

Förord

Sverige är sedan fem år medlem i EU. För ESO har det därför blivit nödvändigt att i våra granskningar och rapporter väga in och beakta konsekvenserna av att Sverige tillhör den europeiska unionen. Men det finns ibland också ett behov att granska själva EU-politiken inom olika områden, som t.ex. nu inför EU:s stundande utvidgning från 15 till 28 länder.

Grovt räknat avsätts närmare hälften av EU:s resurser för den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Ytterligare cirka en tredjedel av resurserna finansierar EU:s strukturpolitik, det som vi vanligen i Sverige brukar kalla regionalpolitik. Utrymmet för att kunna finansiera eventuella framtida satsningar inom nya områden är därför ytterst begränsat, då det inte är realistiskt att tro att det skulle gå att höja medlemsavgifterna. Men kanske kan det vara möjligt att ompröva några av de nuvarande åtagandena.

ESO planerar därför att i en rad rapporter ta upp och granska EU – dess politik, resurs- och budgetsysteem m.m. Den första rapporten är nu klar och handlar om EU:s strukturpolitik. Den har skrivits av *Daniel Tarschys*, professor i statsvetenskap vid Stockholms universitet och tidigare bl.a. generalsekreterare vid Europarådet i Strasbourg.

I rapporten beskrivs hur EU:s nuvarande strukturpolitik steg för steg har vuxit fram genom olika politiska paket, till följd av kompromisser i samband bl.a. med att nya medlemsstater tillkommit. Rapporten är också den första läroboken på svenska om strukturpolitikens framväxt och successiva förändring.

I rapporten ingår också två bilagor. En om olika scenarier för strukturpolitikens resursbehov efter år 2007, som har skrivits av *Marja Lemne* vid ESO:s kansli. En annan bilaga handlar om

Irlands utveckling och har skrivits av *Viviann Gunnarsson* vid Statskontoret.

Trots att mycket stora resurser satsats på strukturpolitiken genom åren – även på utvärderingssidan – är det förvånansvärt hur lite vi fortfarande vet om vad strukturstödet egentligen betyder för ett lands ekonomiska tillväxt och välfärd.

Helt uppenbart har många mindre separata insatser varit mycket framgångsrika. Mycket har åstadkommit på mikronivå. Där emot vet vi inte om det finns något samband mellan dessa framgångar och det övergripande målet för strukturpolitiken att åstadkomma konvergens eller utjämning mellan olika regioner och länder i EU. Några tydliga konvergens effekter har inte kunnat påvisas.

Mot den bakgrunden är rimligt att ställa frågan om vi skall fortsätta med den europeiska strukturpolitiken i dessa nuvarande utformning. Stöden har hittills framför allt fungerat väl som konfliktdämpare mellan medlemsstaterna. Detta är ett behov som i dag kanske kan betraktas som överspelat när det gäller de nuvarande 15 medlemsländerna.

Alternativet att både gamla och nya medlemsländer skulle erhålla strukturstöd i samma utsträckning som med nu gällande regler kan bli en mycket dyr lösning. En möjlighet skulle därför kunna vara att strukturstödet i första hand riktas till de nya medlemsstaterna.

Jag hoppas att rapporten skall kunna fylla en uppgift både som lärobok och som en gediget underlag för den debatt som måste föras inför perioden efter 2007, när beslut skall fattas om strukturpolitikens inriktning och omfattning i framtiden.

Som vanligt i ESO-sammanhang svarar författarna själva för innehåll och slutsatser i rapporten.

Stockholm i oktober 2000.

Anna Hedborg

Ordförande för ESO

Innehåll

1	Sammanfattning	7
2	Inledning	11
3	En översikt av strukturpolitiken	17
3.1	Strukturpolitiken intill år 1999	20
3.2	Strukturpolitiken från år 2000	22
4	Treperspektiv på strukturpolitiken	29
4.1	De officiella kärnsyftet: att minska klyftorna inom unionen	29
4.1.1	Hur vet man om en politik är framgångsrik?	31
4.1.2	Vilka klyftor är det som ska överbryggas?	33
4.1.3	Har skillnaderna minskat?	38
4.1.4	Strukturpolitikens inverkan på konvergensen	40
4.2	Strukturpolitiken som medel för att underlätta europeisk integration	50
4.2.1	Det första problemområdet: Syditalien	51
4.2.2	Nedläggningen av de vallonska gruvorna	52
4.2.3	Storbritanniens inträde i gemenskapen	53
4.2.4	Det integrerade medelhavsprogrammet	54
4.2.5	Nord-syd-konflikter kring jordbrukspolitiken	55
4.2.6	Den inre marknaden	56
4.2.7	Den monetära unionen	58

4.2.8	Nordutvidgningen	60
4.2.9	Östutvidgningen	61
4.2.10	Agenda 2000	61
4.2.11	Avslutning	63
4.3	Strukturpolitiken som medel för sektorspolitik och institutionell utveckling	64
4.3.1	Institutionerna och strukturpolitiken	66
4.3.2	Sektorerna och strukturpolitiken	70
5	Strukturpolitiken och framtiden	77
5.1	Strukturpolitiken inför utvidgningen	78
5.2	Strukturpolitiken och EU:s övriga politiska mål	80
	Referenser	87
Bilaga 1	Strukturstöden under perioden 2007 – 2013 av Marja Lemne	93
Bilaga 2	Irland – från bidragmottagare till tillväxtmotor av Viviann Gunnarsson	105
	Good marks, but beside the mark – an examination of EU structural funds	147
	ESO:s rapporter	151

1 Sammanfattning

Näst jordbrukspolitiken är strukturpolitiken den tyngsta posten i EU:s budget. Denna del av EU:s verksamhet har expanderat kraftigt sedan slutet av 1980-talet och tar f.n. i anspråk 0,46 procent av medlemsländernas samlade BNP. Större delen av dessa medel utnyttjas för att stödja fattiga länder och regioner, men strukturpolitiken syftar också till att främja omställning i branscher och områden som kommit i kläm genom ökad konkurrens.

Viktiga beslut om strukturpolitiken kommer att behöva fattas under de närmaste åren, senast inför den nya budgetperiod som tar sin början år 2007:

- Den första utmaningen består i att anpassa systemet till den vidare union som uppstår när kandidatländer i Central- och Sydeuropa beviljas medlemskap.
- En andra utmaning handlar om EU:s interna prioriteringar. Hur stor vikt skall vi i framtiden tillmätta det strukturpolitiska målet – att utjämna produktionsförutsättningarna mellan olika delar av unionen – i relation till andra politiska mål?

Efter en inledande presentation av den förda politiken (kap. 3) prövas tre olika analytiska perspektiv (kap. 4).

Det första avsnittet (4.1) granskar strukturpolitiken utifrån dess eget officiellt fastslagna huvudmål, nämligen att minska de ekonomiska klyftorna inom unionen och i synnerhet då skillnaderna i produktionsförutsättningar mellan olika länder och regioner.

En inledande översikt visar att det finns minst sju olika sätt att bestämma vidden av dessa klyftor. Den viktigaste iakttagelsen är här att de ”bruttoklyftor” som utgör grunden för EU:s strukturpoli-

tik är ungefär dubbelt så stora som de ”nettoklyftor” som återstår när man har tagit hänsyn till den omfördelning som sker genom nationalstaternas skattesystem och offentliga utgifter.

Att flertalet av klyftorna har minskat under senare decennier är klart fastställt. Vad denna konvergens beror på är däremot mera osäkert. Någon del torde kunna förklaras genom långsiktiga tendenser i de olika ekonomierna – för Greklands del gäller således att eftersläpningen minskade särskilt kraftigt innan landet blev medlem av EU. En annan del kan sättas i samband med den handelspolitiska integrationen inom EU, särskilt genomförandet av den inre marknaden. Vilken kompletterande roll som strukturpolitiken kan ha spelat får än så länge anses ovisst. När subventioner utgått till olika länder och regioner har detta givetvis lett till en högre BNP, men dessa effekter har i allmänhet avklingat relativt snabbt och någon säker samlad kunskap om långsiktiga effekter har inte vunnits.

I ett andra avsnitt (4.2) granskas strukturpolitiken som ett medel för motivation och kompensation i den europeiska integrationsprocessen. En rekonstruktion av dess tillkomsthistoria visar att den nuvarande politiken bär spår av tio större ”paketlösningar” vid olika vändpunkter i gemenskapens eller unionens utveckling. Strukturpolitiska satsningar har upprepade gånger använts för att kompensera parter som förutsatts kunna komma att förlora på viktiga steg i integrationsförloppet. I några fall kan det i efterhand konstateras att de farhågor som motiverade kompensationen sedermera inte har besannats. Värt att notera i detta avsnitt är att tillfälliga kompensationsåtgärder kopplade till konkreta beslutssituationer ofta har kommit att bli varaktiga inslag i permanenta åtgärdsprogram.

Det tredje avsnittet (4.3) diskuterar samspelet mellan strukturpolitiken, institutionerna och sektoriella mål i den europeiska integrationen. Här erinras om att strukturpolitiken har kommit att spela en viktig positiv roll för organ på olika nivåer inom unionen, inte enbart för Kommissionen och Europaparlamentet utan även regionala och lokala organ som involverats i planering och genomförande av olika stödåtgärder. Strukturpolitiken har på så vis fått en kraftfull institutionell förankring.

Ett annat symbiotiskt förhållande har utvecklats mellan strukturpolitiken och sektoriell politik på en rad olika områden. När olika frågor blivit allt hetare och därmed nått allt högre positioner på gemenskapens och unionens dagordning (såsom miljöfrågor, transportfrågor, sysselsättningsfrågor, m.m.) har det sällan varit möjligt att för sådana syften avdela tillräckliga, autonomt rubricerade anslag inom gemenskapens budget. I stället har man gjort insatser inom ramen för strukturpolitiken med den inte alltid övertygande argumenteringen att ifrågavarande investeringar bidrar till de strukturpolitiska målen. I denna utveckling har mål och medel inte riktigt kunnat hållas i sär utan ibland glidit samman till ett diffust mönster av allmänt erkända prioriteter.

Ett drygt decennium efter den nya strukturpolitikens lansering i slutet av 1980-talet finns det mycket positivt att bokföra på dess pluskonto. Den har helt uppenbart gett injektioner till den lokala och regionala utvecklingen i många delar av unionen, den har jämnat vägen för svåra politiska beslut som fört den europeiska integrationen framåt och den har gett impulser till nya samarbetsmönster mellan olika institutioner och organisationer, främst offentliga men även privata. Strukturpolitiken har också bidragit till att ge den europeiska integrationen en bredare folklig förankring.

Trots detta reser sig viktiga frågor kring den framtida strukturpolitiken i anslutning till de ovan angivna utmaningarna. Tillämpas nuvarande regler på ett EU27 (dvs. med tolv av kandidatländerna intagna) försvinner en stor del av stödet till mottagarländer och mottagarregioner i EU15. I rapporten redovisas två alternativa scenarion för denna förändring som NUTEK räknat fram på ESO:s uppdrag. I det ena scenariot har man utgått från nuvarande ekonomiska totalram om 260 miljarder euro för hela sjuårsperioden 2007 – 2013, i det andra från nuvarande bestämmelser och därvid kommit fram till en totalram för samma tid om 442,4 miljarder euro. Intressant är att utfallet för EU15 skiljer relativt föga – knappt 12 miljarder euro – mellan dessa båda scenarion.

Det andra frågekomplexet gäller avvägningarna mellan utjämningsmålet och andra mål för unionens politik. Här handlar det både om symbolik och realekonomiska effekter, om sammanhållning och politisk effektivitet. Genom att strukturpolitiken har kom-

mit att rymma nästan allting har den blivit diffus i sina konturer och svår att utvärdera i aggregerad form.

Denna iakttagelse behöver inte innebära en låg betygssättning av åtgärderna som sådana. Frågetecknet gäller däremot den konceptuella ramen. Om en i sig värdefull sektorspolitik (det må gälla miljö, kultur, sysselsättning eller något annat) kunnat legitimeras enbart som strukturpolitik och därmed orienterats enbart mot vissa stödområden kan detta ha lett till två olyckliga konsekvenser: å ena sidan en förlorad stringens och effektivitet i sektorspolitiken, å andra sidan en snedvridning av nationell regionalpolitik och utjämningspolitik för att passa in i den unionella strukturpolitikens ramverk.

Det kan därför komma att ske en omstrukturering av EU:s politik som leder till att många av de insatser som i dag (och ibland på sakligt rätt svaga grunder) konstrueras som medel för att nå strukturpolitiska mål i stället erkännes som legitima och motiverade på sina egna meriter. Detta kan också leda till effektiviseringsvinster eftersom t.ex. en miljöpolitik utformad för att nå konkreta miljöpolitiska mål sannolikt kan ges en mer rationell utformning än ett program som måste anpassas till strukturpolitiska mål.

Även det viktiga målet att främja sammanhållningen inom unionen skulle kunna vinna på en sådan frikoppling. Vad som i dag går under namnet "sammanhållningspolitik" är i huvudsak begränsat till ekonomisk-politiska åtgärder inom särskilt utvalda målområden. Men uppgiften att främja en verklig enhet och sammanhållning inom unionen, att stimulera samhörighet och europeisk identitet, kan inte enbart gå ut på att skapa geografiskt jämlika villkor. Det är en mycket större utmaning som rymmer även politiska och kulturella dimensioner. För att stödja framväxten av ett europeiskt "demos" krävs en sammanhållningspolitik som inte minst betonar skolan, forskningen, massmedierna, folkstyret och det civila samhället.

2 Inledning

I Lissabon har en ny bro byggts över floden Tejo. Den heter Vasco da Gama och är en av Europas längsta.

Mellan Falun och Borlänge har det upprättats ett centrum för kommunala miljöfrågor.

I Tyrolen har kommunen Salms byggt ett fliseldat el- och fjärrvärmeverk.

En ny ringled ska minska genomfartstrafiken i Madrid.

I en nedsliten del av Belfast förbättras barnomsorgen genom barnvårdsutbildning och öppna förskolor.

Runt Aten har vattenkvaliteten höjts genom ett nytt reningsverk vid Psyttalia.

I finska Joutsa går femtio lantbrukare på kurs för att lära sig mer om sina datorer.

I italienska Piemonte håller skidområdet Val di Susa på att rustas upp för att kunna dra till sig fler turister.

Allt detta och mycket mer därtill ryms inom *EU:s struktur- och sammanhållningspolitik* – en samling åtgärder som syftar till att minska klyftorna mellan olika regioner inom unionen, stimulera utvecklingen i områden som släpar efter, underlätta omställningen i regioner där gamla näringsfång håller på att konkurreras ut och på alla dessa vis öka sammanhållningen inom unionen.

Strukturpolitiken spelar en central ideologisk roll i den europeiska integrationen. Den anförs ofta som ett bevis för att unionen inte bara är ett ekonomiskt utan också ett socialt och politiskt projekt. Integrationen syftar inte enbart till att öka välbefindandet genom att bryta ner handelshinder och vidga näringsfriheten utan också till att försvara och utveckla en särskild europeisk samhällsmodell. Under unionens utveckling har marknadsreformer och skärpt konkurrens gått hand i hand med åtgärder för att främja solidaritet och sammanhållning.

Strukturpolitiken är ekonomiskt sett mycket omfattande. Den tar i anspråk över en tredjedel av unionens budget, eller omkring 0,46 procent av medlemsländernas samlade BNP. Till detta kommer kompletterande insatser från nationella offentliga kassor och privata företag. Hur stora resurser som strukturpolitiken totalt mobiliserar är inte känt, men det kan röra sig om belopp någonstans mellan 0,6 och 0,9 procent av unionens samlade BNP.

Strukturpolitiken har också expanderat mycket snabbt. Vid lanseringen av den inre marknaden 1987 ("första Delors-paketet") beslöts om en fördubbling av anslagen under den kommande femårsperioden, och 1993 ("andra Delors-paketet") kom man överens om ytterligare en fördubbling av insatserna fram till år 1999. Under perioden 2000 – 2006 sker ytterligare ett påslag som vidmakthåller och något ökar stödet till de nuvarande medlemsländerna samtidigt som resurser avsätts för kandidatländerna såväl före som efter ett kommande medlemskap. Totalnotan för EU:s strukturpolitik under perioden 1988 – 2006 hamnar i grannskapet av 500 miljarder euro.

Strukturpolitiken åtnjuter ett politiskt starkt stöd, trots återkommande klagomål om tunga procedurer och försenade utbetalningar. Från de grekiska öarna till övre Tornedalen och från den irländska västkusten till de nya förbundsländerna i f.d. Östtyskland är det lätt att finna positiva vittnesbörd om vad bidragen från Bryssel har betytt för orter, bygder och enskilda företag.

Ofta handlar det om ny kompetens, nya metoder eller nya kontakter. På mängder av fullbordade investeringsobjekt glittrar skyltar med de tolv stjärnorna. Hundratals regionala organ är också engagerade i fördelning av medel och uppföljning av olika insatser. Indelningen av Europa i olika målområden och lanseringen av "pi-

lotprojekt” inom de unionsövergripande programmen tilldrar sig stort politiskt intresse.

Strukturpolitiken har framför allt sedan 1993 varit föremål för en grundlig genomlysning, sannolikt den största samlade utvärderingen i europeisk politisk historia. Under innevarande och föregående programperiod har 35 miljoner euro avsatts enbart för granskning av politiken från alla tänkbara vinklar. Projekten analyseras i programdokumenten innan de sjösätts (*ex ante*), under genomförandet (*mid-term reviews* eller *halvtidsutvärderingar*) och efter att de har avslutats (*ex post*), och detta i en vid krets av bedömare som inrymmer regionala organ, nationella departement och ämbetsverk samt en stor mängd forskare och konsulter knutna till universitet, vetenskapliga centra eller självständiga kunskapsföretag.

Trots denna mäktiga genomlysning finns många obesvarade frågor kring EU:s strukturpolitik, framför allt om dess bidrag till att minska klyftorna i Europa. Tolv år har gått sedan satsningen intensifierades, mängder av projekt har genomförts, travar av rapporter beskriver enskilda åtgärder, men det *samlade resultatet* är likväl höljt i dimma. Att en del klyftor minskat i Europa under den tid som strukturpolitiken bedrivits är i och för sig fastställt, men i vilken mån denna utveckling beror på de av EU finansierade åtgärderna eller på andra orsaker är mer oklart.

Något egentligt bevis för att strukturpolitiken skulle ha nått sitt angivna *huvudsyfte* kan inte sägas föreligga. En hel del andra viktiga resultat – vad som kan betecknas som informella *sidomål* eller *bisyften* - har däremot uppnåtts.

Efter en översiktlig inledande presentation av strukturpolitikens uppbyggnad och funktionssätt skall jag försöka beskriva *tre slags effekter* av den förda politiken.

- I den första granskningen utgår jag från de *mål och avsikter* som de beslutande organen har satt på pränt i fördragstexter och förordningar samt från de rapporter som den europeiska kommissionen själv har avgivit om uppnådda resultat. Mycket talar för att det ökade handelsutbyte som följt av EU:s allmänna integrationspolitik

aktivt har bidragit till minskande klyftor, men vilka bidrag strukturpolitiken givit till denna utveckling är inte klarlagt.

- I den andra granskningen visar jag hur anpassningar av strukturpolitiken kunnat bidra till integrationsprocessen genom att motivera och kompensera motsträviga länder när olika viktiga beslut skulle fattas. I detta perspektiv står den budgetpolitiska dragkampen mellan medlemsländerna i förgrunden, och strukturåtgärdernas effekter i förhållande till huvudsyftet blir mindre väsentliga än kraven att nå fram till en politiskt acceptabel *fördelning av den gemensamma finansiella bördan*. För att belysa denna sida av strukturpolitiken redogör jag för tio ekonomisk-politiska paket som har medverkat till att driva den europeiska integrationen framåt och som samtidigt har bidragit till att ge strukturpolitiken dess nuvarande volym och inriktning.
- I den tredje granskningen söker jag identifiera ett antal *institutionella och sektoriella intressen* som har kunnat stärka sin ställning genom strukturpolitikens expansion och som därmed har bidragit till att vidga dess politiska bas. Här framgår att strukturpolitiken under årens lopp har dragit till sig en mängd andra politiska strävanden, som efter hand har klättrat allt högre upp på gemenskapens dagordning men som inte under eget namn har kunnat tillföras tillräckliga resurser. Men vad är här ägget och vad är hönan? Strukturpolitiken har blivit ett medel för att nå andra, sektoriella politiska syften, men detta har i sin tur skett genom att dessa olika former av sektorspolitik (såsom transportinvesteringar, miljöåtgärder, arbetsmarknadspolitiska åtgärder etc.) har konstruerats som medel för att nå strukturpolitiska mål.

Effekterna har olika tidsprofil. Det är viktigt att skilja mellan kort-siktig omfördelning av köpkraft och mera långsiktig utveckling av produktionsförutsättningar. Vid kompensationsåtgärder har det sin betydelse att veta om det man avser att kompensera är permanenta

eller övergående påfrestningar. Vid injektioner av stödinsatser är det också väsentligt att klarlägga i vilken utsträckning som stimulansen består eller avklingar.

Svaren på sådana frågor har betydelse inför framtida politiska prioriteringar. Under de närmaste åren kommer strukturpolitiken att ställas inför svåra prov.

En *första* viktig fråga gäller i vilka former och under vilka villkor som de nya medlemsländerna skall infogas i nu befintliga system. Vissa finansiella ramar för perioden 2000 – 2006 är redan fastlagda, men många konkreta aspekter återstår att förhandla om. I det triangeldrama som redan skymtar återfinns i ett hörn de nettobetalande staterna som ogärna ser en kostnadsökning för strukturpolitiken, i ett annat de nuvarande nettomottagarna som ogärna vill mista sina subventionsflöden och i ett tredje de nya medlemsländerna som startar på en avsevärt lägre ekonomisk nivå än de femton och inte gärna vill utsättas för en negativ särbehandling.

Dramatiken i de politiska avgöranden som förestår framgår med stor tydlighet av de två scenario-beräkningar som NUTEK utfört på ESO:s uppdrag och som närmare presenteras i bilaga 1. Vare sig strukturpolitikens budgetram bibehålls på nuvarande nivå eller höjs rejält för att svara mot behov i de nya medlemsländerna – de två scenarier som NUTEK räknat på – förestår en kraftig minskning av de bidrag som f.n. utgår till de nuvarande medlemsländerna.

En *andra* mindre akut men likaledes central fråga – nära sammanflätad med den första – är hur strukturpolitiken skall vägas mot andra utgiftsbehov under EU:s nästa planperiod, som tar sin början år 2007. Här handlar det inte enbart om en konkurrens mellan olika väsentliga behov utan också om huruvida en lång rad verksamhetsområden även fortsättningsvis skall betraktas som komponenter i en strukturpolitisk strategi eller i stället ges en mer autonom status inom EU – eller i någon utsträckning åternationaliseras.

Spörsmål kring nästa planperiod kan synas väl tidigt väckta – det är trots allt några år fram till år 2007 – och anses i en del kretsar riskabla att aktualisera innan utvidgningen har förts i hamn. Man vill inte väcka den björn som förhoppningsvis sover.

Av flera skäl är detta dock ett felaktigt synsätt. För det första sover inte björnen. För det andra är det viktigt att låta långsiktiga överväganden påverka även de näraliggande besluten i samband med östutvidgningen, så att man inte nu låser fast sig i system som senare blir svåra att rubba. För det tredje är det angeläget att i god tid söka nå fram till en samstämmig bedömning av vad som hittills har uppnåtts och att stimulera en allsidig debatt om mål och medel för att därmed lägga grunden till rationella helhetsinriktade ställningstaganden som inte enbart svarar mot snäva och kortsiktiga nationella intressereflexer.

Med kännedom om hur lång tid som krävs för att styrimpulser skall få genomslag inom EU-systemet är det därför hög tid att föra upp den framtida strukturpolitiken på unionens politiska dagordning. Det handlar härvidlag inte bara om de olika instrumentens effektivitet utan också, och kanske än mer, om de grundläggande målfrågorna kring tillväxt, balans, säkerhet och solidaritet i det framtida Europa.

3 En översikt av strukturpolitiken

Strukturpolitiken är näst jordbrukspolitiken EU:s budgetmässigt tyngsta insatsområde. Sedan omfattningen av strukturpolitiken fördubblats först under perspektivperioden 1988 – 93 och därefter ännu en gång under perspektivperioden 1994 – 96 tar den nu i anspråk över en tredjedel av EU:s budget, eller omkring 0,46 procent av medlemsstaternas bruttonationalprodukt.

Det finns sju instrument för strukturpolitiken. Först och främst de fyra s.k. strukturfonderna:

- regionalfonden
- socialfonden
- jordbruksfonden¹
- fiskefonden.

Dessa fyra instrument har en markerat regionalpolitisk profil, även om inriktningen också är ”tematisk” i den meningen att siktet är inställt på särskilda utvecklingsproblem. Det femte instrumentet,

- sammanhållningsfonden,

tillför resurser till de länder som har mindre än 90 procent av unionens genomsnittliga BNP per capita, vilket hittills har varit Grekland, Irland, Portugal och Spanien. Även här finns en ”tematisk” inriktning mot investeringar i miljöskydd och trafikinfrastruktur, men däremot inget krav på koncentration till svaga regioner.

¹ Huvudsakligen jordbrukets utvecklingsfond.

Det sjätte instrumentet är

- Europeiska investeringsbanken (EIB),

som bl.a. beviljar förmånliga lån och garantier för olika strukturpolitiskt motiverade projekt.

Ytterligare en fond har nyligen inrättats för strukturstöd till de centraleuropeiska länderna innan dessa blir medlemmar i unionen. Den kallas

- Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (ISPA).

Uttrycket ”fond” skall tas med en nypa salt. Strukturfonderna har inte något eget kapital (bortsett från de medel som de ännu inte har hunnit använda p.g.a. den relativt tröga verkställighetsprocessen), utan är i stället årliga utgiftsposter i unionens budget. Detsamma gäller sammanhållningsfonden och ISPA.

Den största delen av strukturfondernas medel utgår till speciellt klassificerade målområden. Medan de tidigaste insatserna byggde på medlemsländernas egen bedömning av lämpliga stödområden finns det numera gemensamma objektiva kriterier för denna indelning, även om det i praktiken också har visat sig finnas ett visst utrymme för politiska förhandlingar om kartbildens utseende.

Strukturpolitiken baseras på fyra grundprinciper, som fastslogs redan 1988 men vilkas innehåll har förändrats något under tiden:

- **Programmering** innebär att åtgärderna skall inordnas i sammanhållna strategiska ramar för varje mål, i stället för att som tidigare utnyttjas i ett stort antal osammanhängande projekt. Förslag till program utarbetas inom varje medlemsstat och godkänns sedan av Kommissionen. Denna process har i flera omgångar förenklats i syfte att accelerera beslut och medelsanvändning. Vid sidan av dessa nationella program finns också s.k. gemenskapsinitiativ, dvs. gemensamma tematiska program som omspannar samtliga medlemsländer.

- **Koncentration** innebär att insatserna skall inriktas på särskilt behövande områden och särskilt effektiva åtgärder. Klagomål över en alltför stor utspridning av resurserna har alltid ackompanjerat strukturpolitiken. I den nu gällande perspektivplanen eftersträvas koncentration i tre olika avseenden: (i) antalet stödberättigade mål minskas från sju till tre, (ii) antalet gemenskapsinitiativ sänks från tretton till fyra och (iii) stödområdenas omfattning minskas från att omfatta 51 procent av unionens befolkning vid periodens början till 35 – 40 procent vid dess slut. Avtrappningen sker emellertid långsamt, varför den högre siffran kommer att fortsätta att gälla under åtskilliga år framöver.
- **Partnerskap** innebär ett samarbete i olika stadier av strukturåtgärdernas planering, genomförande och uppföljning. Vad man ursprungligen åsyftade var framför allt ett vertikalt samarbete mellan Kommissionen, medlemsländernas regeringar och myndigheter samt de regionala eller lokala organ som medlemsländerna själva utvalde. Med tiden har man mer kommit att betona ett horisontellt samarbete på regional nivå med bred medverkan av intressenter även utanför den offentliga sektorn, som t.ex. branschföreningar och arbetsmarknadens parter.
- **Additionalitet** går ut på att EU:s insatser skall leda till en total ökning av de offentliga strukturpolitiska åtgärderna och inte enbart leda till att europeiska resurser ersätter nationella. Huruvida detta krav verkligen uppfylls i praktiken har visat sig svårt att kontrollera. Efter några skärmytslingar mellan Kommissionen och Storbritannien har det också införts ett antal reservutgångar för medlemsstaterna, så att neddragningar motiverade av t.ex. konjunkturpolitiska eller andra extraordinära skäl numera accepteras. Från Kommissionens utgångspunkt har det också visat sig vanskligt att driva expansiva ståndpunkter som additionalitetsprincipen samtidigt som man i förberedelserna för den gemensamma valutan har krävt att länderna skall minska sina budgetunderskott och iaktta strikt disciplin i sin finanspolitik.

3.1 Strukturpolitiken intill år 1999

90 procent av *strukturfondernas* medel reserverades under perioden 1994 – 99 för fyra geografiskt avgränsade mål (1, 2, 5b och 6) och tre mål (3, 4 och 5a) som avsåg hela EU-området:

Mål 1 avsåg utveckling av ekonomiskt eftersatta regioner där BNP per capita låg under 75 procent av EU-genomsnittet.

Mål 2 skulle stödja omstrukturering inom regioner med industrier på tillbakagång. Kriterier var här en sjunkande industrisysselsättning och en hög arbetslöshet.

Mål 3 var inriktat på stöd åt arbetslösa, särskilt långtidsarbetslösa, arbetslösa ungdomar, arbetshandikappade och invandrare.

Mål 4 syftade till att stimulera kompetensutveckling och förbättring av företag.

Mål 5a avsåg att främja utvecklingen inom jord- och skogsbruk samt fiske.

Mål 5b skulle stödja utvecklingen på landsbygden av andra näringar än jordbruket, t.ex. service och turism.

Mål 6, som infördes i samband med Sveriges och Finlands inträde i unionen, syftade till stöd åt glest befolkade områden.

Mer än två tredjedelar av stödet till de olika målområdena kanaliserades till mål 1. En mindre del av strukturstödet reserverades för *gemenskapsinitiativ*, som under den nu tillämpliga perspektivperioden 1994 – 99 var tretton till antalet. Fördelningen av dessa medel sker genom nationella planer, som dock måste ansluta till av Kommissionen uppdragna riktlinjer. Bidrag utgår huvudsakligen till offentliga förvaltningar som använder dem för att finansiera olika projekt.

Några exempel på sådana program under perioden 1994 – 99 är följande:

Adapt har syftat till att hjälpa företag och anställda att klara strukturförändringar och utveckla ny kompetens.

Employment har varit inriktat på grupper med särskilda svårigheter på arbetsmarknaden, såsom handikappade och ungdomar. Särskilda delprogram har ägnats åt att stärka jämställdhet och integrera utsatta grupper.

Interreg II har syftat till att stärka det gränsöverskridande regionala samarbetet.

Konver har haft som mål att stödja områden där det pågår omställning från militär till civil produktion.

Leader II har haft till uppgift att främja landsbygdsutveckling genom nytänkande inom sådana områden som miljö, kultur, turism och andra servicenäringar.

Pesca har varit inriktat på omställning inom fiskerinäringen.

Småföretagsinitiativet (SMF) har gått ut på att utveckla företag med färre än 250 anställda och hjälpa dem att anpassa sig till EU:s inre marknad.

Nio procent av strukturstödet har under 1994 – 99 används till gemenskapsinitiativ. Härutöver har ungefär en procent av stödet stått till Kommissionens förfogande för pilotprojekt inom t.ex. teknikspridning eller landsbygds- eller stadsmiljöutveckling.

För nästan allt strukturstöd gäller att resurser motsvarande en procentsats som varierar från det ena området till det andra skall tillföras av mottagarlandet eller från privata källor. Enbart för mycket få nyckelinsatser kan Kommissionen åta sig en hundra-procentig finansiering.

Ett annat villkor som fastslagits med stort eftertryck är kravet på uppföljning, utvärdering och kontroll. Utvärderingar erfordras såväl före (ex ante) som under (halvtid eller mid-term) och efter (ex post) av strukturfondsprogrammen eller andra finansierade insatser. Därutöver sker övervakning genom särskilda övervakningskommittéer, kontrollbesök av kommissionens anställda och sedvanlig internrevision.

De omfattande krav på programmering och kontroll som uppställt anses allmänt ha medverkat till den senfärdiga verkställigheten av strukturpolitiken. Särskilt i inledningen till den nu avslutade perspektivperioden gick det trögt att få i gång de olika insatserna. Även vid periodens utgång är en betydande del av de beviljade medlen ännu outnyttjade.

