

## II

(Förberedande rättsakter)

## EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN

## 420:e PLENARSESSION DEN 28–29 SEPTEMBER 2005

## Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Turismens bidrag till social och ekonomisk återhämtning i eftersatta områden"

(2006/C 24/01)

Den 10 februari 2005 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om "Turismens bidrag till social och ekonomisk återhämtning i eftersatta områden"

Facksektionen för inre marknaden, produktion och konsumtion, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 27 juli 2005. Föredragande var **Juan Mendoza Castro**.

Vid sin 420:e plenarsession den 28–29 september 2005 (sammanträdet den 28 september 2005) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 135 röster för, 2 röster emot och 2 nedlagda röster.

## 1. Inledning

1.1 Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har tidigare utarbetat flera yttranden för att bidra till utformningen av en turismpolitik på EU-nivå. Avsikten med föreliggande yttrande är att det skall utgöra ett referensdokument för olika turisminitiativ så att de kan bidra på ett värdefullt sätt till åtgärder som genomförs av EU-institutioner, medlemsstater, regioner och kommuner samt av arbetsmarknadens parter och andra organisationer i det civila samhället och turismsektorn. Dessa turisminitiativ kommer också att kräva gemensamma ansträngningar för att kunna utgöra alternativ i de berörda områdena – särskilt för lokalbefolkningen och det lokala näringslivet – och därmed göra det möjligt att upprätthålla den ekonomiska aktiviteten och dra fördel av deras positiva effekter.

1.2 Dokumentets syfte är också att bidra till den nödvändiga omställningen i olika EU-områden som av mycket varierande skäl kännetecknas av social och ekonomisk nedgång. Yttrandet är koncentrerat till det alternativ som turismindustrin kan utgöra i dessa områden.

1.3 Utarbetandet av yttrandet har lagts upp på följande sätt:

— Under sitt första sammanträde fastställde studiegruppen de huvudteman som skulle behandlas i yttrandet.

— Därefter anordnades en offentlig hearing i Córdoba (Spanien) och ett andra sammanträde inom studiegruppen. Det gjorde det bland annat möjligt att få kännedom om god praxis i samband med återhämtningsprojekt i ekonomiskt svaga områden som valt att satsa på turism. Huvudsyftet var således att, liksom i detta yttrande, kartlägga projekt som har visat sig fungera väl och som kan ge en impuls till dessa turismsatsningar eller utveckla andra i områden som har varit eller är drabbade eller kan komma att drabbas av social och ekonomisk tillbakagång.

— Det tredje och sista sammanträdet ägnades åt att utarbeta det slutgiltiga dokumentet för debatt inom sektionen och under EESK:s plenarsession.

1.4 Man bör ta hänsyn till två förhållanden som på ett positivt sätt kompletterar varandra:

— Som framgår av yttrandet utgör turismen en betydande möjlighet och ett viktigt alternativ i eftersatta områden, som i turismen kan finna en näring med stor utvecklingspotential för samhället, näringslivet och sysselsättningen. Omställningen i eftersatta områden kan och bör leda till ett nytt produktionssystem som kan skapa bättre framtidsutsikter och högre livskvalitet.

— Vissa eftersatta områden kan bli turistmål för det sannolikt ökande antalet turister i världen och dessutom bedriva en diversifierad och självfallet långsiktigt bärkraftig turismverksamhet.

## 2. Yttrandets disposition och innehåll

2.1 Avsikten med yttrandet är inte att redogöra för den bakomliggande utveckling som har lett fram till att dessa områden befinner sig i en viss situation, inte heller att analysera omställningsåtgärder av olika karaktär (inom industri, gruvarbete, jordbruk osv.). Sådana åtgärder har dock i vissa fall varit relevanta för våra förslag på turismområdet.

2.2 Vi inleder analysen med att bedöma om ett visst område redan har genomgått en konkret omställningsprocess eller om det handlar om ett eftersatt område som ännu inte har utvecklat en lönsam näring och som kan utnyttja turismen som startpunkt för en mer omfattande utveckling.

2.3 Yttrandet har därför disponerats på följande sätt:

2.3.1 Analys av situationen i eftersatta områden och kartläggning av viktiga och mer konkreta aspekter som kan beaktas i framtida turismförslag, däribland faktorer som rör sociala frågor och arbetsmarknaden, näringslivet och institutionernas engagemang. Först måste vi emellertid definiera den exakta innebörden i uttrycket "eftersatta områden" (*zonas en declive*), eftersom de olika omständigheterna och villkoren kan leda till olika alternativ.

2.3.2 Mot denna bakgrund behandlas följande aspekter i yttrandet:

2.3.2.1 *Situationen i eftersatta områden:* kartläggning av brister i dessa områden ur olika perspektiv och med relevans för analysen: problem som i vissa fall har uppstått till följd av ett tidigare beroende av en enda industrisektor eller näring; missgynnade miljöfaktorer eller miljöförstöring; få eller bristfälliga infrastrukturer som förhindrar övergången till turismverksamhet; arbetskraft med kvalifikationer som inte kan överföras till turismsektorn; okunskap eller bristande förståelse i samhället för nya näringar, däribland turism. Man bör särskilt uppmärksamma att eftersatta områden sällan är naturliga turistområden, vilket gör det särskilt svårt att hitta en lämplig turismform som t.ex. bygger på kultur och arkeologi, idrott, utbildning eller på andra former av turism än de traditionella. Framför allt konstaterar vi att "positiva upplevelser" utgör grunden för alla turismprodukter och att det är dessa "upplevelser" som bör lyftas fram och främjas.

2.3.2.2 *Institutionernas engagemang:* Yttrandet utgör ett uttryck för insikten att det krävs samarbete mellan alla myndigheter och institutioner, samtidigt som det anger vilka former och modeller för samarbete mellan institutioner och offentliga myndigheter som kan bidra till att starta en turismverksamhet. Vi uppmärksammar särskilt de europe-

iska strukturfondernas betydelse för återhämtningen i eftersatta områden. Institutionerna spelar en viktig roll när det gäller att utforma den utbildning som krävs för att omskola och anpassa arbetskraften i eftersatta industriområden till tjänstesektorn.

