

Region Midtjylland

**Tiltrædelse af udtalelse og støttedokument fra Konferencen for
Perifere Maritime Regioner (CPMR) vedrørende EU efter 2013**

Bilag

**til Regionsrådets møde
den 18. juni 2008**

Punkt nr. 29

21. december 2007

CPMR's POLITISKE STANDPUNKT

GENERALSEKRETARIATETS VURDERING

(Til godkendelse i CPMR's politiske bureau – 19. januar 2008 – Sevilla)

ET EUROPÆISK POST-2013 PROJEKT?

BIDRAG TIL EU-KOMMISSIONENS HØRING OM EU'S BUDGET- GENNEMGANG

**BIDRAG TIL EU-KOMMISSIONENS HØRING OM REGIONALPOLITIKKENS
FREMTID**

Indholdsfortegnelse

CPMR'S POLITISKE BUREAU: UDKAST TIL UDTALELSE	2
CPMR'S POLITISKE BUREAU: UDKAST TIL UDTALELSE – STØTTEDOKUMENT.....	5
INDLEDNING: EUROPA I 2014.....	5
1 – EUROPAS PLADS PÅ VERDENSSCENEN EFTER 2013	6
2 – FUNDAMENTERNE FOR EN NY EUROPÆISK POLITIK EFTER 2013	8
2.1 – Brug af erfaringerne fra den europæiske unions nuværende funktion til at nytænke fællesskabets politik-områder og mekanismer	8
2.2 - Hvorfor stille områderne i centrum af den europæiske reaktion?.....	12
3. DE VIGTIGSTE PRINCIPPER FOR EN EFFEKTIV, MODERNE	
SAMHØRIGHEDSPOLITIK EFTER 2013	14
3.1 - Integrerende konvergenspolitik med henblik på at sætte de stater, som udviklingsmæssigt er mest tilbagestående, i stand til at indhente de andre	15
3.2 – ”En territorial excellence politik” for alle europæiske regioner	16
KONKLUSIONER.....	20

CPMR'S POLITISKE BUREAU: UDKAST TIL UDTALELSE

1. De Perifere Maritime Regioner har været ivrige efter, at debatten om det europæiske projekts fremtid efter 2013 skulle begynde. De hilser derfor offentliggørelsen af EU-kommissionens meddelelser om gennemgangen af den Europæiske Unions budget og fremtiden for samhørighedspolitikken med de respektive offentlige høringer velkommen. Disse meget åbne dokumenter er yderst velkomne, idet de giver store og reelle muligheder for eftertanke og ideudvikling.
2. De Perifere Maritime Regioner erkender, at da globaliseringens indvirkning på de enkelte stater, territorier og europæiske borgere er forskellig, er det vanskeligt at udvikle og opnå enighed om en fælles vision for Europas plads på verdensscenen. De beklager derfor, at et så centralt tema som grænsefladen mellem Europa og resten af verden ikke får tilstrækkelig opmærksomhed i medlemsstaternes forhandlinger. Ifølge det seneste Rådsmødes konklusioner er *"Den Europæiske Union ... verdens største marked og en væsentlig global aktør i forbindelse med fremme af fred og velstand. Vi er fast besluttet på at bevare denne position til gavn for vore borgere og verdens befolkning som helhed. Sammen vil vi sikre, at globalisering er en kilde til muligheder og ikke en trussel. For at realisere dette vil vi fortsætte med at opbygge et stærkere EU for at opnå en bedre verden."* Ud over disse hensigtserklæringer er det regionernes faste overbevisning, at klart definerede valgmuligheder skal forhandles mellem staterne, og at alle borgerlige og politiske kræfter i EU skal involveres i denne krævende debat.
3. Dette dokument er, inden for rammerne af en sådan kompleks debat, CPMR's bidrag til de to høringsprocesser nævnt i punkt 1 ovenfor.

Om gennemgangen af Fællesskabets budget

4. De Perifere Regioner noterer sig utilstrækkeligheden af det nuværende budget i forhold til de udfordringer, som Den Europæiske Union står overfor nu og vil stå overfor i årene der kommer. De mener, at en justering af budgetstrukturen er uundgåelig og foreslår en omstrukturering til at omfatte fire sektioner eller komponenter.
5. Først og fremmest svar på de interne udfordringer inden for EU: Dvs. fortsat implementering af samhørighedspolitikken i de mindre velstående regioner (sektionen for interne udfordringer) og landene langs Den Europæiske Unions ydre grænser (sektionen for eksterne udfordringer). Det betyder ligeledes en mere ambitiøs indstilling blandt alle europæiske borgere, især ungdommen, på at ville gennemførelsen af Det Europæiske Unionsprojekt, da det derved bliver muligt at gøre et bedre fremstød til fremme af europæiske værdier i andre dele af verden.
6. Derefter kan de globale udfordringer tages op. Denne anden komponent bør koncentrerer om at:
 - Sikre den europæiske økonomis styrke i globaliseringen ved at:
 - stimulere de enkelte regioners potentiale via territorial excellence politik
 - fortsætte de nødvendige tiltag inden for forsknings- og udviklingspolitik
 - revidere skole- og uddannelsespolitikken med henblik på de nye udfordringer i forbindelse med konkurrencedygtighed
 - fortsætte tiltagene til forbedring af EU-politikkens sociale dimension (fremme af den europæiske sociale model).

- I en situation, hvor klimaforandringer, miljøforringelse og tilbagegang i den biologiske diversitet allerede er klart synlige, yde hjælp til begrænsning af det europæiske samfunds og den europæiske økonomis indvirkning på miljøet i form af:
 - en landbrugs- og fiskeripolitisk platform med stærkere fokus på forhold inden for miljø og sikkerhed, almen sundhed og nærhed,
 - en transport- og energipolitisk platform med kraftigt fokus på bæredygtighed,
 - en miljøpolitik, som i kraft af et ambitiøst budget fortsat vil kunne fremme Europas rolle i verden,
 - Reagere på tidens folkevandringer og imødegå fremtidige tendenser via en fælles politik for sikkerhed og immigration.
7. En tredjedel af budgettet bør have til formål at konsolidere Europas stilling i verden. Dette bør i særdeleshed ske ved en gennemførelse af årtusindskiftets målsætninger, hvorved den pionerrolle, som Europa spiller, burde kunne få endnu større betydning.
 8. Budgettets ”driftsmæssige” del vil skulle justeres i forhold til den nye struktur, således at det reflekterer moderniseringen af de europæiske institutioner og disses administrative myndigheder.

Om samhørighedspolitikens fremtid

9. I og med at globaliseringens indvirkning er forskellig fra region til region, er det mere nødvendigt end nogensinde før at have en strukturpolitik for alle europæiske regioner. Dog bør visse særlige vanskeligheder, som påvirker de mindst velstående regioner, gives førsteprioritet. De Perifere Maritime Regioner foreslår derfor, at den nuværende samhørighedspolitik deles i to separate politiske platforme fra 2014 og fremefter.
10. Først og fremmest en tilnærmelsespolitik i forbindelse med:
 - de mindst velstående stater og regioner
 - tiltrædelsesstater
 - lande langs EU's ydre grænser (nuværende nabolandspolitik)
 - de yderstliggende regioner.
11. Dernæst en territorial excellence politik gældende for alle europæiske regioner med henblik på optimering af den enkelte regions deltagelse i det europæiske projekt som helhed. Denne politik bør have tre målsætninger:
 - en styrkelse af regional videns- og innovationskapacitet ved forbedringer inden for forskning og uddannelse på territorialt niveau og konsolidering af territorial tiltrækningskraft,
 - tilpasning til klimaforandringer og afbødning af miljøpåvirkningen ved at stille systematisk hjælp til rådighed til opfyldelse af de europæiske miljøstandarder,
 - udvikling af landdistrikterne – territorial handling *par excellence* – ved at støtte miljøtiltag, socioøkonomisk diversificering og opretholdelse af offentlige tjenesteydelser i landdistrikterne.
12. En territorial excellence politik vil være den politiske realisering af selve princippet om territorial samhørighed i en moderniseret udgave af regionalpolitikken, som også ville

tilgodese de territorier, som er underkastet varige begrænsninger (øer, bjergområder, tyndt befolkede områder...).

13. Ud over de politiske principper er det CPMR's opfattelse, at der skal sættes betingelser for modtagelse af hjælp, og at dette bør være fremtidens grundtanke. Strenghed vil være nødvendig, men også kreativitet, når det kommer til udviklingen af potentielle kriterier for samfinansiering.
14. Alle disse elementer svarer til aktiviteter, som skal sættes i gang fra 2008 og fremefter. CPMR har allerede formuleret et vist antal mere detaljerede forslag til nogle af dem. Disse forslag ligger i et dokument med navnet "A project for post-2013 Europe?".

