



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 30.5.2007
KOM(2007) 273 slutlig

FJÄRDE RAPPORTEN

om ekonomisk och social sammanhållning

(framlagt av kommissionen)

{SEK(2007) 694}

FJÄRDE RAPPORTEN

om ekonomisk och social sammanhållning

Enligt artikel 159 i fördraget skall kommissionen vart tredje år lägga fram en rapport för Europaparlamentet, rådet, Ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén om de framsteg som gjorts för att uppnå ekonomisk och social sammanhållning och om hur de olika medel som anges i denna artikel (medlemsstaternas och gemenskapens politik) har bidragit till detta.

I denna fjärde rapport ingår dels en bedömning av den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och utsikterna på detta område, dels en analys av konsekvenserna av nationell politik och gemenskapspolitiken på sammanhållningen i EU. Särskilt betonas: 1) den preliminära konsekvensanalysen av den europeiska sammanhållningspolitiken under programperioden 2000–2006 och 2) en första bedömning av förberedelserna inför den nya perioden 2007–2013 på grundval av de nationella strategier och utkasten till handlingsprogram som medlemsstaterna lämnat till kommissionen före slutet av april 2007 [se SEK(2007) 694]¹.

1. MERVÄRDET AV SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN

Det finns en rad faktorer som påverkar hur effektiv EU:s sammanhållningspolitik är och vilka konsekvenser den får. En ekonomisk situation med prisstabilitet och sund budgetbalans gynnas av lägre räntor. Detta i sin tur stimulerar investeringar och kapitalackumulering, vilket förbättrar både produktivitet och sysselsättning. Det bidrar även till antalet innovationer och deras spridning och sänker kapitalkostnaderna.

En annan avgörande faktor är hur effektivt de offentliga administrationerna fungerar på nationell, regional och lokal nivå. Slutligen står ofta yttre faktorer, såsom globaliseringen, som den främsta drivande kraften bakom strukturförändringar på alla nivåer och de har en stor betydelse för ekonomisk utveckling och nya arbetstillfällen.

Men tack vare ett återhållsamt tillvägagångssätt har sammanhållningspolitiken lyckats höja levnadsstandarden och öka möjligheterna runtom i EU.

¹ Under 2000–2006 bidrog fem fonder till sammanhållningspolitiken – Eruf, ESF, sammanhållningsfonden, Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och FFU. För den pågående perioden 2007–2013 inriktas denna rapport på bidrag till sammanhållningspolitiken inom Eruf, ESF och sammanhållningspolitiken. Den tidigare utvecklingssektionen vid EUGFJ ingår nuförtiden i den nya jordbruksfonden för landsbygdsutveckling som även den bidrar till ekonomisk och social sammanhållning.

- *Konvergens på nationell och regional nivå*

Som grupp uppvisar de parter som fick mest fördelar av EU:s sammanhållningsprogram under 2000–2006 fortfarande imponerande tillväxtsiffror. En kraftig ekonomisk tillväxt i regioner med låg BNP per capita under det senaste årtiondet innebär att regioner överallt i EU deltagit i konvergensprocessen mätt i BNP per capita.

- *Uppskattningar tyder på att dessa trender fortsätter*

Undersökningar tyder på att de investeringar som gjordes inom programmen kommer att öka de absoluta BNP-nivåerna med ca 5–15 % i de flesta nya medlemsstater jämfört med huvudscenariot under 2007–2013. Dessutom kommer dessa investeringar uppskattningsvis att skapa ca två miljoner nya arbetstillfällen fram till 2015.

- *Sammanhållningspolitiken skapar tillväxt och nya arbetstillfällen även utanför konvergensregionerna*

Tillväxt och utveckling i en marknadsekonomi medför oundvikligen omstruktureringar som ofta åtföljs av förlorade jobb och nya arbetstillfällen som fördelas ojämnt, vilket kan leda till att sociala och ekonomiska problem koncentreras till vissa områden. Ett av den europeiska sammanhållningspolitikens mål är att stärka EU:s förmåga att anpassa sig till förändringar och skapa ny hållbar sysselsättning, även i de rikare medlemsstaterna. Uppskattningsvis skapades mer än 450 000 nya arbetstillfällen under 2000–2005 i sex länder, vilket står för ungefär två tredjedelar av EU:s stöd till Mål 2.

- *Sammanhållningspolitiken stöder medlemsstaternas och regionernas innovationskapacitet*

Sammanhållningspolitiken under 2000–2006 bidrog i betydande grad till satsningar på forskning och utveckling och förstärkte innovationskapaciteten bl.a. i Mål 1-regioner. Om man beaktar de program som löper vid tidpunkten för antagandet av denna rapport kommer andelen resurser som bygger på sammanhållningspolitiken och investeras i innovation och forskning och utveckling under 2007–2013 att mer än fördubblas.

- *Sammanhållningspolitikens investeringar i människor lönar sig*

Ökad kvalitet på mänskligt kapital står för mer än hälften av produktivitetsökningen under det senaste årtiondet. EU:s sammanhållningsprogram samfinansierar utbildning för ca nio miljoner människor årligen, varav mer än hälften är kvinnor. En stor andel av mottagarna anger att de antingen (åter)inträtt på arbetsmarknaden efter utbildningen eller fått bättre arbetsförhållanden och högre inkomster.

