

SV

SV

SV



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 25.6.2009
KOM(2009) 295 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

Sjätte rapporten om ekonomisk och social sammanhållning

{SEK(2009) 828 slutlig}

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Den regionala dimensionen av kreativitet och innovation.....	4
2.1.	Kreativitet.....	4
2.1.1.	Utveckla lokal begåvning.....	4
2.1.2.	Locka till sig begåvning och besökare.....	4
2.1.3.	Tolerans.....	5
2.2.	Innovation	7
2.2.1.	Nya företag.....	8
2.2.2.	Befintliga företag	10
2.3.	Slutsats	10
3.	Territoriell sammanhållning: Debattläget	11
3.1.	Territoriell sammanhållning – definition, räckvidd och omfattning.....	12
3.2.	Bättre samordning och nya territoriella partnerskap.....	13
3.3.	Bättre samarbete.....	13
3.4.	Bättre förståelse för territoriell sammanhållning	14

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

Sjätte rapporten om ekonomisk och social sammanhållning Kreativa och innovativa regioner

1. INLEDNING

Denna rapport är inriktad på kreativitet och innovation eftersom det är faktorer som kan bidra till att EU snabbare kan ta sig ur den ekonomiska krisen och bli starkare. Det är därför den ekonomiska återhämtningsplanen för Europa, tillsammans med målen för sammanhållningspolitiken, är inriktad på investeringar som stärker EU:s långsiktiga konkurrenskraft. Det handlar t.ex. om företagande, tillgång till finansiering för små och medelstora företag, humankapital, IKT, miljövänlig teknik och energieffektivitet¹. Genom denna plan stärks sammanhållningspolitikens koppling till Lissabonstrategin och den tydligare inriktning på innovation under perioden 2007–2013 för vilken 85 miljarder euro har avsatts². I den femte rapporten³ belystes den betydande roll som vissa sektorer och ekonomisk omstrukturering spelar för regional utveckling. Lågkonjunkturen kommer att påskynda omstruktureringen och drabba en del sektorer hårt. Framför allt kommer stora sysselsättningsförluster att ske inom finanssektorn, byggsektorn och bilsektorn.

I denna rapport framhålls vidare att kreativitet och innovation har en viktig regional dimension⁴. OECD⁵ betonar att ingen enskild politik kan främja innovation i alla regioner, eftersom innovationen blir alltmer komplex (med öppnare innovationsmodeller, processinnovation och den roll som spelas av upptagning och anpassning). Lokal kunskap måste utnyttjas för att regioner ska kunna utforma sina egna innovationssystem och använda kunskap och teknik mer effektivt. Sist men inte minst har det europeiska året för kreativitet och innovation bidragit till att bestämma rapportens inriktning.

Det huvudsakliga syftet med rapporten är att visa vilka faktorer som kan ge ökad kreativitet och innovation i både utvecklade och mindre utvecklade regioner. Rapporten omfattar teknisk innovation men också många andra former av innovation, t.ex. social, konstnärlig och kulturell innovation och process- och tjänsteinnovation.

De regionala uppgifter som funnits tillgängliga för rapporten återspeglar ännu inte krisen. Fram till 2007 minskade och utjämnades arbetslösheten snabbt (se faktablad 1). Nu ökar den i stället dramatiskt i Spanien, Irland och de tre baltiska staterna och förväntas ligga mellan 11 och 17 % 2009, mer än dubbelt så högt som 2007⁶. I dessa fem medlemsstater förväntas också ekonomin krympa, vilket innebär slutet på en period av ihållande tillväxt (faktablad 2).

I rapporten sammanfattas också debatten om territoriell sammanhållning, som inleddes med en grönbok förra året.

¹ KOM(2008) 876

² SEK(2007) 1547.

³ KOM(2008) 371

⁴ *Regional innovation Scoreboard 2006, MERIT*

⁵ Sammanfattning av OECD:s ministermöte *Building Innovative Regions*, mars 2009.

⁶ Ekonomisk prognos, våren 2009, Europeiska kommissionen.

Rapporten åtföljs av elva faktablad där nyckelindikatorer med anknytning till kreativitet och innovation kartläggs och analyseras.

2. DEN REGIONALA DIMENSIONEN AV KREATIVITET OCH INNOVATION

I denna rapport avses med kreativitet att skapa en ny och användbar idé⁷, och med innovation att omsätta en ny och användbar idé i praktiken. Med den regionala dimensionen menas att en idé ska vara ny och användbar i regionen. Analysen gäller därför både verksamhet som flyttar kunskapsgränsen framåt och verksamhet som gör det möjligt för regioner att närma sig den gränsen.

2.1. Kreativitet

Hur skapas nya och användbara idéer? Trots den allmänna bilden av den ensamme uppfinnaren skapas de flesta nya idéer genom mänsklig samverkan, särskilt mellan olika och begåvade människor. Det är ett av skälen till att patentansökningar och kulturell verksamhet koncentreras till städerna. För att öka denna samverkan måste regionerna utveckla sin egen begåvning, dra till sig begåvning och vara toleranta mot mångfald.