CPMR'S POLITISKE BUREAU: UDKAST TIL UDTALELSE – STØTTEDOKUMENT

INDLEDNING: EUROPA I 2014

I 2007 sås begyndelsen på Den Europæiske Unions nye flerårige politiske og budgetmæssige ramme. Det var også, via adskillige dokumenter og initiativer, udgangspunktet for en fuldstændig åben debat om fremtiden for det europæiske unionsprojekt som helhed.

- Først og fremmest er der Europakommissionens offentliggørelse af de offentlige høringsdokumenter om den Europæiske Unions budgetreform¹, om samhørighedspolitikken efter 2013², og ligeledes resultaterne af den fælles landbrugspolitik "sundhedstjek". Disse tre dokumenter alene sætter praktisk taget 80 % af Fællesskabets samlede budget og funktion under lup.
- Debatten om opfølgning på Lissabon-strategien er næste punkt. Strategiens målsætning om at "*gøre Europa til den mest konkurrencedygtige og mest dynamiske vidensøkonomi i verden inden år 2010...*" slutter i 2010, så spørgsmålet om, hvordan man følger op på denne målsætning hænger allerede nu i luften. Hvad gør man i betragtning af de skuffende resultater, som vi ser i dag, tre år før målet skal være nået, i det mindste for implementeringen på nationalt plan, selv om der synes at have været en svag fremgang i 2007? Vil de nødvendige betingelser for at kunne konkurrere med de højtudviklede økonomier og de nye vækstlande blive opfyldt? Ønsker Europa at bevæge sig i enighed frem mod en stærkt kommercielt orienteret integreret verden? Eller vil det hellere den modsatte vej, alene eller sammen med andre vende tilbage til scenariet om den regionaliserede verdensøkonomi, et scenarie som ligger meget langt fra nutidens tendenser? Der er ikke i dag noget klart svar på disse grundlæggende spørgsmål.
- Hvad skal der ske med Gøteborg-strategien, som endelig blev kædet sammen med Lissabon-strategien, men som alt for ofte undespilles eller glemmes, når tiden kommer til at handle og vælge? Kan vi forvente, at den som følge af de accelererende klimaforandringer får en ny politisk dimension?
- Sidste punkt er aftalen om ændringstraktaten, også kaldet Lissabon-traktaten. Næsten to et halvt år efter den franske og hollandske folkeafstemning om den konstitutionelle traktat slog fejl, nåede de europæiske ledere til enighed om en tekst, hvoraf mere end 90 % er taget fra den konstitutionelle traktat. De muligheder, som denne tekst lukker vinduerne op til, er velkomne. Vi må håbe, at alle medlemsstaterne vil ratificere den, efter den metode de hver især måtte vælge. Hvis det sker, vil Europa kunne arbejde igen, men sådan som tingene står, er det umuligt at forudsige, om dokumentet baner vej for nogen fundamentalt nye udsigter for Den Europæiske Unions fremtid. Om det vil føre til nye retninger efter 2013 eller ej afhænger af fortolkningerne fra de næste rådsmøder. Med andre ord ligger størstedelen af det hårde arbejde stadig og venter på at blive gjort.

Det er inden for denne løfterige men usikre politiske og institutionelle sammenhæng, at CPMR med dette dokument lancerer sit bidrag til et politisk europaprojekt efter 2013. Vi vil naturligvis fortsætte udforskningen og udviklingen af disse første spor og tanker i månederne og årene, der kommer. Men de er ikke desto mindre vort bidrag til de to igangværende høringer om fremtiden for det europæiske budget og fremtidige regionalpolitik.

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/conferences/4thcohesionforum/consultation_en-cfm?nmenu=6

² http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/consultation_paper_en.pdf

1 – EUROPAS PLADS PÅ VERDENSSCENEN EFTER 2013

Vi forelagde første gang ideen i vort rammedokument fra februar 2007, ”The European Regions in the Single Global Market” (De europæiske regioner i det indre globale marked): Om end det er vanskeligt i 2007 i en global sammenhæng, som er underlagt hurtige og grundlæggende ændringer, at vurdere, hvad Europas behov bliver i perioden 2014 til 2020, er der flere stærke tendenser i horisonten. Hvis ikke der indtræffer større politiske, økonomiske eller finansielle kriser (en mulighed, som ikke helt kan udelukkes), er det relativt klart i dag, at udviklingen i handelsglobaliseringen, som allerede er godt på vej, vil fortsætte og vil medføre nye konkurrencemuligheder og -udfordringer, mere omstrukturering og mere konkurrencepræget positionering og udfordring af de distributionsmodeller, som snart har været gængse i et halvt århundrede. Globaliseringen er ikke et økonomisk spil med et positivt resultat for alle. Det vil blive en smeltedigel for ny vækst og nye muligheder, men også for nye økonomiske, sociale og territoriale kløftedannelser. Globaliserings-fremkaldte ændringer i fordelingen af verdens rigdomme kombineret med kontinenternes demografiske tendenser vil snart skabe nye behov for regulering.

Regulering via større mobilitet for varer og mennesker synes at være den eneste mulige følge af den nuværende politiske og økonomiske model, hvis den fortsættes.

De klimatiske og miljømæssige udsigter er mindre klare, men to ting er sikre: Ændringerne er allerede på vej og nødvendiggør en ændring i vores levevis. Hvis vi fortsætter med at fremstille og forbruge mere, end jorden kan tilbyde, og det er, hvad mere end halvdelen af jordens befolkning gør i dag, kan vi med rette betvivle, at det menneskelige system kan overleve på mellemlangt og langt sigt.

Om end disse tendenser er generelle, giver de os dog afgjort et fingerpeg om, hvad der bliver de vigtigste interne og stadig voksende udfordringer for Den Europæiske Union i de kommende år:

- Europas behov for at fastholde et højt aktivitets- og socialt beskyttelsesniveau, og som følge deraf behovet for at bevare fordelene af de levestandarder, Europa tilbyder sine borgere ved at styrke konkurrenceevnen i sektorer med høj indtjening. Af hensyn til denne prioritering er uddannelse og træning og den type økonomisk og social politik, som følger med, væsentlige punkter.
- Det påtrængende behov for igen at gøre Gøteborg-strategien til en reel prioritering. For arbejdet med at fremme en mere bæredygtig udviklingsmodel på globalt plan er først og fremmest et spørgsmål om at vise et eksempel. Og hvis den europæiske model skal blive et eksempel, skal de europæiske aktører først udarbejde deres egne politiske platforme på linje med Gøteborg-strategien. Da opmærksomheden for øjeblikket er rettet mod Lissabonstrategien, er der fare for, at bæredygtighed vil komme til at indtage andenpladsen på de politiske platforme. Dette er så meget mere bekymrende, som miljøet i almindelighed og i kystregionerne i særdeleshed allerede er begyndt at udvise bekymrende tegn på hurtig forvandling og utilstrækkelig kontrol. Den pionerstilling, som Den Europæiske Union indtog på Bali-konferencen, antyder, at udviklingen måske begynder at bøje noget i den rigtige retning, men på den anden side er faktisk intet vedtaget endnu.
- Det påtrængende behov for at foregribe og reagere på globaliseringens asymmetriske indvirkning, både i forhold til unionens borgere og dets områder. Vedvarende omvæltninger vil fortsat medføre fundamentale ændringer. Det er nødvendigt at se dem i øjnene uden angst, men også uden naivitet. Ikke alle europæiske geografiske områder vil tilpasse sig disse ændringer lige hurtigt.

Europa og dets indbyggere, som er både aktører og tilskuere på en verdensscene, hvor resultatet er så usikkert, har intet andet valg end at tilpasse sig ændringerne hurtigt og effektivt. De første følelige tegn på politisk opmærksomhed over for de globale udfordringer er således begyndt at vise sig. Syv år efter lanceringen af Lissabon-strategien tager den nye regionalpolitik for 2007-2013 endelig højde for det ekstremt påtrængende behov for at forbedre europæisk konkurrencedygtighed i særdeleshed via innovation (jf. den europæiske rådsmeddelelse, som blev fremlagt af kommissær Danuta Hübner 12. december 2007). Den anerkendelse af regionernes rolle, som topmødet for stats- og regeringsledere den 14. december 2007 gav udtryk for, betyder, at alle de kræfter, som er nødvendige for udformningen af nationale politiske platforme, burde være stærkere involveret. En høringsproces om klimaforandringer, resultatet af langvarige forhandlinger, åbner flere nye retninger at følge i arbejdet.

