

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning – Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete"

(KOM(2004) 107 slutlig)

(2004/C 302/14)

Den 8 december 2003 beslutade Europeiska kommissionen att i enlighet med EG-fördragets artikel 262 rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning – Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete rapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen"

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 8 juni 2004. Föredragande var Paulo Barros Vale.

Vid sin 410:e plenarsession den 30 juni–1 juli 2004 (sammanträdet den 30 juni 2004) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 118 röster för, 0 röster emot och 5 nedlagda röster.

### 1. Inledning

1.1 I den tredje rapporten om den ekonomiska och sociala sammanhållningen, på temat "Ett nytt partnerskap för sammanhållning – konvergens, konkurrenskraft, samarbete", redovisas läget för sammanhållningspolitiken inom Europeiska unionen, särskilt framstegen i ekonomiska, sociala och territoriella avseenden samt framtidsutsikterna.

1.2 Dokumentet är uppdelat i fyra huvudavsnitt och innefattar också en sammanfattning i början av rapporten och ett förslag till en reformerad sammanhållningspolitik som redovisas i slutsatsavsnittet:

- Del 1 – Sammanhållning, konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt – läge och tendenser
- Del 2 – Effekten på sammanhållningen av medlemsstaternas politik
- Del 3 – Effekten av gemenskapens politik: konkurrenskraft, sysselsättning och sammanhållning
- Del 4 – Strukturpolitikens genomslag och mervärde

1.3 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén ställer sig positiv till de resultat som uppnåtts avseende den sociala sammanhållningen på senare år – ett av Europeiska unionens grundläggande politikområden – och till de förslag som läggs fram i rapporten. De motsvarar de mål som EESK formulerat i de många dokument som antagits under årens lopp.

1.3.1 Av detta skäl är det välkommet att kommissionen har förkastat vissa ansatser till att åternationalisera sammanhållningspolitiken.

1.4 Med hänsyn till att de frågor som tas upp i rapporten är så komplexa och mångskiftande, och för att yttrandet skall presentera dessa klart och tydligt, beslutade vi att strukturera föreliggande dokument med samma uppläggning som kommissionsrapporten och att avsluta genom att utvärdera de framsteg som gjorts och tolka framtidsperspektiven.

### 2. Del 1 – Sammanhållning, konkurrenskraft, sysselsättning och tillväxt – läge och tendenser

2.1 Med utgångspunkt i olika statistiska uppgifter behandlar rapporten sammanhållningsläget i Europa i ekonomiska, sociala och territoriella avseenden, särskilt med avseende på de positiva effekterna av konvergens.

2.2 Med data avseende 2001 och 2002 ger man i dokumentet en ganska detaljerad bedömning av framstegen mot verklig konvergens i "sammanhållningsländerna" och skisserar ett antal framtidsperspektiv. Här finns också en analys av den tänkbara utvecklingen avseende sammanhållningen i ett utvidgat Europa.

2.3 I denna del av rapporten behandlas tillväxten för BNP och sysselsättningen i sammanhållningsländerna under senare år, i relation till övriga EU. Man undersöker också hur skillnaderna mellan regionerna i EU-15 har förändrats under det senaste årtiondet, med särskild fokusering på mål 1-regionerna. Senare tids ekonomiska utveckling i de nya medlemsstaterna analyseras också, särskilt hur den ekonomiska prestationsnivån varierar inom länderna, och man noterar att dessa länder måste hålla hög tillväxttakt under en längre period för att komma upp i inkomstnivåer närmare EU:s genomsnitt.

2.4 I rapporten lyfter man också fram Europas allt äldre befolkning och de faktorer som är bestämmande för konkurrenskraft, tillväxt och sysselsättning: innovation och kunskap samt miljöskydd i anslutning till Göteborgsmålén.

#### 2.5 Allmänna aspekter

2.5.1 Under det senaste årtiondet, och särskilt sedan 1990-talets andra hälft, har den nationella och regionala sammanhållningen förbättrats i avsevärd grad. Klyftorna mellan länder och mellan regioner i EU har krympt. Sammanhållningen mellan medlemsstaterna har dock varit starkare än mellan regionerna.

2.5.2 Trots strukturfondernas positiva bidrag kvarstår vissa betydande skillnader med avseende på välstånd och ekonomisk prestationsnivå som återspeglar strukturella svagheter i vissa länder och regioner.

2.5.3 Det finns också fortfarande en rad problem som är kopplade till konkurrenskraften i de mindre välbestämda regionerna. Vissa europeiska regioner är fortfarande för isolerade, och de saknar utbildad arbetskraft, investeringar och de resurser som krävs för att i någon verklig mening få tillgång till informationssamhället.

2.5.4 Framstegen verkar ha varit mindre beträffande den sociala sammanhållningen och sysselsättningen:

2.5.4.1 Det visar sig svårt att få bukt med långtidsarbetslösheten.

2.5.4.2 Den begränsade sysselsättningsökningen i EU-15 år 2001, i kombination med en nedgång i sysselsättningen i anslutningsländerna på senare år, har förstärkt de regionala skillnaderna ytterligare.

2.5.4.3 Den naturliga befolkningstillväxten har sjunkit i olika europeiska regioner, och den kommer sannolikt att sjunka ytterligare i framtiden (demografiska prognoser pekar på nedgång i medlemsstaterna och anslutningsländerna, med några undantag).

2.5.4.4 Något som har större relevans för sysselsättningen är att befolkningen i arbetsför ålder sannolikt börjar minska innan totalbefolkningen gör det. Prognoser tyder på att personer över 50 år kommer att utgöra 35 % av befolkningen i arbetsför ålder inom EU-15 år 2025, mot 26 % år 2000. Detta kommer att åtföljas av en fortsatt ökning av antalet människor över 65 år.

2.5.4.5 Tillgängliga data pekar på att procenttalen för behov av äldreomsorg kommer att höjas. Inom EU-15 utgör människor över 65 för närvarande nästan 25 % av befolkningen i arbetsför ålder – det går således fyra personer mellan 15 och 64 på varje pensionär. År 2025 kommer siffran att ha höjts till 36 %, dvs. mindre än tre personer i arbetsför ålder per pensionär. I anslutningsländerna kommer kvoten att öka från under 20 % till över 30 %.