2.3.2.3 *Social förankring som mål:* Krisdrabbade sektorer har under många år varit starkt knutna till de områden där de ursprungligen växte fram och där nedgången inleddes. Det innebär att lokalbefolkningen på orter av varierande storlek under årens lopp och sedan generationer tillbaka har rotat sig på den plats där de har levt och arbetat. De turismprojekt som vi tar upp bör på ett väsentligt sätt bidra till att bevara denna lokala förankring och skapa bättre förutsättningar genom bland annat satsningar på bostäder, tjänster och kommunikationer. Den sociala förankringen kan också stärkas om det skapas fler varaktiga arbetstillfällen. Turismen alstrar visserligen många nya jobb, men det allvarliga problemet med säsongsanställningar kan försvåra denna sociala förankring och få den oönskade konsekvensen att människor tvingas flytta under vissa tider av året.

2.3.2.4 *Den sociala dialogen – en nyckel i analysen och för utvecklingen av alternativ:* Vi anser att samtal och den sociala dialogen via fackföreningar och sammanslutningar bör utgöra hörnstenen i löntagarnas och arbetsgivarnas gemensamma strävan att genomföra projekt. Denna tvåpartsdialog kan vidgas och i form av trepartsamtal också innefatta de offentliga myndigheterna i sökandet efter fungerande alternativ. Även andra organisationer i det civila samhället och turismsektorn bör bidra till att genomföra projekten.

2.3.2.5 *Främja initiativ för hållbar turism:* Trots det sociala drama som socioekonomisk tillbakagång har inneburit i stora områden anser vi att utarbetandet av nya utvecklingsalternativ inte bara kan korrigera misstag vid planeringen av tidigare aktiviteter, utan också säkerställa att de nya aktiviteterna omfattas av de faktorer som präglar en hållbar turism, det vill säga de sociala, ekonomiska och miljömässiga faktorer som enligt EESK utmärker en hållbar turism.

2.3.2.6 *Miljön som utgångspunkt för återhämtning och planering av turismverksamhet:*

— Även om syftet med detta yttrande inte är att undersöka bakgrunden till social och ekonomisk tillbakagång i olika områden, kan vi konstatera att många eftersatta områden har varit praktiskt taget helt beroende av en näring på grund av naturliga, geografiska eller geologiska förhållanden. En sådan utveckling har i många fall inte bara inneburit bristande miljöhänsyn utan också verkliga skador på miljön. De nya miljökraven och åtagandena kan göra det möjligt att återställa sådana områden och bidra till att stärka turismens möjligheter i projekten.

— I yttrandet anges de prioriterade miljöinsatser som måste ingå i genomförandet av turismprojekt.

2.3.2.7 *Upprätthålla och öka företagandet och främjandet av produktiva investeringar:* Vi har sammanställt en konkret förteckning över initiativ för stöd till företagande. Näringslivet i eftersatta områden har formats av den tidigare specialiseringen, vilket innebär att företagare varit direkt verksamma i den traditionella näringen eller inom serviceföretag i anslutning till denna näring. I yttrandet utforskar därför EESK olika lösningar när det gäller att bevara eller starta företag, utbildning och företagande, konkurrenskriterier, forskning och utveckling, design, marknadsföring osv. Avsikten är också att främja gemensam marknadsföring och samarbete mellan företag och, i sin tur, samarbete mellan företag och myndigheter samt skapandet av nätverk mellan företag, områden och sektorer. Särskilt uppmärksammas mikroföretag och små och medelstora företag.

2.3.2.8 *Bevara och skapa sysselsättning som prioritet:* Den största samhällskostnaden för den socioekonomiska nedgången inom företag och sektorer består i förlorade arbetstillfällen. Huvudmålet vid återhämtningsinsatser måste således vara att bevara och, om möjligt, öka sysselsättningen i dessa områden. Vi föreslår därför att man i samband med turismprojekt – förutom att utnyttja övergångsstöd via de sociala trygghetssystemen – bland annat skall främja sysselsättningskapande investeringar, utbildning och omskolning, egenföretagande och den sociala ekonomin.

2.3.2.9 *Beaktande av alla faktorer i en turismpolitik:* De turismprojekt som syftar till socioekonomisk återhämtning i eftersatta områden måste beakta samtliga faktorer (utöver de som redan nämnts) som spelar in vid utformningen av en turismpolitik. Det är därför viktigt att bedöma inverkan av faktorer som kultur, historia, kulturarv, natur, idrott m.m.

2.3.2.10 En viktig uppgift som redan har utförts med lyckat resultat i vissa områden är att dra fördel av olika inslag i tidigare näringar och utnyttja dem vid utformningen av nya turistalternativ.

2.3.3 Det är viktigt att ingående analysera de projekt som har varit framgångsrika i EU:s medlemsstater, inte bara för att försöka kopiera dem i en annan miljö utan också för att stödja och stärka dem. De positiva erfarenheterna förefaller dock vara få, och det är därför svårt att hitta ett omfattande och mångsidigt urval av positiva erfarenheter.

2.3.4 Man måste särskilt undersöka om turistmål i eftersatta områden har möjlighet att samarbeta i nätverk, vilket vi rekommenderar, och därigenom skapa förutsättningar för kraftfulla marknadsföringsinsatser och inbördes stöd.

2.3.5 Att stärka och främja egenföretagande är en mycket viktig målsättning eftersom det kan förbättra förutsättningarna för arbetstagarnas anpassning till en ny verklighet. En undersökning av denna möjlighet skulle på ett värdefullt sätt kunna bidra till omställningen i eftersatta områden, i synnerhet på landsbygden. Man måste undersöka vilket stöd som denna sysselsättningsform behöver för att bli ett effektivt verktyg i denna svåra anpassningsprocess.

