

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strukturpolitikens återverkningar på sammanhållningen i Europeiska unionen"

(2007/C 93/02)

Den 20 juli 2006 beslutade Europaparlamentet att i enlighet med artikel 262 i EG-fördraget rådfråga Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Strukturpolitikens återverkningar och följder på sammanhållningen i Europeiska unionen".

Facksektionen för Ekonomiska och monetära unionen, ekonomisk och social sammanhållning, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 7 december 2006. Föredragande var Olivier Derruine.

Vid sin 432:a plenarsession den 17–18 januari 2007 (sammanträdet den 18 januari 2007) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 164 röster för, 2 röster emot och 1 nedlagd röst.

1. Slutsatser och rekommendationer

1.1 Detta förberedande yttrande är ett svar på ett brev av den 20 juli 2006 från Europaparlamentets talman där man ber kommittén att bidra till Europaparlamentets betänkande om strukturpolitikens återverkningar på sammanhållningen i Europeiska unionen.

1.2 EESK vill framhålla att i enlighet med fördraget (artiklarna 2, 158 och 159) skall alla politiska insatser – inte bara strukturpolitiken – bidra till sammanhållningsmålet, vilket också påpekades vid Europeiska rådets möte i mars 2006.

1.3 Enligt EESK:s uppfattning kan sammanhållningen inte bedömas på grundval av BNP-indikatorer. EESK anser att det bör utarbetas en mer representativ indikator för sammanhållningen som förutom BNP väger samman faktorer som sysselsättningsgraden, arbetslöshetstalen, den sociala trygghetsnivån, utbudet av allmännyttiga tjänster osv.

1.4 Lissabonstrategins nationella reformplaner, gemenskapens Lissabonprogram, de integrerade riktlinjer som kommissionen har föreslagit och de konsekvensanalyser som den genomför bör i högre grad återspegla de åtgärder som vidtagits för att stärka sammanhållningen och även dess territoriella dimension.

1.5 Strukturfonderna och Sammanhållningsfonden har bidragit till att Lissabonstrategins målsättningar genomfördes redan i förtid med avseende på alla dess aspekter: tillväxt, sammanhållning, sysselsättning och arbetskvalitet samt en hållbar miljö. Detta har bidragit till att stärka den europeiska sociala modellen.

1.6 Det har även fått mycket betydande effekter som inneburit att länder och regioner där situationen är minst gynnsam vad gäller sysselsättning, tillväxt och infrastruktur har kunnat komma i kapp och det har gett upphov till en hävstångseffekt, förankrat partnerskapsprincipen (som dock går att förbättra) ute på fältet, bidragit till större stringens inom förvaltningen och säkerställt EU:s synlighet utåt.

1.7 Samtidigt utgör strukturpolitiken ett stöd för inre marknaden tack vare den handel och de arbetstillfällen som uppstår till följd av att det utformas och genomförs projekt med stöd

från strukturfonderna. Dessa skulle i många fall inte ha kommit till stånd utan EU:s insatser.

1.8 Trots det kan EESK konstatera att det historiska samförstånd som tillsammans med inre marknaden och EMU har legat till grund för strukturpolitikens utveckling (instrument och anslag) har rämnat de senaste åren.

1.9 Under historiens gång utvecklades ett polygonformat område avgränsat av städerna London, Hamburg, München, Milano och Paris, motsvarande 20 % av EU:s territorium, 40 % av dess befolkning och 50 % av tillgångarna, som "drog med sig" övriga regioner i EU. Till följd av den senaste tidens och kommande utvidgningar bör man diskutera hur man kan lyfta fram andra dynamiska regioner i syfte att få täckning över hela EU.

1.10 Det krävs infrastruktur för att man skall kunna koppla samman inte bara dessa områden utan även tillhörande stads- och landsbygdsområden. Budgetbegränsningarna i budgetplanen och stabilitets- och tillväxtpakten motverkar emellertid en modernisering.

1.11 Kommittén anser att man bör diskutera stabilitets- och tillväxtpaktens budgetriktmärken och deras konsekvenser för finansieringen av de transeuropeiska näten, särskilt de gränsöverskridande sträckorna, eftersom de projekt som kan få EU-stöd kräver samfinansiering av de nationella myndigheterna.

1.12 EESK vill återupprepa sitt förslag att man skall förbättra strukturfondernas finansieringsinstrument, och anser att man bör överge bruket att betala tillbaka de anslag i EU-budgeten som inte använts till medlemsstaterna i syfte att minska deras bidrag till EU.

1.13 EESK anmodar kommissionen än en gång att utarbeta (1) förslag – med bindande verkan för medlemsstaterna – om förfarandena för att involvera näringslivs- och intresseorganisationerna i strukturpolitiken och (2) indikatorer för samrådsprocessen i medlemsstaterna. Medlemsstaterna bör under alla omständigheter, för uppföljningskommittéernas vidkommande, redogöra för hur de får feedback beträffande tillämpningen av partnerskapsprincipen.

1.14 EESK efterlyser stöd från Europaparlamentet i syfte att se till att det budskap som framförs i detta yttrande beaktas när kommissionen 2008–2009 presenterar sitt dokument om en reform av EU-budgeten, liksom vid kommande diskussioner om EU:s framtid och regionalpolitikens roll.

2. Sammanhållningen i fördraget och dess utmärkande drag

2.1 I Romfördraget från 1957 är målsättningen att "minska klyftan mellan olika regioner samt eftersläpningen för mindre gynnade regioner". I Amsterdamfördraget påpekas att "en balanserad och hållbar utveckling är en av gemenskapens grundläggande principer". Detta återkommer man till i artikel 158: "För att främja en harmonisk utveckling inom hela gemenskapen skall denna utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka sin ekonomiska och sociala sammanhållning. Gemenskapen skall särskilt sträva efter att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna eller öarna, inbegripet landsbygdsområdena."