- *Sammanhållningspolitiken skapar en hävstångseffekt med offentligt och privat kapital som stöder produktiva investeringar*

Under perioden 2000–2006 ledde varje euro som investerades genom sammanhållningspolitiken till ytterligare utgifter i Mål 1-regioner på i genomsnitt 0,9 euro. I Mål 2-regioner kan dessa framkallade utgifter vara upp till 3 gånger så höga som de ursprungligt investerade medlen. Detta har åstadkommit tack vare policybestämmelser, t.ex. krav på samfinansiering och partnerskap och allt högre grad av privat kapital och bl.a. olika typer av offentligt/privata partnerskap.

Nyligen utarbetade kommissionen i samarbete med internationella finansinstitut innovativa finansiella instrument som kompletterar och kan kombineras med bidragsfinansiering från EU: Jeremie för främjande av små och medelstora företag och mikrokrediter och Jessica för stadsutveckling. Detta förvandlar bidragen till återanvändbara finansieringsformer, vilket gör dem mera hållbara på längre sikt. Det kommer att öka hävstångseffekten av att använda sådana bidrag till att locka och kombineras med privat kapital. och ge starkare incitament till att nå bättre resultat.

- *Sammanhållningspolitiken har främjat integrerade angreppssätt till utveckling*

Sammanhållningspolitiken bidrar till att främja utveckling, bl.a. följderna av komplexa problem såsom globaliseringen, klimatförändringar och demografiska trender på ett integrerat sätt som förenar policyn för olika sektorer. Tack vare detta integrerade angreppssätt har man lyckats förbättra de totala effekterna av sektoriella ingrepp genom att utnyttja synergieffekterna mellan olika politikområden och kontroll av biverkningarna. Man har uppnått resultat genom att främja dialog mellan administrationerna och bättre anpassa åtgärderna till regionernas och orternas socio-ekonomiska särskilda behov.

- *Sammanhållningspolitiken höjer kvaliteten på offentliga investeringar*

Programpolitiken är indelad i 7-årsperioder under vilken budgeten är säkrad, vilket har förbättrat den långsiktiga budgetplaneringen betydligt i många medlemsstater och regioner. Tack vare sammanhållningspolitiken kan man bättre kartlägga prioriterade områden där beslut om offentliga investeringar behövs, vilket särskilt i sammanhållningsländerna lett till effektivare användning av offentliga investeringar i allmänhet, inte enbart avseende investeringar som samfinansierats av gemenskapen. På så sätt påverkar sammanhållningspolitiken investeringsmönstren och leder till högre produktivitet och bättre hållbarhet.

- *Sammanhållningspolitiken har främjat partnerskap som en central del av goda styrelseformer*

Principen om partnerskap är en grundläggande princip som ligger till grund för alla aspekter inom sammanhållningspolitiken – programuppläggning, tillämpning, övervakning och utvärdering – och har nu allmänt godtagits som en central del av goda styrelseformer. Tack vare systemet med flernivåstyre utgående från ett strategiskt synsätt och där gemenskapen, nationella, regionala och lokala myndigheter och berörda parter deltar, är åtgärderna anpassade till de lokala omständigheterna och det finns en genuin vilja att uppnå goda resultat.

2. LÄGE OCH TRENDER I EKONOMISKA, SOCIALA OCH REGIONALA SKILLNADER

2.1. Ekonomisk sammanhållning

- *Konvergens förekommer både nationellt...*

De största biståndsmottagarna inom sammanhållningsprogrammen under 1994–2006 – Grekland, Spanien, Irland och Portugal – kan som grupp uppvisa imponerande tillväxtsiffror. Under åren 1995–2005 minskade Grekland klyftan till resten av EU-27-länderna från 74 % till 88 % av EU-27-genomsnittet 2005. Samma år hade Spanien ökat tillväxten från 91 % till 102 % och Irland från 102 % till 145 % av EU-genomsnittet. Samtidigt låg tillväxten i Portugal under EU-genomsnittet sedan 1999. År 2005 uppgick BNP per person till 74 % av EU-genomsnittet.

Den snabbaste tillväxten och upphämtningen kan ses i de nya medlemsstaterna, främst i staterna med mycket låg BNP per person. BNP i de tre baltiska staterna har nästan fördubblats på ett årtionde från 1995 till 2005. Tillväxten har varit god även i Polen, Ungern och Slovakien där tillväxtsiffrorna är de dubbla jämfört med EU-genomsnittet.

Eftersom utgångsläget för BNP per person är mycket lågt, och med antagandet att tillväxttakten förblir den samma som idag, kommer det sannolikt att ta mer än 15 år innan Polen, och framför allt Bulgarien och Rumänien, kan uppnå en BNP per person på 75 % av EU-27-genomsnittet.

- *..och regionalt*

En relativt stark ekonomisk tillväxt i regioner med låg BNP per person under det senaste årtiondet innebär att EU-regionerna totalt sett närmare sig genomsnittet. Antalet regioner med en BNP per person under 75 % av EU-genomsnittet minskade mellan 1995 och 2004 från 78 till 70 och antalet regioner under 50 % av EU-genomsnittet minskade från 39 till 32.