Sammanhållningsfonden, som tillskapades genom Maastrichtfördraget och fick sin volym bestämd genom perspektivplanen för 1994 – 99, skiljer sig på flera sätt från de regionalpolitiskt orienterade strukturfonderna. Bidragsberättigade är här inte regioner utan i stället de medlemsländer som har en BNP per capita under 90 procent av unionens genomsnitt, vilket ursprungligen var Grekland, Irland, Spanien och Portugal. Fördelningen dem emellan fastställdes vid starten genom en politisk förhandling. Eftersom sammanhållningsfondens syfte vid dess lansering var att underlätta införandet av den gemensamma valutan är det ett villkor för stöd att länderna i fråga iakttar de i Maastricht-avtalet fastslagna riktlinjerna för finanspolitisk konvergens. Ett annat villkor gäller fördelningen av resurserna. Hälften skall användas för miljöinvesteringar och den andra hälften till trafikinvesteringar inom ramen för programmet om transeuropeiska nätverk.

3.2 Strukturpolitiken från år 2000

Såväl 1987 som 1993 beslöts om en fördubbling av strukturpolitikens omfång. Den ram som under det senare året fastställdes för perioden 1994 – 99 uppgick till 152,8 miljarder euro.

När Kommissionen år 1997 i sin *Agenda 2000* föreslog 286 miljarder euro som ram för den följande perspektivplanen kunde det vid första påseende se ut som en ny fördubbling. Tar man hänsyn till (i) prisutvecklingen, (ii) att det nu gällde en sjuårsperiod i stället för en sexårsperiod och inte minst till (iii) att betydande belopp reserverades för kandidatländerna såväl före som efter deras inträde framstår förslaget som mindre expansivt. Det var dock alltför ambitiöst för en del medlemsländer som bekymrade sig över sina stora nettobetalingar till unionens budget och prutades i förhandlingarna inför toppmötet i Berlin ner till en ram på 220 – 260 miljarder euro.

I det lägre av dessa nivåalternativ ingick som fasta komponenter strukturfondsstöd till de nuvarande medlemsländerna med 195 miljarder euro, sammanhållningsstöd till de nuvarande fyra mottagarländerna med 18 miljarder euro samt 7 miljarder euro i garanterat stöd via ISPA till de centraleuropeiska kandidatländerna (men inte Cypern och Malta). Detta stöd på sammanlagt 220 miljarder euro förklarades öronmärkt så att det inte skulle behöva beröras av andra uppkommande behov.

De strukturstödsmedel som efter vederbörliga förhandlingar skulle kunna utgå till de länder som före 2006 kan komma att bli nya medlemmar av unionen fastställdes till maximalt 40 miljarder euro. En viktig begränsningsregel som infördes vid toppmötet i Berlin och motiverades med begränsningar i absorptionsförmågan var att inget land skulle kunna få mer i strukturstöd än 4 procent av sin BNP.

För att minska det krångel som uppstår när fyra generaldirektorat med tillgång till fem finansieringskällor, sju mål och tretton gemenskapsinitiativ förhandlar med femton regeringar och hundratalts verkställighetsorgan genomförs nu vissa förenklingar i stödssystemet. I *Agenda 2000* föreslogs att endast tre gemenskapsinitiativ skulle bibehållas, men det blev i stället fyra sedan Europaparlamentet ingripit till försvar för Urban-programmet. Vad som däremot helt godtagits är Kommissionens förslag att inskränka antalet mål till tre olika: (1) stöd till eftersläpande regioner, (2) stöd till social och ekonomisk omställning och (3) stöd till anpassning och modernisering av insatser för utbildning, kompetensutveckling och

sysselsättning. Detta har kunnat ske genom att de tidigare målen 5b och 6 har införlivats i ett mer frikostigt definierat mål 1. Kommissionens yrkanden på en områdesindelning efter strikt objektiva kriterier vann dock inte någon fullständig framgång. I slutskedet av Berlin-förhandlingarna accepterades i vanlig ordning vissa tänjningar av klassifikationsschemat för att tillgodose kraftfulla politiska krav.

Resursfördelningen under den pågående sjuårsperioden belyses i tabell 1. Värt att notera är att totalkostnaderna väntas sjunka något fram till år 2006. Detta avspeglar den långsamma utfasningen av de regioner som inte längre svarar mot kriterierna för det nya mål 1.

Tabell 1 **Strukturfonderna 2000-2006, miljoner euro**

Land	Mål 1	Mål 2	Mål 3
	a)	b)	c)
Belgien	625	433	737
Danmark	-	183	365
Tyskland	19,958	3,510	4,581
Grekland	20,961	-	-
Spanien	38,096	2,651	2,140
Frankrike	3,805	6,050	4,540
Irland	3,088	-	-
Italien	22,122	2,522	3,744
Luxemburg	-	40	38
Nederländerna	123	795	1,686
Österrike	261	680	528
Portugal	19,029	-	-
Finland	913	489	403
Sverige	722	406	720
Storbritannien	6,251	4,695	4,568
Totalt	135,954	22,454	24,050

Källa: Bollen et al. s. 36.

FFU ² d)	Utfasning e)	Summa f)=a+b+c+d	Procent g)	Euro per person h)
34	690	1,829	1,0	26
197	27	745	0,4	20
107	1,255	28,156	15,3	49
-	-	20,961	11,4	286
200	450	43,087	23,5	157
225	1,164	14,620	8,0	36
-	1,773	3,088	1,7	122
96	564	28,484	15,5	71
-	6	78	0,1	27
31	242	2,635	1,4	24
4	102	1,473	0,8	26
-	2,905	19,029	10,4	274
31	30	1,836	1,0	51
60	52	1,908	1,0	31
121	1,872	15,635	8,5	38
1,106	11,132	183,564	100,0	M = 82,5

² Fonden för fiskets utveckling utanför mål 1 områden

För *sammanhållningsfonden* bibehålls tidigare regler om att stöd skall utgå till länder som under vissa referensår har en BNP under 90 procent av unionens genomsnitt. Värt att notera är att mottagargruppen ännu inrymmer Irland, som redan 1999 nådde 105 procent av unionens genomsnittliga BNP. Fördelningen mellan de olika mottagarländerna fastställdes på basis av ett vägt index (befolkning, BNP per capita, yta och andra socio-ekonomiska faktorer, som t.ex. brister i transportväsendet). På denna basis avsätts 61 – 63,5 procent för Spanien, 16 – 18 procent för Grekland, 2 – 6 procent för Irland samt 16 – 18 procent för Portugal. En översyn av fördelningen avses ske år 2003 på grundval av data för åren 2000 – 2002.

Även den miljard som avsatts till årligt sammanlagt stöd till de centraleuropeiska kandidatländerna via *ISPA* har fördelats på länder efter likartade behovskriterier. Detta instrument ansluter relativt nära till sammanhållningsfonden, med krav på 25 procents egenfinansiering av mottagarlandet, eller i särskilt ömmande fall 15 procent och möjlighet för Kommissionen att helt bekosta förberedande studier och tekniska stödinsatser.

Fördelningen av strukturfondsmedlen på de olika länderna har i princip fastställts för hela perioden fram till år 2006. Detsamma gäller sammanhållningsfonden, med den skillnaden att det där finns vissa latituder i den inbördes uppdelningen och en kontrollstation inlagd år 2003. Högtidliga försäkringar om att besluten från toppmötet i Berlin skall bli bestående har också utfärdats. Ändå råder det bland de observatörer som noga följt förhandlingarna före och efter detta beslut en viss osäkerhet om de lösningar som man kom fram till verkligen kommer att visa sig hållfasta. ”One may wonder to what extent the Heads of State and Government realised the full implications of their meeting in Berlin”, skriver Bollen m.fl. (2000 s. 46).

Till det som kan bjuda på såväl överraskningar som nya slitningar mellan de nuvarande medlemsländerna hör inte bara de fortsatta förhandlingarna med kandidatländerna utan också de prövningar som jordbrukspolitiken kan väntas bli utsatt för i kommande WTO-förhandlingar. En kvarlåtenskap av efterlämnade frågor finns inte bara från regeringskonferensen i Amsterdam utan

också från toppmötet i Berlin, t.ex. i form av egenartade undantag vid beräkningen av medlemsavgifter. Storbritannien åtnjuter ännu en viss rabatt på sin avgift även om belastningen härför på vissa nettobetalarländer har minskats (den s.k. ”rabatten på rabatten”). Ett annat problem som redan har blivit akut vid överläggningarna om Kosovo och stabilitetspakten för Sydosteuropa är de mycket blygsamma resurser som står till förfogande för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken.

En synpunkt som har vissa utsikter att vinna spridning är att det borde vara lättare att hantera åtminstone flera av dessa frågor *före* nästa utvidgning snarare än efteråt, i en vidare krets av medlemmar. Mot den bakgrunden är det inte osannolikt att budgetuppgörelsen för den kommande sjuårsperioden kan komma att tas upp till åtminstone partiell omprövning under de närmaste åren. Enligt Nuñez Ferrer & Emerson (2000) finns det så många olösta frågor som pockar på en lösning att det vore oansvarigt att vänta till år 2006. I stället rekommenderar dessa författare en ”Agenda 2003”. *Mot* en tidig omprövning talar emellertid möjligheten av nya strategiska allianser som inbegriper alla eller vissa av de tillkommande medlemsstaterna.

4 Tre perspektiv på strukturpolitiken

4.1 Det officiella kärnsyftet: att minska klyftorna inom unionen

Strukturpolitikens mål är fastslagna i två paragrafer som först infördes i Enhetsakten och därefter oförändrade har överförts till Maastricht-fördraget och det konsoliderade Amsterdam-fördraget:

130a. För att främja en allmän harmonisk utveckling skall gemenskapen utveckla och fortsätta sin verksamhet som syftar till att stärka dess ekonomiska och sociala sammanhållning.

Gemenskapen skall i synnerhet sträva efter att minska klyftorna mellan de olika regionerna och att utveckla de mindre gynnade områdena, inbegripet landsbygdsområdena.

130c. Europeiska regionala utvecklingsfonden är avsedd att bistå med att avhjälpa större regionala obalanser inom gemenskapen genom medverkan vid utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner vilkas utveckling släpar efter samt i omstruktureringen av industriregioner på tillbakagång.

I de programförklaringar som utfärdats kring dessa stadganden kan nyckelordet sägas vara ”konvergens”. Strukturpolitikens huvudsyfte är att minska klyftorna mellan olika delar av unionen.

I vilken utsträckning har detta mål uppnåtts? Leder strukturpolitiken till konvergens? Innan den huvudfrågan kan besvaras måste en rad olika delfrågor ställas och diskuteras:

1. Efter vilka kriterier skall politikens resultat bedömas?
2. Hur mäter man klyftorna mellan olika regioner?
3. Hur utvecklas klyftorna?
4. Vilka orsaksmönster kan skönjas?
 - (i) Vilken utveckling vore sannolik utan EU:s inverkan?
 - (ii) Vilka inslag i EU:s politik kan ha påverkat utvecklingen?
 - (iii) Vilken roll spelar strukturpolitiken?

Ett viktigt underlag för en bedömning av såväl tendenser som politikens resultat är Kommissionens egna rapporter och undersökningar, i första hand följande:

- Första rapporten om ekonomisk och social sammanhållning (1996)
- Sammanhållningsfondens årliga rapport 1997.
- The impact of structural policies on the economic and social cohesion in the Union 1989 – 99 (1997).
- Economic and social cohesion in the European Union: the impact of Member States’ own policies (1998).
- Utvärdering ger bättre förvaltning. Översyn efter halva tiden av strukturprogrammen under mål 1 och mål 6 (1994 – 1999) (1999).

- Sjätte periodiska rapporten om den sociala och ekonomiska utvecklingen i regionerna i den Europeiska Unionen (1999).

Dessa är, på respektive område, de senast tillgängliga redovisningarna från Kommissionen. Den andra rapporten om ekonomisk och social sammanhållning borde enligt Maastricht-fördraget ha förelagat 1999, men väntas nu komma först mot slutet av år 2000.

4.1.1 Hur vet man om en politik är framgångsrik?

Vid resultatmätningar inom området ”offentlig politik” (vilket är den vedertagna om än inte helt lyckade översättningen av engelskans ”public policy”; vad som skiljer detta forskningsfält från ”politics” eller statsvetenskap i största allmänhet är att fokus ligger varken på konstitutionella system, aktörer eller institutioner utan på regler, insatser och åtgärder inom ett givet område, om man så vill på ”sakpolitiken”) krävs stora ansträngningar för att så långt som möjligt *isolera* den förda politikens effekter på den studerade utvecklingen.

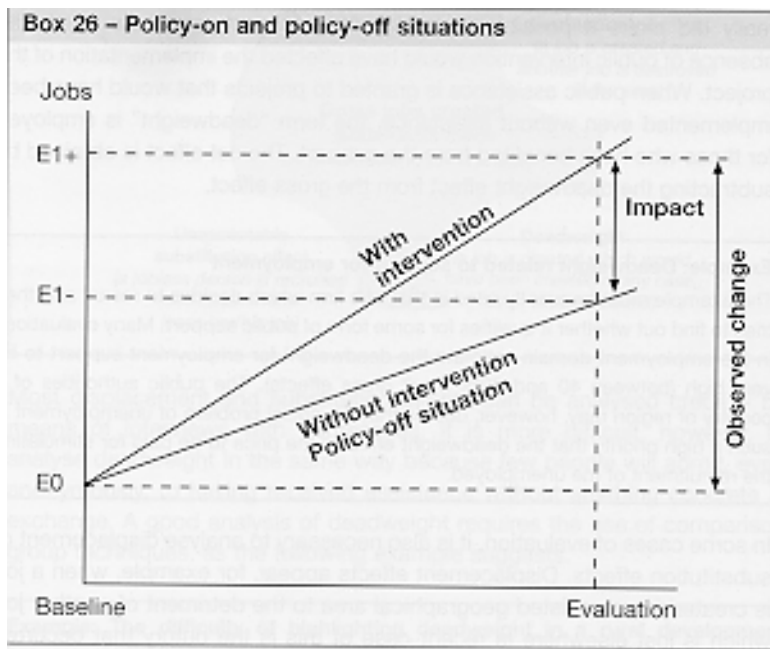
Antag att ett givet batteri åtgärder (lagstiftning, upplysningskampanjer, vårdinsatser etc.) avser att minska narkotikabruket i ett visst samhälle. Efter tio år kan man konstatera att konsumtionen inte alls har pressats ner utan tvärtom stigit. Är detta ett tillräckligt skäl för att bedöma den bedrivna politiken som misslyckad?

Det vore en förhastad slutsats. Det kan mycket väl förhålla sig så att en allmän stegring av narkotikabruket är på gång i hela det område där detta samhälle befinner sig och att de insatta åtgärderna trots allt har bidragit till att begränsa en ökning som eljest skulle ha varit mer markant. På samma sätt vore det förhastat att beteckna politiken som framgångsrik enbart på den grunden att narkotikakonsumtionen skulle ha sjunkit. I båda fallen måste man på ett eller annat sätt (genom kontrafaktiska antaganden, modellstudier, vidgning av det analytiska perspektivet i tiden eller rummet, statistiska beräkningar eller annorledes) med större eller mindre

precision försöka uppskatta hur stor andel av ett iakttaget förlopp som kan tillskrivas just de undersökta åtgärderna.

Figur 1 illustrerar ett typfall där en positiv utveckling kan noteras. Men kurvorna kan också peka neråt och då är frågan vilken lindrande effekt som de studerade politiska åtgärderna kan ha haft.

Figur 1 Policy-on and policy-off situations



Källa: European Commission 1999a, vol.1, s.111

För att överföra detta resonemang på EU:s strukturpolitik ter det sig uppenbart att det inte är konvergensen eller divergensen i sig som vittnar om huruvida insatta insatser har varit framgångsrika eller inte. För att exemplifiera: av de fyra länder som åtnjutit stöd av sammanhållningsfonden 1993 – 99 har Grekland haft en avsevärt långsammare ekonomisk utveckling än Irland. I *bilaga 2*

till denna rapport beskrivs ingående bakgrunden till Irlands ekonomiska framgångar.

Enbart dessa uppgifter ger emellertid ingen tillräcklig grund för att påstå att politiken misslyckats i det ena landet men varit framgångsrik i det andra. För den sortens omdömen krävs en avsevärt djupare analys som tar hänsyn också till andra faktorer av betydelse för den ekonomiska utvecklingen.

4.1.2 Vilka klyftor är det som skall överbryggas?

Strukturpolitikens mål är att minska skillnaderna mellan olika delar av unionen. Men *vilka* skillnader, närmare bestämt? Vilket gap är det som bör slutas?

Det finns åtskilliga svar på den frågan. I diskussionen om den europeiska strukturpolitiken möter vi åtminstone *sju olika mått* på klyftan mellan eftersatta och välmående regioner.

1. BRP per capita till växelkurs

För det mesta resonerar man om *bruttonationalprodukten per capita*. Härom finns uppgifter på såväl nationell nivå, BNP, som regional nivå, BRP. Det fanns dock inga tillförlitliga regionala uppgifter för det forna Östtyskland, vilket försvårar historiska jämförelser avseende de s.k. nya länderna i förbundsrepubliken.

BRP per capita avspeglar produktionskapaciteten men har som mått betraktat en del svagheter. På grund av förläggning av företagens huvudkontor kan det ibland vara något slumpartat var produktionen bokförs. Detta problem är välbekant från diskussionen om utjämning mellan svenska kommuner. Områden med många arbetsplatser kan vidare gynnas jämfört med områden med få arbetsplatser och många bostäder. Man brukar t.ex. påpeka att BRP-måtten av denna anledning överskattar välståndet i Hamburg, som brukar toppa listan över europeiska regioner, och av motsvarande skäl underskattar välståndet i Niedersachsen.

BRP per capita var det mått som kommissionen länge använde i alla officiella sammanhang. Det har varit en accepterad standard inom unionen. En vansklighet med detta mått är emellertid att jämförelser över nationsgränserna till normala växelkurser inte avspeglar skillnader i köpkraft.

2. BRP per capita beräknad enligt köpkraft

För att komma åt detta problem har man räknat om BNP-uppgifterna med hänsynstagande till den varierande köpkraften i olika länder. Detta mått används nu bl.a. i jämförelserna mellan sammanhållningsländerna (EU4) och de övriga (EU11) och visar då ett avsevärt mindre gap än det som framkommer vid kalkyler baserade på växelkurser.

Som exempel kan nämnas att Hamburgs BRP år 1993 var 7,8 gånger högre än den portugisiska regionen Alentejos, mätt efter växelkurser. Uttryckt i köpkraftspariteter var försprånget i stället 4,5 gånger.

En svaghet när man utnyttjar detta mått inom regionalpolitiken är dock att köpkraften beräknas enbart på nationell nivå. Skillnaderna mellan olika städer eller olika delar av ett och samma land kan vara betydande. I en tysk undersökning uppmättes t.ex. en skillnad på 12 procent i levnadsomkostnader mellan den dyraste och billigaste orten (Martin 1999).

3. Individernas disponibla inkomster

Ett alternativ till produktionsmått är att i stället undersöka spridningen av individernas disponibla inkomster (IDI). Detta mått finns inte tillgängligt för hela EU, men partiella studier tyder på att de regionala skillnaderna i disponibel inkomst efter skatter och transfereringar är avsevärt mindre än skillnaderna i regional bruttonationalprodukt.

För Sveriges vidkommande finns en longitudinell individdatabas (LINDA) som följer inkomsterna för 300 000 personer och de-

ras hushållsmedlemmar för varje år mellan 1960 och 1997. Med hjälp av detta material har Pettersson & Eriksson (1999) funnit att medan produktionen per person 1996 varierade från ca 66 000 till över 444 000 kronor mellan svenska kommuner så var spridningen av den ekonomiska standarden mätt som disponibel inkomst avsevärt mindre, mellan ca 77 000 kronor och 150 000 kronor. En beräkning av Gini-koefficienter för perioden 1985 – 96 gav vid handen att spridningen av den genomsnittliga produktionen per invånare (regional BNP, dvs. BRP per capita) varierade med koefficienter om 0,14 – 0,15 medan motsvarande Gini-koefficient för den disponibla inkomsten var avsevärt lägre, endast 0,04 – 0,06.

Tendensen förefaller vara densamma i andra europeiska länder. Enligt Kommissionen har Nordirland, som är den fattigaste regionen i Storbritannien, en BRP per capita som uppgår till 68 procent av nivån för den rikaste, sydöstra delen av England, medan dess IDI efter transfereringar uppgår till 85 procent. Detsamma gäller för Frankrike där Languedoc-Roussillon uppnår 55 procent av bruttoregionalprodukten för Ile de France men däremot 71 procent av dess IDI per capita. Generellt för hela unionen uppskattas skillnaderna i IDI per capita ligga mellan 20 procent och 40 procent lägre än skillnaderna i BNP per capita (EC 1996).

För Frankrike och Storbritannien finns beräkningar av hur BNP resp. individuella disponibla inkomster fördelar sig på olika regioner. I båda fallen har huvudstadsregionen en större BRP per capita än IDI per capita, medan praktiskt taget alla andra regioner avviker i motsatt riktning. Särskilt markant är detta för Frankrike: här har Ile de France 29,03 procent av BNP men endast 23,12 procent av landets samlade IDI. I Storbritannien är snedbalansen något mindre. South East står här för 35,85 procent av BNP och 33,46 procent av den samlade IDI (EC 1997b s. 100)

4. Budgetjusterad BRP per capita

Ett fjärde mått är den regionala bruttonationalprodukten korrigerad för skatter, överföringar och offentliga utgifter. Detta är svårt att beräkna, men ett antal studier som utförts under de senaste decennierna pekar alla på relativt omfattande inom-nationella överföringar från rika till fattiga regioner (litteraturoversikt i EC 1998 kap. 5).

Samma resultat framkommer i den senaste och mest ambitiösa undersökningen, som på Kommissionens uppdrag har utförts i samarbete mellan två forskargrupper, en från European Policies Research Centre vid Strathclyde University i Skottland och den andra från Laboratoire d'Observation de l'Economie et des Institutions Locales vid Université Paris XII.

Sju länder har undersökts i detta projekt som syftat till att klargöra hur de regionala skillnaderna har påverkats av medlemsstaternas egen politik. Fyra dimensioner har studerats: (1) vad de olika länderna själva kallar "regionalpolitik", vilket ungefär motsvarar den "lilla regionalpolitiken" i svensk terminologi, (2) annan territoriellt avgränsad politik, som t.ex. åtgärder inriktade på landsbygdsutveckling, problemområden i städerna, speciella krisregioner och krisorter samt områden med särskild status, (3) regionala effekter av allmän sektorspolitik såsom trafikpolitik, arbetsmarknadsåtgärder, stöd till forskning och utveckling, etc. och slutligen (4) den regionala omfördelning som sker genom skattesystemet och genom transfereringar via statsbudgeten.

De regionala balanser som etablerats för att summera dessa strömmar har enligt forskargruppen krävt miljontals kalkyler. Att hänföra statliga utgifter till olika regioner reser kniviga metodproblem. Pionjären på detta område, Mushkin (1956, 1957) som studerade omfördelningen mellan amerikanska delstater, prövade två olika ansatser: en som inriktades på utgifternas *lokalisering* (flow) och en annan som i stället baserades på deras antagna *nytta* (benefits).

Utgifter för t.ex. ett institut för jordbruksforskning resp. ett militärregemente hänförs enligt den förra principen till den region där verksamheten bedrivs men enligt den senare till alla de områden som antas kunna dra nytta av den kollektiva tjänsten. Det senare är vanskligt att bedöma (forskning i ett land kan t.ex. också ge utdelning i ett annat) men nyttoansatsen bygger på det förenklade antagandet att utbytet av forskningsinstitut, regementen, regeringsdepartement etc. blir jämnt fördelat över landets befolkning. Strathclyde-Paris-gruppen har med dessa båda tekniker försökt granska den offentliga resursallokeringen i 101 europeiska regioner.

Resultaten bekräftar att den nationella politiken leder till en omfattande omfördelning mellan rika och fattiga regioner. De förra bidrar ofta med 5 – 10 procent av sin BRP till utjämningsystemen medan de senare i många fall mottar 20 – 30 procent av sin BRP i tillskott. De länder som går särskilt långt i nationell omfördelning är Tyskland och Italien.

Den budgetjusterade BRP per capita ligger som mått betraktat relativt nära IDI per capita, men en skillnad är att det förstnämnda måttet inte fångar upp privata kapitalströmmar som för vissa områden kan vara relativt betydande, t.ex. i avfolkningsområden där de kvarboende mottar överföringar från försörjare som sökt sysselsättning i mer expansiva områden. Om dessa flöden finns emellertid ingen tillförlitlig statistik.

5. Sysselsättning och arbetslöshet

Ytterligare en metod att mäta regionala skillnader är att se till sysselsättning och arbetslöshet.

Andelen *sysselsatta* i hela unionen uppgick 1997 till 61 procent av hela befolkningen mellan 15 och 64 år. För mål 1-området var motsvarande andel 52 procent.

Arbetslöshetstalet var samma år 10,7 procent för hela unionen och 16,2 procent för mål 1-området. För andra stödområden (mål 2 och mål 5 b) håller sig såväl sysselsättning som arbetslöshet ge-

nomsnittligt sett relativt nära den allmänna utvecklingen i unionen (Europeiska kommissionen 1999b).

6. Produktivitet

Produktiviteten mätt som BRP per sysselsatt person ligger klart lägre i mål 1-områdena, men denna skillnad har stadigt krympt under senare år, från 76 procent av EU-genomsnittet år 1988 till 81 procent av samma genomsnitt år 1996. Detta framhålls som en huvudförklaring till att de eftersläpande regionerna under samma tid har förbättrat sin relativa ställning. Antalet arbetstillfällen har inte ökat, men däremot de yrkesverksammas förtjänster.

7. FoU-investeringar

De nämnda måtten beskriver läget vid en viss given tidpunkt. Detta har sin betydelse om man önskar korrigera välståndsfördelningen i ett statistiskt perspektiv. Önskar man däremot påverka de tillväxtbefrämjande krafterna och därmed välståndsfördelningen på längre sikt är det viktigt att undersöka också spridningen av olika tillväxtfaktorer, såsom fysisk infrastruktur (stock eller investeringar) eller utgifter för utbildning, forskning och utvecklingsarbete.

Härom finns också omfattande studier, som alla tyder på en snedfördelning (Europeiska kommissionen 1999b). Klart är t.ex. att merparten av alla satsningar på forskning och utvecklingsarbete sker inom de mer välbärgade och i respektive land mer centralt belägna regionerna.

4.1.3 Har skillnaderna minskat?

Två geografiska nivåer brukar diskuteras i anslutning till strukturpolitiken: dels klyftorna mellan medlemsländerna, dels klyftorna mellan de olika regionerna i unionen. Bedömningen av hur dessa

skillnader har utvecklats beror på vilka indikatorer man ser på. I fråga om *produktion* finns tydliga tecken på konvergens, i varje fall mellan medlemsländerna. Samtidigt har olikheterna i *sysselsättning och arbetslöshet* ökat i anslutning till den allmänna höjning av arbetslöshetsnivån som inträffat under senare decennier. Empiriska undersökningar visar att det såvitt avser BNP åtminstone under perioden från 1960 har skett en rätt betydande konvergens mellan EU:s nuvarande medlemsstater. Grekland, Spanien och Portugal har under perioden 1960 – 97 kraftigt minskat gapet till EU15-genomsnittet, med 23,6 procent, 20,3 procent resp. 29,1 procent. Irlands relativa BNP har under samma period ökat med inte mindre än 41,3 procent och ligger nu över genomsnittet i EU15.

Hur denna inhämtning fördelas på olika tidsperioder framgår av tabell 2:

Tabell 2 Kohesionsländernas årliga minskning av sin eftersläpning i förhållande till EU15 ("annual average catch-up").

	Grekland	Spanien	Irland	Portugal
1960 - 85	0,8	0,5	0,1	0,6
1986 - 97	0,4	0,7	3,5	1,3

Källa: Martin 1998 s. 42.

I Kommissionens första sammanhållningsrapport (1996) redovisas att de fyra sammanhållningsländerna från 1986, året för Portugals och Spaniens inträde, uppnådde endast 66 procent av unionens genomsnittsinkomst per capita. 1993 hade andelen stigit till 74 procent av EU-genomsnittet, en ökning med åtta procentenheter. "I allmänhet har en stark tillväxt i de europeiska ekonomierna tenderat att gynna den ekonomiska konvergensen", framhöll Kommissionen (EC 1996 s. 19).

Ser man i stället på de olika *regionernas* utveckling (BRP) framträder en något annat bild. För perioden 1983 – 93 kan konstateras att de tio rikaste regionernas avstånd till EU-genomsnittet ökade något samtidigt som de tio fattigaste regionernas avstånd minskade. Ställs de båda grupperna mot varandra kan en liten

minskning av klyftan noteras: medan de tio rikaste regionerna år 1983 var 3,5 gånger mer välbärgade än de tio fattigaste hade denna skillnad 1993 krympt till 3,3 gånger (EC 1996 s. 21).

En samlad granskning av alla de regioner som 1988 klassificerades som mål 1-områden tyder också på en viss inhämtning av eftersläpningen. 1988 nådde dessa områden 63,5 procent av genomsnittet för BNP per capita, år 1993 var motsvarande siffra 66,5 procent och år 1996 – 68 procent (EC 1999b s. 148).

En annan bild framträder vid en granskning av *sysselsättning och arbetslöshet*. Den strukturella arbetslösheten har slagit särskilt hårt mot en rad redan tidigare missgynnade områden och därvid vidgat klyftorna inom unionen. Medan skillnaderna tidigare var relativt små – under 70-talets relativt höga sysselsättning noterades ungefär två procentenheters skillnader i arbetslösheten mellan rika och fattiga områden – steg standardavvikelsen i arbetslöshetsnivån under 80-talet och det tidiga 90-talet till 3 – 5 procent mellan medlemsländerna och till 5 – 6 procent mellan regionerna. I mål 1-regionerna ökade arbetslösheten från 15,6 procent år 1988 till 17 procent år 1997 (EC 1999b s. 148).

Tillväxten i BRP per capita i de eftersläpande regionerna beror följaktligen inte på att nya arbetstillfällen skapats, utan på en höjning av produktiviteten. Investeringar i modern teknik har lett till en mer kapitalintensiv produktion men däremot inte skapat fler jobb.

4.1.4 Strukturpolitikens inverkan på konvergensen

Om man bortser från sysselsättningen har en viss konvergens alltså skett under tiden efter 1988, det år då gemenskapen inledde sin intensifierade strukturpolitik. Men *post hoc ergo propter hoc*, dvs. att någonting inträffar efter någonting annat, är som bekant ingen god bevisregel för ett orsakssamband. Vad vet vi om de politiska insatsernas effekter på den observerade utvecklingen?

De frågor som först måste ställas är (1) vad ekonomisk och annan samhällsvetenskaplig teori har att säga om konvergensprocesser i allmänhet och (2) vad vi genom empiriska studier känner till om just detta förlopp i synnerhet. Därefter finns det skäl att erinra om vad (3) nationell regionalpolitik och (4) EU:s allmänna integrationspolitik kan ha betytt. Med detta i bagaget återkommer vi sedan till rubrikens huvudfråga.

1. Konvergens och divergens i samhällsvetenskaplig teori

Hur tillväxt varierar och påverkas av handelsutbyte mellan olika geografiska områden är en klassisk fråga inom nationalekonomin. Enligt Ohlin-Heckscher-Samuelson-teoremet leder specialisering och internationell eller interregional handel till en utjämning av faktorpriserna. Forskare som byggt vidare på Solows neoklassiska tillväxtteori har undersökt hur rörlighet av olika produktionsfaktorer har bidragit till konvergens mellan skilda länder och regioner. Av betydelse för utfallet är bl.a. valutapolitiken.

Inom teorin om optimala valutaområden är en viktig fråga vilka möjligheter som olika områden har att reagera på asymmetriska efterfrågechocker. En vanlig uppfattning är att diversifierade ekonomier har bättre utsikter att absorbera sådana chocker än områden med mer ensidig produktion. Samtidigt hävdar åtskilliga ekonomer att det även i mer ostörda tillväxtprocesser finns vissa inbyggda tendenser till divergens. Man har pekat på de fördelar som företag har av att lokalisera sig nära varandra vilket bidrar till uppkomsten av särskilt expansiva koncentrationsområden. En medlande position går ut på att långsiktiga tendenser mot konvergens mycket väl kan interfolieras av mer kortvariga perioder av divergens (Martin 1998).

