



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.5.2005
KOM(2005) 192 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

**Tredje situationsrapport om samhørighed: på vej mod et nyt partnerskab for vækst,
beskæftigelse og samhørighed**

{SEC(2005)632}

INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning.....	3
1. Økonomiske og sociale forskelle i det udvidede EU	3
1.1. Niveauforskelle	3
1.1.1. BNP: forskellene øges med udvidelsen.....	3
1.1.2. BNP i regionerne.....	4
1.1.3. Beskæftigelsesfrekvenser: langt større fremskridt påkrævet	4
1.1.4. Produktivitet: seneste forbedringer	4
1.2. Tendenser med hensyn til forskellene.....	5
2. EU's samhørighedspolitik og Lissabon-strategien i perioden 2000-2006.....	7
2.1. Strukturfondene og Lissabon-strategien: overlappende mål.....	7
2.2. Midtvejsrevisionen: en lejlighed til at foretage justeringer.....	8
2.3. Samhørighedspolitikken i de nye medlemsstater: en vellykket start	9
2.4. Additionalitet	9
3. Samhørighedspolitikken fremtid og dagsordenen for vækst og beskæftigelse	10
3.1. Andre EU-institutioners og -organers standpunkter	10
3.2. Arrangementer vedrørende samhørighedspolitikken: en omfattende mobilisering af nøgleaktørerne.....	10
3.3. Det Europæiske Råds forårsmøde: regionerne i centrum af Lissabon-processen.....	11
3.4. Strategiske fællesskabsretningslinjer 2007-2013.....	11

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN

Tredje situationsrapport om samhørighed: på vej mod et nyt partnerskab for vækst, beskæftigelse og samhørighed

INDLEDNING

I denne tredje situationsrapport redegøres for den seneste udvikling og de seneste tendenser i regionerne siden offentliggørelsen af den tredje samhørighedsrapport i februar 2004. I rapporten tages også en række vigtige emner op inden for EU's regional- og samhørighedspolitik, som dukkede op i forbindelse med midtvejsrevisionen af strukturfondene.

Den tredje samhørighedsrapport var vigtig, i og med den fastlagde hovedprincipperne for reformen af EU's regional- og samhørighedspolitikker for perioden 2007-2013. Herefter blev lovgivningsforslagene fremlagt i juli 2004, og de drøftes nu i Rådet og Europa-Parlamentet.

Perioden siden vedtagelsen af den tredje samhørighedsrapport har været præget af to andre begivenheder af stor betydning for samhørighedspolitikken. For det første har den historiske udvidelse i maj 2004, som øgede antallet af EU-medlemsstater fra 15 til 25, understreget den vigtige rolle, som samhørighedspolitikken spiller i den europæiske integrationsproces ved at bidrage til at skabe nye muligheder på hele EU's område. For det andet lancerede Det Europæiske Råd i marts 2005 på grundlag af et forslag fra Kommissionen en vækst- og beskæftigelsesstrategi med det formål at skabe ny dynamik i Lissabon-dagsordenen efter de blandede resultater af midtvejsrevisionen. Som det vil fremgå af denne rapport, er emnerne integration, vækst og beskæftigelse, som der lægges vægt på i den nævnte strategi, i høj grad relevante for den foreslåede reform af samhørighedspolitikken, nu hvor der tages hul på de sidste faser af forhandlingerne.

1. ØKONOMISKE OG SOCIALE FORSKELLE I DET UDVIDEDE EU

I overensstemmelse med traktatens artikel 158 er hovedformålet med samhørighedspolitikken at mindske forskellene mellem regionernes udviklingsniveau. Den seneste udvidelse til 25 medlemsstater har ført til markant større skævheder i EU, og i 2007 forventes Bulgarien og Rumænien at tiltræde Unionen. De nye medlemsstater har betydeligt lavere indkomstniveauer pr. indbygger og en væsentlig lavere beskæftigelsesfrekvens end de øvrige EU-lande. Samtidig har de undergået en dynamisk udvikling i de senere år med høje vækstrater både i BNP og produktivitet, således at forskellene er ved at blive udlignet. I det følgende afsnit gives en ajourført analyse af niveauforskelle og tendenser med hensyn til disse forskelle.

