

# Arbetsrapport

Nr 9  
April 1993

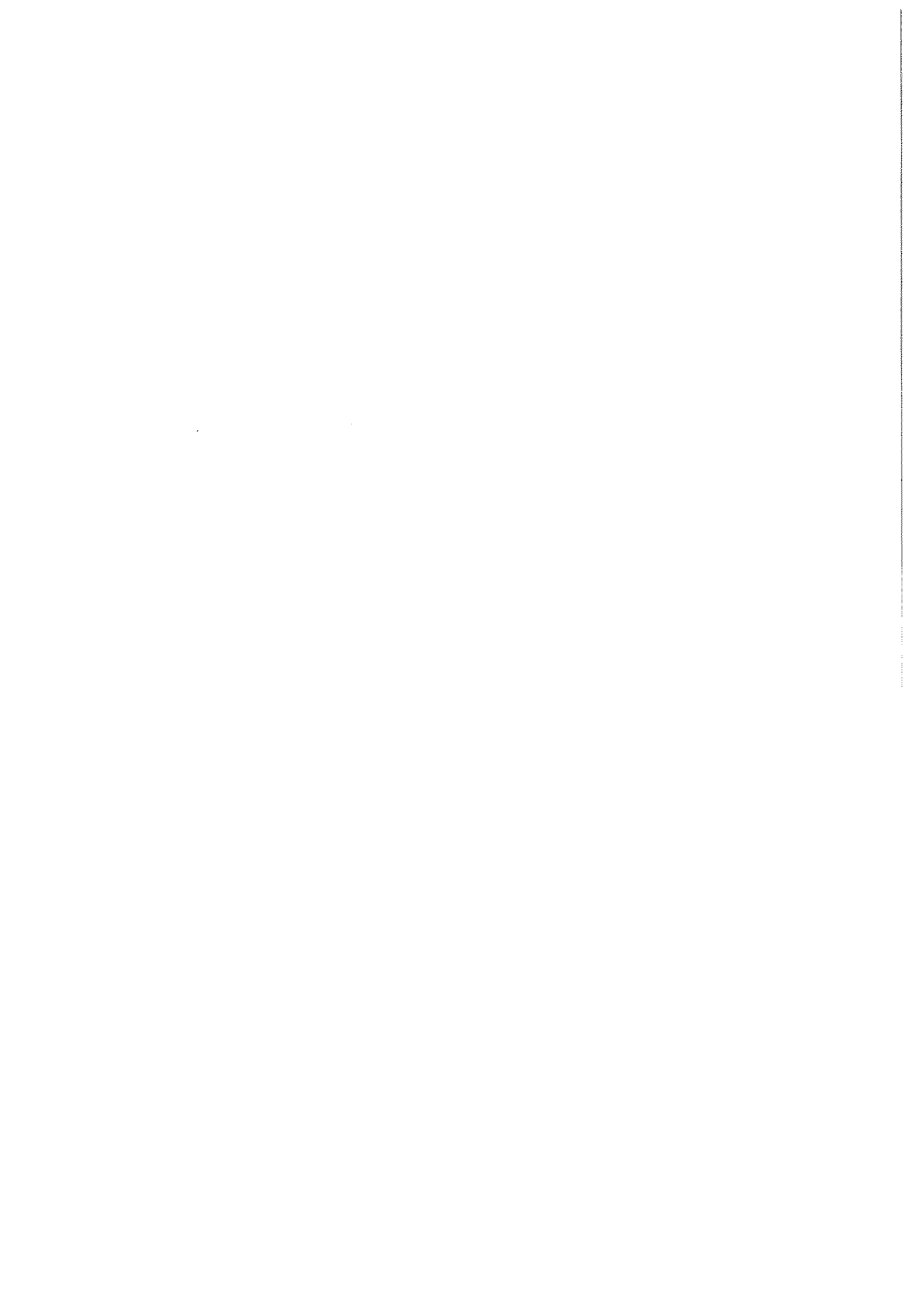
EG:s regionalpolitik  
och dess effekter  
för Sverige

*Marianne Wolfbrandt*

---

Marianne Wolfbrandt är ekonom och anställd vid Sveriges riksbank. För närvarande är hon tjänstledig och bosatt i Bryssel.

Bildandet av en ekonomisk och monetär union innebär att EG blir ett valutaområde med en gemensam penning- och valutapolitik. Genom att penning- och valutapolitiken inte längre kan användas i den nationella ekonomiska politiken, kan transfereringar – i form av regionalpolitiskt stöd – få en ökad betydelse för att dämpa eventuellt uppkommande spänningar mellan länderna som deltar i unionen. I denna rapport analyseras den regionala utvecklingen inom EG och de medel som används inom EG:s regionalpolitik. Rapporten analyserar också effekterna för Sverige i detta sammanhang.



# Innehåll

<b>Sammanfattning</b>	3
<b>1. EG:s regionalpolitik</b>	6
1.1 Behovet av gemensam regionalpolitik	6
1.2 De regionala skillnaderna	8
1.3 Mål och medel i regionalpolitiken	11
1.4 Strukturfonderna – regionalpolitikens hjärta	13
1.5 Konsekvenserna för den nationella regionalpolitiken	18
<b>2. EG:s framtida regionalpolitik</b>	21
2.1 EMU och de regionalpolitiska konsekvenserna	21
2.2 Den regionala utvecklingen år 2000	25
2.3 Regionalpolitiken 1994-99	28
<b>3. Konsekvenserna för Sverige av en gemensam europeisk regionalpolitik</b>	31
3.1 Den svenska regionalpolitiken	31
3.2 Hur påverkas den svenska regionalpolitiken av Europaintegrationen	34
3.3 Sverige och Gemenskapens regionalpolitik	36
3.4 Europaintegrationen – effekter på regional balans och tillväxt	37
<b>Källförteckning</b>	41



## Sammanfattning

Denna uppsats ambition är att försöka besvara tre frågor. Dessa är:

- i) Hur och varför bedriver EG en gemensam regionalpolitik?
- ii) På vilket sätt väntas EMU förändra behovet av regionalpolitik?
- iii) Vilka skulle följderna bli om Sverige skulle bli delaktig i EG:s regionalpolitik?

Den nuvarande regionalpolitiken i EG beskrivs i uppsatsens första del. Inledningsvis konstateras att behovet av en gemensam regionalpolitik i EG vuxit fram som en följd av strategiska förändringar i EG:s sammansättning och funktion. Utvidgningen av medlemskretsen har varit en sådan förändring. De successiva stegen mot att fördjupa den ekonomiska och politiska integrationen – först genom att förverkliga den Gemensamma Marknaden och sedan genom beslutet att gå vidare mot en Europeisk Union – har ytterligare ökat behovet av en gemensam regionalpolitik.

De regionala skillnaderna i EG – mellan och i vissa fall även inom medlemsländerna – är relativt stora. De rikaste länderna har ungefär den dubbla per capita inkomsten jämfört med de fattigaste.

EG-kommissionen försöker förverkliga Gemenskapens regionalpolitiska ambitioner genom att agera på flera fronter samtidigt. I den allmänna EG-politikens utformning försöker man ta hänsyn till den regionala dimensionen. Kommissionen samordnar också regionalpolitiken mellan medlemsländerna. Slutligen, och inte minst viktigt, stödjer kommissionen EG:s svagaste regioner genom att erbjuda finansiellt stöd till utvecklingsprojekt.

Strukturfonderna är det dominerande instrumentet för finansiellt utvecklingsstöd. Resurserna till dessa har ökat kraftigt. Mellan 1987 och 1993 fördubblades anslagen till fonderna i fasta priser. När strukturfonderna inrättades samordnades EG:s stödfonder, enhetliga kriterier för stödberättigade regioner fastställdes och stödprojekten blev mer långsiktiga och ingick i en integrerad plan.

EG-kommissionen utövar också inflytande på utformningen av vissa delar av den nationellt finansierade regionalpolitiken. Det gäller framför allt medlemsländernas regionalpolitiska stöd till företag. I syfte att värna om den fria konkurrensen är alla sådana stöd underkastade kommissionens prövning. För att ett medlemsland skall få ge företagsstöd måste regionen uppfylla specifi-

cerade krav vad beträffar bl.a. BNP/capita och/eller arbetslöshet. För att företag skall beviljas driftsstöd ställs särskilt stora krav på regionens stödbehov. Sådana stöd kan för övrigt bara ges tidsbegränsat.

I uppsatsens andra del behandlas EG:s framtida regionalpolitik. Inledningsvis diskuteras skälen till varför EMU motiverar betydande resursförstärkningar till den gemensamma regionalpolitiken. De orsaker som anförs är dels förekomsten av tillväxtcentra, dels otillräcklig arbetskraftsrörlighet. Det faktum att de regionala problemen blivit alltmer gränsöverskridande och är så resurskrävande att de motiverar ett transfereringssystem mellan medlemsländerna innebär att nationella, regionalpolitiska åtgärder befunnits otillräckliga.

I en regional framtidsstudie utgiven av kommissionen skisseras den förväntade regionala utvecklingen i Gemenskapen fram till år 2000. I denna studie har man inte bara försökt ta hänsyn till EMU:s effekter utan även till andra faktorer som kan påverka den regionala utvecklingen. En slutsats är att de framtida tillväxtzonerna kan förväntas få en större geografisk spridning än hittills. De gynnade zonerna är dock i hög grad koncentrerade till större städer och centralt belägna gränsregioner. I förhållande till perifert belägna regioner, glesbygder och regioner som lever på basnäringar riskerar de regionala skillnaderna att öka.

Huvudlinjerna i EG:s regionalpolitik inför slutfaserna av EMU fastlades av EG-ländernas stats- och regeringschefer vid Maastricht-mötet i december 1991. En precisering av de finansiella konsekvenserna gjordes ett år senare vid Edinburgh-mötet. En kraftig resursförstärkning av anslagen till strukturfonderna och en särskild satsning på de "fattigaste" regionerna var centrala teman. Man beslutade också inrätta en regional utjämningsfond, "cohesion"-fonden, vars syfte är att ge bidrag till projekt som förbättrar miljön och transportnätet i de fattigaste EG-länderna. En annan ambition i den nya regionalpolitiken är att ge denna en förstärkt europeisk dimension. Detta föreslås bl.a. ske genom att kommissionen får utökade befogenheter att initiera investeringar som kompletterar det europeiska infrastrukturella nätverket.

Den svenska regionalpolitikens inriktning skiljer sig påtagligt från EG-ländernas genom att de svenska bidragen går till glesbygderna, att stödnivåerna per capita är höga och att stödområdena är rika vid en europeisk jämförelse. Svenska stödområden har dessutom specifika klimatmässiga villkor som bl.a. medför att odlingssäsongen är kortare än i EG-området.

Redan då EES-avtalet träder i kraft måste den svenska regionalpolitiken samordnas med EG:s riktlinjer, framför allt på konkurrensområdet. Ett nytt övervakningsorgan, "EFTA Surveillance Authority", kommer kunna lägga

synpunkter på såväl val av stödområden, stödets inriktning, stödnivåer som varaktighet.

Det är dock först vid ett EG-medlemskap som Sverige blir delaktig i den EG-finansierade regionalpolitiken. Vid oförändrad inriktning av strukturfonderna skulle Gemenskapens regionalstöd till Sverige bli av blygsam omfattning. Utdelningen kan emellertid bli större om Sverige får gehör för sina intressen på detta område vid medlemskapsförhandlingarna. I den s.k. avin har kommissionen sagt sig vara beredd att ta hänsyn till de nordiska ländernas speciella demografi och klimat vid utformningen av den gemensamma strukturpolitiken.

Avslutningsvis diskuteras Europaintegrationens effekter på den svenska regionala balansen och tillväxten. De övergripande effekterna av integrationen kan väntas bli att effektiviteten i den svenska ekonomin ökar, vilket förbättrar förutsättningarna för långsiktig tillväxt. Den nya regionalpolitiken, som ser ut att få en mer generell uppläggning än den tidigare, väntas också bidra till att öka effektiviteten. Vad beträffar de regionala effekterna av integrationen kommer tillväxtområdena i första hand att bli de större och medelstora städerna, samt deras kringområden. För svensk del kan särskilt de sydvästra delarna av landet komma att gynnas härav.

# 1 EG:s regionalpolitik

## 1.1 Behovet av en gemensam regionalpolitik

Vilken är bakgrunden till att regionalpolitiken inom EG i växande utsträckning kommit att bli ett gemensamt ansvar? Behovet av en gemensam regionalpolitik har växt fram under skilda faser i EG:s utveckling. Dessa är:

- EG med de sex ursprungsländerna,
- Gemenskapen utvidgas med nya medlemsländer,
- skapandet av en gemensam marknad samt
- processen mot en ekonomisk och monetär union.

De sex länder som ursprungligen bildade EG år 1957 var en relativt homogen grupp i ekonomiskt avseende. Egentligen var det bara södra Italien som påtagligt avvek från det industrialiserade mönstret. Denna regionala obalans försökte man dock hantera genom att inrätta en möjlighet att få mjuka lån och lånegarantier till regionala projekt genom Europeiska Investeringsbankens försorg. Det fanns däremot då inte tillräckligt starka skäl att göra gemensam sak av regionalpolitiken. Framför allt var inte de Sex vid denna tidpunkt redo att acceptera den omfördelning av resurser mellan länderna som en sådan politik skulle kräva.