Men ændringerne er langsomme, forsigtige og langt fra tilstrækkelige. På den ene side er Europa offer for tidsforskudte beslutninger, fordi de kun tages hvert syvende år, og hvad angår dets rolle på verdensscenen, er det offer for et system, hvor beslutninger næsten altid kræver enighed og overlader det meste af handlefriheden til nationalt diplomati. Yderligere resulterer visse europæiske landes relativt succesrige tilpasning til de nye globale forhold ofte i en tendens til at begrænse deres iver efter fælleseuropæiske tiltag. Omvendt kan forsinkelsen i andre europæiske lande ofte føre til en reserveret indstilling til større kommerciel europæisk åbenhed over for andre dele af verden. Af alle de nævnte og mange flere historiske og kulturelle årsager bliver ideen om en fælles vision for Europas plads i verden mere og mere vanskelig at formulere politisk. Medens Europas økonomiske integration og fordelene herved, som alle europæerne har en god forståelse af, har været den stærkeste politiske lim i de sidste tyve år, har globaliseret handel en tendens til indirekte at lirke leddene i de bånd op, som pludselig er blevet svagere.

De 27 medlemslande har dog til trods for deres indbyrdes forskelle langt mere til fælles med hinanden end med noget andet land eller grupper af lande i verden. Til trods for interne uligheder, anses de alle på den globale scene for at være rige lande, som har opnået en meget høj grad af demokratisk og civil organisation i særdeleshed med hensyn til lokale og/eller regionale myndigheder, som enten allerede er højt demokratiseret eller i færd med at blive det. De har også via fælleseuropæiske tiltag opnået en relativt høj grad af miljøbeskyttelse, selv om det kan blive bedre. Der er yderligere en høj grad af social beskyttelse – arven fra over to århundreders fremskridt i social dialog – som det er vanskeligt at finde andre steder i verden. Kort sagt, en enestående udviklingsmodel, som er bæredygtig men dyr, og hvis Europa ikke vinder kampen om ide- og værdikampen, vil det højst sandsynligt fremstå som mindre og mindre konkurrencedygtigt på verdensscenen, som er mere tilbøjelig til at reducere sådanne udgifter af hensyn til konkurrencedygtighed og en mere afbalanceret fordeling af de sammenlignelige goder. Det er efter vor opfattelse uhyre naivt at tro, at Lissabon-strategien og landenes sociale fremgang er tilstrækkeligt til at bevare en sådan balance.

Europa har derfor to mulige udveje: underkaste sig flertalsdømmet og give afkald på sine iboende værdier, eller forsvare en model, som den tror på ved at gøre den mere konkurrencedygtig og fremme den på globalt plan. Med andre ord: Er dette stadig hvad europæerne ønsker i dag? Ønsker de fortsat sammen at bevæge sig fremad langs visse stier, og, idet de gør dette, at opbygge et dybere fundament for Europa? Og hvis det er, hvad de ønsker, skal denne uddybningsproces så realiseres i reguleringer og budgetter? Er et kvalitativt spring fremad virkelig, hvad Den Europæiske Union har brug for? Medens unionen fortsætter sin oprindelige opgave, dvs. udviklingen af det indre marked, burde Europas første prioritering måske være at fremme dets værdier på den globale scene og tilpasse sig de nye omgivelser.

Vi er hver eneste dag vidne til disse globale omvæltninger. De europæiske regioner tilråder hermed en klar debat om disse spørgsmål. Hvis Den Europæiske Union ønsker at fortsætte med at eksistere som en blok af lande, der deler et vist antal fælles værdier i det globale orkester, vil den ikke kunne gøre dette, medmindre alle dens civile og politiske kræfter handler i enighed. Her er de regionale myndigheders mission af den yderste vigtighed. Her i globaliseringens verden, bør Europa være en union af civile, solidt forankret i sine geografiske områder, ellers vil det ophøre med at eksistere overhovedet.

2 – FUNDAMENTERNE FOR EN NY EUROPÆISK POLITIK EFTER 2013

2.1 – Brug af erfaringerne fra den europæiske unions nuværende funktion til at nytænke fællesskabets politik-områder og mekanismer

De fleste af Den Europæiske Unions nuværende politik-områder og mekanismer er stort set resultatet af justeringer gennem tiden af politik-områderne og instrumenter, som blev skabt i Det Europæiske Fællesskabs første år som svar på udfordringer, som ikke længere er så vigtige. Nogle platforme kan endda forekomme forældede, ineffektive eller for tunge sammenlignet med de opnåede resultater. Handelsglobaliseringen, udvidelsen af Den Europæiske Union og indvirkningen af klimaforandringerne har rystet selve fundamentet under og omfanget af disse udfordringer og dermed af de tilpasninger, som er nødvendige for at imødegå dem. En revision af omfanget af de justeringer, der er foretaget på de nuværende EU-politik-områder, er derfor nu helt uopsættelig, og lige så uopsættelig er det at begynde at trække på erfaringerne til at danne et billede af fremtiden.

Samhørighedspolitik og en fælleseuropæisk landbrugspolitik

Ovennævnte to EU politik-områder er de første, der gennemgås. ”Forældede”, ”pengeslugere” – de udtryk, der tages i brug til at beskrive dem, er ikke opmuntrende. Og dog er disse to politik-områder i den globale sammenhæng mere up to date end nogensinde før, selv om de nuværende former for strukturjustering og landbrugsstøtte afgjort skal ændres og endda radikalt.

Fælles landbrugspolitik (CAP)

Europæisk landbrug er under fuldstændig forvandling takket være den samtidige indflydelse fra:

- Den voksende betydning af handelsforhandlinger på globalt plan (WTO),
- Grundlæggende ændringer i forbrugsvanerne i talrige nye vækstlande heriblandt opsigtsvækkende prisforøgelser på mange produkter, som traditionelt fik offentlig støtte fra Europa.
- Klimaforandringernes indvirkning på forsyningssikkerheden på fødevarerområdet i mange dele af verden,
- Nye miljøudfordringer,
- Fødevarekvalitet og almene sundhedsproblemer,
- Konflikter mellem brug af grønne energikilder og forsyningssikkerhed på fødevarerområdet
- Seriøs debat om fremtiden for GMO.

Hvordan kan bæredygtig produktion og konkurrenceevne eksistere side om side i denne yderst komplekse situation? På et tidspunkt hvor landbrugssektoren sandsynligvis mangler reel global governance, er det grundlæggende spørgsmål, hvor langt europæisk handling bør gå? Hvor bør grænserne trækkes, og hvor intens bør handlingen være? Disse problemstillinger er grundlæggende for den europæiske økonomi, identitet og landskab. De udelukker enhver forenkling af debatten, som ville kunne begrænse den til spørgsmålet om afskaffelse eller opretholdelse af CAP.

Foruden disse globale problemstillinger er der også de territoriale virkninger af politikken mulige udvikling. Og de er væsentlige. Improviserede ændringer er umulige. CPMR-undersøgelsen foretaget i 2007 af de europæiske regioners afhængighed af den første søjle i CAP (prisstøtte) er vidnesbyrd om, hvor forskelligartet situationen er: Stærk afhængighed af den første søjle i de nordlige europæiske regioner, men landbrug udgør kun en lille andel af det regionale bruttonationalprodukt; produktionen i middelhavslandene er ikke støtteberettiget under den første søjle, til trods for de høje beskæftigelsestal for landbrugssektoren; stærk afhængighed af landbrugsstøtte i de central-vestlige europæiske regioner; fortsat omdannelse af landbruget i øst. På den ene side tilgangen til prisstøtte over for enten hel eller delvis afkobling og på den anden side hensynet til historiske kriterier over for en ægte regional tilgang ... fremtiden er usikker. Er alle disse regioner rede til at acceptere en drastisk nedsættelse af prisstøtten? Vil nogle af dem være i stand til at finde mere territorielt betingede, nye muligheder? Er det CAP's fremtid at blive "grønnere" ved hjælp af tiltag inden for miljø og udvikling af landdistrikterne?

Samhørighedspolitikken

De forskellige geografiske områder har ikke samme redskaber til rådighed til at imødegå globaliseringen og de nye virkninger af det globale marked. Samhørighedspolitikken traditionelle rolle var at omjustere balancen på det indre marked, men nu er spørgsmålet: Hvad er dets rolle i de europæiske regionale økonomiers tilpasning til et indre globalt marked. Dette spørgsmål begyndte i planlægningen for 2007-2013, men det er for tidligt at foretage en seriøs bedømmelse af virkningerne. Det ville ikke være specielt seriøst at undlade denne nye retning i debatten om den fremtidige regionalpolitik. Det grundlæggende spørgsmål, som står tilbage, er: Bør politikken tilpasses den nye situation, mens man bevarer den solidariske europæiske handling i verdensorkesteret, eller skal den smelte sammen med globaliseringen og overlade arenaen til de mest konkurrencedygtige blandt os. Hvis det er tilfældet, vil selve meningen med det europæiske projekt næppe have nogen troværdighed tilbage.