Regioner med långsammare utveckling i EU-15 som var betydande mottagare av stöd inom sammanhållningsprogrammen under 2000–2006 uppvisade en betydande ökning av BNP per person i förhållande till resten av EU mellan 1995 och 2004. År 1995 hade 50 regioner med totalt 71 miljoner invånare en BNP per person på mindre än 75 % av EU-15-genomsnittet. År 2004 hade närmare en fjärdedel av dessa regioner – med närmare 10 miljoner invånare – uppnått en BNP per person som låg över 75 %-gränsen.

- *...men skillnaderna är fortfarande stora*

Trots denna utveckling är de absoluta skillnaderna fortfarande stora, delvis beroende på utvidgningen och delvis därför att tillväxten under de inledande stadierna i utvecklingen tenderar att koncentreras till de mest dynamiska områdena i länderna,

T.o.m. de rikaste regionerna (med BNP över 75 % av EU-27-genomsnittet) börjar uppleva mycket låga eller t.o.m. negativa tillväxtsiffror. Under perioden 2000–2004 sjönk den reella BNP per person i 27 regioner och i ytterligare 24 regioner låg den årliga tillväxten under 0,5 %. I fem av dessa regioner sjönk BNP per person till under 75 % av EU-genomsnittet.

- *Bättre sysselsättning och produktivitet ökar tillväxten i regionerna*

Regioner med långsam utveckling kommer snabbt i kapp när det gäller produktivitet. Detta gäller särskilt de nya medlemsstaterna. I de tre baltiska staterna och Polen ökade produktiviteten fyra gånger snabbare än EU-genomsnittet mellan 1995 och 2004. Utgångsläget för vissa av dessa regioner är dock mycket lågt. I takt med att sysselsättningen i dessa regioner går över till sektorer med högre mervärde kommer den regionala produktiviteten sannolikt att öka även om den sektoriella produktiviteten förblir oförändrad.

Regionerna i Portugal, Grekland, Irland och Spanien hade fortfarande 2004 betydligt högre produktivitet än de nya medlemsstaterna. Irland kombinerade den högsta sysselsättningsökningen inom EU med en betydande produktivitetsökning. Å andra sidan var den regionala ekonomiska tillväxten i Spanien nästan uteslutande beroende av sysselsättningsökningen, vilket tyder på att det kan vara svårt att upprätthålla en sådan tillväxt på lång sikt. I Portugal ökade sysselsättningen starkt fram till 2001 men har därefter blivit oförändrad, medan sysselsättningsökningen i Grekland var anspråkslös fram till 2001, men efter det har den ökat betydligt.

Nio av tio mer utvecklade regioner har upplevt ökad sysselsättning och i nästan lika många regioner ökade produktiviteten. Produktiviteten minskade dock mellan 1995 och 2004 i 29 regioner i Italien, Frankrike, Spanien och Tyskland, samtidigt som sysselsättningen sjönk i 16 regioner, främst i Östtyskland och norra England.

2.2. Social sammanhållning

- *EU:s och medlemsstaternas sysselsättningsgrad närmar sig...*

Mellan 2000 och 2005 närmade sig regionernas och EU:s sysselsättningsgrad. Sysselsättningsgraden i regioner med långsam utveckling låg dock ungefär 11 procentenheter under resten av EU.

Under denna period ökade sysselsättningen stadigt på stora områden i vissa länder, medan andra – såsom Rumänien och Polen – upplevde en nedgång i de flesta regionerna, i vissa fall med mer än två procentenheter.

För att Lissabonmålen för sysselsättningsintensitet ska uppnås behövs ungefär 23,5 miljoner nya arbetstillfällen, varav 7 miljoner skulle upptas av kvinnor och 7 miljoner av personer i åldern 55–64 år. Att skapa nya arbeten i denna skala förutsätter investeringar i nya verksamhetsområden kombinerat med utbildad arbetskraft.

- *...och skillnaderna i arbetslöshet har minskat*

Mellan 2000 och 2005 sjönk arbetslösheten från 13,4 % till 12,4 % i regionerna med långsam utveckling, även om arbetslösheten ökade med mer än 2 procentenheter i 17 av dem.

I de mer utvecklade regionerna förblev arbetslösheten oförändrad på en nivå något under 8 % mellan 2000 och 2005. I regioner i Spanien, Italien, Frankrike och Förenade kungariket minskade arbetslösheten något, medan den ökade i viss mån i regioner i Tyskland, Österrike, Nederländerna och Belgien.

Arbetslösheten i EU var högre bland kvinnor än bland män, men skillnaden minskade med en tredjedel från 2000 till 2005. Skillnaden var störst i Grekland, Spanien och Italien.

- *Fattigdom är fortfarande ett problem...*

Den andel av befolkningen som löper risk att drabbas av fattigdom är relativt hög i vissa medlemsstater. Om man definierar fattigdom som personer vars inkomster är under 60 % av den nationella medianinkomsten hörde 2004 ca 20 % till denna kategori i Litauen, Polen, Irland, Grekland, Spanien och Portugal, men endast 10 % i Nederländerna, Tjeckien och Sverige. I genomsnitt uppgick 2004 det totala antalet personer som riskerade att drabbas av fattigdom till 16 % av befolkningen i EU eller 75 miljoner människor. Risker är högre för kvinnor, små barn, äldre och arbetslösa.