Avsaknaden av en gemensam regionalpolitik i inledningsskedet hindrade dock inte att medlemsländerna var väl medvetna om att regionala obalanser kunde bli ett hinder för att fullfölja en gemensam politik. I förordet till Romtraktatet uttalade kontrahenterna sålunda en strävan att reducera ”skillnaderna mellan olika regioner och efterblivenheten i de minst gynnade regionerna”. I praktiken omsattes denna ambition genom att EG-länderna, av regionala skäl, gjorde betydande avsteg i den gemensamma politikens inriktning. Ett tydligt exempel på detta är artikel 92 i Romtraktaten som indirekt accepterar nationellt statsstöd i regionalpolitiskt syfte. Detta är ett viktigt avsteg från en av traktatets huvudteser – nämligen att eftersträva fri konkurrens.

Behovet av en gemensam regionalpolitik väcktes under 1970-talets första hälft i och med att frågan om att utvidga medlemskretsen blev aktuell. År 1973 blev Storbritannien, Irland och Danmark medlemmar och under de närmaste åren därefter lämnade Grekland, Portugal och Spanien in sina medlemsansökningar.

För det första fanns det politiskt betingade skäl till varför EG:s regionalpolitik kom i fokus. Storbritannien krävde sålunda regionalpolitiska eftergifter från



EG-sidan för att acceptera övriga inträdeskrav. Storbritannien skulle annars ha blivit en betydande nettobidragsgivare till följd av den gemensamma jordbrukspolitiken.

För det andra fanns det ekonomiska skäl till att centralisera en del av de regionalpolitiska befogenheterna. Utvidgningen av EG hade minskat den ekonomiska homogeniteten. Irland samt de Medelhavsstater som klappade på porten hade en annan ekonomisk struktur än de ursprungliga Sex. Det blev alltmer uppenbart att det krävdes särskilda insatser för att överbrygga en del av de regionala skillnaderna i och mellan medlemsländerna om Gemenskapens övriga målsättningar skulle kunna uppnås.

EG-ländernas nya intresse för en gemensam regionalpolitik ledde till att EG år 1975 inrättade den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden. Denna fond fördelades till en början på medlemsländerna efter fasta kvoter och det centralstyrande inslaget var obetydligt. Dock fick de svagaste länderna den största tilldelningen. År 1985 genomfördes ändringar i fondens utformning för att dels ta hänsyn till de nya medlemmarna, dels få bättre kontroll över resursanvändningen. Ett centralt element var att flexibla kvoter infördes där medlemsländerna fick ansöka om tilldelning. Kommissionen fick dessutom vissa, begränsade möjligheter att genomföra projekt på eget initiativ.

Beslutet om att skapa en gemensam inre marknad som skulle träda i kraft vid 1992 års utgång blev en ny milstolpe för EG:s regionalpolitik. Åtgärderna som skulle leda fram till den Gemensamma Marknaden (under perioden 1987-1992) väntades ge en tillväxtökning för EG som helhet, men till priset av en omfattande strukturomvandling. Följden riskerade bli omfattande arbetslöshet och stora kapitalrörelser, vilket i sin tur kunde ge påfrestningar på valutasamarbetet. Regionalpolitiken åsattes därför en nyckelroll för att förbättra problemregionernas tillväxtförutsättningar. Genom att regionalpolitiken bar detta ansvar blev det politiskt möjligt att gå vidare i integrationsprocessen.

I praktiken höjdes därmed ambitionerna för regionalpolitiken, både vad gäller resursinsatser och målsättning. År 1988 inrättades Strukturfonderna. Dessa var EG:s samlade finansiella resurs på det regionalpolitiska området. I den följande framställningen ägnas avsnitt 1.4 åt dessa.

Planerna på att förverkliga en ekonomisk och monetär union innebär en ny utmaning för EG:s regionalpolitik. EG står också inför en ytterligare utvidgning av medlemskretsen.

För att fullfölja den europeiska integrationen behövs tillgång till en europeisk regionalpolitik. Flera regionala problem är dessutom, helt oberoende av integ-

rationen, gränsöverskridande till sin karaktär (t.ex. miljöproblem). I det andra kapitlet diskuteras EMU:s följder för regionalpolitiken mera ingående.

## 1.2 De regionala skillnaderna

Regionalpolitikens målsättning är att minska de regionala skillnaderna. Hur betydande är då de regionala skillnaderna i EG-området?

Ett sätt att besvara frågan är att relatera de regionala skillnaderna i EG-området till motsvarande spridning i andra unioner, t.ex. USA. Resultatet av en sådan jämförelse blir att de regionala skillnaderna (mätt som per capitainkomst respektive arbetslöshet) är betydligt större i EG än i USA, se följande tabell. Resultatet är knappast förvånande eftersom USA – till skillnad från EG – bl.a. har en gemensam valuta och federal regering sedan lång tid tillbaka. Den språkliga och kulturella gemenskapen bidrar givetvis också till att göra USA mer integrerat.

Mer anmärkningsvärt är dock att även de regionala skillnaderna inom flera större EG-länder – Frankrike, Tyskland respektive Italien – är större än de regionala skillnaderna i USA. Orsakerna torde vara skillnader i pris- och produktionsfaktoremas flexibilitet. I avsnitt 2.1 diskuteras vilken betydelse detta har för EG då EMU skall genomföras.

Tabell 1. Regionala skillnader inom EG respektive USA år 1985

	BNP/capita <sup>1</sup> standardavvikelse	Arbetslöshet standardavvikelse
USA (9 regioner)	0,10	1,44
EG (9 länder)	0,18	4,06
USA (48 stater)	0,15	1,94
EG (49 regioner)	0,22	3,10

1. Standardavvikelser av logaritmerade värden

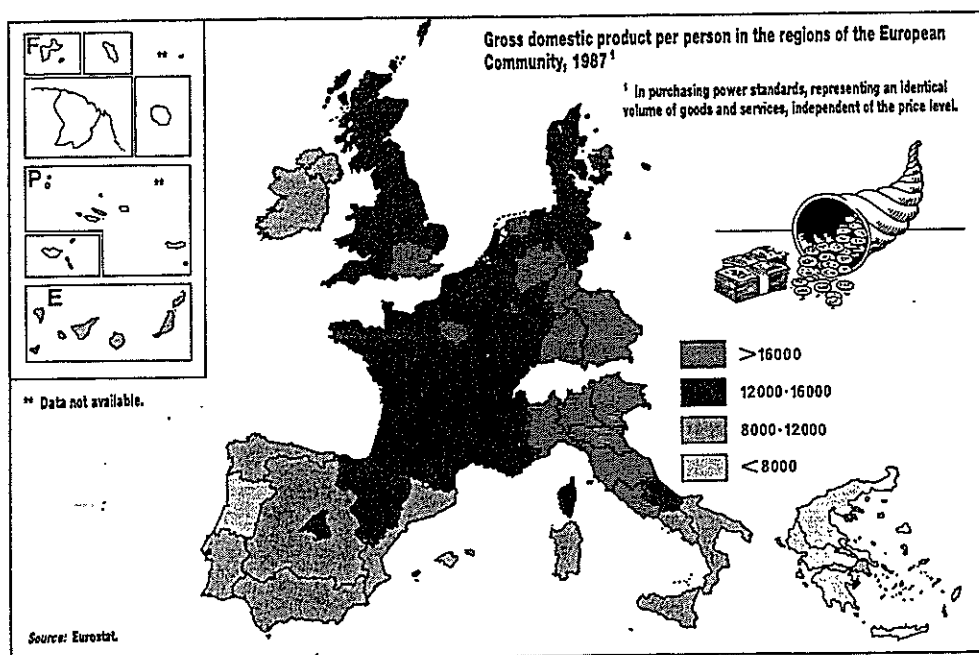
Källa: Boltho, A & College, M (1992).

Generellt sett är det viktigt att uppmärksamma att ju mindre geografiska områden som jämförs desto större blir skillnaden mellan dem. De rikaste länderna i EG, f.d. Västtyskland och Luxemburg, har ungefär dubbelt så stor per capitainkomst som de fattigaste, Grekland och Portugal. Gör man istället en mer detaljerad områdesindelning så finner man att Hamburg och Groningen har ungefär fyra gånger större per capitainkomst än de fattigaste regionerna i Grekland och Portugal.

Som framgår av kartorna över BNP/capita och arbetslösheten i EG:regioner så visar de centrala regionerna i EG de bästa resultaten medan särskilt sydflanken har lägre levnadsstandard och högre arbetslöshet, Tar man även hänsyn till regionernas befolkning finner man att mer än en femtedel av EG:s befolkning lever i regioner som har en genomsnittlig BNP/capita som ligger mer än 25 procent under EG:s genomsnitt. Som kommer att framgå i den följande framställningen är detta ett av kriterierna för att en region skall vara berättigad till regionalstöd.

### Diagram 1. BNP/capita i EG:s regioner år 1987

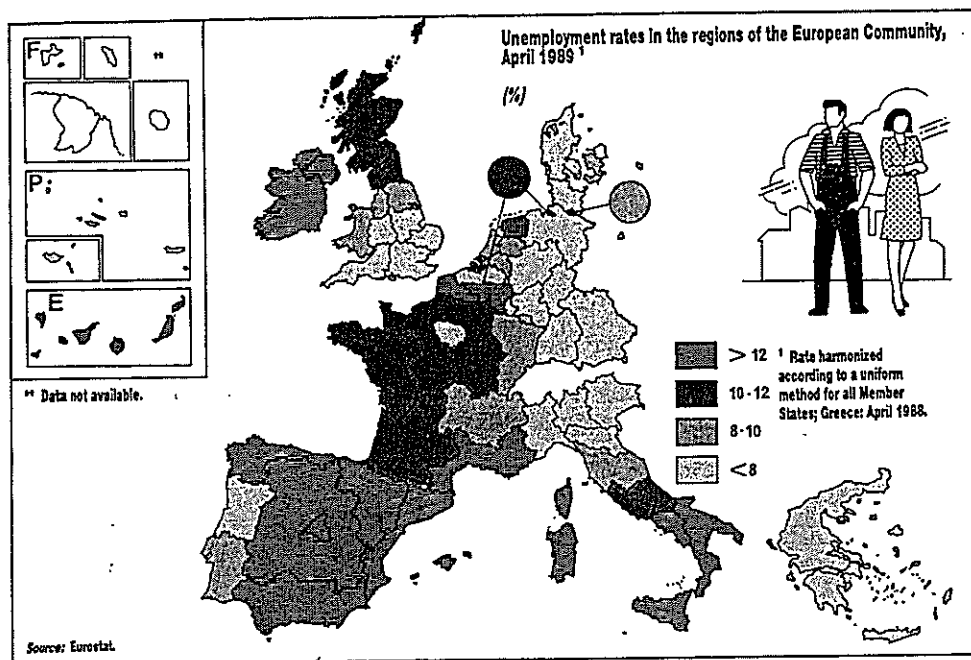
Standardiserade PPI-enheter, vilket representerar samma volym varor och tjänster oberoende av prisnivå.



Källa: EC Commission; The new structural policies of the European Community (1990).

### Diagram 2. Arbetslösheten i EG:s regioner 1989

Harmoniserade tal enligt en gemensam metod för alla länder



Källa: EC Commission; The new structural policies of the European Community (1990).

En rimlig områdesindelning har nämnts som en förutsättning för att kunna ta hänsyn till de regionala behoven. Likaså är det givetvis avgörande för resultatet vilken ekonomisk variabel man väljer för att mäta skillnaderna och hur jämförbar denna är länderna/regionerna emellan.

Vad gäller indelningen i regioner bör idealet vara att dessa är ungefär lika stora, att var och en av regionerna är någorlunda-homogen samt att relevanta data kan införskaffas för området ifråga. Svårigheterna att mäta ekonomiska skillnader mellan länder skall inte underskattas. Ett exempel är att växelkurserna inte tar hänsyn till ländernas varierande köpkraft. Köpkraftsjusterade inkomstdata används därför ofta för att minska detta problem. En annan svårighet vid jämförelser av inkomstdata mellan länder är att dessa inte fångar den oregistrerade ekonomins varierande betydelse.

Hur har man då hanterat frågan om regionindelningen inom EG? Till en början undvek man problemet genom att fördela ut de regionalpolitiska bidragen på medlemsländerna enligt vissa kvoter. I takt med att fondernas resurser vuxit har emellertid också kraven höjts att medlen bör fördelas direkt till de hjälpbehövande regionerna utifrån gemensamma kriterier.

Den regionindelning som EG-kommissionen utgår från är hierarkiskt uppbyggd, med regioner på tre olika "nivåer". På den mest övergripande nivån finns 66 huvudregioner. Dessa har i sin tur brutits ner i mindre regioner i två olika omgångar. Kartorna med BNP/capita respektive arbetslösheten i Europas regioner, som finns i detta avsnitt, har en regionindelning enligt den mest övergripande definitionen.

Hur väl uppfyller då EG:s indelning önskemålen om en idealisk regionindelning? En fördel är att de 66 regionerna är av någorlunda jämförbar geografisk storlek. Önskemålet om ekonomisk homogenitet är dock mindre väl uppfyllt eftersom historiska skäl (politiska, administrativa och kulturella) ofta förklarar den nationella indelningen. Denna har i de flesta länder varit utgångspunkten för EG:s indelning. Detta har både politiska och praktiska fördelar såsom exempelvis enhetligt regionalt ansvar för planer och uppföljning av projekt samt för insamling av statistik.

