

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om regionalpolitikens bidrag til intelligent vækst i Europa 2020

KOM(2010) 553 endelig

(2011/C 318/13)

Ordfører: **Carmelo CEDRONE**

Kommissionen besluttede den 20. oktober 2010 under henvisning til artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

Regionalpolitikens bidrag til intelligent vækst i Europa 2020

KOM(2010) 553 endelig.

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Den Økonomiske og Monetære Union og Økonomisk og Social Samhørighed, som vedtog sin udtalelse den 24. juni 2011.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 473. plenarforsamling den 13.-14. juli 2011, mødet den 14. juli, følgende udtalelse med 114 stemmer for, 6 imod og 9 hverken for eller imod:

1. Konklusioner

1.1 EØSU er enig i, at EU inden for rammerne af Europa 2020-strategien har brug for intelligent vækst for at kunne løfte de aktuelle og fremtidige udfordringer. Mange områder i EU har ikke kun problemer med langsom vækst og mangel på F&U og innovation, de skal også tackle spørgsmål som høj arbejdsløshed, især blandt de unge, sociale problemer, fattigdom og integration, unge, der forlader skolen uden den viden, der skal til for at få et job, demografiske udfordringer og budgetnedskæringer.

1.2 Samhørighedspolitikken opstod med det formål at forsvare den europæiske samfundsmodel, hvor den frie konkurrence og den sociale markedsøkonomi ledsages af solidariske mål og fremme af specifikke prioriteringer for den økonomiske, sociale og territoriale udvikling i overensstemmelse med artikel 174 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

1.3 Udvalget er enig i kommissær Johannes Hahns udtalelse ⁽¹⁾ om, at regionalpolitikken er et nøgleredskab i gennemførelsen af Europa 2020-strategien, da det i høj grad afhænger af de beslutninger, der træffes på lokalt og regionalt plan, om strategiens mål nås.

1.4 Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg (EØSU) mener, at et af de vigtigste mål for den økonomiske, sociale og territoriale samhørighedspolitik – hvilket er den »korrekte« reference, som Kommissionen skal anvende, når den taler om intelligent vækst i forbindelse med Europa 2020-strategien ⁽²⁾ – fortsat skal være at fremme en harmonisk udvikling i Unionen,

særligt ved at formindske forskellene mellem udviklingsniveauerne i de forskellige regioner, med henblik på at de kan blive fuldt ud integreret i EU.

1.5 EØSU værdsætter Kommissionens hensigt om at fremme »innovation i alle regioner og samtidig sikre komplementaritet mellem den støtte, der ydes på EU-plan og på nationalt og regionalt plan til innovation og F&U«, men mener, at midlerne til at finansiere forskningen bør komme fra alle de øvrige fonde og ikke kun fra samhørighedspolitikken.

1.6 Kommissionens meddelelse om regionalpolitikens bidrag til intelligent vækst bør betragtes som et supplement til flagskibsinitiativet »Innovation i EU« og som en opfordring til at sætte gang i processen med at fremskynde investeringer i innovation og ikke afvente starten af den næste finansielle periode, hvor Europa 2020 uden tvivl vil tiltrække mange samhørighedsmidler ⁽³⁾.

1.7 Udvalget er bekymret over, at samhørighedspolitikken udskilles og fjernes fra sit oprindelige mål om at finansiere afhjælpning af regionale skævheder ved hjælp af sektorpolitikker, hvilket også bekræftes af Lissabontraktaten. Det er nødvendigt at sikre, at denne tilgang tager hensyn til udfordringerne, behovene og potentialet, dvs. udgangssituationen, i alle de berørte regioner og medlemsstater og ikke går ud over samhørigheden, ikke kun set ud fra et økonomisk, socialt og territorielt synspunkt, men frem for alt fra et politisk og kulturelt synspunkt.

1.8 EØSU mener, at den politik, som Kommissionen foreslår til fremme af forskning og innovation, er overordentlig vigtig, men gør imidlertid opmærksom på, at disse emner skal behandles med klart fokus på de regionale karakteristika. Innovation af en produktionsproces kan være resultatet af forskning,

⁽¹⁾ Sagt, da kommissæren i januar offentliggjorde meddelelsen »Regionalpolitikens bidrag til bæredygtig vækst i Europa 2020«, der tillige må opfattes som »intelligent vækst«.