Mer generella perspektiv på förhållandena mellan rika och fattiga områden har ofta anlagts inom ekonomisk historia och utvecklingsekonomi. Här finns riktningar som betonar metropolernas exploatering av periferin (t.ex. den s.k. beroendeskolan) men också forskare som hävdar att de ekonomiska kontakterna kan leda till utjämning bl.a. genom imitation och teknikspridning. Abramovitz

(1986) och Baumol (1986) som bygger vidare på Gerschenkrons tes om fördelarna av att vara på efterkälken hävdar sålunda att länder med lägre ekonomisk nivå har förutsättningar att nå högre produktivitetstillväxt än mer utvecklade samhällen därför att de kan låna många erfarenheter utan egna utvecklingskostnader.

För att en sådan konvergens skall inträffa fordras dock att vissa förutsättningar är uppfyllda i fråga om attraktionskraft för kapital och receptivitet för redan utvecklade metoder. De svagast utvecklade länderna blir därför inte delaktiga i detta förlopp utan fortsätter att hamna på efterkälken.

En viktig fråga i många teorier är i vilken utsträckning som produktionsresurserna är koncentrerade eller utspridda. I geografiska och regionalekonomiska analyser har agglomeration av olika slags resurser kommit att spela en framträdande roll. Här undersöks växelspelet mellan centrum och periferi inte enbart som en internationell relation utan också som ett inomregionalt fenomen.

Från studier av urbaniseringsprocessen har man härlett teorier om att en uthållig ekonomisk utveckling i ett område förutsätter vissa centralorter eller tillväxtpoler. Företag utvecklas vidare mest framgångsrikt om branscherna samlas i vissa koncentrationsområden ("kluster") där korsbefruktning och professionell spetskompetens kan utvecklas. Medan tidigare analyser framför allt tryckte på råvaror, transportkostnader och fysiska investeringar har senare forskning tenderat att betona kompetensutveckling, entreprenörstalar, innovationsförmåga, intellektuellt klimat och socialt kapital som avgörande faktorer för de olika regionernas ekonomiska utveckling.

Att översätta dessa teorier till slutsatser om konvergens eller divergens är uppenbarligen vanskligt. Ett kortsiktigt divergensförlopp – t.ex. att huvudstadsregionen i ett land gör ett ekonomiskt språng framåt – kan i *en* tolkning förebåda ökade regionala klyftor och i *en annan* uppfattas som inledning till en spridningsprocess där tillväxtens nytta på olika sätt kan komma att fördelas över landet och ge skjuts åt en mer allmän tillväxt.

Vilket förlopp som på längre sikt är det mest sannolika kan inte entydigt förutsägas på basis av den nu mycket rikhaltiga forskning inom nationalekonomi, företagsekonomi, ekonomisk historia, geo-

grafi, statsvetenskap och andra discipliner som ägnats åt att belysa regional utveckling. ”Vetenskapen har landat i mjuka förklaringsfaktorer”, skriver Norberg (1999) i sin översikt av denna forskning. Detta ger olyckligtvis en något svajig bas för lokaliseringsstrategier och regionalpolitik på både nationell och europeisk nivå. Även om många slags åtgärdsprogram lanseras som tillväxtbefrämjande finns det ingen riktig konsensus om vilka policy-kombinationer som är mest effektiva och vilka orsakssamband som är mest framträdande i regionala utvecklingsprocesser.

2. Empiriska studier

Att tendenserna till konvergens resp. divergens kan skilja sig åt kraftigt beroende på vilken tidsperiod och vilka områden som studeras är uppenbart. Ju längre iakttagelserna sträcks ut i tiden, dess mer pålitliga resultat borde emellertid stå att vinna. Vad avser den regionala nivån råder det emellertid en stor brist på långa serier med tillräcklig tillförlitlighet och jämförbar geografisk uppspjälkning.

För USA finns det delstatsdata som tyder på en mycket lång och jämn tendens mot utjämning under de senaste hundra åren. Denna process förefaller inte ha något samband med de offentliga utgifternas utveckling, utan är snarare kopplad till produktionsfaktorernas rörlighet och till det växande ekonomiska utbytet mellan olika områden. Skillnaderna mellan amerikanska delstater är nu avsevärt mindre än mellan europeiska regioner (Boltho 1994, Salai-Martin 1996).

För Sveriges vidkommande har de regionala skillnaderna mellan olika län 1911 – 1993 undersökts av Persson (1997). Även denna granskning tyder på att skillnaderna har minskat. Bergström (1998) finner att per capita-inkomsterna i svenska län har konvergerat efter 1945, att tillväxten i stödområdena inte har ökat efter regionalpolitikens inledning omkring 1970 och att selektiva stödinsatser inte har haft någon inverkan på den regionala tillväxten.

Även när man jämför länder kan vissa långa utjämningsförlopp noteras. Av tabell 2 ovan framgår att det i de fyra länder som mot-

tar stöd från sammanhållningsfonden (Grekland, Irland, Portugal och Spanien) föreligger en långsiktig tendens till konvergens efter 1960. I de tre senare länderna har inhämtningen av eftersläpningen accelererat efter 1985, medan den i Greklands fall har avtagit.

3. Nationell regionalpolitik

I Sverige brukar vi skilja mellan ”den lilla” och ”den stora” regionalpolitiken. Det förra begreppet står för det åtgärdsbatteri som uttryckligen betecknas som ”regionalpolitiskt” och som i stor utsträckning administreras genom länsstyrelserna och deras närstående organ. Det senare begreppet betecknar all den sektorspolitik inom olika områden som också har regionala effekter, både på kort sikt (t.ex. för inkomstfördelning, skattebörda, sysselsättning, etc.) och på längre sikt för de olika regionernas produktivitet och utvecklingsförmåga. Häri ingår även skatter och avgifter. I kontinentalt språkbruk kallas den stora regionalpolitiken ibland för ”horisontell” i förhållande till de enskilda regionerna.

Att beräkna vilken verkan dessa båda typer av regionalpolitik har på gapet mellan olika områden är, som diskuterats ovan i avsnitt 3.4, förenat med stora metodologiska svårigheter. Den omfattande studie av åtta länder som två forskargrupper utfört på Kommissionens initiativ tyder på omfånget av den inom-nationella omfördelning och utjämning som sker genom inhemsk sektorspolitik, skatter och transfereringar är mycket betydande. *Målar man bilden i breda penseldrag förefaller det som om ungefär hälften av skillnaderna i produktion eller bruttoinkomster elimineras genom nationalstaternas omfördelning medelst skatter, överföringar och offentlig konsumtion* (EC 1998). Bruttoklyftorna är följaktligen ungefär dubbelt så stora som nettoklyftorna.

4. EU:s allmänna integrationspolitik

Med en budget på 1,27 procent av medlemsstaternas BNP och utan egna sociala transfereringar har EU självfallet inte mycket till "stor regionalpolitik" eller horisontell politik i den mening som uttrycket givits i föregående stycke. Beträffande den tyngsta posten i EU:s budget, nämligen jordbrukspolitiken, brukar det ofta framhållas att den i första hand gagnar redan välbärgade delar av unionen. Detta förhållande var i själva verket en viktig orsak till att strukturpolitiken lanserades som ett fördelningspolitiskt komplement till jordbrukspolitiken.

En viktig sida av EU:s *acquis* finns emellertid utanför budgeten, nämligen det stora regelverk som syftar till att öppna vägen för rörlighet och ökat ekonomiskt utbyte över gränserna. Utanför budgeten ligger också de makroekonomiska normer som bäddats in i Maastricht-fördragets finanspolitiska konvergenskrav. Såväl den inre marknaden som EMU kan påverka balansen mellan olika regioner inom unionen. Men i vilken riktning?

Debatten härom har varit intensiv under både 80-talet och 90-talet, i första hand under de faser då resp. politik lanserades och de strategiska besluten fattades. Kommissionens *magnum opus* om den inre marknaden var Cecchini-rapporten *The Costs of Non-Europe*, som i många delstudier sökte analysera hur olika branscher skulle påverkas av ökad rörlighet och skärpt konkurrens. Även om perspektivet här var sektoriellt snarare än territoriellt var huvudtendensen i Cecchini-rapporten att ett avlägsnande av de icke-tariffära handelshindren på någon sikt skulle gagna alla delar av unionen, perifera likaväl som centrala. De omställningsproblem som skulle kunna uppstå var väsentligen av övergående karaktär.

De positiva prognoserna kring de båda stora integrationsprojekten *inre marknad* och *gemensam valuta* var emellertid långtifrån oomtvistade. Många forskare presenterade modeller och kalkyler som pekade mot en ojämn fördelning av den förväntade nyttan: bättre draghjälp åt geografiskt centrala och ekonomiskt mer utvecklade delar av unionen, osäkra utsikter för perifera och efter-

släpande områden liksom för regioner med ensidig och särskilt konkurrenskänslig näringsstruktur.

Dessa farhågor fick naturligt nog en särskild utbredning i de länder som befarade en negativ utveckling och bidrog där till betydande skepsis inför förslagen om fördjupad ekonomisk integration (O'Donnell 1992). Andra hävdade med stöd av neoklassisk handelsteori att integrationens fördelar kunde förväntas komma även de fattigare regionerna till del (Schäfers 1993).

De långsiktiga verkningarna av den inre marknaden ligger ännu i framtiden, men vad som hittills kan avläsas tyder snarast på att även de perifera och eftersläpande regionerna har dragit nytta av den fördjupade integrationen, i vissa fall mer än de centrala områdena. Oron för att de avskaffade handelshindren skulle drabba de fattiga länderna har inte besannats, hävdade således Kommissionen i sin första, av Maastricht-fördraget stipulerade rapport om ekonomisk och social sammanhållning (1996). Det konstaterades där att särskilt Irland, Spanien och Portugal kunnat dra nytta av de ökade exportmöjligheterna, medan däremot effekterna för Grekland och Syditalien hade varit marginella. Samma länder har också kunnat dra till sig en ökande andel utländska investeringar.

5. Strukturpolitikens effekter

För att besvara frågan om strukturpolitikens effekter på konvergensen måste man följaktligen penetrera flera lager av osäkerhet.

Det *första* uppgiften, som diskuterats inledningsvis, är att fastställa vilka förändringar som över huvud taget har skett i klyftorna mellan olika länder och regioner. De flesta indikatorer tyder på att dessa skillnader minskar, men inte alla. BNP-gapet har krympt relativt markant medan däremot sysselsättningsgapet visar en svag ökning.

Den *andra* uppgiften är att se närmare på orsaksförloppen och i görligaste mån söka bestämma vad som beror på (i) endogena, långsiktiga utvecklingsprocesser i de iakttagna ekonomierna, (ii) nationell regionalpolitik och annan nationell politik med regionala

effekter respektive (iii) EU-politik utanför strukturpolitikens landdamären.

Först därefter kan vi närma oss den *tredje* uppgiften, att fastställa vilken inverkan som de olika struktur- och sammanhållningsfonderna kan ha haft på utvecklingen. Dessa utgör ett slags residual i kausalitetsanalysen, som i sig är en ekvation med flera obekanta storheter.

Problemet kan angripas ur flera olika vinklar. En typ av källor är de resultatsammanställningar som Kommissionen och nationella myndigheter har publicerat (t.ex. EC 1997b). Här redogörs i detalj för prestationer och investeringar inom olika områden. För ett enskilt land som t.ex. Portugal anges hur många kilometer motorvägar, järnvägar, vanliga vägar och gasledningar som har anlagts, hur många sjukhus som har byggts eller moderniserats, hur många nya företag som har tillkommit, hur många anställda som har kunnat få arbete genom subventionering och vidare vilken andel av dessa resultat som är direkt beroende av bidrag från struktur- och sammanhållningsfonderna. Denna statistik tillåter inte något tvivel om att resultaten varit betydelsefulla och omfattande, särskilt i huvudmottagarländerna. Även för Sveriges vidkommande finns en rikhaltig dokumentation av allt det som har åstadkommit med hjälp av strukturfondsmedel, nyligen granskad av Statskontoret (1999) i en ”metautvärdering”.

En svaghet hos denna typ av resultatredovisningar och utvärderingar är dock att de lämnar en hel del frågor obesvarade:

- Vad hade hänt utan subventioner?
- Vilka återverkningar får stöd till *ett* område eller företag på *andra* områden eller företag? *Tillkommer* arbetsplatser, eller *flyttas* de enbart?
- Var stödet avgörande för projektet i fråga, eller gav det enbart mottagarna en möjlighet att kassera in ett bidrag för åtgärder som de ändå skulle ha vidtagit? I engelsk litteratur diskuteras detta problem under be-

teckningen ”deadweight cost” och i tyska analyser talar om ”Mitnahmeeffekt”.

- Vad vet vi vidare om de vidtagna åtgärdernas effekter på kortare och längre sikt? Den frågan inställer sig inte minst när det i rapporterna ges detaljerade uppgifter om skapade eller bibehållna arbetstillfällen.
- Vad vet vi till sist om företagna investeringars avkastning, om lönsamheten i företagsekonomiskt resp. samhällsekonomiskt hänseende?

Problem av denna art har uppmärksammats i det s.k. MEANS-projektet, som på Kommissionens initiativ har bedrivits vid Centre for European Evaluation Expertise (C3E) i Lyon. Som resultat härav har ett sexvolumers handboks paket färdigställts i syfte att tjäna som vägledning för utvärderingsinsatser kring strukturpolitiken (1999). Skrifterna är metodologiskt avancerade, men också präglade av insikten att många frågor inte har några säkra eller exakta svar.

Denna förståelse färgar också Kommissionens egna redovisningar av strukturpolitikens resultat. Här ges ymniga exempel på konkreta resultat och bedrifter i olika länder, men när författarna närmar sig det svårare spörsmålet om vilket *samlad* bidrag som alla dessa resultat ger till strävandena att främja konvergensen och öka den sociala och ekonomiska sammanhållningen inom unionen tar försiktigheten mestadels överhanden. Ibland kan det gå så långt att man, som i en sammanfattning av utvärderingarna av mål 1-stödet, vidgår att det ”i realiteten inte är möjligt att veta vad som skulle ha hänt utan unionens stöd” (EC 1999b s. 155). Vid andra tillfällen anförs indicier och modellberäkningar som belägg för påverkan i positiv riktning.

På grund av bristen på *regionala* data har flertalet av de ekonometriska analyser som utförts avsett effekterna inom olika *länder*, i synnerhet de fyra kohesionsländerna. Olika tekniker har härvid använts: Beutel-studien undersöker hur efterfrågan påverkas genom en sektoriell input-output-modell, Pereira-studien granskar

förbättringar i ekonomisk effektivitet på utbudssidan, Quest I och II samt Hermin söker gripa över såväl utbuds- som efterfråge-effekter.

Resultaten av dessa undersökningar pekar i någorlunda likartad riktning. Enligt Beutel-studien har strukturstöd motsvarande drygt 3 procent av BNP per år till Grekland och Portugal föranlett en knappt enprocentig ökning av de båda ländernas BNP under perioden 1989 – 99. Den relativa effekten var något större för Irland och Spanien. I samtliga fall var det investeringarna i infrastruktur som gav impuls till tillväxten, medan däremot effekterna på sysselsättningen varit mer begränsade.

Hermin-modellen skiljer på den kortsiktiga stimulansen av efterfrågan och den mer långsiktiga effekten på produktivitet och konkurrenskraft. BNP-effekten blir större i ett inledningsskede för att därefter krympa. Quest II-modellen tar med fler följdverkningar av strukturstödet i kalkylen (t.ex. expansiv finanspolitik, högre räntor, appreciering av växelkursen och en viss utträngning av privata investeringar) och kommer därmed fram till en avsevärt lägre inverkan på tillväxten, mellan 0,1 och 0,3 procent i de olika kohe-sionsländerna (EC 1999b s. 155ff, 229).

En undersökning som försökt identifiera såväl regionala som nationella effekter av struktur- och sammanhållningsstödet är den s.k. LSE-studien (EC 1999b), företagen på initiativ av Kommissionen. Här har man gjort simuleringar avseende olika slags subventionerade investeringar i sammanhållningsländerna. Liksom i flera av de tidigare nämnda undersökningarna konstateras det att tillväxten påverkas mer än sysselsättningen. Störst verkan har enligt denna undersökning investeringar i transportväsendet, medan däremot miljöåtgärder ger mindre effekt. Påverkan kanaliseras enligt LSE-studien huvudsakligen genom att infrastruktursatsningar leder till ökade privata investeringar, men dessa effekter är kraftigast i redan starka områden. Den tillväxt som stimulerats genom sammanhållningsstödet kan därför leda till ökade regionala skillnader.

En sista iakttagelse är att kostnadssidan är märkligt frånvarande i samtliga dessa studier, liksom i Kommissionens redovisningar av struktur- och sammanhållningspolitikens resultat. Om många mil-

jarde euro kanaliseras via EU:s budget till specifika ändamål i stödregioner, kohesionsländer och gemenskapsövergripande projekt borde en balanserad övergripande utvärdering rimligen beakta inte bara de stimulans effekter som dessa subventioner åstadkommer, utan också de dämpande verkningar som uppstår genom resursflödet från nettobetallarna. Detta ägnas dock ingen uppmärksamhet. I den "Glossary of 300 concepts and technical terms" som MEANS-projektet har utgivit (1999 vol. 6) som metodstöd för kommande utvärderingar söker man förgäves efter sådana välkända begrepp som alternativ användning eller "opportunity costs".

4.2 Strukturpolitiken som medel för att underlätta europeisk integration

Ett uttryck som ofta dyker upp i litteraturen om den europeiska integrationens utveckling är "side payment". Att översätta detta med "sidobetalning" eller "betalning vid sidan av" blir lite ovigt, det rätta uttrycket är kanske snarare "kompensation". Vad beteckningen påminner om att det är i beslutsprocesser med t.ex. sex, nio, tolv eller femton deltagare alltid finns förslag som gynnar den ene men missgynnar den andre och som – för att vinna enhälligt stöd eller i varje fall accepteras av tillräckligt breda majoriteter – därför kan behövas kopplas samman med andra åtgärder som har motsatta eller kompletterande fördelningseffekter.

Vi känner väl till detta fenomen både från nationell politik och från andra besluts miljöer. Det finns åtgärder som alla vinner på, men också sådana som innebär omfördelning och som därför inrymmer intresse motsättningar. Alla politiska institutioner har emellertid också väl inarbetade metoder för att hantera sådana motsättningar och avvärja risken att de skadar den goda samsamheten som är nödvändig för att beslutsorganen skall kunna fungera under en längre tid.

I stor utsträckning handlar det om att ge och ta i en anda av ömsesidig men inte nödvändigtvis samtidig generositet – ett beslut som gynnar enbart en eller några få deltagare accepteras av de

återstående under den tysta förutsättningen att välviljan skall besvaras vid ett senare tillfälle. I frågor som engagerar någon eller några särskilt starkt men är mindre viktiga för majoriteten låter man de mest angelägna få som de vill. I scenariot ingår ofta ett element av inlevelse i andra aktörers situation. Den som är utsatt för starkt tryck på hemmafronten kan påräkna ett visst mått av stöd och solidaritet från partners som önskar bibehålla goda relationer. Detta är den beteendekod som ibland går under sådana namn som "government by amicable agreement" eller "la politique à l'amiable".

Den andra tekniken, som är vanlig vid större och mera tydliga intressekonflikter, är att formalisera utbytet i form av reguljära uppgörelser. Vanligt är då att koppla samman flera frågor i ett gemensamt beslutskomplex. Berömda exempel från svensk politisk historia är 1930-talets "kohandel" mellan socialdemokraterna och bondeförbundet, liksom "kompromissen" under 1870-talet som knöt samman avvecklingen av indelningsverket och införandet av den allmänna värnplikten med en övergång från grundskatter till inkomstskatter. Men metoden är så allmänt använd att den närmast får betraktas som ett normalt och återkommande inslag i det politiska arbetet. Man behöver bara tänka på den stora skattereformen 1990, på olika uppgörelser om energipolitiken eller på de senaste årens budgetsamarbete.

Inom EU-politiken är "paket" av detta slag mycket vanliga. Pollack (1995 s. 362) går så långt att han påstår att "all major redistributive decisions in Community history can be explained in terms of side payments in major intergovernmental bargains". Utan att ta ställning till detta påstående är det lätt att konstatera att strukturpolitiken bär många spår av de olika politiska uppgörelser varigenom den stegvis har formats. Historien börjar redan vid den europeiska integrationens källflöden.

4.2.1 Det första problemområdet: Syditalien

Den äldsta av strukturfonderna är socialfonden, som instiftades redan genom Rom-fördraget. Dess främsta tillskyndare var Italien

och Frankrike. Socialfondens syfte var att bidra till flyttning och omskolning av den arbetskraft som kunde komma att förlora sin sysselsättning genom den gemensamma marknaden. I praktiken fanns det vid denna tid bara ett enda område med övertalig arbetskraft, nämligen Syditalien. Socialfonden gav flyttstöd för de många arbetslösa som sökte sig till den tyska eller franska industrin. Insatserna hämmades emellertid av många administrativa trögheter och kanaliserades helt genom de nationella myndigheterna. Socialfondens verksamhet under de första tio åren har beskrivits som "too small, too slow and lacking in a coherent strategy" (Taylor 1983).

Ett andra organ som tillkom genom Rom-fördraget och som sedermera kom att räknas in i den strukturpolitiska arsenalen var den europeiska utvecklingsbanken. Den gavs tre uppgifter: att stödja ekonomisk utveckling i mindre gynnade regioner, att främja industrins konkurrenskraft inom gemenskapen och att finansiera projekt av gemensamt intresse för flera medlemsländer eller för hela gemenskapen. I praktiken ledde bankens strikta urvalskriterier och orientering mot stora, kapitalintensiva projekt att den i första hand kom att gagna redan utvecklade områden.

4.2.2 Nedläggningen av de vallonska gruvorna

Den "höga myndighet" som tillskapades genom kol- och stålunionen avsågs få ett starkt inflytande över produktionen av kol, koks, järn och stål. Dess fördragsenliga kompetens gick avsevärt längre än den som i Romfördraget tillerkändes Kommissionen. I praktiken var det emellertid inte möjligt att med tvångsingripanden styra marknaderna. Den strukturomvandling som inleddes krävde ett betydande mått av samtycke av berörda parter och kunde därför inte drivas igenom annat än genom förhandlingar och uppgörelser i godo. Som kompensation för stängningen av ett antal vallonska gruvor tillvann sig således den belgiska regeringen medel för vissa arbetsmarknadspolitiska insatser, bl.a. stöd till omskolning av arbetskraften (Wallace 1994).

Principen om gemenskapssubventioner till omställning inom näringsgrenar som genomgår strukturrationalisering kom senare att spela stor roll, inte minst inom jordbrukspolitiken. Det var emellertid länge ett vertikalt uppspjälkat åtgärdsbatteri som tog sikte på övergångsproblemen inom särskilda branscher. Det horisontella perspektivet – vare sig det fann uttryck i en samordnad regionalpolitik eller i allmänt stödjande insatser på t.ex. FoU-området – har slagit igenom först under det senaste kvartsseket.

4.2.3 Storbritanniens inträde i gemenskapen

Långt innan Margaret Thatcher svingade sin berömda handväska och krävde sina pengar tillbaka framförde Storbritannien starka invändningar mot balansen i de finansiella flödena till och från Bryssel. Redan vid landets inträde 1973 stod det klart att jordbrukspolitiken skulle förorsaka landet betydande nettoförluster. Från brittisk sida framfördes då propåer om en kompletterande regionalpolitik till stöd för lågutvecklade regioner eller områden med nedgången industri. Förhandlingen drevs i två steg: först vid Storbritanniens inträde 1972 då ett principbeslut fattades och därefter i budgetförhandlingarna 1974.

Regionalpolitik var vid denna tid ett relativt nytt och ovant begrepp i flera av medlemsländerna. Man hade visserligen börjat med vissa lokaliseringpolitiska insatser och det fanns drag av regional utjämning och särskilt stöd till eftersatta områden, men den mera målmedvetna regionalpolitiken var ännu något av en brittisk specialitet, med rötter redan i 1920-talet men framför allt i en aktiv utveckling under senare år.

Den brittiska framstöten fick stöd av Irland och inte minst från det land inom gemenskapen som vid denna tid hade de största regionala skillnaderna, nämligen Italien, där Cassa del Mezzogiorno hade etablerats för att utveckla Syditalien. För Italien var det attraktivt att införa ett fördelningssystem där regional snarare än nationell BNP var det avgörande kriteriet.

För andra länder fanns det vid denna tid en annan anledning till en viss lyhördhet för de brittiska förslagen. 1971 hade Rådet god-

tagit Werner-planen, som innebar en stegvis utveckling mot vidgat monetärt samarbete. I detta avsågs ingå en viss harmonisering av skattepolitiken, kreditpolitiken och regleringen av de finansiella marknaderna. För de medlemsstater som ville driva på det monetära samarbetet var det i början av 70-talet angeläget att ge också den politiska integrationen en viss dynamik och att dämpa tveksamheten i de länder och områden där det rådde skepsis mot en vidgad valutasamverkan.

En av de första brittiska kommissionärerna, lord Thomson, blev den förste inom Kommissionen som tilldelades ansvar för regionalpolitik, och han bidrog i den egenskapen med den s.k. Thomson-rapporten till att utveckla en rudimentär strategi för samlade insatser. De medel som avsattes för ändamålet var dock blygsamma och fördelades i sin helhet på medlemsländerna, som själva kunde använda dem i stort sett efter eget skön och med den stöd-områdesindelning som de själva infört i sina egna länder.

Det kan diskuteras om regionalpolitiken vid denna tid var så mycket mer än en budgettrabatt eller ett återflöde till medlemsstaterna med mycket svaga inbyggda prestationskrav. Kommissionens anspråk på ett eget inflytande över insatserna avvisades först helt av Rådet, och först vid senare översyner av politiken infördes en andel (den s.k. non-quota section) som reserverades för av Kommissionen initierade och övervakade gemenskapsövergripande åtgärder. Denna andel blev – efter Rådets prutningar – först fem och senare åtta procent. Även över denna andel höll emellertid Rådet sin vakande hand genom att fördelningen på olika delområden krävde enhälliga beslut.

4.2.4 Det integrerade medelhavsprogrammet

En vägröjare för ett vidgat kommissionsinflytande över strukturpolitiken var det särskilda program för Sydeuropa som genomfördes under åren 1985 – 92. Det blev i flera avseenden ett laboratorium där en rad av de ingredienser som senare skulle infogas i den nya strukturpolitiken kom att prövas, bl.a. idéerna om tvärgående sammanhållning, samlad programmering i stället för enbart lös-

ryckta projekt, samordning mellan regionalpolitiska och andra sektorpolitiska insatser samt utnyttjande av lokala ”partnerskap” för att initiera, verkställa och övervaka de olika insatserna.

Även det integrerade medelhavsprogrammets tillkomst är knutet till kompensationskrav. Under anslutningsförhandlingarna med Spanien och Portugal ventilerades en stark oro från fransk men även italiensk och grekisk sida över att denna utvidgning skulle kunna leda till skärpt konkurrens och sämre marknadsförutsättningar inte enbart i närbelägna områden såsom Sydfrankrike utan även i andra regioner med likartad produktion.

Programmets syfte blev att dämpa sådana befarade effekter genom att främja en utveckling och diversifiering av näringslivet i Sydeuropa. Unionen stod för maximalt 70 procent av de olika projektens kostnader. De resurser som satsades var dock relativt blygsamma (totalt 6,6 miljarder ECU under hela perioden, varav 2,5 miljarder i form av lån från Europeiska investeringsbanken) och tillät endast spridda punktinsatser.

4.2.5 Nord-syd-konflikter kring jordbrukspolitiken

Spaniens och Portugals inträde utlöste emellertid också andra konflikter. De nya medlemsländerna fann ungefär som Storbritannien fjorton år tidigare att den etablerade jordbrukspolitiken med dåvarande regelsystem inte gav dem någon större utdelning.

Med sitt starka stöd av animalieproduktion och sin premiering av högproduktiva brukningsenheter uppvisade den gemensamma jordbrukspolitiken enligt ansökarländerna en tydlig ”nordprofil”.

Att korrigera detta inom jordbrukspolitikens ram bedömdes emellertid lika lite som vid Storbritanniens inträde som en realistisk lösning. Det hade krävt omförhandling av hela det komplex av regler som hade fordrat årtal av hårda förhandlingar att nå fram till. Vid sidan av vissa tidsbegränsade undantag föreslogs i stället nya eller förstärkta kompletterande stödformer, som skulle kunna ta sikte på att stödja perifera och fattiga delar av gemenskapen.

Denna tanke vann inledningsvis förståelse främst hos länder som själva hade antingen svagt utvecklade landsdelar (Grekland) eller s.k. ultra-perifera områden. Att den så småningom kom att accepteras fullt ut och leda till en nysatsning på strukturpolitiken och en dryg fördubbling (under en femårsperiod) av de medel som hittills stått till den gemensamma regionalpolitikens förfogande sammanhänge emellertid med att en större kombination hägrade.

4.2.6 Den inre marknaden

Under 1980-talet rådde en utbredd känsla av att den europeiska integrationen hade gått i stå. Trots avskaffade tullar gick det trögt med handelsutbytet och den gemensamma marknaden. Den främsta förklaringen till detta var enligt en allmän bedömning de många icke-tariffära handelshinder som ännu fanns. Varje land höll sig med sin egen uppsättning regler om miljöskydd, produkt-säkerhet, etableringsvillkor, auktorisering eller legitimation av olika yrkesgrupper, etc. Först genom en harmonisering av sådana bestämmelser skulle konkurrenshindren kunna elimineras och en reell ”inre marknad” etableras.

Detta var bakgrunden till Kommissionens vitbok 1985, till Enhetsakten som trädde i kraft 1987 och till det gränsnedbrytningsprogram som kom att kallas ”1992”, efter det år den ansetts fullbordas. Genom Enhetsakten utvidgades utrymmet för majoritetsbeslut inom Rådet samtidigt som parlamentets befogenheter förstärktes. Av särskild betydelse var att gemenskapens kompetens vidgades till att omfatta sådana områden som energi, miljö, forskning, teknikutveckling och sociala frågor. På basis av denna vitbok och Enhetsakten utarbetade Kommissionen förslag till flera hundra direktiv som syftade till att realisera den inre marknaden.

I förhandlingarna kring denna reform kom tydliga signaler söderifrån om att en fördjupad integration krävde ökad uppmärksamhet på de eftersläpande ländernas problem. I den s.k. Doogekommittén som banade väg för Enhetsakten reserverade sig den grekiske ledamoten för att ekonomisk och social sammanhållning skulle erkännas som ett formellt mål för den inre marknaden, och

denna tanke införlivades i Enhetsakten. Den återkom också mer konkret i handlingsprogrammet "Making the Single Act Succeed" (1987) där Kommissionen bl.a. föreslog riktlinjer för en gemensam europeisk strukturpolitik och en fördubbling av dittills beviljade anslag.

Det främsta motivet för detta förslag var farhågorna för att den inre marknaden skulle kunna leda till vidgade klyftor inom gemenskapen, antingen genom att ge en särskild skjuts åt näringslivet i centrala och redan välbärgade områden eller genom att sänka skyddsnivån för regioner med en ensidig produktionsstruktur. I de olika ekonomiska prognoser som förelåg vid denna tid rädde det ingalunda någon enighet om att detta var en sannolik utveckling, men oron för att den inre marknaden skulle kunna leda till negativa effekter var utbredd i de fattigare länderna och artikulerades med viss skärpa av regeringarna i dessa länder.

Den stora politiska kompromiss som Kommissionen föreslog i det första s.k. Delors-paketet följde därför det beprövade receptet "något för var och en". Med en stärkt ställning för Kommissionen själv och för Europaparlamentet förenades både fördelar för flertalet näringsgrenar i de rikare medlemsländerna (genom den inre marknaden) och kraftigt ökade subventioner till fattiga och perifera områden. Paketet skulle både mobilisera och kompensera, både vinna stöd för det historiska företaget och ställa i utsikt en rättvis fördelning av dess förväntade vinster. Genom att det rädde förväntningar om samlade välfärdsvinster för hela gemenskapen skulle ingen behöva bli sittande med notan.

Ideologiskt presenterades Delors-paketet som en principfast tillämpning av den europeiska samhällsmodellen med dess förening av ekonomisk frihet och växtkraft med solidaritet och social sammanhållning. Förslaget mötte inledningsvis stark skepsis hos flera ledare, bl.a. premiärminister Chirac i Frankrike, men premiärminister Gonzales i Spanien som hårt drev kravet på särskilda kompensationsåtgärder till de fattigare länderna fick stöd av bl.a. förbundskansler Kohl i Tyskland (Ross 1995).