- *Utbildningsnivåerna stiger men förblir låga i regioner med långsam utveckling*

En viktig faktor i ett konkurrenskraftigt kunskapssamhälle är en välutbildad arbetskraft. Förbättringar har skett: andelen ungdomar i åldern 25–34 med universitetsexamen eller motsvarande har ökat och är nu ungefär dubbelt så stor som i åldersgruppen 55–64. Men utbildningsnivåerna bland ungdomar släpar efter i vissa medlemsstater, bl.a. Rumänien, Tjeckien, Italien och Slovakien.

År 2005 hade ca 23 % av personer i åldersgruppen 25–64 i EU utbildning upp till högskolenivå, från 35 % i Finland till ca 10 % i Rumänien. Skillnaderna mellan regionerna är ännu större och de konvergerar inte. I genomsnitt är andelen människor i åldern 25–64 med högskoleutbildning lägre i regioner som utvecklas långsammare.

2.3. Regional sammanhållning

- *Mindre territoriell koncentration av EU-27 BNP i EU:s traditionella kärna...*

Det finns belegg för att det ekonomiska välståndet i EU blir mindre geografiskt koncentrerat. EU:s traditionella ekonomiska ”kärna” (området mellan London, Paris, Milano, Munchen och Hamburg) stod för en betydligt mindre andel av EU-27:s BNP 2004 än 1995 samtidigt som dess andel av befolkningen i EU förblev oförändrad. Tendensen beror på uppkomsten av nya tillväxtcentrum, bl.a. i Dublin, Madrid, Helsingfors och Stockholm samt Warszawa, Prag, Bratislava och Budapest.

- *... men däremot mera koncentration på nationell nivå...*

Däremot har ekonomisk aktivitet koncentrerats till regioner kring medlemsstaternas huvudstäder överallt i EU med undantag av Berlin och Dublin. Mellan 1995 och 2004 ökade huvudstadsregionernas andel av nationella BNP med 9 % samtidigt som befolkningen ökade med 2 %. Trenden var särskilt stark mellan 1995 och 2000 framför allt i Warszawa och Bukarest.

Högre koncentration av befolkning och ekonomisk verksamhet i huvudstadsregionerna kan på lång sikt skada den totala ekonomiska tillväxten då negativa externaliteter, bl.a. höjda boendekostnader, brist på affärslokaler, trafikstockningar och föroreningar har en negativ effekt på städernas image och konkurrenskraft. Sekundära tillväxtcentrum kan bidra till att minska trycket på huvudstadsregionen och främja en högre tillväxtpotential i stort.

- *.. trend mot utflyttning till förorterna...*

Den dominerande trenden i EU:s städer är utflyttning till förorterna. I 90 % av de urbana områdena ökade befolkningen i förorterna mera än i städernas centrum mellan 1996 och 2001. I en tredjedel av dessa urbana områden minskade befolkningen under denna period samtidigt som befolkningen i förorterna i dessa städer ökade och antalet invånare i centrum minskade. Utflyttningen till förorterna ökar trycket på städernas transportsystem, medan förflyttningen av den ekonomiska verksamheten till förorterna kan leda till en nedgång av ekonomin i den traditionella stadskärnan.

Koncentrationen av fattigdom i urbana områden är ett problem för många städer i EU. Trots att sysselsättningen koncentreras till städerna har många stadsbor, särskilt de som saknar utbildning, svårt att hitta arbete, medan en tredjedel av arbetena går till pendlare.

Detta kombineras med att arbetslösheten koncentreras till vissa stadsdelar. I dessa områden med hög arbetslöshet koncentreras även andra tecken på fattigdom, såsom dåliga boendeförhållanden och otillräckliga allmänna transportmedel och andra tjänster, bl.a. utbildning kombinerat med låga inkomster och hög brottslighet.

- *...samtidigt som flykten från landsorten fortsätter*

Betydande migration från landsbygden dominerar fortfarande i stora delar av EU, bl.a. i södra Italien, norra Finland, Sverige och Skottland, Östtyskland och de östra delarna av Polen. Bristen på andra jobb än jordbruk och lägre levnadsstandard driver framför allt ungdomar och välutbildade att söka möjligheter på annan ort. Detta har en kumulativ effekt på de berörda områdena där befolkningen åldras och utbudet av bastjänster minskar².

- *... och det finns gott om utrymme för gränsöverskridande utbyte*

Många år av gränsöverskridande program har förbättrat samarbetet mellan gränsregionerna inom EU-15, särskilt mellan Benelux-länderna, Tyskland och Frankrike. De nya inre gränserna är inte lika lätta att överskrida och trafikflödena är betydligt mindre.

² Jordbruksfonden för landsbygdsutveckling har stor betydelse vid lösningen av dessa problem. Se Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet: Sysselsättning i landsbygdsområden: att överbygga sysselsättningsklyftan – KOM(2006) 857, 21.12.2006.

Genom att göra det både fysiskt och administrativt lättare att överskrida dessa gränser blir det enklare för människor och varor att röra sig mellan dessa regioner och det ekonomiska utbytet kan matcha regionernas ekonomiska potential. Denna typ av samarbete är ännu viktigare för gränsregionerna vid EU:s yttre gränser.

3. REFORMEN AV SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKEN 2007-2013

Vid Europeiska rådets vårmöte 2005 fastställdes följande:

”Det är oundgängligt att utan dröjsmål ge ny stimulans åt Lissabonstrategin och lägga om prioriteringarna till tillväxt och sysselsättning. Europa måste förnya grunderna för sin konkurrenskraft, öka sin tillväxtpotential och sin produktivitet samt förstärka den sociala sammanhållningen, genom att främst satsa på kunskap, innovation och bättre utnyttjande av humankapitalet.

För att uppnå dessa mål måste unionen i högre grad mobilisera alla lämpliga nationella resurser och gemenskapsresurser – inbegripet sammanhållningspolitiken – i strategins tre dimensioner, den ekonomiska, den sociala och den miljömässiga, för att bättre kunna utnyttja synergieffekterna inom en allmän ram för hållbar utveckling.”

Största delen av EU:s insatser för att minska de regionala skillnaderna i EU görs via sammanhållningspolitiken. Detta sker i form av villkorligt stöd på de villkor som gäller för överföringarna enligt målen och tillämpningssystemet. Medlemsstaterna måste framför allt lägga upp en strategi på medellång sikt för hur resurserna skall användas, samfinansiera EU-stödet med nationella resurser, arbeta i partnerskap nationellt, regionalt och lokalt och följa EU:s lagar och policyn. Dessa villkor har lett till ett system med delad förvaltning mellan parter på europeisk, nationell, regional och lokal nivå, dvs. ett system med flernivåstyre.

Efter reformen av sammanhållningspolitiken 2006 för perioden 2007–2013 är huvudmålet för sammanhållningspolitiken förtfarande att minska skillnaderna mellan medlemsstaterna och regionerna genom koncentration av resurserna till mindre utvecklade områden. Under 2007–2013 kommer största delen att riktas till de fattigaste regionerna och länderna: Medan 56 % av tillgängliga resurser 1989 riktades till regionerna med de lägsta inkomsterna kommer andelen vid slutet av programperioden att uppgå till 85 %. De nya medlemsstaterna, som utgör ca 21 % av befolkningen i EU-27, kommer att motta drygt 52 % av det totala stödet under denna period. Men i enlighet med den nya agendan för tillväxt och sysselsättning och inom ramen för globaliseringen lägger sammanhållningspolitiken alltmer tyngdpunkten på att förbättra regionernas konkurrenskraft i världsekonomin. Resurserna riktas således till alla de regioner som genomgår en strukturanpassning och investeringar med särskilt tyngd på verksamhetskluster kring forskning, innovation, informationssamhället och företagsutveckling.

Resultatet av dessa mål är att sammanhållningspolitiken under 2007–2013 kommer att följa samma agenda för tillväxt och nya arbetstillfällen överallt, men så att unionens stöd fastställs enligt medlemsstaternas och regionernas behov. Till följd av förhandlingarna om budgetplanen för perioden 2007–2013 riktades en stor del av medlen till sammanhållningspolitiken (35 % av EU:s totala budget), vilket tyder på att det finns stor politisk enighet om att systemet kan förverkliga gemenskapens prioriteringar.

3.1. En ny strategi för tillväxt och sysselsättning för EU

Skapandet av tillväxt och nya arbetstillfällen har historiskt sett hört till de centrala målen i EU:s sammanhållningsprogram och reformen av politiken för 2007–2013 syftade till att ytterligare stärka denna dimension.

- *Ett nytt strategiskt synsätt*

Ett mera strategiskt synsätt utgående från europeiska prioriteringar kommer att ligga som grund för tillämpningen av sammanhållningspolitiken på europeisk, nationell, regional och lokal nivå. Detta bör bidra till ökad ekonomisk effektivitet och öppenhet samt ökat politiskt ansvar. Detta tillvägagångssätt fastställs i EU:s strategiska riktlinjer som återspeglar prioriteringarna i den förnyade Lissabonstrategin som i sin tur utgör ramen för utarbetandet av de nationella strategierna för politik och program som gäller sammanhållning.

- *Öronmärkta medel*

Medlemsstaterna beslöt i december 2005 att myndigheterna med ansvar för den nya generationen sammanhållningsprogram skall ”öronmärka” en viss andel av resurserna för de centrala investeringarna med anknytning till den nya strategin för tillväxt och sysselsättning (forskning och utveckling och innovation, infrastruktur av europeisk betydelse, industrins konkurrenskraft, förnybar energi, energieffektivitet, miljöinnovationer, mänskliga resurser), varav 60 % i de minst utvecklade regionerna och 75 % i övriga regioner.

Enligt de programplaneringsdokumenten som är tillgängliga för denna rapport har man i stort sett lyckats uppnå dessa mål. I EU-27 ligger den genomsnittliga andelen av medel som öronmärkts för centrala Lissabon-investeringar på 61,2 % under konvergensmålet och 76,7 % under målet för regional konkurrenskraft och sysselsättning. Totalt kommer ungefär 200 miljarder euro att riktas till dessa investeringar. Jämfört med föregående period motsvarar detta en ökning på mer än 50 miljarder euro.

3.2. Bättre lagstiftning: förenkling och proportionalitet

Resursanvändningen för sammanhållningspolitiken måste uppfylla normerna för kontroll och god ekonomisk förvaltning, men viktiga åtgärder måste även vidtas för att rationalisera lagstiftningen och förenkla bestämmelserna för förvaltning av sammanhållningspolitiken. Framför allt kan följande nämnas:

- *Endast en uppsättning förvaltningsbestämmelser*

Det finns nu endast en tillämpningsförordning från kommissionen för programperioden 2007–2013 som ersätter 10 tidigare förordningar för programperioden 2000–2006. Bestämmelserna för förvaltning av program som finansieras ur sammanhållningsfonden har anpassats efter strukturfondens bestämmelser. Detta kommer att underlätta förvaltningen av fonderna, vilket medför inbesparingar.

- *Endast en uppsättning bestämmelser för stödberättigande*

Medlemsstaterna kommer att få använda sina nationella bestämmelser för stödberättigande av samfinansierade projekt, istället för tidigare praxis med två uppsättningar (en för gemenskapens samfinansierade projekt och en för nationellt finansierade projekt), vilket innebär en stor förenkling av projektförvaltningen.

- *Förenkling av den ekonomiska förvaltningen*

Finansieringsplanerna, fastställandet av stödnivån per projekt och EU:s ersättningar kommer nu att göras på högre plan (i programmet eller det prioriterade området istället för på åtgärdsnivå som tidigare). Detta kommer att förenkla förvaltningen av programmen och minska antalet fall där finansieringsplanerna måste ändras, vilket ger de nationella myndigheterna större autonomi vid förvaltningen av handlingsprogrammen.

- *Ökad proportionalitet och förenkling av kontrollsystemen*

För mindre program kan en del av kraven på kontroll utföras av nationella organ som inrättats enligt nationella bestämmelser, vilket minskar behovet av att uppfylla vissa av gemenskapens revisionskrav.

- *Tydligare bestämmelser om information och kommunikation*

Medborgare och potentiella stödmottagare i alla medlemsstater kommer att ha samma tillgång till information om finansieringsmöjligheter inom ramen för sammanhållningspolitiken, vilket gör det snabbare och enklare att hitta den information som behövs.

- *Elektronisk förvaltning i praktiken*

För första gången kommer dokumentutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionen att ske enbart elektroniskt. Detta innebär att vi befinner oss i början av en ny era när det gäller elektroniskt datautbyte och e-förvaltning. Det kommer att spara mycket tid vid genomförandet av programmen och minska riskerna för oenighet mellan kommissionen och medlemsstaterna när det gäller mängden och typen av information som krävs.

3.3. Sammanhållningspolitik och spridning av EU:s värderingar och politik

Länder utanför EU har visat ökat intresse för att lära sig mera om europeisk sammanhållningspolitik som ett sätt att främja en mera balanserad regional utveckling. Framför allt kan följande nämnas:

- Den 15 maj 2006 undertecknades ett samförståndsavtal om samarbete inom regionalpolitik mellan kommissionen och Kina. De kinesiska myndigheterna tog med en balanserad regional utveckling som ett prioriterat område i sin femårsplan och är allt mer intresserade av att minska de regionala inkomstskillnaderna. Sedan 2005 har både Kina och Indien även enats om gemensamma handlingsplaner och undertecknat samförståndsavtal när det gäller sysselsättning och socialpolitik med Europeiska kommissionen.
- Den 23 maj 2007 undertecknades ett samförståndsavtal om samarbete inom regionalpolitik med Ryska federationens regering om utbyte av information och bästa lösningar avseende erfarenheter av att inrätta och tillämpa sammanhållningspolitik.

Liknande överenskommelser diskuteras för närvarande med länder som Sydafrika och Brasilien och ekonomiska integrationsgrupperingar som Sydamerikanska gemensamma marknaden (Mercosur). Europeisk sammanhållningspolitik har även väckt intresse i Förenta nationerna, OECD och Världsbankens kommittéer. En viktig del av mervärdet av EU:s sammanhållningspolitik i detta sammanhang är att stärka den europeiska synen på sådana frågor som den fria marknaden, jämställdhet och lika möjligheter, hållbar utveckling och ett system som bygger på deltagardemokrati.

4. NYA UTMANINGAR

Berlinförklaringen med anledning av 50-årsdagen av undertecknandet av Romfördragen:

”Många mål kan vi inte uppnå på egen hand utan endast gemensamt. Uppgifterna fördelas mellan Europeiska unionen, medlemsstaterna och deras regioner samt lokala myndigheter.”

Tillväxt och sysselsättning i Europa förutsätter politik som kan förutse och hantera nya utmaningar. Vissa av dessa utmaningar är särskilt relevanta för sammanhållningspolitiken, eftersom de påverkar områdena i EU på olika sätt och kan öka de sociala och ekonomiska skillnaderna.