EG:s regionalindelning är en viktig förutsättning för den reformering av regionalpolitiken som skett i och med strukturfonderna. En konsekvens är att en prövning av olika regioners stödbehov är möjlig utifrån enhetliga kriterier. En annan konsekvens av regionalindelningen är att denna berett vägen för att regionerna själva skall kunna spela en aktivare roll i utformningen av EG:s regionalpolitik.

### 1.3 Mål och medel i regionalpolitiken

Det är EG-kommissionen som skall förverkliga Gemenskapens regionalpolitiska ambitioner. I praktiken utför man detta arbete genom:

- att se till att EG:s allmänna politik utformas på ett sådant sätt att denna tar hänsyn till regionala problem i området,
- att försöka samordna regionalpolitiken mellan medlemsländerna samt
- att erbjuda finansiellt stöd för att utveckla Gemenskapens svagaste regioner.

För att uppnå det första målet – att åstadkomma att EG-politiken får en regionalpolitisk dimension – utför kommissionen regelbundet översikter av de ekonomiska och sociala villkoren i EG:s regioner. En utvärdering av de regionala konsekvenserna av EG-politiken genomförs också. Generaldirektorat XVI ansvarar för dessa frågor. I kommissionen är Bruce Millan ansvarig för regionalpolitiska frågor. I de fall man upptäcker att en åtgärd fått betydande oönskade regionala effekter försöker kommissionen ta initiativ till att modifiera den fortsatta politikens utformning. Ett exempel på detta är Gemenskapens jordbrukspolitik, vilken modifierades när det konstaterades att denna tidigare favoriserat redan gynnade jordbruksområden.

Syftet med att försöka samordna regionalpolitiken mellan medlemsländerna är bl.a. att försöka undvika att denna används i konkurrenssyfte. I förlängningen kan effekten då bli en allmän upptrappning av resursinsatser från flera medlemsländer utan att något får högre efterfrågan. Exempel på konkreta åtgärder inom detta område är att kommissionen etablerat maximigränser för det statsstöd som får utgå till investeringar i stödområden. En viss flexibilitet i tillämpningen finns samtidigt inbyggd i och med att nivån på dessa maximigränser är beroende av det allmänna stödbehovet i varje medlemsland.

Det finansiella stödet för regional utveckling ges både i form av bidrag och i form av lån. Målsättningen för det finansiella stödet är att utforma detta på ett sådant sätt att det

- minskar skillnaderna i produktionsförutsättningar,
- ger additionalitet samt
- används effektivt.

Den första målsättningen syftar till att det finansiella stödet bör "ge hjälp till självhjälp" genom att bidra till investeringar och inte ge inkomststöd. Additionaliteten innebär att stödet bör möjliggöra ytterligare regionalpolitiska insatser utöver dem som finansieras nationellt. Slutligen bör stödet användas effektivt. Det gäller t.ex. att koordinera kommissionens egna resurser, att välja projekt efter enhetliga kriterier samt att styra mottagarna till planering och uppföljning.

Vilka är då EG:s viktigare finansiella instrument?

De utan konkurrens viktigaste instrumenten för att administrera Gemenskapens regionalpolitiska bidrag i vid bemärkelse är de tre strukturfonderna. Dessa är:

- den Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERDF),
- den Europeiska Sociala Fonden (ESF) och
- Jordbrukets Strukturfond (EAGGF).

Avsikten med fonderna är att bedriva ekonomisk och social utjämning inom Gemenskapen. Fonderna beviljar även bidrag efter andra kriterier än regionalt betingade. Bidrag för t.ex. omskolning vid långtidsarbetslöshet utgår således även till mottagare utanför "stödområdena".

Ett av syftena med att inrätta strukturfonderna var att koordinera EG:s strukturpolitiska resurser. Andra finansiella bidragsformer som inrättats för att tillgodose speciella områdens behov är därför under avveckling. Värt att nämna är emellertid att kompletterande finansiering ofta kan erhållas från

Europeiska Investeringsbanken (EIB). Utgångspunkten för hur EIB och strukturfonderna bör arbeta tillsammans för att genomföra Gemenskapens regionalpolitik ges i Enhetsakten (1987).

EIB, som har högsta kreditvärdighet på kapitalmarknaden, kan låna till fördelaktiga villkor som sedan kommer avnämarna tillgodo. Sedan strukturfonderna inrättades år 1989 har EIB ställt 23 miljarder ecu till förfogande för att finansiera regionala utvecklingsprojekt. Härav har 20 miljarder ecu gått till regionala stödområden enligt EG:s definition. Detta belopp kan jämföras med de dryga 63 miljarder ecu som Gemenskapen förfogar över genom strukturfonderna (se även avsnitt 1.4 nedan).

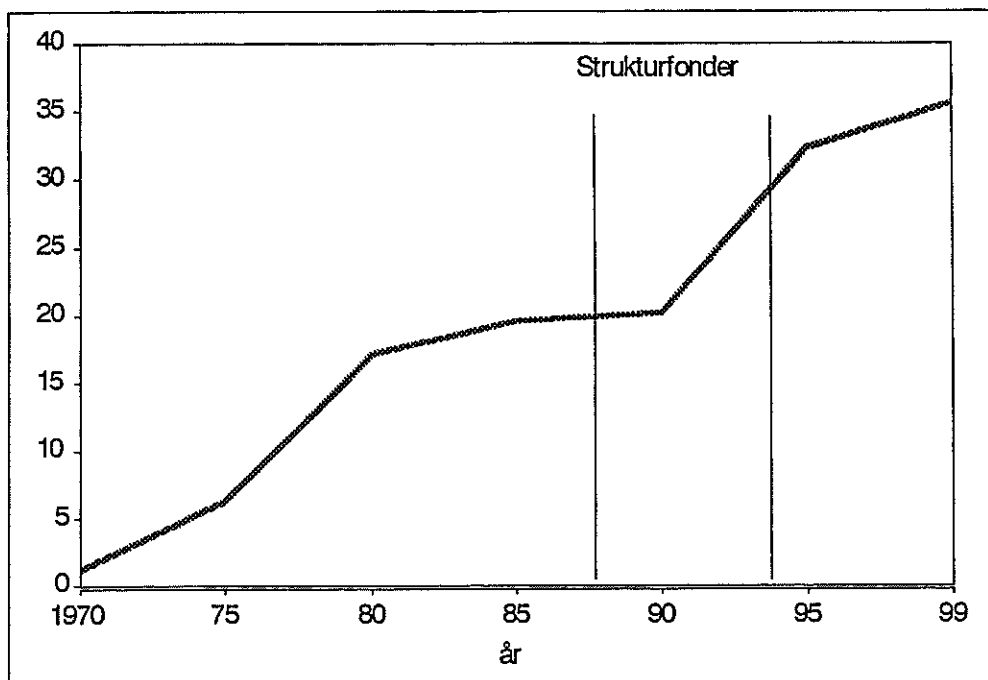
Ett annat sätt att visa EIB:s betydelse är att se i vilken omfattning banken varit delaktig i Gemenskapens investeringar. Under år 1991 medverkade sålunda EIB till finansieringen av 6 procent av Gemenskapens totala investeringar. I EG:s fattigare länder var bankens deltagande ännu mer markant. Ett exempel är Portugal, där EIB medverkade vid finansieringen av 23 procent av landets bruttoinvesteringar.

#### 1.4 Strukturfonderna – regionalpolitikens hjärta

Inrättandet av strukturfonderna 1988 innebar att en betydande resursförstärkning genomfördes till EG-budgetens anslag för ekonomisk och social utjämning. Denna resursförstärkning berodde dels på att de existerande skillnaderna bedömdes var så stora att de riskerade äventyra genomförandet av den Gemensamma Marknaden, dels att man önskade mildra effekterna av den förväntade strukturomvandlingen.

Resursförstärkningen innebar att fondernas anslag fördubblades i fasta priser från 1987 fram till 1993. Hur fondernas andel av EG:s totala budget vuxit och planeras fortsätta växa framgår av det följande diagrammet.

Diagram 3. Strukturåtgärdernas andel av EG-budgetens omslutning



Källa: EC Commission

Utgifterna till strukturfonderna är redan den näst största utgiftsposten i budgeten efter jordbruksstödet. För att få en uppfattning om storleksordningen av stödinsatserna kan nämnas att den totala budgetavsättningen till strukturfonderna under perioden 1989-93 uppgår till drygt 63 miljarder ecu (i 1989 års priser), vilket är mer än Marshallhjälpen om denna omräknas i jämförbart penningvärde.

I förhållande till Gemenskapens totala BNP är strukturåtgärderna visserligen blygsamma, ca 0,3 procent år 1993, men de är desto viktigare för enskilda medlemsländer. För Portugal, Grekland och Irland beräknas motsvarande andelar uppgå till 3,5 procent, 2,9 procent respektive 2,3 procent.



Tabell 2. Strukturfondernas resursfördelning 1989-93

Miljoner ecu, i 1989 års priser

Mål	Belopp
1 Ekonomiskt eftersatta regioner	38 300
därav: Gemenskapens stödprogram	36 200
Kommissionsinitierade	2 100
2 Regioner under industriell omvandling	7 205
3&4 Långtidsarbetslöshet samt ungdomsarbetslöshet	7 450
5a Strukturproblem i jordbruket	3 415
5b Utveckling av jordbruksområden	2 795
Tillfälliga åtgärder samt uppfinningar	1 150
Tilläggsanslag till f.d. DDR under 1991-93	3 000
<b>Totalt</b>	<b>63 315</b>

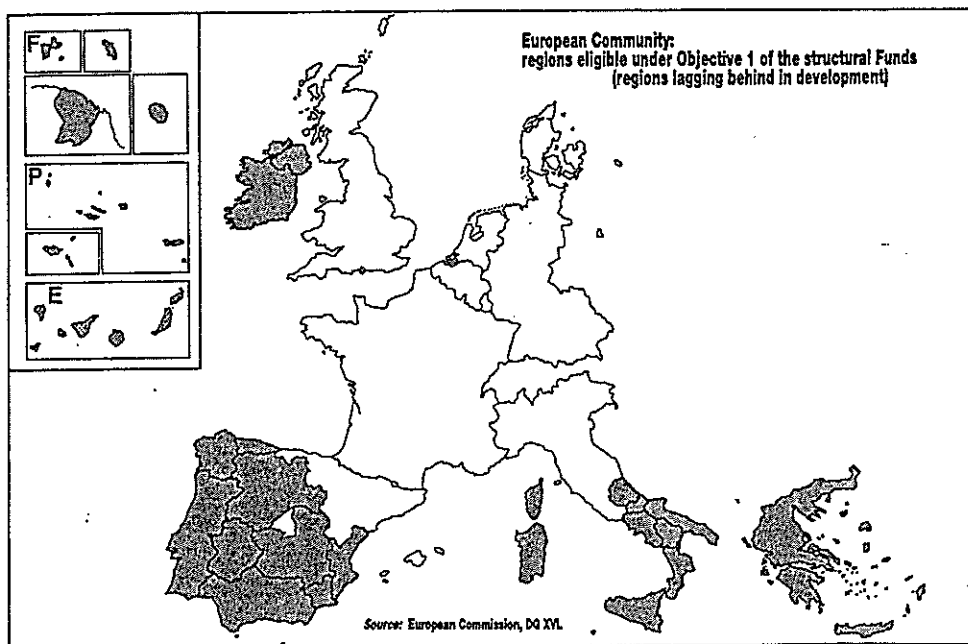
Strukturfonderna innebar också en annan viktig förändring. Utformningen av regionalpolitiken förändrades radikalt. Avsikten var att i möjligaste mån undvika de problem man tidigare stött på. Några sådana ineffektivitetsproblem var bristen på koordination mellan EG:s finansiella fonder, avsaknaden av en gemensam måttstock för att bedöma olika regioners hjälpbehov samt alltför kort planeringshorisont för de projekt som fick bidrag. Ett annat önskemål var att åstadkomma additionalitet. Så länge EG:s finansiella stöd hade fördelats enligt fasta landkvoter, som sedan disponerades av respektive land, hade det varit svårt att kontrollera att resurserna verkligen ökade de regionala insatserna.

Mot denna bakgrund utformades strukturfonderna utifrån tre grundprinciper.

- Gemenskapens alla fonder skall arbeta efter samma principer och mot gemensamt uppsatta mål,
- samarbete och samordning skall ske på alla nivåer, d.v.s. regional, nationell och EG-nivå samt
- alla projekt måste ingå i en integrerad plan för hela regionens utveckling.

Fördelningen av fondernas resurser mellan Gemenskapens regioner framgår av tabellen. Det bör noteras att endast målen 1, 2 samt 5b fördelas efter regionala kriterier, d.v.s. 80 procent av fondernas totala resurser.

Diagram 4. EG-regioner som uppfyller strukturfondernas mål-1-kriterium (s.k. "ekonomiskt eftersatta regioner")



Källa till detta och följande 2 diagram av strukturfondernas geografiska fördelning: EC Commission; The new structural policies of the European Community (1990).