1.1. Niveauforskelle

1.1.1. BNP: forskellene øges med udvidelsen

Der er betydelige forskelle i BNP pr. indbygger mellem de 25 medlemsstater. I 2003 varierede niveauerne for BNP pr. indbygger (målt i købekraftspariteter) fra 41 % af EU-gennemsnittet i Letland til 215 % i Luxembourg. Irland er det næstmest velstående land i

denne sammenhæng med et BNP på 132 % af EU-gennemsnittet. I alle de nye medlemsstater ligger BNP pr. indbygger under 90 % af EU25-gennemsnittet, og i Polen, Letland, Litauen og Estland samt Rumænien og Bulgarien er det under halvdelen af dette niveau.

1.1.2. BNP i regionerne

I 2002 – det seneste år, hvorfra der foreligger regionale data – varierede niveauerne for BNP pr. indbygger fra 189 % af EU25-gennemsnittet i de 10 mest velstående regioner til 36 % i de 10 mindst velstående. Over en fjerdedel af EU's befolkning i 64 regioner har et BNP pr. indbygger, som ligger under 75 % af gennemsnittet. I de nye medlemsstater drejer det sig om 90 % af den samlede befolkning. Undtagelserne er regionerne Prag, Bratislava, Budapest, Cypern og Slovenien. I EU15 drejer det sig kun om 13 % af befolkningen. Blandt EU15-landene er lavindkomstregionerne geografisk koncentreret i det sydlige Grækenland, Portugal, de sydlige dele af Spanien og Italien samt i de nye länder i Tyskland.

Det gennemsnitlige BNP pr. indbygger i EU faldt markant med udvidelsen til ti nye, relativt fattigere medlemsstater. I visse regioner har dette betydet, at BNP pr. indbygger er steget til over 75 % af det nye EU25-gennemsnit, selv om de fortsat ligger under 75 % af gennemsnittet for EU15. Ca. 3½ % af EU's befolkning bor i de pågældende regioner. Yderligere 4 % bor i regioner, som havde et BNP pr. indbygger under 75 % af EU15-gennemsnittet i perioden 2000-2006, men som har overskredet dette niveau selv uden virkningen fra udvidelsen.

1.1.3. Beskæftigelsesfrekvenser: langt større fremskridt påkrævet

Generelt ligger beskæftigelsesfrekvenserne i medlemsstaterne fortsat langt fra det mål om 70 % i 2010, der blev fastsat i Lissabon-strategien (eller målet om 67 % i 2005), med et gennemsnit på 62,9 % for EU25 i 2003. Kun i fire medlemsstater – Danmark, Sverige, Nederlandene og Det Forenede Kongerige – når beskæftigelsesfrekvensen op på 70 %, medens den falder helt ned til 51,2 % i Polen. Der er behov for ca. 22 millioner flere job for at nå målet på 70 %. I de nye medlemsstater vil beskæftigelsen skulle øges med en fjerdedel for at nå op på 70 %, hvilket svarer til 7 millioner job.

På regionalt plan er billedet atter mere forskelligartet end på nationalt plan. Kun en fjerdedel af EU25-befolkningen bor i regioner, hvor der allerede er opnået en beskæftigelsesfrekvens på 70 % – således ligger 200 af de 254 EU-regioner under målet for beskæftigelsesfrekvensen. Knap 15 % af befolkningen bor i regioner med en beskæftigelsesfrekvens på under 55 %. Disse regioner findes overvejende i de nye medlemsstater og i de sydlige dele af Spanien og Italien.

Beskæftigelsesfrekvenserne er fortsat lave i de fleste af de mindst velstående regioner. Kun i en håndfuld regioner med et BNP pr. indbygger under 75 % af gennemsnittet findes en beskæftigelsesfrekvens over gennemsnittet. Beskæftigelsesfrekvenserne er som regel højere i mere velstående regioner, selv om nogle meget velstående regioner fortsat har lave beskæftigelsesfrekvenser (f.eks. i Norditalien).

1.1.4. Produktivitet: seneste forbedringer

Produktivitetsforskellene mellem medlemsstaterne er mere markante end forskellene med hensyn til beskæftigelsesfrekvenser. Ved internationale sammenligninger af produktivitet (målt som BNP pr. person beskæftiget) anvendes normalt de gældende vekselkurser, da de er det mest præcise udtryk for konkurrencesituationen. Målt således er forskellene mellem

medlemsstaterne særdeles markante – under 30 % af EU25-gennemsnittet i Polen og de tre baltiske lande, men over 150 % i Luxembourg og Irland. De ti nye medlemsstater rangerer nederst på skalaen; produktiviteten i alle EU15-lande, undtagen Portugal, er højere end i alle de nye medlemsstater. På trods af en kraftig produktivitetsvækst i de senere år kræves der således fortsat vækst i såvel produktivitet som beskæftigelse for at opnå konvergens.

