



Rådet for
Den Europæiske Union

Bruxelles, den 4. februar 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

FØLGESKRIVELSE

fra:	Martine DEPREZ, direktør, på vegne af generalsekretæren for Europa-Kommissionen
modtaget:	4. februar 2022
til:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekretær for Rådet for Den Europæiske Union

Komm. dok. nr.:	COM(2022) 34 final
Vedr.:	MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET om den 8. samhörighedsrapport: Samhörighed i Europa frem mod 2050

Hermed følger til delegationerne dokument COM(2022) 34 final.

Bilag: COM(2022) 34 final



Bruxelles, den 4.2.2022
COM(2022) 34 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om den 8. samhørighedsrapport: Samhørighed i Europa frem mod 2050

{SWD(2022) 24 final}

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET,
RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

om den 8. samhørighedsrapport: Samhørighed i Europa frem mod 2050

1. INDLEDNING

På grundlag af analysen i den 8. samhørighedsrapport redegøres der i denne meddelelse for de vigtigste ændringer i de territoriale forskelle i løbet af det seneste årti og for, hvordan politikkerne har påvirket disse forskelle. I meddelelsen fremhæves potentialet i den grønne og den digitale omstilling som nye drivkræfter for vækst i EU, men det gøres samtidig gældende, at der uden passende politiske tiltag kan opstå nye økonomiske, sociale og territoriale forskelle. Endelig sættes der gang i overvejelser om, hvordan samhørighedspolitikken bør udvikle sig for at imødegå disse udfordringer, og navnlig hvordan det kan sikres, at stedbaserede, flerniveau- og partnerskabsstyrede tilgange fortsat forbedrer samhørigheden, samtidig med at man baserer sig på synergier og integrering af samhørighedsmål i andre politikker og instrumenter.

2. SAMHØRIGHEDEN I DEN EUROPÆISKE UNION ER BLEVET BEDRE, MEN DER ER FORTSAT MANGLER

I samhørighedsrapporten vurderes den langsigtede udvikling i de regionale forskelle, men de dramatiske kortsigtede virkninger af covid-19-pandemien behandles også kort. Dette har haft en asymmetrisk indvirkning på EU's regioner, hvilket afspejler forskellige regionale kapaciteter i sundhedssystemerne, restriktioner og økonomiske strukturer. Covid-19 har allerede øget dødeligheden i EU med 13 % (kapitel 1¹), men indtil videre er virkningen større i mindre udviklede regioner, hvor dødeligheden er steget med 17 %². Pandemien førte til den største recession siden 1945 og har især ramt sektorer, der er afhængige af personlige kontakter, såsom turisme, og har ændret vores job, skoler og sociale kontaktmønstre, samtidig med at rejserestriktionerne har haft en uforholdsmæssig stor indvirkning på grænseområderne.

Konvergensens har været drevet af høj vækst i mindre udviklede regioner, men deres fordele i form af lave omkostninger og afkastet af infrastrukturinvesteringer kan blive mindsket med tiden.

¹ De kapitler, der henvises til i denne meddelelse, er kapitlerne i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