Diagram 5. EG-regioner som uppfyller strukturfondernas mål 2-kriterium d.v.s. "industriregioner i omvandling"

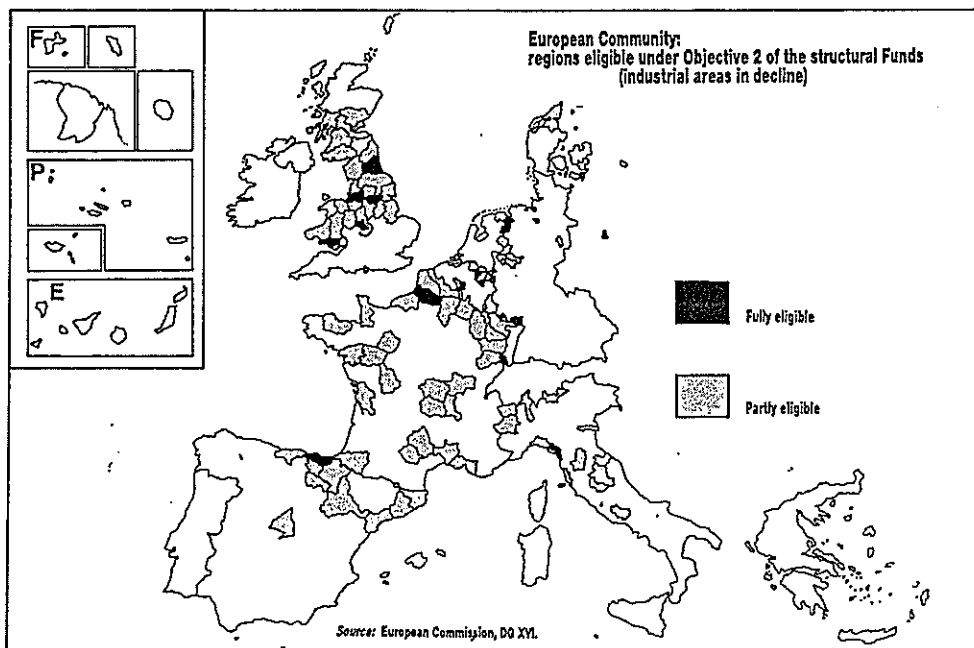
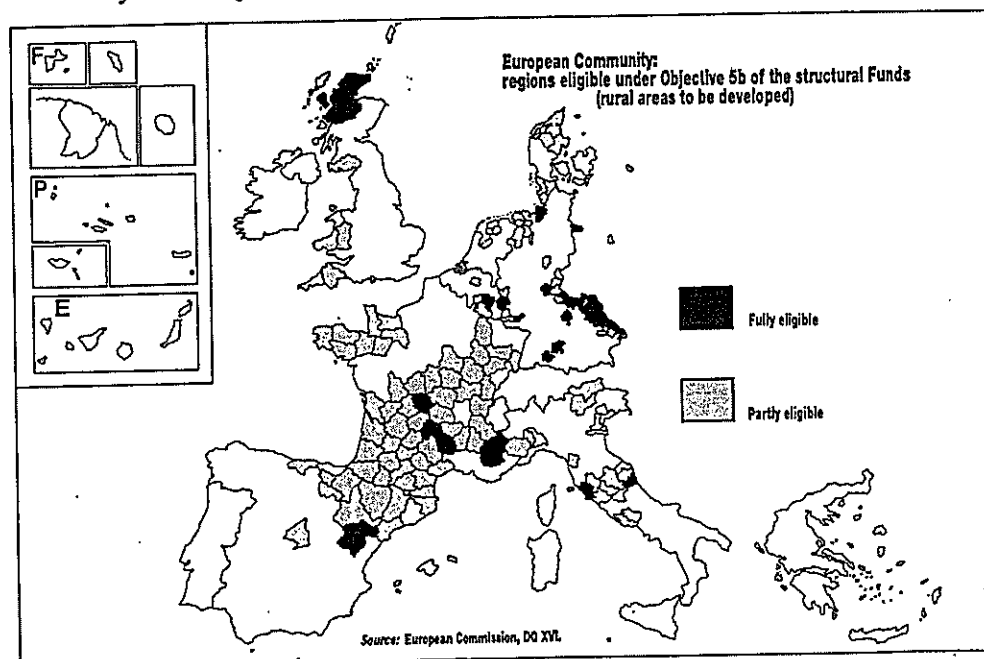


Diagram 6. EG-regioner som uppfyller strukturfondernas mål 5b-kriterium d.v.s. "eftersatta jordbruksområden".



Det första målet är främst avsett för EG:s fattigaste medlemsstater. För att en region skall kvalificera sig för stöd enligt detta kriterium krävs att dess BNP/capita är minst 25 procent lägre än EG-genomsnittet (under en treårsperiod). Det bör knappast förvåna att de länder som ingår i denna grupp främst är Irland, Portugal, södra Italien och Grekland – d.v.s. länder i EG:s periferi (se kartan med mål 1-stödets geografiska utbredning).

En mindre andel av resurserna i denna grupp används till projekt där kommissionen har initiativrätt. Den största delen av resurserna går dock till regionala program som EG-kommissionen valt att stödja (s.k. "Community Support Frameworks"). Dessa har föreslagits av regionerna, sträcker sig över 3-5 år, och innehåller bl.a. åtaganden om hur mycket regionerna själva tänker satsa liksom prioriteringsordning mellan olika delprojekt.

En annan kategori – regioner under industriell omvandling – kan erhålla stöd enligt den andra målsättningen. I detta fall anses en region vara stödberättigad om följande tre krav är uppfyllda:

- 1) att arbetslösheten under de senaste tre åren varit högre än EG:s genomsnitt,
- 2) att den procentuella andelen industrisysselsatta överstiger EG-genomsnittet samt
- 3) att antalet industrisysselsatta minskat.

Vilka regioner som får stöd enligt denna definition framgår av kartan.

Mål 5b ger möjlighet för en sista kategori regioner att få regionalstöd från EG. I första hand avses stödet gå till regioner med hög sysselsättning inom jordbruket och som dessutom har låg regional BNP/capita samt låg BNP/capitatillväxt. Det finns också möjligheter för andra typer av regioner att komma ifråga för regionalstöd förutsatt att de uppfyller ett eller flera av följande kriterier:

- låg befolkningstäthet eller utflyttningsproblem,
- perifert läge i förhållande till viktigare ekonomiska och kommersiella centra i Gemenskapen,
- områden som drabbats särskilt hårt av EG:s jordbrukspolitik,
- problem sammanhängande med åldersstrukturen i jordbruket och gårdarnas storlek samt
- problem som uppstår till följd av miljökrav.

Denne stödform ges således till regioner utifrån varierande bevekelsegrunder. Samtidigt bör man hålla i minnet att avsättningen till 5b-stöd endast uppgår till ca 4 procent av EG:s totala strukturstöd. Kartan visar vilka regioner som hittills kommit i fråga.

I vilken utsträckning har då EG:s strukturfonder hittills bidragit till att skapa ekonomisk och social utjämning i området?

Under 1992 publicerade kommissionen en utvärderingsrapport i detta ämne (Community Structural Policy— Assessment and Outlook). Sammanfattningsvis ger rapporten intryck av att politiken varit lyckad. Kommissionens beräkningar utmynnar bl.a. i att EG:s strukturpolitiska insatser under perioden 1989-93 förväntas ha skapat 500 000 nya arbetstillfällen i hela Gemenskapen. Tillväxten i området väntas också ha stimulerats av strukturinsatserna, i synnerhet i Portugal och Grekland, där åtgärderna beräknas ha ökat BNP-tillväxten med 0,7 respektive 0,5 procentenheter per år.

## 1.5 Konsekvenser för den nationella regionalpolitiken

Hittills har EG:s gemensamma regionalpolitik behandlats. Trots att regionalstödet från Bryssel ökat kraftigt under de senaste åren är de gemensamma regionalpolitiska insatserna ändå betydligt mindre än den regionalpolitik som finansieras nationellt.

Vilka konsekvenser har då EG-medlemskapet för den nationella regionalpolitikens utformning? EG:s styrning av den nationella regionalpolitiken sker genom två "mekanismer":

- samfinansieringskravet och
- prövningen av allt nationellt företagsstöd.

Samfinansieringskravet i strukturfonderna innebär att en del av de nationella resurserna binds till EG-stödda projekt. Hur stor denna del är beror på vilket land det är fråga om. För de största mottagarländerna av EG:s regionala stöd – Grekland, Irland och Portugal – uppskattas att ca 40 procent av de offentliga investeringarna härrör från program som EG godkänt.

Den andra styrningsmekanismen är kommissionens prövning av medlemsländernas regionalpolitiska stöd till företag. Kommissionen kan härmed påverka i stort sett alla aspekter av den nationella regionalpolitikens utformning såsom t.ex. urvalet av stödberättigade regioner, stödets maximala omfattning, dess varaktighet och inriktning. Det är dock viktigt att understryka att kommissionens prövning endast avser statsstöd till större och medelstora företag. Småföretag (med mindre än 250 anställda och en omsättning under 150 miljoner kronor per år) får således ges investeringsstöd upp till en viss nivå. Som exempel kan nämnas att stödet får uppgå till högst 7,5 procent av investeringskostnaden, räknat som nettobidrag efter skatt, till företag utanför stödområden. Likaså är regionalpolitiska bidrag till exempelvis förbättring av infrastrukturen inte föremål för EG:s prövning.

Motivet för EG att styra medlemsländernas regionalpolitiska insatser är att värna om konkurrensen. Den gemensamma marknadens effektivitetsvinster förutsätter en hög grad av konkurrens. Offentligt stöd till företag är därvid ett avsteg från denna generella regel. För att ett sådant avsteg skall kunna motiveras krävs att kommissionen finner att de regionala problemen är tillräckligt allvarliga.

Romtraktaten, inklusive de ändringar som tillkom till följd av Enhetsakten, specificerar under vilka förhållanden kommissionen kan bevilja undantag från det generella förbudet mot statsstöd till företag.

Ett fall då företagsstöd kan komma i fråga är då det avser främja utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är låg. Med detta avses att BNP/capita i regionen ifråga varit minst 25 procent lägre än EG-genomsnittet under en treårsperiod. Alternativt kan företagsstöd godkännas i regioner där det råder allvarlig sysselsättningsbrist. Är det frågan om att ge driftsstöd krävs dessutom att stödet är tidsbegränsat, att det inte stödjer export, att det inte leder till

överkapacitet inom branschen samt att det inte riskerar snedvrída konkurrensen.

Regionalt företagsstöd kan också vara tillåtet då syftet är att underlätta utvecklingen av viss näringsverksamhet eller vissa regioner under förutsättning att stödet inte snedvrída handeln mellan länderna. För att stödet skall godkännas i detta fall krävs för det första att regionen ifråga har en BNP/capita som uppgår till högst 85 procent av den aktuella medlemsstatens genomsnitt och/eller att arbetslösheten ligger på minst 110 procent av det nationella genomsnittet.

Men den regionala avvikelser inom landet räcker dock inte alltid för att stödområdet skall godkännas. Ju högre levnadsstandarden är i det aktuella landet i förhållande till EG-genomsnittet desto större måste nämligen den regionala avvikelser vara:

$$\frac{\text{generellt tröskelvärde} + \frac{\text{generellt tröskelvärde} \times 100}{\text{nationellt index}}}{2}$$

Innebörden är således att om ett medlemsland exempelvis har en BNP/capita som motsvarar 110 procent av EG:s genomsnitt och en arbetslöshet som motsvarar 80 procent av EG:s motsvarande genomsnitt så blir tröskelvärdena 81 procent för landets BNP/capita respektive 124 procent för arbetslösheten.

Om regionen ifråga uppfyller ovanstående kriterium, eller ligger nära att uppfylla det, försöker kommissionen – i ett andra steg – att göra en helhetsbedömning, där hänsyn tas till andra relevanta faktorer som gynnar eller missgynnar den aktuella regionen. Även om prövningen av regionen utfaller positivt också i detta andra steg så finns begränsningar i den maximalt tillåtna stödnivån uttryckt i nettobidrag efter skatt. Med undantag för Gemenskapens fattigaste länder så uppgår den maximalt tillåtna stödnivån till mellan 20 och 30 procent av investeringskostnaderna. Samtidigt får stödet högst uppgå till mellan 3 500 och 5 500 ecu per arbetstillfälle. Dessa maximinivåer för stödintensiteten omfattar alla typer av regionalstöd, d.v.s. både det nationellt finansierade regionalstödet och de eventuella bidrag som utgår från EG:s fonder.

## 2 EG:s framtida regionalpolitik

### 2.1 EMU och de regionalpolitiska konsekvenserna

Vid årsskiftet 1992/93 infördes formellt den Gemensamma Marknaden i EG. Vid Maastricht-mötet i december 1991, mellan stats- och regeringscheferna, gavs en riktningangivelse för hur medlemsländerna skulle gå vidare i sitt samarbete. Siktet är inställt på att skapa en Europeisk Union, där den Ekonomiska och Monetära Unionen är en viktig del. Ännu har dock inte alla medlemsländer ratificerat överenskommelsen, vilket krävs för att den skall bli bindande.