Produktivitetsforskellene udtrykt i købekraftstandard er mere begrænsede (en sådan KKS-justering er almindelig praksis ved sammenligning af BNP-data for mere præcist at afspejle levestandarderne på baggrund af de forskellige prisniveauer i landene).

På regionalt plan er højere produktivetsniveauer forbundet med højere niveauer for BNP, hvilket understreger den store betydning, som denne variabel har for de økonomiske resultater (disse data omfatter ikke regioner i Nederlandene og Portugal). Hvad angår beskæftigelsesfrekvenserne er forbindelsen med BNP derimod ikke så udtalt, selv om der tydeligvis er en positiv sammenhæng. Udsvinget i produktivetsniveau i forhold til EU-gennemsnittet er langt større end for beskæftigelsesfrekvenserne – produktiviteten lå under 25 % af EU-gennemsnittet i 15 regioner og endda under 20 % i to regioner. I den anden ende af skalaen ligger produktiviteten over EU-gennemsnittet i langt de fleste regioner, hvor dette også gør sig gældende for BNP pr. indbygger.

1.2. Tendenser med hensyn til forskellene

Siden midten af 1990'erne har væksten i EU været skuffende med et gennemsnit på lige over 2 % pr. år, skønt vækstraten har været noget højere i Irland, Luxembourg, Grækenland, Finland og Spanien. Den gennemsnitlige vækstrate blev påvirket af forholdsvis dårlige resultater i store økonomier som f.eks. i Italien og Tyskland. De nye medlemsstaters økonomier voksede imidlertid meget hurtigere, og i de baltiske lande nåede man op på ca. 6 % vækst om året.

Den høje vækst i de nye medlemsstater har været forbundet med stor produktivetsstigning, hvilket generelt har medført tab af arbejdspladser i værste fald eller kun en meget begrænset vækst i beskæftigelsen i bedste fald. Dette er udtryk for en omstrukturingsproces, der får den samlede produktivitet til at stige, uden at der sker en vækst i beskæftigelsen på kort sigt. Forholdsvis høje arbejdsløshedsprocenter er således ofte kombineret med et fald i beskæftigelsesfrekvenserne (det er navnlig tilfældet i Polen, Tjekkiet og Slovakiet).

På den anden side er der opnået en forholdsvis stor stigning i beskæftigelsen i Irland og Luxembourg, og i mindre grad i Spanien, Nederlandene og Finland, hvor både beskæftigelsen og produktiviteten er steget.

Regionerne med den højeste vækst i BNP (i perioden 1995-2002) er koncentreret i højvækstlande såsom Irland, de baltiske lande, Slovakiet og Polen. Lavvækstregioner findes især i Tyskland og Italien. I de fleste lande varierer de regionale vækstrater dog betydeligt, hvilket kommer klart til udtryk for de nye medlemsstaters vedkommende samt for lande som Det Forenede Kongerige og Finland. I Tyskland har den lave vækst på nationalt plan også været forbundet med markante regionale forskelle. I Italien har væksten stort set været lige lav i alle landets regioner.

Samlet set er forskellene blevet mindre i EU siden 1995. Denne udligning er sket hurtigere mellem lande end mellem regioner, idet interne regionale forskelle er blevet større i flere medlemsstater.

Forskellene mellem medlemsstaterne i BNP pr. indbygger er stadig markante, og det vil være nødvendigt med fortsat høj vækst i mere end en generation i mange nye medlemsstater, hvis denne kløft skal mindskes væsentligt. Denne proces er begyndt, da høje vækstrater har forbedret de mindst velståendes relative stilling siden 1995. Som en følge heraf er der sket et fald i den samlede opgørelse af forskellene i BNP pr. indbygger¹.

Forskellene på regionalt plan er større end på nationalt plan, men disse forskelle er også ved at blive udlignet². Medens væksten generelt har været højere i mange af de mindst velstående regioner, er det værd at lægge mærke til, at de mest velstående regioner også har leveret gode resultater i den pågældende periode. Både de mindst og de mest velstående regioners andel af det samlede BNP er således steget i denne periode.