2.3.5.1 Nedan följer ett antal initiativ som bör genomföras i detta sammanhang:

2.3.5.1.1 I EU definieras egenföretagande som arbetstagarnas förmåga och beslut att själva driva ett företag, antingen ensamma eller tillsammans med andra. Egenföretagaren är i första hand en arbetstagare som genom att starta en självständig verksamhet etablerar kommersiella och personliga kontakter med sina leverantörer och kunder.

2.3.5.1.2 Egenföretagandet har under många år varit ett effektivt försvar mot industriella ekonomiska kriser eftersom det har gjort det möjligt att upprätthålla sysselsättningen och skapa nya arbetstillfällen.

2.3.5.1.3 I dag är det främst unga och kvinnor som övergår till egenföretagande.

2.3.5.1.4 För att få avsedd effekt måste ett turismutbud som bygger på egenföretagande stimulera utvecklingen av nya yrkeskunskaper. Nya yrken kan skapas inom bland annat följande verksamhetsområden på landsbygden:

- Försäljning av lokala produkter.
- Traditionella hantverksprodukter och livsmedel.
- Idrott och fritidsverksamhet.
- Audiovisuella och virtuella aktiviteter.
- Kulturevenemang.
- Barnomsorg, campingplatser och vandrarhem.
- Naturmedicin.
- Skönhets- och kroppsvård.
- Traditionell byggnadsverksamhet och hantverk.
- Internetcaféer.
- Marknadsföring av lokala fastigheter.
- Rådgivning till nystartade företag.
- Produktion av varor och tjänster för hushållen.
- Äldreomsorg.

2.3.6 Detsamma gäller för social turism, som i framtiden säkerligen kommer att utgöra ett viktigt alternativ i eftersatta områden som satsar på turismverksamhet. På grund av sin speciella karaktär är denna turismform särskilt viktig för att motverka säsongsarbete och sprida semesterperioderna över året.

2.3.7 *Nya europeiska referensramar för att främja turismalternativ i eftersatta områden:* I yttrandet uppmärksammas möjligheten för den utvidgade unionen att fastställa allmänna referensramar för bland annat åtgärder, informationsutbyte, projektsamarbete, främjande av god praxis och samarbete mellan offentlig och privat sektor.

2.3.8 Det konstitutionella fördragets betoning av medborgarna och deras rättigheter samt av de mest missgynnade regionerna och områdena gör det, tillsammans med avsnitten om turism i detta fördrag, möjligt att i yttrandet formulera en ståndpunkt på EU-nivå som är anpassad till de olika förhållandena på nationell, regional och lokal nivå.

2.4 Handlingslinjer som kan bidra till ett turismalternativ: I yttrandet har vi också tagit hänsyn till tidigare EESK-yttranden, kommissionens och Europaparlamentets initiativ samt till erfarenheter inom Världsturistorganisationen och Internationella byrån för social turism.

2.5 Praktiska erfarenheter i centrum: Vi har strävat efter att yttrandet skall ha ett praktiskt värde, framför allt för de områden där vi vill bidra till en återhämtning. Det innehåller därför exempel på god praxis vid genomförandet av denna typ av projekt.

### 3. Socialt och ekonomiskt eftersatta områden

3.1 Det är svårt att exakt definiera vad som avses med uttrycket "eftersatta områden", som förekommer i yttrandets titel. Det beror inte bara på att dessa områden har mycket varierande särdrag, nedgångens ursprung eller orsaker, omfattningen av dess effekter eller den geografiska spridningen, utan framför allt på de djupgående konsekvenser som den får för befolkningen och företagen i dessa områden.

3.2 Kanske är det första som vi bör studera för att kunna beskriva och definiera de olika eftersatta områdestyperna deras ekonomiska historia. Det bör ske utifrån olika indikatorer som kan visa om tillbakagången har skett nyligen och beror på externa tekniska, sociala eller ekonomiska förändringar, eller om det är en permanent situation i ett område som inte vid någon tidpunkt i sin historia har lyckats uppnå en ekonomisk utveckling som skapar rikedom och välstånd för invånarna.

Denna skillnad påverkar självfallet i hög grad vilken lösning man väljer för att hantera problemen och hitta fungerande alternativ i eftersatta områden. Företagens erfarenheter, invånarnas utbildning och därmed möjligheten att hitta en alternativ eller ny näring skiftar starkt från fall till fall.

3.3 Att vissa områden ännu inte har uppnått en tillräckligt hög ekonomisk utvecklingsnivå kan bero på mycket varierande orsaker: ett perifert geografiskt läge, extrema miljöförhållanden, utvecklade infrastrukturer, lokalbefolkningens svaga företaganda och en rad andra orsaker som har fått och fortfarande får befolkningen att flytta till områden med bättre ekonomiska utvecklingsmöjligheter, både i och utanför det egna landet. Den fortlöpande avfolkningen av framför allt stora landsbygdsområden i EU och den påföljande sociala rotlösheten är ett problem som EU beslutsamt försöker angripa genom sina regionalpolitiska åtgärder och utvecklingsprogram. Turismen och den utveckling som följer på turismen är föremål för många värdefulla insatser med denna målsättning.

3.4 I områden som tidigare i sin historia har haft en dynamisk ekonomisk aktivitet som byggde på t.ex. jordbruk, gruvsdrift, textilindustri, järn- och stålindustri eller kemisk industri och som av olika skäl har tvingats överge denna aktivitet, består grundproblemet i att själva samhällsmodellen har rämnat, med alla återverkningar som det får för befolkningen och näringslivet. I dessa fall försvårar beroendet av en enda näring eller den bristfälliga ekonomiska diversifieringen möjligheten att hitta ett alternativ som kan ersätta den förlust av arbetstillfällen som nedgången för med sig.