⁽²⁾ KOM(2010) 553 endelig.

⁽³⁾ Ibid.

der er foretaget et andet sted end der, hvor den skal anvendes, og af andre mennesker. Der skal derfor også være fokus på aspekter som mulighed for overførsel og gentagelse af de innovative processer og deres udbredelse på lokalt plan. Under alle omstændigheder er det positivt, at man forsøger at skabe synergi mellem samhørighedspolitikken og de andre EU-politikker og forbedre udnyttelsen af EFRU.

1.9 EØSU mener, sådan som det er angivet i meddelelsen, at forfølgelsen af målet om intelligent vækst bør have sin egen regionale struktur, der understøttes af specifikke behov i sektorer, distrikter, klynger eller makroregioner, og skal være tilknyttet forskningsinstitutter og universiteter, som allerede findes og/eller skal styrkes, og lokale virksomheder og kommunikationsnetværk, som kan hjælpe det med at slå rod og udvikle sig lokalt. Dette bør ske med sigte på at fremme den regionale specialisering og forvaltning.

1.10 EØSU mener også, at samhørighedspolitikken og 2020-strategien bør behandles på et særligt møde i Rådet. Samhørighedspolitikken kan ikke gå fra at være en af EU's strategiske politikker til at have en perifer placering, og man må heller ikke tro, at den alene kan være drivkraft for 2020-strategien.

1.11 Kommissionens lancering af dette forslag bør ikke ses som en anledning til også at drysse lidt midler ud over de rige regioner med løfte om et ædelt mål, men bør snarere ses som en chance for at benytte forslaget til at skabe konvergens mellem regionerne med henblik på ved hjælp af fælles indikatorer at slå et europæisk begreb fast, nemlig samhørighed par excellence.

1.12 Det er ligeledes absolut nødvendigt at sikre, at alle medlemsstater kan deltage i de forskellige EU-programmer, og at fremme synergieffekten mellem disse EU-programmer ved at forenkle procedurerne og nedbryde murene mellem de forskellige generaldirektorater, dvs. internt i Kommissionen, og mellem medlemsstaterne og regionerne, da vi ikke må glemme, at forvaltningerne er til for at gøre tilværelsen lettere for borgerne, virksomhederne og samfundet og ikke omvendt.

1.13 EØSU er af den opfattelse, at Kommissionen med rette foreslår en bred tilgang til innovation og ikke at begrænse sig til tekniske eller teknologiske spørgsmål. Udvalget så dog gerne, at Kommissionen var mere opmærksom på de forskellige aktørers praktiske muligheder for at anvende innovationsprogrammerne. For eksempel kunne innovationsprogrammer helt sikkert være til gavn for SMV'er, selvom kun få af dem har forskere. Mange SMV'er er innovative, men udnytter ikke de muligheder, de har for at få støtte fra EU-programmer, på trods af at denne støtte i høj grad ville komme dem til nytte. Der bør være flere muligheder for at anvende risikovillig kapital, og i den forbindelse bør Jeremie-programmet styrkes. Anvendelsen af dette instrument

bør dog ikke være et krav, og det bør være op til medlemsstaterne at træffe beslutning, om de vil anvende tilskud, lån eller en kombination heraf og om det tematiske anvendelsesområde. Desuden er forenkling nødvendig på dette område.

1.14 De nye former for »effektivt partnerskab«, konsensusplatformen, kunne her være et nyttigt instrument til at ledsage innovationsstrategien med deltagelse af og bidrag fra alle de berørte offentlige og private parter, herunder bankerne. Der skal være enkle, klare og effektive regler i hele projektforløbet, og der skal fastlægges frister, ansvar og eventuelle sanktioner.

1.15 EØSU mener desuden, at det er nødvendigt at ændre Kommissionens nuværende tilgang, hvor der lægges større vægt på de formelle aspekter af programmerne end på indholdet og navnlig på de opnåede resultater, der er et vigtigt mål, som man tværtimod burde stræbe efter at nå.