2.2 I artikel 159 anges följande: "Medlemsstaterna skall bedriva och samordna sin ekonomiska politik i syfte även att uppnå de mål som anges i artikel 158. Vid utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och åtgärder och vid genomförandet av den inre marknaden skall de beakta målen i artikel 158 och bidra till att dessa uppnås. Gemenskapen skall även understödja strävandena att uppnå mål genom de åtgärder som den vidtar genom strukturfonderna (utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket, Europeiska socialfonden, Europeiska regionala utvecklingsfonden), Europeiska investeringsbanken och andra befintliga finansieringsorgan."

2.3 I sammanhanget är det viktigt att erinra om att det ligger i fördragets anda att alla politiska insatser – inte bara strukturpolitiken – skall bidra till sammanhållningsmålet. Detta påpekades vid Europeiska rådets möte i mars 2006 ⁽¹⁾.

2.4 Innan vi går vidare förefaller det lämpligt att ringa in vad som menas med "sammanhållning". Sammanhållningen bedöms ofta med BNP per capita som indikator. Redan i sitt yttrande om "Gemenskapspolitikens bidrag till den ekonomiska och sociala sammanhållningen" ⁽²⁾ gjorde dock EESK följande påpekande: "Den nya indikatorn för sammanhållningen måste förutom BNP väga samman faktorer som sysselsättningsgraden, arbetslöshetstalen, den sociala trygghetsnivån och utbudet av allmännyttiga tjänster".

2.5 Utkastet till konstitutionellt fördrag innehöll ett innovativt inslag som befäste sammanhållningens territoriella dimension. Det är en aspekt på sammanhållningen som hittills har förbisetts trots tillkomsten av Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP), vars erfarenheter är mycket värdefulla och bör uppdateras under det tyska ordförandeskapet med hänsyn till de senaste och kommande utvidgningarna.

2.6 Följaktligen bör man i enlighet med slutsatserna från det informella rådet om territoriell sammanhållning ⁽³⁾ inbegripa den territoriella dimensionen i Lissabonstrategins nationella reformplaner och i gemenskapens Lissabonprogram samt se till att kommissionen i högre grad beaktar denna inom ramen för sina integrerade riktlinjer och även i sina konsekvensanalyser, där man hittills endast har uppmärksammat konkurrenskriteriet på bekostnad av andra frågor.

3. Varför strukturpolitik och i vilka former?

3.1 Redan när Romfördraget utarbetades 1957 var de sex dåvarande medlemsstaterna medvetna om att den ekonomiska integrationen ofrånkomligen skulle leda till omstruktureringar inom kol- och stålbranschen som var strategiska sektorer. Därför inrättades Europeiska socialfonden (ESF) i syfte att dämpa den industriella omvandlingens effekter och finansiera system för anställningsstöd och utbildningsinsatser.

3.2 År 1975, efter den första utvidgningsomgången som omfattade en grupp länder som var fattigare än de sex grundande länderna, oljeshocken och den allvariga ekonomiska kris som följde samt efter en uttrycklig begäran från Storbritannien som var föremål för stora industriella omvandlingar, bildades Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF). Detta instrument omdefinierades 1988 (och förbättrades 1994) i syfte att komplettera Europeiska socialfonden och EUGFJ/utveckling genom att ge ekonomiskt stöd till mindre utvecklade regioner: produktiva investeringar för att bibehålla och skapa hållbar sysselsättning, infrastrukturprojekt, stöd till små och medelstora företag, tekniköverföring, utveckling av finansieringsinstrument, direktstöd till investeringar samt stöd till strukturer för närservice.

3.3 Mitten på 80-talet utmärktes av nya utvidgningar till unga demokratier som skulle befästas. De europeiska politiska ledarna var angelägna om att dessa länder skulle hinna i kapp de tidigare medlemsstaterna och var redo att visa prov på ekonomisk solidaritet genom att fördubbla stödet till strukturfonderna (liksom EUGFJ/utveckling och mål 5 b). Ekonomisk och social sammanhållning blir ett av målen i fördraget och anslagen till regionalpolitiken fördubblas för att göra det lättare att uppnå konvergens mellan länderna. Tanken att återhämtningen skall ske med respekt för gemenskapens regelverk och de program för regional utveckling som arbetsmarknadsparterna deltar i – och inte genom social dumpning – är starkt förankrad. Man inser också att det inte räcker att ge marknadskrafterna fritt spelrum för att skapa den sammanhållning som grundarna eftersträfvade och att sammanhållning inte nödvändigtvis bygger på offentliga åtgärder för utjämning mellan regionerna. Från och med 1988 träder sammanhållningspolitiken i kraft. Dess mål är att minska skillnaderna i utveckling mellan EU:s olika regioner. Man vill kompensera de spänningar och den bristande jämvikt som uppstått till följd av nationella insatser för att anpassa sig till EMU:s regler.

⁽¹⁾ Punkt 70.

⁽²⁾ EUT C 10, 14.1.2004, s. 92.

⁽³⁾ Ordförandeskapets slutsatser, EU:s informella ministermöte om territoriell sammanhållning, 20–21.5.2005 (jfr punkt 2.3 och följande).

3.4 Det framgår tydligt av vad som sagts ovan att strukturfonderna och Sammanhållningsfonden har bidragit till att Lissabonstrategins målsättningar genomfördes redan i förtid, med avseende på samtliga aspekter: tillväxt, sammanhållning, sysselsättning och arbetskvalitet samt en hållbar miljö.