De 10 % af befolkningen i EU25, som bor i de mindst velstående regioner, tegnede sig for blot 2,2 % af det samlede BNP i 2002, hvilket skal sammenlignes med 1,5 % i 1995. De mest velstående 10 % af den regionale befolkning tegnede sig til gengæld for 18,3 % af BNP i 2002, sammenlignet med 18 % i 1995. Forholdet mellem de mest og de mindst velstående regioner udtrykt i andel af BNP er således faldet fra 12 til 8½ i den pågældende periode.

En opdeling af væksten mellem 1995 og 2001 i en produktivitetsdel og en beskæftigelsesdel viser, at produktiviteten har været den primære motor bag de gode økonomiske resultater. Vækst i beskæftigelsen har tydeligvis også en positiv effekt på vækst i BNP, men denne forbindelse er ikke så systematisk, som man kunne forvente. Dette afspejler til dels den lave vækst i beskæftigelsen, som er opnået i højvækstregioner, navnlig i de nye medlemsstater, og i særdeleshed i de tre baltiske lande og Slovakiet, men også i visse græske regioner. Dette kan være en indikation på en bestemt fase i udviklings- og omstrukturingsprocessen.

Den samme beregningsmetode kan anvendes til at opnå et rimeligt sammenligneligt billede af de interne forskelle i medlemsstaterne. Ved at sammenligne den andel af det nationale BNP, som regioner med 20 % af befolkningen tegner sig for, mindskes de sammenligningsproblemer, der skyldes forskelle med hensyn til antal og størrelse af medlemsstaternes regioner. Fire nye medlemsstater er inkluderet i denne analyse.

Set fra denne synsvinkel er forskellene størst i Ungarn, hvor de mest velstående 20 % af den regionale befolkning tegnede sig for 2,6 gange så stor en andel af BNP som de mindst velstående. Dette tal er også steget mest markant i Ungarn siden 1995. Tjekkiet, Slovakiet, Det Forenede Kongerige og Belgien udviser også store interne forskelle, hvorimod forskellene er mindst i Grækenland, Tyskland, Nederlandene, Finland og Sverige.

Italien er det eneste land, hvor de interne forskelle er mindsket betydeligt over tiden, selv om de også er indsnævret en smule i Spanien og Østrig. Ud over Ungarn er de interne forskelle blevet væsentligt større i to af de tre øvrige nye medlemsstater (undtagen i Slovakiet) samt i Det Forenede Kongerige og Sverige (dog i mindre grad i sidstnævnte land). Det er dog ikke usædvanligt at konstatere øgede interne forskelle i økonomier, der befinder sig i en

¹ Standardafvigelsen for alle EU25-medlemsstater er f.eks. faldet fra 22,8 i 1995 til 18,1 i 2003.

² Standardafvigelsen var 27,3 i 2002, hvorimod den var 29,3 i 1995.

indhentningsproces. Dette er udtryk for en indledende geografisk koncentration af væksten, der senere vil blive fulgt af et mere jævnt udviklingsmønster.

Det skal også bemærkes, at forskellene i EU mellem by- og landområder generelt er steget som følge af udvidelsen.

De udbredte niveauforskelle i EU er tilstrækkeligt bevis på, at der er behov for en aktiv samhørighedspolitik. Samtidig er fokuseringen på beskæftigelse og vækst i den foreslåede reform af samhørighedspolitikken og politikken for landdistriktudvikling i høj grad relevant for den aktuelle politiske kontekst. Det bør kunne bidrage til at rette op på den utilstrækkelige gennemførelse af Lissabon-strategien, der har svækket EU's indsats over for vækst i BNP og i beskæftigelsen. Ifølge den foreslåede reform skal der opretholdes en aktiv samhørighedspolitik også uden for de mindst velstående regioner for at skabe ny dynamik i Lissabon-strategien for vækst og beskæftigelse. Ud over at fungere som et økonomisk incitament i forbindelse med disse politiske foranstaltninger, vil det øge de politiske tiltag på lokalt plan.

