug og fiskeri og miljøbeskyttelsespolitik, fremhæver rapporten udviklingen af de trans-europæiske transport-, kommunikations- og energinet. Disse net har forbedret adgangsforholdene, især siden 1991, og der ventes yderligere forbedringer i de kommende år, navnlig i tiltrædelseslandene.

4.1.4 Eftersom bæredygtig udvikling i tråd med Kyoto-protokollen er en af prioriteterne for energipolitikken, understreges det i rapporten, at udviklingen af nye energikilder ville sætte fjerntliggende regioner i stand til at diversificere deres energikilder og forbedre livskvaliteten. Investeringer i miljøbeskyttelse kan også have en yderst positiv effekt på jobskabelsen.

4.1.5 Rapporten konstaterer også, at der er en komplementaritet mellem statsstøtte og samhørighedspolitikken og erkender behovet for nøje kontrol med statsstøtte for at nå målene fastlagt i Lissabon og Göteborg. Derfor er medlemsstaterne blevet bedt om at nyorientere deres direkte støtte til horizontale områder.

4.2 Endelig henvises der til behovet for at garantere et sikkert miljø, hvor lovene overholdes, som en væsentlig forudsætning for bæredygtig økonomisk udvikling.

5. Del 4 - Strukturpolitikernes merværdi og effekt

5.1 I denne del af rapporten præsenteres resultaterne af samhørighedspolitikens bidrag i perioden 1994-1999 og de foreløbige resultater af gennemførelsen af nogle programmer vedrørende programperioden 2000-2006. Der gennemgås forskellige aspekter af samhørighedspolitikken, f.eks. strukturpolitikernes bidrag til at støtte bæredygtig vækst i regioner med efterslæb, virkningerne af disse politikker uden for mål 1-regioner, Den Europæiske Socialfonds specifikke rolle for at fremme undervisning, beskæftigelse og erhvervsuddannelse, strukturpolitikernes rolle for at fremme samarbejdet samt bidraget fra førtiltrædelsesstøtten i de nye medlemsstater.

5.2 Følgende resultater fremhæves særligt:

5.2.1 Mellem perioden 1989-93 og 1994-1999 var der i næsten alle lande under mål 1 en betydelig stigning i de offentlige investeringer.

5.2.2 Strukturfondene støttede udviklingen af de transeuropæiske transportnet, hvilket øgede regionernes tiltrækningskraft og udviklede den økonomiske aktivitet.

5.2.3 Der erkendes, at investeringer i infrastruktur og materiel ikke i sig selv er nok til at udvikle en videnbaseret økonomi, så det sidste årti har strukturpolitikkerne også sigtet på at øge F&U-kapaciteten, navnlig i mål 1-regioner.

5.2.4 Strukturinterventionerne har ligeledes bidraget positivt til miljøbeskyttelsen.

5.2.5 Nylige empiriske undersøgelser har analyseret den reelle konvergens mellem regionerne og de viser, at der er et positivt forhold mellem beløbet af strukturstøtte og den reale BNP-vækst.

5.2.6 På basis af simulationer af strukturpolitikernes makroøkonomiske virkninger 1994-1999 anslås det, at strukturinterventionerne førte til, at det reale BNP i 1999 var 2,2 % højere i Grækenland, 1,4 % i Spanien, 2,8 % højere i Irland og 4,7 % højere i Portugal. Disse forskelle afspejler økonomiernes forskellige åbningsgrad, som ligger højest i de to sidstnævnte lande.

5.2.7 Strukturinterventionerne er knyttet til en betydelig stigning i investeringerne, navnlig i infrastrukturer og menneskelige ressourcer, som anslås at ligge 24 % højere i Portugal og 18 % højere i Grækenland i 1999.

5.2.8 Erfaringerne viser, at strukturfondene i visse tilfælde har fremmet den nationale konvergens (Irland), mens de i andre tilfælde tenderer mod at neutralisere virkningerne af en polarisering af erhvervsaktiviteten (Spanien). Dog viser erfaringerne, at afvejningen mellem regional og national konvergens især afhænger af den geografiske fordeling af erhvervsaktiviteterne/befolkningen i det pågældende land.