2.5.4.6 Det sägs emellertid i rapporten att denna statistik inte visar hur många i arbetsför ålder som kommer att ha sysselsättning och kunna försörja dem som är 65 och äldre (år 2002 var 64 % av befolkningen i arbetsför ålder faktiskt i arbete i EU-15, jämfört med endast 56 % i anslutningsländerna, med markanta skillnader mellan både länder och regioner).

2.5.5 Man varnar för att skillnaderna i inkomst och sysselsättning kommer att öka ytterligare i hela länder och regioner när de nya medlemsstaterna ansluter sig till EU i maj 2004. Dessa länder har haft hög tillväxt men har fortfarande lägre

BNP per capita och i många fall lägre sysselsättningsgrad än genomsnittet för EU-15.

2.5.6 Med tanke på det allt större ömsesidiga beroendet i fråga om handel och investeringar kommer den ekonomiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna att hålla tillväxtnivåerna uppe över hela EU. De gynnsamma effekterna av detta kommer särskilt att bli kännbara i Tyskland och Italien.

2.5.7 I samband med utvidgningen kan medlemsstaterna spaltas upp i tre grupper med avseende på BNP per capita, uttryckt i köpkraftsparitet:

— En första grupp med tolv av dagens femton medlemsstater, där BNP per capita ligger över EU:s genomsnitt (med minst 10 procentenheter).

— En andra grupp med sju länder, omfattande tre av dagens medlemsstater (Spanien, Portugal och Grekland) plus Cypern, Slovenien, Malta och Tjeckien, där BNP per capita ligger mellan 73 och 92 % av genomsnittet för EU-25.

— Och slutligen en tredje grupp med åtta länder (inklusive Rumänien och Bulgarien), där BNP per capita ligger under 60 % av gemenskapens genomsnitt.

2.5.8 I avsnittet om territoriell sammanhållning noterar man att samarbetet mellan regionerna – över en eller flera nations- och regiongränser – har spelat en betydelsefull roll när det gäller att främja en balanserad utveckling över hela EU.

2.5.9 I fråga om de faktorer som är bestämmande för tillväxt och konkurrenskraft sägs det i rapporten att det finns regionala skillnader med avseende på följande:

— Beträffande mänskliga resurser har de mindre välbestämda regionerna ett stort antal ungdomar som tidigt hoppar av skolgången, samtidigt som fortsatt yrkesutbildning har mycket lägre deltagande i sammanhållningsländerna (Irland oräknat) och i många fall signifikant lägre i anslutningsländerna.

— Rapporten innehåller en rad statistiska uppgifter som visar på stora skillnader mellan länderna i EU-15 när det gäller innovationer. Siffrorna för FoTU-utgifter bekräftar att mål 1-regionerna ligger efter (företagens FoTU-utgifter som procentandel av BNP ligger klart under det europeiska genomsnittet, knappt en femtedel av EU:s genomsnitt).

2.5.9.1 I anslutningsländerna spenderar man mycket mindre på FoTU som andel av BNP än i de flesta av dagens medlemsstater, men bara marginellt mindre än i mål 1-regionerna.

2.5.9.2 Liksom inom EU-15 finns det en relativ koncentration av FoTU-utgifterna i anslutningsländerna till de rikaste regionerna.

2.5.9.3 Det kvarstår också skillnader i fråga om regional tillgång till informations- och kommunikationsteknik (IKT).

2.5.10 Enligt rapporten blir det nödvändigt att skapa rätt förutsättningar för att den regionala utvecklingen skall bibehållas och för att driva sysselsättningsfrämjande strategier. På nationell nivå finns det behov av en makroekonomisk miljö som ger stabilitet och tillväxt, och ett skatte- och lagstiftnings-system som uppmuntrar till affärsverksamhet. På regional nivå krävs det grundläggande infrastruktur och utbildad arbetskraft – särskilt i mål 1-regionerna och anslutningsländerna, som för närvarande har allvarliga brister i båda avseendena. Kärnan är att man framhåller att regionerna måste uppfylla en uppsättning villkor med mer direkt koppling till konkurrenskraftens mindre påtagliga faktorer – innovation, FoTU och IKT-utnyttjande – för att uppnå de mål som ställdes upp i Lissabonstrategin.

2.5.11 Man nämner också de betydande skillnaderna mellan medlemsstater och mellan regioner när det gäller miljöskyddet, i anslutning till att uppnå Göteborgsmålen.

## 2.6 Sammanhållningsländerna

2.6.1 Detaljanalysen av konvergensen mellan värdena för BNP per capita, sysselsättning och produktivitet i sammanhållningsländerna avslöjar att dessa länder håller på att komma i kapp. Deras tillväxt ligger gott och väl över EU:s genomsnitt under perioden 1994–2001. Man lyfter särskilt fram fallet Irland, som med kraft visat att strukturfondsstödet är ett positivt tillskott i kombination med en tillväxtinriktad nationell politik.

2.6.2 Rapporten visar att den ekonomiska tillväxten i EU har avstannat märkbart sedan den senaste rapporten publicerades. Detta har oundvikligen påverkat sammanhållningen, inte bara för att det har lett till ökad arbetslöshet utan också för att det skapat ett klimat som inte gynnar någon fortsatt reduktion av de regionala skillnaderna i inkomst och sysselsättning.

2.6.3 Avstannandet i EU:s ekonomi har påverkat nästan samtliga medlemsstater. Av sammanhållningsländerna verkar Portugal ha drabbats hårdast. Enligt data för 2001 – och om prognoserna för 2004 bekräftas – skulle Portugal kunna bryta mot konvergensutvecklingstrenden och börja avlägsna sig från EU-genomsnittet.

2.6.4 Fram till 2001 minskade klyftan avseende inkomstnivåerna (BNP per capita) mellan EU:s minst välbeställda regioner (som varit huvudmålet för sammanhållningspolitiken) och övriga regioner. Det går emellertid inte att avgöra ännu vad

som har hänt sedan 2001, eftersom det är det sista året som det föreligger regionala siffror för.

## 2.7 Anslutningsländerna

2.7.1 De regionala skillnaderna i BNP per capita har ökat signifikant i anslutningsländerna. I Tjeckien och Slovakien har de 20 % av befolkningen som bor i de rikaste regionerna en BNP per capita som är dubbelt så hög som de 20 % som bor i de mindre välbeställda regionerna.