2.1.1. Utveckla lokal begåvning

Utbildning kan hjälpa människor att utveckla sin begåvning och kreativitet. Ändå råder det fortfarande stora skillnader i utvecklingsnivåer mellan regionerna. Andelen akademiker är nästan nio procentenheter högre i regioner som omfattas av målet regional konkurrenskraft och sysselsättning (RKS-regioner) och övergångsregioner än i konvergensregioner (se figur 1). Även deltagandet i livslångt lärande släpar långt efter i konvergensregioner, där siffran är hälften så hög som i RKS-regioner.

Indexet för *humankapitalintensitet* (HKI) visar en viktad kombination av utbildningsresultat i sekundärutbildning och högre utbildning för befolkningen mellan 25 och 64 år (se faktablad 3). De flesta regioner i Portugal, Italien, Grekland och södra Spanien uppvisar låga siffror, vilket kan tyda på att de stimulerar kreativitet i mindre utsträckning. Skillnaden mellan konvergensregioner och RKS-regioner är stor, nio procentenheter, men har minskat tack vare en större ökning för sekundärutbildning i konvergensregioner.

HKI steg avsevärt för hela EU under perioden 2000–2007. Detta kommer att fortsätta i och med att fler unga och bättre utbildade människor tillkommer i arbetsstyrkan. Allt fler kvinnor har kvalifikationer på medelhög och hög nivå. Unga kvinnor är faktiskt numera ofta bättre kvalificerade än unga män (se faktablad 4).

2.1.2. Locka till sig begåvning och besökare

En region kan öka sin totala begåvning genom att få begåvade människor att flytta till regionen eller besöka den. Rörelser inom ett land kan visserligen hjälpa vissa regioner och städer, men det är bara i länder som lockar till sig begåvning från andra länder som den sammanlagda nationella begåvningen ökar. Andelen utlandsfödda akademiker är bara 2 % i

⁷ Ernesto Villalba, *On creativity*, GFC, 2008.

EU, jämfört med 6 % i USA, en nivå som bara åtta EU-regioner når upp till. Det föreslagna EU-blåkortet⁸ kommer att göra det lättare att locka till sig fler utländska akademiker.

Andelen av befolkningen i arbetsför ålder som är född i ett annat land följer samma mönster som de utlandsfödda akademikerna, med höga andelar i London, Luxemburg, Bryssel och Wien, där mer än en av tre är född utomlands (se faktablad 5), och mycket låga andelar i de flesta av de central- och östeuropeiska medlemsstaterna. I konvergensregioner är siffran bara 3 %, medan den är fyra gånger högre i RKS-regioner.

Som tur är för länder och regioner med stor utflyttning behåller de flesta medborgare sina band med födelselandet. Vissa medlemsstater mottar exempelvis stora inflöden av penningförsändelser från utvandrare. Det ger ett stort inflöde av kapital, motsvarande en eller flera procentenheter av BNP per år⁹, men det kan komma att minska till följd av krisen.

Många EU-medborgare har redan återvänt till de central- och östeuropeiska medlemsstaterna eftersom sysselsättningsmöjligheterna och lönerna förbättrats, delvis tack vare sammanhållningspolitiken, och eftersom arbetslösheten ökar i en del av de största destinationsmedlemsstaterna. Det betyder att penningförsändelserna från dem minskar, men å andra sidan tar de med sig sin internationella erfarenhet, sitt ökade affärssinne och sina kontakter. Irland och Spanien har tidigare förlorat invånare eftersom utvandringen varit större än invandringen, men på senare år har de fått nya invånare genom rörlighet och migration inom gemenskapen tack vare hög ekonomisk tillväxt och en mer öppen inställning.

Affärsresande bidrar också till mer samverkan och ett ökat utbyte av idéer. Trots att möjligheterna att etablera kontakt och samarbeta via Internet ökar och förbättras efterfrågas personliga möten fortfarande i hög grad. Företags- och vetenskapskonferenser drar fortfarande till sig en stor publik från hela världen, och affärsresande är en viktig källa till tillväxt och sysselsättning för många städer och regioner. Målet med fritidsresande är inte att utbyta idéer, men sådana resor kan bidra till att berika det sociala livet i städerna och därigenom stimulera kreativiteten. Antalet hotellincheckningar per invånare (se faktablad 6) visar vilka affärsresedestinationer som är populärast. Siffran är mycket låg i de central- och östeuropeiska medlemsstaterna.