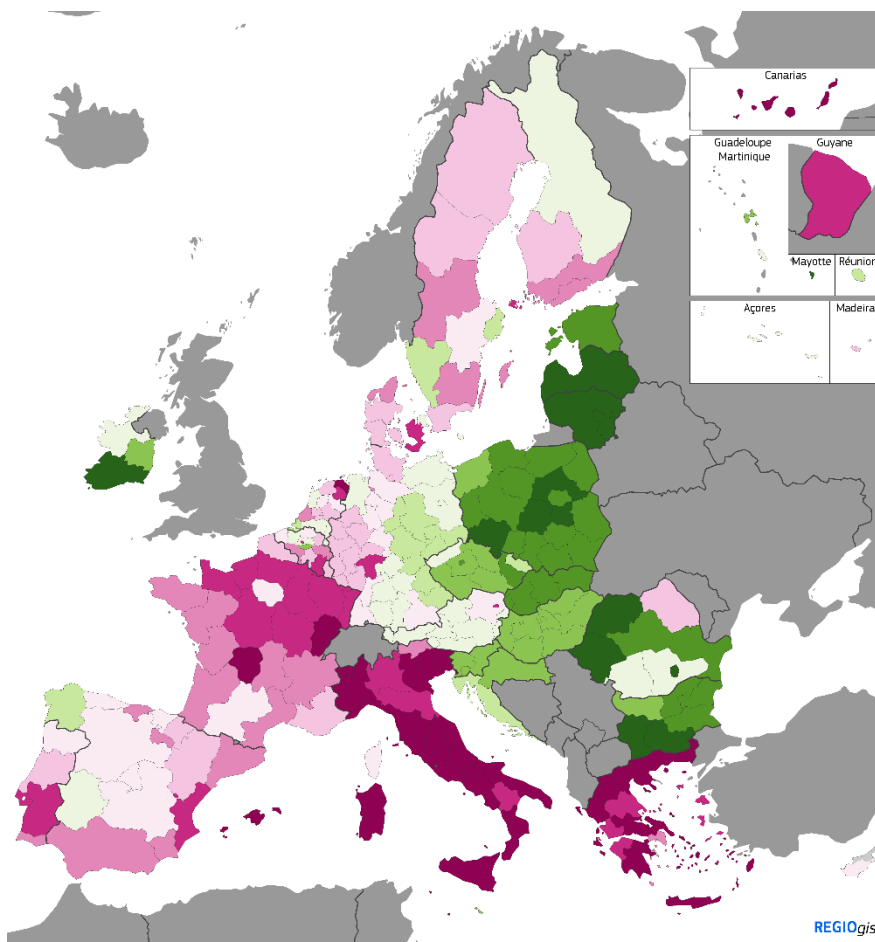
² Mindre udviklede regioner har et BNP på under 75 % af EU-gennemsnittet, overgangsregioner et BNP på mellem 75 % og 100 % og mere udviklede regioner et BNP på over 100 %.

Siden 2001 har der i de mindre udviklede regioner i det østlige EU været en udvikling i retning af at indhente resten af EU, hvilket har ført til en betydelig reduktion af forskellen i BNP pr. indbygger (kort 1). Deres høje vækstrater er blevet fremmet af strukturelle ændringer, navnlig en udvikling i beskæftigelsen væk fra landbruget og over mod sektorer med højere værditilvækst. Nogle af disse regioner har været afhængige af infrastrukturinvesteringer og lave omkostninger for at fremme væksten. Imidlertid vil afkastet af infrastrukturinvesteringerne falde, og fordelene i form af lave omkostninger vil blive mindsket, hvis reallønnen stiger hurtigere end produktiviteten., navnlig i de konkurrenceudsatte sektorer. For at undgå en udviklingsfælde i fremtiden vil mindre udviklede regioner skulle fremme uddannelse og erhvervsuddannelse, øge investeringerne i forskning og innovation og forbedre kvaliteten af deres institutioner.

Flere mellemindkomstregioner og mindre udviklede regioner, navnlig i det sydlige EU, har lidt under økonomisk stagnation eller tilbagegang (kort 1), hvilket tyder på, at de befinder sig i en udviklingsfælde³ (kort 2). Mange blev ramt af den økonomiske og finansielle krise i 2008 og har siden kæmpet for at komme på fode igen. Langsigtet vækst vil kræve reformer af den offentlige sektor, en opkvalificeret arbejdsstyrke og en stærkere innovationskapacitet.

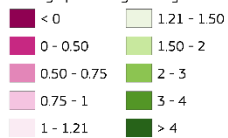
³ En region anses for at være fanget, hvis dens vækst er aftaget og er lavere end væksten i EU og/eller på nationalt plan. Kort 2 viser de regioner, der overvejende eller ofte var fanget i perioden 2000-2019. Regioner med gråt var for det meste ikke fanget.