2.7.2 Om dessa länder skall kunna uppnå inkomstnivåer i närheten av EU:s genomsnitt måste de hålla höga tillväxtnivåer under en längre period. Tillväxten i dessa länder skulle öka tillväxten i EU som helhet, reducera arbetslösheten och stärka den sociala sammanhållningen.

2.7.3 Sedan 2001 har den ekonomiska tillväxten tappat fart i anslutningsländerna, delvis på grund av att EU:s – deras viktigaste exportmarknads – tillväxt har sjunkit och lett till sjunkande sysselsättning.

2.7.4 År 2002 var den genomsnittliga sysselsättningsgraden i de tio anslutningsländerna 56 %, mycket lägre än genomsnittet i EU-15, omkring 64 %. I samtliga anslutningsländer utom Cypern låg sysselsättningsgraden under de mål för Europa som formulerades i Lissabonstrategin (67 % år 2005 och 70 % år 2010).

## 2.8 Utvidgningen

2.8.1 Utvidgningen kommer att öka klyftan mellan de mest respektive minst välbeställda medlemsstaterna. Även om de nya medlemsstaterna på senare tid haft snabbare tillväxt än EU-15 är klyftan avseende BNP per capita fortfarande mycket markant. 2002 var det bara Malta, Cypern, Tjeckien och Slovenien som hade en BNP per capita (köpkraftsparitet) över 60 % av genomsnittet för EU-15. I Polen, Estland och Litauen var den omkring 40 %, i Lettland nästan 35 % och i Bulgarien och Rumänien omkring 25 % av genomsnittet.

2.8.2 Utvidgningen kommer att få ännu större effekt på skillnaderna mellan regionerna än mellan länderna. Enligt de senaste beräkningarna (2001) bor omkring 73 miljoner människor (motsvarande ungefär 19 % av befolkningen i EU-15) i regioner där BNP per capita ligger under 75 % av EU:s genomsnitt. Utvidgningen kommer att öka antalet människor som bor i sådana regioner till nästan 123 miljoner i EU-25. Om Bulgarien och Rumänien räknas in i kalkylen stiger siffran till 153 miljoner, dvs. mer än en dubbling av dagens siffra.

2.8.3 Den statistiska effekten av utvidgningen blir att genomsnittlig BNP per capita sänks. Om kriteriet för mål 1-status skulle förbli oförändrat skulle vissa regioner inte längre ha rätt till denna status fastän deras BNP per capita inte ändrats. Detta påverkar exempelvis olika regioner i Tyskland, Spanien, Grekland, Italien och Portugal.

### 3. Del 2 – Effekten på sammanhållningen av medlemsstaternas politik

3.1 I del 2 i rapporten undersöks i vilken mån nationell politik kompletterar EU:s sammanhållningspolitik, i bemärkelsen att man i båda fallen försöker åstadkomma inte bara en rättvisare fördelning av inkomster och möjligheter mellan regionerna utan också en mer välbalanserad territoriell utveckling på nationsnivån och över hela EU.

3.1.1 Kommissionen påpekar att de begränsningar som införts för att sänka de offentliga utgifterna innebär ett incitament att förbättra kvaliteten i utgiftsprogrammen. Det är emellertid omöjligt att säga i vilken utsträckning detta har lett till en effektivare politik för regional sammanhållning.

3.1.2 Statistiken över offentliga utgifter i de olika medlemsstaterna är visserligen ofullständig, men den visar tydligt och klart att en stor del de offentliga utgifterna i EU:s medlemsstater – särskilt i fråga om den sociala tryggheten – kopplas till den europeiska sociala modellen, och mer eller mindre avsiktligt bidrar kraftigt till att reducera skillnaderna i inkomstnivåer och utvecklingsmöjligheter.

3.1.3 När det gäller förändringar i sammansättningen av de offentliga utgifterna, och trots att befolkningen blir äldre och antalet pensionärer ökar, fanns det en nedåtriktad tendens mellan 1995 och 2002 i utgifterna för sociala förmåner som andel av BNP över hela EU, utom i vissa länder, som Tyskland, Grekland, Portugal och – i mindre utsträckning – Italien.

3.1.4 Under avsnittet om den regionala utvecklingspolitiken i medlemsstaterna påpekar man i rapporten att medlemsstaterna har skiftande angreppsmetod för den territoriella utvecklingen. Detta återspeglar till en del institutionella faktorer (huvudsakligen i vilken mån politiken för ekonomisk utveckling är decentraliserad) och olika syn på vilka faktorer som bestämmer den ekonomiska utvecklingen.

3.1.5 Eftersom utländska direktinvesteringar skapar arbetstillfällen och utgör en mekanism för att överföra teknik och know-how, är politiken för att till sig sådana investeringar ett viktigt inslag i den regionala utvecklingsstrategin. Ett signifikant mål med regionalstödet är ju just att göra regionerna mer attraktiva för utländska investerare.

3.1.6 Statistiken är ofullständig, men uppgifterna tyder på att en oproportionerlig del av det inkommande investeringsflödet tenderar att gå till de ekonomiskt starkare regionerna, både inom länderna och över hela EU.

3.1.7 Detta innebär ett särskilt dilemma för regeringarna i sammanhållningsländerna, och även i anslutningsländerna, där det finns en potentiell motsatsställning mellan behovet att locka investeringar till de mindre utvecklade regionerna och förhållandet att investeringarna har en naturlig tendens att koncentreras till de mest dynamiska regionerna.

### 4. Del 3 – Effekten av gemenskapens politik: konkurrenskraft, sysselsättning och sammanhållning

4.1 I den 2:a sammanhållningsrapporten skisserades gemenskapens politikens bidrag till sammanhållningen. I denna del av 3:e rapporten presenteras de huvudsakliga förändringar som skett sedan 2001 med avseende på Lissabon- och Göteborgsmålen.

4.1.1 Resultaten av de olika initiativ som lanserades under Lissabonstrategin visar vilka framsteg som gjorts, särskilt i fråga om utnyttjande av ny teknik (t.ex. skolor via Internet och utvecklingen av statliga on-line-tjänster i samtliga anslutningsländer; i vissa fall är de mer avancerade på olika områden än en del av dagens medlemsstater).