- *Ökat globalt tryck till omstrukturering och modernisering*

Praktiskt taget alla regioner måste omstrukturera, modernisera och underlätta fortsatt kunskapsbaserad innovation i produktion, förvaltning, processer och mänskligt kapital för att klara av globaliseringen. Trots en imponerande tillväxttakt är den ekonomiska strukturen i de nya medlemsstaterna fortfarande i hög grad koncentrerad till sektorer som utsätts för hård konkurrens från de nya asiatiska ekonomierna. Det ekonomiska imperativet för dessa regioner ligger i att förutse och underlätta förändringen. På så sätt kan man minimera kostnaderna av förändringen och även bidra till att styra den. Därför måste föregripande åtgärder vidtas i god tid så att människorna och regionerna är beredda då ändringen inträffar.

På samma sätt har många regioner i de rikare medlemsstaterna en hög andel av sysselsättningen inom de traditionella sektorerna där konkurrensfördelarna främst består av produktionsmetoder som bygger på låga kostnader och löner.

Konkurrens som enbart bygger på låga kostnader är inte ett hållbart alternativ och regionerna måste modernisera och bredda den ekonomiska strukturen till sektorer med högt mervärde genom att skapa förutsättningar för företag, särskilt små och medelstora företag, att ta fram innovativa produkter och processer, upprätta samarbetsnätverk med andra företag och forskningsinstitut, få tillgång till riskkapital och göra sin verksamhet mera internationell.

Ekonomisk verksamhet med spets och begåvning tenderar att koncentreras geografiskt till några få stadsområden som är globala aktörer. Detta skapar möjligheter, men undersökningar visar att då man uppnått en viss storlek slår negativa externaliteter in, såsom befolkningskoncentration med åtföljande föroreningar, urbanisering och trafikstockningar.

Det finns många regioner i EU som hör till de mest konkurrenskraftiga och innovativa regionerna i världen och som gynnas av globaliseringen. Detta har man uppnått genom att satsa på nya färdigheter och locka till sig nya begåvningsreserver samt gynna nätverk och kluster. Genom att vidareutveckla dessa framgångar och utvecklingsstrategier kan EU mobilisera all sin potential och leda in ekonomin på en hållbar väg mot hög tillväxt.

- *Klimatförändring*

Många områden i Europa konfronteras allt mer med klimatförändringarnas asymmetriska konsekvenser. Detta kommer att medföra stora problem för jordbruk, fiske och turism i vissa områden och kräva betydande investeringar för att bekämpa torka, bränder, kusterosion och översvämningar. Dessa förändringar kan drabba mindre gynnade och låginkomsttagare oproportionerligt hårt och de har kanske inte möjligheter att anpassa sig till förändringarna. Betydande investeringar kommer även att behövas för att uppfylla gemenskapens regelverk och de utsläppsmål som fastställdes vid rådets vårmöte i mars 2007. Alla ekonomiska rapporter visar dock att kostnaderna för att inte reagera mot naturkatastrofer klart överskrider kostnaderna för att minska växthusgaserna till en nivå som motsvarar EU:s mål att begränsa den globala klimatförändringen till 2 grader Celsius.

Kampen mot klimatförändring ger de regionala ekonomierna nya ekonomiska incitament och möjligheter genom miljöinnovation, tillväxt inom miljövänliga industrier och sysselsättning på detta område.

- *Höjda energipriser*

Höjda energipriser påverkar regionerna i EU på olika sätt beroende på vilka energikällor som används, den ekonomiska strukturen och företagens energieffektivitet. Ökade transportkostnader har en viss tendens att drabba geografiskt avlägsna regioner, såsom de norra delarna av Finland och Sverige och de sydligaste områdena i Portugal, Spanien och Italien och öar såsom Malta och Cypern. Centrala sektorer i många sådana regioner, bl.a. turismen, kan vara sårbara för kostnadsökningar även om detta kan jämnas ut på kort sikt av lågkostnadsflyg. Höjda energipriser drabbar låginkomsttagare oproportionerligt hårt och ökar energifattigdomen bland de missgynnade.

Att utveckla eller öka förnybara energiformer och investera i energieffektivitet är en stor möjlighet för de flesta regioner, vilket innebär goda utsikter till nya arbetstillfällen. Enligt uppskattningar kommer t.ex. den globala solenergiindustrins årliga intäkter att fyrdubblas under de följande tre åren fram till 2010. Höjda energipriser kan även främja tillväxtstrategier, särskilt i regioner med långsam utveckling, som bygger på mindre energiintensiva produktionsmetoder.

- *Ny demografisk obalans och sociala spänningar*

Befolkningen minskade i en av tre regioner i EU mellan 2000 och 2003. I de flesta fall berodde detta både på naturlig befolkningsminskning och nettomigration till andra regioner. Beräkningar visar att den naturliga befolkningsstillväxten fortsätter att minska, även i många regioner med långsam utveckling. Dessa regioner måste således tackla en dubbel utmaning, dels att främja tillväxt och sysselsättning, dels att bemöta de negativa följderna av en åldrande och avtagande befolkning.

Demografisk ändring och minskning hotar en framtida sysselsättningsökning. Det finns fortfarande utrymme för betydande ökning av sysselsättningen och ekonomin. Från 2012 fram till cirka 2017 kan man vänta sig att en ökad sysselsättning upphäver effekten av en minskad befolkning i arbetsför ålder. Men fr.o.m. 2017 kan en minskande befolkning i arbetsför ålder leda till stagnation och därigenom lägre absolut sysselsättning.

Samtidigt måste regionerna klara av en rad sociala förändringar på grund av bristande överensstämmelse mellan de arbetssökandes färdigheter och arbetsmarknadens krav (segmentering av arbetsmarknaden: hög kompetens/höga löner och låg kompetens/låga löner, ökad invandring) då ekonomin klättrar upp i värdekedjan till kunskapsbaserad verksamhet i en värld där de traditionella institutionerna för social trygghet försvagas.

- *Nationell politik har svårigheter att hålla jämna steg med de snabba förändringarna*

Offentliga investeringar förvaltas alltmer på subnationell nivå. Trenden under senare år har varit nedskärningar då man i de nationella och regionala budgetarna måste ta hänsyn till befolkningens åldrande (reform av pensionssystemet, dyrare hälso- och sjukvård, utbildning och sociala tjänster) och ekonomisk reform som delvis är en följd av lägre beskattning.

Dessutom riktas de medel som fortfarande står till förfogande för modernisering av ekonomin främst till tillväxtcentrum. Detta kan dels leda till betydande skador då stora tätorter uppstår (trafikstockningar, föroreringar, social segregering, urbanisering), dels ge upphov till ökade regionala skillnader.

5. KOMMANDE ÅTGÄRDER

Under 2007 och 2008 kommer kommissionen att utarbeta ett tillvägagångssätt inför budgetöversynen 2008/2009, fastställa kriterierna för bedömning av politiska strategier, ta kommande strategier under övervägande och testa hur bärkraftiga olika alternativ är. Inom denna ram, dock utan att ta ställning till hur budgetöversynen utfaller, anger denna rapport en rad utmaningar som sammanhållningspolitiken kan stå inför under de kommande åren. Sammanhållningsforum den 27–28 september ger en första möjlighet till diskussioner med berörda parter. Forumet kan ta upp följande frågor till diskussion:

1. Vilka lärdomar kan dras av förberedelserna inför programmen för perioden 2007–2013? Mot denna bakgrund och utifrån analysen i denna rapport, i vilken utsträckning är sammanhållningspolitiken anpassad till de nya utmaningar EU:s regioner kommer att stå inför under de kommande åren? Exempelvis:
 - 1.1. Hur kan regionerna möta det ökade omstruktureringstrycket från dynamiska konkurrenter i sektorer med låg och medelhög teknik?
 - 1.2. Vilken uppgift har sammanhållningspolitiken när det gäller att möta de demografiska förändringarna med hänsyn till de stora skillnaderna i födelsetal, dödstal och migrationsströmmar i regionerna?
 - 1.3. I vilken utsträckning är klimatförändringarna en utmaning för sammanhållningspolitiken?
2. Hur kan sammanhållningspolitiken vidareutveckla ett integrerat och mer flexibelt tillvägagångssätt när det gäller utveckling, tillväxt och sysselsättning i detta nya sammanhang?
 - 2.1. Hur kan sammanhållningspolitiken på ett bättre sätt främja en harmonisk, balanserad och långsiktig utveckling med hänsyn till skillnaderna mellan EU:s territorier, t.ex. mindre gynnade områden, öar, landsbygds- och kustområden, men också städer, nedgångna industriregioner och andra områden med särskilda geografiska förutsättningar?
 - 2.2. Vilka konsekvenser får de utmaningar som tas upp i rapporten för sådana viktiga sammanhållningsfrågor som medverkan, integration och möjligheter för alla? Behövs ytterligare insatser för att föregripa och motverka sådana konsekvenser?
 - 2.3. Vilka är de viktigaste färdigheter våra medborgare behöver i framtiden för att kunna möta nya utmaningar?
 - 2.4. Vilken väsentlig kompetens bör utvecklas på regional nivå för att regionerna ska bli internationellt konkurrenskraftiga?

3. Efter att föregående frågor har besvarats, hur bedöms systemet för förvaltningen av verksamheten för perioden 2007–2013?
 - 3.1. Med tanke på behovet av en effektiv förvaltning av sammanhållningsprogrammen, vilken är den bästa ansvarsfördelningen mellan EU-nivå, nationell nivå och regional nivå i ett styrsystem som fungerar på flera nivåer?
 - 3.2. Hur kan sammanhållningspolitiken ge ett mer effektivt stöd till den offentliga politiken i medlemsstaterna och regionerna? Vilka genomförandemekanismer kan göra politiken mer resultatbaserad och användarvänlig?
 - 3.3. Hur kan vi ytterligare stärka kopplingen mellan sammanhållningspolitiken och annan nationell politik och EU-politik för att åstadkomma ökade synergieffekter och bättre komplementaritet?
 - 3.4. Vilka nya möjligheter till samarbete finns mellan regioner inom och utanför EU?