Et andet spørgsmål, som også skal stilles, er, hvad den mest relevante målestok er for solidaritet? Det territoriale samhørighedskoncept, som nu indgår i traktaten, er årsag til spørgsmålet. Skal samhørigheden kun være på nationalt og regionalt plan, som det er i dag, eller skal det tilpasses andre transnationale, interregionale og måske endda infraregionale dimensioner? Skal det begrænses til samhørighedspolitikken, eller skal det være gældende for alle EU politik-områder? Det er vanskeligt at besvare dette spørgsmål generelt uden at gå i detaljer om politik-områder, som vi mener, bør være omfattede. Dette er formålet med vore forslag i dokumentets tredje del.

Endelig er det vigtigt at huske, at samhørighedspolitikken nok er det sidste store område, som er fri af offentlig intervention og at alene samhørighedspolitikken, via sin governance, har evnen til at mobilisere alle de politiske niveauer til beskyttelse af fælles europæiske mål. Hvilken type offentlig intervention europæerne ønsker at dele er endnu ikke defineret.

Andre politik-områder med territorial virkning

Sektorpoliti-områder med stærk territorial virkning anfægtes efterhånden mindre, men de kan stadig i nogen grad være uegnede og undertiden i nogle tilfælde enten stadig i fosterstadiet eller ikke eksisterende. Her følger nogle fremstående eksempler, men listen er ikke udtømmende:

- Det påtrængende behov for at tilpasse vores livsstil til en bæredygtig udvikling – afgjort en fællesskabsmission – forpligter Den Europæiske Union til at virke til fremme for bæredygtige holdninger og adfærd og ikke blot som lovgiver og censor. Vi tvinges dog til at indrømme, at Europa lovgiver uden også at give reelle midler til implementering. Ville det ikke være bedre at have større kontrol over forbindelsesleddet mellem standarder og disses finansiering på et kontinent, som med rette ønsker at gå forrest globalt for at sikre en bæredygtig udvikling og tilpasse sig klimaforandringerne?

- Transeuropæiske transportnetværk forbedres gradvist især de sektioner, som ikke er veje. De midler, der er afsat i budgettet, er rent symbolske i forhold til de beløb, der er nødvendige. I et hvilket som helst andet land end samhørighedslandene ville finansierings- og beslutningsprocedurerne virke næsten latterlige, fordi den værdi, der tilføjes Fællesskabet, er så lille. Ville det ikke være mere hensigtsmæssigt at overlade det til de pågældende medlemsstater at finansiere disse veje og alene støtte mere bæredygtige transportformer på europæisk plan med kompenserende handling for den lave økonomiske rentabilitet i de første driftsår? I og med at det indre marked har trængt sig ind som en af de mest succesrige aktører i konstruktionen af Europa, er det utænkeligt, at den europæiske handlekraft skal være så svag i styringen af mere bæredygtige transportformer for mennesker og gods. Næsten alt mangler at blive gjort på dette felt, både i form af regulering (bæredygtig prispolitik for infrastruktur) og budget.
- Forholdene i forbindelse med forsyning og spredning af energikilder gør en fælles energipolitik til en central nødvendighed. Spørgsmålet om valg af forsyning er vanskeligt (f.eks. debatten om atomenergi). Der forekommer at være udsigt til enighed om fremme af ren, vedvarende energi, men uden en reel fælles politik til at sikre dens fremme på alle de forskellige offentlige handlingsniveauer. En sådan ville utvivlsomt udgøre et meget nyttigt første skridt frem mod større integration ved periodens slutning. Det er i denne forbindelse yderst vigtigt at nævne behovet for større vægt på energieffektivitet, som er et grundlæggende redskab til reducere af den europæiske tendens til at importere energi og til reducere af behovet for større energiforsyninger.
- Spørgsmålet om en forsknings- og innovationspolitik er så fremherskende, at det sommetider er ganske forvirrende. Det berører (for?) mange forskellige generaldirektorater (regional politik, konkurrence, iværksætter, forskning, det indre marked, beskæftigelse og uddannelse...). Hektiske forsøg på at definere de præcise tiltag, som virkelig bør opmuntres på fællesskabsplan, kan undertiden sløre forståelsen, men dens legitimitet stilles der naturligvis ikke spørgsmål ved. På den anden side kæmper store europæiske projekter om tilskud (jf. forhindringsløbet som Galileo måtte gennemgå), mens der på den anden side er bred løsningsvariation afhængig af typen af område og administrative organisationer i de forskellige stater, som forventes at møde udfordringen. Der er ikke indtil videre nogen reel europæisk innovationsmodel, som kan fremmes på lige fod, hvilket rejser spørgsmålet om, hvor relevant territorialanalysen i virkeligheden er. Forskningspolitiske platforme af typen FPRD udmeldes som en af EU's prioriteringer, men på den anden side er det svært at skjule den kendsgerning, at de kun omfatter 6 % af alle offentlige europæiske tilskud. Mens visse medlemslande med lethed har ramt 3-procents loftet, bruger andre kun sølle 1 % af deres GDP på forskning. Enhver intention om en væsentlig forøgelse af fællesskabsbudgettet til forskning vil utvivlsomt nødvendiggøre yderligere afklaring af finansieringsmidler og særlige områder, hvor der virkelig vil blive genereret merværdi.

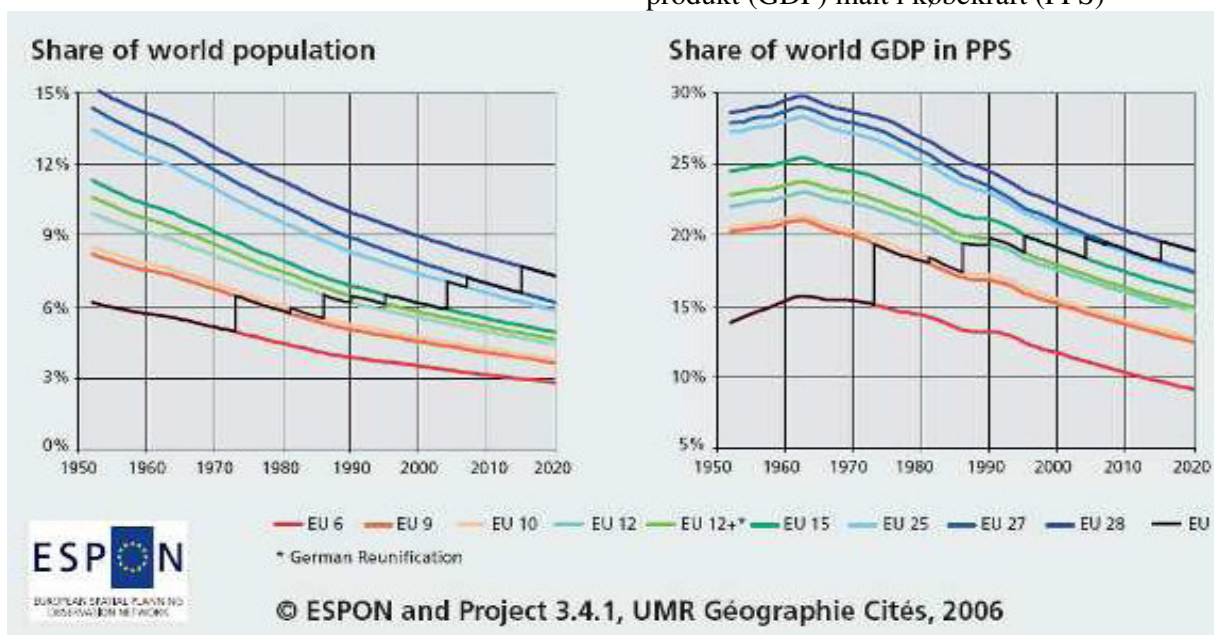
Den grundlæggende problemstilling om udvidelsen af det indre marked og international solidaritet

Kommercielle forhold er også et kapitel, som ofte udelades, når det påvirker EU's indre politik og fremtidige budget. Siden dets oprettelse har Europa brugt en udvidelsesstrategi til at udvikle hjemmemarkedet og styrke den økonomiske vækst. Dette har utvivlsomt været en af dets største succeser. I dag bremser nye globale økonomiers eksponentielle vækst sammen med det lave europæiske fødselstal denne søgen. Til trods for de seneste udvidelser især mod øst, falder Europas andel af verdens bruttonationalprodukt og verdens befolkningstal stadig relativt brat som vist i nedenstående tabeller.

Udviklingen i Europas andel af verdens befolkningstal og verdens GDP som resultat af en række udvidelser i EU (1950-2020)

Tabel 1: Andel af verdens befolkningstal

Tabel 2: Andel af verdens bruttonationalprodukt (GDP) målt i købekraft (PPS)



* Tysk genforening

Europa har endnu ikke reelt defineret en strategi til imødegåelse heraf. Man forsøger på den ene side at indgå frihandelsaftaler med et vist antal enkeltlande i dårligt tilsløret konkurrence med USA. På den anden side forsøger man at reagere på de seneste udvidelser og befolkningens stigende modstand mod at acceptere disse udvidelser. Man har introduceret nabolandspolitikken, men reaktionen er temmelig svag i betragtning af indsatsen. Så forsøger man sig med at promovere frihandelszoner i områder i umiddelbar nærhed af Den Europæiske Union (i særdeleshed Ukraine og Middelhavsområdet). Men denne strategi er for begrænset. Uden væsentlig strukturel støtte vil det være for længe for disse landes økonomi at komme fra start, og de er stadig ikke i stand til at yde EU's økonomi alle de fordele, som kan forventes af naboer, som virkelig supplerer hinanden på den globale markedsplads. Tilsvarende giver Europa ikke sine naboer alle de midler, der skal til, for at deres økonomi virkelig kan begynde at vokse – og det ville være det eneste troværdige svar på sikkerheds- og immigrationsproblemer, langt mere end den symbolske forøgelse i antallet af kystvagter.

Det bliver således en central opgave i projektet for Europas fremtid at fremme et ægte "hjemmemarked" sammensat af en befolkning på over 800 millioner, nemlig det nuværende EU og dets officielle kandidater på den ene side og alle nabolandene fra Østersøen til Middelhavet inklusive Sortehavet på den anden. Vi må lægge den nuværende gølge udvidelsesdebat bag os, mens Europa tager mål af sig selv over for den overordentlige vækst i de nyeste globale blokke, dvs. Kina, Indien og Brasilien med deres respektive indflydelsesområder og over for konkurrenterne i sværvægtsklassen, NAFTA og Japan. Problemer i forholdet til Rusland er i denne sammenhæng også en væsentlig opgave.

Tilsvarende, men på bredere og mere partnerskabs-baseret vis, vil solidaritet med resten af den underudviklede del af verden også blive et mere og mere presserende problem. Europa er allerede verdens største donor af ulandsbistand og bruger denne sin status til innovation og til at forsøge at tilskynde til en governance-reform for udviklingspolitikken. Dets rolle i vedtagelsen af

udviklingsmålsætningerne fra år 2000³ og den nødvendige reform af de Forenede Nationers system må absolut anses for væsentlige. Udviklingen af regulativer til styring af udviklingspolitik og eksternt EU-politik for 2008-2013 udgør således et reelt kvalitativt og budgetmæssigt spring fremad, især ved at alle regionale og lokale myndigheder tilknyttes. Det forekommer at være ubetinget nødvendigt at fortsætte langs disse linjer efter 2013 for at fremme den europæiske model globalt.

Det er således på højeste tid, at der indledes en grundig gennemgang af alle de fælles politiske platforme og instrumenter herunder også de budgetrelaterede. Dette bør gøres fra A til Z og på pragmatisk vis i lyset af de grundlæggende principper for det europæiske projekt. Det vil kun være muligt at opnå den højeste grad af ”europæisk værditilvækst” ved en modernisering af det, der allerede eksisterer, nemlig ved at omdirigere støttepolitiske punkter, som anses for at æde budgettet op, som f.eks. CAP og regionalpolitikken, og ved at skabe og optimere fremtidens politik-områder samt de europæiske unionsstrukturer, som er ansvarlige for politik-områderne, i særdeleshed Europakommissionen.

2.2 - Hvorfor stille områderne i centrum af den europæiske reaktion?

Fordi områdernes deltagelse i det europæiske projekt vil sikre, at EU har den demokratiske legitimitet, som den stadig mangler i dag.

Blokeringen af den konstitutionelle traktat som følge af den franske og hollandske holdning i 2005 viser, hvor ødelæggende ”undermålet af demokrati” i EU kan være for Europa som helhed. Mange aktørers forsøg på at ”formidle Europa bedre” og traktatens forslag til styrkelse af den demokratiske repræsentation i EU var ikke tilstrækkeligt til at få den europæiske befolkning til at føle, at de var aktionærer i projektet, og nogle af dem udtrykte deres misbilligelse af situationen. Ingen kan fortsat ignorere den kendsgerning, at det europæiske eventyr kun kan fortsætte, hvis kræfterne forenes og alle tager del.

Det regionale plan er et væsentligt element, hvor EU’s synlighed og befolkningens tilknytning til det europæiske projekt kan styrkes. Regionalstyret er ikke alene tæt på borgerne og deres daglige bekymringer, men også et sted, hvor de europæiske politiske platforme konkret implementeres, især strukturpolitikken. Regionerne er kort sagt det sted, hvor det er muligt at se bevis på, at sådanne politiske tiltag opfylder befolkningernes forventninger.

Foruden dette befolkningsaspekt er der også et budgetaspekt. De snævre bevægelsesgrænser for de europæiske og nationale budgetter gør det faktisk endnu mere nødvendigt at organisere samfinansiering på regionalt og lokalt plan, og man må huske, at denne finansiering repræsenterer 42 % af det samlede offentlige forbrug i Europa, ellers kan de offentlige politiske strategier ikke gennemføres korrekt. De dage, hvor de regionale og lokale myndigheder kom for at hente hvad der retteligt tilkom dem fra de europæiske og nationale myndigheder, er for længst ovre. Det er nu op til det europæiske projekt at opbygge fælles mål med dem for at kunne have tillid til deres fulde deltagelse.

Fordi de enkelte regioner udlever globaliseringen på hver sin måde, og forskellige områder må være i stand til at reagere forskelligt.

³ De 8 udviklingsmålsætninger er: Udryddelse af ekstrem fattigdom og sult, indførelse af universel skolegang, fremme af lighed mellem kønnene og selvstændiggørelse af kvinder, nedsættelse af børnedødeligheden, forbedring af moderbarn sundhed, bekæmpelse af HIV/AIDS, malaria og andre sygdomme, sikring af miljømæssig bæredygtighed og udvikling af et globalt partnerskab for udvikling.

Globaliseringen er et fænomen med to ansigter. Omfanget er klart globalt, idet eksistensen af verdens governance organisationer (UNO, WTO, IMF osv.) og spredningen af teknik såsom transportmetoder og kommunikationsteknologier gør planeten Jorden til en "enhed" i sted og handling. Dertil kommer omvæltninger i den geografiske fordeling af rigdom og nogle alvorlige sociale og miljømæssige følger. Alligevel oplever de enkelte regioner disse fænomener forskelligt. Den enkelte regions muligheder for ændring, sårbarheder i forbindelse med og evner til ændring defineres af et vist antal økonomiske, sociale, miljømæssige og kulturelle parametre.

Områderne kan godt være de – heldige eller uheldige – tilskuere til globaliseringen, men de er frem for alt dets aktører. Således lægger OECD i bladet *Regions at a glance*⁴ vægt på at *regionale faktorer har tendens til at spille en rolle, som er lige så vigtig som nationale faktorer for at væksthjælpe i OECD's medlemslande*. En forbedring af den europæiske konkurrenceevne og en tilbagevenden til vækst vil derfor være afhængig af, at de kommende offentlige europæiske politiske platforme, men også de nationale giver udtryk for en bedre forståelse af og en mere hensigtsmæssig respons på de særlige potentialer, behov og begrænsninger, som de enkelte regioner har, end der hidtil har kendetegnet dem. Det er ud fra dette synspunkt umuligt at springe over en detaljeret analyse af de særlige regionale karaktertræk og en undersøgelse af, hvilken type støtte, der skal leveres. Dette gælder især inden for rammerne af strukturpolitik og statsstøtte til regionale formål, som ikke længere bør ses slet og ret som en solidaritetspolitik, hvorunder midler omdistribueres, eller som en forhindring til fri ufordrejet konkurrence, men også nok så vigtigt som redskaber konstrueret til at aktivere det potentiale, som eksisterer i alle områder.

Fordi princippet om territorial samhørighed fra nu af er en del af EU's primære lov og det skal dermed realiseres

Siden skabelsen af EU's samhørighedspolitik har den frem for alt haft til formål at fremme økonomisk og social samhørighed overalt i det europæiske område. Til trods for den gradvise formalisering af konceptet om territorial samhørighed, som første gang kom til udtryk i 1997 i Amsterdam-traktaten, har sammenhængen mellem samhørighedspolitikken og territorial samhørighed været spinkel. De stadig større huller i udviklingen af de europæiske regioner, som den 4. rapport om samhørighed satte fokus på, kan ses som bevis herpå. Det er for tidligt at foretage en saglig analyse af denne forbindelse for perioden 2007 til 2013. Ikke desto mindre er det allerede nu muligt at forestille sig, at ulighederne sandsynligvis vil blive større, fordi globaliseringen bærer kimen til større territorial ulighed som følge af den nye konkurrence. Åbningen af det europæiske marked på globalt plan vil have tendens til at styrke koncentrationen i de mest avancerede udviklingscentre og dermed reducere antallet af globaliserings-baserede centre på europæisk territorium.

Fokuseringen på at opnå Lissabon-strategiens målsætninger ved homogen øremærkning af støttemidler til fordeling blandt alle territorier med den samme målsætning peger i samme retning. De mest avancerede regioner vil finde det lettere at gennemføre øremærkede projekter end de øvrige regioner.

Ud over de forudsigelige virkninger, dvs. tiltagende regional ulighed som følge af det ikke-differentierede grundlag for øremærkningen, er det med beklagelse, man må konstatere, at Lissabon-strategien i sin nuværende formulering i dag fortolkes næsten udelukkende i økonomisk forstand. Den europæiske strategi for bæredygtig udvikling eller Gøteborg-strategien, som vedtoges et år senere, korrigerer konceptet med en integreret bæredygtig vision for europæisk vækst. Men eksistensen af to separate strategier gør det umuligt at vedtage en integreret vision, og Gøteborg-strategien er i dag intet mere end det alt for ofte forsømte vedhæng til Lissabon-strategien. De

⁴ Regions at a Glance, 2005, OECD

tanker, der snart skal lanceres om, hvordan der skal følges op på Lissabon-strategien efter 2010, skal tage denne realitet med i betragtning. Vi benægter langt fra det påtrængende behov for, at den europæiske økonomi optrapper sin konkurrencedygtighed, men inden for disse rammer er det vor faste overbevisning, at territorielt virkefelt og miljømæssigt virkefelt skal integreres helt og fuldt i en bredere opfattelse af konkurrencedygtighed.

Det er derfor nødvendigt, at der foretages betydelige forbedringer som forberedelse til en samhørighedspolitik efter 2013, hvorunder den territoriale samhørighedsmålsætning kan realiseres, uden at målet for økonomisk og social samhørighed skrinlægges. De forslag, som fremlægges i dette dokument tredje del, er et indledende svar, som skal suppleres og diskuteres i de kommende måneder især i forbindelse med de diskussioner, som skal holdes efter offentliggørelsen af Europakommissionens grønne rapport om territorial samhørighed.

3. DE VIGTIGSTE PRINCIPPER FOR EN EFFEKTIV, MODERNE SAMHØRIGHEDSPOLITIK EFTER 2013

Den kritiske analyse af den nuværende europæiske politik, som er beskrevet ovenfor, leder til to kommentarer vedrørende samhørighedspolitikken efter 2013:

- Den instrumentale mekanisme for den nuværende samhørighedspolitik fungerer generelt tilfredsstillende, selv om resultatet af Europaparlamentets undersøgelse af budgetgennemførelsen peger mod nødvendige ændringer i nogle af de nye medlemsstater.
- Fokus på globaliseringen og virkningerne af klimaforandringerne indebærer, at strukturel støtte skal målrettes til begge aspekter, mens der skal differentieres mellem de enkelte områders specifikke potentialer og vanskeligheder.

Nedenstående forslag udgør de generelle rammer, som CPMR vil udvikle mere detaljeret i løbet af de kommende måneder. De er baseret på en klar skelnen mellem:

- Integrerende konvergenspolitik med henblik på at sætte de stater, som udviklingsmæssigt er mest tilbagestående, i stand til at indhente de andre,
- Territorial excellence politik gældende for alle regioner i den Europæiske Union og konstrueret til at tilpasse de enkelte regioner strukturelt til globaliseringens og klimaforandringerne udfordringer.

På dette tidlige stade foretrækker vi ikke at melde ud med tal på projektet. Vi mener, at den af Kommissionen valgte tilgang, som består i at adskille den grundlæggende debat og de finansielle forhandlinger, er klog. Men det er allerede nu muligt at anføre flere af de principper, som forslagene er baseret på:

- Selvom det er beklageligt, gør den øjeblikkelige stramning af nationale budgetter og den uklare globale situation det noget usandsynligt, at staterne vil vælge at tildele flere resurser til fællesskabets budget for 2014-2020, end de gør i dag inden for de samme juridiske perimetre.
- Vi mener, at det er mere hensigtsmæssigt at argumentere ud fra de samlede offentlige udgifter til samhørighedspolitikken og til de øvrige fællesskabspolitik-områder som foreslået i Meddelelsen om gennemgangen af Fællesskabets Budget. Ved at matche de respektive finansielle resurser, som implementeres på fællesskabsniveau og på det nationale og så vidt muligt det infranationale og private niveau med de enkelte politik-områder, burde vi kunne etablere et mere fuldstændigt og nøjagtigt billede, som derfor vil blive genstand for mindre uenighed vedrørende udgifterne. Det ville også give os bedre mulighed for at identificere for det første alle de steder, hvor fællesskabet skaber værdiforøgelse, og for det næste, hvilke interesserede parter der bør have plads omkring bordet for effektiv governance.

Nedenstående diagram viser en oversigt over vore forslag:

Konvergenspolitik

Interne aspekter

- > Central- og østeuropæiske medlemslande
- > UPRer

Eksterne aspekter

- > Lande langs EU's østlige og sydlige grænser

Territorial excellence politik

- > for alle EU-regioner

1. komponent

Viden og information

2. komponent

Miljø og klimaforandringer

3. komponent

Landdistriktudvikling

3.1 - Integrerende konvergenspolitik med henblik på at sætte de stater, som udviklingsmæssigt er mest tilbagestående, i stand til at indhente de andre

Integrerende komponent: Det må prioriteres højt at give de regioner, som udviklingsmæssigt er længst tilbage, mulighed for at indhente de andre

Det er både klart og ubestrideligt, at en af de højeste prioriteringer for Den Europæiske Union efter 2013, især budgettet, vil være de regioner, som er længst tilbage i udvikling. Disse regioners økonomiske og sociale konvergens er en *sine qua non* betingelse for hele den Europæiske Unions velstand, men også for konsolidering af følelsen af at tilhøre Europa: Det er utænkeligt, at det "europæiske mirakel" som indtraf i Spanien og Portugal efter deres indlemmelse i EU ikke også vil ske i de central- og østeuropæiske medlemslande, som er dem, det mest drejer sig om her.

Yderligere er det på grund af de særlige begrænsninger, som de mest yderligt liggende regioner kæmper under, bydende nødvendigt, at støtten fortsætter efter 2013.

Da de er langt tilbage i udvikling, vil medlemsstaterne i Central- og Østeuropa, hvor de fleste af de regioner findes, som er længst bagefter i udvikling, stadig behøve finansiel støtte til den grundlæggende infrastruktur efter 2013: transport, energi og kloakeringssystemer, behandling af fast affald, infrastruktur o.lign. Disse større anlægsarbejder skal defineres fra toppen i de nationale planer, hvorunder gennemførelsen organiseres inden for områdets grænser, mens det regionale niveau i stigende grad opmuntres til at påtage sig rollen som aktør inden for god governance.

Det er derfor, at den "økonomiske og sociale konvergenspolitik" vil kunne realiseres i et enkelt "konvergensfond" – svarende til det eksisterende samhørighedsfond – hvor tildeling sker på nationalt plan. Men for at begrænse den konstante fristelse til at koncentrere investeringerne i en hovedstadsregion, kunne man eventuelt indføre en "regional grænsemekanisme" (f.eks. ved at fastsætte en maksimal procentdel for den samlede hjælp, som kan tildeles den pågældende region).

Men denne grundlæggende støtte skal understøttes af en territorial excellence politik, som skal være gældende for alle europæiske regioner (jf. 3.2, s.12/15), så at regionerne i disse lande, som stadig dårligt er strukturerede i dag, kan bringes op til den regionale dimension, vække deres eget potentiale og forbedre deres handleevne i så henseende.

Ekstern komponent: Det er en strategisk nødvendighed for EU at gøre det acceptabelt at stille betingelser for støtte i de europæiske grænselande

At forsvare og forfægte de europæiske værdier – demokrati, fred, respekt for menneskerettighederne og miljøet, samhørighed – forudsætter, at de fremmes uden for Europa på en mere konsekvent og strategisk måde. Dette er, hvad Europakommissionens meddelelse ”Reforming Europe for the 21st Century” foreslår; det er hvad Danuta Hübner, kommissær for regionalpolitik bidrager til med vigtige tiltag til fremme af den europæiske samhørighedsmodel og til at lære lande som Kina, Rusland og Brasilien om den.

Men før disse handlinger udføres overalt i verden, er det i Europas politiske, økonomiske og strategiske interesse at prioritere handling langs dets grænser over alle andre lande. Som allerede nævnt bliver styrkelsen af et reelt ”hjemmemarked” sammensat af over 800 millioner mennesker, det nuværende EU og dets officielle kandidater på den ene side og alle nabolandene fra Østersøen til Middelhavet og Sortehavet på den anden side, en central opgave for europaprojektets fremtid:

- Hvad økonomien angår, vil udviklingen i EU’s grænsestater, hvis EU bidrager til at skabe eller styrke de tilgrænsende markeder via strukturel handling, kunne bidrage til EU’s økonomiske udvikling især i de nye medlemslandes stater og regioner og således forstørre virkningen af strukturelle fællesskabsprojekter.
- Hvad angår strategi og identitet, skaber nabostatspolitikken, således som den for øjeblikket virker, en ægte statuskløft mellem det at være et EU-medlemsland og så ikke at være et medlemsland, hovedsageligt fordi betingelserne for hjælp er fuldstændig ude af proportioner i betragtning af de tildelte midler. Denne situation forklarer til dels den ophedede debat langs den Europæiske Unions grænser og visse landes frustration – blandt medlemmer så vel som ikke-medlemmer. Indførelsen af et særligt partnerskab mellem grænsestaterne og EU ville kunne bidrage til at afdæmpe debatten.
- Hvad angår sikkerhed og immigration, er denne politik det eneste troværdige svar, idet det ville sætte landene langs EU’s grænser i stand til at få gang i deres økonomier.

Denne form for strukturelt bistandsprogram inden for rammerne af et særligt partnerskab for landene langs den Europæiske Unions grænser kunne således blive den eksterne komponent i konvergenspolitikken. Regionerne langs EU’s østlige grænser samt i Middelhavsområdet støder geografisk direkte op til de regioner, som er længst tilbage i udvikling.

Et særligt program kunne planlægges for nabolande i en bredere forstand og de mest yderligt liggende regioner.

Dette initiativ, som vi kalder ”Neighbourhood Convergence” (konvergens med naboerne) ville fuldstændiggøre den interne komponent og samtidig forbedre dens virkning. Selv om omfanget af støtte bliver mindre end for medlemsstaterne, vil denne komponent kunne genoprette balancen mellem støtte givet under betingelser, som kunne fortsætte uændret i forhold til nu, og støtrelsen af den støtte der gives, som ville være større end i dag, således at der dannes ”særlige partnerskaber”, som endelig bliver værdige til navnet.

3.2 – ”En territorial excellence politik” for alle europæiske regioner

”Territorial Excellence”, den politiske manifestation af territorial samhørighed

Som vi allerede har gjort nærmere rede for i dokumentets anden del, placerer globaliseringens dobbelte virkefelt – på globalt og regionalt plan – regionerne i centrum af den europæiske reaktion. Det er derfor absolut nødvendigt at opretholde støtten til strukturel tilpasning i alle europæiske regioner.

Territorial samhørighed skal være det juridiske grundlag for denne strukturelle, i sandhed regionale politik, som vil være resultatet af en ambitiøs fortolkning af den protokol, der fokuserer på subsidiaritet i Lissabon-traktaten. Formålet med en sådan politik vil, inden for rammerne af en europæisk strategi som erstatter Lissabon-strategien og som baseres på økonomisk, social og miljømæssig excellence, være at give hver enkelt region de nødvendige betingelser for at tage del i strategien.

Principperne for implementering bliver som følger:

- Måltrettet sigte på handling – med større fokus end nu på understøttelse af faktorer, der giver hvert område tiltrækningsevne. Tiltrækningsevne skal forstås i ordets bredeste betydning, som integrerer både økonomisk og miljømæssig excellence, også for landdistrikter.
- Differentiering af støtte afhængig af behovet for tilpasning og vækstpotentialet i de forskellige typer af områder.
- Forenklet administration takket være oprettelsen af en enkelt ”territorial excellence-fond”.

Regionalpolitik med tre prioriteringer for ægte modernisering og effektivitet

Første prioritering: intelligent økonomi

Det er indlysende, at det med den øgede globalisering vil være nødvendigt fortsat at støtte skabelsen af konkurrencedygtige regionale økonomier i en mere målrettet, territoriebaseret udgave af det eksisterende system for øremærkning af støttemidler. Inden for disse rammer vil det være nødvendigt med nogle grundige undersøgelser af støttetyperne. Vi føler rent faktisk, at de nuværende former for bistand har deres begrænsninger, nemlig følgende:

- Den Europæiske Socialfond, som stadig hovedsagelig er rettet mod at nedsætte arbejdsløsheden (men som efter 2013 fornuftigvis snarere bør rettes mod at tilpasse den aktive befolkning til nye jobs end til at nedsætte strukturarbejdsløsheden) via implementering af nationale (sjældent regionale) planer, som tager meget lidt hensyn til forskellene i regionernes situationer og ikke efterkommer de europæiske regioners efterspørgsel efter uddannelse af fagfolk, som passer ind i regionens økonomi.
- Statsstøtte til regionale formål, hovedsageligt bistand til iværksætteri. I en økonomi baseret på globalisering overflødiggøres denne praksis af kapitalstrømmene: Økonomisk støtte er ingen garanti for, at et selskab med den nationale eller endog regionale aktiemajoritet bliver boende i et regionalt territorium. Beviset herfor er indførelsen af den foranstaltning, hvorunder et selskab pålægges at tilbagebetale de tildelte tilskud, hvis det beslutter sig for at flytte sine aktiviteter inden for syv år efter at have modtaget dem. I dag er det kvaliteten af iværksætttermiljøet, dvs. hurtig adgang til information og forskning samt innovationskompetence, adgang til undervisningstilbud, uddannelse, tilgængelighed af personale, der i høj grad tilfører selskaberne merværdi, klyngedynamik, kommunikationsmetoder med resten af verden osv., der tiltrækker virksomheder, især dem med høj merværdi, og ansporer dem til at blive i et bestemt territorium. Ikke desto mindre ville der kunne tilbydes særbehandling til visse meget små og mellemstore virksomheder, som har et godt rod fæste i deres region.

Dette er grunden til, at det vil være mere relevant at give områderne større tiltrækningsevne gennem tiltag rettet mod en styrkelse af den videnbaserede økonomi:

- Fremme af direkte forsknings-, udviklings- og innovationstiltag med undtagelse af finansiering af infrastruktur og med en begrænsning i finansieringen af de dertil hørende mellemlid.

- Implementering af regionale uddannelsesforløb med henblik på indledende uddannelse og livslang læring i sammenhæng med universiteter og den økonomiske verden.
- Særlig støtte til governance inden for innovation.

Anden prioritering: ”Klimaændringer og miljøet”

Klimaændringer er blevet håndgribelig virkelighed: Europæiske, nationale og lokale politiske ledere anerkender i dag denne kendsgerning. Det er tvingende nødvendigt at tilpasse sig klimaændringerne og at svække deres virkninger, men en reaktion, som udelukkende er af lovgivningsmæssig art, vil stort set være uden virkning. Kun en kombination af lovgivningsmæssige tiltag og strukturstøtte gennem regional politik vil give en fuldstændig, politisk konsekvent reaktion. Der er endvidere fornuft i at reagere på regionalt plan, fordi de enkelte territorier påvirkes på forskellig måde alt efter stedets fysiske, biologiske, økonomiske og demografiske særkender.

Disse foranstaltninger må indgå som en del af en mere overordnet tilgang, som tager i betragtning, at et områdes miljømæssige tilstand er et afgørende aspekt med hensyn til tiltrækningssevne og dermed konkurrencedygtighed.

CPMR vil i de kommende måneder gennemføre detaljerede analyser af de tiltag, der kan finansieres på området. Tre typer tiltag kan dog allerede nu oplistes som finansieringsberettigede i forbindelse med denne prioritering:

- Tiltag, der generelt forsøger at bringe EU's miljølovgivning i anvendelse. Sådanne tiltag findes allerede, specielt inden for rammerne af Natura 2000-netværket. De bør systematiseres. Ved at gøre regional politik til et incitamentskabende redskab, vil den således føre til bedre koordinering og større komplementaritet i EUs politiske platforme, men også til en forbedring af, hvordan EUs miljølovgivning, og dermed den Europæiske Unions tiltag på området, opfattes – hvilket i øjeblikket ikke er særlig positivt.
- Tiltag, der sigter på at forudse (eller reagere på) ændringer i regionale økonomier, men også i et områdes landskab og økosystemer (for eksempel resultatet af stigende vandstand i havene, smeltning af gletschere, stigning i temperatur eller regnmængde, osv.)
- Tiltag til implementering af produktions-, forbrugs- og transportmidler, der forårsager mindre forurening – især i byområder men ikke kun der – samt bæredygtige energikilder (herunder vedvarende energikilder) såvel som tiltag til forbedring af energiudnyttelsen.