5.2.9 Strukturfondene har bidraget til større økonomisk integration. De europæiske økonomier er blevet mere integrerede, hvilket afspejler øgede handels- og investeringsstrømme. Samhandelen mellem samhørighedslandene og resten af EU steg til over det dobbelte de seneste ti år. Denne situation afspejler også, at andre EU-lande drager nytte af strukturstøtten til de mindre velstillede regioner. Det anslås i perioden 2002-2006, at ca. en fjerdedel af udgifterne (24,1 %) vender tilbage til det øvrige Europa, mest i form af øget eksport herfra til samhørighedslandene, navnlig af maskiner og udstyr. Denne procent er særlig høj i Grækenland (42,3 % af strukturstøtten) og Portugal (35,2 % af støtten).

5.2.10 Strukturfondenes interventioner har ligeledes bidraget til den økonomiske udvikling i andre regioner af EU, som ligger uden for mål 1, og som lider af strukturelle problemer (regioner i industriel tilbagegang, länddistrikter). I rapporten præsenteres resultaterne af nylige undersøgelser af de vigtigste virkninger i perioden 1994-99. EU-støtten bidrog til at omstrukturere traditionelle industrier, til en differentiering af erhvervslivet og til jobskabelse i områderne støttet i 1994-99.

5.2.11 Detaljerede undersøgelser viser, at udgifterne til F&U, innovation og teknologioverførsel synes at have været særligt effektive til at skabe nye arbejdspladser samt til at bevare de allerede eksisterende arbejdspladser. Dog ligger innovationskapaciteten med visse undtagelser forsat ret langt under EU's mest udviklede regioner. Dette står i kontrast til infrastrukturbevilningen, navnlig til transport- og telekommunikationssystemer og til menneskelig kapital. Der blev også gjort omfattende bestræbelser i forbindelse med omlægning af gamle industriområder og miljøforbedring, navnlig i byområder.

5.2.12 Angående landbrugsstøtte, udvikling af landdistrikterne og fiskeri, præsenteres bl.a. resultaterne af foranstaltningerne under mål 5 og 5b i perioden 1994-99.

5.2.13 En betydelig andel af Den Europæiske Socialfonds interventioner gik — ud over regionerne under mål 1 — til andre regioner i EU. I perioden 1994-99 havde ESF's støtte til regioner under mål 3 og 4 positive virkninger i relation til ledigheden navnlig langtidsledigheden, i relation til etniske minoriteter og lige muligheder mellem mænd og kvinder.

5.2.14 Nogle EF-initiativer med henblik på at fremme samarbejde og netværk har udgjort et vigtigt supplement til samhørighedspolitikken. Interreg II bidrog til at udvikle forbindelserne mellem landene, udveksling af erfaringer mellem regioner og spredning af viden, skønt resultaterne for så vidt angår mindskelse af afsondrethed har været blandede, dvs. visse regioner udbyggede mærkbart vejforbindelserne, samt havnefaciliteter (dette var tilfældet i Grækenland, Tyskland og Spanien) mens der i andre grænseområder som Portugal-Spanien var mere begrænsede virkninger.

5.2.15 EF-initiativet Urbans bidrag til udviklingen af byområder og forbedringen af livskvaliteten fremhæves også.

5.2.16 Rapporten konstaterer, at udvidelsen udgør en stor udfordring i samhørighedspolitisk henseende. Det erkendes, at støtten fra strukturfondene vil have central betydning for de nye medlemsstater med henblik på at styrke deres konkurrenceevne og nærme deres BNP pr capita til resten af EU, men det kræver en omhyggelig forberedelse fra disse landes side for så vidt angår administrativ kapacitet samt forvaltning af den modtagne bevilling. Førtilrædelsesstøtten udgør til dels en træningsøvelse for de berørte lande i, hvordan man effektivt anvender den finansielle støtte, før de modtager et større beløb af midler, men den administrative kapacitet og decentraliseringen af gennemførelsen af programmerne skal styrkes yderligere efter 2006.

6. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs synspunkter

6.1 Resultaterne i rapporten viser, at samhørighedspolitikken har haft en meget tydelig positiv indvirkning.

6.2 EØSU er dog bekymret over, at samhørighedspolitikken mål tydeligvis er nået i højere grad blandt medlemsstaterne end blandt regionerne. På trods af den positive udvikling er der stadig regionale forskelle i den økonomiske og sociale udvikling. EØSU advarer også om, at udvidelsen vil øge disse

forskelle og dermed udgøre en stor udfordring for samhørighedspolitikken.