4.1.2 Trots skillnaderna mellan medlemsstaterna visar rapporten tydligt att Europeiska sysselsättningsstrategin haft positiv effekt på arbetsmarknaden (genom att sänka den genomsnittliga arbetslöshetsnivån i EU och höja andelen människor i arbetskraften i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder).

4.1.3 När det gäller den roll som andra av gemenskapens politikområden spelar i fråga om att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen, speciellt transport-, telekommunikations-, energi-, jordbruks-, fiskeri- och miljöskyddspolitiken, lyfter rapporten fram utvecklingen av de transeuropeiska transport-, kommunikations- och energinäten. De har förbättrat tillgängligheten, särskilt efter 1991, och man kan vänta ännu större förbättringar under kommande år, särskilt i anslutningsländerna.

4.1.4 I linje med Kyotoprotokollet, enligt vilket den hållbara utvecklingen är en av energipolitikens prioriteringar, noterar man i rapporten att utvecklingen av nya energikällor skulle ge utkantsregioner möjlighet att diversifiera sina energikällor och höja livskvaliteten. Investeringar i miljöskydd kan också få en starkt positiv sysselsättningskapande effekt.

4.1.5 Rapporten tar också upp förhållandet att statsstöd och sammanhållningspolitik kompletterar varandra, och man konstaterar att det krävs stram kontroll av det statliga stödet för att Lissabon- och Göteborgsmålen skall kunna uppnås. Följaktligen har medlemsstaterna uppmanats omdirigera stödet till övergripande områden.

4.2 Slutligen hänvisar rapporten till att det gäller att åstadkomma en säker miljö där rättsstaten respekteras. Detta är ett absolut villkor för hållbar ekonomisk utveckling.

## 5. Del 4 – Strukturpolitikens genomslag och mervärde

5.1 I denna del av rapporten presenteras resultaten av de sammanhållningspolitiska insatserna under perioden 1994–1999 och de preliminära resultaten av programgenomförandet under programplaneringsperioden 2000–2006. Olika aspekter av sammanhållningspolitiken undersöks, såsom strukturpolitikens bidrag till att stödja hållbar tillväxt i eftersläpande regioner, effekten av denna politik utanför mål 1-områdena, Europeiska socialfondens (ESF) särskilda roll för att främja undervisning, sysselsättning och yrkesutbildning, strukturpolitikens roll för att stimulera till samarbete samt föranslutningsstödet bidrag i de nya medlemsstaterna.

5.2 Vi skulle särskilt vilja lyfta fram följande resultat:

5.2.1 Mellan perioderna 1989–1993 och 1994–1999 skedde en markant ökning av de offentliga investeringarna i nästan samtliga länder som var berättigade till stöd under mål 1.

5.2.2 Strukturfonderna har stött utvecklingen av transeuropeiska transportnät och därmed gjort berörda regioner mer attraktiva och satt fart på den ekonomiska aktiviteten.

5.2.3 Det erkänns allmänt att investeringar i infrastruktur och utrustning inte är en tillräcklig förutsättning för att utveckla en kunskapsbaserad ekonomi. Över det senaste årtiondet har således strukturpolitik också inriktats på att öka FoTU-kapaciteten, särskilt i mål 1-regionerna.

5.2.4 De strukturella interventionerna har också bidragit positivt till miljöskyddet.

5.2.5 I empiriska studier på senare tid har man analyserat den faktiska konvergensen mellan regionerna och visat att det föreligger en positiv korrelation mellan mängden av strukturstöd som utgått och den reella BNP-tillväxten.

5.2.6 Med hjälp av simuleringar av strukturpolitikens makroekonomiska effekter under perioden 1994–1999 har man beräknat att strukturstödet ledde till att BNP år 1999 i reala tal blev 2,2 % högre i Grekland, 1,4 % högre i Spanien, 2,8 % högre i Irland och 4,7 % högre i Portugal. Dessa skillnader återspeglar att dessa ekonomier är mer eller mindre öppna – de båda senare är mest öppna.

5.2.7 Strukturåtgärderna är kopplade till en markant ökning av investeringarna, särskilt i infrastruktur och mänskligt kapital. År 1999 uppskattade man att de var 24 % högre i Portugal och 18 % högre i Grekland.

5.2.8 Erfarenheterna har visat att strukturfonderna i vissa fall har främjat nationell konvergens (Irland) medan de i andra fall haft en tendens att motverka effekterna av en polarisering av den ekonomiska verksamheten (Spanien). Erfarenheten visar emellertid också att sättet att lösa balansen mellan regional och nationell konvergens framför allt beror på den geografiska utbredningen av den ekonomiska aktiviteten och samhällena i landet i fråga.

5.2.9 Strukturfonderna har bidragit till att främja ökad ekonomisk integration. De europeiska ekonomierna har blivit mer integrerade, vilket återspeglar växande handels- och investeringsflöden dem emellan. Handeln mellan sammanhållningsländerna och övriga EU har mer än fördubblats under det senaste årtiondet. Denna situation återspeglar också att andra EU-länder har kunnat dra fördel av strukturstödet till de mindre välbeställda regionerna. Beräkningar avseende perioden 2002–2006 tyder på att nästan en fjärdedel (24,1 %) av dessa utgifter återgår till övriga Europa i form av ökad export till sammanhållningsländerna, särskilt export av maskiner och annan utrustning. Denna procentandel ligger särskilt högt för Grekland och Portugal (42,3 % respektive 35,2 % av strukturstödet).

5.2.10 Utöver stödet till mål 1-regionerna bidrar strukturfundsinsatserna till att stötta den ekonomiska utvecklingen i andra EU-regioner som lider av strukturproblem (t.ex. områden som drabbats av industrins tillbakagång, landsbygd). I rapporten presenteras resultaten från senare tids utvärderingsstudier av de huvudsakliga effekterna av dessa interventioner under perioden 1994–1999. Gemenskapens stödinsatser bidrog till att omstrukturera traditionella branscher, diversifiera den ekonomiska verksamheten och skapa arbetstillfällen i de områden som mottog stöd under detta skede.

