



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 30.5.2007  
KOM(2007) 273 endelig

**FJERDE RAPPORT**

**om den økonomiske og sociale samhørighed**

(forelagt af Kommissionen)

{SEK(2007) 694}

## FJERDE RAPPORT

### om den økonomiske og sociale samhørighed

Ifølge EF-traktatens artikel 159 skal Kommissionen hvert tredje år aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om fremskridtene i forbindelse med virkeliggørelsen af den økonomiske og sociale samhørighed, og om hvordan de forskellige midler efter denne artikel (medlemsstaternes og Fællesskabets politikker) har bidraget hertil.

Denne fjerde rapport om samhørighed, indeholder for det første en opdatering af forholdene og en oversigt over den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed og for det andet en analyse af betydningen af medlemsstaternes og Fællesskabets politikker for samhørigheden i EU. Højeste prioritet vil blive givet til: 1) den foreløbige vurdering af den europæiske samhørighedspolitik i programmeringsperioden 2000-2006 og 2) på den første vurdering af forberedelserne til den nye periode 2007-2013 på grundlag af de nationale strategier og udkast til operationelle programmer, som medlemsstaterne har indsendt til Kommissionen frem til udgangen af april 2007 [jf. SEK(2007) 694]<sup>1</sup>.

#### 1. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKENS MERVÆRDI

Der er en lang række faktorer, som har indflydelse på effektiviteten og virkningerne af den europæiske samhørighedspolitik. En økonomi med stabile priser og et sundt budget vil kunne drage fordel af et lavt renteniveau. Dette stimulerer igen investeringer og kapitalakkumulering, der øger både produktiviteten og beskæftigelsen. Derved øges omfanget og udbredelsen af innovation, og kapitalomkostningerne reduceres.

Effektiviteten i de offentlige forvaltninger på nationalt, regionalt og lokalt plan er en anden afgørende faktor. Endelig er det ofte ydre faktorer, især globaliseringen, som primært fremprovokerer strukturændringer på alle niveauer, og som har stor indflydelse på den økonomiske udvikling og jobskabelsen.

Via en konsekvent tilgang har EU dog med samhørighedspolitikken haft held til at forbedre levestandarden og skabe bedre muligheder i EU.

---

<sup>1</sup> I 2000-2006 var fem fonde omfattet af samhørighedspolitikken - EFRU, ESF, Samhørighedsfonden, EUGFL - Udviklingssektionen, FIG. I den indeværende periode (2007-2013) fokuserer nærværende rapport på EFRU's, ESF's og Samhørighedsfondens bidrag til samhørighedspolitikken. Den tidligere EUGFL, Udviklingssektionen, er nu blevet opslugt af den nye Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne, som også bidrager til økonomisk og social samhørighed.

- *Der opstår konvergens på nationalt og regionalt niveau*

Betragtet som gruppe har de største støttemodtagere i forbindelse med de europæiske samhørighedspolitiske programmer for perioden 2000-2006 fortsat haft imponerende vækstrater. På regionalt niveau har man målt gode økonomiske resultater i regioner med lavt bruttonationalprodukt (BNP) pr. indbygger i de seneste ti år, hvilket betyder, at regionerne i EU som helhed har været inde i en konvergensproces, når man tager udgangspunkt i deres BNP pr. indbygger.

- *Skøn viser, at disse tendenser vil fortsætte*

Undersøgelser for perioden 2007-2013 viser, at de investeringer, der foretages under programmerne, vil medføre stigninger i BNP målt i absolutte tal på 5-15 % i de fleste nye medlemsstater, hvis man sammenligner med referencescenariet. Desuden anslås det, at der i 2015 vil være skabt ca. 2 mio. arbejdspladser på grundlag af disse investeringer.

- *Samhørighedspolitikken fremmer også vækst og jobskabelse uden for konvergensregionerne*

I en markedsøkonomi medfører vækst og udvikling uundgåeligt en omstrukturering, som ofte er forbundet med tab af arbejdspladser og skabelse af nye, som er uensartet fordelt, hvilket kan medføre en lokal koncentration af sociale og økonomiske problemer. En af opgaverne i EU's samhørighedspolitik er at styrke EU's evne til at tilpasse sig forandringer og til at skabe nye varige arbejdspladser, også i EU's mere velstillede medlemsstater. For perioden 2000-2005 anslås det, at der opgjort i bruttotal blev skabt over 450 000 arbejdspladser i seks lande, som i denne forbindelse modtog ca. to tredjedele af EU's støtte under mål 2.

- *Samhørighedspolitikken forbedrer medlemsstaternes og regionernes innovationskapacitet*

Samhørighedspolitikken ydede i perioden 2000-2006 et vigtigt bidrag til FoU og styrkede især innovationskapaciteten i mål 1-regionerne. På grundlag af de programmer, der forelå ved vedtagelsen af denne rapport, vil andelen af ressourcer fra samhørighedspolitikken, der investeres i innovation og FoU, blive mere end fordoblet i perioden 2007-2013.

- *Samhørighedspolitiske investeringer i menneskelig kapital har givet stort udbytte*

Bedre menneskelig kapital ligger til grund for halvdelen af produktivitetsstigningerne i de seneste ti år. EU's samhørighedsprogrammer medfinansierer uddannelser for ca. 9 mio. mennesker årligt, hvoraf mere end halvdelen er kvinder. En stor del af støttemodtagerne finder (gen)beskæftigelse efter uddannelsen eller opnår bedre beskæftigelsesmuligheder og højere indkomst.