3.5 Många olika faktorer kan påverka och påverkar rent faktiskt nedgången i ett område som tidigare var aktivt, ekonomiskt bärkraftigt, konkurrenskraftigt och som skapade arbetstillfällen och välstånd, men sannolikt kan ekonomins globalisering och de tekniska förändringarna förklara dem alla. Marknaderna utvecklas snabbt och ofta i tvära kast. Den stabilitet som industrin stod som garant för i de länder som under de senaste århundradena har tillämpat sunda industriella principer finns inte längre, utan de präglas i dag av tekniska och sociala förändringar, öppning av marknaderna, omedelbar informationsförmedling på global nivå och utflyttning av produktionen av varor och tjänster. Arbetskraftskostnaderna framstår som den avgörande faktorn vid företagsflyttningar, men de faktorer som bestämmer en närings konkurrenskraft är satsningen på forskning, utveckling och innovation, tjänsternas närhet och kvalitet, kvalificerad ledningsförmåga och tillgång till teknik. Hur Europa skall hantera avindustrialiseringen och hitta sysselsättningskapande alternativ är förmodligen den största utmaningen för Europa, vilket också erkänns i Lissabonmålen.



3.6 I eftersatta områden påverkas befolkningen och företagen på många olika sätt i form av förlorade arbetstillfällen, utbredd fattigdom, demografiska förändringar och avfolkning samt försvagning av industristrukturen. Det är emellertid viktigt att påpeka att dessa effekter ger sig till känna under flera generationer och på många olika sätt. Den generation som direkt drabbas av den sociala och ekonomiska nedgången finner ofta en ersättning i de sociala trygghetssystemen; stödet kan vara önskat men är nödvändigt eftersom bidragen ger människor de inkomster som krävs. Det inträffar när stora industri- och gruvföretag upphör med sin verksamhet och unga och medelålders som är potentiellt lämpade för arbetet tvingas gå arbetslösa och leva på bidrag. Även om denna situation är obehaglig är problemet för efterföljande generation, som varken har arbete eller understöd, sannolikt ännu mer ångestskapande. I sådana situationer är företagarganda, ekonomisk diversifiering och utbildning inte bara en resurs – det är en absolut nödvändighet.

3.7 Det är med andra ord i dessa eftersatta områden, som ännu inte har uppnått ekonomisk tillväxt eller som har sett den stagnera, som turismen kan utgöra ett bärkraftigt alternativ. Turismen driver på den ekonomiska tillväxten eftersom den har visat sig vara en stark och stabil näring med goda framtidsutsikter som skapar nya arbetstillfällen och som kan upprätthålla den ekonomiska, sociala och ekologiska balansen i strävan efter en hållbar utveckling. Den kulturella och ekonomiska omställning som detta förutsätter kommer givetvis inte att bli lätt och inte alltid att lyckas. Men eftersatta områden har inte många alternativ, och det är möjligt att de som finns ställer krav som är ännu svårare att uppfylla.

3.8 Man får dock inte glömma bort att det kring storstäderna, även i städer med en dynamisk ekonomi, finns marginaliserade och eftersatta områden med svag eller obefintlig ekonomisk aktivitet. I dessa fall kan olika internationella evenemang medverka till en ökning och vitalisering av ekonomin. Till exempel världsutställningarna i Sevilla och Lissabon och de olympiska spelen i Barcelona och senast i Aten har haft en väsentlig roll för den fysiska upprustningen och drivit på utvecklingen, ofta i riktning mot nya turismområden.

#### 4. Målsättningar och tillvägagångssätt

4.1 Nu när vi analyserat situationen i de eftersatta områdena, hur de uppstått och vilka särdrag de har, finns det anledning att se vilka mål och metoder vi kan använda för att ta reda på hur turismen kan bidra till den ekonomiska återhämtningen i dessa socialt och ekonomiskt eftersatta områden.

4.1.1 Först och främst bör man nämna att det främsta målet med varje ekonomisk utvecklingsåtgärd måste vara att skapa lämpliga förutsättningar för befolkningens personliga och sociala utveckling, så att människor som lever i denna miljö inte känner sig tvingade att emigrera eller flytta, kort sagt, så

att den samhällsstruktur som präglat området under generationer bibehålls. De turistprojekt som föreslås som alternativ måste därför faktiskt erbjuda inte bara den infrastruktur som krävs utan också stabila arbetstillfällen åt dem som arbetar inom turismen i ordets bredaste bemärkelse. Turismprodukter måste vara bärkraftiga på lång sikt för att kunna fungera som alternativ till den arbetslöshet som uppstått till följd av den sociala och ekonomiska nedgången, om man vill behålla den sociala förankringen som ett grundläggande mål.

4.2 Diversifiering av den ekonomiska verksamheten är en annan målsättning för den ekonomiska utvecklingen i de eftersatta områdena. Om eftersattheten uppstått till följd av tekniska eller marknadsrelaterade förändringar i områden där ekonomin varit beroende av en enda näring, är det uppenbart att man, för att undvika att situationen upprepas, måste utveckla olika typer av kompletterande verksamhet som kan bära upp regionens ekonomi i framtiden. Turismen omfattar till sin natur många olika sektorer och aktörer (företag av olika storlek, familjeföretag och multinationella företag, företag med mycket olika sociala mål och affärsintressen) och leder därför faktiskt till att produktionssystemet i ett område diversifieras.

4.3 En hållbar balans mellan ekonomiska, sociala och framför allt miljömässiga inslag i verksamheten är ett annat mål för de ekonomiska utvecklingsåtgärderna i de eftersatta områdena. Nedgång inom industri och gruvbrytning har ofta lett till att miljön allvarligt försämrats: gamla och övergivna byggnader, farligt industriavfall, miljöförstöring och förorening av mark är ofta ett resultat av föråldrad industriell verksamhet och skapar naturligtvis inte de bästa förutsättningarna för att man skall kunna utveckla en turismverksamhet som vanligtvis är förlagd till de platser där naturen är som vackrast och mest lockande.

4.3.1 I princip åligger det de företag som bedrivit industriell verksamhet i ett område att återställa de ursprungliga naturförhållandena, åtminstone i den mån det är möjligt. Det är uppenbarligen inte lätt att tillämpa denna princip i praktiken, eftersom den allmänna nedgången står i vägen. Det är därför upp till de offentliga myndigheterna att tillhandahålla subventioner så att området kan behålla en del av sina goda förutsättningar. Detta är särskilt viktigt i de fall där de företag som omlokaliserar verksamhet erhållit offentliga bidrag i samband med sin etablering. En känsla av socialt ansvar borde förmå dem att axla dessa extrakostnader som uppstått till följd av verksamheten.