2. EU'S SAMHØRIGHEDSPOLITIK OG LISSABON-STRATEGIEN I PERIODEN 2000-2006

2.1. Strukturfondene og Lissabon-strategien³: overlappende mål

I en nylig evaluering⁴ understreges lighederne mellem Lissabon-strategien, der blev vedtaget i 2000, og samhørighedspolitikens udgiftsprioriteringer. Analysen viser, at andelen af strukturfondsstøtte til investeringer, der falder inden for rammerne af Lissabon-strategien, ofte udgør mere end 50 % i de programmer, der er blevet evalueret. Overensstemmelsen synes at være betydeligt større i relativt mere velstående regioner, hvorimod den er mindre i de mindst udviklede regioner. Billedet ændrer sig, når der medtages investeringer i transport og energi, som er en del af den fornyede Lissabon-strategi, der blev vedtaget af medlemsstaterne i marts 2005 på grundlag af Kommissionens foreslåede dagsorden for vækst og beskæftigelse (jf. afsnit 3.3).

Med hensyn til governance anses det decentraliserede system til forvaltning af strukturfondene for at føre til større synergieffekter mellem de overordnede politiske mål på EU-plan, f.eks. målene i Lissabon-strategien, og de særlige behov og vilkår i regionerne. Desuden kan samhørighedspolitikken med dens mange forskellige aktører styrke regionernes involvering i Lissabon-strategien og give dem mulighed for at forvalte komplekse udviklingsopgaver under forskellige vilkår på stedet.

De vigtigste anbefalinger i evalueringen er følgende:

- En tematisk koncentration inden for specifikke prioriteringer for at opnå en direkte positiv indflydelse på den regionale konkurrenceevne.
- Udveksling af erfaring for at fremme policy-læring mellem regionerne som en effektiv måde at tilskynde til oprettelse af regionale innovative systemer. I undersøgelsen

³ Det Europæiske Råd i Göteborg i 2001 indarbejdede en miljømæssig dimension i disse mål.

⁴ "Thematic Evaluation of the Structural Funds' Contributions to the Lisbon Strategy" (Tematisk evaluering af strukturfondenes bidrag til Lissabon-strategien), offentliggjort af Dansk Teknologisk Institut, februar 2005.

understreges det, at en sådan policy-læring ikke finder sted automatisk, men at den skal tilrettelægges aktivt.

2.2. Midtvejsrevisionen: en lejlighed til at foretage justeringer

I 2004 blev midtvejsrevisionen af strukturfondene afsluttet for den indeværende programmeringsperiode for EU-15, herunder tildelingen af resultatreserven som følge af de midtvejsevalueringer, der blev udført i 2003. Forvaltningsmyndighederne var ansvarlige for udførelsen af midtvejsevalueringerne, men de blev udført i partnerskab med de nationale myndigheder og Kommissionen. Processen var opdelt i to etaper:

- (1) Midtvejsevalueringerne: Evalueringen af strukturfondenes bidrag til at nå Lissabon-målene viste, at investeringer generelt rettes mod sektorer, som er vigtige for opnåelsen af Lissabon-målene.
- (2) Tildeling af resultatreserven: Resultatreserven er en nyskabelse i programmeringsperioden 2000-2006. Kommissionen har, i snævert samråd med medlemsstaterne, tildelt over 8 mia. EUR, inden for alle målene, til programmer eller prioriteter, der har opnået gode resultater.

Midtvejsrevisionen gav mulighed for at tilpasse de forskellige programmer under hensyntagen til ændringer i den socioøkonomiske situation eller på arbejdsmarkedet. Dette har ført til kvalitative omlægninger på en række prioriterede områder og givet mulighed for bedre at bidrage til prioriteringerne i den reviderede europæiske beskæftigelsesstrategi og til opfyldelsen af Lissabon-målene, idet der tages hensyn til erfaringerne fra den indeværende programmeringsperiode og de enkelte medlemsstaters særpræg.

Mange medlemsstater har anvendt resultatreserven til at øge deres støtte til den videnbaserede økonomi gennem samarbejde mellem forskningsinstitutter og virksomheder, virksomhedsudvikling via klyngedannelse, oprettelse af forskningscentre, investering i adgang til bredbåndsnet, udarbejdelse af regionale innovationsstrategier og uddannelse af forskere samt projekter inden for anvendt forskning. Resultatreserven er blevet anvendt til at støtte iværksætterier gennem ydelse af støtte til opstart af egen virksomhed, små og innovative virksomheder, udvikling af erhvervscentre, konsulentbistand og indførelse af foranstaltninger til finansiering af risikovillig kapital i visse medlemsstater.