Genom att den Gemensamma Marknaden införts har ett första steg i EMU redan tagits. I nästa steg, vilket påbörjas 1994, skall medlemsländernas ekonomier fås att konvergera och ett Europeiskt Monetärt Institut skall inrättas. Slutligen, i fas tre, avses en gemensam penning- och valutapolitik införas liksom en gemensam valuta. Enligt överenskommelsen skall övergången till gemensam valuta inträffa senast år 1999 för de medlemsländer som då uppfyller konvergenskraven.

Av avsnitt 2.3, som behandlar regionalpolitiken under perioden 1994-99, framgår att en betydande resursökning väntas ske till denna under kommande år. Huvudmotivet för resursförstärkningen är att genomförandet av EMU kräver en sådan politik. Syftet med det här avsnittet är att försöka besvara följande två frågor:

- i) Varför medför EMU/EU att de regionalpolitiska behoven ökar?
- ii) Varför bör en större del av de regionalpolitiska resurserna ligga på central nivå?

Huvudskälet till att de regionalpolitiska behoven anses öka när EMU/EU genomförs är att denna process förstärker integrationen mellan EG-länderna samtidigt som välfärdseffekterna av denna integration inte väntas fördela sig jämnt geografiskt sett. Riskerna är stora att de regionala skillnaderna t.o.m. kan fördjupas på sina håll. I det följande skall grunderna för detta resonemang närmare granskas.

Den första effekten av processen mot EMU – som förväntas ge återverkningar på behovet av regionalpolitik – är således att integrationen i EG-området intensifieras ytterligare.

Skapandet av en Gemensam Inre Marknad har redan satt igång en sådan process. Denna innebär inte bara att varor, tjänster och arbetskraft fått möjlighet att röra sig fritt över nationsgränserna. Andra viktiga faktorer för integrationen är den friare konkurrenssituation som skapats genom att exempelvis avskaffa offentliga monopolföretag och genomdriva ömsesidigt godkännande av varandras regelsystem (t.ex. på det finansiella området).

De sista etapperna av EMU väntas ge ytterligare skjuts åt integrationsprocessen. Sålunda innebär införandet av en gemensam valuta att risk- och transaktionskostnaderna minskar för internationellt verksamma företag. Den ökade samordningen av den ekonomiska politiken – med en gemensam inflationsbekämpande penningpolitik och vissa gemensamma riktlinjer för medlemsländernas budgetunderskott – bör dessutom minska den ekonomisk-politiska osäkerheten och därmed företagens riskexponering.

Vid sidan av EMU innebär Maastricht-överenskommelsen även att vissa andra områden förflyttas från den nationella beslutssfären och underställs EG-styrning. I flera fall kan man vänta sig att den homogenisering av marknadsvillkoren som blir resultatet kommer att förbättra förutsättningarna för produktionsfaktorernas rörlighet och därmed på sikt förstärka integrationsprocessen.

Ett exempel återfinns på utbildningsområdet. Medlemsländerna har bl.a. överenskommit att nationella examina och andra formella bevis för yrkeskompetens så småningom skall bli giltiga i hela Gemenskapen. Rörligheten av kvalificerad arbetskraft inom EG, oavsett nationstillhörighet, underlättas därigenom avsevärt. Ett annat exempel återfinns i socialstadgan. Denna har alla EG-länder utom Storbritannien undertecknat. Parterna har bl.a. avtalat om att gradvis införa minimiregler som reglerar arbetsvillkor (exklusive lön), arbetsmiljö samt garanterar lika lön för lika arbete oavsett kön. Eftersom denna stadga reducerar risken vid ett arbetsbyte bör den rimligen också bidra till att öka arbetskraftens rörlighet.

Vilka regionala effekter kan man då vänta sig som resultat av integrationen? De rent principiella regionala effekterna av integration finns behandlade i den ekonomiska litteraturen. Frågan har under längre tid varit föremål för debatt där två skolor finns representerade: "konvergensskolan", d.v.s. de som hävdar att integrationen minskar de regionala skillnaderna, respektive "divergensskolan", de som hävdar att resultatet blir det motsatta.

Konvergensskolans huvudtes bygger på en utveckling av det klassiska argumentet för utrikeshandel, där en utjämning av faktoravkastningen sker mellan parterna då handeln med varor och tjänster släpps fria. För att denna tes om utjämning av inkomstnivån skall gälla krävs att produktionsfaktorerna är



rörliga. Tanken är att denna rörlighet av produktionsfaktorer är den drivande kraften bakom utjämningen av inkomstnivån.

Divergensskolans företrädare hävdar i sin tur att när restriktioner på handel och produktionsfaktorer elimineras så medför detta att existerande industriella centra stärker sin attraktivitet. Detta beror bl.a. på att etablering i centralorten erbjuder tillgång till god infrastruktur, närhet till olika marknader samt möjlighet att utnyttja stordriftsfördelar. Divergensskolan kritiserar konvergensteorin för att bortse från transportkostnadernas roll för lokaliseringsbeslut. Man menar också att konvergensteorin faller på antagandet om produktionsfaktorernas rörlighet, vilket inte har någon motsvarighet i verkligheten.

Konvergensanhängarna kritiserar i sin tur divergensargumenten för att tillmäta stordriftsfördelarna alltför stor betydelse för lokaliseringen samtidigt som man bortser från de möjligheter som finns att ta tillvara kostnadsfördelar i efterblivna regioner. Konvergensanhängarna anför vidare att miljö/ livskvalitetsfaktorer blivit allt viktigare för företagens lokaliseringsbeslut, att kostnaderna för informationsöverföring sjunker samt att den industriella tillväxten främst sker inom branscher utan behov av specifika naturtillgångar. Allt detta talar för att integrationens välfärdsvinster bör få en relativt stor geografisk spridning.

Det kan vara intressant att i detta sammanhang nämna en empirisk studie som kartlägger EG-ekonomiernas pris-/löneflexibilitet å ena sidan respektive arbetskraftens rörlighet å andra sidan. Det är ju flexibiliteten på dessa områden som avgör om en region har förmåga att utan yttre hjälp klara en störning (t.ex. en företagsnedläggning). Boltho & College har i en uppsats (1992) gjort en empirisk jämförelse mellan USA och EG i dessa avseenden. Ett föga förvånande resultat – med tanke på den större språkliga och kulturella gemenskap som finns i USA jämfört med EG – är att marknadsflexibiliteten är större mellan USA:s stater än mellan EG:s länder. Det intressanta är dock att den amerikanska marknaden har en bättre förmåga att anpassa sig även när man gör regionala jämförelser *inom* de flesta viktigare EG-länder (och även jämfört med Sverige). Författarna drar slutsatsen att övergången till en monetär union riskerar förvärra de europeiska regionala problemen om inte först åtgärder vidtas för att förbättra den europeiska arbetsmarknadens flexibilitet och/eller för att öka transfereringarna från rikare till fattigare länder i området.

Divergens- respektive konvergensskolans skilda slutsatser beror på att dessa lägger olika vikt vid de skilda lokaliseringsfaktorerna. På senare tid har det ofta framförts att en syntes av de två skolornas synsätt är ett mer realistiskt förhållningssätt. Enligt denna åsikt varierar betydelsen av de olika lokaliseringsfaktorerna från region till region.

Detta senare synsätt har inte minst EG-kommissionen argumenterat för. Geografiskt perifera regioner, vilka även är ekonomiskt eftersatta, anses t.ex. löpa en särskilt stor risk att drabbas ytterligare av integrationen. Samtidigt finns det regioner som i dag är ekonomiskt utvecklade men som just tack vare integrationen förväntas få chansen att spela en ny roll, t.ex. gränsregioner mellan medlemsstater. De välfärdsvinster som kommer att uppstå som en följd av EMU förväntas med andra ord inte fördelas jämnt över Gemenskapens regioner. Detta är ett argument för att behovet av regionalpolitik ökar som en följd av EMU.

ii) Vi skall nu övergå till att närmare gå igenom de argument som framförts för att motivera att de gemensamma regionalpolitiska resurserna bör öka. Med tanke på subsidiaritetsprincipen bör ju centrala befogenheter inte förstärkas om de inte har påtagliga fördelar jämfört med om motsvarande befogenheter ligger kvar på nationell nivå.

Ett första argument för att resursökningen till regionalpolitiken bör ske på central nivå är att de regionala problemen blir alltmer gränsöverskridande. Ett skäl till detta är att EMU skapar en Gemensam Marknad där många regioner som tidigare låg i den nationella periferin får en mera central placering. Detta innebär exempelvis att dyrbara investeringar i infrastruktur i dessa regioner kan vara mer motiverade ur europeisk än ur nationell synvinkel. En väl fungerande integration kräver därmed att de regionala problemen prioriteras utifrån en europeisk helhetssyn. En annan typ av gränsöverskridande regionala problem som kräver övergripande lösningar återfinns på miljöområdet. Inte sällan drabbas också andra länder utöver det land som primärt orsakat problemen. Ligger regionalpolitiken på central nivå så kan man ta hänsyn till dessa externaliteter, vilket inte på samma sätt skulle göras på nationell nivå.

Ett andra argument för centraliserad regionalpolitik är att den samordning av den ekonomiska politiken som följer av EMU minskar det enskilda landets möjligheter att vidta kraftfulla regionalpolitiska åtgärder.

Som tidigare framgått riskerar den integration som följer av EMU att i vissa fall fördjupa de regionala skillnaderna. Dessa kan bli så omfattande att de är liktydiga med nationella konkurrens-/strukturproblem. Samordningen av den ekonomiska politiken inom EG innebär samtidigt att det enskilda landets möjligheter att stärka sin konkurrenskraft – och därmed åtgärda utbredda regionala problem – kommer att minska påtagligt. Såväl valuta- som penningpolitiken kommer ju att försvinna som ekonomisk - politiska instrument mellan medlemsländerna. Det kan också bli svårt att vidta omfattande regionalpolitiska åtgärder via budgeten i de fall denna redan tidigare bantats för att underskottet skall hålla sig inom fastställda gränser. Utrymmet för att istället

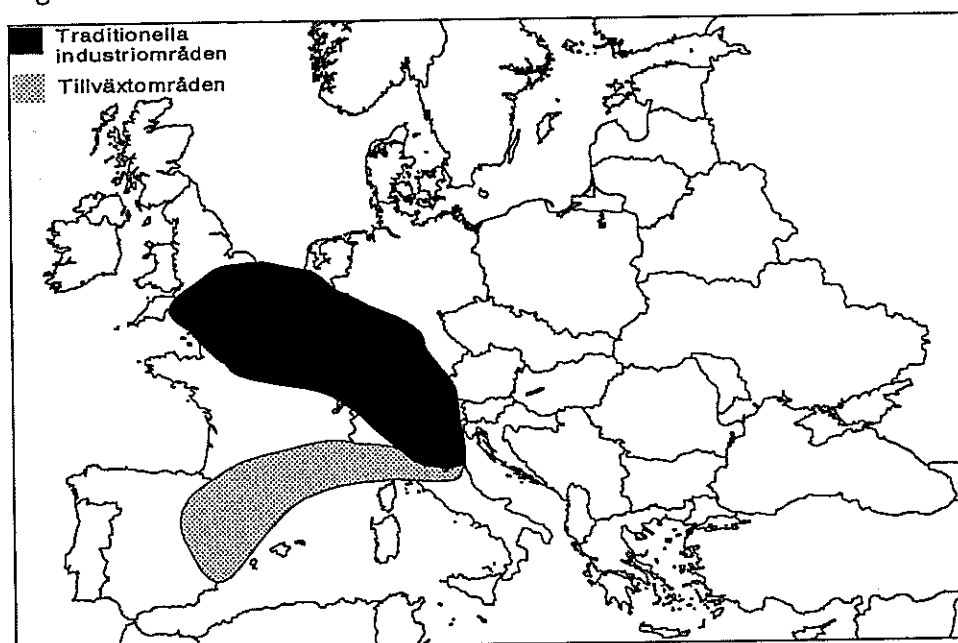
genomföra förstärkningar från inkomstsidan begränsas samtidigt av att skattetrycket påverkar konkurrenskraften. Dilemmat med ökade regionala problem och minskad ekonomisk-politisk handlingsfrihet skulle kunna bli särskilt problematiskt för de medlemsländer där en stor del av landet är i behov av regionalpolitiska åtgärder (t.ex. Grekland).

Överenskommelsen om ett förstärkt transfereringssystem från de rikare till de fattigare medlemsländerna har därvid inneburit att man har funnit en lösning som är såväl ekonomiskt som politiskt acceptabel. Eftersom detta transfereringssystem kräver central kontroll och koordination blir det med nödvändighet en gemensam EG-angelägenhet.

## 2.2 Den regionala utvecklingen år 2000

Som tidigare berörts så är välståndet långt ifrån jämnt fördelat i Europa. Studerar man t.ex. vilka regioner som har högst BNP per capita finner man att den högsta inkomstnivån i EG är koncentrerad till två "bågformade", väl avgränsade områden, se kartan.

Diagram 7. EG:s traditionella industriområden och tillväxtområden



Källa: EC Commission: Europe 2000 (1991).

Den norra välståndszonen har Paris-London-Amsterdam-Ruhrområdet som viktiga yttre punkter. Denna norra zon brukar kallas EG:s kärnland eller dess

traditionella industriområde. Den södra välståndszonen innehåller Baden-Württemberg, Piemonte, Lombardiet, Rhône Alpes och området kring Barcelona och Valencia. Det är "solbältet" eller EG:s tillväxtzon.