5.2.11 Detaljanalyser tyder på att FoTU-satsningarna på innovationer och tekniköverföring har varit särskilt verksamma när det gäller att skapa nya, och bevara existerande, arbetstillfällen. Men med några få undantag är kapaciteten att upprätthålla ett stadigt inflöde av innovationer betydligt mindre i dessa regioner än i EU:s mest utvecklade områden. Detta står i kontrast till deras tillgång till infrastruktur, speciellt transport- och telekommunikationssystem, och mänskligt kapital. Man har också gjort omfattande satsningar på att bygga om gamla industrianläggningar och förbättra miljön, särskilt i stadsområden.

5.2.12 Vad beträffar stödet till jordbruket, landsbygdsutvecklingen och fisket redovisar rapporten bland annat resultaten av de åtgärder som genomförts under mål 5a- och 5b-programmen under perioden 1994–1999.

5.2.13 Förutom stödet till mål 1-regionerna har en avsevärd del av ESF-resurserna gått till att hjälpa andra regioner i EU. Under perioden 1994–1999 bidrog ESF-stödet till mål 3- och mål 4-regioner till att reducera arbetslösheten (särskilt långtidsarbetslösheten), stödja etniska minoriteter och främja jämställdhet.

5.2.14 Ett antal gemenskapsinitiativ för att stimulera samarbete och nätverksaktiviteter har varit verksamma komplement till sammanhållningspolitiken. Interreg II bidrog till att uppmuntra nätverkskontakter mellan olika länder, erfarenhetsutbyte mellan regioner och kunskapsspridning. När det gäller att bekämpa isolering har ändå resultaten varit blandade. Broförbindelser och hamnanläggningar har förbättrats betydligt i några gränsområden (t.ex. i Grekland, Tyskland och Finland) medan effekterna varit mer begränsade i andra (t.ex. i Portugal och Spanien).

5.2.15 I rapporten betonas också gemenskapsinitiativet Urbans bidrag till att utveckla stadsområden och förbättra livskvaliteten.

5.2.16 Man påpekar att utvidgningen kommer att innebära en mycket stor utmaning för sammanhållningspolitiken. Det konstateras att strukturfondsstödet kommer att ha central betydelse för de nya medlemsstaterna med avseende på att förstärka deras konkurrenskraft och närma deras BNP per capita till övriga EU, men det betonas också att länderna även måste vidta noggranna förberedelser i fråga om administrativ kapacitet och handläggning av mottagna resurser. Föranslutningsstödet är delvis en träning för berörda länder i hur man utnyttjar det finansiella stödet effektivt, innan de får mycket större summor. Förvaltningskapaciteten måste emellertid förstärkas ytterligare, och programgenomförandet måste decentraliseras i högre grad efter 2006.

## 6. Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs ståndpunkter

6.1 De resultat som redovisas i rapporten visar att sammanhållningspolitiken har fått ett mycket tydligt och positivt genomslag.

6.2 EESK har emellertid farhågor med avseende på att åtgärderna för att uppnå de sammanhållningspolitiska målen har varit en mycket tydligare framgång när det gäller att förstärka sammanhållningen mellan medlemsstaterna än mellan regio-

nerna. Trots vissa framsteg kvarstår regionala skillnader i ekonomisk och social utveckling. EESK varnar också för att utvidgningen kommer att förvärra dessa skillnader och innebära en mycket stor utmaning för sammanhållningspolitiken.

6.3 Kommittén håller med om att utvidgningen i avsevärd mån kommer att expandera gemenskapens inre marknad och ge nya möjligheter. Effekten av detta kommer emellertid att variera över hela EU. Med tanke på det allt större ömsesidiga beroendet i fråga om handel och investeringar kommer den ekonomiska utvecklingen i de nya medlemsstaterna att hålla tillväxtnivåerna uppe över hela EU (man har visat att strukturfonderna bidrar till att främja ökad ekonomisk integration, en återspeglning av växande handels- och investeringsflöden).

6.4 EESK noterar också att strukturfonderna inte bara gynnar ekonomierna i de stödberättigade regionerna. En betydande del av det stöd som reserverats till regioner med eftersläpande utveckling återgår till EU:s mest utvecklade regioner i form av ökad export. Uppskattningar tyder på att detta kommer att inträffa med nästan en fjärdedel (24,1 %) av strukturstödet under mål 1 under perioden 2000–2006. På lång sikt kommer utvecklingen i dessa regioner även att öppna nya marknader för regioner och länder som är nettobetalar vilket på så sätt kommer att innebära positiva återverkningar för dessa regioners och länders ekonomier.

6.5 Det finns uppgifter som tyder på att en oproportionerlig del av det inkommande investeringsflödet tenderar att gå till de ekonomiskt starkare regionerna, både inom länderna och över hela EU. Detta är ett speciellt dilemma för regeringarna i sammanhållningsländerna, och särskilt i anslutningsländerna.

6.6 Samordningen inom gemenskapens olika sektorspecifika politikområden, särskilt jordbruk, fiske, transporter, forskning och teknik samt utbildnings- och fortbildningspolitik, har fått positiva effekter på sammanhållningen.

6.7 I rapporten erkänns också betydelsen av gemenskapsstödet till regioner som inte omfattas av mål 1 när det gäller att reducera ekonomiska och sociala skillnader.

6.8 Att ekonomin tappat fart har generellt fått negativt genomslag på sysselsättningen. Sysselsättningsgraden inom EU-15 ligger fortfarande betydligt under det ambitiösa mål som Europeiska rådet i Lissabon ställde upp. Men genomsnittstakten följer betydande skillnader över hela EU.

6.9 Befolkningstrenderna, särskilt förhållandet att arbetskraften blir äldre, kommer att få avsevärda effekter på EU:s framtida arbetsmarknad, och de visar att det livslånga lärandet måste förbättras.

6.10 Befolkningsprognoserna understryker vikten av att uppnå en hög sysselsättningsnivå under kommande år för att förebygga ökade sociala spänningar. Detta måste gå hand i hand med en ihållande produktivitetsökning.

6.11 Det råder enighet om att den europeiska ekonomin i högre grad måste inriktas på aktiviteter som bygger på know-how, innovationer och ny informations- och kommunikationsteknik för att den skall bli mer konkurrenskraftig, öka sysselsättningen och förbättra livskvaliteten – kort sagt för att uppnå de mål som ställts upp i Lissabonstrategin.