Foranstaltninger til fremme af økonomisk vækst og konkurrenceevne synes at være blevet styrket især under mål 2, medens uddannelse og erhvervsuddannelse fortsat har en fremtrædende plads i de fleste programmer under mål 1 og 2. Mål 1-programmer er stadig rettet mod traditionelle projekter, f.eks. vedrørende transport og anden infrastruktur, selv om der i nogle medlemsstater med store mål 1-områder synes at være lagt større vægt på forskning og innovation.

Under mål 3 blev de oprindelige strategier anset for stadig at være gyldige under hensyntagen til den reviderede beskæftigelsesstrategi og beskæftigelseshenstillingerne. De fleste af ændringerne havde til formål at forenkle programmerne og øge fleksibiliteten med henblik på at løfte socioøkonomiske udfordringer og tage hensyn til behovene.

2.3. Samhørighedspolitikken i de nye medlemsstater: en vellykket start

I juni 2004 vedtog Europa-Kommissionen formelt programmerne med de strategier for de ti nye medlemsstater, der skal støttes af strukturfondene. Hvis man betragter den samlede støtte fra Samhørighedsfonden og strukturfondene, stilles der på EU-budgettet mere end 24 mia. EUR til rådighed for de ti nye medlemsstater i perioden 2004-2006, hvoraf over en tredjedel (8,5 mia. EUR) er tildelt Samhørighedsfonden. Samhørighedsfonden har således fået større betydning (fra knap en tiendedel af den samlede strukturstøtte til en tredjedel). For enkelte medlemsstater som f.eks. Cypern, Estland, Letland og Slovenien udgør støtte fra Samhørighedsfonden næsten halvdelen af den samlede strukturstøtte.

Fondene vil ikke kun støtte investeringer inden for økonomisk og social udvikling, men også foranstaltninger til teknisk bistand med henblik på at styrke den administrative kapacitet. Programmerne for de nye medlemsstater indeholder en række prioriteringer, der tager hensyn til de forskellige forhold, bl.a. foranstaltninger til forbedring af virksomhedernes konkurrenceevne og udvikling af menneskelige ressourcer, grundlæggende infrastruktur, miljømæssige betingelser samt udvikling af landdistrikter og/eller fiskeri. Landdistriktpolitikkerne forfølger territoriale samhørighedsmål og Lissabon-målene.

Den Europæiske Socialfond (ESF) yder støtte til alle de nye medlemsstater for at sætte dem i stand til at løfte arbejdsmarkeds- og beskæftigelsesmæssige udfordringer i overensstemmelse med den europæiske beskæftigelsesstrategi. De arbejdsmarkeds-mæssige problemer, som hver af de nye medlemsstater bør tackle for at opnå fremskridt med hensyn til at opfylde EU's beskæftigelsesmål, blev fastlagt på forhånd i de fælles evalueringsrapporter om beskæftigelsespolitikker. ESF omsætter de prioriteringer, der blev fastlagt inden for rammerne af den europæiske beskæftigelsesstrategi, til konkrete prioriteringer og foranstaltninger for finansieringen, herunder foranstaltninger til social integration. Disse prioriteringer sigter primært mod at øge beskæftigelsen og udbuddet af arbejdskraft, tilpasse arbejdsstyrkens kvalifikationer til ændringerne på arbejdsmarkedet og sikre, at arbejdsmarkedets måde at fungere på støtter den igangværende omstrukturering af økonomien.

2.4. Additionalitet

Formålet med additionalitetsprincippet er at sikre, at strukturfondene supplerer snarere end erstatter medlemsstaternes bestræbelser på at fremme økonomisk og social samhørighed. Det gennemsnitlige årlige niveau for offentlige strukturudgifter i faste priser skulle mindst være lig med det fastlagte basisniveau.