1.15.1 Det er i stedet nødvendigt, at der på baggrund af de territoriale analyser gives en parallel og aftalt støtte til de to modsatrettede mål om mindskelse af forskellene og innovation.

1.16 EØSU beklager den voldsomme ulighed ikke kun mellem regioner i EU, men også inden for de enkelte lande. Uligheden gælder også inden for F&U og innovation og understreger behovet for en styrket økonomisk, social og territorial samhørighedspolitik frem mod 2020.

1.17 EØSU peger samtidig på, at EU-landene oplever en stigende global konkurrence også fra nye industrilande, der er i stærk udvikling også inden for F&U og innovation, og på at ikke mindst højteknologiske områder allerede er foran.

1.18 EØSU hilser det derfor velkomment, at Kommissionen med sit initiativ »Innovation i EU« under Europa 2020-strategien og sin meddelelse om intelligent vækst sætter fokus på problemerne og inddrager regionalpolitikken, da det i høj grad er decentrale foranstaltninger, der fremmer fornyelsen, men ikke uden støtte, og støtten og politikkerne må være de samme overalt i EU.

1.19 EØSU er enig i, at regionernes forskelligheder skal udnyttes, og at det kræver helt nye samarbejdsformer med alle kræfter nationalt, regionalt og lokalt.

1.20 EØSU mener, at større fokus på innovative arbejdspladser ligger godt i tråd med politikken for intelligent vækst og udviklingen af intelligente specialiseringsstrategier⁽⁴⁾. I udtalelsen SC/034 »**Innovative arbejdspladser som kilde til produktivitet og kvalitetsbeskæftigelse**« understreger udvalget, at innovative arbejdspladser er centrale for Europa 2020-strategien. EØSU anbefaler, at Kommissionen søsætter et pilotprojekt om innovative arbejdspladser som led i flagskibsinitiativet »Innovation i EU«.

1.21 Udvalget bifalder, at Kommissionen næste år har planer om et større forskningsprogram for den offentlige sektor og innovation på arbejdsmarkedet. EØSU er enig i indførelsen af en resultatavtale for innovation i den offentlige sektor med pilotprojekter om innovation på det europæiske arbejdsmarked, der skal hjælpe sociale innovatorer og omfatte forslag til innovation på arbejdsmarkedet i programmerne under Den Europæiske Socialfond. Det er også enig i, at civilsamfundsorganisationer skal tages med på råd. Initiativer af denne art kan være et middel til at opnå intelligent vækst.

1.22 EØSU støtter tanken om, at regioner og lokalområder selv udvikler strategier for intelligent specialisering med udgangspunkt i deres særlige behov og udviklingsniveau. Intelligent vækst er i nogle regioner ensbetydende med udvikling af grundlæggende infrastruktur som telekommunikation, energi og vandbehandling.

1.23 Regionalpolitik og ikke mindst EU's regionalstøtte er afgørende for opnåelsen af intelligent vækst og for at opmuntre og hjælpe nationale og regionale regeringer med at opstille strategier for intelligent specialisering, der kan være en hjælp for regionerne til at afdække, hvad de er bedst til.

1.24 Som Kommissionen anfører i sin meddelelse, vil koncentration af midlerne på et begrænset antal aktiviteter sikre, at de bruges mere effektivt, og være med til at øge de private investeringer, forudsat at beslutningen om, hvilke aktiviteter og investeringer der skal prioriteres, træffes af de rette lokale myndigheder sammen med de økonomiske partnere og partnerne i civilsamfundet.

1.25 Det kan konkluderes, at 2020-målene og samhørighedsmålene stemmer overens. Samhørighedspolitikken kan i kraft af sin helt unikke forvaltningsstruktur på flere niveauer skabe konkrete incitamenter og bidrage til, at der skabes et medansvar for, at Europa 2020-målene nås på makroregionalt,

interregionalt, regionalt og lokalt niveau. De institutionelle rammer for deres gennemførelse mangler dog nogle fælles finansielle og juridiske elementer, som ved at interagere kunne blive til faktorer, der øger effektiviteten.

1.25.1 Derfor ville det være hensigtsmæssigt med et forstærket samarbejde, der tager sigte på opnåelsen af ovennævnte mål.