3.5 Sammanhållningsfonden såg dagens ljus 1994. Till skillnad från ERUF är mottagarna inte längre regionerna utan länderna. Man inriktar sig på de länder vars BNP per capita är lägre än 90 % av genomsnittet i gemenskapen och på miljöinfrastruktur- och transportprojekt.

3.6 I samband med att Europeiska kommissionen utarbetade sitt budgetförslag för 2007–2013 påpekade kommissionär Michel Barnier att på grund av de ökande skillnaderna till följd av Europas återförening 2004, fick anslagen till strukturpolitiken inte understiga 0,45 % av EU:s BNP eftersom det skulle innebära att sammanhållningen äventyrades. I slutändan beslutade man emellertid att fastställa budgeten till 0,37 % av BNP⁽⁴⁾, vilket kommittén ansåg oacceptabelt. Medlemsstaterna var inte beredda att ånyo visa prov på solidaritet gentemot de nya medlemsstaterna.

3.7 Denna korta tillbakablick visar att det finns ett historiskt samförstånd som varit förhärskande fram till för ett par år sedan och som syftade till att utveckla strukturfonderna (med avseende på innehåll och anslag) med hänsyn till unionens utmaningar (fördjupningen av inre marknaden, den gemensamma valutan och de nya utvidgningarna). Det bör påpekas att denna konsensus omfattades av alla politiska grupper som deltog i utövandet av den europeiska politiken. Upplösningen av detta underförstådda avtal förklarar den omfattande retoriken om betydelsen av "den europeiska sociala modellen".

4. Effekterna av strukturfonderna och sammanhållningen

4.1 Det är svårt att bedöma strukturfondernas effekter på sammanhållningen eftersom Eurostats statistikerier avseende BNP och sysselsättningen i NUTS 2- och NUTS 3-regionerna är osammanhängande. Det finns emellertid förskjutningar i tiden, i vissa fall rör det sig om flera år eller till och med mer än ett decennium, mellan den tidpunkt då en investering samfinansieras av EU och den tidpunkt då projektet är operationellt och lönsamt. Denna tidsaspekt betyder dock inte att strukturfonderna inte har någon betydelse på kort sikt.

4.2 Under perioden 1994–2001 var ökningen av BNP per capita i sammanhållningsländerna, även om man undantar Irland, 1 % högre per år än i EU i genomsnitt [3 % mot 2 %], och i alla dessa länder utom Grekland ökade den andel befolkning i arbetsför ålder som har ett arbete mycket snabbare än genomsnittet. För övrigt var produktivitetsvinsterna med avseende på arbetskraft två gånger högre i Grekland och Irland jämfört med EU:s genomsnitt under denna period, och de låg också gott och väl över genomsnittet i Portugal.⁽⁵⁾

⁽⁴⁾ "Fjärde framstegsrapporten om sammanhållningen", KOM(2006) 281, s. 10.

⁽⁵⁾ "Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning – Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete" (februari 2004), s. VIII [föreligger ej i svensk översättning].

4.3 Man beräknar att bruttonationalprodukten i Spanien 1999 var cirka 1,5 % högre än vad den skulle ha varit utan gemenskapsinsatser. Samma sak gäller även Grekland, där den var över 2 % högre, Irland, där den var nästan 3 % högre, och Portugal, där den var över 4,5 % högre. Dessutom har BNP i de nya tyska delstaterna enligt beräkningarna ökat med cirka 4 % till följd av dessa insatser⁽⁶⁾.

4.4 Det vore lätt att relativisera strukturfondernas verkliga effekter och låta de goda resultaten förklaras av konjunkturen, politiken på nationell nivå, övrig europeisk sektorspolitik osv. Följande faktorer tenderar dock att bekräfta hypotesen att strukturpolitiken har ett verkligt mervärde för sammanhållningen och konvergensens:

— "Varje euro som genom sammanhållningspolitiken spenderas på EU-nivå leder till ytterligare utgifter, i genomsnitt 0,9 euro i de minst utvecklade regionerna (mål 1) och 3 euro i de regioner som genomgår omstrukturering (mål 2)"⁽⁷⁾.

— När det gäller samtliga strukturfonder tyder empiriska uppgifter på att i genomsnitt cirka en fjärdedel av de strukturella utgifterna återgår till övriga EU i form av ökad import, framför allt av maskiner och utrustning. Detta är framför allt fallet när det gäller Grekland (42 % av utgifterna) och Portugal (35 %).⁽⁸⁾

4.5 Trots att dessa uppgifter tyder på en gradvis utjämning av medlemsstaternas socioekonomiska resultat, bör emellertid påståendena nyanseras eftersom utvecklingen går mycket långsammare i regionerna.

4.5.1 De utländska direktinvesteringarna tenderar att i oproportionerligt stor omfattning fokusera på de delar av EU som är relativt starka i stället för på de svagare områdena. I dessa länder koncentreras de utländska direktinvesteringarna vanligtvis till de större städerna och närliggande områden, framför allt huvudstäderna, och når ofta inte ut till de eftersläpande regionerna⁽⁹⁾.