Orsakerna till dessa två "bågformade" geografiska koncentrationer av det ekonomiska välståndet är flera. I Europas traditionella industriområde har närheten till råvaror, goda transportvägar och stordriftsfördelar länge varit viktiga industriella lokaliseringargument. För vissa tjänstebanscher har närheten till en stor marknad samt till administrativt, ekonomiskt och politiskt beslutsfattande varit central. I "solbältet" har tillväxten skett med utgångspunkt från ett antal dynamiska städer. De fördelar företagen uppnått med en lokalisering i detta område är främst att få tillgång till den större stadens serviceutbud.

Vilka nya trender kan urskiljas som kan antas påverka den framtida utvecklingen av tillväxtzoner? I EG-kommissionens framtidsstudie "Europe 2000 – Outlook for the Development of the Community's Territory" framkommer bl.a. följande viktiga utvecklingstrender:

1. Demografisk utveckling: Befolkningsstillväxten i EG väntas upphöra under 1990-talet samtidigt som befolkningen åldras. Andelen äldre i befolkningen väntas bli särskilt stor i Europas traditionella industriområde. Irland, Spanien, Portugal och Södra Frankrike ser däremot ut att få en "yngre" befolkningsstruktur. Samtidigt som befolkningsstillväxten stagnerar väntas invandringsstrycket öka på i första hand Frankrike, Belgien, Nederländerna och Tyskland. Det beror på den snabba befolkningsstillväxten i Nordafrika och de ekonomisk-politiska förändringarna i Östeuropa.
2. Produktions- och lokaliseringmönstret: Produktionen har blivit alltmer datastyrd, utförs vid mindre arbetsplatser och är beroende av kvalificerad, erfaren personal. Lokaliseringen har blivit alltmer flexibel. Expansion av tjänsteföretag har inneburit att tillgång till välutbildad arbetskraft ofta är viktigare än närhet till råvaran. Särskilt stark väntas tillväxten bli i elektronik- och informationsteknologibranschen. Dess andel av BNP väntas fördubblas till 10 procent under 1990-talet. Integrationen öppnar dessutom nya lokaliseringmöjligheter över nationsgränserna.
3. Informationsteknologi och telekommunikation (ITT): Utvecklingen på detta område minskar avståndets betydelse, krymper kostnadsnackdelarna med perifer lokalisering och bidrar därmed till att förbättra EG:s geografiska integration.

4. Livskvalitetsfaktorer: Möjligheten att dra till sig och behålla välutbildad arbetskraft är en nyckelfaktor för många tillväxtbranscher. Tillgången till s.k. "livskvalitetsfaktorer" har blivit ett viktigt lokaliseringsargument. Sådana faktorer kan t.ex. vara en behaglig boendemiljö, tillgång till utbildning, kultur, fritidsaktiviteter och attraktiv natur.

Vilka konsekvenser får då de skisserade trenderna för den ekonomisk-geografiska utvecklingen?

Den övergripande slutsatsen är, enligt kommissionen, att de framtida tillväxtzonerna sannolikt får en mer balanserad geografisk spridning jämfört med det nuvarande mönstret. De verkliga storstadsmetropolema med omland väntas således inte expandera lika snabbt som tidigare. Högt relativt kostnadsläge, sämre miljö och flexiblare lokaliseringsmönster minskar storstadsregionernas attraktivitet. En förklaring till varför storstäderna ändå fortsätter att växa är att för viss typ av verksamhet så fortsätter närheten till beslutscentra vara ett avgörande lokaliseringsargument.

Medelstora städer med omland pekas istället ut som potentiella tillväxtcentra. Den förändrade produktionsstrukturen, som gör även mindre företagsenheter ekonomiskt försvarbara, samt det nya flexibla lokaliseringsmönstret gör ett sådant val möjligt. Den medelstora staden erbjuder därutöver en lägre lokaliseringskostnad jämfört med en storstad och en bättre tillgång på "livskvalitetsfaktorer".

En annan typ av "potentiell tillväxtregion" som nämns är gränsregioner. Integrationen förbättrar gränsregionernas strategiska läge. Tidigare har dessa områden ofta varit relativt outvecklade på grund av en kombination av perifert läge och dålig infrastruktur. Deras utveckling har också försvårats av att de legat i korsvägen mellan olika administrativa och legala system. Genom integrationen får dessa regioner ett mera centralt läge, särskilt om de gränsar mot ett annat medlemsland eller ett EFTA-land.

Regioner som lever på basnäringarna jordbruk och fiske hör till de potentiella "förlorarna" vid välståndets geografiska omfördelning. Öar är också allmänt utsatta genom sin geografiska isolering och lever de dessutom huvudsakligen på basnäringar är de tufalt drabbade. Ungefär hälften av de som idag sysselsätts inom jordbruket väntas vara sysselsatta i, eller söka, en annan (ibland kompletterande) sysselsättning kring år 2000.

Även i framtiden tycks det således bli städerna, om än inte de största metropolerna, runt vilka tillväxtens ringar sprider sig. Tillväxtens "russin" kan således bli t.ex. Hamburg, Berlin, Köpenhamn och kanske också Stockholm?

Att det redan är städernas Europa mer än regionernas Europa som styr den ekonomiska utvecklingen får stöd av den franske geografen Jean Labasse i hans bok "L'Europe des régions". Han konstaterar t.ex. att den dynamiska regionala utvecklingen längs Medelhavskusten i många fall är en myt. Det handlar i själva verket om dynamiska städer av "europeisk dimension" såsom Milano i Lobardiet, Turin i Piemonte, Lyon i Rhône Alpes och Barcelona i Katalonien. Den enda region som enligt Labasse visar upp en integrerad utveckling är den tyska delstaten Baden-Württemberg. Den har sju städer med mer än 100 000 invånare, den har en geografisk spridning av sina ekonomiska aktiviteter, den har nio universitet och massor med forskningsinstitutioner och den har framför allt en blomstrande landsbygd full av underleverantörer och tjänsteproducerande deltidbönder.

### 2.3 Regionalpolitiken 1994-99

Strukturfonderna inrättades för att möta de behov som väntades uppkomma till följd av att den Gemensamma Inre Marknaden skulle genomföras vid utgången av 1992. Den första planeringsperioden för EG:s strukturfonder sträckte sig dock fram t.o.m. 1993.

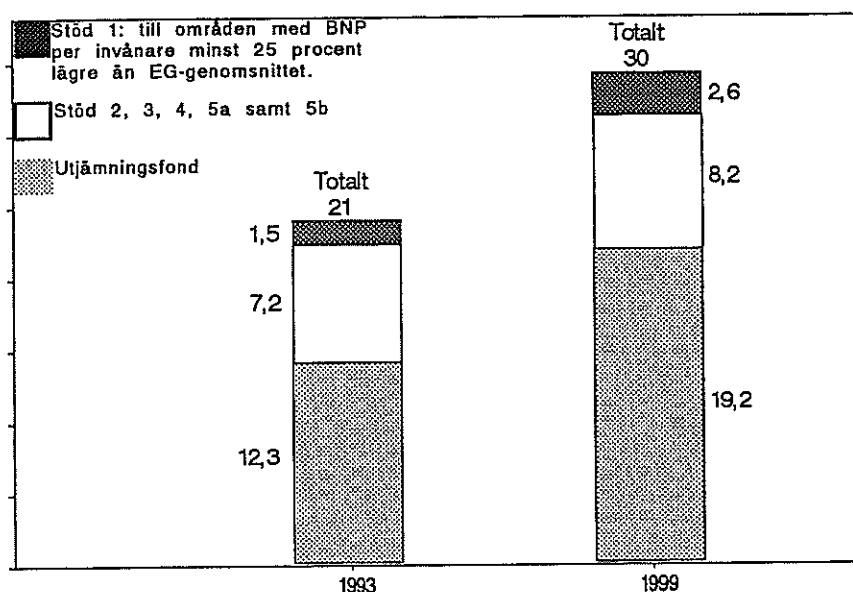
Ett huvudsyfte med den regionalpolitik som skall bedrivas de kommande åren, 1994-99, är att den skall bidra till att underlätta övergången till den ekonomiska och monetära unionen. Vid Maastricht-mötet i december 1991 uppnåddes en principöverenskommelse mellan medlemsländerna om den framtida regionalpolitikens utformning. Huvudpunkter är följande:

- Strukturfonderna skall fortsätta att vara det viktigaste instrumentet för att uppnå Gemenskapens mål om ekonomisk och social utjämning. Anslaget till dessa fonder skall förstärkas. Strukturfondernas flexibilitet skall öka och dess användningsområde skall breddas.
- Den Europeiska Investeringsbankens utlåning skall till största delen användas till projekt som bidrar till den ekonomiska och sociala utjämningen i Gemenskapen.
- Ett nytt finansiellt instrument, "cohesion"-fonden (utjämningsfonden) skall inrättas före utgången av 1993. Fondens syfte blir att ge bidrag till miljöförbättrande projekt samt till infrastrukturella investeringar som väntas förbättra det europeiska transportnätet. Bidragsberättigade blir de medlemsländer som har en BNP per capita som är lägre än 90 procent av EG-genomsnittet, d.v.s. för närvarande Grekland, Spanien, Portugal och Irland. Vidare krävs att landet ifråga för en konvergenspolitik inom ramen för EMU.

Vid Edinburgh-mötet i december 1992 fastställdes de finansiella ramarna för EG:s gemensamma satsningar på ekonomisk och social utjämning fram t.o.m. 1999. Åtagandena motsvarar totalt 155 miljarder ecu under perioden 1994-99. Jämför man detta belopp med närmast föregående sexårsperiod, 1988-93, då utläggerna i fasta priser uppgick till 88 miljarder ecu, finner man att det är fråga om en ökning av resursinsatsen med 76 procent.

Diagram 8. Strukturstödet 1993 respektive 1999

Miljarder ecu i 1992 års priser



Källa: EC Commission; Report of the Presidency – Edinburgh, Part C: Future Financing of the Delors II-Package.

Det blir de minst utvecklade länderna som väntas få den största resursförstärkningen. En orsak till detta är att den nya "cohesion"-fonden helt och hållet inriktas på dessa länder. För det andra avses just anslaget till mål 1-områdestöd i strukturfonderna öka mest. Grekland, Spanien, Portugal och Irland får därmed en fördubbling av sitt EG-stöd fram t.o.m. 1999.

EG:s egna finansiella satsningar på att främja utvecklingen i områdets fattigaste regioner kompletteras av finansiella åtaganden inom ramen för EES-avtalet. EFTA-länderna, exklusive Schweiz, har förbundit sig att inrätta en "finansiell mekanism" som avser gynna s.k. mål 1-regioner i EG-området. Ländernas samlade åtaganden uppgår till 1,5 miljarder ecu i mjuka krediter, där räntesubventionen är 2%, samt 500 miljoner i bidrag. De projekt som kommer ifråga för finansiering via den finansiella mekanismen avses väljas ut under de första fem åren efter EES-avtalets ikraftträdande.

Vid Edinburg-mötet beslutade Europarådet vidare att ge kommissionen vissa riktlinjer utifrån vilka strukturfondernas stadgar skall revideras. Kommissionen har bl.a. fått i uppdrag att se till

- att den gemensamma regionalpolitiken ges en europeisk dimension,
- att behovsprövningen vid medelstildelningen från strukturfonderna sker mer nyanserat samt
- att effektiviteten i resursanvändningen ökar.

Att ge regionalpolitiken en europeisk dimension innebär bl.a. att kommissionen får utökade möjligheter att ta initiativ till projekt som stärker regioner i EG:s periferi samt samarbetet över gränserna; både mellan länder och regioner. Detta, betonar Europarådet, är förenligt med subsidiaritetsprincipen (närhetsprincipen). Vid Edinburgh-mötet beslutades att mellan 5 och 10 procent av strukturfondernas totala resurser skall anslås till projekt som initieras av kommissionen. Kompletteringar av det europeiska nätverket för transporter, telekommunikationer och energi har tidigare nämnts av kommissionen som exempel på lämpliga områden för sådana initiativ.

I syfte att stärka regionalpolitikens europeiska dimension har kommissionen dessutom redan tidigare föreslagit att utöka informationsutbytet och samrådet mellan medlemsländerna i dessa frågor. Regionalpolitisk information föreslås samlas i en gemensam informationsbas. Kommissionen påtar sig därvid att genomföra konsekvensstudier baserat på denna kunskap. Vid utformningen av regionalpolitiken avses samråd ske mellan kommission och region inom ramen för en konsultationsprocedur.

Europarådet anser också att en mer nyanserad behovsprövning vid bidragstildelningen bör genomföras. Härvid skall större vikt än tidigare läggas vid landets ekonomiska nivå. Man betonar vidare vikten av att lägga fast klara, objektiva kriterier vid bedömningen.

Att öka effektiviteten i resursanvändningen var en ledande princip redan vid introduktionen av strukturfonderna. De målsättningar som slogs fast 1988 – samordning av resurserna, projektinriktning, samfinansieringskrav samt additionalitet – skall fortsätta vara vägledande även under resten av 1990-talet. För att öka effektiviteten ytterligare bör bl.a. den finansiella kontrollen förbättras genom att större vikt läggs vid såväl förhandsbedömning av projekten som styrning och uppföljning.