- *Samhørighedspolitikken virker som en katalysator for offentlig og privat kapital, der anvendes til produktive investeringer*

Mellem 2000 og 2006 genererede hver investeret euro af midlerne fra samhørighedspolitikken yderligere udgifter, der i mål 1-regioner gennemsnitligt beløb sig til 0,9 EUR. I mål 2-regioner kan de genererede udgifter nå helt op på en tredobling af det oprindeligt investerede beløb. Årsagen hertil er medfinansiering og partnerskab og øget anvendelse af privat kapital samt inddragelse af en række forskellige offentlige/private partnerskabsordninger.

I samarbejde med internationale finansieringsinstitutter har Kommissionen for nylig udarbejdet en række nyskabende finansieringsinstrumenter, som kan kombineres med og supplere EU's støtte: Jeremie til fremme af SMV'er og mikrokredit og Jessica til fremme af byudvikling. Tilskud vil derved blive omdannet til genbrugelige former for finansiering, hvorved de bliver mere bæredygtige på længere sigt. Dette vil øge katalysatoreffekten, der opstår ved at anvende sådanne tilskud til at tiltrække og kombinere med privat kapital. og vil tilskynde til at blive mere resultatorienteret.

- *Samhørighedspolitikken har bidraget til integrerede tilgange til fremme af udviklingen*

Samhørighedspolitikken bidrager til en integreret tilgang til komplekse problemer som globalisering, klimaændringer, den demografiske udvikling, hvilket forbedrer koordineringen af de forskellige sektorbestemte foranstaltninger. Denne strategi har bidraget til at forbedre de sektorbestemte foranstaltningers generelle effekt ved at udnytte synergiene mellem politikområderne og at kontrollere bivirkningerne, ved at fremme dialogen mellem administrationerne samt ved bedre at tilpasse foranstaltningerne til regionernes og byområdernes socioøkonomiske forhold.

- *Samhørighedspolitikken bidrager til at forbedre kvaliteten af de offentlige investeringer*

Samhørighedspolitikken syvårige programmeringsperiode, i hvilken der er afsat et fast budget for hele perioden, har i høj grad bidraget til at forbedre den langsigtede planlægning i mange medlemsstater og regioner. Desuden bidrager samhørighedspolitikken til at klarlægge, hvordan de offentlige investeringer skal prioriteres. Derved fremmer den især i samhørighedslande en mere effektiv udnyttelse af de offentlige investeringer generelt og ikke kun i tilfælde, hvor investeringerne medfinansieres af EU. På denne måde påvirker samhørighedspolitikken investeringsmønstret og fører til øget produktivitet og bedre bæredygtighed.

- *Samhørighedspolitikken har gjort partnerskaber til et nøgleelement i god forvaltningsskik*

Partnerskabet er et grundlæggende element, der indgår i samtlige aspekter af samhørighedspolitikken – programmering, gennemførelse, tilsyn og evaluering – og er nu blevet generelt accepteret som et vigtigt element i god forvaltningsskik. Forvaltningssystemet med flere niveauer, der er baseret på en strategisk tilgang og inddrager EU-, nationale, regionale og lokale myndigheder og aktører, bidrager til at sikre, at aktionerne tilpasses de lokale forhold, og at alle parter er reelt engageret i at opnå gode resultater.

## 2. STATUS OG TENDENSER VEDRØRENDE ØKONOMISKE, SOCIALE OG TERRITORIALE FORSKELLE

### 2.1. Økonomisk samhørighed

- *Konvergens findes både på nationalt ....*

De største støttemodtagere inden for samhørighedspolitikken i perioden 1994-2006 – Grækenland, Spanien, Irland og Portugal – har som gruppe opnået imponerende vækstresultater. Mellem 1995 og 2005 mindskede Grækenland forskellen til de øvrige EU-27-lande fra 74 % til 88 % af EU-27-gennemsnittet i 2005. I samme år var Spaniens og Irlands vækst øget fra henholdsvis 91 % og 102 % til 102 % og 145 % af EU-gennemsnittet. Samtidig har væksten i Portugal ligget under EU-gennemsnittet siden 1999. I 2005 udgjorde dets BNP pr. indbygger kun 74 % af EU-gennemsnittet.

Det er i de nye lande, især landene med meget lavt BNP pr. indbygger, at vækstudviklingen og indhentningen af efterslæbet sker hurtigst. BNP i de tre baltiske lande er næsten blevet fordoblet i tiåret fra 1995 til 2005. Polen, Ungarn og Slovakiet har også haft gode resultater med vækstrater på over det dobbelte af EU-gennemsnittet.

Polens og især Bulgariens og Rumæniens BNP pr. indbygger var som udgangspunkt meget lavt, og antager man, at væksten fortsætter med samme rate, er det derfor sandsynligt, at det vil tage mere end 15 år for disse lande at nå et BNP pr. indbygger på 75 % af EU-27-gennemsnittet.

- *....og på regionalt niveau*

Med en relativt høj økonomisk vækst i regioner med et lavt BNP pr. indbygger i de seneste ti år har EU's regioner generelt udviklet sig i retning af konvergens. Mellem 1995 og 2004 faldt antallet af regioner med et BNP pr. indbygger på under 75 % af EU-gennemsnittet fra 78 til 70, og antallet af regioner med et BNP pr. indbygger på under 50 % af EU-gennemsnittet faldt fra 39 til 32.