6.3 EØSU er enig i, at udvidelsen vil medføre et betydeligt større indre marked og give nye muligheder, hvis indvirkning dog vil variere fra medlemsland til medlemsland. Som følge af den stigende indbyrdes afhængighed i forbindelse med handel og investeringer vil den økonomiske udvikling i de nye medlemsstater kunne opretholde høje vækstrater i hele EU (det er påvist, at strukturfondene bidrager til større økonomisk integration, hvilket afspejles i øgede handels- og investeringsstrømme).

6.4 EØSU påpeger ligeledes, at strukturfondene ikke udelukkende gavner de støtteberettigede regioner. En betydelig del af den bistand, der kanaliseres ud til regioner med udviklingsfeterslæb, vender tilbage til de mest udviklede regioner i EU i form af øget eksport. Det forventes, at den bistand, der i perioden 2000-2006 således vender tilbage, vil udgøre næsten en fjerdedel (24,1 %) af strukturinterventionerne under mål 1. På lang sigt vil udviklingseffekten i disse regioner også åbne nye markeder for de nettobidragssydende regioner og lande, hvilket vil få positive konsekvenser for disse regioners egne økonomier.

6.5 Ifølge dataene har investeringsstrømmene en tendens til at flyde mod de økonomisk set mere dynamiske regioner både inden for et lands grænser og mellem EU-landene, hvilket stiller både samhørigheds- og tiltrædelseslandenes regeringer overfor et særligt dilemma.

6.6 Koordinationen mellem forskellige sektorspecifikke EU-politikker, navnlig landbrugspolitikken, fiskeripolitikken, transportpolitikken, forsknings- og teknologipolitikken samt politikken for almen og faglig uddannelse, har haft en positiv indvirkning på samhørigheden.

6.7 Samhørighedsrapporten anerkender også betydningen af EU-bistand til regioner uden for mål 1 med henblik på at mindske de økonomiske og sociale forskelle.

6.8 Afmatningen i den økonomiske vækst har generelt haft negative konsekvenser for beskæftigelsen. Beskæftigelsesgraden i EU-15 ligger stadig langt under det ambitiøse mål, der blev fastsat på Det Europæiske Råd i Lissabon. Ikke desto mindre dækker gennemsnittet over betydelige forskelle i hele EU.

6.9 De demografiske tendenser, navnlig den aldrende arbejdsstyrke, vil have stor indflydelse på EU's fremtidige arbejdsmarked og understreger behovet for at styrke livslang uddannelse.

6.10 De demografiske fremskrivninger understreger betydningen af, at der nås et højt beskæftigelsesniveau i de kommende år for at undgå øgede sociale spændinger.

6.11 Der er enighed om, at den europæiske økonomi i højere grad skal koncentrere sig om knowhow-baserede aktiviteter, nyskabelser samt nye kommunikations- og informationsteknologier med henblik på at gøre den mere konkurrencedygtig, øge beskæftigelsen og forbedre levedoden — kort sagt er der tale om at nå målene i Lissabon-strategien.

7. Samhørighedspolitiske prioriteter

7.1 EØSU bifalder den nye arkitektur, der er fastlagt for samhørighedspolitikken for perioden efter 2006. Den bygger på et begrænset antal prioriteter (I — konvergens, II — regional konkurrenceevne og beskæftigelse, III — europæisk territorielt samarbejde) og tager først og fremmest sigte på at gennemføre Lissabon- og Göteborg-strategierne på nationalt og regionalt niveau.

7.2 EØSU mener, at de data, som fremlægges i rapporten, klart påviser et behov for at intensivere bestræbelserne på at nå samhørighedsmålene i et udvidet EU. Det er derfor enigt i, at samhørighedsmålene først og fremmest skal tage sigte på at støtte regioner, der har et BNP pr capita under 75 % af fællesskabsgennemsnittet, og bifalder den særbehandling, som gives til regioner, der berøres af den »statistiske effekt«. Disse regioner vil nu få mere støtte end under »phasing out«-ordningen, der blev vedtaget i 1999.

7.3 EØSU bifalder forslaget om at kanalisere støtte fra Samhørighedsfonden over på konvergensmålet og mener, at det fortsat skal være nationale kriterier, der er bestemmende for placeringen af disse midler (fx medlemsstater med et BNP, der ligger under 90 % af EU-gennemsnittet), frem for mere restriktive regionale kriterier.