4.4 För att uppnå dessa – svåra – mål måste man använda sig av metoder som leder till framgång. Som ett första steg bör man därför vara överens om att den sociala dialogen spelar en central roll i samband med utvecklingen av olika alternativ. Den sociala dialogen mellan de ekonomiska och sociala aktörerna, mellan arbetsgivare och arbetstagar via fackföreningar

och arbetsgivarorganisationer, är en förutsättning för att projekten och initiativen skall krönas med framgång. Det civila samhället med dess olika samhälls- och konsumentorganisationer kan och måste också delta i processen.

4.4.1 Framför allt måste dock myndigheterna engagera sig och aktivt delta i främjandet av olika alternativ i eftersatta områden, turism eller andra näringar eller tjänster. Olika förvaltningsnivåer och offentliga institutioner måste samarbeta för att skapa de allmänna förutsättningar som krävs för att initiativen skall lyckas och om nödvändigt stödja projektens ekonomiska hållbarhet. EU:s strukturfonder är ett centralt verktyg för denna samordnade europeiska, nationella, regionala och lokala insats för att studera och genomföra projekt och initiativ för regional utveckling som kan gjuta nytt liv i de eftersatta områdena.

4.5 Utbildning är en av hörnstenarna i denna omställning i eftersatta områden. Å ena sidan måste man se till att arbetslösa omskolas så att de kan anställas inom en alternativ verksamhet som kan ställa mycket annorlunda krav jämfört med tidigare verksamhet. Av erfarenhet vet vi att denna omställning är en stor utmaning och att man endast medelst intensiv och fortlöpande utbildning kan skola om industriarbetare till arbetstagare inom tjänstesektorn. Samma sak kan sägas om nästa generation, som inte direkt drabbats av arbetslöshet men som inte ser några utsikter till arbete inom områdets traditionella näringar. Endast utbildning kan övervinna denna brist på utsikter på arbetsmarknaden.

4.6 Den pågående utvidgningen av EU kan leda till stora svårigheter: Antalet områden med ett svåröverskottet förflutet inom industri, gruvbrytning eller jordbruk blir allt fler. Å andra sidan står det klart att efterfrågan på resor i turism- och rekreationssyfte kan öka kraftigt, och detta skulle innebära en starkare turistindustri. Främjandet av hållbar turism i hela Europa på grundval av kriterier i en europeisk modell för turism kan vara ett värdefullt verktyg för ekonomisk utveckling i vissa eftersatta områden.

## 5. God praxis: hur turismen kan användas för en social och ekonomisk omställning i eftersatta områden

5.1 Ett av de främsta målen med detta yttrande är att sammanföra och studera fall av god praxis där turismen varit ett lyckat alternativ för eftersatta områden.

5.1.1 Vid sidan om de projekt som togs upp vid den hearing i Córdoba som anordnades av EESK i samarbete med provinsstyrelsen tar vi här även upp andra projekt som har ett pedagogiskt värde och därför bör studeras och analyseras för att eventuellt kunna tjäna som exempel.

5.2 Projektet Asturien (Spanien): Detta är ett lyckat exempel på hur en hel region, som tidigare präglats av framför allt gruvbrytning och industri, reagerat på nedgången och förlusten av arbetstillfällen i dessa sektorer genom att intensivt satsa på

turismen. Därför håller man på att utveckla olika märken och turismprodukter med stark anknytning till Asturien och naturen som koncept:

- Turism och natur: Asturien, ett naturparadis.
- Turism och kultur: Asturien, en kulturskatt.
- Turism och gastronomi: Smaka på Asturien.
- Turism och stad: Asturiens städer.
- Turism och kvalitet: Asturiens landsbygdshotell.
  - Mesas de Asturias (Asturiens restauranger).
  - "Aldeas" Asturias Calidad Rural (Asturiens byar: kvalitet på landsbygden).
  - Asturias por la Excelencia Turística (Asturien för en turism av högsta kvalitet).

5.2.1 Denna nya lokala utvecklingsstrategi har haft stora framgångar – sysselsättningen i regionen har ökat med 8 % på senare år. Det är tydligt att valet att basera turismen på ekologisk hållbarhet i detta fall lett till högkvalitativ turism där hänsyn tas till naturen och att både de ekonomiska och sociala aktörerna och de offentliga institutionerna aktivt valt att stödja denna strategiska förändring och denna nya regionala modell.

5.3 Projektet Zabrze (Polen). I hela regionen Śląsk (Schlesien) har omvandlingen av ekonomi och marknader lett till att många företag försvunnit, att tiotusentals arbetstillfällen gått förlorade och att det uppstått ett öde landskap där det kryllar av övergivna industrianläggningar. Många insatser har gjorts för att främja turismen, men regionen är fortfarande behäftad med den traditionella bilden av regionen som en industriregion med dystra landskap och miljöförstöring. Denna bild skulle dock, även om den inte verkar särskilt inbjudande för turister, kunna bli en tillgång för det sociala och ekonomiska livet i regionen om områdets industriarv utnyttjades för turism, just så som myndigheterna önskar och som de planerar för. Det handlar om att omvandla de postindustriella miljöerna och ge dem en ny funktion, framför allt som turistobjekt, med den fördelen att verksamheten inte är säsongsberoende. På så sätt bevaras industriarvet, och städerna och regionerna behåller sin särprägel.

5.3.1 Detta projekt är dock behäftat med många svårigheter. Industriarvet är vanskött och i dåligt tekniskt skick. Situationen förvärras av problematiska ägarförhållanden, bristen på ekonomiska resurser och kvalificerad personal, bristen på infrastruktur för turism och andra faktorer som gör att endast ett begränsat antal industrimiljöer har förutsättningar att bli lyckade turistattraktioner. De europeiska strukturfonderna, Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska socialfonden (ESF) har en avgörande roll att spela för att problemen med kapitalfinansiering och utbildning skall kunna lösas.