## 7. Sammanhållningspolitikens prioriteringar

7.1 EESK ställer sig positiv till den nya struktur som utformats för EU:s sammanhållningspolitik efter år 2006. Den är uppbyggd kring ett begränsat antal prioriterade teman (I – konvergens, II – regional konkurrenskraft och sysselsättning, III – regionalt och lokalt samarbete i Europa) och kommer i första hand att realiseras genom tillämpning av Lissabon- och Göteborgsstrategierna på nationell och regional nivå.

7.2 EESK menar att de uppgifter som presenteras i rapporten är en klar demonstration av att man behöver göra ännu större ansträngningar för att driva sammanhållningsmålsettingen i ett utvidgat EU. Vi håller följaktligen med om att sammanhållningsmålet främst bör inriktas på de regioner där BNP per capita är lägre än 75 % av gemenskapens genomsnitt, och vi välkomnar särbehandlingen av regioner som påverkas av "den statistiska effekten". Sådana regioner kommer nu att få mer stöd än de skulle ha fått enligt de utfasningsmodeller som antogs 1999.

7.3 Det är ett positivt förslag att kanalisera Sammanhållningsfondens resurser till konvergensmålet, och vi menar att tilldelningen av dessa resurser även i fortsättningen bör fastställas enligt nationella kriterier (dvs. medlemsstater med BNI under 90 % av gemenskapens genomsnitt), hellre än mer restriktiva regionala kriterier.

7.4 EESK ställer sig bakom det angreppssätt som skall användas för sammanhållningspolitiken utanför de minst utvecklade medlemsstaterna och regionerna (att främja konkurrenskraft, minska skillnaderna mellan regioner och understödja den europeiska sysselsättningsstrategin) och är positiv till att metoden fokuseras på ett begränsat antal centrala konkurrenskraftsrelaterade teman (t.ex. kunskapsekonomin, tillgänglighet, miljön och tjänster i allmänhetens intresse).

7.5 Kommittén håller också med om att man – med avseende på den andra prioriteringen – bör särbehandla de regioner som för närvarande har rätt till mål 1-stöd men inte uppfyller stödkriterierna för konvergensprioriteringen. Sådana regioner kommer att få högre stödnivå under en övergångsperiod ("infasing").

7.6 Stödet till samarbete över nations- och regiongränser har spelat en nyckelroll för den europeiska integrationen ute i regionerna. Därför stöder EESK kommissionens förslag på basis av erfarenheterna från Interreg-initiativet att etablera ett nytt mål för territoriellt samarbete samtidigt som man bibehåller samarbetet i gränsöverskridande, mellanregionala och flernationella frågor och även fortsättningsvis ger medlemsstaterna möjlighet att inkludera havsregionerna i det gränsöverskridande samarbetet. Regioner som gränsar till de nya medlemsstaterna måste anpassa sig till den nya situationen, vilket motiverar att man utformar ett särskilt program för dessa regioner. Kommittén håller följaktligen med om att de finansieringsresurser som örönmärks för lokala och regionala samarbetsprojekt bör vara avsevärt högre än de som tidigare tilldelades Interreg.

7.7 Vi välkomnar kommissionens avsikt att föreslå ett nytt rättsligt instrument i form av "gränsöverskridande regionala myndigheter" som skall underlätta samarbetet mellan medlemsstaterna och lokala myndigheter och förstärka kopplingarna till EU:s yttre gränser, särskilt med de nya grannländerna.

7.8 EESK delar kommissionens uppfattning att programmen i allmänhet bör vara ett integrerat svar på specifika territoriella särdrag, och erinrar om att dessa bör ta hänsyn till behovet att motverka olika former av social diskriminering.

7.9 Det är välkommet att man fäster så stort avseende vid stadsfrågorna. Åtgärder i städerna ingår i programmen och lägger särskilt tonvikt på de problem som städerna ställs inför och erkänner deras roll i främjandet av den regionala utvecklingen. Kommittén håller med kommissionen om att samarbete mellan städer är ett centralt inslag i det regionala samarbetet.

7.10 Vi fäster särskild vikt vid garantin för att nya instrument som sätts in i landsbygdsområden skall inlemmas i den gemensamma jordbrukspolitiken, så att man bibehåller dagens inriktning på att stödja de mindre utvecklade regioner och länder som täcks av konvergensprogrammen. Vi vill även framhålla att stödåtgärder för de berörda landsbygdsregionerna bör omfatta inte enbart jordbruksprojekt utan också andra projekt som bidrar till utveckling av landsbygden.

## 8. Ledningssystem

8.1 Det är rimligt att antalet tillgängliga finansiella instrument bör begränsas till tre för sammanhållningspolitiken (ERUF, ESF och Sammanhållningsfonden) och att både målen och anslutande finansiella instrument bör begränsas. På så sätt kan programplaneringen bli enklare och effektivare.

8.2 EESK stöder ökat samarbete mellan medlemsstaterna, de lokala myndigheterna och arbetsmarknadsparterna.

8.3 Vi håller med om att det är betydelsefullt att genomföra regelbundna bedömningar av regionalpolitikens genomslag på regionnivå och, exempelvis analyser av handelns effekter enligt kommissionens rekommendation.

8.4 Kommittén menar också att det är viktigt att framtida kommissionsrapporter i högre grad lyfter fram jämställdheten mellan män och kvinnor och utvärderar hur sammanhållningspolitiken bidrar till att uppnå detta mål.

8.5 Beträffande ledningssystemet vill EESK att man bibehåller de fyra principerna (programplanering, partnerskap, koncentration och additionalitet) och förenklar systemet genom att öka decentraliseringsgraden. Kommittén anser emellertid att förstärkt decentralisering inte på något sätt får inverka på principen att kommissionen måste övervaka programgenomförandet noggrant så att man får garantier för att regionalpolitiken är konsekvent över hela EU och förhindrar misslyckanden som kan undergräva respektive mål. Därför måste kommissionen mycket noga bevaka att medlen används på avsett sätt, för att säkerställa att det inte blir något svinn, och att de program som får stöd tjänar de syften som de upprättats för.