Midtvejskontrollen af additionaliteten for perioden 2000-2002 blev afsluttet sidst i 2004 for EU15-landene. Ud af 13 medlemsstater, som mindst er delvis omfattet af mål 1, opfyldte ni princippet, hvorimod fire ikke gjorde det (Tyskland, Frankrig, Irland og Italien). Nogle lande såsom Det Forenede Kongerige og Grækenland overskred endda deres udgiftsmål. Tyskland og Italien, som havde de højeste offentlige udgifter, kunne ikke nå deres mål på grund af forværrede makroøkonomiske forhold, der førte til lavere offentlige investeringer end forventet. For at opfylde additionalitetskriterierne vil disse to lande samt Frankrig og Irland dog skulle bringe deres offentlige strukturudgifter i de resterende år af programmeringsperioden i overensstemmelse med de niveauer, der er fastsat i artikel 11 i den generelle strukturfondsforordning. Strukturfondene har generelt en betydelig løftestangeffekt, i og med at de fastholder høje niveauer for offentlige investeringer, der er forenelige med bestræbelserne på at sikre sunde offentlige finanser.

De ni nye medlemsstater, som er støtteberettiget under mål 1 (Cypern er klassificeret som mål 2-område), afsluttede den forudgående evaluering sidst i 2003. Resultaterne viste, at de indenlandske strukturudgifter vil blive fastholdt eller endog forøget i den kommende periode. Da der ikke fandtes referencedata fra den foregående periode, der kunne anvendes som basisniveau for offentlige strukturudgifter, anvendte man data fra de seneste år, hvor der forelå resultater. Dette har dannet grundlag for et basismåltal for offentlige strukturudgifter i perioden 2004-2006. Udfordringen i den kommende periode vil være at sikre, at denne udgiftsplan fastholdes i praksis.

3. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKENS FREMTID OG DAGSORDENEN FOR VÆKST OG BESKÆFTIGELSE

Efter offentliggørelsen af den tredje samhørighedsrapport i februar 2004 og forslagene til forordning for strukturfondene og strukturinstrumenterne i juli er debatten om reformen af samhørighedspolitikken efter 2006 blevet mere fokuseret og intensiv i løbet af det seneste års tid. Debatten blev desuden tilført ny dynamik med Det Europæiske Råds godkendelse i marts 2005 af Kommissionens forslag til relancering af Lissabon-strategien.

3.1. Andre EU-institutioners og -organers standpunkter

Drøftelserne om hovedpunkterne i Kommissionens lovgivningsforslag til reform af samhørighedspolitikken fortsattes i 2005 i Europa-Parlamentet, Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg. Drøftelserne i Europa-Parlamentet har givet udtryk for bred opbakning til Kommissionens forslag. Parlamentet har desuden udarbejdet en grundig analyse af de finansielle overslag for perioden 2007-2013, navnlig i form af rapporten fra det midlertidige udvalg om politikudfordringer og budgetmidler i det udvidede EU 2007-2013, der blev nedsat med det primære formål at fastlægge Europa-Parlamentets politiske prioriteringer med hensyn til de kommende finansielle overslag. Dette udvalg har understreget nødvendigheden af at udstyre en udvidet Europæisk Union med de nødvendige midler til at sikre social og territorial samhørighed samt økonomisk vækst og nye arbejdspladser. Europa-Parlamentets Regionaludviklingsudvalg (REGI) har også bidraget aktivt med flere rapporter om Kommissionens forslag til den generelle strukturfondsforordning, EFRU-forordningen, ESF-forordningen og Samhørighedsfondsforordningen.

Udtalelser fra Regionsudvalget og Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg har også været meget positive, særligt hvad angår behovet for at bevare en passende finansiel pakke for strukturfondene og bevare strukturpolitikken på europæisk plan, idet de kraftigt modsætter sig krav om dens renationalisering. Den opfattede styrkelse af sammenhængen mellem samhørighedspolitikken og Lissabon-strategien i Kommissionens forslag er også blevet vel modtaget.

3.2. Arrangementer vedrørende samhørighedspolitikken: en omfattende mobilisering af nøgleaktørerne

Kommissionens forslag er blevet drøftet og har vundet bred opbakning i forbindelse med en række debatter på europæisk, nationalt og regionalt plan. Alle aktører fortsatte med at bidrage til en debat af høj kvalitet. Debatten blev mere intensiv i EU-institutionerne i efteråret 2004. Europa-Kommissionen har animeret den løbende debat ved hjælp af en række aktiviteter og arrangementer, hvoraf nogle omtales længere nede. Denne fremgangsmåde har ført til en åben

og livlig debat, hvilket i høj grad er blevet påskønnet af alle berørte parter igennem hele forløbet.

Nærmere oplysninger om de vigtigste arrangementer findes i bilaget (tabel 8).