4.2.7 Den monetära unionen

Samma debatt skulle snart gå i repris, först i förhandlingarna om Maastricht-fördraget där villkoren för uppbyggnad av den monetära unionen stod i förgrunden och därefter i dragkampen om budgeten för den nya flerårsperioden:

- Återigen rådde delade meningar om hur den gemensamma valutan skulle påverka ekonomin i zonens olika delar. Meningsskillnaderna gällde både omfånget av förväntade positiva effekter och riskerna för regionala bakstötter, särskilt i anslutning till framtida asymmetriska efterfrågechocker.
- Återigen var det inte minst (men inte enbart) i de fattigare länderna som dessa farhågor var starka och gavs kraftfullt uttryck av såväl experter som regeringar. En vanlig argumentering gick ut på att ett avskaffande av devalveringsmöjligheten skulle kunna leda till situationer där de fattigare länderna endast kunde anpassa sig till en skärpt konkurrens genom att pressa ner redan låga löner eller genom en stram finanspolitik som skulle kunna leda till ökad arbetslöshet. Vidare krävdes det också stöd till de fattigare länderna för att dessa skulle kunna gå i land med de stränga konvergenskriterierna.
- Återigen fanns – jämsides med en betydande skepsis mot ovanstående resonemang – likväl en viss beredskap hos de rikare länderna att öka de solidariska insatserna, allra helst som detta föreföll kunna finansieras genom det planerade monetära samarbetets framtida vinster. Till Tysklands något mildrade motstånd till strukturpolitiken bidrog även det förhållandet att landet genom återföreningen hade inlemmat stora nya områden som väl fyllde kriterierna för stöd, även om detta självfallet bara gav ett mycket litet tillskott till den omfattande inom-nationella omfördelningspolitiken.

- Återigen tog Kommissionen initiativet till en paketuppgörelse som dels innebar lämpligt avvägda fördelar för alla, dels presenterades och genomdrevs i två steg: först ett fördrag med beslut om institutionella jämkningar, sedan notan för den nya politiken i form av en perspektivplan som också avsåg att avvärja årliga budgetgräl för lång tid framöver. Delors II-paketet var ursprungligen avsett att täcka sju år, men kom efter förhandlingar att inskränkas till sexårsperioden 1994 – 1999.
- Återigen, slutligen, rymde detta paket en dryg fördubbling av anslagen för strukturpolitiken, som därmed kom att ta mer än en tredjedel av den samlade unionsbudgeten i anspråk, eller 0,46 procent av medlemsländernas samlade BNP.

Storbritannien yrkade inför toppmötet i Edinburgh på en minskning av strukturfondsanslagen, men fick ge med sig (Ross 1995). I sista förhandlingsvåndan blev den uppgörelse som slöts om Delors II-paketet en kompromiss mellan Tyskland och Spanien. Det senare landet hade långt före toppmötet i Maastricht aviserat att man avsåg att blockera EMU om detta beslut inte förknippades med en avlastning av den finansiella bördan på de fattigare länderna och en ökning av strukturfonderna.

Att en betydande del av stödet kom att placeras utanför de existerande strukturfonderna i en särskild sammanhållningsfond med länder snarare än regioner som målområden avsågs markera att det rörde sig om en tillfällig överföring kopplad till övergångsproblem i samband med EMU. Detta framför allt i fråga om konvergenskraven som uppfattades som särskilt svårbemästrade för de ekonomiskt svagare länderna. Även Kommissionen önskade undvika att denna överföring skapade en permanent belastning på strukturfondernas budget. Vad man konstruerade var således en relativt öppen form av kompensation för att de fattigare länderna accepterade den monetära integrationen. Förslaget om införande av en sådan sammanhållningsfond hade ursprungligen väckts av Irland i januari 1991 (Pinheiro 1996).

Kopplingen till miljöinvesteringar gjorde tanken mer attraktiv för vissa nordliga länder med starkt ekologiskt engagemang.

4.2.8 Nordutvidgningen

I slutförhandlingen om budgeten för perioden 1994 – 1999 kom också nordutvidgningen in i bilden. Spanien krävde 1992 en accept av sammanhållningsfonderna och en utvidgning av strukturfondernas volym som villkor för att öppna förhandlingar med EFTA-staterna om medlemskap (Pollack 1995).

Vid förhandlingarna om Finlands, Sveriges, Österrikes och ursprungligen också Norges anslutning dök för första gången frågan om nya medlemsländers anpassning till strukturpolitiken upp. Från nordisk sida anmäldes bekymmer över att de kriterier som uppställt för målområdesindelningen inte tillät något bistånd till de i hittillsvarande inhemsk regionalpolitik högprioriterade glesbygdsområdena i norr. Vad som reste hinder var den höga bruttoregionalprodukten som trots ambitiösa försök att räkna på olika geografiska underindelningar (kommuner och församlingar) inte kunde förmås att krypa ner under den för 1994 – 99 gällande gränsvån för mål-1-stöd.

Problemet löstes på kort sikt genom att ett nytt målområde 6 inrättades fram till år 1999 och på längre sikt genom att en ny och vidare definition för avgränsning av mål 1-områden infördes från år 2000. Denna justering under löpande period kunde godtas av de tidigare medlemsländerna genom att de senast tillkomna länderna blev nettobetalare till strukturstödet och kostnaderna för mål 6 på grund av det ringa invånarantalet i dessa områden blev ytterst begränsade.

4.2.9 Östutvidgningen

Att östutvidgningen lär medföra nya ekonomiska påfrestningar och därmed leda till en förnyad diskussion om det nu gällande strukturstödet är en insikt som ingalunda har förbigått vare sig politiker eller allmänhet i berörda länder och områden. Den positiva hållningen till en utvidgning har därför på många håll villkorats med krav på försäkringar från de andra medlemsländerna om att befintliga system inte får kastas över ända genom en omdirigering av stödet i riktning mot de nya medlemsländerna. Anspråk har också höjts på särskilda kompensationsåtgärder för de områden som gränsar till de nya medlemsländerna och därför kan komma att bli särskilt utsatta för en skarpare konkurrens.

Lugnande besked har redan givits i olika sammanhang där skilda unionsorgan haft att uttala sig om östutvidgningen. Men även inför andra avgöranden har samma fråga aktualiserats. När det för några år sedan fördes överläggningar om det femte ramprogrammet för gemensamma forskningsinsatser försökte Spanien utverka löften om sammanhållningsfondernas framtid som villkor för att ansluta sig till ett enhälligt beslut (Hooghe 1998). Klart är att kommande utvidgningar liksom hittillsvarande med all säkerhet kommer att aktualisera både inordning av de nya länderna i de olika systemen och eventuella återverkningar av utvidgningen i gamla medlemsländer. Frågan diskuteras vidare i avsnitt 5.1.

4.2.10 Agenda 2000

Av det förslag som Kommissionen 1997 presenterade för den kommande perioden 2000 – 2006 framgår att den är mycket väl medveten om dessa kraftfulla anspråk. Agenda 2000 mötte den kritik som framförts mot strukturpolitiken för administrativ tungroddhet, oöverskådlighet och plottrighet genom en rad förslag om förenklingar och koncentration. Det föreslogs att dialogen mellan medlemsländer och Kommissionen skulle komprimeras, antalet

målområden inskränkas till tre och floran av gemensamma unionsövergripande program gallras väsentligt. Samtidigt sökte man rikta stödet bättre genom att utesluta ett antal regioner och därmed minska stödområdenas andel av den totala kartan. Medan fler än hälften av unionens invånare under perioden 1994 – 1996 bodde i strukturpolitiska målområden innebar Agenda 2000 en successiv minskning till omkring 40 procent av befolkningen.

I volymhänseende föreslogs emellertid ingen minskning utan en svag ökning av resurserna till nuvarande medlemsländer i unionen. Härtill kom en pott som avsattes till stödinsatser i kandidatländerna innan dessa hunnit bli medlemmar, en pott som också skall kunna utnyttjas för reguljära strukturpolitiska insatser efter medlemskapet. Den uttalade tanken var att det stöd som hittills utgått inom det s.k. Phare-programmet som inrättats för de central-europeiska länderna också skulle kunna inräknas i ramen för kandidatländerna.

Sedan Kommissionen efter den första debatten i ämnet 1998 återkommit med en lätt reviderad version av Agenda 2000 vidtog en komplicerad budgetförhandling som kulminerade i toppmötet i Berlin. Som ordförandeland sökte Tyskland i denna process nå fram till en minskning av budgetens totalomslutning som kunde lindra bördan för nettobetallarna, däribland det egna landet.

Strategin i denna förhandling gick ut på att föreslå en lagom doserad fördelning av uppoffringar från olika medlemsstaters sida. Det strå Storbritannien skulle dra till stacken var att ge upp sin budgetrabatt. Frankrike uppmanades att acceptera en modifiering av jordbrukspolitiken medan Italien ombads att gå med på en övergång från moms till BNP-bas vid beräkning av egenresurskomponenten i EU-avgiften.

Även inom strukturpolitiken eftersträvade det tyska ordförandeskapet nedskärningar, i första hand genom en kraftig inskränkning av sammanhållningsstödet. I en version handlade det om att behålla detta enbart för Grekland, i en annan om att med automatik utesluta varje land som kvalificerade för medlemskap i EMU.

Trots stöd för huvuddelen av denna uppläggning från Österrike, Nederländerna och Sverige och för valda delar av åtgärds paketet från andra länder mötte Tyskland ett kraftigt motstånd från de län-

der som avkrävdes mer bastanta uppoffringar. En motallians formerades till försvar för om inte status quo så ändå en i huvudsak oförändrad inriktning av budgeten under nästkommande period. Vad man kunde acceptera var en del ”fine tuning” eller mindre justeringar för att undanröja kantigheter i befintliga regelsystem. Däremot avvisades radikala förändringar.

Resultatet av denna budgetförhandling blev att Kommissionen i huvudsak fick stöd för sin uppläggning i den reviderade Agenda 2000. Detta gällde bl.a. strukturpolitiken, som reformerades efter de uppdragna riktlinjerna för de gamla medlemsländerna och försågs med ett tilläggsanslag för att kunna hantera de nya länderna. En viktig begränsningsregel infördes dock i Berlinrådets beslut genom att ett tak på 4 procent av BNP sattes på det strukturpolitiska bistånd som skulle kunna utgå till något medlemsland, nytt eller gammalt. Som motiv anfördes de nationella ekonomiernas absorptionsförmåga.

4.2.11 Avslutning

I de tio paket som här har redovisats har strukturpolitiken ofta fungerat som ett fält för kompensatoriska åtgärder. Vid flera historiska vägval i den europeiska integrationens utveckling har den bidragit till att övervinna politiskt motstånd och stärka uppslutningen kring samlade och samlande lösningar.

I några fall har det handlat om att kompensera för sneda fördelningseffekter av jordbrukspolitiken. Eftersom det har ansetts möjligt att ingripa i detta konstfärdigt och mödosamt uppbyggda system har man valt att vidta kompletterande åtgärder inom ett annat område, där det varit lättare att anpassa fördelningskriterierna till önskade fördelningseffekter.

I andra fall har det handlat om en ny politik där det funnits antaganden om att förväntade fördelar (och nackdelar) inte skulle bli jämnt fördelade. De stater som förutsett störst fördelar eller varit mest angelägna om att sjösätta den nya politiken har då accepterat att öka sina överföringar till länder och regioner som räknat med mindre utdelning. Detta har varit desto lättare att komma överens

om som det – åtminstone i beslutsfattarnas föreställningsvärld – inte har rört sig om en omfördelning av gamla, befintliga resurser, utan om uppdelning av kommande, förväntade vinster.

Strukturpolitikens samband med nya medlemskap framgår klart av att förändringar i regelverket har aktualiserats vid varje utvidgning av unionen. Av intresse är att det i flera fall inte enbart varit nytillträdande medlemsländer som ställt anspråk på justeringar av fördelningssystemet, utan också gamla medlemmar som oroat sig för verkningarna av skärpt konkurrens i en eller annan form.

En sista iakttagelse är att tillfälliga hänsyn har haft en påtaglig tendens att ge varaktiga resultat. Kompensationsåtgärder inom strukturpolitiken har ofta motiverats med behovet att neutralisera effekterna av i tiden begränsade övergångsprocesser, som t.ex. införandet av den inre marknaden. Ibland har det också i besluten markerats att beslutade strukturpolitiska åtgärder avsetts att vara tillfälliga eller tidsbegränsade. Sammanhållningsfonderna betecknades således när de infördes 1993 som ”temporary cohesion funds”. Detta har emellertid inte hindrat vare sig dessa eller andra stödformer från att anta karaktären av permanenta inslag i det strukturpolitiska landskapet. Inte heller den omständigheten att de farhågor om kommande förluster som stödåtgärderna avsåg att kompensera inte besannades har rubbat detta förhållande.

4.3 Strukturpolitiken som medel för sektorspolitik och institutionell utveckling

I de två föregående avsnitten har två säregna drag hos strukturpolitiken blottlagts.

För det första har vi kunnat konstatera att det inte går att säga någonting säkert om huruvida de insatta åtgärderna bidrar till att vi uppnår eller ens närmar oss de i Enhetsakten, Maastricht-fördraget och Amsterdam-fördraget uppställda utjämningsmålen. På mikro-nivå finns en uppsjö av konkreta resultat: byggda broar, anlagda reningsverk, genomförda omskolningskurser, konsultstöd till små-

företag, etc. Det finns också en omfattande statistik om bruttoeffekter i fråga om skapade eller bevarade arbetstillfällen. Vi vet däremot inget säkert om nettoeffekter på sysselsättningen eller om strukturpolitikens inverkan på de berörda regionernas utvecklingskraft på längre sikt.

För det andra har vi kunnat notera att strukturpolitiken vuxit fram genom en lång rad olika uppgörelser där det mest näraliggande målet mindre varit att främja konvergens än att lösa asymmetriproblem i fördelningen av gemenskapens insatser och finansiering. Reformen i strukturpolitiken har varit ett sätt att hantera konflikter mellan medlemsstaterna och att genom väl avpassade former för kompensation nå enighet om viktiga politiska beslut och stärka det folkliga stödet för gemenskapen. Vid flera tillfällen, särskilt vid de två strategiska vägval då det fattats beslut om en fördubbling av de strukturpolitiska insatserna, har denna kompensation avsett förväntade påfrestningar av i huvudsak övergående karaktär. Vid dessa tillfällen har det också rört sig om farhågor om negativa verkningar som sedermera inte i någon påtaglig utsträckning har materialiserats.

Den fråga som då tränger sig på är hur strukturpolitiken trots detta har kunnat vidmakthållas och t.o.m. expandera, senast genom beslutet vid toppmötet i Berlin avseende perioden 2000 – 2006. Den förklaring som här skall ges går ut på att denna politik under de gångna tolv åren både (1) etablerat en stabil institutionell stödstruktur och samtidigt (2) dragit till sig en mängd supplementära och föregivet intermediära mål som den, till skillnad från sina ursprungliga syften, verkligen har kunnat bidra till att fylla.

Strukturpolitiken har fått en fast intressebas bestående av såväl institutioner på olika nivåer som av företrädare för strävanden inom olika politiska sektorer eller policy-områden. Den har också underlättat en anpassning av gemenskapens insatser till nya prioriteter och har därmed kommit att bli till betydande nytta, fast på helt andra sätt än det var tänkt eller åtminstone uttryckt i de vägledande måldokumenterna.

4.3.1 Institutionerna och strukturpolitiken

I de paketlösningar som beskrivits i föregående avsnitt är det inte bara grupper av medlemsländer som förenat sig för att hävda gemensamma intressen. Det finns också många exempel på strategiska allianser som inbegripit ett eller flera av unionens centrala politiska organ, framför allt då Kommissionen och Europaparlamentet. Men också institutioner utanför denna krets har under årens lopp deltagit i strukturpolitikens utformning och därigenom i viss utsträckning kunna förstärka sin egen politiska status. Det gäller inte minst den regionala nivån i de områden som varit föremål för unionens stödåtgärder.

Kommissionens ställning inom unionen bestäms i stor utsträckning av dess ensamrätt att framställa formella initiativ. Klart är emellertid att Kommissionen är mycket lyhörd för medlemsstaternas synpunkter och att dess förslag utformas så att de skall kunna vinna allmän eller åtminstone tillräcklig uppslutning. På strukturpolitikens område kan man konstatera att Kommissionen stegvis flyttat fram sina positioner med hjälp av stöd från olika konstellationer av medlemsländer. Men det finns också talrika exempel på att medlemsländerna hållit tillbaka ambitioner till ökat kommissionsinflytande, t.ex. genom gemensamma program eller vidgad programmeringskompetens.

I ett första skede var Bryssel-förvaltningens centrala inflytande över regional- eller strukturpolitiken mycket ringa. De resurskvoter som tilldelades medlemsländerna efter förhandlingar i Rådet kunde i praktiken utnyttjas efter huvudstädernas fria skön och inom ramen för den nationella regionalpolitik som varje land hade utvecklat, med egen stödområdesindelning och egna subventionsvillkor. Åtskilliga försök av Kommissionen att homogenisera politiken och att vinna inflytande över åtminstone en blygsam del av medelsramen avvisades av Rådet innan man till slut fick stöd för kommissionssamordning av en femprocentig andel (den s.k. non-quota section) av totalanslaget för unionsövergripande gemenskapsinitiativ.

Denna andel ökades sedermera till åtta procent. Medlemsländernas vaksamhet över användningen av dessa resurser förblev emellertid stark, och i samband med andra Delors-paketet införde de ett speciellt övervakningsorgan med uppgift att följa de gemenskapsövergripande programmen. Floran ansågs på många håll alltför snårig och vildvuxen, vilket Kommissionen också registrerade i sin Agenda 2000 som bl.a. föreslog en förenkling och sammanslagning av programmen till några få.

Om de enskilda mottagarländerna var intresserade att vidmakthålla ett stort oberoende i medelsanvändningen fanns det dock också ett intresse att stärka den centrala kontrollen hos de stater som framför allt såg sig som finansiärer av systemet. Detta torde vara förklaringen till att Storbritannien vid sammanhållningsfondens införande yrkade på en starkt ställning för Kommissionen som kontrollorgan. Införandet av dessa fonder och den samtidiga allmänna utvidgningen av strukturpolitikens medelsram 1993 ackompanjerades av ett helt batteri nya insatser för analys, uppföljning och utvärdering.

Inom Kommissionen är det framför allt DG Regionalpolitik (tidigare DG XVI) som fått en växande betydelse genom strukturpolitikens utveckling. Vad som började som en liten planeringsstab för regionala frågor i slutet av 60-talet har genom de omfattande gransknings- och ledningsuppgifterna kring strukturfondsprogrammen kommit att bli ett av de största generaldirektoraten.

Med Maastricht-avtalet stärktes *Europaparlamentets* inflytande över en rad olika frågor, bl.a. unionens budgetpolitik. I dess olika resolutioner om sammanhållningspolitiken och regionalpolitiken kan man notera en stegvis växande ambition både att påverka innehållet i dessa åtgärder och att, i kraft av de nya befogenheterna, hävda den egna institutionens ställning genom olika krav och förslag. Europaparlamentets behandling av strukturpolitiska frågor har i stor utsträckning dominerats av politiker från berörda länder och områden, vilket säkert bidragit till att ge besluten en expansiv och pådrivande inriktning.

En kvalitativ förändring som inträffat under 90-talet är den ökade roll som den lokala och inte minst regionala nivån har kommit

att spela i unionspolitiken och som givit upphov till en växande litteratur om "multi-level governance" eller flernivåstyre.

Genom Maastricht-fördraget inrättades *Regionkommittén* med rådgivande befogenheter. Starten för detta nya organ har varit relativt knagglig, men mycket tyder på att dess inflytande långsamt håller på att öka. Härtill bidrar inte minst att det som går under namnet regioner har en rätt ansenlig politisk tyngd i vissa länder (t.ex. Tyskland, Belgien och Spanien), vilket gör regeringarna lyhörda för regionala synpunkter. Strukturpolitiken har varit ett naturligt huvudområde för den Regionkommitté, som etablerat sig som en stark förkämpe för såväl erövrade volymer som etablerade regionala medinflytandemekanismer.

En annan viktig process är den mobilisering som strukturpolitiken föranlett på den lokala och regionala nivån i medlemsländerna. Redan i mitten av 80-talet knätsades inom ramen för det Integrerade Medelhavsprogrammet principen om "partnerskap", vilket ursprungligen avsåg ett trepartssamarbete mellan Kommissionen, medlemslandets regering och centrala organ samt de lägre organ som medlemslandet självt bestämde.

Denna "vertikala" definition av partnerskapet användes ännu 1987 när den nya strukturpolitiken lanserades, men senare inträffade en viss begreppsglidning som innebar att en mer "horisontell" innebörd av uttrycket partnerskap kom att dominera, dvs. en betoning av det samarbete som kunde etableras på lokal och regional nivå mellan olika aktörer. Till denna utveckling av partnerskapet bidrog såväl impulser från arbetsmarknadens parter (bl.a. genom Ekonomisk-sociala rådet, som har en rådgivande ställning av ungefär samma slag som Regionkommittén) som Kommissionens växande svårigheter att hantera strukturpolitikens många detaljfrågor.

De regionala organens befattning med de strukturpolitiken är mångfacetterad. Redan de strategiskt viktiga indelningsfrågorna – spörsmålet om vilka områden som skall placeras i vilken stödkategori – har utlöst en häftig politisk aktivitet, och de objektiva kriterier som föreslagits av Kommissionen har i medlemsländernas budgetförhandlingar inte visat sig helt immuna mot kraftfullt understödda påtryckningar. I ett andra skede är de regionala organen

involverade i de programdokument som upprättas på nationell nivå och därefter underställs Kommissionens prövning. I nästa etapp handlar det om detaljprövning och genomförande, varefter följer olika former av uppföljning, utvärdering och kontroll.

Huruvida denna styrning bör bedömas som stel eller flexibel är i stor utsträckning en fråga om perspektiv. Ansökande och förhandlande regioner och medlemsstater upplever ofta Kommissionen som hårdflörtad och dess kriterier som rigida. Ser man till de program som godkänts och de många insatser som blivit föremål för subventioner verkar utrymmet för regional kreativitet likväl rätt betydande. Klart är att många lokala och regionala beslutsfattare har kunnat visa handlingskraft och initiativrikedom genom satsningar med partiell finansiering från strukturfonderna.

I vissa analyser av den regionala mobiliseringen framställs framväxten av ett flernivåstyre ha lett till att medlemsländernas regeringar nu är klämda från två håll, såväl uppifrån som nerifrån (Marks 1994). Känt är att allt fler regionala organ har börjat odla så täta kontakter med olika delar av Kommissionen att de funnit skäl att etablera en permanent närvaro i Bryssel, ofta i form av gemensamma representationskontor för större områden. Regionala direktkontakter har blivit allt vanligare såväl på programmeringsstadiet som i anslutning till verkställighet, uppföljning och kontroll.

Föga tyder dock på att dessa förbindelser skulle ha minskat regeringsorganens roll, i varje fall i mer övergripande frågor. Många forskare hävdar – med eller utan koppling till Milwards (1992) berömda tes om EU som nationalstatens räddningsplanka – att de nationella regeringskanslierna har kommit att etablera sig som grindvakter ("gatekeepers") med bevarad strategisk kontroll över resursflödena (Pollack 1995).

Tydligt är däremot att Kommissionen med stor tillfredsställelse funnit sig ha nya möjligheter att nå ut med sin politik och ge den en bredare politisk förankring. Genom strukturpolitiken har det "europeiska projektet" blivit mer synligt och konkret för många medborgare samtidigt som nya grupper av politiker och andra ansvariga aktörer blivit aktiva deltagare och medgestaltare.

En sista kategori *institutioner*, företag och organisationer som kunnat dra fördel av strukturpolitiken är självfallet de som på olika sätt involverats i program och projekt i egenskap av planerare, leverantörer, utförare, utvärderare etc. För vissa branscher, inte minst anläggningsindustrin, har vidtagna investeringar inneburit ett betydande efterfrågetillskott.

Detta gäller i synnerhet sammanhållningsländerna, där en mycket stor andel av den samlade investeringsvolymen fått sin huvudsakliga finansiering genom fonderna. Men även de mer utvecklade delarna av unionen har – på samma sätt som det sker vid utvecklingsbistånd till den tredje världen – kunnat dra nytta av ett relativt betydande återflöde av resurser genom en ökad efterfrågan på både varor och tjänster.

Sammanfattningsvis kan konstateras att strukturpolitiken på flera sätt kommit att inverka på den institutionella utvecklingen inom unionen. Dels har den bidragit till att stärka organ på flera olika nivåer, dels har den också fört upp europeiska frågor på dagordningen hos institutioner som tidigare inte haft någon sådan orientering. Även horisontella kontakter (t.ex. mellan regionala organ) har fått en skjuts framåt genom att det i både planering och genomförande av de strukturpolitiska insatserna har funnits ett växande behov att jämföra erfarenheter och samverka i kontakterna med unionsinstitutionerna.

4.3.2 Sektorerna och strukturpolitiken

Ett slående drag i de riktlinjer för Europeiska unionens struktur- och sammanhållningspolitik 2000 – 2006 som har utfärdats inför den nya programperioden är den enorma *bredden* av prioriterade åtgärder. Målet är som tidigare att minska de ekonomiska och sociala skillnaderna inom unionen, men de medel som förutsätts bidra till att detta syfte uppnås är nu så varierade att mycket få politiska insatsområden förefaller uteslutna.

En stark tonvikt ligger på den europeiska *syssetsättningsstrategin* som skisserats i Amsterdam-fördraget. Genom Socialfonden kan unionen på en mängd olika sätt bidra till att främja anställ-

barhet, färdigheter och rörlighet genom ett livslångt lärande. Att främja anpassningsförmågan och företagandan är andra framskjutna mål, liksom jämställdhet i arbetslivet. Lokala förutsättningar kan förbättras bl.a. genom de territoriella sysselsättningspakterna.

En annan accent ligger på den *stabiliseringspolitik* som skall bana väg för den gemensamma valutan. Kravet på fortsatt budgetdisciplin kan motivera samfinansiering med den privata sektorn, särskilt i fråga om stora investeringar i infrastrukturen.

Stor betydelse tillmäts vidare *miljöpolitiken*. En hållbar utveckling måste främjas, och de åtgärder som genomförs med stöd av struktur- och sammanhållningsfonderna skall också kunna hjälpa gemenskapen att uppfylla sina internationella förpliktelser, t.ex. de klimatpolitiska åtaganden som ingicks i Kyoto. Men det handlar också om att uppfylla de standarder som fastställts i olika gemenskapsdirektiv, t.ex. i fråga om vattenhushållning och avfallshantering. I områden som hotas av naturkatastrofer såsom översvämningar behövs förebyggande åtgärder.

Jämställdhet mellan kvinnor och män är ett annat viktigt mål som slagits fast i Amsterdam-fördraget. Att införliva denna princip i all politik är inte längre en möjlighet utan en skyldighet, framhåller Kommissionen och tillfogar att en samlad integration av jämställdhetsfrågor måste infogas i all programplanering som rör strukturfonderna.

Utveckling av *transportsektorn* är ett annat framskjutet område. Integrerade och balanserade transportsystem bör främjas, bl.a. genom en lämplig kombination av transeuropeiska nätverk och inomregionala förbindelser. Även här måste emellertid väsentliga sidointressen beaktas, såsom transporternas miljöpåverkan och de funktionshinderade kommunikationsbehov.

Regional utveckling kräver vidare tillgång till säker och billig *energi*. Här handlar det både om produktion, distribution och användning. Små och medelstora företag kan uppmuntras att effektivisera sin utrustning. Investeringar i energisnål teknik kan behöva kompletteras med utbildning. Prioriterade åtgärder omfattar satsningar på förnyelsebara energikällor och stöd för att minska utsläppen av svaveldioxid och koldioxid.

Den nya *informationsteknologin* (IT) skapar också nya möjligheter för eftersläpande regioner. Elektronisk handel och Internet kan vidga förutsättningarna för distansarbete. Samtidigt finns det fördelar att hämta för offentliga myndigheter genom nya former för information. Ny infrastruktur som t.ex. bredband kan ge en skjuts åt sysselsättningen i avlägsna områden.

En nyckelroll i den regionala tillväxten tillmäts insatser för att främja *forskning och teknisk utveckling* (FoTU). Sådana spänner över ett brett register från stöd till universitet, högskolor och forskningsinstitut till företagsanpassade satsningar på teknikutveckling, produktinnovationer och vidgade kontaktytor. För att täcka de mindre och medelstora företagens behov rekommenderas även förvaltningsutveckling och bättre regional statistik. Särskilda program skall främja utbildning och rörlighet för akademiker, företagsledare och ingenjörer.

En rad åtgärder finansierade av samtliga strukturfonder (avseende mål 1 och 2-områden) och av socialfonden avseende unionens hela territorium går ut på att stödja *små och medelstora företag*. Här förutser riktlinjerna att direkta kapitaltillskott bör minska i betydelse, medan en lång rad andra insatser bibehåller sin aktualitet, såsom stöd till marknadsföring, förbättring av arbetsmiljön och kompetensutveckling. Vad gäller antalet anställda hålls gränsen något flytande. Även om tyngdpunkten ligger på små och medelstora företag, bör man enligt Kommissionen, inte heller försumma de större företagens behov, särskilt med tanke på de nära band som också finns mellan dessa och de mindre företagen.

Företagsstödet avser alla branscher, men några omnämns som särskilt strategiska i ett utvecklingsperspektiv. Hit hör miljöområdet liksom *turism, kultur* och mera allmänt *servicesektorn*. Dubbel prioritet får projekt med nära anknytning till en viss regions *kulturarv* som därtill kan bidra till att förbättra förutsättningarna för turismen.

Ett särskilt tema i riktlinjerna är behovet av en balanserad territoriell utveckling, som under senare år fått ett mera sammanhållet uttryck i ett förslag till *fysisk planeringsstrategi* för hela unionen under beteckningen ”*uropeiskt spatialt utvecklingsperspektiv*”. I detta ingår såväl ett program för stadsutveckling (sammanfattat i

ett meddelande som Kommissionen nyligen utfärdat under namnet ”Hållbar utveckling av stadsområden i Europeiska unionen: en åtgärdsram”) som en rad åtgärder för modernisering, diversifiering och miljöskydd på landsbygden. På båda dessa områden anges ett brett register av åtgärder som kan vidtas för att främja av Gemenskapen uppställda mål.

Så långt Kommissionens riktlinjer för struktur- och sammanhållningspolitiken under perioden 2000 – 2006. Vad som framgår med stor tydlighet är att detta dokument inte har utarbetats av ett enda generaldirektorat, utan tvärtom är en frukten av en mödosam och kanske inte helt slutförd samredigering.

I programmet ryms idéer och ambitioner hos många olika delar av Kommissionen, för att inte säga flertalet. Dessa speglar i sin tur krav och propåer hos en bred intressentstruktur som finns företrädd i Europaparlamentets utskott, i nationella parlament och regeringskanslier och i de många branschorganisationer och bland regionala förslagsställare som nära följer och efter förmåga söker öva inflytande på strukturpolitiken.

Vid en historisk tillbakablick är det lätt att konstatera att registret av åtgärder som anses bidra till att främja de strukturpolitiska målen sakta men säkert har vidgats.

I den äldsta tappningen – regionalpolitiken såsom den gestaltades före 1985 – var det huvudsakligen infrastrukturella investeringar och vissa omskolningsprojekt som stod i förgrunden. Med det integrerade medelhavsprogrammet och den första strukturpolitiska offensiven efter 1988 vidgades perspektivet något mot olika lokala initiativ som kunde stödja utvecklingssträvandena.

Under samma tid växte det fram – efter bl.a. Tjernobyl-haveriet och Sandoz-katastrofen i Basel – allt starkare krav på en samlad europeisk miljöpolitik. En annan diskussion gällde behovet av förbättrad infrastruktur för kommunikationer och transporter. När sammanhållningsfonderna inrättades efter Maastricht-beslutet, med huvudsakligt uppgivet mål att underlätta de fyra mottagarländernas anpassning till EMU, kom alla dessa tre något disparata politiska frågor att knytas samman i en sammanhållen politisk kompromiss. Konditionaliteten för mottagande av stöd från sammanhållningsfonden knöts till såväl objektiva nivåkriterier (BNP per

capita motsvarande högst 90 procent av EU-genomsnittet) som till den ekonomiska politiken (uppfyllande av Maastricht-beslutets konvergenskrav), medan medlens användning i lika delar orienterades mot trafik- och miljöinvesteringar.

Att ge precis samma vikt åt de båda ändamålen vållade sedermera en del problem för mottagarländerna, som åtminstone inledningsvis hade svårt att få fram ett tillräckligt antal lämpliga miljöprojekt. Klagomål härom framfördes i Europaparlamentet, där aktiva miljöpolitiker manade Kommissionen att vaka över att den fastställda balansen skulle respekteras. På parlamentets initiativ inleddes en miljörevision av sammanhållningsfondens projekt, och det talades om "the greening of the Cohesion Fund" (Europeiska kommissionen 1997).