2. Forslag

2.1 **Definitioner:** Der er mange definitioner af innovation. I planen »Innovation i EU« betyder innovation ændringer, der fremskynder og forbedrer den måde, hvorpå nye produkter, industrielle processer og tjenester designes, udvikles, produceres og stilles til rådighed. Ændringer, der skaber flere arbejdspladser, forbedrer borgernes liv og skaber grønnere og bedre samfund. Udvalget støtter denne definition, først og fremmest fordi den dækker mange politiske områder.

2.1.1 Med denne definition bliver det samtidig klart, at arbejdet med innovation og social, økonomisk og territorial samhørighed må inddrage mange af Kommissionens generaldirektorer, og at alle EU-fonde må bidrage til denne udvikling.

2.2 **Samling af ressourcerne:** EØSU er af den opfattelse, at hvis man skal nå målet om regional innovation som et instrument til at »frigøre EU's vækstpotentiale«, skal man også benytte andre fællesskabsressourcer, såsom den fælles landbrugspolitik – i det mindste til investeringer i innovation og intelligent vækst i landbrugssektoren – og Den Europæiske Socialfond. Desuden skal EU's finansielle instrumenter koordineres og samordnes med de nationale og regionale instrumenter. Derudover skal alle medlemsstater have mulighed for at udnytte de muligheder, som EU's finansielle instrumenter indeholder, og der er behov for forenkling på dette område.

2.3 **Valg af prioriteringer:** Efter EØSU's mening ville det være hensigtsmæssigt at specificere innovationstyperne og at bevare de regionale innovationstyper: Udvalget mener, at der bør træffes nogle valg om, hvilke programmer, hvilke sektorer (f.eks. bæredygtig udvikling, energi, miljø og transport) og hvilke regioner der skal være omfattet, hvor der skal tages hensyn til deres udfordringer, behov og potentiale, dvs. deres udgangssituation, iværksætterkultur, forskningsvilkår og deres muligheder for at modernisere fabrikkerne eller omstille produktionen. Det er nødvendigt at skabe en tættere forbindelse mellem makroregioner i stedet for at sprede investeringerne over for mange områder og virksomhedssektorer. Prioriteringerne skal vælges i samråd mellem de offentlige og private myndigheder og det organiserede civilsamfund på de forskellige niveauer.

2.4 **Viden, kommunikation og information:** Det er af afgørende betydning at udbrede og dele de positive erfaringer mellem de berørte sektorer og områder, og derfor er det nødvendigt med en hensigtsmæssig kommunikations- og informationsstrategi, som skal fastlægges direkte i Kommissionens programmer.

(4) Nye rapporter i Danmark viser, at hospitalerne har øget effektiviteten – flere operationer – samtidig med at de ansatte er mere tilfredse med deres job, på trods af at budgetterne er blevet beskåret, og hospitalerne har færre ansatte. Arbejdsformerne er blevet ændret. I visse tilfælde har lægerne ikke længere lov til at have et bijob, og patienterne ydes mere pleje. Rapporterne viser, at også patienterne er mere tilfredse (konklusionen er ikke: Skær blot i budgetterne, men: ændr arbejdsmetoder og arbejdets tilrettelæggelse).

2.5 **Uddannelse:** Uddannelse er et andet vigtigt instrument, når det gælder om at nå de mål, Kommissionen har sat sig i meddelelsen. Især for de unge ville det være særdeles nyttigt at fremme udbredelsen af en innovationskultur. Desuden er EØSU af den opfattelse, at man ved at forfølge dette mål ville fremme midlernes anvendelse, mindske udgiftsrestancer og undgå spild, og at man derved ville bruge midlerne på bedst mulige måde og gøre den lokale og regionale forvaltning lettere.

2.6 **Styrkelse af partnerskabet:** EØSU mener, at det er nødvendigt at prioritere de programmer og projekter, som er udarbejdet direkte af SMV'ernes sammenslutninger eller af allerede eksisterende forskningscentre sammen med repræsentanter for arbejdstagerne og det berørte civilsamfund og med de lokale myndigheders inddragelse. Når partnerskabet praktiseres som en metode på alle niveauer, udgør det en meget vigtig merværdi, og derfor bør der gives førsteprioritet til projekter, som er udarbejdet i partnerskaber. Det ville også være til stor hjælp for den **lokale og regionale forvaltning**.