## 9. Partnerskap för genomförande av strukturfonderna

9.1 EESK bekräftar sitt yttrande om "Partnerskap för genomförande av strukturfonderna" <sup>(1)</sup> med bland annat följande ståndpunkter:

9.2 Det gäller att undersöka frågan om de övervakningskommittéer som beskrivs i artikel 35 i strukturfondsförordningen. I och med att dessa kommittéer får nya och viktiga funktioner krävs en översyn av formerna för arbetsmarknadens parter medverkan.

9.3 Det är framför allt viktigt att arbetsmarknadens parter medverkan i övervakningskommittéerna blir obligatorisk och får högre status genom direkt rösträtt så att de klart kan uttrycka sina synpunkter om de frågor som diskuteras.

9.4 Kommissionen bör initiera en ny studie med en beskrivning av de olika formerna för medverkan som har använts på nationell och regional nivå. Genom sådan information skulle man kunna bedöma och sprida en rad metoder som inte är så väl kända men som skulle kunna få stor betydelse i framtiden.

<sup>(1)</sup> Punkt 9 är hämtad från EESK:s yttrande om Partnerskap för genomförande av strukturfonderna, EUT C 10, 14.1.2004, s. 21.

9.5 EESK anser att det behövs garantier för att de som utvärderar ett visst program har en oberoende ställning gentemot den nationella myndighet som är ansvarig för genomförandet. Även här kunde de institutionella parternas och arbetsmarknadens parter roll förstärkas om man tog till vara deras erfarenheter av konkreta resultat av olika stödåtgärder.

9.6 EESK anser att metoderna för val av parter och frågan om öppenhet angående deras uppgifter och ansvarsområde är mycket viktiga aspekter.

9.7 Det är oklart om det är förenligt med reglerna att parterna medverkar direkt i någon fas av genomförandet av ett program och samtidigt är initiativtagare till projekt. Man behöver därför fastställa tydligare kriterier för hur parterna skall utses, så att man förhindrar situationer då parter utgörs av organisationer som är kopplade till staten och som på grund av sin funktion eller struktur inte kan agera oberoende.

9.8 Utöver de organisationer som vanligtvis räknas till arbetsmarknadens parter (fackföreningar, näringslivets intresseorganisationer, jordbrukare, företrädare för hantverk och handel, tredje sektorn och kooperativa föreningar, etc.) bör man även se till att andra oberoende organisationer blir mer delaktiga i gemenskapens strukturpolitik, exempelvis handelskamrar, universitet, organisationer för socialt boende, etc.

9.9 Det kan uppstå stora problem på grund av partnerskaps sammansättning när parter tar på sig uppgifter som inte är förenliga med ett öppet och oberoende förhållningssätt, genom att exempelvis samma personer medverkar vid planering/övervakning/utvärdering och ofta samtidigt är stödmottagare.

9.10 Det förefaller som om uppdragen många gånger är oförenliga eller ger upphov till intressekonflikter eftersom en part kan vara med och fatta beslut även som stödmottagare från strukturfonderna.

9.11 EESK anser att arbetsmarknadens parter bör ha tillgång till finansiering och utbildning så att de fullt ut kan fullgöra de uppgifter de tilldelats. Sådana lösningar har hittills varit mycket ovanliga, eller saknats helt.

9.12 I några fall är parterna inte i stånd att fylla sin funktion, på grund av att de inte har tillräckligt många sakkunniga med den kompetens som krävs för en aktiv medverkan i de organ som är kopplade till EU-fonderna, där deras medverkan hade varit både möjlig och önskvärd.

9.13 EESK anser att medlemsstaterna måste rikta särskild uppmärksamhet mot hela den administrativa processen, så att byråkratin kan minska till ett minimum. Tungrodd byråkrati som är både överdriven och oproportionerlig medför att själva principen om partnerskap kan ifrågasättas, eftersom det finns administrativa hinder och förfaranden som i alltför många fall är rent kontraproduktiva.



9.14 EESK anser att det skulle finnas många fördelar med att gemenskapen fastställer minimigränser för medverkan, huvudsakligen genom en förordning som låter medlemsstaterna själva fastställa formerna för denna typ av medverkan, genom lagstiftning och nationella bestämmelser. De regler som skall införas bör föreskriva mer information och fler modeller för att engagera arbetsmarknadsparterna på ett intensivare, stabilare och mer permanent sätt.

9.15 Rollen för arbetsmarknadens parter, förslagets innehåll och formerna för medverkan varierar självfallet under de olika faserna för förberedelse, finansiering, övervakning och utvärdering av gemenskapens strukturfondsåtgärder. Det är därför viktigt att det klargörs vad man förväntar sig av arbetsmarknadens parter, vad parterna bör göra för att programmen skall bli så lyckade som möjligt, på vilken nivå partnerskapet genomförs och vilka politiska och administrativa organ som parterna skall medverka i.

9.16 Partnerskapet har avgörande betydelse i följande två faser av strukturåtgärderna:

- I den politiskt viktiga fasen då stödformerna planeras och övergripande beslut fattas på europeisk nivå och på medlemsstatsnivå.
- I fasen för övervakning och utvärdering av stödåtgärderna.

## 10. EESK:s bidrag till den aktuella debatten och till förberedelserna för Ett nytt partnerskap för sammanhållning – konvergens, konkurrenskraft, samarbete

### 10.1 Sammanhållningspolitikens prioriteringar

10.1.1 EESK välkomnar kommissionens avsikt att inom ramen för konvergensmålet etablera en specifik kompensationsmekanism som täcker alla handikapp i de yttersta randområdena och i regioner med permanenta strukturhandikapp.

10.1.2 Som ett inslag i stödstrategin för de olika regionerna rekommenderar kommittén att man analyserar hur väl tillgängliga sifferuppgifter återspeglar de ekonomiska och sociala framstegen och i vilken mån de alls har påverkats av den statistiska effekten från externa faktorer som ofta inte har någon koppling till de ekonomiska och sociala villkoren i dessa regioner. Ett exempel på detta är att huvudkontor lokaliseras "offshore", vilket förvränger de indikatorer som används.