De tilbagestående regioner i EU-15, som var store støttemodtagere inden for samhørighedspolitikken i perioden 2000-2006, viste en markant stigning i BNP pr. indbygger i forhold til resten af EU i perioden 1995-2004. I 1995 havde 50 regioner med i alt 71 mio. indbyggere et BNP pr. indbygger på under 75 % af EU-15-gennemsnittet. I 2004 var BNP pr. indbygger steget til over 75 %-grænsen i ca. en fjerdedel af disse regioner, som tæller næsten 10 mio. indbyggere.

- *....men forskellene er stadig store*

Til trods for disse fremskridt er de absolutte forskelle stadig store. Dette skyldes delvis den seneste udvidelse og delvis vækstens tendens til – i de tidligere udviklingsfaser - at koncentreres i de mest dynamiske områder i de forskellige lande.

Selv nogle af de mest udviklede regioner (hvis BNP ligger godt 75 % over EU-27-gennemsnittet) oplever nu meget lave eller endda negative vækstrater. I perioden 2000-2004 faldt BNP pr. indbygger i faste priser i 27 regioner, og i 24 regioner steg det med mindre end 0,5 % om året. I fem af disse regioner faldt BNP pr. indbygger til under 75 % af EU-gennemsnittet.

- *Øget beskæftigelse og produktivitet giver bedre vækst i regionerne*

De tilbagestående regioner indhenter hurtigt forskellen i produktivitet. Det ses især tydeligt i de nye medlemsstater: I de tre baltiske lande og i dele af Polen steg produktiviteten fire gange hurtigere end EU-gennemsnittet mellem 1995 og 2004. Udgangspunktet for enkelte af disse regioner var dog meget lavt. Da arbejdskraften i disse regioner i øjeblikket bevæger sig over til sektorer med højere værditilvækst, vil den regionale produktivitet sandsynligvis stige, selvom den sektorbestemte produktivitet forbliver stabil.

I 2004 var produktiviteten i regionerne i Portugal, Grækenland, Irland og Spanien stadig betydeligt højere end i de nye medlemsstater. Irland har kombineret den største vækst i beskæftigelsen i EU med markante stigninger i produktiviteten. I Spanien skyldes den regionale økonomiske vækst derimod næsten udelukkende stigningen i beskæftigelsen, hvilket antyder, at det kan blive vanskeligt at fastholde væksten på langt sigt. I Portugal steg beskæftigelsen markant indtil 2001, men har siden da været stagnerende, mens væksten i beskæftigelsen var begrænset i Grækenland indtil 2001, men derefter er steget betydeligt.

Ni ud af ti af de mere udviklede regioner har registreret en stigning i beskæftigelsen, og i næsten lige så mange er produktiviteten steget. Ikke desto mindre faldt produktiviteten mellem 1995 og 2004 i 29 regioner i Italien, Frankrig, Spanien og Tyskland, mens beskæftigelsen faldt i 16 regioner overvejende i Østtyskland og i det nordlige England.

## **2.2. Social samhørighed**

- *Tilnærmelse af beskæftigelsesraterne på EU-niveau og i medlemsstaterne .....*

I perioden 2000-2005 oplevede man en tilnærmelse af de regionale beskæftigelsesrater i EU. Beskæftigelsen i de tilbagestående regioner var dog i 2005 stadig ca. 11 procentpoint lavere end i resten af EU.

I denne periode oplevede en række lande stabile og udbredte stigninger i beskæftigelsen, mens andre – såsom Rumænien og Polen – oplevede et fald i de fleste regioner, i visse tilfælde med mere end to procentpoints.

Hvis Lissabon-målene for beskæftigelsen skal nås, skal EU skabe yderligere ca. 23,5 mio. arbejdspladser, hvoraf 7 mio. skal besættes af kvinder og 7 mio. af ældre arbejdstagere mellem 55 og 64 år. En jobskabelse af dette omfang forudsætter, at der investeres i nye aktiviteter og at arbejdsstyrken uddannes til at kunne besætte disse job.

- *....og forskellene mellem arbejdsløshedsprocenterne er blevet mindre*

Mellem 2000 og 2005 faldt arbejdsløsheden fra 13,4 % til 12,4 % i de tilbagestående regioner, selvom den steg med over 2 procentpoint i 17 af disse regioner.

I de mere udviklede regioner lå arbejdsløsheden stabilt på lige under 8 % mellem 2000 og 2005, selvom arbejdsløsheden generelt faldt i de spanske, italienske, franske og engelske regioner, og steg en anelse i de tyske, østrigske, nederlandske og belgiske regioner.

I 2005 var kvindernes arbejdsløshed i EU højere end mændenes, men forskellen svandt med en tredjedel i perioden 2000-2005. Forskellen var størst i Grækenland, Spanien og Italien.

- *Fattigdom er stadig en udfordring....*

I visse medlemsstater er den del af befolkningen, som trues af fattigdom, stadig relativt stor. I 2004 kunne ca. 20 % af befolkningen i Litauen, Polen, Irland, Grækenland, Spanien og Portugal placeres i denne kategori, der defineres som personer med en indtægt på 60 % af den *nationale* medianindkomst, mens det kun var 10 % af befolkningen i Nederlandene, Tjekkiet og Sverige. I 2004 udgjorde andelen af fattigdomstruede gennemsnitligt 16 % af EU's befolkning, dvs. ca. 75 mio. mennesker. Risikoen er højere for kvinder, unge, ældre og arbejdsløse.