2.1.3. *Tolerans*

Tolerans mot olika bakgrunder och livsstilar bidrar inte bara till att hålla kvar och dra till sig begåvning utan också till att skapa en öppen miljö där kreativiteten blomstrar och mångfald värdesätts. Invånarna i vissa länder har emellertid svårt att acceptera att en granne eller en folkvald politiker på högsta nivå har en annan etnisk bakgrund, religion eller tro eller sexuell läggning eller ett funktionshinder (se faktablad 7). Diskriminering på dessa grunder är förbjuden¹⁰ i EU. I åtta medlemsstater var det ändå, i motsats till i USA och på Island, över hälften av respondenterna som hade svårt att acceptera någon med en annan etnisk bakgrund som folkvald på högsta politiska nivå, och i nio medlemsstater hade man svårt att acceptera en homosexuell person som landets ledare.

På det hela taget uppgav respondenterna visserligen att de ansåg att diskrimineringen minskat i omfattning i deras medlemsstat, men i 17 medlemsstater betraktades minst en typ av

⁸ KOM(2007) 637

⁹ *Remittance flows to and from the EU*, Eurostat, 2007.

¹⁰ Artikel 21 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna.

diskriminering som mer utbredd än för fem år sedan. Här ingick etnisk diskriminering i nästan samtliga medlemsstater, men även diskriminering på grund av religion, homosexualitet eller kön. Även om de mer utvecklade medlemsstaterna i allmänhet är något mer toleranta uppvisar en del av dem fortfarande dåliga resultat, och ökande arbetslöshet kan leda till mer diskriminering.

Arbetslösheten bland invånare som är födda utomlands är ofta högre i EU:s medlemsstater, upp till dubbelt eller tre gånger så hög som för människor som är födda i landet. Dessa höga siffror har delvis sin grund i otillräckliga kunskaper i det lokala språket och lägre utbildningsnivåer, men de beror även på diskriminering. Eftersom invandring från länder utanför EU kommer att vara det enda sättet att hejda befolkningsminskningen kommer det i framtiden att vara ännu viktigare att se till att invandrare och deras barn kan hitta arbete eller starta företag¹¹. Bättre tillgång till lämplig yrkesutbildning och högre utbildning kommer att underlätta deras integration på arbetsmarknaden¹².

Den kreativa klassen (se faktablad 8) är särskilt betydelsefull för en ekonomi eftersom dess medlemmar skapar fler idéer och är mer benägna att starta nya företag, vilket genererar både tillväxt och sysselsättning¹³. Analyser har visat att denna klass i USA¹⁴ dras till städer som kännetecknas av begåvning, tolerans och högteknologi. I den kreativa klassen ingår ingenjörer, författare, arkitekter, forskare, professorer och konstnärer och andra yrken där det handlar om att skapa användbara nya produkter, processer eller tjänster.

I EU är den kreativa klassen i hög grad koncentrerad till huvudstadsregionerna och deras omgivningar samt till Beneluxländerna, de nordiska länderna, Irland och Storbritannien. Dessa regioner har en hög andel utlandsfödda akademiker, bredbandsåtkomst och ofta storstäder, vilket förstärker tendensen. Dessa regioner och storstadsområden erkänns i allt större utsträckning som kraftfulla innovationsmotorer, och många städer vidtar åtgärder för att bli mer kreativa genom att locka till sig högt kvalificerade, kreativa människor och erbjuda en bra miljö för innovativa yrken och förverkligande av idéer¹⁵. I konvergensregioner är den kreativa klassens representation lägre, 5 % jämfört med 8 % i RKS-regioner, vilket kan bero på att de har färre akademiker och utlandsfödda och mindre IKT-användning. Exempelvis var bredbandsåtkomsten 2008 i konvergensregioner 32 %, vilket fortfarande är långt under siffran för RKS-regioner, som var 57 %, men mycket högre än 2004, då den var bara 8 %.

¹¹ KOM(2008) 394

¹² *Jobs for Immigrants*, OECD, 2008.

¹³ R. A. Boschma & M. Fritsch, *Creative class and regional growth*, 2007.

¹⁴ Richard Florida, *The Rise of the Creative Class*, 2002.

¹⁵ *Competitiveness of European Metropolitan Regions* (www.acre.socsci.uva.nl/).

Figur 1: Kreativitetsindikatorer per typ av region

Indikator	Period	Enhet	Konvergens-regioner	Övergångs-regioner	RKS-regioner
Genomgången högre utbildning*	2007	% av befolkningen 25–64	17	25	26
Deltagande av vuxna i åldern 25–64 i utbildning*	2007	% av befolkningen 25–64	5,1	8,1	11,5
Befolkning i åldern 15–64 född i ett annat land*	2007	% av befolkningen 15–64	2,8	10,3	12,5
Arbetslöshet	2007	% av arbetskraften	9,2	8,4	6,1
Arbetslöshetstrend	2000–2007	förändring i procentenheter	-4,6	-3,0	-0,5
Hotellincheckningar*	2006–2007	Incheckningar per capita	0,7	1,4	1,4
Kreativ klass*	2006–2007	% av befolkningen 15–64	5,4	6,9	8,3
Bredbandsåtkomst**	2008	% av hushållen	32	43	57

* Exkl. FR9. ** Exkl. FR9, DE5, DEC, UKD1, UKE1, UKK3 och UKM5.