4.6 Mellan 2000 och 2004 godkändes omkring 3 600 större projekt inom ramen för sammanhållningspolitiken. Europeiska investeringsbanken (EIB) bidrog till närmare 1 600 av dessa. EIB ingriper på fem områden för att stödja sammanhållningen och Lissabon- och Göteborgsstrategierna: ekonomisk och social sammanhållning, i2i (Innovation 2010-initiativet), de transeuropeiska näten, miljöskydd och en bättre miljö samt stöd till små och medelstora företag. Dess insatser är särskilt effektiva när det gäller omfattande projekt med stora risker (stora infrastrukturinvesteringar, forskning och utveckling osv.). Finansieringsmekanismen för EIB:s innovativa program ger vanligtvis upphov till en hävstångseffekt som innebär en förbättring i storleksordningen 1:3–1:6.

⁽⁶⁾ Se ovan, s. XIX [föreligger ej i svensk översättning].

⁽⁷⁾ "Gemenskapens strategiska riktlinjer för perioden 2007–2013", KOM (2005) 299, s. 8.

⁽⁸⁾ "Tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning – Ett nytt partnerskap för sammanhållning: konvergens, konkurrenskraft och samarbete" (februari 2004), s. XIX [föreligger ej i svensk översättning].

⁽⁹⁾ Se ovan, s. XIV [föreligger ej i svensk översättning].

4.7 En annan aspekt som är mycket viktig och också bör framhållas är att strukturpolitiken inte bara gör det möjligt för EU:s städer och regioner att ta till vara sin utvecklingspotential genom investeringar i teknik och fysiskt och mänskligt kapital med målsättningen att de skall kunna övervinna eventuella svårigheter till följd av en stark ekonomisk och även monetär integrering (räntesatser och unika förändringar till följd av liberaliseringen, ökad konkurrens och påföljande omstruktureringar och uppsägningar), utan den utgör samtidigt ett stöd för inre marknaden tack vare den handel och de arbetstillfällen som uppstår till följd av projekt med stöd från strukturfonderna. Många av dessa skulle inte ha kommit till stånd utan EU:s insatser.

4.8 Vid sidan av strukturpolitikens finansiella aspekter måste vi ta upp ett par andra effekter till följd av sammanhållningspolitiken:

- Den finansiella ram som fastställs för en period på sju år och som säkerställer en viss stabilitet och möjliggör planering.
- Partnerskapen på fältet i anslutning till projekt inom ramen för strukturfondsstödet, även om dessa går att förbättra ⁽¹⁰⁾.
- Organisationen inom den lokala administrationen till följd av att de förvaltar projekt som delvis subventioneras av EU.

— EU:s synlighet utåt via olika projekt (även om regeringarna inte alltid bidrar till detta utan glömmer att nämna att projekten – åtminstone delvis – är ett resultat av EU:s insatser).

5. En olämplig modell i ett tjänbart Europa?

5.1 Det europeiska projektet har under det senaste halvseklekt följt sin kurs med undantag för vissa justeringar, men Europa 1957 går inte att jämföra med dagens EU.

5.2 Under en period på 50 år har över 20 länder visat intresse för detta projekt – som ofta underskattats och förringats av dem som redan ingår i det – och intresset har varit så stort att de har bett om att få ansluta sig till det. På så vis har EU:s geografiska yta mer än tredubblats och befolkningsantalet har fördubblats till följd av att allt fler länder har anslutit sig till unionen. Från att från början har varit ett enhetligt område (med avseende på den socioekonomiska utvecklingen och den geografiska täckningen) har EU blivit allt mindre homogent, och den sociala, ekonomiska och territoriella sammanhållningen har fått utstå prövningar till följd av utvidgningar till länder som i de flesta fall har varit mindre rika.

	Anslutningsår	Det europeiska territoriets yta		Den genomsnittliga befolkningstätheten i de nya medlemsstaterna	Skillnad i BNP per capita i köpkraftsstandard mellan tidigare medlemsstater och nya medlemsstater (%)	Om den genomsnittliga BNP:n per capita i köpkraftsstandard motsvarar 100 före utvidgningen, innebär de nya medlemskapen en förändring med ... (%)
		i tusental km ²	förändring i förhållande till föregående utvidgning (%)			
EU-6	1957	1 284	—	241,3	—	—
EU-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
EU-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
EU-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
EU-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EU-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
EU-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
EU-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	???	???

OBS! EU-29 = EU-27 + Turkiet + Kroatien

Källor:

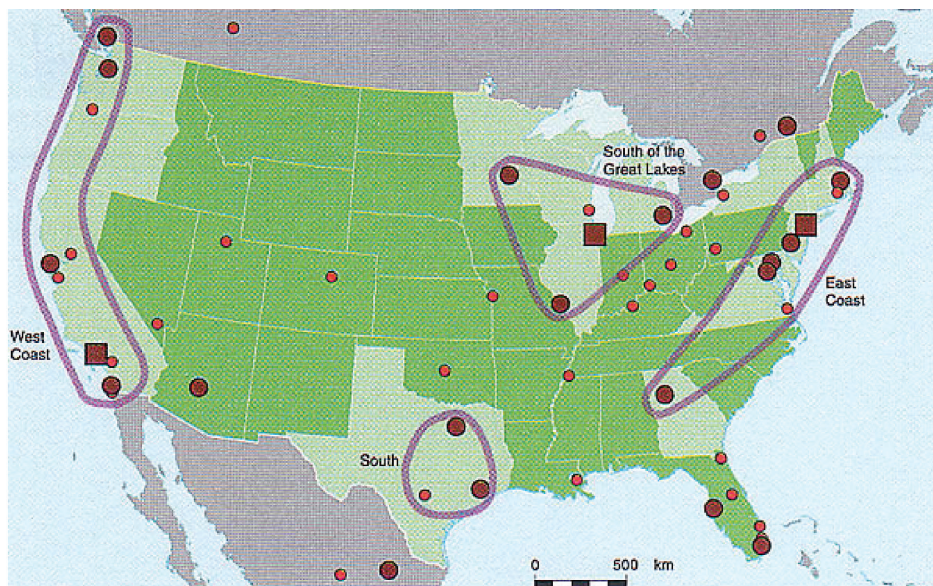
- Ekonomiska uppgifter: Ameco (uppgifterna om BNP per capita uttryckt i köpkraft)
- Geografiska och demografiska uppgifter: United Nations World Population Prospects, 2004
- Egna beräkningar

⁽¹⁰⁾ EESK:s yttrande om "Det organiserade civila samhällets roll i sammanhållningspolitiken" EUT C 309, 16.12.2006, s. 126 och EESK:s yttrande om "Strategiska riktlinjer för sammanhållningspolitiken (2007–2013)" EUT C 185, 8.8.2006, s. 52.

5.3 På grund av olika händelseförlopp och ett historiskt arv utvecklades ett pentaformat tillväxtområde som omfattade London, Hamburg, Milano och Paris. Det inbegrep 20 % av EU-15, 40 % av den totala befolkningen och genererade 50 % av tillgångarna. Denna stomme svarade för 70 % av beslutsbefogenheterna i Europa och över 85 % av städerna har goda transportförbindelser ⁽¹⁾. Man har använt beteckningen "polygon" när man talar om denna stomme.



Europa – den blå bananen



USA – de 4 områdena för ekonomisk integration

Kartor hämtade från "European Spatial Planning", utgiven av Andreas Faludi, 2002, se http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, "Le polycentrisme en Europe", 2002, s. 160–161.

5.4 Den ekonomiska tyngden hos de länder som anslöt sig till EU 2004 överstiger inte 5 % av EU:s, medan EU:s yta har ökat med 33 %. Mot bakgrund av denna nya situation räcker inte "polygonen" till som drivkraft för unionens randområden. Koncentrationen av ekonomiska aktiviteter till de starkare regionerna kan leda till att produktiviteten ökar inom EU på kort sikt. Men på lång sikt riskerar detta fenomen att försämra de svagaste regionernas produktionskapacitet och att minska deras kapacitet att utnyttja sina komparativa fördelar. En alltför stor koncentration av företag och befolkning i vissa regioner motverkar också målet om hållbar utveckling. För dessa regioner kan en sådan koncentration orsaka trängsel och trafikstockningar och medföra stora påfrestningar på miljön, medan den för andra kan innebära tillbakagång och avfolkning. ⁽¹²⁾ (Se även punkt 4.5) I likhet med i USA, där flera pådrivande områden har vuxit fram, bör man i dag främja uppkomsten av sådana områden som är bättre fördelade över hela EU:s territorium, vilket experterna kallar "polycentrism".

5.5 Vidare bidrar den tekniska utvecklingen, globaliseringen och mobiliteten till att skapa fler stadsregioner och storstadsområden i Europa utanför den traditionella kärnan, men som kan jämföras med den, exempelvis Malmö-Köpenhamn, Dublin, Madrid, Wien-Bratislava, Katowice och andra. Denna förändring i det europeiska landskapet skapar dessutom nya ambitioner och utmaningar i regionerna som (förhoppningsvis) successivt kommer att påverka EU:s ståndpunkter och politik ⁽¹³⁾.

5.6 Även om fysisk planering inte tillhör EU:s behörighetsområden och subsidiaritetsprincipen är förhärskande, kan man inte bortse från att förvaltningen av EU:s territorium är ett gemensamt ansvar. På grundval av den principen utarbetade EU-15 och kommissionen "Regional utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv (ESDP)" som antogs vid ministerrådets möte den 11 maj 1999 i Potsdam och som i Tammerfors samma år kompletterades med ett handlingsprogram i tolv punkter ⁽¹⁴⁾.

5.7 I enlighet med andan i artikel 159 är ambitionen med ESDP att förbättra samordningen av gemenskapens politik – som ju har en avsevärd inverkan på EU:s territorium – t.ex. regionalpolitiken eller vissa sektorsspecifika politikområden (jordbruk, transporter, etc.).

5.8 Avsikten med detta yttrande är inte att kartlägga de områden där kontakter mellan städer och mellan centrum och periferin, osv. borde stärkas. Däremot är det kommitténs uppgift

⁽¹²⁾ Datar, "Utvecklingsplanering i europeiskt perspektiv", 2002.

⁽¹³⁾ Se även EESK:s yttrande om stadsområdenas samhällsekonomiska betydelse för Europa, juli 2004, EUT C 302, 7.12.2004, s. 20.

⁽¹⁴⁾ Det skall dock understrykas att vissa av dessa punkter – och inte de minst viktiga – aldrig har sett dagens ljus, exempelvis territoriella konsekvensstudier, medan andra inte fått tillräcklig uppmuntran, t.ex. stödet till gränsöverskridande, transnationellt och mellanregionalt samarbete (Interreg, som fick sina budgetanslag sänkta när överenskommelsen om budgetplanen uppnåddes). Vissa initiativ, som inrättandet av observationsorganet i samverkan för europeisk regional utvecklingsplanering (ESPON), blev lyckligtvis verklighet, även om dess arbete är undervärderat.

att framhålla hur viktigt det är att verkligen ta sig an denna fråga, eftersom EU annars är dömt att försvagas och att se sitt territorium lösas upp.

6. Nyckeln till framgång: modern infrastruktur över EU:s hela territorium ⁽¹⁵⁾

6.1 En sådan polycentrisk organisation av EU:s territorium (framväxt av stora regionala poler som driver på de kringliggande områdena, stärkta band mellan landsbygd och stad) som säkerställer en ny och starkare sammanhållning är bara möjlig om man moderniserar infrastrukturen för transporter, energi, telekommunikationer, etc.

6.2 Förseningarna av de 14 projekt som fastställdes som prioriteringsområden i Essen (1994), särskilt de gränsöverskridande sträckorna och de drastiska nedskärningarna av rubriken transeuropeiska transportnät i budgetplanen 2007–2013 ⁽¹⁶⁾ är illavarslande när det gäller att säkerställa en hållbar utveckling i unionen, bl.a. den territoriella sammanhållningen.

6.3 Strukturfonderna har utan tvekan varit effektiva vad gäller att upgradera och koppla samman infrastrukturen i sammanhållningsländerna och de minst välmående regionerna för att de fullt ut skall kunna dra nytta av de möjligheter som inre marknaden erbjuder.

6.3.1 Antalet motorvägar i de fyra sammanhållningsländerna har från 1991 till 2001 stigit från 20 % under genomsnittet i EU-15 till 10 % över detta genomsnitt. Framsteg (i mindre skala) har också registrerats i de övriga mål 1-regionerna.

6.3.2 Under den senaste tioårsperioden har EU:s järnvägsnät genomgått en viss modernisering, men linjernas elektrifiering och övergången till dubbla spår har skett i samma takt i de delar av EU som släpar efter som i de övriga delarna, så skillnaden är fortfarande stor.

6.4 För att stärka återföreningen av Europa 2004 och 2007 kommer det av följande fyra skäl att bli nödvändigt att se till att tillräckliga resurser anslås till infrastruktur som förbinder gamla och nya medlemsstater:

— Även om EIB, Världsbanken och EBRD (Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling) mellan åren 1990 och 2001 har lånat ut 21 miljarder för att anpassa infrastrukturen till samma standard som i EU-15 är behoven av

⁽¹⁵⁾ Vi kommer för enkelhetens skull att vid behov låta Sammanhållningsfonden ingå i strukturfonderna, även om detta inte är helt korrekt.

⁽¹⁶⁾ De 20 miljarder euro som kommissionen föreslog har krympt till lite över 8 miljarder, trots att den sammanlagda kostnaden för att slutföra de 30 viktigaste projekten fram till 2020 uppskattades till 225 miljarder euro år 2004.

investeringar enbart i kommunikationsinfrastruktur (vägar och järnvägar) fortfarande omfattande. Behoven har uppskattats till inte mindre än 90 miljarder euro (1999 års prisläge) ⁽¹⁷⁾.

- De nya medlemsstaterna upplever en kraftigare tillväxt än merparten av de gamla medlemsstaterna, och till följd av en intensifierad handel bidrar deras tillväxt till att blåsa liv i den mattare tillväxten i de gamla medlemsstaterna.
- Ett ökat tillträde till inre marknaden skulle i gengäld återverka på de nya medlemsstaterna.
- ”I de minst utvecklade regionerna och länderna [särskilt de nya medlemsstaterna] kan internationella och interregionala förbindelser ge bättre avkastning på längre sikt i form av ökad konkurrens mellan företag och även underlätta arbetskraftens rörlighet.” ⁽¹⁸⁾

6.5 Det är särskilt viktigt att omstrukturera och uppgradera denna infrastruktur i de nya medlemsstaterna eftersom större delen av deras infrastruktur under Comecon-eran löpte samman mot Moskva. Vidare har handeln med EU-15 mellan 1993 och 2003 tredubblats och EU-15 är nu deras största handelspartner, medan nivån på deras infrastruktur är lägre än den i EU-15.

6.6 Det säger sig självt att det på energiplanet ⁽¹⁹⁾ också är viktigt att råda bot på ”otillräckliga investeringar i relation till den ökade överföringsefterfrågan och de större avstånden. Sammankopplingen av både el- och gasnäten över hela Europa har avancerat, men det finns betydande strukturella flaskhalsar mellan medlemsstaterna.” Här skulle Europeiska observatoriet för energimarknaderna, som skall inrättas 2007, kunna lämna värdefulla anvisningar och riktlinjer för framtiden.

6.6.1 För att bara nämna elsektorn ”närmar sig överkapacitetsperioden sitt slut, och det krävs investeringar på 600–750 GW i kraftproduktionskapacitet fram till 2030 för att klara den stigande el-efterfrågan och ersätta föråldrade anläggningar. Behovet av investeringar i ytterligare kraftgenereringskapacitet, särskilt för toppbelastningar, skulle delvis kunna motverkas genom att näten kopplas samman helt och hållet”.

6.7 Rent allmänt innebär moderniseringen av infrastrukturen en utmaning vad den miljömässiga hållbarheten beträffar. EESK erinrar i sammanhanget om sin ståndpunkt att kriterierna för hållbar utveckling ur alla dess synvinklar borde ingå i bedömningen och efterhandsutvärderingen av stödberättigande projekt

⁽¹⁷⁾ De investeringar som krävs för att slutföra de transeuropeiska transportkorridorerna kommer under de närmaste åren att uppgå till ca 1,5 % av regionens beräknade BNP. De nuvarande investeringsnivåerna på 2–3 miljarder euro per år måste öka till ca 10 miljarder euro under perioden 2005–2010 för att klara trycket från efterfrågan och för att i gemenskapen kunna tillhandahålla tjänster som motsvarar den ekonomiska tillväxten. På längre sikt har kommissionen uppskattat att det krävs 258 miljarder euro för att uppgradera transportnätet till en godtagbar nivå. (EIB, ”Le développement des RTE perspectives”, 2001).

⁽¹⁸⁾ En sammanhållningspolitik för att stödja tillväxt och sysselsättning: Gemenskapens strategiska riktlinjer för perioden 2007–2013, KOM (2005) 299, s. 15.

⁽¹⁹⁾ EESK:s yttrande om ”EU:s energitillgång: en strategi för en optimal energimix” (förberedande yttrande) (TEN/227) EUT C 318, 23.12.2006, s. 185.

inom strukturfonderna. Vi vill också påpeka ⁽²⁰⁾ att vi stöder målet att grunda hållbara samhällen som bygger på principen om hållbarhet (Bristolavtalet ⁽²¹⁾).

6.8 De budgetrestriktioner som stabilitets- och tillväxtpakten påbjuder samt de kontinuerliga ansträngningar som krävs för att delta i EMU gör det svårare att genomföra dessa investeringar, eftersom merparten härrör från de nationella regeringarna och endast en mindre del från strukturfonderna och EIB.

6.9 Även om 78 % av EU:s befolkning idag bor i städer eller tätorter, är det viktigt att beakta de särskilda problemen på landsbygden och förhindra att den släpar efter.

6.10 EU gör insatser för att stödja landsbygden genom särskilda program. Under perioden 2000–2006 avsattes över 60 miljarder euro till landsbygdsutvecklingen. Dessa fonder utnyttjas emellertid långt ifrån optimalt, vilket revisionsrätten har påpekat ⁽²²⁾. Programmen tar inte tillräcklig hänsyn till de geografiska stödområdenas särdrag. Revisionsrätten pekar dessutom på vissa brister när det gäller urvalet av projekt och deras målinriktning samt på en bristande utvärdering av resultaten.

7. Starkare band mellan stads- och landsbygdsområdena

7.1 De avlägset belägna regionerna drabbas särskilt hårt av befolkningens åldrande, eftersom ungdomar och arbetstagare med särskild kompetens flyttar till städerna på grund av att det inte finns något centrum för ekonomisk verksamhet i närheten. Avfolkningen av landsbygden riskerar att påskynda tillbakagången i dessa områden. De större städerna, där merparten av de framåtsträvande krafterna samlas, ställs inför särskilda problem, och man kan notera skillnader även inom städerna, mellan olika kvarter och olika sociala grupper. ”Av stadsanalysen framgår att det i nästan alla städer som har minst 10 % arbetslöshet finns vissa områden där denna andel är minst två gånger högre än genomsnittet för staden” ⁽²³⁾. Kommissionen fastställer på goda grunder att det finns fyra dimensioner som särskilt bör uppmärksammas: transport, tillgänglighet och rörlighet, tillträde till tjänster och till utrustning, naturligt och fysisk miljö samt kultursektorn ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ EESK:s yttrande om ”Den temainriktade strategin för stadsmiljön” (NAT/308), EUT C 318, 23.12.2006, s. 86

⁽²¹⁾ Bristolavtalet, december 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). I Bristolavtalet fastställs åtta grundläggande egenskaper för en hållbar gemenskap: Den skall 1) vara aktiv, trygg och omfattande, 2) ha goda styresformer, 3) goda förbindelser, 4) en bra infrastruktur för tjänster, 5) vara medveten om miljön, 6) attraktiv, 7) väl strukturerad och uppbyggd; 8) öppen för alla.

⁽²²⁾ Se pressmeddelande ECA/06/20.

⁽²³⁾ KOM(2006) 385 slutlig, s. 11.

⁽²⁴⁾ Europeiska kommissionen: ”Sammanhållningspolitiken och städerna: städernas och storstadsområdenas bidrag till tillväxten och sysselsättningen i regionerna”, KOM(2006) 385 slutlig.

7.2 Kommittén vill ta tillfället i akt att framhålla den viktiga roll som tjänsterna av allmänt intresse spelar, framför allt de sociala allmännyttiga tjänsterna, när det gäller att säkerställa den ekonomiska, sociala, territoriella sammanhållningen liksom sammanhållningen mellan generationerna. Vi vill upprepa vårt önskemål om att det skall utarbetas ett ramdirektiv om organisationen av dessa tjänster som kan komplettera sektorsdirektiven⁽²⁵⁾.

8. Behovet av att det civila samhället ställer sig bakom de projekt som utvecklats

8.1 Kommissionen inser att det är nödvändigt att inbegripa berörda aktörer inom samhälle och näringsliv i strukturpolitiken, och framhåller att man på ett avgörande sätt bidrar till att öka delaktigheten ute på fältet när det gäller denna politik. EESK beklagar emellertid att man inte lägger fram några förslag när det gäller det praktiska genomförandet, förslag som borde vara bindande i medlemsstaterna.

8.2 Kommittén skulle gärna se att man i framtiden utarbetar riktmärken för rådgivningsförfarandet i anslutning till de strategiska dokument och planeringsdokument som utarbetas i medlemsstaterna.

8.3 Kommittén anser att medlemsstaterna bör redogöra för hur de hanterar feedbacken när det gäller uppföljningskommittéerna och genomförandet av partnerskapsprincipen.

8.4 Kommittén är övertygad om att medlemsstaterna och även de regionala myndigheterna i större utsträckning bör ta tillvara den potential som det civila samhällets organisationer besitter och involvera dem i utarbetandet av handlingsplaner. Initiativ från gräsrotsnivån bör stödjas, och följaktligen bör det avsättas tillräckliga finansiella resurser till kampanjer för att främja strukturfonderna och tillhandahålla information om dessa.

8.5 När det gäller gränsöverskridande och mellanregionala program vore det även lämpligt att främja gemensamma samråd samt partnerskap inom näringsliv och samhälle som också är gränsöverskridande eller mellanregionala.

9. En framtida innovativ finansiering

9.1 Med tanke på å ena sidan de utmaningar som skall antas i ett EU med fler medlemsstater, med uttänjda gränser och som är allt mer heterogent med avseende på de särdrag och resultat som regionerna uppvisar, och å andra sidan budgetens uppenbara och omotiverade otillräcklighet och globaliseringsens

ökande inflytande, måste man föreställa sig mekanismer som ger större resultat, som är modernare och som kan finansiera vår ekonomiska och sociala modell och återskapa förtroendet hos EU-medborgarna (entreprenörer, arbetstagare, arbetslösa m. fl.) när det gäller EU:s förmåga att åter ta sitt öde i egna händer. De nya initiativen Jaspers, Jessica och Jeremie är i det här sammanhanget exempel på initiativ i rätt riktning.

9.2 För närvarande är det framför allt anslagstilldelningen som begränsar strukturfonderna. I ett tidigare yttrande⁽²⁶⁾ föreslog EESK att man skulle omforma finansieringstekniken i syfte att uppnå en ökad effekt genom medverkan av Europeiska investeringsfonden och Europeiska investeringsbanken. Subventionerna skulle omvandlas till finansieringsprodukter i syfte att skapa en hävstångseffekt: Därmed skulle exempelvis en euro som utbetalats som garanti för ett lån med riskkapital finansiera fem till tio euro av investeringarna i ett litet eller medelstort företag. Fördelarna med ett sådant system är tredubbla:

- Det skulle bidra till en offentlig-privat delning av finansieringen av investeringar som uppfattas som riskabla av de traditionella finansiärerna.
- Man skulle lägga ett större ansvar på mottagarna jämfört med när de erhåller icke-återbetalningspliktiga bidrag.
- Antalet stödmottagare utökas trots att budgeten är begränsad.

9.3 Det vore även intressant att överväga möjligheten att utnyttja de oanvända anslagen i den redan magra EU-budgeten, i stället för att betala tillbaka dem till medlemsstaterna. Dessa tillgångar utgör endast en mycket liten andel av den årliga budgeten. Men genom att gå till väga på det sättet skulle man under den första hälften av Lissabonstrategins tillämpningsperiod ha kunnat anslå ytterligare nästan 45 miljarder euro till projekt av allmänt intresse.

Överskott i EU:s budget (i miljarder euro)

2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Totalt 2000–2005	44 646

OBS! Överskottet inbegriper icke-utnyttjade anslag i budgeten (bland annat särskilda reserver) men även ytterligare intäkter.

Källa: Europeiska kommissionen, IP/06/494

⁽²⁵⁾ Se EESK:s yttrande om "Tjänster på inre marknaden", EUT C 221, 8.9.2005, s. 113, EESK:s yttrande om "Framtiden för tjänster av allmänt intresse", EUT C 309, 16.12.2006, s. 135 samt det yttrande som håller på att utarbetas om "Sociala allmännyttiga tjänster i Europeiska unionen".

⁽²⁶⁾ EESK:s yttrande om "Strategiska riktlinjer för sammanhållningspolitiken (2007–2013)", EUT C 185, 8.8.2006.

9.3.1 Av ovanstående framgår att en bråkdel av dessa tillgångar skulle kunna bidra till att överbrygga den felande länken i de transeuropeiska näten, som är en riktig akilleshäls, och göra det möjligt att sammanlänka de olika länderna, komma till rätta med flaskhalsarna och påskynda den europeiska integrationen samt i större utsträckning främja intermodaliteten.

9.3.2 Ytterligare en del skulle kunna bidra till att stärka tillgångarna i Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter. Detta instrument – som inte har någon egen budgetering – syftar till att stödja uppsagda arbetstagare, dvs. "globaliserings offer", och komplettera åtgärderna inom ramen för strukturfonderna. Till skillnad från de sistnämnda – som kräver en lång planering och avser projekt som ofta är långsiktiga – är Europeiska fonden för justering för globaliseringseffekter ett instrument för kortsiktiga projekt. Anslagen antogs av rådet, men de resurser som kommissionen från början hade föreslagit reducerades till hälften (Europeiska fonden för justering för

globaliseringseffekter uppgår till 500 miljoner euro). Därmed är det svårt att sätta sin tilltro till detta verktyg som många utmålar som ett marknadsföringsinstrument. Vidare bör man se över stödkriterierna och göra inskränkningar när det gäller kravet på antalet uppsagda arbetstagare för att fonden skall kunna utnyttjas (beräkningarna görs på grundval av det amerikanska Trade Adjustment Assistance Programme från 1962 och man har glömt att EU – till skillnad från USA som är en ekonomi med stora företag – är en ekonomi som bygger på små och medelstora företag) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 En sådan översyn är särskilt angelägen, eftersom då det finns risk för att en större integration inom EU ökar konkurrensen mellan de olika regionerna och ger upphov till omstruktureringar och följaktligen förlust av arbetstillfällen, vilket skulle kunna ge vanligt folk intrycket att EU är en käpp i hjulet för sysselsättningen.

Bryssel den 18 januari 2007

Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs

ordförande

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ De 100 största företagen svarar för 74 % av BNP:n i USA men endast för 34 % i Europa. I varu- och tjänsteekonomin förutom den finansiella sektorn utgör små och medelstora företag (< 250 arbetstagare) 99,8 % av företagen (91,5 % är mikroföretag med mindre än 9 personer) och 67,1 % av den totala sysselsättningen.