- *Uddannelsesniveaulet er stigende, men er stadig lavt i tilbagestående regioner*

En vigtig faktor i en konkurrencedygtig vidensøkonomi er en uddannet og velkvalificeret arbejdsstyrke. Over en periode kan forbedringer ses. Andelen af unge mellem 25 og 34 år med en universitetseksamen eller tilsvarende er stigende og er nu næsten dobbelt så stor som andelen af ældre mellem 55 og 64 år. De unges uddannelsesniveau sakker dog stadig bagud i visse medlemsstater især Rumænien, Tjekkiet, Italien og Slovakiet.

I 2005 havde ca. 23 % af EU's befolkning mellem 25 og 64 år en længerevarende uddannelse. Tallet varierede mellem 35 % i Finland og ca. 10 % i Rumænien. Forskellene mellem regionerne er endnu større og udjævnes ikke. Gennemsnitligt er der i de tilbagestående regioner en mindre andel af personer mellem 25 og 64 år med en længerevarende uddannelse.

### **2.3. Territorial samhørighed**

- *Mindre territorial koncentration af EU-27's BNP i de traditionelle kernelande.....*

Meget tyder på, at den økonomiske velstand i EU bliver mindre koncentreret geografisk: den traditionelle økonomiske "kerne" i EU (området mellem London, Paris, Milano. München og Hamburg) bidrog nemlig betydeligt mindre til BNP for EU-27 i 2004 end i 1995, selvom befolkningsandelen var den samme. Denne tendens skyldes, at der er skudt nye vækstcentre op som f.eks. Dublin, Madrid, Helsingfors og Stockholm, men også Warszawa, Prag, Bratislava og Budapest.

- *... Men mere udbredt koncentration i medlemsstaterne...*

I medlemsstaterne er den økonomiske aktivitet dog blevet mere koncentreret omkring hovedstadsområderne i hele EU med undtagelse af Berlin og Dublin. I perioden mellem 1995 og 2004 steg hovedstadsområdernes andel af det nationale BNP i gennemsnit med 9 %, mens befolkningen kun voksede med 2 %. Denne tendens var særligt udtalt mellem 1995 og 2000 især i Warszawa og Bukarest.

En øget koncentration af befolkningen og af de økonomiske aktiviteter i hovedstadsområderne kan på længere sigt begrænse den samlede økonomiske vækst, da negative eksterne fænomener som stigende boligudgifter, mangel på virksomhedsområder, trafikpropper og forurening påvirker deres image og konkurrenceevne negativt. Sekundære vækstpoler kan bidrage til at lette presset på hovedstadsområdet og skabe et højt vækstpotentiale samlet set.

- ....*Med en tendens til suburbanisering, ....*

Suburbanisering er den dominerende tendens i de europæiske byer. Mellem 1996 og 2001 var stigningstakten i befolkningstilvæksten i forstæderne større end i bymidten i 90 % af storbyerne. I en tredjedel af disse storbyer faldt befolkningstallet i denne periode, selvom de fleste storbyer oplevede, at forstæderne voksede og bymidten svandt ind. Befolkningens flytning til forstæderne medfører uundgåeligt et større pres på bytransporten, hvorimod suburbaniseringen af de økonomiske aktiviteter kan medføre økonomisk tilbagegang i den traditionelle bymidte.

Koncentrationen af fattigdom i byområder er stadig et stort problem i mange europæiske byer. Til trods for at arbejdspladserne er koncentreret i byerne har byboere - og især de dårligst uddannede - svært ved at finde arbejde, idet en tredjedel af arbejdspladserne er besat af pendlere.

Hertil kommer koncentrationen af arbejdsløshed i bestemte bydele. I sådanne områder med høj arbejdsløshed koncentrerer også andre fænomener, som er typiske for socialt belastede områder. I denne forbindelse kan nævnes dårlige boliger og mangelfuld offentlig transport samt andre offentlige tjenesteydelser som f. eks. uddannelse samt lave indkomster og høj kriminalitet.

- ....*mens nogle landområder fortsat affolkes*

I store dele af EU er der stadig en markant tendens til at landområderne affolkes, f.eks. i det sydlige Italien, det nordlige Finland, Sverige og Skotland, Østtyskland og i de østlige dele af Polen. Manglen på jobmuligheder uden for landbruget og den lave levestandard får især de unge og veluddannede til at søge lykken andre steder. Dette øger problemerne i de pågældende områder, og resultatet er en aldrende befolkning og et begrænset udbud af basale tjenester<sup>2</sup>.

- ....*og der er stort potentiale for øget grænsehandel*

De mange år med grænseoverskridende programmer har fremmet samhandlen mellem grænseområderne i EU-15, især mellem Benelux-landene, Tyskland og Frankrig. De nye interne grænser er endnu ikke så gennemtrængelige, og trafikstrømmene er meget lavere.

---

<sup>2</sup> Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne spiller en vigtig rolle i imødegåelsen af disse udfordringer, jf. Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om Kommissionens om beskæftigelse i landdistrikterne: bro over beskæftigelseskløften - KOM(2006) 857 af 21.12.2006.