2.7 **Vurdering af resultaterne:** En vurdering er absolut nødvendig og bør uden tøven støttes af Kommissionen. Dette skal gøres ved hjælp af fælles parametre og systemer til vurdering af resultaterne for såvel innovation som forskning, der er en vigtig målsætning for Kommissionen og EU. For de regioner og områder, som ikke når målene eller ikke bruger midlerne, bør der være alternative former for støtte fra medlemsstaternes og/eller Kommissionens side, og Kommissionen skal stå i spidsen for denne proces.

2.8 **Det offentlig-private samarbejde** skal fremmes, bl.a. ved hjælp af et blandet finansieringssystem for programmer, som er særligt vigtige eller af særlig interesse for både forskning og innovation.

2.9 **Medlemsstaterne skal have et skub i den rigtige retning**, så de sammen med Kommissionen og EU yder en mere beslutsom indsats. De må ikke give afkald på deres rolle af de grunde, der er blevet nævnt flere gange. De skal prioritere interregionale projekter, som bygger på en europæisk tankegang og har et europæisk anvendelsesområde, mens Kommissionen igen skal spille en vejledende rolle også i udarbejdelsesfasen, gennemførelsesfasen og den fase, hvor resultaterne bliver vurderet.

2.10 **Fremme af ledsageforanstaltninger og rådgivning:** For at afhjælpe det forhold at SMV'er og især mikrovirksomheder generelt ikke råder over egne forskere og eksperter, har de ifølge EØSU behov for let adgang til effektive og tilpassede ledsage- og rådgivningstjenester. Dette kræver en politik, som understøtter brancheorganisationernes ledsage- og rådgivnings tiltag, bl.a. ved hjælp af kontrakter om regionale mål og midler til, at disse brancheorganisationer kan ansætte innovationsrådgivere.

2.11 Meddelelsen skal **gøres mere klar**. Efter EØSU's mening bør meddelelsen forenkles og gøres mere klar med hensyn til de mål, der er opstillet. Det er nødvendigt at ændre tilgangen og at opfordre til forslag efter »bottom up«-metoden ud fra den overbevisning, at pengene skal følge idéerne og ikke omvendt.

2.12 **Forenkling** på alle planer er en foreløbig målsætning. Man skal altid og under alle omstændigheder følge en *forenklingsstrategi* for at reducere tid og omkostninger ved at opstille en standardformel og følge princippet om »en enkelt gang«. Desuden skal betalingerne gøres hurtigere, og forudgående finansiering til virksomhederne, navnlig SMV'erne, skal gøres lettere. Endelig er det nødvendigt at harmonisere de finansielle bestemmelser og foretage en fælles regnskabskontrol, som er gældende for alle organer.

3. Gennemgang af EU's budget, samhørighed og intelligent vækst

3.1 I meddelelsen om gennemgangen af EU's budget har Kommissionen tilegnet samhørighedspolitikken et langt kapitel, og der står meget mindre om f.eks. den fælles landbrugspolitik, som stadig udgør 43 % af fællesskabsudgifterne. Den del, der er tilegnet samhørigheden, kaldes »inklusive vækst«. Det er en titel, der lyder fint på papiret, men som også skal gennemføres i praksis.

3.2 Alene titlerne er omfattende: a) Samhørighedspolitikken og Europa 2020; b) Større koncentration og sammenhæng; c) En fælles strategisk ramme; d) Et udviklings- og investeringspartnerskab; e) Forbedring af udgifternes kvalitet. Bortset fra det sidste, vigtige mål burde alle de andre mål allerede være blevet nået.

3.3 EØSU bifalder Kommissionens indsats og forslag, der tager sigte på at skabe en synergieffekt mellem samhørighedspolitikken og EU's og medlemsstaternes andre politikker, herunder nogle af de prioriteringer, der er angivet i Europa 2020-strategien, men mener, at der må gøres brug af alle ressourcer for at nå målsætningerne om »intelligent vækst«.