Kort 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

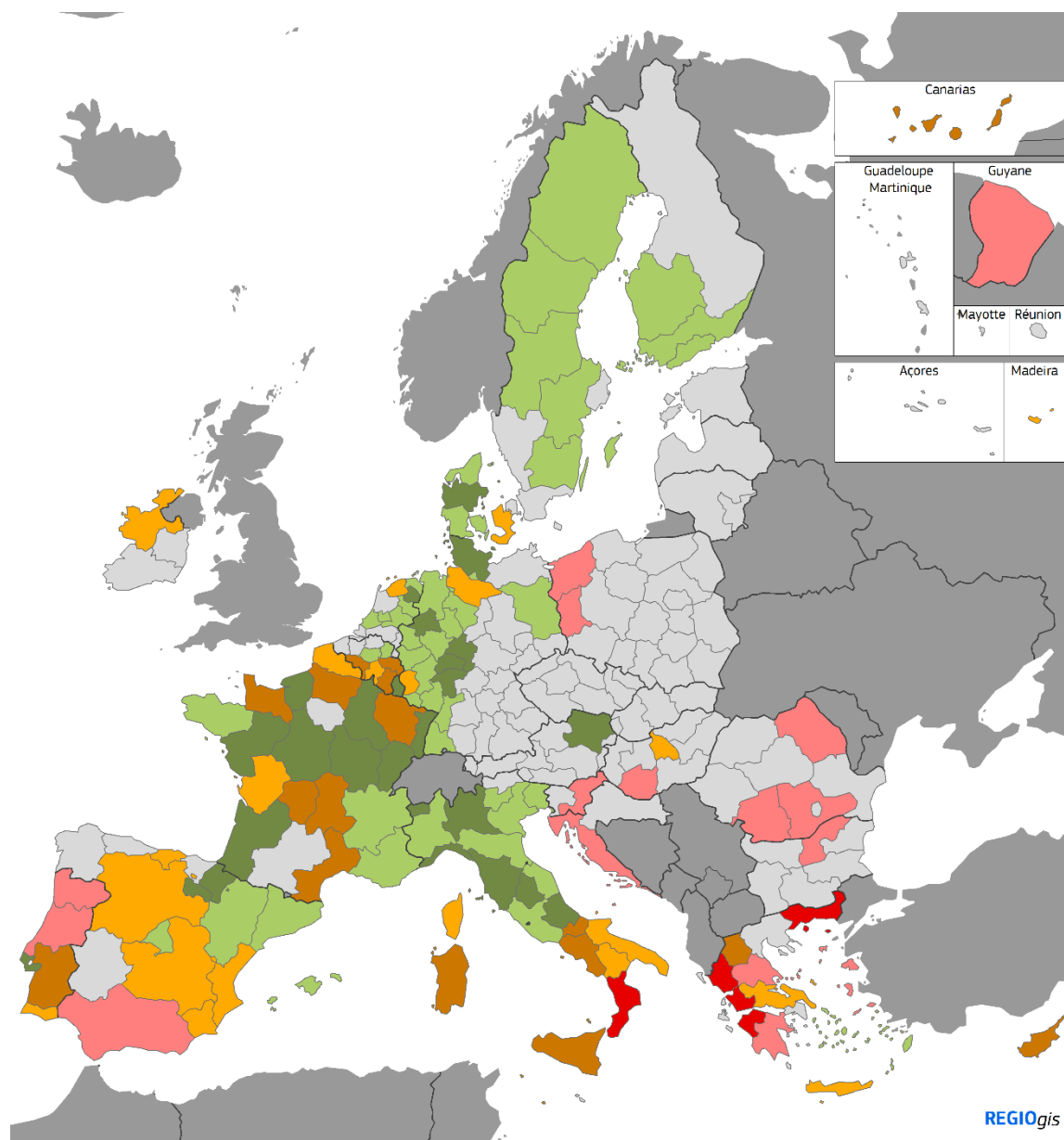
Average percentage change on the preceding year



EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

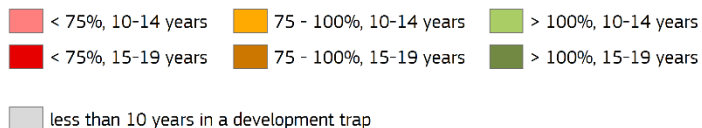
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years



Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Hovedstadsregionerne klarer sig bedre end andre regioner. Mellem 2001 og 2019 voksede det reale BNP pr. indbygger i storbyregionerne hurtigere end i andre EU-regioner (kapitel 2). I det sydlige og østlige EU havde både hovedstads- og andre storbyregioner højere vækst i BNP og beskæftigelsen pr. indbygger, hvilket førte til en stigende koncentration af økonomisk aktivitet og beskæftigelse i disse regioner. I det

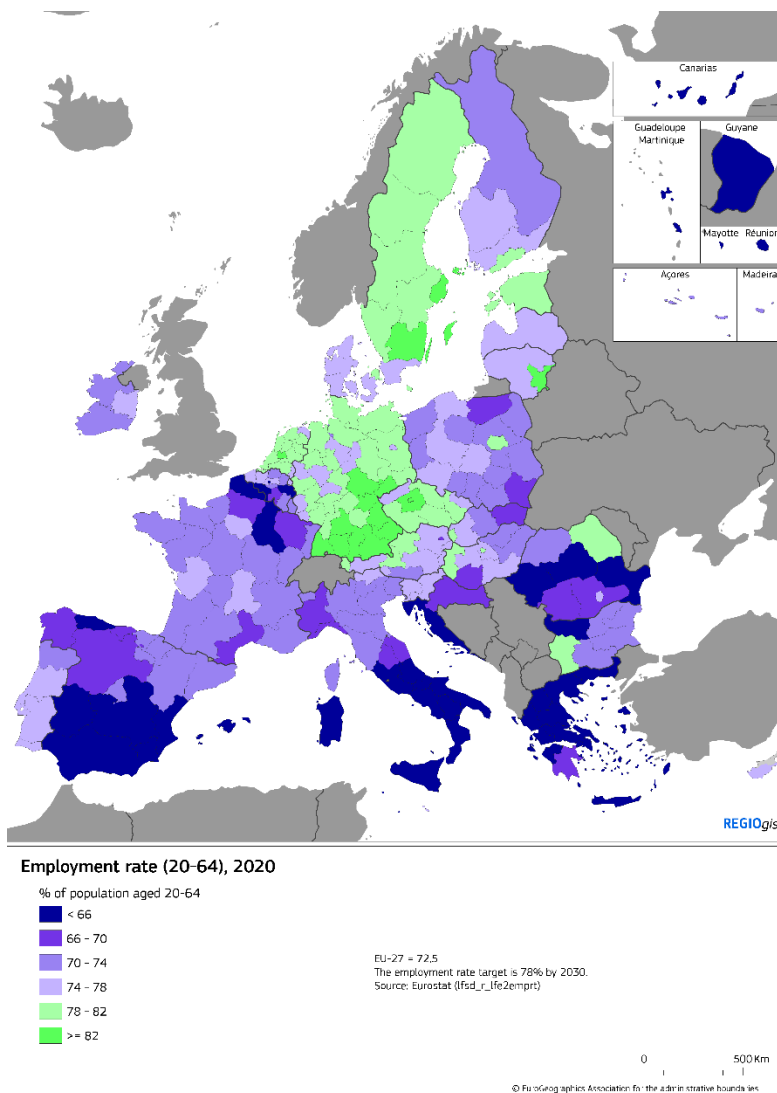
nordvestlige EU voksede storbyregionerne og andre regioner imidlertid med samme hastighed, mens kun hovedstadsregionerne voksede lidt hurtigere.

Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til at forbedre beskæftigelsen og den sociale inklusion⁴, men der er stadig store strukturelle udfordringer.

Beskæftigelsen er vokset, men de regionale forskelle er fortsat større end før 2008 (kapitel 5). Den økonomiske krise i 2008 førte til en betydelig stigning i de regionale forskelle både med hensyn til beskæftigelse og arbejdsløshed. På EU-plan er beskæftigelsesfrekvensen fuldt på højde med niveauet fra før krisen og nåede sit højeste niveau i 2019 med 73 % af de 20-64-årige. De regionale forskelle er blevet mindre siden 2008, men er fortsat større end før den økonomiske krise. Beskæftigelsesfrekvensen i de mindre udviklede regioner ligger fortsat langt under beskæftigelsesfrekvensen i de mere udviklede regioner (kort 3).