5.3.2 På regional nivå har man utarbetat ett projekt för exploatering av postindustriella miljöer som turistobjekt: en rutt med industriarkeologiska miljöer omfattande 30 platser som valts ut på grundval av sådana kriterier som tillgänglighet, dragningskraft, förmåga att ta emot turister och säkerhet för besökarna.

5.3.3 I det specifika fallet Zabrze, en medelstor stad i södra Polen, har de kommunala myndigheterna förstått industriturismens betydelse, och sedan 2003 är Zabrze en erkänd modell för industriturism som fått flera olika utmärkelser av vikt inom turismen. Zabrze har inte bara kunnat erbjuda ett alternativ till den industriella nedgången inom gruvbrytningen utan har genom de internationella konferenser för att studera "Industriarvet och dess skatter – för turism och rekreation" som anordnades där i september 2004 och maj 2005, också blivit till ett centrum för diskussion som inspirerar framtida projekt för industriturism i Polen och hela Europa. Ett resultat av dessa konferenser är Zabrze-resolutionerna, som ger en mycket värdefull bild av möjligheterna att utnyttja industriarvet för turism och rekreation. Här bör nämnas att Världsturistorganisationen förklarar sig beredd att medverka till att det skapas ett nätverk för industriturism för marknadsföring av produkten.

5.3.4 Zabrze-projektet ger på det hela taget mycket värdefulla kunskaper och insikter, som säkerligen kan komma till nytta på andra, liknande orter som vill satsa på turistnäring. Kommittén erkänner uttryckligen turismens värde och stöder och främjar den närhelst den kan.

5.4 Projektet med gruvmuseum i Río Tinto i Huelva (Spanien). Río Tinto-gruvan var redan under romartiden en rik källa till värdefulla metaller och rikedom. Gruvan stängdes 1982, och den ekonomiska situationen i området försämrades. Río Tintos gruvmuseum vårdar i dag arvet av alla dessa upp- och nedgångar. Det är ett centrum för information om Parque Minero de Río Tinto, en temapark som omfattar byarna och landskapet i gruvområdet. I Parque Minero, som sträcker sig över ett område på 900 hektar, kan besökarna färdas med tåg på den gamla järnväg där mineralen brukade fraktas till Huelva och besöka gamla gruvor, en romersk begravningsplats och ett bostadsområde som uppfördes av det engelska bolaget som ägde gruvan i slutet av 1800-talet. Man har kort sagt förvandlat ett tidigare övergivet område till ett område för rekreation och bevarande av kulturarvet. Den viktigaste erfarenheten från alla turistattraktioner är i detta liksom i andra fall att de företag som exploaterar dem kan göra områden lönsamma där det enda alternativet annars vore förfall.

5.5 Gruv- och industriområdet Peñarroya-Pueblonuevo (Spanien) har ett värdefullt industriarv och är det som finns kvar av ett produktionscentrum från 1900-talet som man håller på att göra om till ett centrum för olika slags fritidsaktiviteter för den lokala befolkningen och för besökare. Man bör nämna att det finns olika byar i Valle del Alto Guadiato i provinsen

Córdoba som gått ihop i ett projekt för att främja olika turistattraktioner, bland annat det gruvgeologiska museet i Peñarroya-Pueblonuevo. Detta är ett försök att dra till sig turister som skulle kunna giuta nytt liv i ekonomin i ett antal byar där nedläggningen av gruvorna lett till arbetslöshet. Resultatet är ett omfattande och samordnat projekt som omfattar industriella och geologiska sevärdheter, gastronomi, sport och kultur och involverar olika samhällen i området, t.ex. Fuenteovejuna och Bélmez.

5.6 Kataloniens museum för vetenskap och teknik har ett nätverk (*Sistema del Museu de la Ciència i de la Tècnica de Catalunya*, Spanien) som omfattar så mycket som 20 miljöer av betydelse för Kataloniens industriarv: textil-, pappers-, garveri-, transportindustri m.m. Den katalanska industrin har under gångna sekel utan tvivel haft stor betydelse, inte bara ur ekonomisk utan även ur kulturell, arkitektonisk och social synvinkel, och har bidragit till Kataloniens kollektiva identitet. Nätverket är ett "system", vilket innebär att turismen på alla de 20 miljöerna marknadsförs gemensamt. Det är kort sagt ett nätverk med miljöer av intresse för kulturturister. Denna modell lämpar sig också för andra, liknande projekt.

5.7 Ett annat intressant projekt härstammar från Internationella byrån för social turism (BITS), som bidragit till den alternativa exploateringen av La Roche-en-Ardenne (Belgien), ett eftersatt område där det tidigare bröts kol och där man nu skapat ett centrum för social turism som kraftigt bidragit till sysselsättningen i regionen.

5.8 I hela Europa dyker det upp olika innovativa turistprojekt där man åtminstone delvis försöker finna alternativ till den ekonomiska nedgången. Ett bra exempel är de traditionella fiskare som erbjuder turister en möjlighet att under en arbetsdag delta aktivt i arbetet ombord på en av deras båtar. Turisterna kommer på så sätt i kontakt med en yrkesverklighet och en kultur som har en stark potentiell dragningskraft på turister samtidigt som inkomsterna ökar inom en affärsverksamhet som det går allt sämre för.

5.9 EESK stöder EFFAT:s (den fackliga europeiska federation inom livsmedelssektorn, lantarbetarsektorn samt turismsektorn) och HOTREC:s (den europeiska föreningen för hotell, restauranger och kaféer) gemensamma förklaring om åtgärder för att upprätthålla och utveckla sysselsättningen inom turismsektorn i landsbygdsområden.

## 6. Slutsatser

6.1 Under de olika sammanträdena inom den studiegrupp som haft i uppgift att utarbeta detta yttrande och under den lyckade hearing som hölls i Córdoba har kommittén både kunnat bilda sig en uppfattning som inarbetats i texten ovan och komma fram till värdefulla slutsatser och rekommendationer.