Vilken logisk koppling förelåg då mellan dessa tre områden? Att trafikinvesteringar rent allmänt sett borde kunna leda till en viss förbättring av förutsättningarna för mottagarländernas näringsliv var självfallet ingen långsökt tanke, även om sådana satsningar också borde medföra ett visst läckage eller återflöde i form av bättre betingelser för intransporter av produkter från andra länder, order placerade i rikare delar av unionen, etc. Det förväntade återflödet var i själva verket ett argument som åberopades vid lanseringen av sammanhållningsfonderna och som i någon mån kan ha underlättat för nettobetalarländerna att acceptera konstruktionen.

De dynamiska effekterna av miljöinvesteringar är sannolikt än mer indirekta. För båda dessa kategorier av åtgärder gäller emellertid att de knappast skulle ha framstått som naturliga förstahandsval om avsikten *enbart* varit att minska gapet mellan rika och fattiga länder i unionen. En mer sannolik förklaring av beslutsförloppet torde vara att sammanhållningsfonderna lättare kunde inrättas genom att man samtidigt kunde tillgodose önskemål från två andra kraftfulla intressen.

Under den process som leder fram till Amsterdam-fördraget förs så allt fler politikområden fram som legitima verksamhetsfält för unionen. En särskilt kraftfull lansering sker av sysselsättningspolitiken. Som Johansson (1999) har visat finns det bakom denna mobilisering ett antal transnationella nätverk med centralpunkter i

Europaparlamentets socialistgrupp, i Europa-facket, i Delors-kommissionen och i nordisk socialdemokrati. Socialfonden som sedan integrationens begynnelse har haft en arbetsmarknadspolitisk huvudprofil blir en naturlig finansieringskälla för den nya sysselsättningspolitiken, men också andra komponenter i strukturpolitiken visar sig användbara.

Sysselsättningspolitiken får successivt allt större utrymme i Kommissionens presentationer av strukturpolitiken. Som exempel kan nämnas de riktlinjer som Kommissionen utfärdade i maj 1977 inför halvtidsöversynen av pågående program. Här åberopas ändrade ekonomiska och sociala förutsättningar i medlemsstaterna som motiv för nya ”tematiska prioriteringar till stöd för strukturåtgärdernas huvudsyfte”. Det överordnade målet är nu inte längre konvergens utan sysselsättningen, som kan främjas genom satsningar på ”grundläggande infrastruktur, ett produktionsfrämjande klimat (alla typer av åtgärder för att förbättra företagens och industrins tillväxt och konkurrenskraft), forskning och teknisk utveckling, miljö och en hållbar utveckling av mänskliga resurser samt jämställdhet” (Europeiska Kommissionen 1999a).

Till de retoriska innovationerna under 90-talet hör den starka betoningen av olika slags ”pakter”. Sådana figurerade ofta i Delors’ texter men formeln fick ännu större spridning efter det att den av Balladur initierade ”europeiska stabilitetspakten” (1995, med särskild inriktning på Centraleuropa) hade efterföljts först av en ”ekonomisk-politisk stabilitetspakt” inom EU (med tyngdpunkt på konvergenskriterierna) och sedan 1999 av ytterligare en ”stabilitetspakt för Sydosteuropa”. Inom arbetsmarknadspolitiken varierades detta tema genom tillkomsten av ”territoriella sysselsättningspakter” eller ”tillväxtavtal” inom olika regioner, uppmuntrade av såväl Kommissionen som nationella regeringar. Även dessa senare pakter fogas snart in i strukturpolitiken och framställs som medel för att nå uppställda mål.

Det bekymmersamma med den trängsel som uppstått under strukturpolitikens tak är uppenbarligen att mål och medel tenderar att glida samman. När t.ex. kulturinsatser i fattiga regioner beskrivs som en strategi för att nå strukturpolitiska syften medan tillgången till en välförsedd strukturpolitisk kassa samtidigt blir ett

medel för finansiering av kulturpolitiken vet man till slut inte vad som skall leda fram till vad.

Vill man se detta från den ljusa sidan kan man självfallet tala om samverkande mål och synergieffekter. Men sakpolitikens *strukturering* – hur mål och medel definieras och länkas till varandra – har också en kraftig inverkan på bedömningen av de olika åtgärderna som mer eller mindre framgångsrika och är därför långtifrån ligkiltig. Om vissa insatser – t.ex. miljöinvesteringar – framställs som medel för att nå ökad konvergens mellan unionens olika regioner och sedan inte kan visas ha gett något egentligt bidrag till just detta mål, då framstår ju dessa åtgärder som misslyckade. Men om det egentliga motivet och syftet med satsningarna var ett helt annat och inte mindre respektabelt, t.ex. att skydda naturen eller höja livskvaliteten, skulle betygsättningen ske mot helt andra kriterier och bättre vitsord därmed också kunna utfärdas.

5 Strukturpolitiken inför framtiden

Uttrycket ”ekonomisk och social sammanhållning” flimrar förbi i ingressen till Rom-avtalet 1957, men under närmare tre decennier därefter spelar det ingen egentlig roll i diskussionerna kring den Europeiska Gemenskapen. Först när Delors i mitten av 80-talet väljer att lansera detta begrepp som kärnan i ett program med syfte att ge integrationen en nytändning får det sin nuvarande centrala plats i den tongivande europeiska ideologin.

Valet av ”kohesion” eller ”sammanhållning” som huvudidé sker inte utan noggrann eftertanke. Enligt Ross (1995) och Hooghe (1996) övervägde Delors och hans närmaste medarbetare även åtskilliga andra paroller såsom omfördelning, solidaritet, rättvisa, social och regional utveckling samt konvergens. Alla dessa uttryck kom också att utnyttjas i programmets utveckling, men ”sammanhållning” ansågs ha en särskild politisk lyskraft och utvaldes därför som det centrala sociala målet kring vilket de andra fick kretsa.

Vid sidan av den sedan länge etablerade gemensamma jordbrukspolitiken blir det framför allt strukturpolitiken som får förkroppsliga detta mål. Den blir i Delors’ tänkande och sedermera i unionens officiella filosofi ett nödvändigt korrelerat och komplement till den ekonomiska liberalisering, finanspolitiska harmonisering, avreglering och gemensamma nyreglering som banar väg för den inre marknaden, den monetära integrationen och det fortskridande politiska samarbetet.

Ett drygt decennium efter den nya strukturpolitikens lansering i slutet av 80-talet finns det mycket positivt att bokföra på dess pluskonto. Den har helt uppenbart gett injektioner i den lokala och regionala utvecklingen i många delar av unionen, den har jämnat vägen för svåra politiska beslut som fört den europeiska integrationen framåt och den har gett impulser till nya samarbetsmönster

mellan olika slags institutioner och organisationer, främst offentliga men även privata. Strukturpolitiken har också bidragit till att ge den europeiska integrationen en bredare folklig förankring.

Trots detta reser sig två stora frågetecken inför de strategiska beslut som inom några år måste fattas om den europeiska strukturpolitikens framtid. Det ena gäller dess anpassning till den förestående utvidgningen. Vilka förändringar är nödvändiga för att fullfölja pågående ansträngningar i de gamla medlemsländerna och samtidigt tillgodose förväntningar och anspråk hos de nya kandidatländer som skall infogas i gemenskapen?

Det andra problemet gäller avvägningen mot andra unionsmål men också unionspolitikens strukturering. Hur skall utjämningsmålet formuleras och hur skall det balanseras mot andra viktiga syften med den europeiska integrationen? Hur skall europeisk struktur – och regionalpolitik avvägas mot nationella insatser? I vilken utsträckning skall en rad olika former av EU-politik även i framtiden föras samman under det strukturpolitiska paraplyet, eller skall de i stället tilldelas en mer autonom status? Den senare frågan handlar inte minst om strukturpolitikens konceptuella hållfasthet.

5.1 Strukturpolitiken inför östutvidgningen

Inte mindre än tretton länder har lämnat in ansökningar om medlemskap i EU som i princip har välkomnats av unionen. I vilken takt och i vilka konstellationer en utvidgning kommer att ske är dock inte avgjort. Det hänger inte minst på när fastställda kriterier bedöms ha blivit uppfyllda. Något tidsschema för utvidgningen är således inte fastlagt, men det står redan klart att processen kommer att ske i flera steg med samtidiga intag av olika grupper av kandidatländer.

Tempot i detta förlopp påverkar självfallet konsekvenserna för EU:s budget under en övergångsperiod. Den mer principiella frågan belyses emellertid enklare utifrån ett antaget slutläge, och vi

har därför valt att undersöka hur strukturpolitiken skulle påverkas av ett tänkt tillstånd med 27 medlemsstater, dvs. de nuvarande länderna och samtliga kandidatländer utom det senast tillkomna, nämligen Turkiet. Att det senare landet utesluts ur kalkylerna speglar ingen politisk värdering utan betingas av bristen på jämförbar statistik.

NUTEK har på ESO:s uppdrag studerat två olika scenarier för perioden 2007 – 2013 i ett tänkt läge med 27 medlemsländer.

Tabell 3 **Strukturfonderna 2000-2006 samt alternativa beräkningar för perioden 2007-2013, miljarder euro**

	2000-2006	2007-2013	2007-2013
		Scenario 1	Scenario 2
EU 15	193,9	84,3	72,4
CEC 12	40,0	358,1	174,0
EU 27	233,9	442,4	246,4

I det *första scenariot* undersöks utfallet för olika länder vid en tillämpning av nuvarande regelsystem men utan den regel om maximering av strukturstödet till 4 procent av vederbörande lands BNP som infördes vid toppmötet i Berlin 1999. I denna kalkyl finns heller inget tak för de samlade utgifterna utan dessa kommer att bero på den tilldelning som enligt etablerade kriterier sker till berörda länder och regioner.

I det andra scenariet tillämpas 4-procentsspärren och därtill försätts en maximering av det totala strukturstödet till i princip samma nivå som under innevarande perspektivplan. Detta belopp fördelas vidare liksom för närvarande med 237,9 miljarder euro på strukturfonderna och med 22,1 miljarder euro på Sammanhållningsfonden. (Närmare detaljer om de båda kalkylerna återfinns i *bilaga 1*.)

NUTEK:s beräkningar bekräftar att utvidgningen kommer att ställa strukturpolitiken inför dramatiska omvälvningar. Det första scenariet leder till en kraftig vidgning av totalramen, som ökar med närmare 90 procent till 442,4 miljarder euro. Drygt fyra

femtedelar av det totala stödet tillfaller i detta scenario de nya medlemsländerna.

Även det andra scenariot, som håller totalramen konstant, innebär en kraftig men inte fullt så markant förskjutning av tyngdpunkten till de nya medlemsländerna. På dessa faller drygt två tredjedelar av det samlade stödet. Intressant är att utfallet för de gamla medlemsstaterna inte skiljer sig så starkt mellan de båda scenarierna, 84,3 miljarder euro vid den högre ramen och 72,4 miljarder euro vid den lägre. De största avvikelserna kan som väntat noteras för Grekland, Portugal och Spanien. I *båda räkneexemplen* försvinner dock avsevärt mer än hälften av det strukturstöd som nu utgår till de nuvarande medlemsländerna. För de nya medlemsländerna handlar det däremot självfallet om betydande tillskott, i flertalet fall nästan dubbelt så stora i scenario 1 som i scenario 2.

5.2 Strukturpolitiken och EU:s övriga politiska mål

Under det senaste decenniet har den europeiska integrationen tagit stora steg framåt. Med Maastricht-fördraget och Amsterdam-fördraget har nya politiska uppgifter förts upp på dagordningen. Tillkomsten av unionen med dess tre pelare har inneburit en viktig breddning av det överstatliga och mellanstatliga samarbetet, och mer kan följa när den betydande potential till vidgad samverkan som ryms i de senaste fördragsreformerna förverkligas. En tydlig strävan under senare år har också varit att betona unionen som värdegemenskap och att utveckla de dimensioner av samarbetet som ligger utanför det centrala fält som avser att garantera de fyra friheterna.

I EU:s budget har emellertid dessa tendenser ännu inte satt några betydande spår. Med i runda tal 85 procent av resurserna bundna för den gemensamma jordbrukspolitikerna och för strukturpolitiken och vardera 5 procent avsatta för bistånd, administration och övriga insatser har utrymmet för nya åtaganden varit mycket begränsat. Som påvisats ovan i avsnitt 4.3.2 har de nya priorite-

ringarna i någon mån kunnat tillgodoses inom strukturpolitikens ram, men för andra behov – t.ex. inom de gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken – har mycket knappa medel stått till förfogande.

En fråga som oundgängligen tränger på inför nästa perspektivplan är om denna avvägning mellan olika utgiftsbehov kan och bör vidmakthållas. Konkurrensen om de medel som medlemsstaterna är beredda att bidra med – 1,27 procent av BNP under innevarande sjuårsperiod – kommer oundgängligen att skärpas. Därmed aktualiseras en hel del aspekter i jordbruksstödet och strukturpolitiken.

Ett centralt spörsmål gäller därvidlag spänningen mellan två olika mål: å ena sidan kortsiktig inkomstomfördelning, å andra sidan en mer långsiktig påverkan av produktionsvillkor och produktionsstruktur. I vilken utsträckning är stödet avsett att vara permanent resp. tillfälligt? På jordbrukssidan finns en viss åtgärdsarsenal (på senare år delvis bokförd under strukturfonderna) som syftar till att främja avvecklingen av olönsam produktion och framväxten av ett mer bärkraftigt lantbruk. Strukturpolitiken syftar närmast definitionsmässigt till att underlätta ekonomisk modernisering och förbättra produktionsbetingelserna i eftersläpande regioner. Här är det angivna målet inte en kortsiktig omfördelning utan en strukturell förändring som avses ge långsiktiga effekter.

Hur långvarigt och uthålligt måste sådana insatser bedrivas? På den punkten kan vi säkert förvänta oss meningsbrytningar. Från mottagarländernas och mottagarregionernas perspektiv är det lätt att konstatera att klyftorna består, även om de i någon mån har minskat. I detta läger finns det också en tydlig tendens att betrakta strukturpolitikens olika instrument som en serie *acquis*, politiskt accepterade uppgörelser som gäller intill dess att nya överenskommelser träffas.

Från den andra kanten kommer man säkert att erinra om att krav på utvärdering, halvtidsavstämning och möjligheter till omprövning alltid har ackompanjerat de strukturpolitiska åtgärderna och att en sådan komponent som sammanhållningsfonden uttryckligen betecknades som tillfällig när den infördes. Vidare kommer man att påminna om att stora delar av strukturpolitiken syftade till

att underlätta övergången till den inre marknaden och den gemensamma valutan och därvid kompensera för befarade förluster som sedermera inte har inträffat.

Denna diskussion kompliceras också av de mångskiftande bedömningar som kan göras av strukturpolitikens hittills noterade effekter och förväntade framtida resultat. Härtill bidrar inte minst den stora osäkerhet som svävar kring teorierna om regional tillväxt. Det finns många föreställningar om vad som kan ge tillskott till produktiviteten inom en region.

Till klassiska ”hårdvaruhypoteser” om transportmedel, kommunikationer och fysisk infrastruktur som förutsättning för ekonomisk utveckling har på senare tid fogats många ”mjukvaruhypoteser” som huvudsakligen handlar om utbildning, träning och förkovran i olika former. Här framhävs ofta FoU-investeringar som en nyckel för innovationer och tillskott av sysselsättning. En skola betonar de institutionella faktorerna som viktiga förutsättningar för förutsebarhet och investeringsvilja (maktindelning, en inarbetad rättsstat, legala ramverk, en fungerande ordningsmakt etc.) medan en annan riktning betonar förtroende, värdegemenskap, samarbetsanda och täta nätverk (”det sociala kapitalet”). Från ytterligare infallsvinklar kan även miljöinvesteringar och förbättrad hälsovård antas ha en inverkan på produktivitetens utveckling.

Om strukturpolitik kan anses inrymma allt detta – och det intrycket får man lätt av Kommissionens redovisningar – uppstår dock frågan om det inte förlorar något av sin kraft som urvalsinstrument. Under de senaste båda programperioderna har ”koncentration” varit en viktig ledstjärna för strukturpolitiken, men innebörden härav har i första hand varit att man skurit ner antalet gemenskapsprogram samt i någon mån sökt begränsa stödområdenas omfattning – vilket nu sker med betydande fördröjning p.g.a. de långa utfasningsperioderna. Inom de olika målområdena har det dock funnits utrymme att använda strukturfondsmedlen till ett brett register av insatser. Här har det mesta varit möjligt förutsatt att det funnits en efterfrågan och konkreta idéer hos de nationella och regionala organ som varit satta att programmera och övervaka programmens genomförande.

Till skillnad från en fördelningspolitik som bygger på tillerkända och/eller förvärvade rättigheter (engelskans "entitlement") baseras strukturpolitiken på medvetna val av lämpliga punktinsatser. Avgörande blir då vilka urvalskriterier (engelskans "eligibility") som gäller för selektion av sådana åtgärder. Utmärkande för strukturpolitiken är att urvalskriterierna varit så vidsträckta att programmerande beslutsfattare har kunnat agera inom ett relativt brett spektrum av åtgärder utan risk att kollidera med uppställda gränser. Struktur- och sammanhållningsfonderna har därmed kunnat förse nationella och regionala politiker med ett visserligen starkt begränsat men ändå mycket uppskattat resurstillskott för insatser inom rätt vida ramar.

Dessa har heller inte varit inskränkta till den offentliga sektorn. Utöver alla de sektorspolitiska ändamål som behandlats i föregående avsnitt har även normal kommersiell verksamhet kunnat subventioneras i den mån den varit nydanande och bedrivits i "små och medelstora företag", som upphöjts till ett särskilt stödobjekt. Även större företag har kunnat beaktas i den mån de haft band till mindre och medelstora. Med så vida definitioner utesluts inte särskilt många potentiella stödobjekt.

Det säger sig självt att strukturpolitiken med dessa generösa latituder får en något diffus framtoning. "If planning is everything, perhaps it is nothing", heter en berömd uppsats av Aaron Wildavsky. Vid en granskning av den mångfald som ryms inom den europeiska strukturpolitiken är det inte utan att motsvarande undran inffinner sig. Om nästan alla insatser kan vara "strukturella" och nästan allt som offentliga myndigheter företar sig kan anses ha en positiv inverkan på vederbörande områdes konkurrenskraft och utvecklingsförutsättningar får begreppet ingen riktig analytisk pregnans och fungerar i varje fall inte som något effektivt urvalsinstrument.

Denna iakttagelse behöver inte innebära en låg betygsättning av åtgärderna som sådana. Frågetecknet gäller däremot den konceptuella ramen. Om en i sig värdefull sektorspolitik (det må gälla miljö, kultur, sysselsättning eller något annat) kunnat legitimeras enbart som strukturpolitik och därmed orienterats enbart mot vissa stödområden kan detta ha lett till två olyckliga konsekvenser: å

ena sidan en förlorad stringens och effektivitet i sektorspolitiken, å andra sidan en snedvridning av nationell regionalpolitik och utjämningspolitik för att passa in i den unionella strukturpolitikens ramverk.

Man kan invända att den valda konstruktionen varit den enda politiskt möjliga i den mån som just utjämningsmålet står i förgrunden. Bland de forskare och debattörer som framfört förslag om andra former av finansiell utjämning mellan fattiga och rika i unionen – vare sig man varit inne på individorienterade transfereringar till eftersatta grupper eller på budgetutjämnande åtgärder av den typ som förekommer mellan regioner inom de olika medlemsstaterna – har man i allmänhet varit på det klara med att det i dagens läge knappast finns politiska förutsättningar för sådana systematiska överföringar. Med alla sina logiska brister och fördelningspolitiska egendomligheter framstår därför strukturpolitiken i den form den har fått för många bedömare som det bästa nu möjliga åtgärdsbatteriet för att nå en ökad jämlikhet i utvecklingsförutsättningarna mellan olika delar av unionen. Det är emellertid inte självklart att just det interna utjämningsmålet skall ges den höga prioritet som det har haft under senare år³. Ett skäl som talar härför är att nettoklyftorna som vi ovan (avsnitt 4.1.2) kunnat konstatera är bara ungefär hälften så stora som bruttoklyftorna. Ett annat är att externa utjämningsmål kan komma att tillmätas större betydelse i framtiden. Med den nya förlängda dagordningen kan t.ex. säkerhetspolitiska mål och behovet av bistånd till de randområden unionen gränsar till – särskilt Nordafrika, Balkan och Östeuropa – komma att kräva avsevärt större resurser än vad som hittills har kunnat avdelas.

Det kan också komma att ske en omstrukturering av EU:s politik som leder till att många av de insatser som i dag (och ibland på rätt sakligt svaga grunder) konstrueras som medel för att nå strukturpolitiska mål i stället erkännes som legitima och motiverade på sina egna meriter. Detta kan också leda till effektiviseringsvinster eftersom t.ex. en miljöpolitik utformad för att nå konkreta miljö-

politiska syften sannolikt kan ges en mer rationell utformning än ett program som måste anpassas till strukturpolitiska mål.

Även det viktiga målet att främja sammanhållningen inom unionen skulle kunna vinna på en sådan frikoppling. Vad som i dag går under namnet ”sammanhållningspolitik” är i huvudsak begränsat till ekonomisk-politiska åtgärder inom särskilt utvalda målområden och i vissa länder. Men uppgiften att främja en verklig enhet och sammanhållning inom unionen, att stimulera samhällighet och europeisk identitet, kan inte enbart gå ut på att skapa geografiskt jämlika villkor. Det är en mycket större utmaning som rymmer även politiska och kulturella dimensioner. För att stödja framväxten av ett europeiskt ”demos” skulle det behövas en bredare sammanhållningspolitik som inte minst betonar skolan, forskningen, massmedierna, folkstyret och det civila samhället.

Referenser

- Abramovitz, M., "Catching up, forging ahead, and falling behind", *Journal of Economic History*, vol. 61 (1986).
- Agenda 2000: Die Rolle der Europäischen Strukturpolitik zwischen Kohäsion und Beschäftigungsziel*. IFSt-Schrift 365. Bonn: Institut Finanzen und Steuern, 1998.
- Anderson, J.J., "Structural funds and the social dimension of EU policy: Springboard or stumbling block?", Leibfried, S. & Pierson, P., eds., *European social policy: between fragmentation and integration*. Washington: Brookings, 1995.
- Armstrong, H.W., "EC regional policy", El-Agra, A.M., *The economics of the European Community*. 4th ed. New York: Harvester Wheatsheaf, 1994.
- Arnold, H., *Disparitäten in Europa: Die Regionalpolitik der Europäischen Union*. Basel: Birkhäuser Verlag, 1995.
- Bachtler, J. & Turok, I., eds., *The coherence of EU regional policy: Contrasting perspectives on the structural funds*. London: Jessica Kingsley, 1997.
- Baumol, W., "Productivity growth, convergence, and welfare: What the long-run data show", *The American Economic Review*, vol. 76 (1986).
- Bergström, F., *Essays on the political economy of industrial policy*. Stockholm: Stockholm School of Economics, 1998.
- Bollen, F., Hartwig, I. & Nicolaidis, P., *EU structural funds beyond Agenda 2000: Reform and implications for current and future member states*. Maastricht: European Institute of Public Administration, 2000.

- Boltho, A., "A comparison of regional differentials in the European Community and the United States", Mortensen, J., ed., *Improving economic and social cohesion in the European Community*. Houndsmill: Macmillan, 1994.
- Caesar, R., ed., *Zur Reform der Finanzverfassung und Strukturpolitik der EU*. Baden-Baden: Nomos, 1997.
- European Commission, *European Cohesion Forum*. Brussels, 1997a.
- European Commission, *The impact of structural policies on the economic and social cohesion in the Union 1989-93*. Regional Economic Studies 27 (1997b).
- European Commission, *Economic and social cohesion in the European Union: The impact of Member States' own policies* (1998).
- European Commission, *Evaluating socio-economic programmes*. MEANS, vols. 1-6. Brussels 1999a.
- European Commission, *The socio-economic impact of projects financed by the Cohesion Fund: A modelling approach*. Vols. 1-3. Luxembourg: European Commission, 1999b.
- Europeiska kommissionen, *Första rapporten om ekonomisk och social sammanhållning* (1996).
- Europeiska kommissionen, *Sammanhållningsfondens årliga rapport 1997*.
- Europeiska kommissionen, *Utvärdering ger bättre förvaltning Översyn efter halva tiden av strukturprogrammen under mål 1 och mål 6 (1994-1999)* (1999a).
- Europeiska kommissionen, *Sjätte periodiska rapporten om den sociala och ekonomiska utvecklingen i regionerna i den Europeiska Unionen* (1999b).
- Evans, A., *The EU Structural Funds*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Fisch, G., *Integration und Kohäsion heterogener Staaten in der EU*. Wiesbaden: Deutscher Universitätsverlag, 1994.
- Fischer, C., *Die Entwicklung der Regionalpolitik der EU*. Berlin: VWF, 1998.
- Funkschmidt, G., "Die EU-Strukturpolitik: Zielrichtungen, Wirkungen, Effizienz", Caesar, R., ed., *op. cit.*

- Grant, C., *Inside the house that Jacques built*. London: Nicholas Brealey, 1994.
- Hallin, G. & Lindström, B., *Det ouppklarade partnerskapet*. Rapport 108. Östersund: Institutet för regional forskning, 1998.
- Hannequart, A., ed., *Economic and social cohesion in Europe: A new objective for integration*. London: Routledge, 1992.
- Hooghe, L., ed., *Cohesion policy and European integration: Building multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press, 1996.
- Hooghe, L., *Territorial politics in Europe: A zero-sum game? EU cohesion policy and competing models of European capitalism*. EUI Working Papers 98/41. Florence: EUI, 1998.
- Holtzmann, H.-D., *Regionalpolitik der EU*. Berlin: Duncker & Humblot, 1997.
- Hödl, E. & Weida, A., *Die Strukturpolitik der EU*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 1997.
- Johansson, K.M., "Tracing the employment title in the Amsterdam Treaty: Uncovering transnational coalitions", *Journal of European Public Policy*, vol. 6 no 1 (1999).
- Kohl, E. & Bergmann J., *Europäischer Finanzausgleich*. Köln: Omnia, 1998.
- Lang, J., Nachold, F., & Reissert, B., *Management der EU-Strukturpolitik: Steuerungsprobleme und Reformperspektiven*. Berlin: Sigma, 1998.
- Le Galès, P. & Lequesne, C., *Regions in Europe*. London: Routledge, 1998.
- Majone, G., *Regulating Europe*. London: Routledge, 1996.
- Marks, G., "Structural policy and multilevel governance in the EC", Cafruny, A.W. & Rosenthal, G.G., *The state of the European Community, vol 2: the Maastricht debates and beyond*. Longman: Lynne Rienner, 1993.
- Martin, R., *Regional policy in the EU: Economic foundations and reality*. Brussels: Centre for European Policy Studies, 1998.
- Martin, R., *The regional dimension in European public policy: Convergence or divergence?* London: Macmillan, 1999.
- Milward, A.S., *The European rescue of the nation-state*. London: Routledge, 1992.

- Mushkin, S., "Distribution of federal expenditures among the states", *The Review of Economics and Statistics*, vol. 39 (1957).
- Mushkin, S., "Distribution of federal taxes among the states", *National Tax Review*, vol. 2 (1956).
- Nicoll, W. & Salmon, T.C., *Understanding the new European Community*. Harvester Wheatsheaf: Prentice Hall, 1994.
- Norberg, H., *Regionalpolitiken – en ESO-rapport om tro och vetande*. Ds 1999:50.
- Nugent, N., *The government and politics of the European Union*. 3rd ed. Houndmills: Macmillan, 1994.
- Núñez Ferrer, J. & Emerson, M., *Good bye, Agenda 2000, Hello, Agenda 2003: Effect of the Berlin Summit on own resources, expenditures and EU net balances*, Working Document No. 140. Brussels: Centre for European Policy Studies, 2000.
- O'Donnell, Rory, "Policy requirements for regional balance in economic and monetary union", Hannequart, *op. cit.*, 1992.
- Peschel, K., ed., *Regional growth and regional policy within the framework of European integration*. Heidelberg: Physica-Verlag, 1997.
- Persson, J. "Convergence across the Swedish counties, 1911-1993", *European Economic Review*, vol. 41 (1997).
- Peterson, J. & Bomberg, E., *Decision-making in the European Union*. Houndmills: Macmillan, 1999.
- Pettersson, T. & Eriksson, I., "Ger regional tillväxt invånarna ökad ekonomisk standard", Bilaga till Norberg, H., *op.cit.*
- Pinheiro Brites Correia, D., *The origins and the scope of the Cohesion Fund of the EU*. College of Europe working paper 16. Brussels: European University Press, 1996.
- Pollack, M., "Regional actions in an intergovernmental policy: the making and implementation of EC structural policy", Rhodes, C., & Mazey, S., eds., *The state of the European Union*, vol 3. Boulder: Lynne Rienner, 1995.
- Poth-Mögele, A., *Der Prinzip der "Partnerschaft" in der Strukturpolitik der Europäischen Gemeinschaft*. Frankfurt am Main: Peter Land, 1993.

- Ross, G., *Jacques Delors and European integration*. Oxford: Polity Press, 1995. 0
- Sala-i-Martin, X., "The classical approach to convergence analysis", *The Economic Journal*, vol. 106, 1966.
- Schäfers, M., *Die Kohäsionspolitik der EG*. Baden-Baden: Nomos, 1993.
- Smith, A., "The subnational level: key battleground for the structural funds", Le Galès, P. & Lequesne, C., *Regions in Europe*. London: Routledge, 1998.
- Statskontoret, *Mittutvärderingar av strukturfonderna – en övergripande utvärdering*. 1999:53.
- Steppacher, B., *Regional- und Strukturpolitik der EU und nationale Interessen*. Interne Studien 126. Bonn: Konrad-Adenauerstiftung, 1996.
- Taylor, P., *The limits of European integration*. New York: Columbia University Press, 1983.
- Werner, G., *Die europäische Regionalpolitik im Spannungsfeld zwischen Wachstums- und Ausgleichspolitik*. Baden-Baden: Nomos, 1996.
- Wallace, W., *Regional integration: the West European experience*. Washington: Brookings, 1994.
- Wistlade, F., & Yuill, D., *Measuring disparities for area designation purposes: Issues for the EU*. Paper 24. Strathclyde: European Policies Research Centre, 1997.

Bilaga 1

Strukturstöden under perioden 2007 – 2013

av Marja Lemne

Behovet av beräkningar

En viktig utgångspunkt för en diskussion kring det framtida strukturstödet är vilken bedömning man gör av de tänkbara ekonomiska effekterna av EU:s utvidgning.

Samtidigt är det en helt omöjlig uppgift att mer än fem år före nästa stödperiod sja om både stödets totala storlek och de framtida fördelningsprinciperna. Detta därtill när EU vuxit från de nuvarande 15 medlemsstaterna till 27 eller 28 länder. Strukturstödets konstruktion och fördelning avgörs till syvvende og sidst i långvariga och komplicerade förhandlingar som förs under trycket av att man måste komma överens, eftersom dessa beslut fattas med konsensus och alla måste vara eniga.

Varje mekanisk framräkning av det framtida stödet kan således endast vara just hypotetiska räkneexempel och förmodligen ligga långt från det kommande faktiska stödet efter år 2006. I debatten har flera uppgifter förekommit, samtliga mellan 0,46 och 0,31 procent av den samlade bruttonationalprodukten för EU 27. Men trots dessa svårigheter och problem har vi bedömt det som nödvändigt att ha några tekniska – om än med nödvändighet orealistiska beräkningar – som bakgrund för principdiskussionen kring EU:s strukturpolitik i ett mera långsiktigt perspektiv.

NUTEK har på vårt uppdrag gjort beräkningar i ett par tänkbara scenarier som närmare beskrivs i det följande.¹ Det kan inte nog understrykas att osäkerheterna vid sådana beräkningar är mycket stora, dels saknas i många fall underlag att räkna från, dels måste många beräkningar göras utifrån extremt osäkra uppgifter och antaganden.

¹ Den fullständiga redovisningen från NUTEK finns tillgänglig i stencilform på ESO:s kansli.