2.2. Innovation

Denna rapport är främst inriktad på den regionala dimensionen, men innovation har även en global dimension. Forskning¹⁶ visar att EU släpar efter USA men att klyftan börjar minska. EU har framför allt högre tillväxt när det gäller akademiker, forskare, offentlig FoU, riskkapital, bredbandsåtkomst och sysselsättning inom kunskapsintensiva tjänstesektorer¹ och är ledande i fråga om akademiker inom vetenskap och teknik, varumärken, teknologiska betalningsbalansflöden och sysselsättning inom tillverkningsindustri på medelhög och hög teknisk nivå¹.

En ny och användbar idé kan omsättas i praktiken på det sociala, kulturella eller ekonomiska området. Social innovation kan ge bättre modeller för barnomsorg och bättre hemsjukvård och främja hållbar transport. Kulturell innovation kan leda till nya konstformer. På det ekonomiska området kan energianvändningen minska, processer rationaliseras och produkters och tjänsters utformning förbättras. Allt detta kan ge ökad produktivitet. Många regioner har upplevt en avsevärd produktivitetstillväxt (se faktablad 9). Regionerna med högst produktivitetstillväxt ligger i stor utsträckning i de central- och östeuropeiska medlemsstaterna. Sedan 2000 har produktiviteten inom industri- och tjänstesektorerna ökat med 2 % per år i konvergensregioner, dubbelt så mycket som i RKS-regioner. Ökad utbildning, bättre och mer utbredd användning av IKT och stora inflöden av utländska direktinvesteringar har bidragit till denna tillväxt.

Utländska direktinvesteringar är en viktig investeringskälla för nästan alla central- och östeuropeiska medlemsstater (se figur 3), där nettoflödena av utländska direktinvesteringar motsvarade mer än 3 % av BNP varje år mellan 2005 och 2007. Utländska direktinvesteringar innebär dock inte nödvändigtvis att ett nytt företag startas. Vid de flesta utländska direktinvesteringar handlar det om att en utländsk investerare skaffar en kontrollerande andel i ett företag. Den höga produktivitetstillväxten i konvergensregioner är den främsta orsaken till att gapet i BNP per invånare har minskat avsevärt. När det gäller arbetslösheten har gapet legat över tio procentenheter sedan 2000 (se figur 4). BNP per invånare i förhållande EU-genomsnittet ökade med sex procentenheter mellan 2000 och 2006. Det betyder att övergångsregionerna hamnar fyra procentenheter från EU-genomsnittet och att

¹⁶ Europeisk resultatavla för innovation 2008, MERIT, 2009.

konvergensregionerna, där siffran är 59, närmar sig men fortfarande ligger en bra bit under tröskeln på 75 % (se faktablad 2).

2.2.1. Nya företag

Nya idéer omsätts ofta i praktiken av nya företag. Det kan handla om företag som startats av en lokal entreprenör eller genom utländska direktinvesteringar. Nyetableringar är nyckeln till innovation. Innovativa nya företag kan erövra en nischmarknad och växa snabbt (s.k. gasellföretag). Men det är inte alltid lätt att starta företag. Världsbanken¹⁷ uppger att det är lättare att starta företag i minst hundra andra länder än i Tyskland, Österrike, Grekland, Spanien och Polen (se figur 2). Det är bara Irland och Storbritannien som finns med bland de tio främsta.

Figur 2: Rankning av företagärvänlighet, 2009

Ekonomi	Rankning företagärvänlighet	Starta företag
Irland	7	5
Storbritannien	6	8
Frankrike	31	14
Danmark	5	16
Finland	14	18
Belgien	19	20
Estland	22	23
Rumänien	47	26
Ungern	41	27
Sverige	17	30
Portugal	48	34
Lettland	29	35
Slovenien	54	41
Slovakien	36	48
Nederländerna	26	51
Italien	65	53
Luxemburg	50	69
Litauen	28	74
Bulgarien	45	81
Tjeckien	75	86
Tyskland	25	102
Österrike	27	104
Grekland	96	133
Spanien	49	140
Polen	76	145
Rankning av 181 länder.		
Källa: <i>Doing Business 2009</i> , Världsbanken.		

Vid Europeiska rådets vårmöte 2006 fastställdes tre tydliga mål för att göra det enklare, billigare och snabbare att registrera nytt företag, men 2008 var det bara nio medlemsstater som nått alla tre målen¹⁸.

¹⁷ *Doing Business 2009*, Världsbanken.