6.2 Som också framgår av olika dokument från kommissionen, EESK och ett flertal studier är turismen en mycket viktig ekonomisk verksamhet inte bara ur en strikt ekonomisk utan även ur en social och miljömässig synvinkel. Man bör särskilt nämna att turismen är en stark och stabil industri med goda framtidsutsikter som genererar högkvalitativ sysselsättning om den utvecklas i överensstämmelse med principer för hållbarhet på kort, medellång och lång sikt.

6.3 Att det finns socialt och ekonomiskt eftersatta områden i olika länder i Europa har olika orsaker och tar sig uttryck på olika sätt, men i samtliga fall är det nedgången i sysselsättningen och den samtidiga bristen på ekonomiska alternativ som är det tydligaste och mest pålägsamma tecknet för lokalbefolkningen, som ofta tvingas flytta och söka efter andra utkomstmöjligheter än dem som det egna området har att erbjuda. Avfolkningen av stora områden som tidigare dominerades av jordbruk, industri och gruvbrytning är den oönskade effekten av förändringar i den ekonomiska strukturen.

6.4 Att lokalbefolkningen skall kunna behålla sin sociala förankring är det grundläggande målet för all politik som bedrivs i syfte att uppnå regional balans och därmed också skapa hållbara alternativ i dessa eftersatta områden. I detta sammanhang spelar de europeiska strukturfonderna en viktig roll eftersom de fungerar som verktyg för denna politik. Att behålla och skapa arbetstillfällen måste vara absolut prioriterat som ett verktyg för social integrering.

6.5 I många olika fall av nedgång kan turismen vara en bra alternativ källa till ekonomisk verksamhet, med en stor potential till social utveckling och utveckling av företag och sysselsättning. Erfarenheterna på alla nivåer visar och bekräftar detta.

6.6 De eftersatta områdenas sökande efter möjligheter till turism är dock inte helt problemfritt. Man bör särskilt nämna att de eftersatta områdena inte alltid har naturliga förutsättningar för turism, snarare tvärtom, eftersom de ibland saknar turistattraktioner och har stora miljöföreningar. Det är mycket svårt att återställa eller skapa miljöer där turismen kan blomstra på ett varaktigt sätt. Det är därför viktigt att utveckla produkter och ett utbud som kan generera efterfrågan.

6.7 Bortsett från detta negativa utgångsläge finns det också ett antal andra hinder för turismen i de eftersatta områdena:

- Ekonomiska hinder eftersom det krävs kapital för att utveckla produkter och infrastruktur för turism.
- Kulturella hinder eftersom lokalbefolkningen vanligtvis inte har den utbildning som krävs för att arbeta inom turistindustrin.
- Hinder i form av dålig tillgänglighet och rörlighet: De potentiella turisterna måste på ett säkert sätt kunna ta sig till de turistorter som skapas eller marknadsförs.

— Säkerheten för personer och deras tillhörigheter.

— Bristfällig marknadsföring eller samordning vid marknadsföringen av en turistort.

— Brist på specialiserad teknisk rådgivning som kan hjälpa till att fastställa vilka faktorer som kan göra de nya företagen livsdugliga.

6.8 Men det är just dessa alternativ inom turistnäringen och de processrelaterade svårigheterna som måste förmå både de offentliga institutionerna, arbetsmarknadens parter och medborgarna i allmänhet att anta utmaningen och förverkliga denna potential. EU:s regionalpolitik och EU:s politik i övrigt – på områdena turism, kultur, sysselsättning, transport och infrastruktur m.m. – måste samordnas för att man skall kunna anta denna utmaning. Att ignorera situationen i de eftersatta områdena och att inte bemöta de risker och hinder som alternativen inom turistnäringen medför är inte någon godtagbar strategi. Alternativen till turistnäringen i de eftersatta områdena är varken många eller enkla.

6.9 För att turismen skall kunna bli ett hållbart alternativ i de eftersatta områdena måste följande villkor vara uppfyllda:

— Den måste framhäva områdets kulturvärden, dess arv och dess natur. De lokala samhällena, även i eftersatta områden, besitter ofta en enastående lokal kulturskatt.

— Den måste erbjuda lösningar på övergripande problem. Med hjälp av integrerade utvecklingsplaner kan man skapa den mångfald av produkter och tjänster som turistnäringen kräver.

— Den måste främja turismprodukter med möjligheter till logi i närheten av ett antal olika turistattraktioner. Investeringar i logi skänker turistnäringen stabilitet och stimulerar bildandet av nya företag i närområdet. Hotell och andra former av logi är att föredra framför en turism som bygger på att turisterna äger sina bostäder eftersom det garanterar en långsiktigt hållbar turism.

— Den måste utvecklas i enlighet med principer för ekonomisk, social och miljömässig hållbarhet så att den kan ge upphov till många företag och därmed till nya arbetstillfällen eller egna företag.

— Den måste skapa en konkurrenskraftig och diversifierad företagsmiljö där förändringar på marknaderna, globaliseringen av ekonomin och omlokaliseringar av företag inte kan påverka området i framtiden.

— Den måste genom yrkesutbildning främja kvalitet i alla dess former: i servicen till kunderna, i arbetsförhållandena och i respekten för naturen.



- Den måste knyta band med andra, liknande turistmål för att skapa nätverk som stärker den gemensamma marknadsföringen av produkten, varumärket eller turistmålet.
- Den måste vara nyskapande i sitt utbud av produkter och tjänster. En generell användning av informations- och kommunikationsteknologi kommer förmodligen att vara en viktig konkurrensfaktor. Internet är för stora och framför allt medelstora och små företag ett viktigt verktyg för marknadsföring och positionering på marknaden.
- Den måste garantera konsumenternas rättigheter eftersom turistnäringen omfattar en lång rad sektorer och de inblandade företagen ofta är små.