Hvis det bliver nemmere at krydse grænserne både fysisk og administrativt, lettes strømmen af mennesker og varer mellem disse regioner, hvilket fører til et økonomisk samkvem, der svarer til regionernes økonomiske potentiale. Denne form for samarbejde er endnu vigtigere for grænseområder, der er beliggende ved den ydre grænse.

### 3. REFORM AF SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN – 2007 -2013

På Det Europæiske Råds forårsmøde i 2005 blev følgende slået fast:

*Det er absolut nødvendigt, at der straks sættes ny gang i Lissabon-strategien, og at vækst og beskæftigelse udvælges som kerneprioriteter. EU bør skabe et nyt grundlag for sin konkurrenceevne, forøge både sit vækstpotentiale og sin produktivitet og styrke den sociale samhørighed ved først og fremmest at satse på viden, innovation og udnyttelse af den menneskelige kapital.*

*For at nå disse mål må EU i højere grad mobilisere alle relevante nationale og fælles virkemidler, herunder samhørighedspolitikken, inden for strategiens tre dimensioner – den økonomiske, den sociale og den miljømæssige – så man bedre udnytter de dermed forbundne synergieffekter i den generelle kontekst af en bæredygtig udvikling.*

Størstedelen af EU's bestræbelser for at mindske forskellene mellem regionerne i EU udfoldes inden for rammerne af samhørighedspolitikken. Støtten ydes i form af betingede tilskud, hvor betingelserne knytter sig til målene og til gennemførelsen. Mere præcist skal medlemsstaterne fastlægge en strategi på mellemlang sigt for brugen af ressourcerne, bidrage til EU-støtten med nationale ressourcer, indgå i partnerskaber på nationalt, regionalt og lokalt niveau og endvidere overholde EU-lovgivningen og EU-politikkerne. Disse betingelser har ført til udviklingen af et fælles forvaltningssystem fordelt på de europæiske, nationale, regionale og lokale myndigheder, altså et forvaltningssystem fordelt på flere niveauer.

Efter reformen af samhørighedspolitikken i 2006 for perioden 2007-2013 er hovedmålet for samhørighedspolitikken stadig at mindske ulighederne mellem medlemsstaterne og regionerne ved at kanalisere ressourcer til de mindst udviklede områder. For perioden 2007-2013 vil størstedelen blive kanaliseret til de fattigste regioner og lande: I 1989 blev 56 % af de disponible ressourcer fordelt til regionerne med det laveste indkomstniveau, men ved udgangen af den nye programmeringsperiode vil andelen udgøre 85 %. De nye medlemsstater, som repræsenterer ca. 21 % af befolkningen i EU-27, vil modtage godt 52 % af det samlede beløb i hele perioden. I overensstemmelse med den nye dagsorden for vækst og beskæftigelse og i forbindelse med globaliseringen lægges der dog i samhørighedspolitikken større vægt på at forbedre regionernes konkurrenceevne i verdensøkonomien. Således tildeles ressourcerne til de regioner, hvor der skal foretages strukturelle tilpasninger, og til investeringer med særlig fokus på aktiviteter inden for forskning, innovation og informationssamfundet og erhvervsudvikling.

Resultatet af disse mål er, at samhørighedspolitikens mål for vækst og beskæftigelse i perioden 2007-2013 vil være ens overalt, men EU-støttens omfang afspejler medlemsstaternes og regionernes behov og ressourcer. Udfaldet af forhandlingerne om de finansielle overslag for perioden 2007-2013, som resulterede i en større bevilling til samhørighedspolitikken (35 % af det samlede EU-budget), viser, at der er bred politisk tilslutning til denne måde at nå EU's prioriteter på.

### **3.1. EU's nye vækst- og beskæftigelsesstrategi**

Vækst og beskæftigelse har historisk set altid været i centrum for EU's samhørighedsprogrammer, og med reformen af politikken for perioden 2007-2013 har det været hensigten at styrke denne dimension.

- *En ny strategisk metode*

En mere strategisk metode baseret på EU's prioriterede områder vil danne rammen for gennemførelsen af samhørighedspolitikken på EU-niveau, på nationalt niveau og derefter helt ned til regionalt og lokalt niveau. Denne ramme kan bidrage til øget økonomisk effektivitet og til at skabe større gennemsigtighed og afklare det politiske ansvar. Denne metode er fastlagt i Fællesskabets strategiske retningslinjer, der afspejler prioriteterne i den fornyede Lissabon-strategi, som indeholder rammerne for medlemsstaternes udarbejdelse af de nationale strategier i forbindelse med samhørighedspolitikken og – programmerne.

- *Øremærkning*

I december 2005 vedtog medlemsstaterne, at myndighederne med ansvar for udarbejdelsen af den nye generation af samhørighedsprogrammer skulle "øremærke" en vis del af ressourcerne til nøgleinvesteringer i den fornyede strategi for vækst og beskæftigelse (FoU og innovation; infrastrukturer af europæisk betydning; erhvervslivets konkurrenceevne; vedvarende energi, energieffektivitet, miljøinnovation; menneskelige ressourcer) og navnlig 60 % i de mindst udviklede regioner og 75 % i andre regioner.