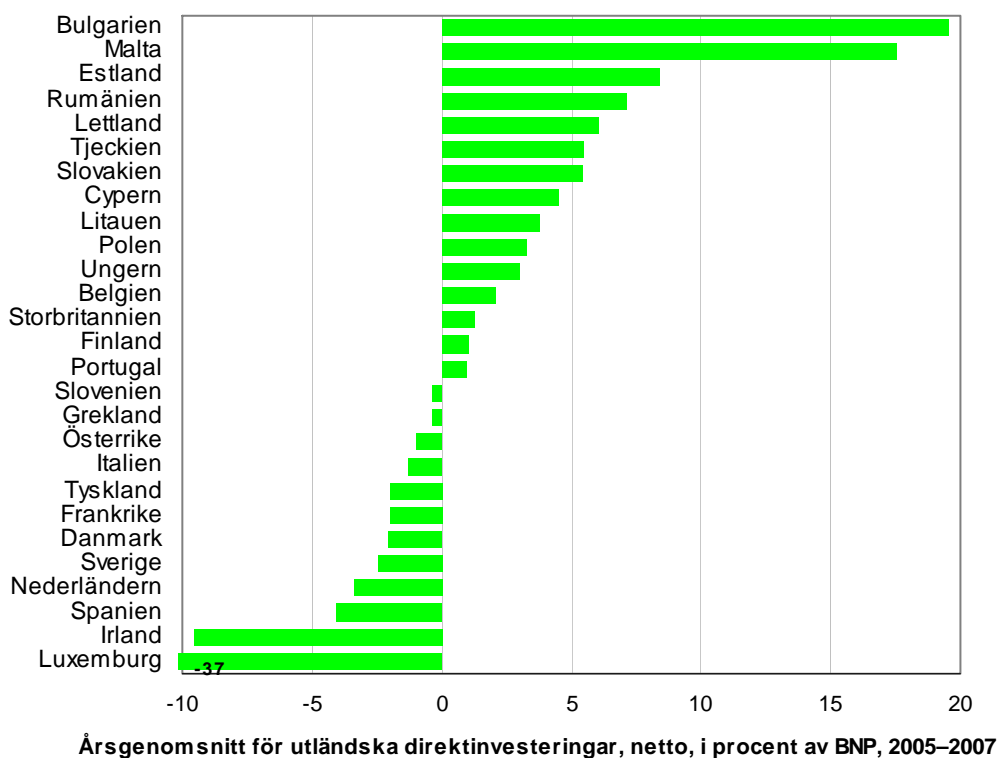
¹⁸ http://ec.europa.eu/enterprise/entrepreneurship/support_measures/start-ups/startups2008.pdf

Ett annat viktigt sätt att öka företagandet är att aktivt föra fram det som en karriärmöjlighet, särskilt i regioner med hög (ungdoms)arbetslöshet. Utbildning i företagande skulle kunna få fler unga människor att omsätta idéer i handling.

Nya utländska företag koncentreras ofta till huvudstadsregionen, t.ex. i Tjeckien, Slovakien, Finland och Portugal (se faktablad 10). De lokaliseras också ofta till gränsregioner, särskilt längs de gränser som är närmast övriga EU, t.ex. i västra Polen och Ungern, nordvästra Rumänien och östra Frankrike. Under 2005–2007 gick konvergensregionerna förbi RKS-regionerna när det gäller antalet nya utländska företag per invånare. Krisen kommer att leda till att de utländska direktinvesteringarna minskar och färre nya utländska företag startas. Forskning¹⁹ visar att regionalpolitik i högre grad än nationell politik kan bidra till att främja kunskapspridning från utländska företag.

Figur 3: Utländska direktinvesteringar, netto, i procent av BNP, 2005–2007

Nettoflöden av utländska direktinvesteringar per medlemsstat 2005–2007



Ett av målen med tjänstedirektivet är att underlätta nystart av tjänsteföretag i andra medlemsstater före utgången av 2009. Det kan leda till att de utländska direktinvesteringarna ökar, särskilt i gränsregioner. Ett snabbt och fullständigt genomförande av direktivet av

¹⁹ Final Report, DYNREG, 2009 (http://www.esri.ie/research/research_areas/international_economics/dynreg).

nationella, regionala och lokala myndigheter kommer att ge största möjliga effekt på sysselsättningen och nyföretagandet i Europa.

2.2.2. Befintliga företag

I befintliga företag sker innovation med hjälp av FoU och andra metoder²⁰, t.ex. teknikinförande, icke-teknisk innovation och kombination av befintlig kunskap på nya sätt. Undersökningar²¹ visar att stora företag investerar mer i FoU och arbetar mer med innovation inom företaget, medan små och medelstora företag har sämre tillgång till finansiering och ofta är mindre innovativa och lägger ut sina innovationsbehov på entreprenad. Små och medelstora företag med hög tillväxt kan dock ha ännu större innovationseffekt, men de kan möta hinder i form av skyddade marknader och annat.