Förutsättningarna för scenarierna

Båda scenarier utgår från att EU:s femton medlemsstater (EU 15) vid ingången av perioden 2007 – 2013 har utvidgats till 27 (EU 27). Länderna i kandidatgrupp 1 (Tjeckien, Estland, Ungern, Polen, Slovenien och Cypern) och länderna i kandidatgrupp 2 (Bulgarien, Lettland, Litauen, Rumänien, Slovakien och Malta) har tagits med, däremot inte Turkiet. Skälen att Turkiet inte ingår är här främst beräkningstekniskt, eftersom en indelning av landet i NUTS-regioner och regional statistik saknas. Det är för närvarande mindre troligt att EU redan 2007 omfattar 27 länder, men oavsett om det kommer att bli förskjutningar i tidsplanen för EU:s utvidgning kommer de principiella problemen att vara desamma.

Vidare förutsätts att de 27 länderna skall dela på en och samma budgetram för strukturstödet, dvs. strukturfonderna och Sammanhållningsfonden.

När det gäller stödformerna har vi i beräkningarna utgått från nuvarande stödformer och givet den relativa fördelningen mellan dessa för innevarande period enligt följande: mål 1 69,7 %, mål 2 11,5 %, mål 3 12,3 %, gemenskapsinitiativen 5,4 %, Innovativa projekt 0,4 %, Tekniskt stöd 0,3 % och FIG utanför mål 1 0,5 %.

Förutsättningarna för scenario 1 är i korthet följande. En fastställd ram för stödet saknas. Det nuvarande regelverket tillämpas direkt. Den nuvarande begränsningen om att stödet högst skall kunna uppgå till 4 % av respektive lands BNP tillämpas inte. Således är det enbart behovet som blir styrande.

När det gäller *förutsättningarna för scenario 2* har vi antagit att det finns en budgetram som i stort motsvarar innevarande periods budget om högst 260 miljarder euro. Av detta belopp avser 237,9 miljarder euro strukturfonderna och 22,1 miljarder euro Sammanhållningsfonden. Även i detta scenario antas den relativa fördelningen mellan stödformerna vara densamma som under innevarande period.

Resultatet av beräkningarna

Vad händer då med strukturstödet, dvs. vilket blir utfallet för de nuvarande 15 medlemsländerna, om EU under nästa period omfattar 27 länder? I våra beräkningar ingår samtliga stödformer som finansieras via strukturfonderna och Sammanhållningsfonden. I tabell 1 redovisas övergripande utfallet dels för innevarande period, dels för perioden 2007 – 2013 enligt de båda scenarior vi räknat på.

Tabell 1 **Strukturstödet 2000-2006 samt alternativa beräkningar för perioden 2007-2013**

Länder	2000-2006	2007-2013 Scenario 1	2007-2013 Scenario 2
Belgien	2,0	1,6	1,5
Danmark	0,8	0,8	0,8
Tyskland	29,8	13,0	12,5
Grekland	21,8	7,3	4,7
Spanien	45,0	14,9	10,2
Frankrike	15,7	15,3	13,7
Irland	3,3	0,4	0,4
Italien	29,7	10,6	9,4
Luxemburg	0,1	0,1	0,1
Nederländerna	3,3	2,5	2,5
Österrike	1,8	1,5	1,5
Portugal	19,7	1,7	1,4
Finland	2,1	1,8	1,3
Sverige	2,2	2,0	1,6
Storbritannien	16,6	10,8	10,8
EU 15	193,9	84,3	72,4
Tjeckien		11,7	7,0
Estland		5,5	2,8
Ungern		26,0	13,3
Polen		138,7	65,9
Slovenien		0,8	0,8
Cypern		0,3	0,3
Bulgarien		39,8	18,9
Lettland		11,2	5,5
Litauen		15,5	7,5
Rumänien		91,9	43,7
Slovakien		16,5	8,1
Malta		0,2	0,2
CEC 12	40,0	358,1	174,0
EU 27	233,9	442,4	246,4

Enligt *scenario 1*, där budgetramen inte är fast, utan behoven styr utgifterna uppgår de beräknade totala utgifterna till 442,4 miljarder euro, dvs. en ökning med drygt 200 miljarder euro. Merparten av stödet – 81 % – tillfaller här de nya medlemsländerna. Att den nuvarande spärren för stödet, dvs att det för respektive land inte får överstiga 4 % av landets BNP, inte beaktats bidrar till att utgifterna för de nuvarande kandidatländerna hamnar på närmare 360 miljarder euro. Det är uppenbart att en ökning av stödet enligt denna modell är helt orealistisk.

Även när det gäller *scenario 2* kommer 71 % av stödet att gå till de nya medlemsländerna. I detta exempel dock endast 174,0 miljarder euro, mot 72,4 miljarder euro för nuvarande EU15. Skälen till de lägre beloppen är att vi här tillämpat en budgetram för stödet motsvarande det nominella stödet i dag. I detta exempel har vi också antagit att nuvarande budgetbegränsning enligt 4 %-regeln ligger fast. Den spärren kommer dock endast i praktiken att gälla de nya medlemsländerna (se nedan). Totalt innebär det att de nya medlemsländerna går mista om närmare 54 miljarder euro. När det gäller de nuvarande EU-medlemsländerna skiljer det endast 11,9 miljarder euro mellan de två scenarierna. I modell 2 med mera strikta budgetrestriktioner erhåller nuvarande EU 15 72,4 miljarder euro; i *scenario 1* som utgår från nuvarande regelverk erhåller EU 15 84,3 miljarder euro.

En annan fråga gäller vilka skillnaderna blir för respektive land när det gäller stödets procentuella fördelning på de olika målen räknat för perioden som helhet. Detta redovisas i tabellerna 2 och 3 för de bägge olika scenarierna.

Tabell 2 **Strukturstödet utveckling 2007 – 13.**
Scenario 1. Totalt stöd i miljoner euro och
stödet för resp. land fördelat på mål,
relativa tal

Länder	Totalt	mål 1	mål 2	mål 3
Belgien	1 550	-	24	55
Danmark	769	-	20	58
Tyskland	12 968	4	23	53
Grekland	7 265	61	-	9
Spanien	14 875	57	17	18
Frankrike	15 359	20	35	32
Irland	425	-	-	72
Italien	10 597	18	20	45
Luxemburg	83	-	42	43
Nederländerna	2 488	-	27	53
Österrike	1 515	-	38	45
Portugal	1 735	36	-	46
Finland	1 804	50	25	15
Sverige	1 955	37	18	31
Storbritannien	10 841	-	37	46
EU 15	84 250	25	24	35
Tjeckien	11 731	73	10	3
Estland	5 540	88	-	-
Ungern	25 967	88	3	1
Polen	138 663	94	-	-
Slovenien	801	-	72	22
Cypern	264	-	71	21
Bulgarien	39 812	94	-	-
Lettland	11 237	91	-	-
Litauen	15 520	92	-	-
Rumänien	91 902	94	-	-
Slovakien	16 532	93	1	0
Malta	154	-	72	22
CEC 12	358 122	92	1	0
EU 27	442 372	80	5	7

Anm. 0 anger att värdet är under 1 %.

Gemenskaps- -initiativ	Innovativa projekt	FFU utan- för mål1	Sammanhåll- ningsfonden	Totalt
17	2	2	-	100
18	2	2	-	100
17	2	1	-	100
4	0	0	26	100
8	0	0	-	100
11	1	1	-	100
23	3	2	-	100
14	2	1	-	100
13	1	1	-	100
17	2	1	-	100
14	2	1	-	100
15	2	1	-	100
8	1	1	-	100
12	1	1	-	100
14	2	1	-	100
12	1	1	2	100
2	0	0	12	100
1	0	0	11	100
1	0	0	7	100
1	0	0	5	100
6	0	0	-	100
6	1	1	-	100
1	0	0	5	100
1	0	0	8	100
1	0	0	7	100
1	0	0	5	100
0	0	0	6	100
6	0	0	-	100
1	0	0	6	100
3	0	0	5	100

Tabell 3 **Strukturstödet utveckling 2007 – 13**
Scenario 2. Totalt stöd i miljoner euro
och stödet för resp. land fördelat
på mål, relativa tal

Länder	Totalt	mål 1	mål 2	mål 3
Belgien	1 531	-	25	53
Danmark	757	-	22	56
Tyskland	12 535	2	25	52
Grekland	4 764	41	-	12
Spanien	10 195	37	27	24
Frankrike	13 735	10	43	34
Irland	410	-	-	71
Italien	9 415	5	24	47
Luxemburg	84	-	44	41
Nederländerna	2 465	-	29	51
Österrike	1 517	-	40	43
Portugal	1 350	21	-	56
Finland	1 310	31	38	19
Sverige	1 545	21	24	37
Storbritannien	10 843	-	39	44
EU 15	72 454	13	28	39
Tjeckien	6 985	55	16	4
Estland	2 817	77	-	-
Ungern	13 285	76	7	2
Polen	65 863	88	-	-
Slovenien	827	-	73	19
Cypern	273	-	73	19
Bulgarien	18 932	87	-	-
Lettland	5 543	82	-	-
Litauen	7 527	84	-	-
Rumänien	43 684	88	-	-
Slovakien	8 092	83	2	1
Malta	159	-	74	20
CEC 12	173	84	2	0
	987			
EU 27	246	63	10	12
	440			

Anm: 0 anger att det är mindre än 1 %

Gemenskaps- initiativ	Innovativa projekt	FFU utanför mål 1	Samman- hållnings- fonden	Totalt
18	2	2	-	100
18	2	2	-	100
17	2	2	-	100
6	1	1	39	100
10	1	1	-	100
12	1	0	-	100
24	3	2	-	100
16	2	2	-	100
13	1	1	-	100
17	2	1	-	100
14	2	1	-	100
19	2	2	-	100
10	1	1	-	100
15	2	1	-	100
14	2	1	-	100
14	2	1	3	100
4	0	0	21	100
1	0	0	22	100
2	0	0	13	100
2	0	0	10	100
6	1	1	-	100
6	1	1	-	100
12	0	0	11	100
1	0	0	17	100
1	0	0	14	100
1	0	0	11	100
2	0	0	12	100
6	0	0	-	100
2	0	0	12	100
5	1	0	9	100

I båda alternativen minskar mål 1-stödet till ca hälften av länderna inom EU 15. I fortsättningen tilldelas detta endast Tyskland, Grekland, Spanien, Frankrike, Italien, Portugal, Finland och Sverige. Av de nya medlemsstaterna får merparten mål 1-stöd, dock med undantag för Slovenien, Cypern och Malta.

När det gäller scenario 1 går cirka en fjärdedel av stödet till EU 15 till vardera mål 1 och mål 2. Endast Grekland erhåller stöd ur Sammanhållningsfonden. Totalt sett drygt 90 procent av stödet till de nya medlemsländerna utgörs av mål-1stöd.

Skillnaderna mellan scenarierna är inte särskilt stora. Vad gäller scenario 2 avser närmare 2/3 av stöden totalt sett mål 1. För EU15 utgör detta stöd 13 procent och för ansökarländerna 84 %. Tyngdpunkten för EU15 ligger på mål 3-stöd (39% och i mål 1 35 %).

Vi har tidigare konstaterat att de nya medlemsländerna går miste om närmare 54 miljarder euro om bl.a. 4-procentsregeln tillämpas (alternativ 2). Hur denna s.k. utfasning slår mot de olika kandidatländerna framgår av tabell 4.

Tabell 4 Utfasningens storlek under perioden
2007 – 2013, scenario 2, i miljoner euro

Länder	Total utfas- ning	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Tjeckien	0							
Estland	891	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Ungern	0							
Polen	2 586	ja	ja	ja				
Slovenien	0							
Cypern	0							
Bulgarien	13 893	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Lettland	3 060	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Litauen	3 586	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Rumänien	29 486	ja	ja	ja	ja	ja	ja	ja
Slovakien	204	ja	ja					
Malta	0							
Totalt	53 706	9 831	9309	7 288	7 061	6 741	6 288	6 571

Det är endast Tjeckien, Ungern, Slovenien, Cypern och Malta som drabbas. Polen och Slovakien går miste om strukturstöd endast under åren 2007 och 2008.

Bilaga 2

Irland - från bidragsmottagare
till tillväxtmotor

av Viviann Gunnarsson

Innehåll

1	Irland som föredöme	109
1.1	Bakgrund	109
1.2	Strukturfondernas roll i utvecklingen	112
2	Framgångsfaktorer	115
2.1	Från lydrike till keltisk tiger - en mognadsprocess	115
2.2	Från utvandring till invandring	117
2.3	Utbildningssystemet utvecklades vid rätt tidpunkt	118
2.4	Exploatering av EU-medlemskapets möjligheter	119
2.5	Satsningar på investeringar i marknad och infrastruktur i stället för bidrag	121
2.6	Låga skatter och begränsade löneökningar	122
2.7	Satsningar på Dublin som tillväxtcentrum	123
2.8	Kraftfull och centraliserad offentlig styrning	124
2.9	Nationell integrering av EU:s system	126
2.10	EMU, en fördel i Irlands situation	126
3	Institutionell uppbyggnad	128
3.1	Central förvaltning	128
3.2	CSF Evaluation Unit	129
3.3	Offentligt finansierad verksamhet	130
4	Strukturfondernas betydelse för den ekonomiska tillväxten	133
4.1	Irland har stött EU:s regionalpolitik	133
4.2	Utvärdering av strukturfondernas betydelse	134
4.3	Processer och system utvecklas	137

5	Kommande utmaningar	140
6	Utvecklingen 2007 – 2013 för struktur- fonderna	143
	Referenser	145

1 Irland som föredöme

1.1 Bakgrund

Irlands¹ tillväxt och ekonomiska framgångar de senaste åren är unika. De har väckt mer och mer intresse både inom EU:s administration, där man betecknar Irlands utveckling som ett under (the success story), och av ekonomijournalister världen över. I irländsk press beskrivs utvecklingen under rubriker som t.ex. ”Den keltiska tigers konsumenter köper mest i Europa”.

Ekonomi i Irland har vuxit halsbrytande snabbt under 1990-talet och under de senaste tre åren fortare än i något annat land inom EU. Samstämmiga källor visar att BNP har ökat med 57 % sedan 1990-talets början.

Irland är inte längre ett land som släpar efter, utan är tvärtom en nation som går före och ses som ett strålande exempel inom EU på hur väl anpassade satsningar på den gemensamma marknaden och hjälp genom stöd från EU kan förändra ett lands eller en regions utveckling. År 1989 uppgick Irlands BNP per capita till 66 % av genomsnittet i EU, 1996 hade den förbättrats till 96 % av genomsnittet i EU². Irland kommer inom kort att övergå från att vara mottagare av stora summor stöd till att bli nettobidragsgivare inom

¹ Framställningen bygger på litteratur och intervjuer i Irland och på kommissionen, se referenslista

² Cf European Commission (1999)

EU. The Economist³ beskriver Irlands nuvarande situation på följande sätt:

”Tillväxten var 1998 10 %, 1999 9 % och prognosen för år 2000 är 8 %. Arbetslösheten som var 15 % under 1990-talets första år har nu minskat till under 5 % (enligt TV-reportage i augusti 2000 från ESRI⁴ tyder ännu mer aktuella siffror på att arbetslösheten är nere i 4 %). Arbetskraften räcker inte till, trots att folk flyttar in från hela EU, från Centraleuropa och från USA för att arbeta i Irland. Utländska investerare uppskattar den höga kompetensnivån i Irland särskilt på datorsidan och landets låga företagsbeskattning som under 2003 kommer att sänkas ytterligare till 12,5 %. Att Irland har engelska som språk är också en fördel. Närmare en tredjedel av de utländska investeringarna inom EU går till Irland, varav en stor del till högteknologisk industri. Den ”gröna tigern” ryter verkligen. Det enda orosmolnet tycks vara inflationen. Vid sista mätningen var den 5,5 % för år 2000 men väntas stiga till 6 % vilket är den högsta nivån i EU och dubbelt så mycket som genomsnittet.”

Trots att Irland redan uppnått målet med stödet från Sammanhållningsfonden kommer landet även innevarande period att få betydande stöd från strukturfonderna och även Sammanhållningsfonden. För närvarande får alla länder inom EU 15 tillgång till någon form av strukturstöd. Ribban för vilka kriterierna skall vara för stödet har hela tiden höjts genom att stödet baseras på genomsnittligt BNP per capita för nationer och regioner inom EU 15. Om EU:s budget inte skall tillåtas växa ohämmat i framtiden är det inte självklart att länder som redan är framgångsrika skall ha fortsatt tillgång till strukturstöden. I stället kanske större hänsyn måste tas till att frigöra medel till andra ändamål inom EU som t.ex. nya frågor (t.ex. miljöfrågor och säkerhetspolitik) och till utvidgningen.

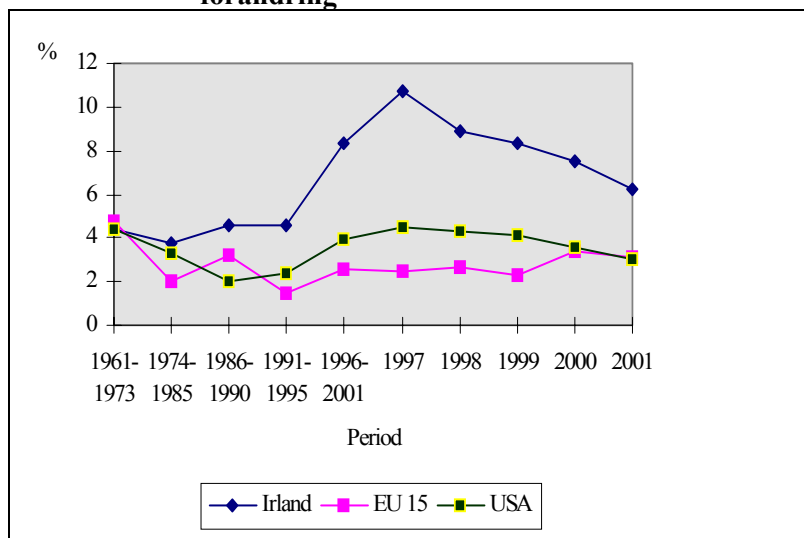
Enligt kommissionens vårprognos för år 2000 och ESRI:s bedömningar av den fortsatta utvecklingen kommer tillväxten i

³ Källa The Economist, juli 2000

⁴ The Economic and Social Research Institute

Irland att fortsätta öka. Av figur 1, som är hämtad ur kommissionens vårprognos, framgår den kulminerade BNP-tillväxten 1997 och ligger fortsatt klart över genomsnittet för EU 15 och även över tillväxten i USA.

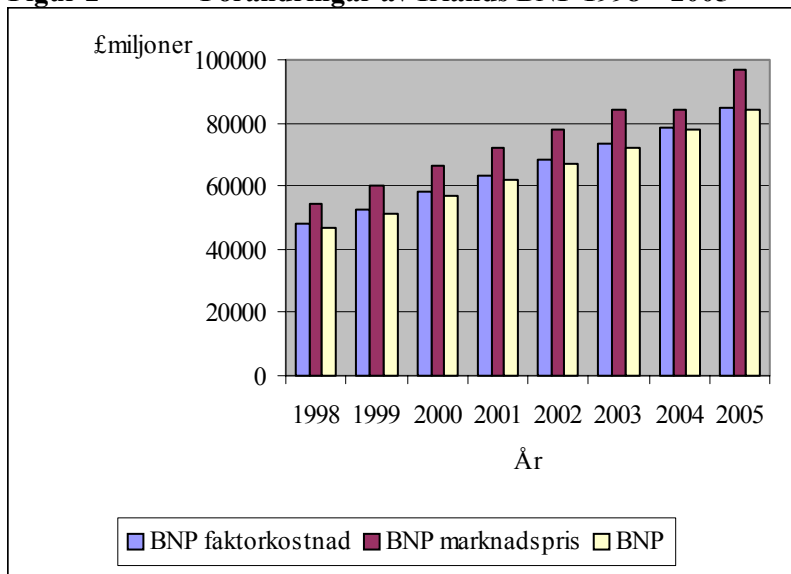
Figur 1 BNP till konstanta priser, årlig procentuell förändring



Källa: Kommissionens vårprognos 2000

ESRI:s prognos⁵ för perioden fram till år 2005 visar på samma utveckling (figur 2).

⁵ David Duffy, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Diarmaid Smyth *Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI*

Figur 2 Förändringar av Irlands BNP 1998 – 2005

Källa: Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI

1.2 Strukturfondernas roll i utvecklingen

Strukturfondernas roll för utvecklingen diskuteras och har bl.a. utvärderats av The Economic and Social Research Institute, ESRI i Dublin och av European Institute of Public Administration, EIPA i Maastricht. Europeiska kommissionen såväl som de båda utvärderingarna framhåller entydigt att strukturfonderna har haft betydelse för utvecklingen men också att dess betydelse inte bör övervärderas.

Storleken av det sammanlagda strukturfondsstödet till Irland under de tre senaste perioderna framgår av tabell 1, och i tabell 2 redovisas programmens totala ekonomiska omfattning samt olika finansiärer. Från perioden 2000 – 2006 redovisas hela den irländska budgeten på dessa områden i den nationella planen. Den stora ökningen i nationell offentlig finansiering perioden 2000 –2006

(tabell 2) beror dels på ett större medfinansieringskrav, dels på att alla satsningar inom området nu ingår i den nationella planen, således även helt nationellt finansierade satsningar.

Tabell 1 **Strukturfondsstöd till Irland för de tre senaste perioderna, miljoner euro**

	1989-1993	1994-1999	2000-2006
Mål 1 (samtliga strukturfonder)	4 460	5 620	3 172
Sammanhållningsfonden	144	1 391	557
Initiativ	297	482	-
Summa	4 901	7 403	3 729

Källa: 1989 – 1993 och 1994 – 1999, Regional development studies, The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-1999, European Commission, 26, Perioden 2000 – 2006, National development plan 2000, Irland.

Tabell 2 **Finansiering av strukturfondsprogram i Irland för de tre senaste perioderna, miljoner euro**

Strukturfonder	1989-1993	1994-1999	2000-2006
EU-finansiering	4 901	7 403	3 729
Nationell offentlig finansiering	3 216	3 01	23 010
Privat finansiering	2 944	2 573	4 784
Total kostnad	11 061	13 077	31 523

Källa: 1989-1993 och 1994-1999, Regional development studies, The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-1999, European Commission, 26, Perioden 2000-2006, National development plan 2000, Irland

Nyckeln kan enligt EIPA-studien ligga i den nödvändiga synergi, som måste sökas mellan mål för den inrikes ekonomiska politiken och stöd från EU:s strukturfonder.⁶ I uttalanden från ESRI

⁶ Bollen et al.

framhålls att den gemensamma marknaden i kombination med ett på senare år ökat intresse från utländska investerare troligtvis har haft större betydelse än det ekonomiska stödet från strukturfonderna, vilket bekräftas vid våra intervjuer i det irländska finansdepartementet.

Samstämmiga källor (Irlands finansdepartement, ESRI, EIPA och kommissionen) anser att den irländska succén måste ses som en funktion av ett stort antal olika faktorer. Kombinationer av dessa olika faktorer kan förklara den anmärkningsvärda tillväxt som uppnåtts under senare år. Strukturfondsmedlen har bidragit ekonomiskt men i Irland betonas att strukturfondernas viktigaste bidrag har varit att förmedla verktyg för planering, uppföljning och utvärdering av offentlig verksamhet. Vidare betonas att de goda förutsättningar och den tillväxt som noteras i dag är frukterna av en lång process. Framst betonas följande tio faktorer i olika underlag och utredningar som vi har tagit del av och vi beskriver dessa mera ingående i det följande.

1. Från lydrike till Keltisk tiger - en mognadsprocess
2. Från utvandring till invandring
3. Utbildningssatsningar vid rätt tidpunkt
4. Exploatering av EU-medlemskapets möjligheter
5. Satsningar på investeringar i marknad och infrastruktur i stället för bidrag
6. Låga skatter och begränsade löneökningar
7. Satsningar på Dublin som tillväxtcentrum
8. Kraftfull och centraliserad offentlig styrning
9. Nationell integrering av EU:s stödsystem
10. EMU - en fördel i Irlands situation

2 Framgångsfaktorer

2.1 Från lydrike till keltisk tiger - en mognadsprocess

Irland blev självständigt från brittisk överhöghet 1921 och republiken Irland proklamerades 1937.

Fram till 1958 var regeringens politik inriktad på jordbruksproduktion och var protektionistisk med höga skyddstullar och centralstyre. Ett första program för ekonomisk expansion lades fram för perioden 1959 – 1963. Detta blev en vändpunkt för den irländska utvecklingen. Ett historiskt sett stort problem för Irland var den kraftiga befolkningsminskningen till följd av utvandringen.

Irlands självständighet var bräcklig fram till 1950-talet med ett fortsatt starkt beroende av Storbritannien såväl i fråga om ekonomi som planering och administration. Detta faktum tenderade att isolera Irland från influenser från den övriga världen.

Strax före andra världskriget skakades Irland av inbördeskrig, vars efterverkningar fortfarande sitter djupt i folksjälen, i politiken och relationerna till Nordirland. Under andra världskriget var Irland neutralt, något som ytterligare frestade på relationerna till den forna kolonisationsmakten, Storbritannien.

Till skillnad från i andra europeiska länder går den politiska skiljelinjen inte mellan höger och vänster utan mellan dem som var för eller emot överenskommelsen efter inbördeskriget om delning av landet. De som då accepterade delning, Fine Gael och de som inte accepterade delning, Fianna Fáil, har i dag bildat de största politiska partierna. Båda är konservativa men befinner sig i det politiska mittfältet. För närvarande regerar Fianna Fáil stött av The

Progressive Party (ett litet parti). Labour har endast 7 % av rösterna.

Från 1950-talet öppnades dock Irland mer för inflytande från världen i övrigt. Till dess hade nästan allt utbyte skett med Storbritannien. Genom att införa frihandel från 1960-talet stärktes Irlands oberoende ytterligare. Mest har troligen inträdet i det dåvarande EEC 1973 betytt.

Genom EU har det blivit möjligt för Irland att utveckla sin självständighet och frigöra sig ekonomiskt och politiskt från Storbritannien. Genom att Nordirland fortfarande står under brittisk överhöghet och de strider som varit där även under de senaste åren är fortfarande frigörelseprocessen viktig, vilket inte minst aktuella tidningsartiklar vittnar om.⁷

Irland har också starkt stött EU:s strukturfondspolitik och Spaniens förslag om att inrätta en sammanhållningsfond 1989. Irland är medlem i den Europeiska valutaunionen, EMU.

Medlemskapet i EU medförde att Irland äntligen kunde handla som en självständig stat på samma villkor som andra länder. Man behövde därmed inte ägna sig åt att hålla rågången mot Storbritannien utan kunde betrakta grannlandet mer som en jämställd partner.

I Irland jämförs frigörelseprocessen ofta med hur denna skett i andra länder, som t.ex. Lettland, Finland och Norge. I likhet med i Finland är inställningen till EU mycket positiv. EU stärker dessa länders frihet i förhållande till tidigare starka regimer i ett grannland. EU har därför i Irland spelat en viktig roll för förvaltningen och för andra områden som språngbräda för utveckling och frigörelse från influenser från Storbritannien, vilket innebär att Irland nu lierar sig på olika sätt i frågor inom EU.

Irland är en av de relativt sett mindre medlemsstaterna. Geografiskt är landet en av EU:s randstater och utgör gräns mot väster. Det finns endast en landgräns, den mot Nordirland. Befolkningen

⁷ Irish Independent, Saturday August 5, 2000, Garda Mc Cabe furore will simply not go away, Conor Cruise O'Brien

uppgår till 3,7 miljoner invånare⁸, vilket ger en relativt låg befolkningstäthet (51 innevånare per kvkm).

Landet har sedan länge haft en ung befolkning. De senaste mätningarna visar att 59 % av befolkningen är mellan 15 och 65 år och att arbetskraften består av 1.4 miljoner människor.

Irlands exceptionella framgångar vad gäller ekonomi, utbildning, arbete och levnadsstandard särskilt de senaste åren under 1990-talet har lett till en starkt ökad framtidstro. En ökad inflation tycks inte hindra utländska investerare att fortsätta etablera sig i Irland. Trots en allt bättre ekonomi ges fortsatta stora bidrag till Irland såväl inom den gemensamma jordbrukspolitiken som från strukturfonderna.

2.2 Från utvandring till invandring

Från 1800-talet tills för bara ett par årtionden sedan har utvandringen från Irland varit mycket stor och har drabbat nästan varje familj oavsett social ställning. År 1970 vände dock befolkningstalen uppåt både till följd av högre födelsetal och immigration. Befolkningsökningen har sedan varit störst i städerna särskilt i Dublin där 50 % av de invandrade bosätter sig.

Fram till 1950-talet utvandrade irländare främst till USA och Storbritannien. Därefter i en andra stor våg utvandrade irländare till olika länder i Europa, främst till Storbritannien.

År 1955 utvandrade ca 1,7 % (ca 60 000) av Irlands befolkning. Därefter minskade utvandringen successivt fram till 1970 då i stället en period präglad av återflyttning inleddes. År 1975 nådde återflyttningen en topp med ca 0,6 %. Därefter följde en period med minskad återflyttning och vid 1980-talets slut var utvandringen åter uppe i ca 1,2 %. Från mitten av 1990-talet återflyttar återigen ca 0,6 % (ca 20 000) årligen.⁹ De senaste noteringarna visar dock

⁸ Doing Business and Investing in Ireland, Price Waterhouse Coopers, juni 2000 beställd av IDA (Bollen anger 3,5 miljoner)

⁹ Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI David Duffy, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Diarmaid Smyth

att inflyttningen kommer att bli ännu större. För 1999 är prognosen 47 500 och för perioden 2000 – 2005 att ytterligare 200 000 kommer att flytta in. Av dem som invandrade 1994 – 1999 är 43,4 % i åldersgruppen 25 – 44 år och den näst största åldersgruppen 15-24 år utgjorde 29,4 %.

Ett talesätt i Irland är att de bästa utvandrade, men nu återkommer de eller deras ättlingar med nya idéer och i vissa fall med kapital. Genom den kraftiga emigrationen till USA har goda relationer med utvandrade irländare kunnat bytas i blomstrande affärsrelationer. Den invandring som nu sker utgörs främst av återvändare med irländskt ursprung samt välutbildade människor från hela EU-området.

En annan sida av utvandringsfenomenet och den höga arbetslösheten i Irland under sen tid är att befolkningen trots invandringen är mycket homogen och det finns knappast någon lågutbildad invandrad arbetskraft eller flyktingar. Någon integrationspolitik av det slag som finns i många andra länder i Europa finns därför inte. Irland har inte mött de problem som många andra länder i Europa står inför med ökande de sociala och kulturella klyftor p.g.a. kraftig invandring. De senaste åren har dock viss invandrad arbetskraft med låg utbildning kommit från främst Nigeria och Rumänien.

2.3 Utbildningssystemet utvecklades vid rätt tidpunkt

Utbildningssystemet bedöms som misslyckat till långt in på 1970-talet. Därefter har utvecklingen av utbildningssystemet varit en av landets viktigaste insatser för att åstadkomma tillväxt och kunna utveckla olika möjligheter. Utbildningssystemet har haft mycket stor betydelse för hela samhället.

Av de som nu pensioneras har två tredjedelar endast grundskola. De två senaste generationerna har andelen välutbildade kvinnor varit något större än andelen män. Däremot bland dem som år 1997 var 20 – 24 år gamla hade åtminstone 75 % utbildning med examen (gymnasieexamen). Endast 7 % lämnade skolan

utan betyg (jfr Sverige där 10 % lämnar grundskolan utan betyg). Ca 50 procent går vidare till universitet och högskolor där andelen kvinnor är större än andelen män. I arbetskraften som helhet har 30 % universitets- eller högskoleutbildning och andelen med högre utbildning förväntas öka till 40 % fram till år 2011.¹⁰

Vuxenutbildning och satsning på återkommande utbildning under de senaste decennierna har betytt mycket för att öka produktiviteten och lönerna för befolkningen samt för att minska arbetslösheten bland okvalificerad arbetskraft.

Investeringarna i humankapital under tidigare perioder förväntas ge utdelning lång tid framöver. Demografiska förändringar främst vad gäller födelsetalen minskar dock behoven under perioden 2000 – 2006. ESRI har bedömt att det hade varit möjligt att minska stödet till utbildning ännu mer till förmån för investeringar i infrastruktur då behoven minskar.

Irlands födelsetal som vid 1980-talets slut var bland de högsta i Europa har minskat till ca 1,4 och är nu bland de lägsta.¹¹ Investeringarna i humankapital minskas dock inte under de kommande åren men disponeras om från insatser i det allmänna skolsystemet till företagen för att minska långtidsarbetslösheten.