7.4 EØSU tilslutter sig den tilgang, der anlægges til samhørighedspolitikken uden for de mindre udviklede medlemsstater og regioner (med henblik på at fremme konkurrenceevne, mindske forskelle mellem regioner og støtte den europæiske beskæftigelsesstrategi), og går ind for, at sætte fokus på et begrænset antal konkurrencerelaterede prioriteter (fx videnbaseret økonomi, tilgængelighed, miljø og forsyningspligt-ydelser).

7.5 EØSU er også enigt i, at der i forbindelse med anden prioritet bør gives særbehandling til de regioner, der på nuværende tidspunkt er berettiget under mål 1, men som ikke opfylder kriterierne for konvergensprioriteten. Disse regioner vil drage fordel af en udvidet støtte i en overgangsperiode (indfasning).

7.6 Støtte til grænseoverskridende, tværnationalt og interregionalt samarbejde har spillet en afgørende rolle for EU's territoriale integration. EØSU støtter derfor Kommissionens forslag om at skabe et nyt mål på baggrund af erfaringerne fra Interreg-initiativet. Dette mål skal koncentreres om det territoriale samarbejde, hvorved samarbejdet om grænseoverskridende, interregionale og transnationale spørgsmål opretholdes, og medlemsstaterne fortsat får mulighed for at medtage de maritime regioner i det grænseoverskridende samarbejde. EØSU tilføjer ligeledes, at regioner, der grænser op til de nye medlemsstater, skal tilpasse sig den nye situation, og derfor bør der udformes et særligt program for disse regioner. EØSU er derfor enigt i, at der bør øremærkes betydeligt flere finansielle midler til målet »europæisk territorielt samarbejde«, end dem der tidligere blev afsat til Interreg.

7.7 EØSU bifalder Kommissionens intention om at foreslå et nyt retligt instrument i form af »grænseoverskridende regionale myndigheder« med henblik på at fremme samarbejdet mellem medlemsstaterne og de lokale myndigheder og intensivere forbindelserne med EU's ydre grænser, navnlig med de nye naboer.

7.8 EØSU er enigt med Kommissionen i, at programmerne generelt skal give et integreret svar på individuelle territoriale særtræk, og man bør ikke glemme, at disse skal tage højde for behovet for at modvirke de forskellige former for social diskrimination.

7.9 EØSU glæder sig over den betydning, som byerne tillægges, hvormed bymæssige foranstaltninger inddrages i programmerne. Hermed lægges der særlig vægt på byproblemer, og byernes betydning for fremme af den regionale udvikling anerkendes. EØSU anerkender tillige med Kommissionen betydningen af samarbejdet mellem byer som et nøgleelement i det territoriale samarbejde.

7.10 EØSU lægger især vægt på forsikringen om, at de nye instrumenter, der anvendes i landdistrikter vil indgå i den fælles landbrugspolitik, hvormed den nuværende fokus på støtte til mindre udviklede regioner og lande under konvergensprogrammerne opretholdes. Det henleder opmærksomheden på behovet for, at støtten til de omtalte landdistrikter ikke kun omfatter landbrugsprojekter, men også andre projekter, der udvikler landdistrikterne.

8. Styringssystem

8.1 EØSU er enigt i, at antallet af finansielle instrumenter til samhørighedspolitikken bør begrænses til tre (EFRU, ESF og Samhørighedsfonden), samt at begge mål og de tilknyttede finansielle instrumenter bør indskrænkes, hvilket vil bidrage til at gøre programmerne mere enkel og effektiv.

8.2 EØSU går ind for at styrke samarbejdet mellem medlemsstater, lokale myndigheder og socio-økonomiske partnere.

8.3 EØSU er enig i, at det er vigtigt at foretage regelmæssige vurderinger af regionalpolitikens territoriale indvirkning, herunder også konsekvensanalyser af udviklingen i samhandelen, som anbefalet af Kommissionen.

8.4 EØSU finder det vigtigt, at Kommissionen i fremtidige rapporter lægger større vægt på ligestilling mellem mænd og kvinder samt på vurderinger af, hvordan samhörighedspolitikken kan bidrage til at nå dette mål.

8.5 Hvad angår styringssystemet, går EØSU også ind for at bibeholde de fire principper (programmering, partnerskab, koncentration og additionalitet) og forenkle systemet gennem større decentralisering. EØSU mener dog, at en større decentralisering ikke på nogen måde må stå i vejen for, at Kommissionen kan holde nøje øje med gennemførelsen af programmerne, hvorved der sikres sammenhæng i samhörighedspolitikken i hele EU, og afvigelser, der kan skade de respektive mål, undgås. Kommissionen bør holde godt øje med, hvorvidt fondene bruges korrekt med henblik på at undgå afvigelser, men også hvorvidt de programmer, der modtager støtte fra fondene, anvender den til det, den var tiltænkt.

9. Partnerskab til gennemførelse af strukturfondene

9.1 EØSU henviser til sin udtalelse om »Et partnerskab til gennemførelse af strukturfondene«⁽¹⁾, hvorfra følgende synspunkter er hentet:

9.2 Det er vigtigt, at foretage nærmere overvejelser om de overvågningsudvalg, der er omtalt i artikel 35 i strukturfondsforordningen. Mekanismerne for inddragelse af arbejdsmarkedets parter må revideres i lyset af de nye og vigtige opgaver, der er tildelt disse udvalg.

9.3 Først og fremmest må inddragelsen af de socio-økonomiske partnere i overvågningsudvalgene være obligatorisk og den bør styrkes ved at give dem stemmeret, så deres holdning til de spørgsmål, der drøftes i disse udvalg, kommer klart til udtryk.

9.4 Kommissionen bør anmode om at få udarbejdet en ny undersøgelse af de forskellige typer samrådsmodeller, der er anvendt på nationalt og regionalt plan. Fremgangsmåder, der er mindre kendte, men af stor betydning for fremtiden, kunne så formidles ud og evalueres.

9.5 EØSU finder det vigtigt at garantere, at den part, der vurderer et bestemt program, er uafhængig af den nationale myndighed, der er ansvarlig for dets gennemførelse. Også her kan de institutionelle og de socio-økonomiske partnere spille en større rolle takket være den indhentede viden om de praktiske resultater af de forskellige interventioner.

9.6 EØSU mener, at udvælgelsen af partnere er af største betydning, og at deres rolle og ansvarsområder må stå helt klart.

9.7 Der melder sig spørgsmålet om, hvorvidt det er foreneligt (eller ej) at inddrage partnere i de forskellige programgennemførelsesfaser, når de også er projektinitiativtagere. I sådanne tilfælde må der opstilles regler for udvælgelse af partnere, så det sikres, at partnerskabet ikke omfatter organer, som er afhængige af staten, og hvis mulighed for at handle uafhængigt derfor vil være begrænset.

9.8 Ud over de organer, som traditionelt udgør de socio-økonomiske partnere (fagforeninger, industrisammenslutninger, landmands-, håndværks- og handelsstandsforeninger, service-sektoren, kooperativer osv.), bør EU i sine strukturforanstaltninger i højere grad inddrage uafhængige organer såsom handelskamre, universiteter, organer for socialt boligbyggeri osv.

9.9 Der kan opstå problemer mht. partnerskabets sammensætning og eventuelt ineffektive procedurer som følge af en akkumulering af funktioner, der er uforenelige med gennemsigtig og uafhængig beslutningstagning (f.eks. inddragelse af de samme personer i programmerings-, overvågnings- og evalueringsfasen, når disse personer i mange tilfælde også er programmernes målgruppe).

9.10 Der kan ofte bestå en eventuel uforenelighed eller interessekonflikter, når en beslutningstager ligeledes står som modtager af strukturfondsstøtte.

9.11 EØSU mener, at de socio-økonomiske partnere bør have adgang til finansiering og uddannelse, så de fuldt ud kan udfylde deres rolle. Dette har indtil nu sjældent været tilfældet.

9.12 I nogle tilfælde er partnere ikke i stand til at udfylde deres rolle, fordi de mangler velkvalificerede tekniske eksperter til at kunne deltage aktivt i fora, som er knyttet til EU-fondene, hvor de kan og bør deltage.

9.13 EØSU mener, at medlemsstaterne bør være særligt opmærksomme på at begrænse den bureaukratiske proces så meget som muligt. Alt for komplicerede administrative procedurer bringer ofte hele partnerskabsprincippet i fare, idet der opstilles barrierer og indføres fremgangsmåder, der ofte viser sig at virke modsat hensigten.

⁽¹⁾ Punkt 9 er taget fra EØSU's udtalelse om »Partnerskab til gennemførelse af strukturfondene«, EUT C 10 af 14.1.2004, s. 21.

9.14 EØSU mener, at det vil være meget nyttigt at operere med en minimumstærskel for inddragelse, der bør fastsættes ved en EU-forordning, men som overlader det til medlemsstaterne at indføre mere detaljerede niveauer for inddragelse i deres egen nationale lovgivning eller regler. De regler, der skal fastsættes, bør give mulighed for bedre oplysning og mere intensive, stabile og varige måder at involvere de socio-økonomiske partnere på.

9.15 De socio-økonomiske partners rolle, forslagene indhold og samrådsprocedurerne varierer nødvendigvis i EU-foranstaltningernes forberedelses-, finansierings-, overvågnings- og evalueringsfaser. Det er derfor nødvendigt at klarlægge, hvad der forventes af partnerne, hvad partnerne har til hensigt at gøre for at sikre, at programmerne bliver så succesrige som muligt, på hvilke niveauer partnerskabet udøves, og i hvilke politiske og tekniske instanser partnerne bør deltage.

9.16 Partnerskabet er af afgørende betydning i to faser i strukturinterventionerne:

- i den »politiske« strukturfonds-programmeringsfase, og når der tages generelle beslutninger, både på EU-niveau og medlemsstatsniveau,
- i overvågnings- og evalueringsfasen.

10. EØSU's bidrag til den igangværende debat og til udarbejdelsen af Et nyt partnerskab for samhørighed: konvergens, konkurrenceevne, samarbejde

10.1 Samhørighedspolitiske prioriteter

10.1.1 EØSU bifalder Kommissionens ønske om i henhold til samhørighedsmålene at fastlægge en specifik mekanisme, der kan kompensere for svagheder i regioner i den yderste periferi såvel som i regioner med permanente strukturelle handicap.

10.1.2 EØSU anbefaler, at der i strategien til støtte for de forskellige regioner medtages en analyse af, hvor pålideligt de kvantitative data afspejler den økonomiske og sociale fremgang, og hvorvidt de er baseret på statistikker, som også omfatter eksterne faktorer, der ofte ingen forbindelse har til den økonomiske og sociale situation i disse regioner. Et eksempel herpå er etablering af off-shore-virksomheder, hvilket fordrejer de anvendte indikatorer.

10.2 De sektor-specifikke EU-politikkers komplementaritet

10.2.1 EØSU henleder opmærksomheden på de sektor-specifikke EU-politikkers komplementaritet og betydning for

samhørighedsmålene, især inden for F&U, informationssamfundet og transport, og tilslutter sig ønsket om at gøre sammenhængen mellem samhørighed og konkurrencepolitik til et nøgleaspekt i EU's forskellige politikker.

10.2.2 Idet mere end 50 % af udgifterne til F&U er koncentreret på ganske få regioner i EU, påpeger EØSU, at komplementaritet mellem de sektor-specifikke politikker er afgørende for en udligning af denne alt for store koncentration og fremme af teknologioverførslen mellem regionerne.

10.3 Budget

10.3.1 I betragtning af medlemsstaternes høje forventninger til EU i forbindelse med udvidelsen og Lissabon-strategien, er det næppe sandsynligt at forestille sig, at de finansielle midler kan forblive på det nuværende niveau. Gennem de seneste år har EØSU i flere udtalelser anmodet om, at loftet for EU-budgettet hæves. I betragtning af Kommissionens foreslåede loft på 1,24 % i de finansielle overslag for perioden 2007-2013 vurderer EØSU, at de 0,41 %, som er øremærket til samhørighedspolitik (0,46 % før overførsel til udvikling af landdistrikterne og fiskeri), må være resultatet af, at man har fastsat et maksimumloft for alle udgifter på et niveau, som vi mener er utilstrækkeligt, hvis man ønsker at realisere de ambitiøse mål i forslagene.

10.3.1.1 Som følge heraf og i kraft af, at der nu er behov for flere midler til at tage fat på de øgede regionale forskelle, som udvidelsen har medført, vil det basalt set være de regioner, der på nuværende tidspunkt drager fordel af samhørighedspolitikken, som vil bære omkostningerne ved udvidelsen pga. nedskæringen i deres EU-støtte.

10.3.1.2 Den situation er efter EØSU's mening uholdbar såvel ud fra et politisk som økonomisk synspunkt, da det er stik imod ethvert princip om ligelig fordeling af omkostningerne ved udvidelsen.

10.3.1.3 EØSU kan derfor ikke forstå, hvordan det skulle være muligt at nå det politiske mål for udvidelsen, som blev vedtaget enstemmigt, hvis medlemsstaternes bidrag samtidigt skal forblive uændret eller endda reduceres. EØSU opponerer mod dette snævre syn på den europæiske idé, der kun kan forklares med økonomiske vanskeligheder, og med at nogle af de grundlæggende aktører i denne proces ikke tænker tilstrækkeligt langsigtet.

11. Andre henstillinger

11.1 EØSU mener, at det er altafgørende, at de økonomiske, sociale og territoriale kriterier, der ligger til grund for fordelingen af midlerne til prioriteten »Regional konkurrenceevne og beskæftigelse«, defineres så objektivt og præcist som muligt og tager særligt hensyn til de sociale indikatorer og ikke blot de økonomiske.

11.2 EØSU mener, at man bør gå mere og mere i retning af nye former for inddragelse af institutionelle og socio-økonomiske partnere i fondenes gennemførelse, som bør omfatte langt mere end blot inddragelse i programmerings-, forvaltnings-, kontrol- og evalueringsorganerne.

11.3 Der bør gøres større brug af mekanismerne forbundet med globaltilskudsproceduren, idet medlemsstaterne bør forpligtes til at anvende dette system i forbindelse med i det mindste nogle få af EFSR'erne. Det er hurtigere og mindre bureaukratisk og tynger ikke de nationale budgetter, hvilket kan være nyttigt, når man tager de nuværende generelle begrænsninger på de offentlige finanser i betragtning.

11.4 De offentlig-private partnerskaber bør desuden fremmes med henblik på at overvinde disse begrænsninger på de offentlige budgetter såvel som på at sikre langtidsfinansieringen.

11.5 EØSU mener, at reglerne for misbrug af virksomhedsudflytninger bør skærpes, navnlig ved indførelse af eksemplariske straffe og krav om tilbagebetaling af modtaget støtte, hvis det kan bevises, at grunden til, at en virksomhed trækker sig ud, ikke er manglende levedygtighed for produktionsenheden, men at den udelukkende flytter for at opnå mere støtte.

11.6 EØSU mener også, at det ville være en god idé at afsætte mere virksomhedsstøtte til SMV'erne som en anerkendelse af deres vigtige socio-økonomiske rolle, især deres evne til at skabe job og vækst, samt af deres mere dybe engagement i den region, de befinder sig i.

11.7 Endelig mener EØSU, at ambitionen om at få den økonomiske, sociale og territoriale samhørighedspolitik i et udvidet EU til at lykkes uden tvivl er en af de største udfordringer, EU nogensinde kommer til at stå over for. Med den seneste tids nederlag i bestræbelserne på at styrke den europæiske integration in mente, og idet samhørighedspolitikken udgør en hovedhjørnesten for integrationen mellem EU's borgere og regioner, opfordrer EØSU indtrængende medlemsstaterne til at gøre deres til at gøre denne reform til en succes, så EU's borgere igen vil begynde at tro på den europæiske idé.

11.8 EØSU mener, at det er afgørende, at medlemsstaterne fortsætter og intensiverer deres indsats på områder, der har relevans for samhørighedspolitikken, uanset EU-politikkerne.

11.9 EU's samhørighedspolitiske struktur og prioriteter har ændret sig med udvidelsen og som følge af, at der kun få midler til rådighed, og egentlig ikke fordi der ikke længere skulle være regionale og sociale forskelle. Derfor vil nogle medlemsstater, der indtil nu har draget stor fordel af EU's samhørighedspolitik, gradvist miste deres berettigelse til en række af de disponible instrumenter. Det betyder selvsagt ikke, at de nødvendigvis allerede har nået det ønskede udviklings- og samhørighedsniveau, og der bør derfor tages særligt hensyn til dem i de nationale budgetpolitikker.

Bruxelles, den 30. juni 2004

Roger BRIESCH

Formand for

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