### 3 Konsekvenserna för Sverige av en gemensam europeisk regionalpolitik

#### 3.1 Den svenska regionalpolitiken

Den svenska regionalpolitikens inriktning skiljer sig påtagligt från såväl Gemenskapens som EG-ländernas regionalpolitik. Man finner särskilt följande väsentliga skillnader:

– Det svenska regionalstödet går till glesbygd. Bara ca 8 procent av befolkningen bor i stödområden. Samtidigt är stödnivåerna höga i dessa områden. I EG-länderna gynnar regionalstödet en större andel av befolkningen samtidigt som stödnivån per invånare är lägre i de områden som får bidrag.

Diagram 9. Nationellt regionalpolitiskt stöd/capita i stödområden (i kronor)

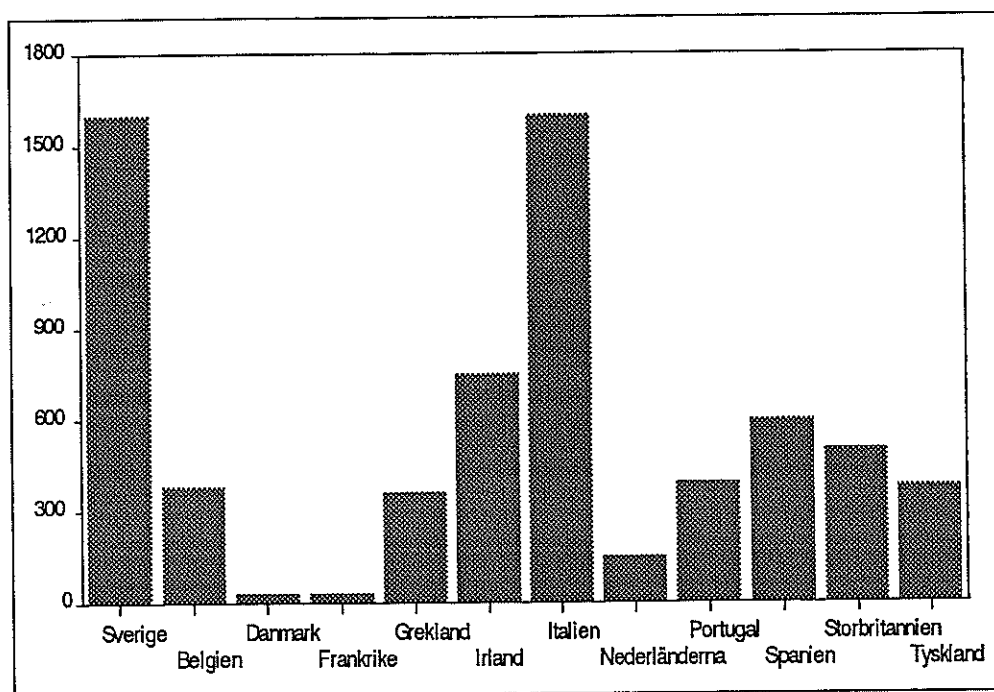
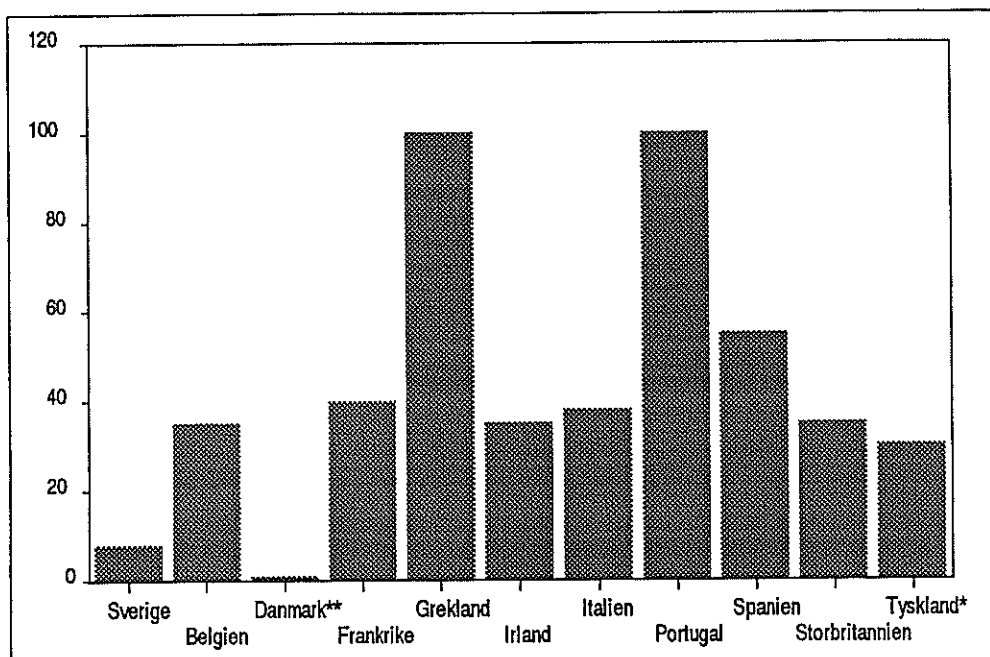


Diagram 10. Procent av befolkningen som täcks av nationellt regionalpolitiskt stöd



\* Exklusive f.d. DDR

\*\* Inga fastställda stödområden

– En annan skillnad är att det svenska regionalstödet går till områden som i europeisk jämförelse är relativt rika. Gemenskapen å sin sida prioriterar de fattigaste regionerna i EG, vilka definieras som de regioner som har en BNP/capita som understiger EG-genomsnittet med minst 25 procent. Denna grupp får drygt 60 procent av EG:s strukturstöd. Det är också denna stödform som ökar mest. Vid Edinburgh-mötet beslutades att EG:s stöd till denna grupp skall fördubblas fram till år 1999.

– Det svenska regionalstödet går till regioner som har ett perifert läge i förhållande till resten av Europa och som på grund av sitt nordliga läge har ett besvärligt klimat för t.ex. jordbruk.

En förändring av den svenska regionalpolitikens inriktning beslutades 1990. Nya stödområden definierades, se kartan. Samtidigt skedde en omDisposition av resurserna till regionalpolitiken. Det direkta företagsstödet minskades medan satsningarna på infrastrukturella projekt ökade. Under budgetåret 1992/93 har regeringen deklarerat att man avser fortsätta på den inslagna linjen enligt 1990 års beslut.

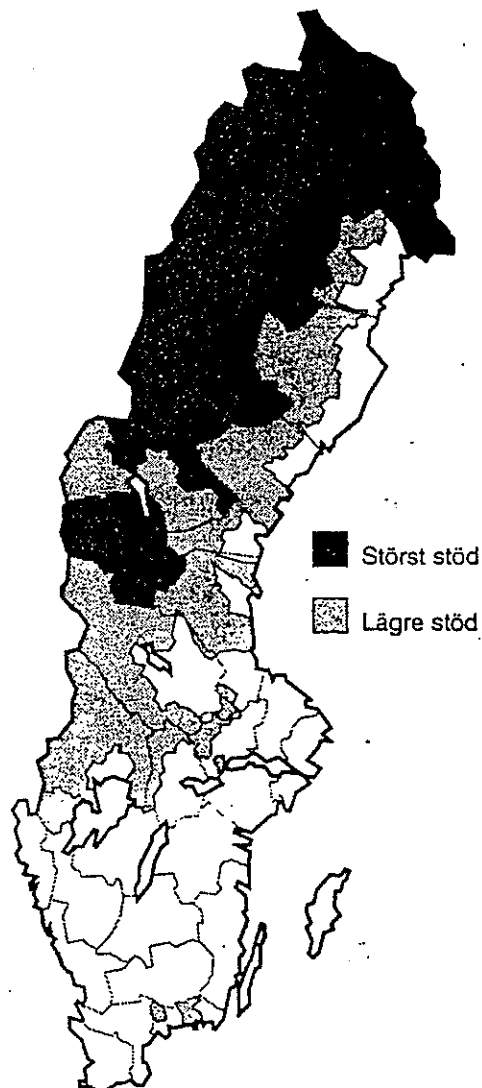
Tabell 3. Direkta regionalpolitiska åtgärder budgetåret 1992/93

Miljoner kronor

Lokaliseringsbidrag	350,0
Regionala utvecklingsinsatser	1 000,0
Nedsättning av socialavgifter	530,0
Sysselsättningsbidrag	250,0
Regionalpolitiska infrastrukturåtgärder	180,5
Glesbygdsdelegationen	16,4
Expertgruppen för regional utveckling (ERU)	6,1
Kapitaltillskott till utvecklingsfonden Västnorden	4,2
Transportstöd	300,3
Summa	2 637,5

Diagram 11. Stödområden enligt 1990 års beslut

Kommuner som får regionalstöd



### 3.2 Hur påverkas den svenska regionalpolitiken av Europa-integrationen?

Den svenska regionalpolitikens samordning med EG sker i två steg; när EES-avtalet träder i kraft (vilket väntas ske under 1993) samt om och när Sverige blir EG-medlem.

Redan då EES träder i kraft har Sverige i princip förbundit sig att följa EG:s regler för statsstöd, vilket får konsekvenser för utformningen av den nationella regionalpolitiken. I EES-avtalet stipuleras dock att ett särskilt EES-övervakningsorgan, "EFTA Surveillance Authority", har i uppgift att se till att avtalet följs. Dessutom finns en särskild skrivning i EES-avtalet om att man bör ta hänsyn till den låga befolkningstätheten i vissa EFTA-länder då indelningen av stödberättigade områden läggs fast.

Vid ett svenskt EG-medlemskap får kommissionen överta den övervakningsfunktion av den svenska regionalpolitiken som under EES-avtalet påläggs EFTA Surveillance Authority. Eventuella undantag från EG:s generella regler, vad avser den nationella regionalpolitikens utformning, bli då också föremål för förhandling. Ett EG-medlemskap innebär också att Sverige får rätt att delta i EG:s gemensamma regionalpolitik. Vad detta väntas få för konsekvenser för svensk del diskuteras i nästa avsnitt, 3.3.

Rent generellt kan sägas att det är svårt att bedöma hur den svenska regionalpolitiken kommer att påverkas av EG-integrationen eftersom inget precedensfall finns. Kombinationen av geografiskt perifert läge, glesbygd och ett kärvt arktiskt klimat är ju typiska karakteristika för de nordiska länderna. Från EG-sidan har man att väga dessa bevekelsegrunder för regionalstöd mot det faktum att Sverige, liksom de övriga nordiska länderna, har högre levnadsstandard än de flesta medlemsländer.

Det finns dock tre frågeställningar som det ändå bör vara intressant att analysera för att få en uppfattning om vilka förändringar i den svenska regionalpolitiken som kan bli aktuella. Dessa frågeställningar är:

- Hur stämmer EG:s nuvarande regler för den nationella regionalpolitikens utformning med den svenska politikens uppläggning?
- I vilken utsträckning har tillämpningspraxis av dessa regler ökat medlemsländernas frihetsgrader i politikens utformning?
- Vilka indikationer har getts angående EG:s villighet att gå med på undantag för Sverige?

Som tidigare framgått, i avsnitt 1.5, är EG:s motiv till att styra medlemslän-  
demas regionalpolitik att värna om konkurrensen. Synpunkter på stöd till  
företag kan därvid framföras till medlemsländerna vad avser såväl urvalet av  
stödberättigade regioner, stödets maximala nivå som dess varaktighet och  
inriktning.

För den svenska regionalpolitikens del finns det ett antal frågetecken för hur  
förenlig dess utformning är med EG:s regelverk. En oklar punkt är därvid om  
delar av det svenska regionalstödet riskerar att likställas med driftsstöd enligt  
EG:s definition. Som tidigare redovisats har EG en mycket restriktiv inställ-  
ning till driftsstöd. De stödformer som främst skulle kunna kritiseras från en  
sådan utgångspunkt är nedsättningen av sociala avgifter, transportstödet samt  
sysselsättningsbidraget.

En annan potentiell intressekonflikt gäller om Sverige har möjlighet att  
även fortsättningsvis bibehålla stödnivåer som överstiger de 10–30 procent av  
investeringskostnaderna som kommissionen hittills tillämpat för de rikare  
EG-länderna. De svenska reglerna tillåter för närvarande en stödnivå för  
byggnader och maskiner på maximalt 35 procent i stödområde 1 och 20 procent  
i stödområde 2. Dessutom kan ett företag även vara berättigat till andra  
stödformer, t.ex. nedsättning av de sociala avgifterna, vilket innebär att stö-  
dintensiteten i vissa fall kan överstiga 35 procent.

Tillämpningspraxis av kommissionens regler och riktlinjer tyder dock på att  
dessa inte alltid skall tolkas bokstavligt. Sålunda har kommissionen visat  
betydande flexibilitet genom att ta hänsyn till särskilda nationella skäl vid  
avgränsningen av stödområden. Så har exempelvis Tyskland ett antal stödom-  
råden som inte uppfyller strukturfondernas kriterier. Dessa områden omfattar  
27 procent av befolkningen i f.d. Västtyskland.