Det vil endvidere være hensigtsmæssigt at forudse muligheden af en ”vurdering af den klimatiske påvirkning” for projekter og ordninger, der modtager EU-støtte, og et tal for kuldioxidbelastning for hvert enkelt projekt. Man kan forestille sig, at de analysemetoder, der er under udvikling i øjeblikket, vil være fuldt ud operationelle i 2013.

Disse tiltag ville være et reelt politisk signal fra den Europæiske Union henvendt både til den europæiske offentlige mening, som nu mere end nogensinde før har opmærksomheden rettet mod disse problemer, og til verden, hvor disse forsøg på at kontrollere klimaændringerne ville være banebrydende.

Tredje prioritering: Landdistriktsudvikling

Ulighederne med hensyn til natur og struktur i landdistrikterne gør, at tiltag i relation til landdistriktsudviklingen automatisk er territoriale. Uanset om der er tale om tilpasning af landdistrikterne til konsekvenserne af omlægningen af markedsstøttepolitikken, eller om at fremme bæredygtig styring af naturens ressourcer, er disse tiltag afgørende og vil forblive fremme i forreste række efter 2013. Man må ikke glemme, at over 80 % af hele den Europæiske Unions areal og næsten 60 % af dens befolkning befinder sig i landområder⁵. I disse områder ligger der et højt

⁵ Kilde: www.ec.europa.eu

vækstpotentiale og sårbarhed på lige fod med de øvrige europæiske områder. Efter 2013 må de nødvendigvis mobiliseres og understøttes for at sikre, at de deltager fuldt og helt i den europæiske sag.

Det er grunden til, at vi mener, at det er logisk at overføre tiltag til landdistriktsudvikling fra den Fælles Landbrugspolitik søjler til en af de tre komponenter i den territoriale excellence politik. Berettigede tiltag i forbindelse med denne prioritering kunne handle om følgende:

- Miljømæssige foranstaltninger i relation til landskabsvedligeholdelse, styring af naturens ressourcer, rensning af jord, osv.
- Foranstaltninger vedrørende opretholdelse af ydelser af generel interesse i disse områder, blandt andet for at dæmpe udvandring og opretholde en tilfredsstillende beskæftigelsesgrad i de landdistrikter, som er mest isolerede eller oplever nedgang.
- Foranstaltninger vedrørende oprettelse (ikke landbrugsmæssigt) af produktionskanaler af høj kvalitet.

Overførelsen af den ”landlige” søjle i den nuværende Fælles Landbrugspolitik betyder ikke, at landbrugspolitikken skal gå helt i stå efter 2014. Tværtimod vil en opdateret landbrugspolitik, som er tilpasset miljøspørgsmål samt kvalitet, sundhed og nærhed stadig være fuldt berettiget (jf. 2.1). Samtidig hermed er CPMR selv begyndt at reflektere over temaet.

Tanker vedrørende implementeringsbetingelser

Ovenstående forslag vil ikke være af nogen særlig nytte, før betingelserne for implementering er blevet nøje gennemtænkt. Hvilke tiltag bør finansieres og hvordan? CPMR vil sikre, at der fremkommer nogle svar til dette uhyre store spørgsmål i løbet af de kommende måneder. Der foreligger allerede nogle ideer, som det kunne være interessant at arbejde videre med.

Betingelser for støtte, nøglen til en effektiv gennemførelse af denne politik

Som allerede nævnt, skal denne type politik gennemføres på differentieret vis, således at den udgør det bedst mulige svar på det enkelte områdes behov for strukturel tilpasning og udviklingsmuligheder. Denne form for differentiering kan etableres via følgende metoder, for eksempel:

- Klassificering af regionernes særkender, f.eks. område med permanente begrænsninger (øer eller bjergområder, yderligt liggende regioner, tyndt befolkede områder) landdistrikter som er isolerede eller i tilbagegang, kriseramte byområder, områder der er afhængige af fiskeri, osv. Kombinationen af flere kriterier kan overvejes. Krydsreference af territorial typologi med de tre komponenter i territorial excellence politik vil muliggøre en mere målrettet støtte og dermed større effektivitet,
- Variation – konventionel men effektiv – i støtteintensitet og/eller grad af samfinansiering baseret på kriterier såsom GDP, arbejdsløshed og befolkningstal. Skønt de ikke er fuldstændige, er de dog det eneste, som ikke kan bestrides på europæisk plan. Denne situation må dog ikke stå i vejen for tanker om, hvordan disse indikatorer kan udvides og forbedres.

Den tværnationale dimension: Endnu et niveau i territorial samhørighed

Implementeringen af tværnationalt samarbejde, som det eksisterer i dag kan generelt forbedres. Mens ideen med dette redskab er at stimulere udviklingen af et vist antal store, ensartede, tværnationale zoner via strategiske projekter med henblik på en polycentrisk udvikling af det europæiske territorium, kræves der ingen succeskriterier. Man bemærker bl.a.:

- Den afgrundsdybe kløft mellem de fastlagte mål og de afsatte midler,
- Manglen på koordinering fra Kommissionens side og manglen på investeringer fra medlemslandenes side til implementering af programmerne. Det er i sandhed

kommissionens og de involverede medlemslandes opgave – i nært samarbejde med de pågældende regionale og lokale myndigheder – at give mulighed for, at polycentrisk attraktive zoner kommer op at stå, da de er de eneste, som har det nødvendige strategiske udsyn, idet gennemførelsen af sådanne projekter er staternes og de nationale interesserede parters (herunder regionernes) opgave. Men for øjeblikket er det for det meste kun regionerne, som er aktive, når det kommer til implementeringen af tværnationale samarbejdsprogrammer.

Dette til trods for at den tværnationale dimension i den europæiske politik er central for den territoriale samhørighed: Det er endnu en dimension, som takket være koordinerede tiltag gør det muligt at vække lokale potentialer og aktiver til live i store områder af den Europæiske Union.

Dette redskabs funktion bør derfor moderniseres med henblik på større effektivitet, for eksempel ved at afsætte en del af den territoriale excellence fonds midler til større tværnationale projekter, som implementeres ved forhandling mellem EU, de pågældende medlemsstater og regioner. Finansiering bør ligeledes være fælles: lokal, national (stat) og regional. Transnationale infrastrukturprojekter, herunder visse TEN-T-sektioner, kan inkluderes i denne sammenhæng og ligeledes implementeringen af visse transnationale strategier for integreret kystmanagement (som ikke i dag indgår i de nationale planer) eller for forebyggelse af naturlige eller teknologiske risici.

Bedre governance

CPMR har siden maj 2006 udført arbejde på ”*territorial samhørighed og partnerskaber mellem stater og regioner*” i forbindelse med forberedelserne til programmeringsperioden 2007-2013. Hvad angår målsætningen for ”*regional konkurrenceevne og beskæftigelse*” udviser denne ifølge nationale administrative og institutionelle organisationer stor skævhed fra situation til situation og i nogle medlemsstater tilstedeværelsen af muligheden for en kraftig udvikling i det regionale niveauets deltagelse i planlægning og management af strukturfonde, men også mere enkelt i informationsniveauet fra stat til region.

En forbedring og uddybning af partnerskabet mellem den Europæiske Union, medlemsstaterne og de regionale og kommunale myndigheder forekommer os at være en af nøglerne til effektivisering af den territoriale excellence politik. CPMR agter snarest at afslutte sit arbejde fra 2006 med henblik på fremsættelsen af forslag herom.

KONKLUSIONER

Det er vores opfattelse, at det er af største vigtighed for de tidlige stadier i den debat, som nu begynder om den Europæiske Unions fremtid efter 2013, at koncentrere sig om betydningen af den fremtidige politik snarere end om beløbsstørrelsen. I lyset af de nuværende omvæltninger, som vore områder undergår som følge af verdenssituationen, og i betragtning af de forhold, som udvidelserne i 2004 og 2007 har medført, vil det betyde selvmord at undlade en dybdeborende debat eller bare at lade rent finansielle hensyn stille sig i vejen.

Vi har besluttet at gøre fuldt brug af åbenheden i Europakommissionens høringer og friheden til at fortolke Lissabon-traktaten, og at fremlægge en række ambitiøse forslag baseret på moderniseringen af de fælles politiske platforme, realiseringen af den territoriale samhørighedspolitik og EU's moderniserede governance, således at regionerne bliver kernen i det europæiske projekt efter 2013.

CPMR vil udvikle sine ideer inden for de forskellige elementer over de kommende måneder.