3.3. Det Europæiske Råds forårsmøde: regionerne i centrum af Lissabon-processen

Som nævnt ovenfor resulterede Det Europæiske Råds forårsmøde den 22.-23. marts 2005 i flere vigtige henstillinger om en relancering af Lissabon-strategiens dagsorden for vækst og beskæftigelse. Det var samtidig en enestående chance for EU's samhørighedspolitik, der på højeste politiske niveau udtrykkeligt blev anerkendt som et vigtigt redskab til gennemførelse af Lissabon-strategien.

En række nøglepunkter fremgår af konklusionerne fra forårsmødet. For det første henstilles der til, at EU mobiliserer alle relevante nationale og fælles virkemidler, herunder samhørighedspolitikken, inden for strategiens tre dimensioner – den økonomiske, den sociale og den miljømæssige. For det andet opfordres bl.a. regionale og lokale aktører til i højere grad at tage Lissabon-strategien til sig og deltage aktivt i at virkeliggøre dens mål. På områder som innovation, støtte til SMV'er, adgang til risikovillig kapital samt højteknologiske opstartsvirksomheder konkluderede Det Europæiske Råd, at der er behov for innovationscentre og partnerskaber for innovation på regionalt og lokalt plan. Det Europæiske Råd opfordrede ligeledes til større synergieffekter mellem fællesskabsfondene og Den Europæiske Investeringsbank i forsknings- og udviklingsprojekter.

En fjerde henstilling gik på, at en nedbringelse af det generelle niveau for statsstøtte bør ledsages af en omlægning af statsstøtten, så den støtter visse horisontale mål såsom forskning og innovation, et inkluderende informationssamfund og menneskelig kapital, hvilket gør det muligt at opnå et højere investeringsniveau og at mindske skævhederne i overensstemmelse med Lissabon-målene. Den femte henstilling angik behovet for at investere i infrastruktur for at fremme vækst og konvergens på det økonomiske, sociale og miljømæssige område. Det blev desuden understreget, hvor vigtigt det er at afslutte de 30 prioriterede projekter inden for rammerne af de transeuropæiske transportnet, og foranstaltninger til forbedring af energieffektiviteten blev også fremhævet. En sjette henstilling vedrørte behovet for at skabe flere job ved hjælp af mere aktive beskæftigelsespolitikker. Endelig konkluderede Det Europæiske Råd, at medlemsstaterne på grundlag af de integrerede retningslinjer, som fastlægges på EU-plan, bør udarbejde nationale reformprogrammer for vækst og beskæftigelse i samråd med regionale og nationale partnere.

3.4. Strategiske fællesskabsretningslinjer 2007-2013

Under hensyntagen til Lissabon-strategien har Kommissionen i forbindelse med den næste generation af programmer under samhørighedspolitikken foreslået en mere strategisk tilgang for at sikre, at programmernes indhold er skarpt rettet mod vækst og beskæftigelse. Der skal udarbejdes strategiske retningslinjer på EU-plan efter en beslutning i Rådet og med udtalelse fra Europa-Parlamentet. Retningslinjerne skal ligge til grund for rammerne for den enkelte medlemsstat, der skal forhandles i partnerskab, og som tager hensyn til de forskellige nationale og regionale behov og særlige forhold. I den nationale strategiske referenceramme skal der fastlægges klare prioriteringer for medlemsstaterne og regionerne, der understøtter synergierne mellem samhørighedspolitikken og Lissabon-strategien, og som øger overensstemmelsen med de overordnede økonomisk-politiske retningslinjer og den europæiske beskæftigelsesstrategi. Overensstemmelsen med andre fællesskabspolitikker og -

prioriteringer skal øges på områder såsom konkurrence, forskning⁵, miljø, transport og energi, og i den forbindelse vil der blive taget fat på omstrukturingsproblemer, der f.eks. er forbundet med åben handel.

En lignende fremgangsmåde med strategisk planlægning foreslås for den fremtidige politik for landdistriktudvikling. Foranstaltninger inden for landdistriktudvikling vil tage sigte på at bidrage til vækst- og beskæftigelsesdagsordenen i den fornyede Lissabon-strategi, til en bæredygtig arealforvaltning og til livskvaliteten i landdistrikter.

⁵ Meddelelse fra Kommissionen – "Det Europæiske Forskningsrum: vejen til videnbaseret vækst", KOM(2005)118.