Det som blir avgörande för hur den svenska regionalpolitiken påverkas av  
Europaintegrationen är emellertid inte endast EG:s regelverk och tillämp-  
ningspraxis utan också i vilken utsträckning EG-sidan är beredd att göra  
särskilda undantag för Sverige (och övriga nordiska länder).

Det dokument som framför allt avspeglar EG:s inställning till den svenska  
regionalpolitikens utformning är den s.k. avin, d.v.s. kommissionens utlåtande  
om Sveriges möjligheter att erhålla medlemskap. Avins karaktär av första  
utspel från EG-sidan i medlemskapsförhandlingarna bör dock hållas i minnet  
vid tolkningen av innehållet. Av förhandlingsstrategiska skäl ger man knappast  
eftergifter i förhand.

Det är därför särskilt intressant att konstatera att kommissionen i den svenska avin – liksom för övrigt i den finska – klart skriver att det speciella klimat och de demografiska villkor som råder i dessa länder bör påverka utformningen av EG:s strukturpolitik. Vilka mer specifika undantag/tillmötesgåenden man är beredd att vidta från EG-håll återstår att se. En näraliggande tolkning är att man är beredd att till stora delar acceptera de svenska kriterierna för stödombåden och därmed godkänna att bl.a. företagsstöd får ges i dessa områden. Detta betyder dock inte att kommissionen till alla delar accepterar politikens utformning. I avin skriver kommissionen t.ex. uttryckligen att den svenska stödnivån alltför är för hög. Kommissionen anser också att vissa regionala stödpaket inte är förenliga med EG:s konkurrensregler.

### 3.3 Sverige och Gemenskapens regionalpolitik

Det är först vid ett EG-medlemskap som Sverige blir delaktig i EG:s gemensamma regionalpolitik. Detta innebär för det första att vi förväntas bidra till såväl finansieringen som utformningen av EG:s regionalpolitik. För det andra ger medlemskapet Sverige möjligheten att ansöka om regionalpolitiskt stöd från EG:s fonder.

Vilka möjligheter kommer då Sverige att ha, givet att vi blir EG-medlemmar, att erhålla medel från dessa fonder?

Utgår man från strukturfondernas nuvarande regler och resursfördelning så skulle EG:s stödutrymme till Sverige vara högst begränsat. Det beror främst på "låginkomstprofilen" i EG:s strukturpolitik, där lejonparten av resurserna går till medlemsländer/regioner som har en BNP/capita som är minst 25 procent lägre än EG-genomsnittet. Sverige har en BNP/capita som ligger ca 20 procent över EG-genomsnittet.

Medlemsländer som inte uppfyller "låginkomstkriteriet" har emellertid vissa möjligheter att ändå erhålla regionalpolitiska bidrag från strukturfondernas mål 2 respektive mål 5b-anslag. I avin gör kommissionen bedömningen att kriterierna för dessa typer av stöd troligen är uppfyllda för vissa svenska regioner, givetvis med reservation för att den regionala utvecklingen kan ha förändrats när en anslutning blir aktuell.

Det är framför allt kriterierna för strukturfondernas mål 5b-områdesstöd som förefaller passa väl in på stora delar av de svenska områden som för närvarande är berättigade till regionalpolitiskt stöd. De generella krav som nämns för att en region skall vara stödberättigad är bl.a. låg befolkningstäthet och perifert läge i förhållande till viktigare ekonomiska och kommersiella centra. Detta har också kommissionen tagit fasta på i avin. Man säger att s.k. 5b-målstöd bör

vara möjligt att erhålla för de svenska landsbygdsregioner som ligger långt bort från landets ekonomiska centra och som därför har särskilt stora transport- och kommunikationsproblem.

EG-sidan har redan visat viss förståelse för de nordiska regionala problemen i EES-avtalet, där man ju accepterat att bl.a. låg befolkningstäthet tillåts påverka regionalpolitiken i EFTA-länderna. Kommissionen har därefter, i både den svenska och den finska avin, sagt sig vara beredd att ta hänsyn till de nordiska regionernas speciella demografi och klimat vid utformningen av den gemensamma strukturpolitiken.

Detta förefaller innebära att EG-sidan är beredd att acceptera att en hel del av de svenska stödområdena blir berättigade till strukturstöd. Det återstår dock att se hur stora finansiella resurser som kommer att anslås för detta ändamål.

### 3.4 Europaintegrationen – effekter på regional balans och tillväxt

Regionalpolitiken syftar till att minska de regionala skillnaderna och att därigenom bidra till långsiktig tillväxt. Regionalpolitiken bör därför inte ses isolerad, skild från den regionala utvecklingen och tillväxten i ekonomin som helhet. Det här avslutande avsnittet försöker sätta in regionalpolitiken i sitt större sammanhang. Följande tre frågor belyses:

- Vad innebär Europaintegrationen för Sverige?
- Hur påverkas den regionala utvecklingen?
- Vilka effekter har integrationen, och den nya regionalpolitiken, på tillväxten?

EES-avtalet, och det planerade EG-medlemskapet, väntas förstärka den svenska ekonomins integration med omvärlden. Den stora svenska utrikeshandeln och de många internationellt verksamma företagen har tidigare varit viktiga drivkrafter. Den svenska integrationen med EG har skett och kommer att ske gradvis och påverkas i hög grad av ett antal institutionella faktorer;

- Frihandelsavtalet för industrivaror, som EG-EFTA ingick år 1973, innebär att dessa företag/varor sedan länge konkurrerat fritt på Europamarknaden. En stor del av strukturomvandlingen bör därför redan vara genomförd i industriföretagen.
- EES-avtalet, som väntas träda i kraft under 1993, gör Sverige delaktigt av EG:s Gemensamma Marknad. Den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital

och arbetskraft ger en ny konkurrenssituation som i sin tur leder till en strukturomvandling i hela ekonomin.

– Ett svenskt EG-medlemskap skulle ge ytterligare skjuts åt integrationsprocessen. Inte minst på grund av att jordbruksprodukter, som utgör det stora undantaget i EES-avtalet, då också skulle handlas fritt på den utvidgade Gemensamma Marknaden. Medlemskapet gör också Sverige delaktig i EG:s budgetpolitik, med skyldighet att erlægga medlemsavgift och med möjlighet att ansöka om bidrag.

– Då EMU fullbordas innebär detta ett ytterligare steg i den svenska integrationsprocessen, givet att Sverige då är medlem. Enligt Maastricht-avtalet kommer övergången till en gemensam valuta att ske senast 1999 och omfatta de länder som då uppfyller konvergenskraven. EMU:s slutfas bidrar till integrationen genom att eliminera osäkerheten om kronkursens utveckling gentemot de europeiska valutorna (återspeglad i skillnaden mellan svensk respektive europeisk ränta) och genom att eliminera transaktionskostnaderna mellan dessa valutor.

Vilka effekter väntas då Europa-integrationen få för den regionala balansen?

Det finns flera argument för att de regionala skillnaderna snarare kommer att öka än minska, bl.a. förefaller det rimligt att förvänta sig

- att geografisk närhet till EG-marknaden blir en viktigare lokaliseringsfaktor än tidigare. Detta gynnar södra och västra Sverige, men missgynnar norra Sverige,
- att sysselsättningen i det svenska jordbruket minskar som en följd av att även jordbruksprodukter ingår i den Gemensamma Marknaden. En sådan utveckling har redan påbörjats i och med att subventionsnivåerna skurits ner.
- att förändringarna i regionalpolitiken – mot lägre stödnivåer och mindre företagsstöd – innebär att vissa företag i redan svaga regioner kan få svårt att fortsätta sin verksamhet.

I det här sammanhanget är det dock viktigt att hålla i minnet att det – utöver EG-integrationen – finns många andra drivkrafter för lokaliseringsmönstret som sannolikt kommer att väga väl så tungt. Några viktiga drivkrafter för den framtida europeiska regionala utvecklingen har redan nämnts i avsnitt 2.2. Utvecklingen inom telekommunikationsområdet innebär exempelvis att lokalisering utanför tätorterna kan övervägas för ett större antal verksamheter än tidigare. Mycket tyder dock på att det i första hand är periferiområden till storstäder som gynnas av denna utveckling, och inte de verkliga glesbygderna.



I de flesta fall behöver distansarbete kombineras med personliga direktkontakter och tillgång till en större tätorts serviceutbud.

Ökade regionala skillnader behöver inte heller betyda att vissa regioner får det sämre, förutsatt att den svenska ekonomin har tillväxt. Hur väntas då tillväxten påverkas av integrationen i allmänhet och av den nya regionalpolitiken i synnerhet?

Konkurrensneutralitet förväntas bli ett av honnörsorden för den nya, europeiska regionalpolitikens inriktning. Den svenska omställningen inleddes med 1990 års regionalpolitiska reform. Denna var en förberedelse inför de då planerade EES-förhandlingarna. Reformen innebar bl.a. att antalet stödområden skars ner och att andelen företagsstöd minskade till förmån för mer generellt inriktade stödformer. Som framgått av avsnitten 3.2 och 3.3 väntas den planerade Europaintegrationen medföra att ytterligare ett antal steg tas i denna riktning. Från tillväxtskyndpunkt torde denna förändring i politikens inriktning vara positiv, åtminstone på längre sikt, genom att underlätta strukturomvandlingen i näringslivet.

Regionalpolitiken utgör dock bara en mindre del av det totala "integrationspaket" som påverkar den svenska ekonomins tillväxtförutsättningar. I tabell 4 nämns några av de viktigaste faktorerna i integrationsprocessen som väntas påverka tillväxten.

Sammanfattningsvis väntas varje etapp i den planerade integrationsprocessen – EES, EG-medlemskapet och EMU – bidra till att öka effektiviteten i ekonomin. Dessa effekter förutses bli särskilt stora i ett land av svensk typ, d.v.s. en öppen ekonomi där en stor del av utrikestransaktionerna redan sker med EG-länder och där dessutom valutan inte används vid internationella betalningar i någon större utsträckning.

Tabell 4. *Europaintegrationens effekter på tillväxten*

Etapp:	Stimulerar:	Hämmar:
EES	+ Effektivitetsvinster till följd av den fria rörligheten på varor, tjänster, kapital och arbetskraft.	– Bidrag till EES s.k. "Financial Mechanism". – Omställningskostnader
Medlemskap i EG	+ Jordbruksprodukter handlas frit inom Gemenskapen	– Nettobidrag till EG – Omställningskostnader
EMU	+ Växlingskostnader och valutaosäkerhet bortfaller, räntan sjunker	– Omställningskostnader

De faktorer i integrationsprocessen som hämmar tillväxten är i första hand rena finansiella åtaganden och omställningskostnader. De senare är de tillfälliga kostnader på kort och medellång sikt som uppstår p.g.a. det systemskifte EES-avtalet och EG-medlemskapet kommer att innebära. Sådana kostnader väntas t.ex. uppstå till följd av ökad arbetslöshet. Omställningen i näringslivet till de nya konkurrensvillkor som följer av den Gemensamma Marknaden är en orsak. En anpassning till EMU:s konvergenskrav, vilket bl.a. indirekt innebär att en kraftig offentlig utgiftsnedskärning måste genomföras, får också negativa effekter på sysselsättningen under en övergångsperiod.

För den svenska ekonomin råder det knappast någon tvekan om att integrationens tillväxteffekter på lägre sikt mer än väl uppväger dess kostnader. De förväntade större regionala skillnaderna till följd av integrationen kan därmed lättare hanteras. Detta kan ske både genom att expanderande regioner ger incitament till regionala omflyttningar och genom att vidta regionalpolitiska åtgärder, t.ex. infrastrukturella investeringar, som med generella medel förbättrar de stagnerande regionernas konkurrensförhållanden.

## Källförteckning

Boltho, A & College, M; On regional differentials between the United States and the E.E.C., CEPS, 1992.

Commission of the European Communities; Community structural policies – Assessment and outlook, 1992.

Commission of the European Communities; Europe 2000 – Outlook for the Development of the Community's Territory, 1991.

Commission of the European Communities; European Economy No 44: One market – one money, 1990.

Commission of the European Communities; European Economy Special Ed.; The economics of EMU, nr 1:1991.

Commission of the European Communities; The new structural policies of the European Community, 1990.

Commission of the European Communities; Sweden's application for membership – Opinion of the Commission, 1992.

Delors, J; Regional implications of economic and monetary integration, Report on economic and monetary union in the European Community, 1989.

Doyle, M; Regional policy and European economic integration, Report on economic and monetary union in the European Community, 1989.

Finansdepartementet; EG och den regionala utvecklingen i Sverige, bilaga 5 till Långtidsutredningen 1992.

Labasse, J; L'Europe des régions, 1991.

Greppi, E; The role of EIB lending in the promotion of economic and social cohesion, CEPS, 1992.

Sveriges EG-delegation; Regionernas Europa; 1992-01-27.

Sveriges EG-delegation; Regler för den nationella regionalpolitiken i EG; 1992-06-24.

Sveriges EG-delegation; Svensk regionalpolitik inför ett EG-medlemsskap, 1992-04-09.

Utrikesdepartementet; Regionalpolitiken och EG. UD:s serie "Fakta Europa" nr 1992:1.

Utrikesdepartementet; Konsekvenser av ett svenskt EG-medlemsskap, maj 1991.

Utrikesdepartementet; Sverige-EFTA-EG 1991. Det västeuropeiska integrationsarbetet.