### 10.2 Kompletterande prägler på olika sektorspecifika gemenskapsinsatser

10.2.1 EESK noterar att de olika sektorspecifika gemenskapsinsatserna är kompletterande när det gäller att

verka för sammanhållningsmålet, särskilt på områden som FoTU, informationssamhället och transporter. Vi stöder uppfattningen att konsekvens mellan sammanhållnings- och konkurrenspolitiken är en nyckelfråga på gemenskapens olika politikområden.

10.2.2 Med tanke på att över 50 % av FoTU-satsningarna koncentreras till ett mycket litet antal EU-regioner understryker EESK att det är avgörande med en kompletterande uppläggning mellan delarna i den sektorspecifika politiken. På så sätt kan man motverka den alltför höga koncentrationen och erbjuda fler incitament att överföra teknik mellan regionerna.

### 10.3 Budget

10.3.1 Med hänsyn till att medlemsstaterna har höga förväntningar på EU när det gäller utvidgningen och Lissabonstrategins mål är det orimligt att tänka sig att de finansiella resurserna skall kunna bibehållas på samma nivå. I en rad EESK-yttranden på senare år har vi begärt att taket för gemenskapsbudgeten skall höjas. Eftersom kommissionen har föreslagit ett tak på 1,24 % i budgetplanen för perioden 2007–2013 bedömer EESK att de 0,41 % som öronmärks för sammanhållningspolitiken (0,46 % före överföringarna till landsbygdsutveckling och fiske) helt enkelt är resultatet av att maximitaket för de sammantagna resurserna satts på en nivå som kommittén anser vara för låg för att uppnå de ambitiösa mål som föreslagits.

10.3.1.1 Mot denna bakgrund, och med tanke på att det krävs ökade finansiella resurser för att angripa ökningen i regionala skillnader efter utvidgningen, kommer det huvudsakligen att bli de regioner som i dag gynnas av sammanhållningspolitiken som får bära kostnaderna för utvidgningen, genom att det gemenskapsstöd som tillfaller dem reduceras.

10.3.1.2 EESK menar att detta är en ohållbar situation ur både politisk och ekonomisk synvinkel, eftersom den helt strider mot alla rättvisepprinciper i fördelningen av kostnaderna för utvidgningen.

10.3.1.3 Kommittén kan följaktligen inte förstå hur det skall bli möjligt att uppfylla det politiska målet med utvidgningen, som avtalats enhälligt, samtidigt som man bibehåller eller till och med reducerar de finansiella bidrag som avkrävs medlemsstaterna. Kommittén motsätter sig en så snäv syn på det europeiska projektet. Det kan bara vara följderna av ekonomiska problem och av att vissa av de största intressenterna i processen saknar långsiktiga visioner.

## 11. Övriga rekommendationer

11.1 EESK anser att det är absolut nödvändigt att de ekonomiska, sociala och territoriella kriterierna för fördelning av de resurser som är öronmärkta för prioriteringen "Regional konkurrenskraft och sysselsättning" mellan medlemsstaterna definieras så objektivt och strikt som möjligt, och att man tar särskild hänsyn till sociala indikatorer, inte bara de ekonomiska.

11.2 Vad beträffar utbetalningarna av medlen anser EESK att det i allt högre grad behövs nya sätt att engagera myndigheterna och arbetsmarknadsparterna som går längre än medverkan i olika planerings-, lednings-, övervaknings- och utvärderingsorgan.

11.3 I detta avseende måste mekanismerna med koppling till de övergripande anslagen konsolideras ytterligare genom att man kräver att medlemsstaterna skall anamma denna modelltyp, åtminstone på vissa avgränsade områden i gemenskapens stödrum. Potentiella fördelar med sådana insatser skulle vara att reducera byråkrati, påskynda förfarandena och minska trycket på medlemsstaternas budgetar. Detta är särskilt viktigt i ljuset av dagens begränsningar för offentliga finanser i allmänhet.

11.4 Offentlig-privata partnerskap måste också uppmuntras som ett sätt att klara av dessa offentliga finansiella begränsningar, och samtidigt skall finansiering på lång sikt garanteras.

11.5 EESK menar att regelverket avseende missbruk i samband med omlokalisering av företag bör stramas upp, särskilt genom att man inför avskräckande sanktioner och kräver att eventuella stimulansbidrag som utgått skall återbetalas om det kan beläggas att anledningen till att ett företag flyttar inte är att produktionsenheten inte längre är lönsam,

utan helt enkelt att företaget har bestämt sig för att omlokalisera för att få ännu fler bidrag.

11.6 Kommittén menar också att det skulle vara en god idé att ge småföretagen ökad tillgång till stödsatser. Detta skulle vara ett erkännande av deras betydelsefulla socioekonomiska roll, särskilt med avseende på skapande av arbetstillfällen och välbefinnande, och deras särskilt starka "engagemang" i den region där de är verksamma.

11.7 Slutligen skall det sägas att ambitionen att driva en politik som främjar ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i ett utvidgat Europa utan tvekan är en av de största utmaningar som EU någonsin kommer att ställas inför. Med tanke på att sammanhållningspolitiken är en nyckelpelare för integrationen mellan Europeiska unionens folk och regioner, uppmanar kommittén medlemsstaterna att driva denna reform till framgång, särskilt i ljuset av senare tids misslyckanden med att åstadkomma ökad europeisk integration. På så sätt kommer allmänheten att börja tro på det europeiska projektet igen.

11.8 EESK anser att det är avgörande att medlemsstaterna bibehåller, och ökar, satsningarna på sammanhållningspolitiken, oberoende av vad EU:s politik på området kan omfatta.

11.9 Strukturen och prioriteringarna i EU:s sammanhållningspolitik har förändrats till följd av utvidgningen och de begränsade tillgängliga resurserna, och egentligen inte för att det inte längre finns några regionala och sociala skillnader. Vissa medlemsstater och regioner som hittills gynnats starkt av EU:s sammanhållningspolitik kommer således successivt att förlora rätten till stöd via ett betydande antal tillgängliga instrument. Detta innebär givetvis inte att de redan uppnått den önskade utvecklings- och sammanhållningsnivån. Det är direkt avgörande att man tar vederbörlig hänsyn till dem inom ramen för nationell budgetpolitik.

Bryssel den 30 juni 2004

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs*

*ordförande*

Roger BRIESCH