2.4 Exploatering av EU-medlemskapets möjligheter

Den offentliga förvaltningen i Irland har en mycket positiv inställning till EU-medlemskapet och till det sätt kommissionen planerar, styr, följer upp och utvärderar program. Irland saknade fram till sitt inträde i EEC 1973 förvaltningsprocesser och verktyg för styrning utifrån landets behov som självständig stat och hade en tradition av planer utan utrymme för flexibilitet. Därför har politiker och tjänstemän engagerat sig i EU:s utveckling politiskt såväl som

¹⁰ Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI David Duffy, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Diarmaid Smyth

¹¹ Fitz Gerald John, Kearney Ide, Morgenroth Edgar, Smyth Diarmaid, *National Investment Priorities for the period 2000-2006*

administrativt. Särskilt att delta i strukturfondsprogrammen har haft stor betydelse, eftersom Irland p.g.a. att landet är en mål 1 region har utarbetat nationella utvecklingsplaner och därefter gemenskapsstödsramar i samband med förberedelserna för varje strukturfondsperiod. I detta arbete har kontakterna med kommissionen varit många och nära. Irland har i förhandlingarna vid strukturfondsperiodens början och i arbetet med kommissionen kunnat finna modeller för att utnyttja fonderna fullt ut.

Irland har tagit vara på möjligheterna inom EU:s system genom framgångsrika förhandlingar som burit frukt ekonomiskt. Dessutom har landet tillvaratagit processer, administration, planering, rådgivning och andra verktyg som kommissionen bidragit med. En positiv inställning till EU-verktygen har inympats i hela den offentliga administrationen som arbetar mycket nära kommissionen. Samtidigt har Irland lyckats få igenom egna förslag som maximerar utbytet från strukturfonderna.

Inställningen hos dem vi har intervjuat är att samspelet med kommissionen är mycket viktigt för att få ut mesta möjliga ekonomiskt men också att arbetssätten är en minst lika viktig behållning av samarbetet. Det har t.ex. varit betydelsefullt att statliga medel avsatts för medfinansieringen så att program och projekt snabbt kunnat starta. Det finns länder t.ex. Storbritannien som inte har kunnat utnyttja sina EU-medel p.g.a. att man inte avsatt medel eller bestämt medfinansiering. Stor uppmärksamhet ägnas åt att EU-medlen används rätt och kommer Irland till godo. I parlamentet finns ett särskilt utskott, Public Accounts Committee, som noga följer detta. Strukturfonderna har tvingat Irland att ta fram program som kanske inte annars skulle ha kommit till stånd.

Viss kritik har dock riktats från ESRI och från ESF Evaluation Unit i Finansdepartementet att de program och inriktning för perioden 2000 – 2006 är alltför traditionella och fortsätter fördela stora summor till industri och utbildning som egentligen inte behövs. Dessa medel skulle i stället kunna överföras till större satsningar på infrastruktur och byggande.

Under innevarande period fasas visst stöd ut och Irland kommer att övergå till att bli nettobidragsgivare. Denna utveckling ser man positivt på i Finansdepartementet ty medlen i Berlinöverens-

kommelsen kommer att räcka. Däremot kan förhandlingarna i framtiden hårdna då även fler medlemsstater kommer att finnas med. Att avsluta politiken med strukturfonder för gott, uppfattar de intervjuade, inte vara en realistisk tanke. Svårigheten ligger till stor del i att programmen utgör kompromisser i förhandlingar. Irland behöver inte längre stora bidrag därför är det rätt, enligt våra talesmän, att Irlands utbyte successivt minskar.

2.5 Satsningar på investeringar i marknad och infrastruktur i stället för bidrag

Under en lång följd av år har staten stött utländska investeringar i Irland. Detta har medfört att produktionen alltmer styrts över till högteknologisk verksamhet. De industrier som investerat i Irland under de senaste trettio åren och som fortsätter investera är främst IT-industri, kemisk industri med läkemedel samt medicinsk utrustning. Främst är det USA-ägda företag som investerar men även brittiska och en ökande andel från övriga Europa.

De främsta stöden till företag är skattesubventioner och statliga stöd till finansiering. De statliga stöden administreras av olika myndigheter främst för investeringar utanför Dublin-området.

IDA Ireland (The Irish Industrial Development Agency) är den största myndigheten med huvudkontor i Dublin och 14 kontor i nio länder världen över, varav sex i USA. IDA:s huvuduppgift är att stödja ekonomisk utveckling genom att uppmuntra och underlätta utländska direkta investeringar ursprungligen för att öka antalet arbetstillfällen i Irland, men nu mer för att maximera den ekonomiska och sociala nyttan av utländska investeringar.¹²

De första strukturfondsprogrammen var kraftigt marknadsinriktade med direktstöd till industrin och program för utveckling av Irlands marknader. Marknadsinriktningen har fortsatt i de följande programmen men tonvikten har mer och mer förts över mot infrastruktursatsningar som underlättar marknadens aktiviteter. Trots

¹² www.idaireland.com, Årsrapporten 1999

detta var CSF Evaluation Unit på Finansdepartementet kritiska i sin ex ante-studie av den senaste nationella utvecklingsplanen (NDP) till de fortsatt höga investeringsprogrammen i produktionssektorn. Höga sådana investeringar ansågs motiverade i tidigare planer p.g.a. marknadsmisslyckanden men inte nu längre, undantaget regionala marknadsmisslyckanden i stödregionerna.¹³

Inriktningen på investeringar i stället för rena bidrag fortsätter dock även i perioden 2000 – 2006.

2.6 Låga skatter och begränsade löneökningar

Under 1980-talet förde regeringen en kraftig åtstramningspolitik efter misslyckade försök att få igång tillväxten. Detta innebar bl.a. kraftiga skatteökningar och att den offentliga sektorn minskade med 10 %. Trots dessa problem växte Irlands ekonomi under senare delen av 1980-talet med ca 4 % årligen.¹⁴ Tillväxten har huvudsakligen ägt rum inom den privata sektorn.

Låga företagsskatter har bidragit till framgång. Skattesystemet ändras nu successivt fram till år 2003 från ett system baserat på incitament där producerande företag betalade 10 % i skatt och övriga mer till ett system där alla företag betalar 12,5 %¹⁵. Förändringen stöds av kommissionen och utfasningen av 10-procentsnivån skall vara klar till år 2010. Förändringen i företagsbeskattningen öppnar många nya möjligheter för utländska investerare, vars verksamhet tidigare inte kunnat utnyttja 10-procentsregeln. Härutöver förekommer även vissa andra skattelättnader, t.ex. reducerad moms.

¹³ Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000-2006, november 1999, CSF Evaluation Unit

¹⁴ Understanding Irelands Economic Success, John Fitz Gerald, july 1999 Working paper No. 111

¹⁵ Doing Business and Investing in Ireland, Price Waterhouse Coopers, juni 2000 beställd av IDA

Även skatten på löner är låg. Inkomstskatten är 22 %¹⁶ på inkomstens första 21 590 euro (35 560 euro för gifta par med en inkomst och 43 180 euro för gifta par med två inkomster. Den högsta skattenivån är 44 %. Till detta kommer en låg obligatorisk socialförsäkringsavgift på mellan 2 % och 6,5 % som betalas av den anställde.

Sedan 1980-talet har löneökningarna varit mycket försiktiga. För några år sedan infördes en lagstiftad minimilön för alla över 18 år och nu reses krav på löneökningar inom den offentliga sektorn.

2.7 Satsningar på Dublin som tillväxtcentrum

Av strukturstödet har ca 25 % gått till Dublinområdet. Man har medvetet satsat på Dublin som tillväxtmotor. Samtidigt har övriga delar av landet tilldelats en väsentlig andel av stödet och även mycket stora summor i jordbruksstöd inom den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP. Utländska investeringar görs överallt i landet men mest i Dublin som är centrum i tillväxtzonen.

Strukturfondsprogrammen och den allmänna tillväxten med sitt centrum i Dublin medverkar till kraftiga demografiska förändringar inom Irland. Det sker en inflyttning från olika områden i Irland till Dublin men denna rörlighet är mindre än den inflyttning som återvändarna ger upphov till. Det finns även en motsatt trend, som innebär att medelklassen i allt större utsträckning väljer att bo i lantlig miljö. Detta är säkert också en följd av den tilltagande trängseln i Dublin där antalet bilar fördubblats på bara några år och huspriserna skjuter i höjden med 20 % årligen. I några av Dublins förorter har huspriserna fördubblats på 10 år.^{17,18}

¹⁶ Doing Business and Investing in Ireland, Price Waterhouse Coopers, juni 2000 beställd av IDA

¹⁷ Hot and sticky in Ireland, The Economist juli 2000

Som en följd av de ökande problemen med trängsel i trafiken siktar programmen under innevarande period till att förbättra infrastrukturen, bl.a. byggs Dublins hamn ut kraftigt, tunnelbana och spårvägar planeras i Dublin och vägnätet byggs ut mycket kraftigt, särskilt mellan några större centralorter.

Det operationella programmet för social och ekonomisk infrastruktur omfattar ca 22¹⁹ miljarder euro innevarande period, varav 855 miljoner euro från strukturfonderna, 557 miljoner euro från Sammanhållningsfonden och resten är nationella medel. En stor del av satsningarna kommer att göras i Dublin-området bl.a. till kollektivtrafik och vägar.

2.8 Kraftfull och centraliserad offentlig styrning

Den offentliga styrningen av strukturfondsprogrammen har hittills varit mycket centraliserad, kraftfull och koncentrerad till Finansdepartementet. Även under innevarande period är Finansdepartementets inflytande mycket starkt.

Traditionerna för styrning i Irland, avsaknaden av en regional förvaltningsnivå, en svag lokal nivå samt att skatter endast tas upp på statlig nivå har varit orsaker till centraliseringen men även det faktum att Irland hittills utgjort en mål 1-region har varit mycket betydelsefullt. Det senare innebär att en plan för varje period måste utarbetas på nationell nivå. Finansdepartementet har lett detta arbete genom sin organisation för förhandlingar och samarbete inom EU. Då ramprogrammet delats upp i operationella program (OP) har detta hittills skett sektorsvis. Förra perioden fanns nio sektorsvisa OP. I den nya perioden riktas tre program mot nationella sektorer medan två är regionala.

¹⁸ Quarterly economic commentary, Daniel McCoy, David Duffy and Diarmaid Smyth, June 2000, ESRI

¹⁹ National Development Plan, NDP, 1999

Irlands indelning denna period i två mål 1-områden och ett utfasningsområde har medfört att två nya myndigheter har inrättats men dessa har inte ansvar för förhandlingar eller finansiering utan endast för genomförande. På grund av att det inte finns några egentliga andra offentliga medel än nationella skatteintäkter som kan användas som medfinansiering i programmen ingår medfinansieringen i den statliga budgeten från början.

I den nationella utvecklingsplanen räknar man också med att finansiera utbyggnad av nationella vägar, kollektivtrafik och miljöskydd genom s.k. PPP (public private partnerships). Sådana satsningar medfinansieras dock inte av EU. Under innevarande period räknar man med att projekt för 1,7 miljarder euro skall finansieras genom PPP.

Ytterligare en bidragande orsak till centraliseringen är att varje betalningsansvarigt departement även ansvarar för att upphandla konsulter för att utvärdera programmen. I upphandlingen och i planläggningen för utvärderingen medverkar CSF Evaluation Unit som organiserats under Finansdepartementet. Denna enhet utför även metautvärderingar och utvecklar systemen för utvärdering och uppföljning. Utvärdering har visat sig vara ett värdefullt verktyg inte endast för att följa strukturfondsfinansierade program och projekt. Utvärdering kommer att användas mer och mer i den irländska förvaltningen och för alla sektorer.

Centraliseringen har inneburit att det har lagts fram kraftfulla nationella och enhetliga program där strukturfondernas medel har fått arbeta där de gjort mest nytta. Kommissionen har inte varit odelat positiv till denna starka centralisering, men eftersom Irland hela tiden har uppfyllt kraven, nått målen och utvecklat utvärderingsarbetet har kommissionen böjt sig. Under innevarande period däremot har Irland fått lov att dela landet i två regioner och decentralisera vissa beslut. Detta är närmast en fördel eftersom denna inriktning medför att Irland samtidigt kan maximera utbytet av strukturfonderna och fortsatt kan styra utvecklingen nationellt genom Finansdepartementets starka inflytande.

2.9 Nationell integrering av EU:s system

Planerings- och uppföljnings/utvärderingsprocesserna för strukturfonderna har bildat modell för den nationella planeringen och genomförandet av de politiska inriktningarna även för helt nationella program.

I Irland har förvaltningen en mycket positiv inställning till EU-medlemskapet och till det sätt kommissionen planerar, styr, följer upp och utvärderar program. Irland saknade ända fram till sitt inträde i EEC 1973 förvaltningsprocesser utifrån landets behov som självständig nation. Den planerings- och uppföljningsprocess som är förknippad med strukturfondsprogrammen och särskilt att införa nationella utvecklingsplaner med ramprogram har utnyttjats fullt ut. Irland har tagit vara på möjligheterna inom EU:s system genom framgångsrika förhandlingar som burit frukt ekonomiskt. Dessutom har Irland tillvaratagit och utnyttjat processer, administration, planering, rådgivning och andra verktyg som kommissionen bidragit med. Irland har inympat en positiv inställning till EU-verktygen i hela sin offentliga administration och arbetar mycket tätt med kommissionen.

Utvärdering som metod och verktyg har kommit med strukturfonderna och införs nu i all planering. I den nya nationella utvecklingsplanen för perioden 2000 – 2006 uppgår stödet från strukturfonderna endast till 10 % av de offentliga budgetarna.²⁰

2.10 EMU, en fördel i Irlands situation

Även om det för tillfället, med en hög inflationstakt synes finnas en del nackdelar för Irland med att delta i EMU så anses fördelarna överväga. Den främsta fördelen uppfattas den låga räntenivån vara. Den stabilitet som Irlands valuta får genom EMU ger fördelar i förhållande till valutakurserna för dollar och yen. Detta

²⁰ National development plan 2000-2006

inverkar positivt på handelsrelationerna till USA som är en stor handelspartner. I förhållande till Storbritannien har deltagandet i EMU i princip inte inneburit några nackdelar. Det har snarare tvärtom givit Irland en självständig förhandlingsposition. Trots de omfattande handelsrelationerna med Storbritannien har Irland nu lättare att liera sig med andra länder i EU som också är med i EMU.

I en inflationsdriven ekonomi bör räntan kunna användas som styrmedel. Det är dock inte möjligt för ett enskilt land som är medlem i EMU att ändra räntenivåerna. Finansdepartementet i Irland ser dock inte detta som en ny svårighet eftersom räntan redan före EMU-medlemskapet var kopplad till den tyska centralbanken. Penningpolitiken inklusive kontroll av inflationen är nu en fråga för Europeiska Centralbanken (ECB), vilket är bättre än tidigare. En annan möjlighet är att höja skatterna men detta är ett verktyg som regeringen avvaktar med. Hittills har endast punktskatter på tobak och prisstopp på alkoholhaltiga drycker införts.

Irland är nu det enda engelskspråkiga land som deltar i EMU och framhålls av industriutvecklingsmyndigheten IDA som en unik inträdesplats för handel i Europa utan växelkursrisker.²¹

²¹ IDA Ireland hemsida

3 Institutionell uppbyggnad

Irland är en parlamentarisk demokrati. Grundlagen, Constitution of Ireland antogs 1937. Parlamentet består av två kammare representanthuset (the Dáil) och senaten (Seanad Éireann). Presidenten är endast statsöverhuvud och inte beslutande. Regeringens beslutsrätt utövas av premiärministern (Taoiseach) och kabinettet medan parlamentet fattar beslut om lagar.

Jämfört med andra medlemsländer i EU har Irland en centraliserad förvaltningsstruktur. Förvaltningsansvaret delas mellan en central administration och ett komplicerat, lokalt system. Varken den regionala nivån eller den lokala nivån har beskattningsrätt. Det finns inte några valda regionala representanter för regeringen. Även den lokala nivån och motsvarigheten till kommunerna präglas av begränsat ansvar.

3.1 Central förvaltning

Den centrala förvaltningen leds av premiärministern genom kabinettmötena som har en framträdande roll i landets styrning.

Finansdepartementet svarar för de offentliga utgifterna och har en stark roll i förhållande till övriga departement. Finansavdelningen (Finance Division) inom departementet ansvarar för förhandlingar med EU om strukturfonderna, hanterar ansökningar om stöd från Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och är betalningsansvarig för denna fond. Finansdepartementet administrerar även bidragen till EU:s budget och samordnar EU-arbetet

inom departementet. Inom Finansdepartementet finns även en speciell utvärderingsenhet, CSF²² Evaluation Unit.

Betalnings- och genomförandeansvaret är uppdelat fondvis. För Europeiska socialfonden (ESF) ansvarar departementet för företagsfrågor och arbetsmarknad (Dep. of Enterprise and Employment). För jordbruksfonden (EUGFJ) ansvarar departementet för jordbruksfrågor, skog och livsmedel (Dep. of Agriculture, Food and Forestry) och för fiskefonden ansvarar departementet för marina frågor och naturresurser (Dep. of Marine and Natural Resources).

3.2 CSF Evaluation Unit

Utvärderingsenheten inrättades för fyra år sedan med uppgift att samordna utvärderingarna för de nio operationella programmen (OP) som utarbetats för perioden 1994 – 1999. Enheten utgör stöd till de fyra departement som har särskilt ansvar för strukturfonderna. Enheten finansieras till 75 % med medel för tekniskt stöd från EU (TA-medel) och till 25 % med anslag. Enheten har en oberoende ställning i förhållande till Finansdepartementet men är organiserat under detta. Enheten har ett mycket starkt mandat och uppgifterna utökas i denna period och omfattar t.ex.:

- Stöd till departementen med direktiv till och upphandling av konsulter som skall utföra utvärderingar,
- metautvärdering av mittutvärderingar,
- ex ante-studier t.ex. av den nationella utvecklingsplanen som utarbetats av ESRI,
- värdering och förbättring av systemet med indikatorer, vilket minskar det antal indikatorer som redovisas till kommissionen från 500 till ca 20. Ett datasystem för överföring av indikatorer direkt till kommissionen utarbetas f.n.,

²² Community support framework, CSF = Strukturfondernas ramprogram

- att utarbeta vägledningar t.ex. för cost-benefitanalyser.
- delta i kommissionens arbetsgrupper för utvärdering särskilt vid DG REGIO.

Enheten omorganiseras i samband med inledningen av struktur-fondsprogrammet för perioden 2000 – 2006. F.n. består enheten av endast två tjänstemän men rekrytering pågår av ytterligare 4-5 tjänstemän.

3.3 Offentligt finansierad verksamhet

Den irländska förvaltningen kännetecknas särskilt av de autonoma, delvis eller helt statligt finansierade organisationerna. Personalen i dessa organisationer kommer till största delen *inte* från offentlig sektor. Däremot utser regeringen direktörer, styrelseledamöter eller råd. Organisationerna rapporterar årligen till respektive departement och kan indelas i fem huvudkategorier:

- *kommersiella*, förser statsförvaltningen med varor och tjänster och förväntas vara självfinansierande (t.ex. Air Lingus),
- *utvecklingsorienterade*, förser andra organisationer med tjänster som syftar till ekonomisk aktivitet (t.ex. Industrial Development Authority (IDA), Shannon Development and Irish Tourist Board),
- *hälso- och sjukvårdsrelaterade*,
- *kulturella*, av vilka några ger stöd till organisationer eller individer (t.ex. National Theatre Society),
- *reglerande och rådgivande*, t.ex. Central Fisheries Board och National Economic and Social Council.

Den lokala förvaltningen omfattar olika organisationer. Det finns 29 direktvalda organ på länsnivå (county councils), fem länsanknutna bykorporationer, fem lokala bykorporationer, 49 stadsdistriktsorgan och 26 stadsstyrelser.

I jämförelse med andra europeiska länder är de lokala myndigheternas funktion och ansvar i Irland mycket begränsade.

De lokala myndigheternas tjänster rör främst bostäder och byggnad, vägtransporter och säkerhet, vatten- och avlopp, utvecklingsstöd och kontroll, miljöskydd samt rekreation och omgivningar t.ex. parker. Den huvudsakliga finansieringskällan är anslag från regeringen. Dessutom kan lokala myndigheter ta betalt för vissa tjänster t.ex. avfallshantering och vattenförsörjning.

Vid sidan av de lokala myndigheterna finns ett antal andra organisationer som upprätthåller delar av samhällsservicen t.ex. åtta hälso- och sjukvårdsregioner med var sin sjukvårdsstyrelse, sju regionala turistorganisationer under en överstyrelse, Board Failte (Irish Tourist Board), yrkesutbildningskommittéer administrerar yrkes- och teknisk utbildning, vuxenutbildning och uppdateringsinsatser och lokala näringslivsstyrelser (35 st) som arbetar med företags- och arbetslöshetsstöd samt småföretagsutveckling.

Gränserna för olika myndigheter under den centrala nivån överlappar varandra. Det finns inte några regionala statliga huvudmän (länsstyrelser) med genomförandeansvar för strukturfondsprogrammen. I linje med subsidiaritets- och partnerskapsprinciperna har kommissionen under de senaste åren uppmuntrat medlemsländerna att decentralisera ansvaret för styrningen av strukturfondsprogram till nivån under central statlig.

Inför strukturfondsperioden 1989 – 1993 delade Finansdepartementet in Irland i sju geografiska administrativa områden. En expertkommitté inrättades 1990, vars uppgift var att ta fram reform- och omorganisationsförslag för den lokala förvaltningen. Åtta regionala myndigheter inrättades formellt i januari 1994, vilket sammanföll med starten av den förra programperioden. Ledamöterna har valts av lokala myndigheter. Huvuduppgiften är densamma som de tidigare sju subregionala uppföljningskommittéerna hade, dvs. att stödja samarbetet och samverka mellan offentlig service i de olika regionerna samt att ge råd för införandet av strukturfondsprogrammen och sammanhållningsfondens program i sina respektive områden.

Inför starten av strukturfondsperioden 2000 – 2006 inrättas två nya myndigheter som skall ansvara för genomförandet av de två regionala operationella programmen i de två mål 1 regionerna.

Avsaknaden av en regional förvaltning har medfört att det inte finns jämförbara data för frågor som handhas av andra nivåer än den nationella, vilket innebär att regionala analyser försvåras.

4 Strukturfondernas betydelse för den ekonomiska tillväxten

4.1 Irland har stött EU:s regionalpolitik

Sedan medlemskapet i EEC 1973, har Irland varit ett av de länder som kraftigast stött den europeiska regionalpolitiken. Irlands regering arbetade för att republiken Irland skulle klassificeras som en enda region i de gemensamma regionalpolitiken, vilket också lyckades 1975. Detta medförde att Dublin som regionens centrum och säte för regeringen fick kontroll över fördelningen av strukturfundsmedel till övriga delar av landet. Under de två senaste programperioderna, 1989 – 1993 och 1994 – 1999 har Republiken Irland erhållit stöd som en enda mål 1 region.

Av tabell 3 framgår att den irländska politiken har varit mycket framgångsrik för att få del av europeiska fonder. Från 1981 till 1996 har nettostödet såväl totalt som per capita blivit 4 gånger så stort. Irlands årliga bidrag till EU:s budget är ungefär 1 % medan mottaget belopp brutto 1996 uppgick till 2 970,5 miljoner EUR, dvs. 4,1 %. Irland har varit nettomottagare hela perioden 1981 – 1996²³ Och är fortfarande mottagare under innevarande period. År 1996 erhöll Irland närmare 15 % av det totala nettobetalingarna till de sex medlemsländerna som var nettomottagare, dvs. Spanien, Grekland, Portugal, Irland, Danmark och Finland. Per innevånare har Irland varit den största mottagaren över hela perioden 1981 – 1996.

²³ Revisionsrättens årliga rapport

Tillsammans med de stora bidragen från Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) utgör bidraget från strukturfonderna den största delen av nettoinflödet.²⁴

Tabell 3 Inbetalningar från Irland och utbetalningar till Irland i EU:s budget, miljoner euro

År	Inbetalningar a		Utbetalningar b		Netto- bidrag b-a	Netto bidrag per capita
	MEUR	%	MEUR	%	MEUR	EUR
1981	158,9	0,9	717,0	4,6	558,1	162,1
1986	343,8	1,0	1573,9	5,2	1230,1	347,4
1888	328,2	0,8	1487,5	4,1	1159,3	327,9
1993	567,4	0,9	2939,3	4,6	2371,9	666,3
1994	638,9	1,0	2390,9	4,0	1572,0	490,9
1995	664,8	1,0	2551,7	4,0	1886,9	527,1
1996	710,2	1,0	2970,5	4,1	2260,3	631,4

Källa: Årlig rapport från Revisionsrätten, EUROSTAT avseende befolkningsstatistik, Bollen et al.

Strukturfonderna har varit ett viktigt bidrag i den ekonomiska utvecklingen i Irland under de senaste åren. Vissa resultat skulle inte ha kunnat åstadkommas utan EU-stöd. Å andra sidan måste inverkan av strukturfonderna betraktas i ett vidare sammanhang.

4.2 Utvärdering av strukturfondernas betydelse

Det är svårt att finna konkreta belägg för vilka makroekonomiska effekter EU:s strukturpolitik har haft för tillväxten i olika länder. I EIPA:s fallstudie om Irland²⁵ konstateras att det är svårt att finna

²⁴ Överföringarna till Irland vad gäller jordbruksfonden och jordbrukspolitiken CAP är betydligt större än de för strukturfondsprogrammen. Fitz Gerald, 1998 p. 692

²⁵ Bollen et al

belägg för strukturfondernas bidrag. Inte heller kommissionens synteser och utvärderingar sträcker sig till analyser av makroekonomiska effekter.

Det Dublin-baserade institutet för ekonomisk och social forskning, Economic and Social Research Institute, ESRI har utfört olika makroekonomiska analyser över Irlands utveckling och även utvärderat effekter av sammanhållningsländernas utveckling på uppdrag av kommissionen. Institutet konstaterar att utgifterna i strukturfondsprogrammen hade en topp 1993 med 3,5 % av BNP.²⁶ Bidraget från strukturfonderna kan därför inte förklara mer än en liten del av den sammanlagda tillväxten av BNP på 57 % från 1987 till 1996. Vidare konstaterar ESRI att Irlands bidrag från strukturfonderna låg kring drygt 1,5 % av BNP 1998, steg till knappt 3,5 % 1993, sjönk drastiskt kring 1994 och har nu åter stigit till ett läge strax under 3 %. Enligt samma beräkningar höjde stödet BNP-nivån med nästan 3,5 % jämfört med ett läge utan stöd. Om stödet hade upphört 1993 hade den långsiktiga effekten på utbudssidan som resultat av investeringar i t.ex. vägaer och utbildning blivit en höjd BNP-nivå på ca 1 % jämfört med om Irland inte fått något strukturfondsstöd alls. Om EU:s strukturfondsstöd skulle ha upphört helt fr.o.m. år 1999 beräknas landets BNP-nivå ligga 2 % högre än utan stöd. Genom att landet tilldelats stöd även under perioden 2000 – 2006 kan den kummulativa effekten väntas öka även under denna period. I samband med beräkningarna görs också bedömningen att överföringarna under 1990-talet tillfört mindre än 0,5 % per år till tillväxttakten. Fram till 1999 uppgår detta till totalt ca 4%.

I realiteten är strukturfondsprogrammen del i ett stort utbud av olika åtgärder och instrument inom såväl den europeiska politiken som inom inrikespolitiken. Det är mycket svårt att isolera effekterna av strukturfonderna från andra effekter.

ESRI har på kommissionens uppdrag även studerat effekter på tillväxten av den gemensamma marknaden och av stödet genom strukturfondsprogrammen för de länder som får bidrag även från sammanhållningsfonden, nämligen Grekland, Irland, Portugal och Spanien. ESRI har använt den ekonometriska modell som utveck-

²⁶ ESRI, 1997

lats vid institutet, HERMINE (en utveckling av kommissionens modell HERMES). Under modellens antaganden visar det sig att den gemensamma marknaden varit mer betydelsefull för den ekonomiska tillväxten i Irland än stödet från strukturfonderna. Detta i motsats till Grekland där strukturfonderna har haft störst betydelse. För Portugal har både strukturfonderna och den gemensamma marknaden betytt mycket för tillväxten. Detta förklaras av att Irland varit mest framgångsrikt av dessa fyra länder att dra till sig utländska investeringar till industrin, främst tillverkningsindustrin. I nedanstående tabell jämförs effekter av den gemensamma marknaden, SEM (Single European Market) och av strukturfondsprogrammen, CSF (Community Support Framework) för de fyra länder som förutom de vanliga strukturfondsbidragen också får sammanhållningsstöd.

Tabell 4 Effekter av den gemensamma marknaden (SEM) av strukturfonderna (CSF) för de länder som får sammanhållningsstöd

År	1995			2000			2010		
	SEM	CSF	Totalt	SEM	CSF	Totalt	SEM	CSF	Totalt
Grekland	-1,30	6,16	4,86	-0,88	8,00	7,12	0,13	5,74	5,87
Irland	4,95	1,65	6,60	7,24	1,88	9,12	9,24	1,21	10,45
Portugal	2,23	8,15	10,38	4,29	9,10	13,39	7,54	7,14	14,68
Spanien	-1,01	1,94	0,93	-0,74	2,08	1,34	0,06	1,33	1,39

Källa: ESRI, Single market Review, European Commission, Subseries VI, Vol. 2

Att omfattande allokeringar sker till medlemsstaterna genom strukturfonderna garanterar inte ekonomisk utveckling eller att den ekonomiska utvecklingen stöds effektivt. Stödet från de europeiska fonderna måste för att få bästa verkan vara invävda i sunda nationella åtgärder.²⁷

²⁷ Bollen et al.

4.3 Processer och system utvecklas

Strukturfondsreformen hade högsta prioritet för den irländska regeringen inför perioden 1989 – 1993, vilket bekräftas av att ett särskilt utskott inrättades på ministernivå, the Ministers' and the Secretarys' Group för att hantera de nya besluten kring strukturfonderna. Kommittén möttes regelbundet under beredningen av den nationella planen, The Irish National Development Plan (NDP). Regionala data lämnades till finansdepartementet av varje region. P.g.a. tidspress blev dock processen mer symbolisk och regionala program kunde inte tas fram i tid. I stället utarbetades nationella sektorspecifika program med hjälp av en beslutsstruktur i två nivåer.

På uppdrag av Finansdepartementet utförde ESRI en ex post-utvärdering av gemenskapsstödsramen, GSR och de operationella programmen som låg till grund för nästa programperiod.

Programperioden 1994 – 1999 inleddes med diskussioner med olika delar av samhället såsom övervakningskommittéer, lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter, handelskammare och frivilligorganisationer. Därefter följde debatter i parlamentet och diskussioner med myndigheterna i Nordirland. Resultatet blev en nationell utvecklingsplan som omfattade 82 % av alla utgifter i statsbudgeten, dvs. betydligt mer omfattande än strukturfondsinsatserna. Gemenskapsstödsramen fokuserade på fyra områden:

- produktionssektorn 45 %
- ekonomisk infrastruktur 20 %
- mänskliga resurser 30 %
- utveckling av städer och landsbygd 4 %.

Den del av planen som avsåg industriutveckling finansierades till mer än 50 % av privata medel. Planen delade in i nio nationella operationella program.

En omfattande debatt inledde förberedelserna för utvecklingsplanen för perioden 2000 – 2006 som gällde huruvida planen skulle fortsätta att täcka hela territoriet (dvs. Nationell utvecklingsplan) eller om den borde ha ett starkare regionalt fokus. De impo-

nerande ekonomiska förbättringar som Irland uppnått de senaste åren gjorde det mindre troligt att Irland som nation i den kommande perioden skulle kunna kvalificera sig för att få mål 1-stöd. Om målet att maximera EU:s strukturfondsstöd till Irland.²⁸ skulle uppnås måste landet delas upp.

Förhandlingar inleddes därefter med EUROSTAT om uppdelningen av territoriet i två separata NUTS II-regioner. Förhandlingarna drog ut på tiden eftersom kommissionen befarade att Irlands fall skulle komma att bli prejudicerande, dvs. att medlemsstaterna anpassar sina regionala gränser så att möjligheterna att få strukturfondsmedel maximeras.²⁹

Under rådets möte i Berlin beslutades att Irland skulle klassificeras om till två mål 1 regioner. The Border och Midlands and Western. Resten av landet betraktas som övergångsområde (regions in transition). Irland får utöver dessa stöd även tillgång till stöd från programmen för Gemenskapsinitiativen och fortsättningen på PEACE-programmet (avser relationer med Nordirland). Irland får dessutom tillsammans med Grekland, Spanien och Portugal fortsatt stöd från Sammanhållningsfonden fram till år 2003 då en översyn skall göras.