Ifølge de programmeringsdokumenter, der lå til grund for denne rapport, er disse mål i vidt omfang blevet nået. I EU-27 ligger den gennemsnitlige andel af de ressourcer, som er øremærket til vigtige Lissabon-investeringer, 61,2 % under konvergensmålet og 76,7 % under målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse. I alt vil der blive afsat ca. 200 mia. EUR til disse investeringer. Sammenholdt med den foregående periode er dette en forøgelse på mere end 50 mia. EUR.

### **3.2. Bedre regulering: forenkling og proportionalitet**

Anvendelsen af ressourcerne fra samhørighedspolitikken skal leve op til standarderne for kontrol og forsvarlig økonomisk forvaltning, og samtidig er der taget vigtige skridt til at harmonisere lovgivningen og forenkle reglerne for forvaltning af samhørighedspolitikken. I den forbindelse kan nævnes følgende:

- *Et sæt forvaltningsregler*

Der findes nu en enkelt gennemførelsesforordning fra Kommissionen for programperioden 2007-2013, som erstatter 10 forordninger for programperioden 2000-2006. Reglerne for forvaltning af programmer, der finansieres af Samhørighedsfonden, er blevet bragt i overensstemmelse med strukturfondenes regler. Dermed bliver forvaltningen af fondene lettere og billigere.

- *Et sæt regler for udgifternes støtteberettigelse*

Medlemsstaterne kan vælge at anvende de nationale støttetildelingsregler for samfinansierede projekter i stedet for som tidligere to regelsæt (et for projekter, der medfinansieres af EU, og et for nationalt finansierede projekter), hvilket i høj grad forenkler projektforvaltningen.

- *Forenklet finansiel forvaltning*

Finansieringsplanerne, interventionssatsen og EU-refusionerne vil nu blive fastlagt på højere niveau (på programniveau eller på prioriteringsniveau, og ikke som tidligere på foranstaltningsniveau). Dette vil forenkle forvaltningen af programmerne og begrænse antallet af tilfælde, hvor finansieringsplanerne skal ændres. Dermed får de myndigheder i medlemsstaterne, der er ansvarlige for at forvalte de operationelle programmer, større handlefrihed.

- *Større proportionalitet og forenkling af kontrolsystemerne*

For mindre programmer kan en del af kontrolfunktionerne varetages af nationale organer, der er omfattet af medlemsstatens regler, således at der er færre EU-revisionsregler at overholde.

- *Klarere regler om information og kommunikation*

Borgerne og fondenes potentielle støttemodtagere i alle medlemsstater vil få adgang til de samme oplysninger om støttemuligheder og tilskud i forbindelse med samhørighedspolitikken, hvilket gør det hurtigere og nemmere for dem at finde disse oplysninger.

- *Digital forvaltning i praksis*

Dokumentudvekslingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen kan for første gang udelukkende foregå elektronisk. Dette er indledningen til en ny æra for udveksling af elektroniske data og digital forvaltning. Det vil være en stor tidsbesparelse i forvaltningen af programmerne og vil nedbringe risikoen for uoverensstemmelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne om mængden og typen af informationer, der skal udveksles.

### 3.3. Samhørighedspolitik og formidling af EU's værdier og politikker

Landene uden for EU har udtrykt stigende interesse for og ønske om et større kendskab til EU's samhørighedspolitik som et middel til at skabe en mere afbalanceret regionaludvikling. I den forbindelse kan nævnes følgende:

- Den 15. maj 2006 indgik Kommissionen og Kina et aftalememorandum om regionalpolitisk samarbejde. De kinesiske myndigheder har gjort en afbalanceret regionaludvikling til et af hovedpunkterne i deres femårsudviklingsplan og fokuserer i stigende grad på de voksende indkomstforskelle mellem regionerne. Siden 2005 har Kina og Indien også aftalt fælles handlingsplaner og indgået aftalememoranda vedrørende beskæftigelse og socialpolitik med Europa-Kommissionen.
- Den 23. maj 2007 blev der indgået et aftalememorandum med Ruslands regering om et regionalpolitisk samarbejde med henblik på at udveksle informationer og bedste praksis om erfaringer med udarbejdelse og gennemførelse af samhørighedspolitik.

Der drøftes lignende tiltag med lande som f.eks. Sydafrika og Brasilien og med økonomiske integrationsgrupper såsom Mercosur. Samtidig skaber EU's samhørighedspolitik stigende interesse i en række udvalg under FN, OECD og Verdensbanken. En vigtig del af merværdien af den europæiske samhørighedspolitik i denne forbindelse er at fremme europæiske synspunkter om emner som frie markeder, ligestilling mellem mænd og kvinder og lige muligheder, bæredygtig udvikling og et system baseret på deltagelsesdemokrati.

## 4. NYE UDFORDRINGER

I Berlin-erklæringen, der blev underskrevet i anledning af halvtredsåret for underskrivelsen af Rom-traktaterne, hedder det:

*"Der er mange mål, vi ikke kan nå hver for sig, men kun ved at stå sammen. Opgaverne er delt mellem Den Europæiske Union, medlemsstaterne og deres regioner og kommuner."*

Vækst og beskæftigelse i Europa forudsætter politikker, der gør det muligt at forudse og imødegå nye udfordringer. Nogle af disse udfordringer er særligt relevante for samhørighedspolitikken, eftersom de medfører en uensartet byrde for EU-landene og kan øge de sociale og økonomiske uligheder.