6.10 Vilka turismprodukter som väljs ut i varje område kommer naturligtvis att bero på flera olika faktorer, och det är svårt att bestämma vad som lämpar sig bäst i varje enskilt fall. Som exempel bör man dock nämna ett antal aktiviteter som direkt eller indirekt hänger samman med turismen och som kan skapa en alternativ turistmiljö: jordbruks- och landsbygdsturism kompletterad med hantverk, produktion och försäljning av lokala livsmedel, industriturism (som illustreras ovan med ett antal exempel på god praxis) samt hälsoturism och kulturturism. Landsbygdsturismen behöver institutionellt stöd för att kunna överleva på lång sikt.

6.11 De företag som utvecklar produkter och verksamhet inom turistnäringen i eftersatta områden skiljer sig inte från de turistföretag som verkar under andra omständigheter, men följande bör nämnas:

- Egenföretagandet har varit ett effektivt försvar mot industriella kriser och kan i en situation där ny verksamhet uppstår vara en affärslösning för de mest företagsamma ungdomarna. Inom landsbygdsturismen är olika former av egenföretagande och familjeföretagande vanligare än inom andra sektorer.
- Kooperativ (arbetsgrupper inom produktion, stödfunktioner, konsumtion) kan erbjuda logi (små vandrarhem, campingplatser och raststugor) och olika turisttjänster eller researrangemang. Möjligheten att verka och arbeta i ett nätverk skapar ett viktigt mervärde som olika länder, bl.a. Italien, genom Legacoop kunnat utnyttja för att öka antalet kooperativ inom turistnäringen.
- I kollektivavtalen måste man ta hänsyn till mikroföretagens särskilda situation så att å ena sidan kvaliteten på sysselsättningen blir hög och å andra sidan hänsyn tas till en varierande, föränderlig och komplex verklighet.
- De organisationer som anordnar social turism i olika länder kan bedriva ett så pass effektivt samarbete att turismen blir

ett alternativ i ekonomiskt eftersatta områden. Den mängd resenärer de tar hand om varje år kan tjäna som incitament till turistrutter och turismprodukter i dessa områden. Den erfarenhet som Internationella byrån för social turism (BITS) har av detta – till exempel med semesterhemmet i Liguere de Cinca i Spanien, en mycket stark ekonomisk drivkraft för regionen – är mycket värdefull. Också i Portugal finns det olika semesterbyar som sköts av INATEL och som innebär ett betydande ekonomiskt bidrag för hela regionen.

6.12 För att de turistföretag som skapas som alternativ i eftersatta områden skall kunna överleva är det mycket viktigt att det uppstår olika former av kringverksamhet, företag som arbetar mot ett gemensamt mål, som bildar en äkta **”turistallians”** och ser sig själva som en del i ett turistutbud. Kultur, gastronomi, natur, logi och, kort sagt, all ekonomisk verksamhet som är med och lockar turister måste samordnas, både på offentlig och privat nivå. Sådana allianser som ibland, men inte alltid, uppstår inom den traditionella turismen är ovärderliga i samband med nya utvecklingstendenser i eftersatta områden, eftersom situationen för företagen där är så svår och så känslig. Formeln med olika rutter där olika ekonomiska aktörer medverkar är ett sätt att bilda en sådan allians. I vilket fall som helst måste alla ekonomiska och sociala aktörer arbeta för att stärka samarbetet mellan olika företag.

## 7. Avslutande kommentarer

7.1 Den sociala och ekonomiska återhämtningen i EU:s eftersatta områden är en stor och tung utmaning för offentliga myndigheter på alla nivåer, för de sociala och ekonomiska aktörerna och för medborgarna, men det är en utmaning vi måste anta om vi inte vill låta ett antal regioner avfolkas och döma deras invånare till att leva i fattigdom eller att flytta. Turismen är en av flera möjligheter men det mervärde som den ger, dess förmåga att skapa arbetstillfällen och dess framtidsperspektiv gör den till ett viktigt alternativ som bör prioriteras.

7.2 Både EU-politiken och institutionernas dokument framhäver faktiskt detta: Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén uppmuntrar och marknadsför detta alternativ, men de finansiella stöden från strukturfonderna till initiativ på detta område är fortfarande otillräckliga och det blir allt svårare att använda dem för att skapa nya ekonomiska impulser. Kommissionen bör genomföra ett pilotprojekt på basis av lyckade projekt och undersöka hur strukturfonderna bäst kan användas för att främja turismen i socialt och ekonomiskt eftersatta områden.

7.3 Andra institutioner såsom Världsturistorganisationen (WTO) och Internationella byrån för social turism (BITS) håller på att genomföra projekt som är av stort strategiskt värde eftersom de syftar till att stärka och främja nät för marknadsföring och kommunikation som är oundgängliga för turismprojekt i eftersatta områden.

7.4 I medlemsstaterna bör man börja samordna åtgärder på olika förvaltningsnivåer, nationellt, regionalt och lokalt. Observationscentrum för turism, som skall analysera sektorns potential och lägga fram olika helhetsstrategier för utveckling av turismen, är ett effektivt verktyg för analys och handling.

7.5 EESK förespråkar i sina olika yttranden om turismen europeiska strategier för att skapa en europeisk modell för turism som skall grunda sig inte nödvändigtvis på bestämmelser utan på värden och principer om hållbarhet, miljöskydd, kvalitet på tjänster, produkter och sysselsättning, konsument-

skydd, offentligt-privat samarbete, tillgänglighet för alla, främjande av det lokala kulturarvet och andra värden som skall garantera att turismen i Europa och i alla länder respekterar och grundar sig på principer för hållbarhet på kort, medellång och lång sikt. Detta yttrande ingår i denna samling av strategiska och politiska dokument och syftet med det är att framhäva den positiva roll som turismen kan spela i samband med den sociala och ekonomiska återhämtningen i eftersatta regioner som ett grundläggande element i denna europeiska modell för turism.

8. Europeiska ekonomiska och sociala kommittén kommer att utarbeta och publicera detta yttrande och lämna in det som ett bidrag till Europeiska turismforumet 2005 på Malta i oktober 2005 med namnet **"Córdobaförklaringen om turismens bidrag till den sociala och ekonomiska återhämtningen i eftersatta regioner"**.

Bryssel den 28 september 2005

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs  
ordförande  
Anne-Marie SIGMUND