Utvecklingsplanen var klar i juli 1999 och omfattar fem operationella program:³⁰

- ekonomisk infrastruktur
- mänskliga resurser och arbete
- program för industrisektorn
- två regionala operationella program

Särskilt kommer investeringar i infrastruktur att betonas för att åstadkomma bättre regional balans i den ekonomiska tillväxten och för att minska problemen med städernas trafikträngsel.

Uppdelningen av landet i två regioner kommer att få mycket stor inverkan på styrningen och genomförandet, särskilt för orga-

²⁸

²⁹ Bollen et al.

³⁰ National Development Plan 2000-2006, Irland, Stationery Office

nisationen av nivån under den nationella där flera förändringar har skett eller planeras. Två ”group regional authorities”, dvs. särskilda myndigheter som ansvarar för de två regionala operationella programmen. Deras ansvarsområden sammanfaller med gränserna för de två nya NUTS II-regionerna. I praktiken är det mer en sammanslagning av de åtta existerande regionala myndigheterna. Trots förstärkningen på regional nivå kommer Finansdepartementet även fortsättningsvis att ha slutligt ansvar för det nya ramprogrammet (CSF).

5 Kommande utmaningar

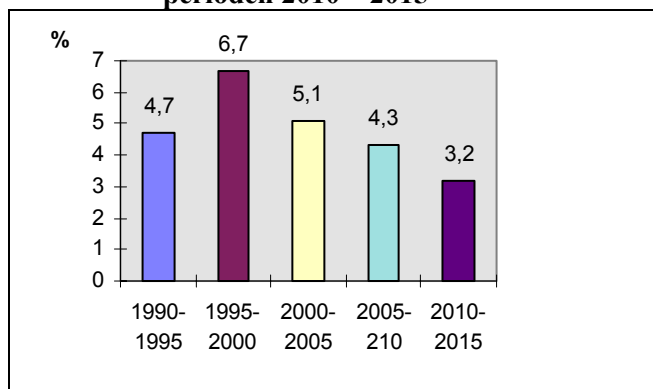
Irlands relationer till de största marknaderna är fortsatt goda och det finns inte några tecken på minskat intresse från utländska investerare. De irländska dagstidningarna ta upp problem med tillväxtens avigsidor som den höga inflationen, bostadsbristen, ökande lönekrav, för långsam utbyggnad av infrastrukturen och massinvandring.

ESRI analyserar och prognostiserar framtiden i en översikt³¹ fram till 2015 som underlag till den nationella utvecklingsplanen. ESRI:s slutsats är att Irlands ekonomi går för högtryck och rör sig mycket fort framåt men det är troligt att ekonomin under nästa decennium kommer att anpassas gradvis till en lägre tillväxtnivå. Externa oväntade händelser eller inhemska misstag kan dock riskera utvecklingen.

Beräkningar för den genomsnittliga årliga tillväxten framgår av nedanstående diagram. Under samma tid förväntas den årliga genomsnittliga arbetslösheten för perioden minska från 12,2 % 1995, till 5,6 % år 2000 och 4,7 % år 2015.

³¹ David Duffy, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Diarmaid Smyth *Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999*, ESRI

Figur 3 Årlig genomsnittlig tillväxt i procent från perioden 1990 – 1995 t.o.m. perioden 2010 – 2015



Källa: *Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI*

BNP-ökningen måste följas av inkomstökningar per person som ligger i paritet med EU:s genomsnitt år 2005. Den mycket snabbare utvecklingen i Irland mot i EU som helhet kommer att öka utbudet av arbetskraft väsentligt men kommer också att höja produktiviteten något.³²

Som en nu mycket öppen ekonomi är Irland beroende av vad som händer i omvärlden. Förutsättningarna på marknaden kommer att gradvis ändra inriktningen från högteknologisk produktion till marknadsservice särskilt till internationella tjänster. Denna utveckling är redan på gång.

Investeringarna kommer att vara fortsatt höga fram till 2005 då infrastrukturen inte har följt med i utvecklingen till den standard som övriga EU länder har. Speciellt kommer investeringarna i fysisk infrastruktur och bostäder att minska utrymmet för annan konsumtion. Under nästa årtionde finns behov av 45 000 nya bostäder per år vilket även i fortsättningen kommer att höja boendekostnaderna. Enligt de senaste prognoserna i juni 2000 ser prognoserna

³² *Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999, ESRI*

ännu mer ansträngda ut för bostadssektorn, särskilt i Dublinområdet³³.

Lönerna som hållits på en låg nivå genom avtal mellan arbetsgivarna och fackföreningarna kommer att stiga. För närvarande är ett stort problem att en stor del av den välutbildade arbetskraften går över till den privata sektorn där fackföreningsanslutningen är låg och avtalen inte behöver hållas. Flera aktuella tidningsartiklar tar nu upp problemet med att den statliga administrationen, särskilt departementen har svårt att rekrytera välutbildad arbetskraft. Förväntningarna i den offentliga sektorn stiger när lönerna i den privata sektorn spränger tidigare gränser. Det finns en stor fara i att högre skatter kan bli nödvändiga för att kunna kompensera lönekraven. Arbetslösheten kommer att stabiliseras kring ca 5 % också det till följd av ökade lönekrav.

Kring år 2003 kommer ekonomin att ha stabiliserats och statskulden kommer att ha minskat så dramatiskt att det finns utrymme för skattesänkningar.

ESRI:s prognoser och slutsatser från 1999 har redan överträffats. BNP stiger i en mycket hastigare takt än förväntat, liksom inflationen. Arbetslösheten är nu nere under 4 % och Irland jagar välutbildad arbetskraft över hela Europa. Dublins trafikchaos ökar för varje dag med strejker bland lokförare och bussbolag. Priserna för bostäder ökar allt snabbare. Turister, studenter och sommararbetare väller in i landet och miljöförstörelsen ökar.

³³ *Quarterly economic commentary*, McCoy Daniel, Duffy David and Smyth Diarmaid June 2000, ESRI

6 Utvecklingen 2007 – 2013 för strukturfonderna

Fördelningen av strukturfonderna kommer att revideras år 2003 enligt Berlinöverenskommelsen. Efter detta år kan Irland komma att definieras som nettobidragsgivare i EU. Irlands bidrag från EU kommer däremot i fortsättningen att minska, vilket troligen kommer att leda till en långsammare investeringstakt.

Det kommer dock fortfarande att finnas behov av kraftiga investeringar i infrastruktur t.ex. skall en tunnelbana byggas i Dublin, vilket kräver investeringar under mer än en 10-årsperiod. Efterfrågan på bostäder kräver också en långsiktigt hög investeringsvolym. I de intervjuer vi utfört är dock framtidsstron mycket stor. Förutsättningarna för att Irland skall klara sig utan mycket stora EU-stöd föreligger anser man. Alla prognoser pekar på fortsatt framgång och inflationen kommer att klinga av är uppfattningen inom det irländska Finansdepartementet.

För Irland har också de mycket stora bidragen till jordbruket genom den gemensamma jordbrukspolitiken, CAP, haft mycket stor betydelse. Särskilt viktiga var de stora bidragen till Irland inom den gemensamma jordbrukspolitiken strax före och efter inträdet i EU. Trots de stora bidragen från strukturfonderna är fortfarande bidragen genom CAP större. Detta innebär att en reformering av CAP skulle få omfattande verkningar i Irland, vilket i sin tur leder till ett stort intresse från den irländska regeringens sida, inte minst inför EU:s kommande utvidgning.

Utvidgningen är inte en fråga som intresserar allmänheten anser de vi intervjuat. Däremot är det viktigt att upprätthålla allmänhetens positiva inställning till EU. Utvidgningen kräver därför att mycket information ges samt att regeringen kan visa på resultat i förhandlingarna som även i fortsättningen stöder Irlands

utveckling. Någon reell oro inför utvidgningen finns inte och flera av våra talesmän pekar på att Irland har deltagit mycket i de projekt och den utveckling som kandidatländerna nu genomgår för att anpassa sig till EU-kraven. ESRI har i projekt tillsammans med både Estland och Lettland förmedlat kunskaper kring Irlands utveckling. Dessa nära kontakter med kandidatländerna har givit bilden av att dessa länder har stora svårigheter att kunna möta konvergenskraven före utgången av innevarande strukturfondsperiod.

Medlen i strukturfonderna har varit viktiga för Irland men ännu viktigare har det varit med den institutionella utvecklingen, främst av administrativa processer och genom införandet av planerings- och utvärderingsprocesser och verktyg som EU-samarbetet fört med sig. I fortsättningen kommer dessa verktyg att användas i den nationella planeringen oavsett storleken på beviljade EU-medel.

Den absolut viktigaste förutsättningen för Irlands framgång har varit att åstadkomma och delta i den gemensamma marknaden anser ESRI, vilket står i motsats till vissa andra bedömare både i kommissionen och i Irland.

En av Irlands ledande ekonomer chefekonomen på NCB (aktiemäklare) Dermot O'Brian bemöter kommentarer från olika ekonomer i världen som nu befarar att Irlands bubbla skall spricka med att utvecklingen kommer att fortsätta åtminstone under tio år till som resultat att arbetskraften växer. Irlands tillväxt bygger på en säker strukturförändring som ger utrymme för ytterligare tillväxt på lång sikt.³⁴

³⁴ Wy Celtic Tiger will continue to roar, Dermot O'Brian NCB Stockbrokers, Irish Independent, August 4th 2000.

Referenser

- Bollen Frank, Hartwig Ines, Nicolaides Phendon, *EU Structural Funds beyond Agenda 2000, reform and implications for current and future member states*, European Institute of Public Administration, EIPA, 2000
- David Duffy, John Fitz Gerald, Ide Kearney, Diarmaid Smyth *Medium-Term review 1999-2005 nr. 7, oktober 1999*, ESRI
- Ex Ante Evaluation of the National Development Plan, 2000-2006*, november 1999, CSF Evaluation Unit
- Fitz Gerald John, *Understanding Irelands Economic Success*, , July 1999 Working paper No. 111
- Fitz Gerald John, Kearney Ide, Morgenroth Edgar, Smyth Diarmaid, *National Investment Priorities for the period 2000-2006*, The Economic and Social Research Institute, ESRI 1999
- IDA Ireland, Årsrapport 1999
- McCoy Daniel, Duffy David and Smyth Diarmaid *Quarterly economic commentary*, June 2000, ESRI
- Price Waterhouse Coopers, *Doing Business and Investing in Ireland*, June 2000 beställd av IDA, www.idaireland.ir
- Regional development studies, The impact of structural policies on economic and social cohesion in the Union 1989-1999, European Commission, 26
- Single market Review, European Commission, Subseries VI, volume 2, Office for official publications of the European Communities
- The Economist, *Hot and sticky in Ireland*, July 2000
- Wagstaff Peter, *Regionalism in the European Union*, Intellect Books, UK 1999

National Development Plan 2000-2006, Irland, Stationery Office,
Government Publications Sale Office, Sun Alliance House,
Molesworth Street, Dublin 2

Intervjuer har utförts av Viviann Gunnarsson,
Statskontoret och Marja Lemne, ESO

Bollen, Frank, European Institute of Public Administration, EIPA
Hegarty, David, Department of Finance Ireland, CSF evaluation
unit

Helander, Elisabet, DG REGIO, tidigare ansvarig för
utvärderingsenheten

Higgins, Jim, professor, Department of Finance Ireland,
EU Structural Funds Section

Jernek, Staffan, Centre for European Policy Studies, CEPS

Kearney, Ide, ESRI

Larsson, Torbjörn, EIPA

Nicolaidis, Phendon, professor, European Institute of Public
Administration, EIPA

Nolan Dermot, Department of Finance Ireland, EU Policy Section
DG REGIO, intervjuer i samband med Statskontorets rapport
Mittutvärderingar av Strukturfonderna - en övergripande
utvärdering, Statskontoret 1999:53

Åström, Sture Sveriges ständiga representation i
Europeiska Unionen

Good marks, but beside the mark – an examination of EU structural funds

After agricultural policy, structural policy is the second largest item in the EU budget. This area of EU activity has expanded significantly since the end of the 1980s and currently accounts for 0.46 per cent of the total GDP of all member states. The majority of these funds are used to support poor countries and regions, but structural policy also aims to promote change in industries and areas that have run into problems due to increased competition.

Important structural policy decisions will need to be taken over the next few years prior to the new budget period starting in 2007:

- The first challenge will be to adapt the system to the expanded EU that will arise when the candidate countries in central and southern Europe are granted membership.
- A second challenge concerns the internal allocation of priority within the EU. How much significance should be placed on the goal of structural policy – to level out production conditions between different parts of the EU – in relation to other political goals?

Following an initial presentation of the policy currently conducted, three different analytical perspectives are examined.

The first section examines structural policy on the basis of its official primary objectives, i.e. to close economic gaps within the EU, and in particular differences in production conditions between different countries and regions.

A general outline shows that there are at least seven different ways of determining the extent of these gaps. The most important

observation is that the "gross gaps" that form the basis for the EU's structural policy are roughly twice as large as the "net gaps" that remain after the redistribution that takes place through the tax systems and public expenditure in the member states has been taken into account.

It is clear that the majority of these gaps have been reduced in recent decades, although the reasons for this convergence are less certain. Some of the convergence can be explained by long-term tendencies in the different economies – in the cases of Greece, the economy picked up significantly prior to Greece becoming a member of the EU. Another part may be related to the trade integration in the EU, in particular the implementation of the internal market. The complementary role that structural policy may have played is still uncertain. Subsidies granted to different countries and regions naturally raised the GDP, but these effects have generally subsided relatively quickly and it has not been possible to establish any significant long-term effects with certainty.

The second section examines structural policy as a means of motivation and compensation in the European integration process. A reconstruction of its evolution shows that policy in its current form contains traces of ten major "package solutions" at different turning points in the development of the European Community of European Union. Structural policy measures have been used repeatedly to compensate parties assumed to be at risk of lagging behind in certain areas of the integration process. In some cases, it can be stated in hindsight that the apprehensions that warranted the compensation have not proved to be confirmed. It is noted in this section that temporary compensation measures linked to specific decisions have often become lasting features of permanent policy programmes.

The third section discusses the relation between structural policy, the institutions and sectoral goals in European integration. We are reminded that structural policy has come to play an important positive role for bodies at different levels within the EU, not only for the Commission and the Parliament but for also regional and local bodies involved in the planning and implemen-

tation of different support measures. Structural policy has in this way become deeply rooted in the institutions.

Another symbiotic relationship has been developed in a number of different areas between structural policy and sectoral policy. When various issues have become more topical and have been given higher priority on the EU agenda (such as environmental issues, transport issues, employment issues, etc.), it has seldom been possible to allocate sufficient resources for these purposes on an individual basis. Instead, measures have been taken within the scope of structural policy on the basis of the none too convincing argument that the investments in question will contribute to the fulfilment of structural policy goals. In this process, goals and means have sometimes merged together into a diffuse pattern of generally accepted priorities.

More than a decade after the launch of structural policy at the end of the 1980s, many positive aspects are evident. It has undoubtedly boosted local and regional developments in many parts of the EU, has paved the way for difficult political decisions that have moved the European integration process forward, and has prompted new patterns of collaboration between different public and, to some extent, private institutions and organisations. Structural policy has also helped to make European integration more acceptable among the general public.

In spite of this there are significant questions that need to be answered concerning the structural policy of the future in connection with the above-mentioned challenges. If the current regulations are applied to EU 27 (i.e. with twelve of the candidates accepted for EU membership), a large proportion of the support to recipient countries and regions in EU 15 will disappear. The report presents two alternative scenarios for this change. The first scenario is based on the current total economic scope of EUR 260 billion applied to the subsequent seven-year period 2007 – 2013. The second scenario is based on the current provisions, which if extended to EU 27 would require a total scope of EUR 442.4 billion for the same period. It is interesting to note that the outcome for EU 15 differs only slightly between these scenarios.

The other complex issue concerns balancing the objective of equalisation policy with other EU policy goals. This is a matter of both symbolism and real economic effects, solidarity and political efficiency. Since structural policy has come to include a great many aspects, it has become diffuse and difficult to evaluate in an aggregated form. This observations need not imply a low rating of the measures as such. However, a question arises over the conceptual framework of structural policy. If a valuable sectoral policy (Whether it concerns environment, culture, employment or anything else) has been legitimised as being instrumental to the pursuit of structural objectives and therefor targeted to specific support areas, this may lead to two unfortunate consequences – on the one hand, the sectoral policy may become less strict and less efficient, and on the other hand, national regional policy and equalisation policy may become distorted so that they fit into the scope of EU structural policy.

It is therefore possible that a restructuring of EU policy will take place, which will result in many of the measures currently designed as instruments for obtaining structural policy goals instead of being accepted as legitimate and justified on the basis of their own merits. This can also lead to efficiency gains since, for example, an environmental policy formulated to achieve specific objectives can probably be designed more rationally than a programme that needs to be adapted to structural policy goals.

The important goal of promoting cohesion within the EU would also benefit from this. What is currently labelled "cohesion policy" is mainly limited to economic policy measures within specially designated target areas. However, the task of promoting actual unity and cohesion within the EU and stimulating solidarity and European identity cannot be fulfilled by creating equal geographical conditions alone, but is a much wider challenge that also encompasses political and cultural dimensions. Supporting the growth of a European political "demos" requires a cohesion policy that emphasises education, research, the mass media, democracy and civil society.

Förteckning över ESO:s rapporter

Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi (ESO) är en kommitté (B 1981:03) under Finansdepartementet.

I Ds-serien har ESO tidigare utgivit följande rapporter

1982

Perspektiv på besparingspolitiken (Ds B 1982:3)

Inkomstfördelningseffekter av livsmedelssubventioner (Ds B 1982:7)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 1. Budgetunderskottens teori och politik. Statens budgetfinansiering och penningpolitiken (Ds B 1982:9)

Offentliga tjänster på fritids-, idrotts- och kulturområdena (Ds B 1982:10)

Ökad produktivitet i offentlig sektor – en studie av de allmänna domstolarna (Ds B 1982:11)

1983

Staten och kommunernas expansion – några olika styrmedel (Ds Fi 1983:3)

Enhetligt barnstöd? (Ds Fi 1983:6)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 2. Fördelningseffekter av budgetunderskott. Hushållsekonomi och budgetunderskott (Ds Fi 1983:7)

Minskad produktivitet i offentlig sektor – en studie av PRV (Ds Fi 1983:18)

Driver subventioner upp kostnader? – prisbildningseffekter av statligt stöd (Ds Fi 1983:19)

Administrationskostnader för några transfereringar (Ds Fi 1983:22)

Generellt statsbidrag till kommuner – modellskisser (Ds Fi 1983:26)

Produktivitet i privat och offentlig tandvård (Ds Fi 1983:27)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 3. Budgetunderskott, portföljval och tillgångsmarknader. Modellsimuleringar av offentliga besparingar m.m. (Ds Fi 1983:29)

Fördelningseffekter av kommunal barnomsorg (Ds Fi 1983:30)

Administrationskostnader för våra skatter (Ds Fi 1983:32)

1984

Vem utnyttjar den offentliga sektorns tjänster? (Ds Fi 1984:2)

Perspektiv på budgetunderskottet, del 4 Budgetunderskott, utlandsupplåning och framtida konsumtionsmöjligheter. Budgetunderskott, efterfrågan och inflation (Ds Fi 1984:3)

Konstitutionella begränsningar i riksdagens finansmakt – behov och tänkbara utformningar (Ds Fi 1984:7)

Är subventioner effektiva? (Ds Fi 1984:8)

Marginella expansionsstöd – ekonomiska och administrativa effekter (Ds Fi 1984:12)

Transfereringar och inkomstskatt samt hushållens materiella standard (Ds Fi 1984:17)

Parlamentet och statsutgifterna – hur finansmakten utövas i nio länder (Ds Fi 1984:18)

Återkommande kostnads- och prestationsjämförelser– en metod att främja effektiviteten i offentlig tjänsteproduktion (Ds Fi 1984:19)

1985

Statsskuldräntorna och ekonomin– effekter på inkomst- och förmögenhetsfördelningen samt på den samlade efterfrågan i samhället (Ds Fi 1985:2)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom offentligt bedrivna hälso- och sjukvård 1960-1980 (Ds Fi 1985:3)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den sociala sektorn 1970 - 1980 (Ds Fi 1985:4)

Transfereringar mellan den förvärvsarbetande och den äldre generationen (Ds Fi 1985:5)

Frivilligorganisationer – alternativ till den offentliga sektorn? (Ds Fi 1985:6)

Organisationer på gränsen mellan privat och offentlig sektor– förstudie (Ds Fi 1985:7)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom vägsektorn (Ds Fi 1985:9)

Skatter och arbetsutbud (Ds Fi 1985:10)

Sociala avgifter – problem och möjligheter inom färdtjänst och hemtjänst (Ds Fi 1985:11)

Egen regi eller entreprenad i kommunal verksamhet– möjligheter, problem och erfarenheter (Ds Fi 1985:12)

1986

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom armén och flygvapnet (Ds Fi 1986:1)

Samhällsekonomiskt beslutsunderlag– en hjälp att fatta beslut (Ds Fi 1986:2)

Effektivare sjukvård genom bättre ekonomistyrning(Ds Fi 1986:3)

Effekter av statsbidrag till kommuner (Ds Fi 1986:7)

Byråkratiseringstendenser i Sverige (Ds Fi 1986:8)

Svensk inkomstfördelning i internationell jämförelse (Ds Fi 1986:12)

Offentliga tjänster – sökarljus mot produktivitet och användare (Ds Fi 1986:13)

Kostnader och resultat i grundskolan– en jämförelse av kommuner (Ds Fi 1986:14)

Regleringar och teknisk utveckling (Ds Fi 1986:15)

Socialbidrag. Bidragmottagarna: antal och inkomster.Socialbidragen i bidragssystemet (Ds Fi 1986:16)

Produktions-, kostnads- och produktivitet utveckling inom den offentligt finansierade utbildningssektorn 1960 - 1980 (Ds Fi 1986:17)

Offentliga utgifter och sysselsättning (Ds Fi 1986:29)

1987

Att leva på avgifter – vad innebär en övergång till avgiftsfinansiering? (Ds Fi 1987:2)

Vägar ut ur jordbruksprisregleringen– några idéskisser (Ds Fi 1987:4)

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala äldreomsorgen 1970- 1980 (Ds Fi 1987:6)

Produktkostnader för offentliga tjänster– med tillämpningar på kulturområdet
(Ds Fi 1987:10)
Integrering av sjukvård och sjukförsäkring (Ds Fi 1987:11)

1988

Kvalitetsutvecklingen inom den kommunala barnomsorgen(Ds 1988:1)
Från patriark till part – spelregler och lönepolitik för staten som arbetsgivare (Ds 1988:4)
Produktivitetens utvecklingen i kommunal barnomsorg 1981-1985(Ds 1988:5)
Prestationer och belöningar i offentlig förvaltning (Ds 1988:18)
Subventioner i kritisk belysning (Ds 1988:28)
Hur stor blev tvåprocentaren? Erfarenheter från en besparingsteknik
(Ds 1988:34)
Effektiv realkapitalanvändning i kommuner och landsting (Ds 1988:51)
Alternativ i jordbrukspolitik (Ds 1988:54)
Kvalitet och kostnader i offentlig tjänsteproduktion(Ds 1988:60)
Vad kan vi lära av grannen? Det svenska pensionssystemet i nordisk belysning
(Ds 1988:68)

1989

Hur man mäter sjukvård– exempel på kvalitets- och effektivitetsmätning
(Ds 1989:4)
Lönestrukturen och den "dubbla obalansen" –en empirisk studie av löneskillnader mellan privat och offentlig sektor (Ds 1989:8)
Beställare-utförare – ett alternativ till entreprenad i kommuner (Ds 1989:10)
Vad ska staten äga? De statliga företagen inför 90-talet (Ds 1989:23)
Statsbidrag till kommuner: allt på en check eller lite av varje?
En jämförelse mellan Norge och Sverige (Ds 1989:26)
Produktivitetens mätning av folkbibliotekens utlåningsverksamhet(Ds 1989:42)
Bostadsstödet – alternativ och konsekvenser (Ds 1989:47)
Kommunal förmögenhetsförvaltning i förändring citykommunerna
Stockholm, Göteborg och Malmö (Ds 1989:56)
Hur ska vi få råd att bli gamla? (Ds 1989:59)
Arbetsmarknadsförsäkringar (Ds 1989:68)

1990

Bostadskarriären som förmögenhetsmaskin (Ds 1990:29)
Skola? Förskola? Barnskola! (Ds 1990:31)
Statens dolda kapital. Aktivt ägande: exemplet Vattenfall (Ds 1990:36)
Sjukvårdskostnader i framtiden– vad betyder åldersfaktorn? (Ds 1990:39)
Läkemedelsförmånen (Ds 1990:81)

1991

Målstyrning och resultatuppföljning i offentlig förvaltning (Ds 1991:19)
Metoder i forskning om produktivitet och effektivitetmed tillämpningar på offentlig sektor (Ds 1991:20)
Vad kostar det? Prislista för statliga tjänster (Ds 1991:26)
Det framtida pensionssystemet– två alternativ (Ds 1991:27)

Skogspolitik för ett nytt sekel (Ds 1993:31)

Prestationsbaserad ersättning i hälso- och sjukvården – vad blir effekterna? (Ds 1991:49)

Ostyriga projekt – att styra och avstyra stora kommunala satsningar (Ds 1991:50)

Marginaleffekter och tröskeeffekter – barnfamiljerna och barnomsorgen (Ds 1991:66)

SJ, Televerket och Posten – bättre som bolag? (Ds 1991:77)

1992

Skatteförmåner och särregler i inkomst- och mervärdeskatten(Ds 1992:6)

Frihandeln ett hot mot miljöpolitiken – eller tvärtom? (Ds 1992:12)

Växthuseffekten – slutsatser för jordbruks-, energi- och skattepolitiken (Ds 1992:15)

Fattigdomsfällor (Ds 1992:25)

Vad vill vi med socialförsäkringarna? (Ds 1992:26)

Statliga bidrag – motiv, kostnader, effekter? (Ds 1992:46)

Hur bra är vi? Den svenska arbetskraftens kompetens i internationell belysning (Ds 1992:83)

Slutbudsmetoden – ett sätt att lösa tvister på arbetsmarknaden utan konflikt (Ds 1992:88)

Kommunerna som företagsägare – aktiv koncernledning i kommunal regi (Ds 1992:111)

Press och ekonomisk politik – tre fallstudier (Ds 1992:124)

Statsskulden och budgetprocessen (Ds 1992:126)

1993

Presstödet effekter – en utvärdering (Ds 1993:20)

Hur välja rätt investeringar i transportinfrastrukturen? (Ds 1993:22)

Lönar sig förebyggande åtgärder? Exempel från hälso- och sjukvården och trafiken (Ds 1993:37)

Social Security in Sweden and Other European Countries – Three Essays (Ds 1993:51)

Idrott åt alla? – Kartläggning och analys av idrottsstödet (Ds 1993:58)

1994

Att rädda liv – Kostnader och effekter (Ds 1994:14)

Varför kulturstöd? – Ekonomisk teori och svensk verklighet (Ds 1994:16)

Kvalitets- och produktivitetsutvecklingen i sjukvården 1960- 1992 (Ds 1994:22)

Kvalitet och produktivitet – Teori och metod för kvalitetsjusterade produktivetsmått (Ds 1994:23)

Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980-1992 (Ds 1994:24)

Det offentliga stödet till partierna – Inriktning och omfattning (Ds 1994:31)

Den svenska insolvensrätten – Några förslag till förbättringar inom konkurshanteringen m.m. (Ds 1994:37)

Budgetunderskott och statsskuld – Hur farliga är de? (Ds 1994:38)

Bensinskatteförändringars effekter (Ds 1994:55)

- Skolans kostnader, effektivitet och resultat**– En branschstudie (Ds 1994:56)
Den offentliga sektorns produktivitetsutveckling 1980- 1992. Bilagor
 (Ds 1994:71)
Valfrihet inom skolan– Konsekvenser för kostnader, resultat och segregation
 (Ds 1994:72)
En Social Försäkring (Ds 1994:81)
Fördelningseffekter av offentliga tjänster (Ds 1994:86)
Nettokostnader för transfereringar i Sverige och några andra länder
 (Ds 1994:133)
Skatter och socialförsäkringar över livscykeln– En simuleringsmodell
 (Ds 1994:135)
En effektiv försvarspolitik? – Fredsvinst, beredskap och återtagning
 (Ds 1994:138)

1995

- Försvarets kostnader och produktivitet** (Ds 1995:10)
Företagsstödet – Vad kostar det egentligen? (Ds 1995:14)
Hushållning med knappa naturresurser– Exemplet allemansrätten, fjällen
 och skotertrafik i naturen (Ds 1995:15)
Vad blev det av de enskilda alternativen? En kartläggning av verksamheten
 inom skolan, vården och omsorgen (Ds 1995:25)
Kostnader, produktivitet och måluppfyllelse för Sveriges Television AB
 (Ds 1995:31)
Hushållning med knappa naturresurser– Exemplet sportfiske (Ds 1995:47)
Invandring, sysselsättning och ekonomiska effekter(Ds 1995:68)
Generationsräkenskaper(Ds 1995:70)
Kapitalets rörlighet – Den svenska skatte- och utgiftsstrukturen i ett integrerat
 Europa (Ds 1995:74)

1996

- Hur effektivt är EU:s stöd till forskning och utveckling?** –
 En principdiskussion (Ds 1996:8)
Reglering som spel – Universiteten som förebild för offentliga sektorn?
 (Ds 1996:18)
Nästa steg i telepolitiken (Ds 1996:29)
Kan myndigheter utvärdera sig själva? (Ds 1996:36)
**Novemberrevolutionen – Om rationalitet och makt i beslutet attavreglera
 kreditmarknaden 1985** (Ds 1996:37)
Samhällets stöd till barnfamiljerna i Europa (Ds 1996:49)
Kommunerna och decentraliseringen– Tre fallstudier (Ds 1996:68)

1997

- Jordbruksstödet**– efter Sveriges EU-inträde (Ds 1997:46)
Egenföretagande och manna från himlen(Ds 1997:71)
Lönar sig arbete? (Ds 1997:73)
Ramar, regler, resultat - vem bestämmer över statens budget(Ds 1997:79)
Fisk och Fusk - Mål, medel och makt i fiskeripolitiken (Ds 1997:81)

1998

Vad kostar en ren? En ekonomisk och politisk analys (Ds 1998:8)

Kommuner Kan! Kanske !- Om kommunal välfärd i framtiden (Ds 1998:15)

Arbetsförmedlingarna - Mål och drivkrafter (Ds 1998:16)

Att se till eller titta på - om tillsynen inom miljöområdet (Ds 1998:50)

Regeringskansliet inför 2000-talet - rapport från ett ESO-seminarium
(Ds 1998:56)

Kommittéerna och Bofinken - Kan en kommitté se ut hur som helst?
(Ds 1998:57)

Staten och bolagskapitalet - om aktiv styrning av statliga bolag (Ds 1998:64)

1999

Med backspegeln som kompass - om stabiliseringspolitiken som läroprocess
(Ds 1999:9)

Rapport från ett ESO-seminarium - Med backspegeln som kompass
(Ds 1999:27)

Att ta sig ton - om svensk musikexport 1974-1999 (Ds 1999:28)

Bostad sökes - en ESO-rapport om de hemlösa i folkhemmet (Ds 1999:46)

Att reda sig själv - en ESO-rapport om rederier och subventioner (Ds 1999:47)

Att snubbla in i framtiden - en ESO-rapport om statliga utveckling och
avveckling (Ds 1999:49)

Regionalpolitiken - en ESO-rapport om tro och vetande (Ds 1999:50)

Samhällets stöd till de äldre i Europa (Ds 1999:61)

Hederlighetens pris - en ESO-rapport om korruption (Ds 1999:62)

En akademisk fråga - en ESO-rapport om ranking av C-uppsatser (Ds 1999:65)

Återvinning utan vinning - en ESO-rapport om sopor (Ds 1999:66)

Dagis och drivkrafter - en ESO-rapport om fördelningspolitik och offentliga
tjänster (Ds 1999:67)

2000

40-talisternas uttåg - en ESO-rapport om 2000-talets demografiska utmaningar
(Ds 2000:13)

Studiebidraget i det långa loppet (Ds 2000:19)

Kroppen eller knoppen - en ESO-rapport om idrottsgymnasierna (Ds 2000:21)

Med många mått mätt - en ESO-rapport om internationell benchmarking av
Sverige (Ds 2000:23)

Privilegium eller rättighet - en ESO-rapport om antagningen till högskolan
(Ds 2000:24)

En svartvit arbetsmarknad - en ESO-rapport om vägen från skola till arbete
(Ds 2000:47)

Utbildningens omvägar - en ESO-rapport om kvalitet och effektivitet i svensk
utbildning (Ds 2000:58)