- *Stigende globalt pres for omstrukturering og modernisering*

Stort set alle regioner må omstrukturere, modernisere og fremme løbende videnbaseret innovation i produkter, ledelse og processer samt i menneskelig kapital, hvis de skal kunne klare sig i forbindelse med globaliseringen. Selv med imponerende vækstrater har regionerne i de nye medlemsstater en økonomisk struktur, der i vidt omfang er koncentreret om sektorer med voldsom konkurrence fra de nye asiatiske økonomier. En væsentlig forudsætning for den økonomiske udvikling i disse regioner er, at de kan forudse forandringer og let omstille sig. Dette vil bidrage til at minimere omkostningerne ved forandringer og kan også være en faktor i forandringen. Derfor skal der træffes

forebyggende foranstaltninger i god tid for at forberede befolkningen og regionerne på forandringer.

Mange regioner i de mere velstående medlemsstater har en høj andel af de beskæftigede i de traditionelle sektorer, hvor de konkurrencemæssige fordele i vidt omfang er baseret på produktionsmetoder med lavere omkostninger og lavere lønninger.

Konkurrence, der alene er baseret på omkostningsfaktorer, er ikke en holdbar løsning, og regionerne må modernisere og diversificere deres økonomiske struktur og skabe sektorer med høj værditilvækst. Dette kan ske ved at skabe de rette betingelser for virksomhederne og især SMV'er, således at de kan udvikle og tilpasse nyskabende produkter og processer, etablere samarbejdsnetværk med andre virksomheder og forskningsinstitutter, få adgang til risikokapital og internationalisere deres aktiviteter.

Der er en tendens til, at førende erhvervssektorer og talenter i høj grad koncentrerer sig i nogle få større byer, der er globale aktører. Dette skaber muligheder, men undersøgelser viser, at der i forbindelse med befolkningskoncentrationer over en vis størrelse begynder at vise sig negative virkninger som forurening, ekspanderende byer og trafikale problemer.

En lang række regioner i EU rangerer blandt de mest konkurrencedygtige og innoverende regioner på verdensplan og drager fordel af globaliseringen. Dette skyldes investeringer i nye færdigheder, etablering eller tilflytning af nye talentfabrikker og fremme af netværk og virksomhedsklynger. Ved at bygge videre på disse resultater og udviklingsstrategier kan EU mobilisere det samlede potentiale og bringe økonomien på rette spor mod en høj og bæredygtig vækst.

- *Klimaændringer*

Mange regioner i EU vil i stigende grad blive konfronteret med klimaændringernes asymmetriske virkninger. Dette vil medføre store udfordringer for landbruget, fiskeriet og turistindustrien i visse områder og vil kræve omfattende investeringer for at dæmme op for tørke, skovbrande og oversvømmelser. Sådanne ændringer kan have uforholdsmæssigt store virkninger for dårligt stillede eller lavindkomstgrupper, som kan have vanskeligt ved at omstille sig. Det vil også kræve store investeringer at overholde fællesskabsforskrifterne og de mål for emissionsreduktionerne, som blev fastlagt på Det Europæiske Råds forårsmøde i marts 2007. Det fremgår imidlertid af alle foreliggende økonomiske rapporter, at omkostningerne ved at undlade at handle for at imødegå naturkatastrofer vil være langt større end de omkostninger, der er forbundet med at reducere drivhusgasemissionerne til et niveau, som svarer til EU's mål om at begrænse den globale opvarmning til 2 grader celsius.

Kampen mod klimaændringerne skaber nye økonomiske initiativer og muligheder i regionerne på områder som økoinnovation, udvikling af miljøvenlige industrier og forbedring af beskæftigelsen.

- *Højere energipriser*

En stigning i energipriserne vil påvirke EU's regioner forskelligt, afhængigt af deres energimix, økonomiske struktur og virksomhedernes energieffektivitet. En stigning i transportomkostningerne rammer oftest de fjernestliggende regioner såsom de nordlige dele af Finland og Sverige eller de allersydligste dele af Portugal, Spanien, Italien og øer, herunder Malta og Cypern. Vigtige sektorer for disse regioner som f.eks. turisme kan være sårbare over for øgede omkostninger, selvom dette på kort sigt kan opvejes af effektivitetsgevinster via lavprisflyselskaberne. Energiprisstigninger har uforholdsmæssigt store virkninger for lavindkomstgrupper, og øger de dårligt stillede energibetingede fattigdom.

Udvikling og udbygning af vedvarende energi og investeringer i energieffektivitet giver store muligheder for de fleste regioner og et stort lokalt beskæftigelsespotential. Det anslås eksempelvis, at de årlige indtægter i den globale industri for solvarmeanlæg vil blive firedoblet i løbet af de næste tre år frem til 2010. En stigning i energipriserne kunne også bevirke, at der særligt i de tilbagestående regioner udarbejdes vækststrategier, der er baseret på mindre energiintensive produktionsmetoder.

- *Nye demografiske skævheder og sociale spændinger*

En tredjedel af EU's regioner oplevede et fald i befolkningen mellem 2000 og 2003. I de fleste tilfælde skyldtes dette et både et naturligt fald i befolkningen og nettoafvandringen. Beregninger viser, at den naturlige befolkningstilvækst fortsat vil falde, herunder også i de tilbagestående regioner. Disse regioner vil således både skulle fremme væksten og beskæftigelsen og samtidig løse problemerne i forbindelse med de negative virkninger af den aldrende befolkning og befolkningstilbagegangen.

Demografiske ændringer og tilbagegangen i befolkningen vil i fremtiden bringe væksten i beskæftigelsen i fare. Indtil 2011 er der stadig mulighed for højere beskæftigelse og økonomisk vækst. Mellem 2012 og 2017 kan den stigende beskæftigelsesgrad forventes at udligne faldet i den erhvervsaktive befolkning. Fra og med 2017 kan faldet i den erhvervsaktive befolkning føre til stagnering og efterfølgende til et fald i beskæftigelsen målt i absolutte tal.

Sideløbende hermed vil regionerne skulle imødegå en række sociale udfordringer som følge af misforholdet mellem efterspørgslen og udbuddet af kvalifikationer (opsplitning af arbejdsmarkedet mellem højtuddannede/højtlønnede og lavtuddannede/lavtlønnede, øget indvandring) i takt med, at økonomien omstiller sig til videnbaserede aktiviteter og samtidig med, at de traditionelle sociale sikringsinstitutioner mister fodfæste.

- *De nationale politikker har stadig større problemer med at holde trit med den hastige udvikling, der følger af disse tendenser*

Offentlige investeringer forvaltes i stigende grad på regionalt/lokalt niveau, men tendensen har i de senere år været faldende, da de nationale og regionale/lokale budgetter lider under konsekvenserne af en aldrende befolkning (pensionsreformer, mere omkostningskrævende sundheds- og uddannelsessystemer og sociale tjenesteydelser) og en økonomisk reform, der til dels baseres på lavere beskatning.

Derudover fordeles de ressourcer, der er til rådighed for moderniseringen af økonomien, hovedsageligt til vækstpolerne. Dette kan skabe store problemer i storbyerne (trafikale problemer, forurening, social opdeling, voldsomt ekspanderende byer) og stigende regionale uligheder.

## 5. DE NÆSTE SKRIDT

I købet af 2007 og 2008 vil Kommissionen ændre sin fremgangsmåde ved budgetgennemgangen for 2008/2009 og fastsætte kriterier for politikevaluering, tage højde for kommende politikker og evaluere forskellige valgmuligheder. På baggrund heraf og uden at foregribe udfaldet af budgetgennemgangen peger denne rapport på en række udfordringer, som samhørighedspolitikken vil blive konfronteret med i de kommende år. Samhørighedsforummet, der finder sted den 27. og 28. september, vil være den første lejlighed til at drøfte situationen med de relevante aktører. Dette forum vil komme til at dreje sig om følgende:

1. Hvad kan man lære af erfaringerne fra udarbejdelsen af programmerne for 2007/2013? På baggrund af analysen i denne rapport, i hvilket omfang vil samhørighedspolitikken kunne imødegå de nye udfordringer, som de europæiske regioner vil komme til at stå over for i de kommende år? Eksempelvis:
  - 1.1. Hvilke modforholdsregler kan regionerne tage over for omstrukturingspresset fra dynamiske konkurrenter i de lav- og mellemteknologiske sektorer?
  - 1.2. Hvilken rolle bør samhørighedspolitikken spille som reaktion på de demografiske ændringer i betragtning af de store forskelle, der er i fødselsrater, dødelighed og migrationsstrømme mellem regionerne?
  - 1.3. I hvilket omfang er klimaændringen en udfordring for samhørighedspolitikken?
2. Hvordan kan samhørighedspolitikken videreudvikle en integreret og mere fleksibel tilgang til udvikling/vækst og beskæftigelse under disse ændrede forhold?
  - 2.1. Hvordan kan samhørighedspolitikken bedre fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling under hensyntagen til EU-regionernes forskellighed, f.eks. de mindst begunstigede områder, øer og landområder og kystområder, men også byer, industriområder i tilbagegang, andre områder med særlige geografiske forhold?
  - 2.2. Hvilke konsekvenser har de udfordringer, som rapporten peger på, for fundamentale elementer i den sociale samhørighed som inklusion, integrering og lige muligheder for alle? Er det nødvendigt at træffe yderligere foranstaltninger for at foregribe og imødegå sådanne konsekvenser?
  - 2.3. Hvilke kvalifikationer skal vore borgere primært være i besiddelse af i fremtiden for at imødegå disse nye udfordringer?
  - 2.4. Hvilke nødvendige kompetencer bør udvikles på regionalt niveau for at gøre regionerne konkurrencedygtige på globalt niveau?

3. Med udgangspunkt i de foregående spørgsmål, hvordan vurderes da politikforvaltningssystemet for perioden 2007-2013?
  - 3.1. Hvordan fordeles beføjelserne optimalt mellem EU, de nationale og regionale niveauer i et forvaltningssystem med flere niveauer, når man skal sikre en effektiv forvaltning af samhørighedspolitikken programmer?
  - 3.2. Hvordan kan samhørighedspolitikken gøres mere effektiv som støtte for politikker i medlemsstaterne og regionerne? Hvilke gennemførelsesmekanismer kan gøre politikken mere resultatorienteret og mere brugervenlig?
  - 3.3. Hvordan kan vi yderligere styrke forholdet mellem samhørighedspolitikken og andre nationale politikker og EU-politikker for at øge og forbedre synergivirkningerne og komplementariteten?
  - 3.4. Hvilke nye muligheder for samarbejde mellem regionerne findes der både i og uden for EU?