3.4 Gennemgangen af budgettet burde være en lejlighed til at skabe overensstemmelse mellem samhørighedspolitikken, den fælles landbrugspolitik og Europa 2020-strategien og herunder tage højde for stabilitetspagten, som er under revision, med det formål at genoverveje og ændre EU's budget og budgettet for landene i euroområdet (f.eks. bør uddannelse og forskning ikke betragtes som en løbende udgift).

3.5 **Støtte til SMV'erne** er afgørende for, at forslaget lykkes. Det skal gøres ved at forenkle og lette finansieringen, bl.a. via en forsikring mod risici ved långivning i overensstemmelse med de principper, der blev fastlagt i forbindelse med revisionen af Small Business Act, eller en direkte finansiering til innovation med en støtte- og ledsagepolitik. Dette kan også gøres lettere ved at styrke og benytte SMV'ernes og mikrovirksomhedernes sammenslutninger. Det bør i øvrigt overlades til medlemsstaterne til på det passende niveau at træffe beslutning, om de vil anvende tilskud, lån eller en kombination heraf.

4. Bemærkninger

4.1 EØSU bifalder de tiltag, som Kommissionen bør iværksætte for at gøre det lettere at nå målene, navnlig hvad angår analysen af og informationen om de opnåede resultater, tilrådighedsstillelsen af risikovillig kapital og garantiene for de SMV'er, der beskæftiger sig med innovation ved at stille finansiering til rådighed, der passer til SMV'ernes og mikrovirksomhedernes situation.

4.2 De fem intelligente specialiseringsområder, der identificeres i Kommissionens meddelelse, lader til at være ret generelle. De tilhører nogle referencesektorer og -områder, som er meget forskellige fra hinanden, de er ikke tilpasset de regionale særpræg, og de tager ikke højde for mulige synergieffekter som følge af innovationsfremmende politikker på andre af Fællesskabets interventionsområder (konkurrence, landbrug, det indre marked, miljø og energi, uddannelse osv.) eller i andre fællesskabsprogrammer, f.eks. nævnes den sociale økonomi slet ikke. Der er heller ikke taget højde for en inddragelse af arbejdsmarkedets parter eller andre aktører fra det organiserede civilsamfund i fastlæggelsen og iværksættelsen af de politikker, der vedrører intelligent specialisering.

4.3 Der henvises imidlertid ikke til behovet for at koordinere EU's innovationsinitiativ med innovationspolitikkerne i medlemsstaterne, som naturligvis råder over flere ressourcer og allerede har identificeret og iværksat forskningsprogrammer og tiltag inden for de områder, hvor F&U-aktiviteterne skal styrkes. **Det alvorligste problem** er, at der foretages få analyser af årsagerne til, at det ikke har været muligt at anvende midlerne. Og det til trods for at EU foretager så mange analyser!

4.4 Kommissionen har dog i høj grad fokus på de bedre rustede regioner, som når den skriver, at nogle regioner konkurrerer på verdensplan, mens andre kæmper om at komme derop.

Det hedder ikke samtidig, at nogle regioner er sattet totalt bagud. Skal den ulighed udjævnes, må regionalpolitikken indrettes, så der i stigende grad bliver fokus på at få udviklet de svage regioner, som netop også er målet for hele samhørighedspolitikken.

4.5 EØSU ser dog med bekymring på, at forskellen mellem rige og fattige regioner i EU bliver større og større, og at de økonomisk svageste EU-lande er dem, der også er længst tilbage med forskning, udvikling og innovation, men bemærker, at det nye scoreboard viser, at der reelt er størst vækst inden for forskning og udvikling i de tilbagestående lande og regioner.

4.6 Kommissionen bør i den forbindelse samarbejde med de enkelte lande om at få spredt politikken for F&U og innovation, så de rige regioner i landene ikke trækker alle midler til sig, og der sker en yderligere skævdeling i landene.

4.7 Meddelelsen lægger op til, at de forskellige finansierings-tekniske instrumenter benyttes i større udstrækning som støtte til innovation. Det gælder bløde lån, lånegarantier og venturekapital. Også EIB-Gruppen hører til en af de instanser, der bør få flere midler, som især skal komme SMV'erne til gavn.

Bruxelles, den 14. juli 2011

Staffan NILSSON

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg
