

Yttrande från Regionkommittén om "Sysselsättningspolitiska aspekter på utvidgningen"

(2002/C 107/28)

BAKGRUND

Regionkommitténs presidiums beslut av den 12 juni 2001 att i enlighet med artikel 265 femte stycket i EG-fördraget utarbeta ett yttrande om detta tema och att ge utskott 6 – sysselsättning, ekonomisk politik, inre marknaden, industri, småföretag – i uppdrag att bereda ärendet.

Den studie som gjorts vid Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung i samarbete med European Policies Research Center vid University of Strathclyde i Glasgow om utvidgningens konsekvenser för små och medelstora företag i EU, "Impact of the Enlargement of the European Union on Small and Medium-sized Enterprises in the Union", Essen och Glasgow, november 2000.

Europeiska kommissionens rapport om arbetstagares fria rörlighet i samband med utvidgningen, "The free movement of workers in the Context of Enlargement", 6 mars 2001.

Europeiska kommissionens (GD Ekonomi och finans) dokument om utvidgningen "Enlargement Papers Number 4, II/419/01-EN", juni 2001.

Slutsatserna från Europeiska rådets möte i Stockholm i mars 2001 och i Göteborg i juni 2001.

Europeiska kommissionens rapport om utvidgningens konsekvenser för regioner som gränsar till kandidatländerna, "Community Action for the Border Regions", 25 juli 2001.

Regionkommitténs resolution om "En europeisk sysselsättningspakt", CdR 156/1999 fin ⁽¹⁾.

Regionkommitténs resolution om "Genomförandet av den europeiska sysselsättningsstrategin", CdR 461/1999 fin ⁽²⁾.

ReK:s yttrande om de institutionella aspekterna av utvidgningen – "Lokalt och regionalt styre i hjärtat av Europa", CdR 52/1999 fin ⁽³⁾.

Regionkommitténs resolution om "EU:s pågående utvidgningsprocess", CdR 424/1999 fin ⁽⁴⁾.

ReK:s yttrande om "Den europeiska regionalpolitikens struktur och mål i samband med utvidgningen och globaliseringen – en första diskussion", CdR 157/2000 fin ⁽⁵⁾.

Det utkast till yttrande som antogs av utskott 6 den 28 september 2001, CdR 269/2001 rév. (föredragande: Volker Schimpff, D-PPE, ledamot av Sachsens delstatsparlament).

Mot bakgrund av ovanstående antog Regionkommittén vid sin 41:a plenarsession den 14–15 november 2001 (sammanträdet den 14 november) enhälligt följande yttrande.

Regionkommitténs synpunkter

ReK vill understryka att kommittén ställer sig hundra procentigt bakom utvidgningen och rekommenderar att man inte låter dynamiken i utvidgningsprocessen mattas av.

1. Inledning

Regionkommittén ser i EU:s utvidgning med de central- och östeuropeiska staterna en avgörande möjlighet för Europapolitiken på tröskeln till 2000-talet eftersom den innebär att den uppdelning som upprätthölls genom järnridån i flera decennier oåterkalleligen kan övervinnas och Europas enhet kan genomföras reellt i frihet, fred och välfärd.

2. Framtidsutsikter för ekonomi och sysselsättning

2.1. ReK anser att alla aktörer kommer att vinna på den planerade utvidgningen. Kommittén vill ge uttryck för sin övertygelse att ytterligare, varaktigt välfärd och varaktig stabilitet kan skapas för de nuvarande och de blivande medlemsstaterna i EU genom utvidgningen av inre marknaden, genomförandet av marknadsekonomi i hela Europa samt uppkomsten av en ny, större arbetsdelning i Europa. Kommittén anser emellertid att den utmaning som utvidgningen innebär för både gemenskapen och kandidatländerna är mycket större än vid tidigare utvidgningar.

⁽¹⁾ EGT C 293, 13.10.1999, s. 70.

⁽²⁾ EGT C 226, 8.8.2000, s. 43.

⁽³⁾ EGT C 374, 23.12.1999, s. 15.

⁽⁴⁾ EGT C 57, 29.2.2001, s. 1.

⁽⁵⁾ EGT C 148, 18.5.2001, s. 25.

2.2. ReK vill påpeka att en förändrad arbetsdelning kommer att uppstå som en följd av utvidgningen. Det innebär t.ex. å ena sidan att behovet av arbetskraft i de nuvarande medlemsstaterna i kvalificerade yrken och serviceyrken kan täckas av arbetstagare från kandidatländerna. Å andra sidan kan kapital från de gamla medlemsstaterna i förening med erfarenhet av företagande samt initiativkraft bidra på ett avgörande sätt för att övervinna den eftersläpande utvecklingen och de strukturella bristerna i de nya medlemsstaterna, t.ex. i moderniseringen av industrin, uppbyggnaden av små- och medelstora företag, omstruktureringen av jordbruket och utvecklingen av tjänstesektorn som var helt obetydlig under den kommunistiska regimen. Regionkommittén är medveten om att dessa investeringar, som främst måste komma från de nuvarande medlemsstaterna, är nödvändiga för en positiv utveckling av ekonomin och sysselsättningen i de nya medlemsstaterna. Kommittén anser att utvidgningen också kommer att ha ett positivt inflytande på forskningssektorn.

2.3. Regionkommittén räknar av nämnda skäl med tillväxt för hela unionen. Enligt kommissionens beräkningar kommer kandidatländernas BNP under de första tio åren efter inträdet att öka med 2 % per år beroende på hur reformerna framskrider. Till 2009 räknar kommissionen med en ökning på 3–4 % per år för de ekonomiskt starkaste länderna. För de nuvarande medlemsstaterna väntar sig kommissionen bara genom utvidgningen en genomsnittlig årlig ökning av BNP med 0,7 %.

2.4. ReK betonar att EU:s utvidgning kommer att skapa betydligt bättre förutsättningar för utbyggnad och fördjupning av det ekonomiska samarbetet med de central- och östeuropeiska staterna. Ju intensivare de gränsöverskridande ekonomiska kontakterna blir, desto mer ökar välståndet i alla berörda stater och regioner. När konkurrenssituationen förändras på detta sätt skapar det möjligheter för ökat välstånd i kandidatländerna och i de nuvarande medlemsstaterna.

2.5. ReK anser att den geografiska förskjutning som utvidgningen innebär också kommer att förändra konkurrenssituationen för ekonomiska centra och tillväxtcentra i Europa. De kan i särskild utsträckning få konkurrensfördelar och ekonomiska möjligheter om de har eller får goda transportförbindelser med kandidatländernas ekonomiska centra.

2.6. ReK vill erinra om att Europa ur transportgeografisk och ekonomiskt geografisk synvinkel hittills har kännetecknats av å ena sidan en ekonomisk kärnzon (som geograferna kallar den "blå bananen") och å andra sidan kusterna och gränsregionerna. Kommittén anser att utvidgningen kommer att leda till uppkomsten av en tredje zon och att det kommer att bildas en ny "mittregion" mellan den ekonomiska kärn-zonen och det nya gränsområdet vid EU:s framtida östgräns.

2.7. Omorienteringen av de europeiska transportvägarna och uppkomsten av de nya ekonomiska strukturerna i Central- och Östeuropa kommer att styras av marknaderna och företagens beslut. För att utvecklingen skall bli balanserad rekommenderar dock Regionkommittén EU, de nationella regeringarna samt regionerna och kommunerna att i god tid uppmärksamma dessa processer.

2.8. ReK väntar sig att såväl förbindelserna mellan hittillsvarande centra och kandidatländernas motsvarigheter som uppkomsten av en ny "mittregion" redan från början kommer att skapa kraftiga impulser för sysselsättning av arbetstagare och för utveckling av självständighet och ny företagsamhet. På lång sikt kommer efterfrågan på arbetskraft i den nya "mittregionen" till och med att leda till inflyttning.

2.9. På grund av de utpräglade skillnaderna i löne- och välståndsnivåerna och i de hittillsvarande sociala villkoren mellan EU och kandidatländerna utesluter ReK inte möjligheten av strukturella omvälvningar. Som orsaker till dessa kan man nämna de mycket lägre arbetskostnaderna, lägre miljönormer, lägre sociala och tekniska normer, lägre skattebelastning i kandidatländerna samt en förväntad skillnad i stödnivåer.

2.10. Därför kan den fria rörligheten för tjänster som gäller omedelbart i samband med anslutningen utlösa ett priskrig i gränsområden inom t.ex. hantverks- och byggnadssektorerna, bland städfirmor och reparatörer eller andra "rörliga tjänster". Just i fråga om enkla tjänster kan låga timlöner ge prisfördelar som inte går att kompensera. Dessutom kan producenter i kandidatländerna bjuda långt under regionala företag vid upphandling av offentliga tjänster. Det leder till en försvagning av de regionala marknaderna som i huvudsak utför tjänster för lokala och regionala verksamheter.

2.11. ReK är fullt övertygad om att inre marknadens fyra grundläggande friheter måste gälla utan inskränkningar i den utvidgade unionen. Redan nu kan kandidatländerna genom associeringsavtalen utnyttja de grundfriheter som ligger i den fria rörligheten för varor och kapital. I samband med utvidgningen tillkommer den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten, och den fria rörligheten för varor och kapital kommer att gälla utan inskränkningar. Inverkan på sysselsättningen kommer att skilja sig åt i olika regioner och sektorer i de nuvarande medlemsstaterna men också inom kandidatländerna.

2.12. ReK vill påpeka att det väntade ekonomiska uppsvinget i kandidatländerna efter utvidgningen kommer att leda till att arbetskraft i främst traditionella näringsgrenar som den tunga industrin och jordbruket kommer att friställas utan att genast få sysselsättning i nya näringsgrenar. Detta utbud av både högt kvalificerad arbetskraft och lågavlönad arbetskraft kommer att leda till migrationsrörelser, vars omfattning bedöms olika, på den integrerade och liberaliserade arbetsmarknad som uppstår i hela Europa.

2.13. ReK väntar sig dels en inflyttning från kandidatländerna till de nuvarande medlemsstaterna av personer som varaktigt byter bostadsort och arbetsplats, dels veckopendlare och, särskilt i gränsområden, att dagspendlare regionalt kommer att ha ett stort inflytande på sysselsättningen i de gamla medlemsstaterna. Det är tydligt att gränsområdena, och i dessa främst städerna, kommer att drabbas av en hårdare konkurrens inte bara i fråga om varor som främst säljs lokalt utan framför allt i fråga om tjänster. Hur stora effekterna blir på sysselsättningen kan ännu inte anges säkert.

2.14. ReK räknar med att kandidatländerna får en mycket stark konkurrenssituation även utanför gränsområdena, t.ex. i transportbranschen. Först när de stora skillnaderna i lönenivåer, sociala villkor och arbetarskydd jämnas ut mellan de gamla och de nya medlemsstaterna kan man räkna med att denna obalans minskar.

3. Unionen och (de nuvarande) gränsregionerna

3.1. Vad gäller förberedelserna inför utvidgningen påminner ReK om det beslut som stats- och regeringscheferna fattade i Nice, att lägga fram ett handlingsprogram "om gränsregionernas ekonomiska konkurrenskraft". Kommittén betonar dock att detta stöd inte endast får innebära att man hänvisar till redan befintliga stödinstrument på olika områden eller bara utvidgar nuvarande åtgärder. Det bör snarare vara ett direkt och kompletterande stöd till länderna vid EU:s yttre gränser, som syftar till att främja det gränsöverskridande och transnationella samarbetet på decentraliserad nivå.

3.2. I detta avseende välkomnar ReK kommissionens förslag att anslå betydande stöd till handlingsprogrammet för gränsregioner som antogs i juli. ReK är dock övertygad om att det program som kommissionen fastställt inte räcker för att uppfylla rådets krav och målsättningar som nämns ovan, och påminner i detta sammanhang om att kommissionens förslag måste följa rådets politiska riktlinjer.

3.3. ReK framhåller att de små och medelstora företagen i berörda sektorer bör erbjudas extra stöd så att de kan förbereda sig offensivt på utvidgningen. Enligt kommittén är det nödvändigt att särskilt stödja små och medelstora företag att utforma sin verksamhet på ett gränsöverskridande sätt inför öppningen av gränserna. Som vi alla vet står små och medelstora företag för en särskilt stor del av alla arbets- och utbildningsplatser och måste därför få information, vägledning och stöd för att utforma sin verksamhet på ett gränsöverskridande sätt. Språkkurser eller introduktioner i olika rättssystem och ekonomiska system kan vara användbart för kommande kontakter med anslutningsländerna. Kommittén anser också att de anställdas och ledningens kvalifikationer i små och medelstora företag måste förbättras, inom ramen för en övergripande strategi. De skulle sedan kunna bidra till att utnyttja informations- och kommunikationsteknik i gränsöverskridande samarbete eller förmedla erfarenheter genom ett verkligt nätverks-samarbete.

3.4. ReK upprepar sitt krav på en bättre samverkan mellan Interreg III A och Phare/CBC och vidhåller att anslagen för Interreg III A bör fördubblas under nuvarande stödperiod. Den gränsöverskridande infrastruktur (broar, gator) som förstördes under den kommunistiska eran kommer därmed snabbt att kunna byggas upp. Detta är det enda sättet att utnyttja läget vid EU:s yttre gränser som brohuvud för ekonomiska investeringar i kandidatländerna.

3.5. ReK uppmanar EU:s yttre gränsregioner och kommuner att redan nu bidra till utvidgningens sysselsättningspolitiska dimension. I detta sammanhang måste utbildningssektorn särskilt beaktas. Lyckade projekt som gränsöverskridande utbildnings- och fortbildningsåtgärder, tvåspråkiga skolor och gränsöverskridande universitet kan tjäna som exempel. De lokala och regionala sysselsättningspakterna bör också redan nu tillämpas på ett gränsöverskridande sätt och i detta sammanhang utgör euroregionerna en lämplig ram. Regionerna och kommunerna vid EU:s yttre gränser bör dessutom förbereda och godkänna upprättandet av gränsöverskridande företagsområden, för vilka de nationella regeringarna skulle kunna avreglera skatte- och tullföreskrifter.

3.6. ReK anser att det är nödvändigt att dämpa effekterna av skillnaderna i stödnivå mellan nya medlemsstater och angränsande regioner i nuvarande EU efter utvidgningen. Om strukturella problem skulle uppstå i de nuvarande medlemsstaterna vid öppnandet av marknaderna för kandidatländerna, bör det finnas möjlighet att ändra den egna ekonomiska strukturen för att i lämplig utsträckning svara på omstruktureringsbehov till följd av anslutningen. I detta sammanhang vill ReK lyfta fram att regionerna, inom ramen för subsidiaritetsprincipen, måste få större handlingsfrihet än i dag vad gäller användningen av EU-medel på deras område, även med hänsyn till den särskilda utvecklingen efter utvidgningen.

3.7. ReK är övertygad om att de nuvarande gränsregionerna på lång sikt kommer att betraktas som en del av mellersta Europa och utnyttja fördelarna med utvidgningen. Kommittén betonar dock att nackdelarna kan på kort och medellång sikt komma att koncentreras till gränsregionerna, i en sådan omfattning att de kan sätta gemenskapens sysselsättningspolitiska mål i fara. Enligt kommittén är gränsregionerna redan sedan tidigare genom sitt läge vid järnridån, och de nya delstaterna i Tyskland på grund av konsekvenserna av Tysklands delning, missgynnade strukturellt sett.

3.8. ReK anser att det är viktigt att unionen förhindrar att dessa regioner ensamma drabbas av nackdelarna till fördel för alla andra. Om arbetslösheten skulle öka betydligt i dessa regioner till följd av utvidgningen måste motåtgärder vidtas eftersom det skulle gå emot EU:s grundläggande målsättningar och åtaganden att acceptera detta.

3.9. ReK betonar att även arbetstagare och företag i gränsregioner måste förbereda sig på den nya konkurrensen efter det att gränserna öppnats. ReK är emellertid övertygad om att den allt intensivare konkurrensen som väntas inte utgör ett tillräckligt starkt argument för att sätta upp schematiska och långsiktiga hinder för att begränsa arbetstagares eller tjänsters fria rörlighet. ReK anser dock att det med hänsyn till den väntade migrationen av arbetskraft är viktigt att tänka över vilka tidsfrister som skall gälla om anslutningen leder till alltför allvarliga strukturella störningar. De övergångsperioder som avtalas med kandidatländerna får inte syfta till att förlänga den nuvarande situationen ett par år på grund av de nuvarande medlemsstaternas brist på flexibilitet och reformvilja eller till att protektionistiska åtgärder vidtas inom EU.

3.10. ReK betonar att sådana övergångsregler måste vara ytterst restriktiva och begränsade både i fråga om innehåll och tid. Om övergångsbestämmelser fastställs bör de vara så flexibla att de kan anpassas till särskilda behov i speciellt utsatta sektorer i näringslivet, på arbetsmarknaden eller i socialförsäkringssystemen. Man bör därför ge den nationella nivån handlingsutrymme att göra regelbundna utvärderingar av övergångsperioderna och om möjligt förkorta dem.

3.11. Slutligen bör övergångsbestämmelserna inte främst gälla arbetstagare vars rörlighet styrs av förhållanden på marknaden. ReK anser inte att övergångsbestämmelserna först och främst skall gälla arbetstagare och betonar att invandring av arbetskraft är positiv ur ett sysselsättningspolitiskt perspektiv när den uppkommer på grund av efterfrågan på arbetsmarknaden. Kommittén föreslår att man med hjälp av övergångsbestämmelserna skall koncentrera sig på att begränsa all invandring som sker på grund av olika institutionella faktorer som t.ex. skillnader i socialförsäkringssystem.

3.12. ReK föreslår att städerna skall vara motorn bakom den gränsöverskridande utvecklingen. Inom ramen för de lokala sysselsättningspakterna kommer många sysselsättningspolitiska impulser från städerna. I detta sammanhang kommer de delade städerna som hittills genomkorsats av EU:s yttre gränser (Frankfurt an der Oder, Görlitz) att få särskilt stor betydelse.

3.13. En liknade central ställning kommer de euroregioner att få i vilka det gränsöverskridande samarbetet med kommuner i gränsområdena inleds, både för att mildra belastningen i samband med utvidgningen och för att tillvarata nya möjligheter. De euroregioner som hittills legat vid EU:s yttre gränser kommer då att befinna sig i samma situation som de äldre euroregionerna och kommer därmed att kunna dra lärdom av deras erfarenheter.

4. Krav på kandidatländerna

4.1. ReK betonar att gemenskapsrätten och EU:s politik måste genomföras fullt ut i kandidatländerna för att utvidgningen skall föra med sig de positiva resultat för sysselsättningen som beskrivs. Kommittén varnar uttryckligen för misstaget att tro att det skulle vara möjligt att införliva EU-fördragen och rättsliga föreskrifter på ett selektivt eller utdraget sätt. Kandidatländerna måste framför allt skapa rättssäkerhet och vidta avgörande åtgärder mot diskriminering och korruption.

4.2. ReK är övertygad om att det är nödvändigt att de lokala och regionala myndigheterna i kandidatländerna spelar en aktiv roll i utvidgningen. Just på grund av centraliseringen i de störta diktaturerna i kandidatländerna kan ett demokratiskt samhälle byggas upp bara om regionerna och kommunerna får större betydelse. Det är framför allt på denna nivå som man tillämpar EU-lagstiftning som införlivats i nationell rätt.

4.3. ReK pekar på vikten av att det finns fungerande strukturer och resurser i kandidatländerna som kan förvalta strukturfonderna från och med utvidgningen. För att genomföra strukturpolitiken måste de regionala myndigheterna få rimlig medbestämmanderätt.

4.4. ReK uppmanar alla lokala och regionala myndigheter att förstärka samarbetet med regionerna och kommunerna i kandidatländerna och hänvisar till vikten av samarbete på dessa nivåer, eftersom de är nära problemen och nära medborgarna. Den hjälp som regionerna och kommunerna i de framtida medlemsstaterna kan ge i uppbyggandet av fungerande decentraliserade strukturer skulle kunna bidra till att en hög sysselsättningsnivå uppnås i alla delar av den utvidgade unionen och att utjämna strukturella klyftor. Vad gäller utvidgningens sysselsättningspolitiska dimension ligger det i alla regioners och kommuners intresse att inga problem som går att undvika uppstår.

4.5. ReK påminner om att utvidgningen bör ses som en utmaning. Det är också upp till regionernas och kommunernas uppgift att se till att deras potential tas i beaktande och att konkurrensen utnyttjas på ett offensivt sätt som en integrerad del av marknadsekonomin. Statlig styrning och protektionism skulle däremot innebära att man kapitulerar inför utmaningarna i östutvidgningen. ReK betonar att man bara kan uppnå de eftersträlvade sysselsättningspolitiska målen om de fyra grundfriheterna för den inre marknaden gäller i båda riktningar vid utvidgningen, och att de inte begränsas i sitt innehåll.

Bryssel den 14 november 2001.

Regionkommitténs

ordförande

Jos CHABERT