FoU koncentreras i hög grad både till vissa sektorer – tillverkningssektorn står för 80 % – och till vissa regioner; exempelvis är 30 % av företagets utgifter för FoU (se faktablad 11) lokaliserade till bara tio regioner. Det är bara i 29 regioner som företagen investerar mer än 2 % av BNP i FoU. Sammanlagt satsar EU mycket mindre på FoU än USA, men några medlemsstater kommer upp till samma nivå som USA i vissa tillverkningssektorer. FoU utgör dock endast en liten del av utgifterna med anknytning till innovation.

I RKS-regioner är företagets utgifter för FoU 1,3 %, vilket är fyra gånger mer än i konvergensregioner. I mindre utvecklade regioner spelar teknikspridning sannolikt en viktigare roll, vilket illustreras av den markanta skillnaden i antalet patent per invånare – i RKS-regioner görs 13 gånger fler patentansökningar än i konvergensregioner.

Figur 4: Innovationsindikatorer per typ av region

Indikator	Period	Enhet	Konvergens-regioner	Övergångs-regioner	RKS-regioner
Produktivitet i industri- och tjänstesektorn (köpkraftsstandard)	2006	index EU27=100	63	90	113
Produktivitetstrend i industri- och tjänstesektorn	2000–2006	Genomsnittlig verklig produktivitetstillväxt per år	1,9	1,3	0,9
Sysselsättningsgrad	2007	% av befolkningen 15–64	59	64	69
BNP/invånare (köpkraftsstandard)	2006	index EU27 = 100	59	95	122
Trend för BNP/invånare (köpkraftsstandard)	2000–2006	förändring indexenheter	5,4	5,9	-4,4
Nya utländska företag per miljon invånare	2005–2007	Totalt antal nya utländska företag per miljon invånare	268	62	225
Förändring i antal nya utländska företag per miljon invånare	2001–2003/ 2005–2007	Totalt antal nya utländska företag per miljon invånare	118	-34	-18
FoU-utgifter i företagssektorn	2006*	% av BNP	0,36	0,42	1,36

* Exkl. UKM5 och UKM6.

2.3. Slutsats

Finanskrisen och lågkonjunkturen gör att kreativitet och innovation får ökad betydelse. Denna analys har visat att kreativitet och innovation har en tydlig regional dimension. RKS-regioner får höga poäng för de flesta indikatorer, t.ex. kreativ klass, FoU och humankapitalintensitet.

²⁰ *Neglected Innovators*, MERIT, 2008.

²¹ Exempelvis *Innobarometer 2007*, Flash EB213, 2008, och K. Uppenbergs, *R&D in Europe*, EIB, 2009.

För andra, t.ex. utländska direktinvesteringar och produktivitetstillväxt, får däremot konvergensregioner högre poäng. Vilka slutsatser kan man dra av dessa trender?

Konvergensregioner kan dra större fördel av utländska företag om de införlivar dem i den regionala ekonomin och förbättrar sin upptagningsförmåga. Starka kopplingar mellan utländska företag och lokala leverantörer ger ökad effektivitet, fler lokala arbetstillfällen och ökad kunskapsöverföring. Dessa regioner bör förbättra utbildningsresultaten och öka deltagandet i yrkesutbildning, vilket kommer att förbättra deras förmåga att ta till sig nya idéer och metoder och hjälpa dem att behålla sin höga produktivitetstillväxt.

De bör dessutom sträva efter att bli mer attraktiva för fritids- och affärsresenärer genom att t.ex. stimulera kulturell och kreativ verksamhet. Det skulle ge ett ökat utbyte av nya idéer och kanske också göra regionen mer attraktiv för nya invånare och återvändande migranter.

Gapet mellan övergångsregioner och RKS-regioner minskar, men övergångsregionerna uppvisar fortfarande sämre resultat för många av de ekonomiska indikatorerna, bl.a. produktivitet och sysselsättning. När det gäller indikatorer med anknytning till innovation, t.ex. FoU, patent och humankapital, ligger de fortfarande betydligt lägre. För att gå från en inriktning på kostnadseffektivitet till en ekonomi som drivs av innovation²² måste dessa regioner förbättra företagsklimatet och investera mer i FoU, utbildning och utveckling av central kreativ kompetens.

RKS-regioner bör se till att de drar största möjliga fördel av sina många utlandsfödda invånare, genom att se till att de integreras på arbetsmarknaden och göra det lättare för dem att starta företag. För att fortsätta att konkurrera på global nivå måste dessa regioner investera mer i kreativitet och innovation och påskynda övergången från en ny idé till en ny produkt, tjänst eller process.

Kreativitet och innovation främjas av en miljö där nya idéer och metoder godtas och uppmuntras. En region där människor diskrimineras på grund av etniskt ursprung, tro, kön, funktionshinder, ålder eller sexuell läggning är inte bara mindre rättvis utan också mindre konkurrenskraftig. Alla regioner bör därför sträva efter att minska diskriminering och främja interkulturell dialog och större öppenhet mot människor med olika bakgrund eller livsstil.

3. TERRITORIELL SAMMANHÅLLNING: DEBATTLÄGET

Enligt artikel 3 i Lissabonfördraget är territoriell sammanhållning en uttrycklig målsättning för framtidens sammanhållningspolitik. Till följd av den rådande krisen, med sina osymmetriska territoriella effekter, har dessutom betydelsen av territoriell sammanhållning inom EU ökat, och diskussionen om begreppet har tagit fart.

I oktober 2008 antog Europeiska kommissionen en grönbok om ”territoriell sammanhållning”²³, varigenom en bred offentlig debatt om territoriell sammanhållning och dess politiska konsekvenser inleddes. Kommissionen fick glädjande nog 391 svar²⁴, som innefattade bidrag från alla medlemsstater, nästan 100 regionala myndigheter, mer än 150 regionala och lokala sammanslutningar och från städer, näringslivets och

²² *Global Competitiveness Report 2008-2009*, World Economic Forum, 2008.

²³ KOM(2008) 616

²⁴ http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/consultation_en.htm

arbetsmarknadens organisationer, det civila samhällets organisationer, forskningsinstitut och privatpersoner. Europaparlamentet, Regionkommittén och Europeiska ekonomiska och sociala kommittén har yttrat sig om grönboken om territoriell sammanhållning.

I detta avsnitt sammanfattas kort de viktigaste resultaten av samrådet.

3.1. Territoriell sammanhållning – definition, räckvidd och omfattning

I grönboken om territoriell sammanhållning föreslogs ingen definition, utan i stället efterlystes en. Europaparlamentet gav i sitt svar uttryck för farhågan att det skulle vara svårt att diskutera de politiska konsekvenserna utan en ömsesidigt överenskommen, gemensam definition. Vissa respondenter delade denna farhåga medan andra menade att krav på en exakt definition skulle fördröja diskussionerna i onödan. Lyckligtvis utmynnade debatten i bred enighet om målet för och de grundläggande aspekterna av territoriell sammanhållning.

Målet för territoriell sammanhållning är att främja en harmonisk och hållbar utveckling i alla regioner genom att utgå från deras territoriella särdrag och resurser.

De tre grundläggande inslag som föreslagits för att nå detta mål fick ett brett stöd:

- Koncentration (nå en kritisk massa samtidigt som negativa externa effekter hanteras).
- Sammankoppling (betona vikten av effektiva förbindelser mellan områden som släpar efter och tillväxtcentrum genom infrastruktur och tillgång till tjänster).
- Samarbete (samverkan över administrativa gränser för att nå synergieffekter).

Av svaren framgick att territoriell sammanhållning kompletterar och förstärker ekonomisk och social sammanhållning, och det betonades att de tre grundläggande inslagen redan underförstått fanns med i sammanhållningspolitiken. Vissa anser att territoriell sammanhållning i huvudsak ska främja social och ekonomisk sammanhållning, medan de flesta ser det som ett vidare, övergripande begrepp som ligger till grund för politiken på alla områden på alla förvaltningsnivåer.

Många av bidragsgivarna betonade solidaritetsdimensionen av territoriell sammanhållning, medan andra menade framhöll den territoriella dimensionen av den europeiska sociala modellen. Det innebär att hänsyn måste tas till ekonomiska och sociala olikheter mellan regioner på alla nivåer (från EU-nivå till den regionala och lokala nivån). I många svar påpekades att en god livskvalitet, lika möjligheter och tillgång till tjänster av allmänt intresse i alla regioner är avgörande för både solidaritet och konkurrenskraft.

En minoritet av respondenterna föreslog att territoriell sammanhållning skulle kopplas till ett litet antal geografiska särdrag som kan påverka utvecklingen. De föreslog också specifik EU-politik och finansiering eller till och med heltäckande EU-strategier för dessa regioner. I de flesta svar, inklusive en klar majoritet av svaren från medlemsstaterna, hävdades dock att dessa särdrag inte i sig själva är avgörande för framgång eller misslyckande och inte heller hänger samman med medlemsstaters eller regioners förmåga att ta fram lämpliga politiska lösningar. Därför behövs inte heller någon särskild behandling och definitivt inte någon kompensation. Dessa reaktioner bekräftar att den socioekonomiska situationen i regionerna bör utgöra grunden för politiska åtgärder och politikens utformning. De framhöll vidare att

sammanhållningspolitiken redan medger tillräcklig flexibilitet för att hantera olika problem i olika regioner.

I många svar hävdades att olika frågor (t.ex. social utestängning, stadsutbredning, tillgång till tjänster eller översvämningsrisk) kräver politiskt gensvar på olika territoriella nivåer. Det kan handla om allt från eftersatta stadskvarter till storstadsområden, från floddalar till bergsområden. Behovet av EU-stöd och den önskade flexibiliteten att hantera problem på ett ändamålsenligt sätt bör övervägas mot bakgrund av subsidiaritetsprincipen.

3.2. Bättre samordning och nya territoriella partnerskap

I de flesta svar förknippas territoriell sammanhållning med ett integrerat förhållningssätt, flernivåstyre och partnerskap – tre uppskattade inslag i sammanhållningspolitiken. Framför allt uttalade man sig positivt om gemenskapsinitiativ som Urban och Leader inom landsbygdsutveckling. Ändå menade man i många svar att territoriell sammanhållning bör leda till en ytterligare förbättring av den territoriella dimensionen i samband med utformning och genomförande av gemenskapens politik. Exempelvis efterfrågade många bättre samordning och samstämmighet mellan EU:s olika instrument och fonder.

Det rådde tydligt samförstånd om att man i offentlig politik på olika nivåer måste ta hänsyn till de territoriella följderna för att undvika motstridiga effekter. Detta gäller särskilt europeisk politik med territoriella effekter, t.ex. sammanhållnings-, transport-, energi-, jordbruks-, miljö-, sysselsättnings-, konkurrens- och forskningspolitik. I flera bidrag framhölls också att den territoriella dimensionen av Lissabon- och Göteborgsstrategierna borde beaktas. Hänsyn till den territoriella effekten i det skede då politiken utformas skulle ge bättre synergieffekter och effektivitet. Därför behövs en bättre förståelse för de territoriella effekterna av offentlig politik. I de flesta svar ansåg man att EU bör spela en nyckelroll i sammanhanget, t.ex. genom att testa metoder för att stärka den territoriella dimensionen i befintliga konsekvensbedömningar.

Alla bidragsgivare var eniga om att samordningen också kan förbättras genom utökat flernivåstyre. För det stora flertalet innebär det ingen förändring av behörighetsfördelningen, särskilt i fråga om regional utvecklingsplanering. Den viktiga rollen för regionala och lokala aktörer – inklusive företrädare från städer, den privata sektorn och det civila samhället – vid utformning, genomförande och utvärdering av politiken betonades i många svar. EU uppmanas att underlätta regionalt styre över gränser (t.ex. partnerskap mellan stad och landsbygd, städer och regioner och stadsnätverk) för att nå en kritisk massa för tillhandahållande av offentliga tjänster eller utveckling av projekt av gemensamt intresse. I flera av bidragen påpekades att EU kan bidra till att stödja institutionell kapacitet på olika geografiska nivåer genom sammanhållningspolitiken, som också ger ökad effektivitet åt politik som inte finansieras av EU.

3.3. Bättre samarbete

De tre delarna av det territoriella samarbetet erkänns nästan enhälligt som grundläggande för territoriell sammanhållning och som tydliga exempel på mervärde som EU tillför. Man efterlyser i stor utsträckning en förstärkning av det territoriella samarbetet genom att göra det mer strategiskt men samtidigt flexiblere och enklare. I detta sammanhang välkomnas den europeiska grupperingen för territoriellt samarbete (EGTS) och dess potential.

Gränsöverskridande regioner ses som laboratorier för europeisk integration. Intressenter från gränsöverskridande tätorter eller naturliga områden skulle t.ex. kunna testa integrerade utvecklingsplaner och integrerat tillhandahållande av tjänster.

I flertalet bidrag betonas vikten av att samordna nationella och regionala strategier, bestämmelser och finansieringsmöjligheter till förmån för hållbar utveckling i hela gränsöverskridande områden, som man gjort i samband med Östersjöstrategin.

EU bör underlätta utbyte av erfarenhet och bästa praxis. Det finns stort stöd för ett starkt interregionalt samarbete (framför allt Interreg C och Urbact), särskilt nätverksarbete och riktmarkning när det gäller att lösa problem över administrativa gränser.

Slutligen efterlyser man bättre samordning mellan sammanhållningspolitiken och utrikespolitiken, förstärkning av den europeiska grannskapspolitiken och användning av EGTS även för de yttre gränserna.

3.4. Bättre förståelse för territoriell sammanhållning

Alla respondenter var eniga om att det behövs bättre verktyg för territoriell analys och indikatorer för att förstå territoriella trender. Bättre analys på NUTS 3-nivå, utveckling av tematisk analys i migrations- och klimatförändringsfrågor och bättre instrument för territoriell konsekvensbedömning kan bidra till en bättre utformning av politiken. ESPON-programmet och stadsanalysen ses som värdefulla inslag i detta sammanhang.

Kommissionen uppmanas att för analytiska ändamål komplettera BNP per invånare med andra indikatorer på livskvalitet (t.ex. mänsklig utveckling, hållbarhet, sårbarhet, tillgång till tjänster).