⁴ Se den regionale dimension af den sociale resultattavle: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

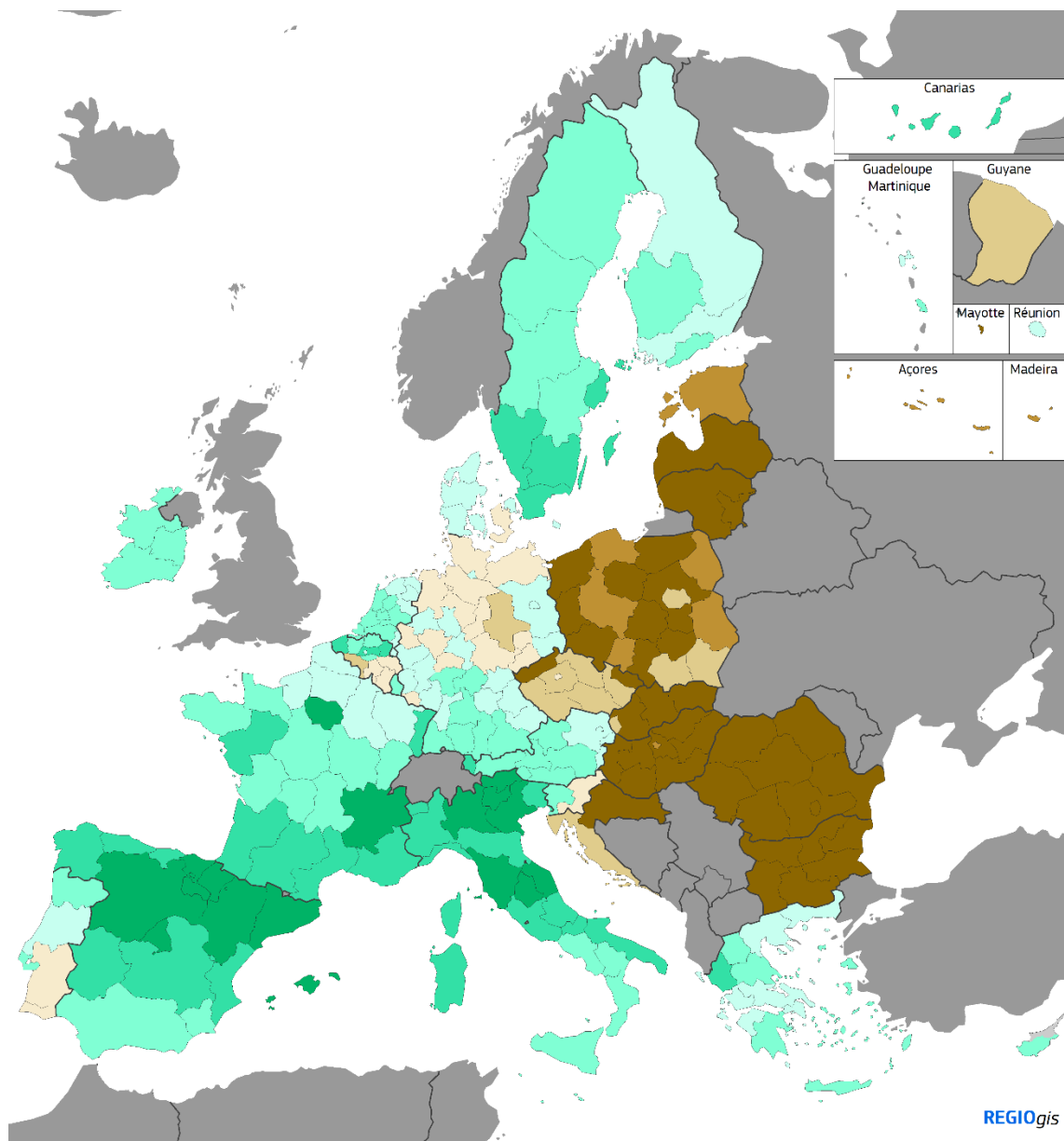
Kort 3



En mindskelse af de regionale forskelle i beskæftigelsen kræver øget vækst i beskæftigelsen og en mindskelse af den kønsbestemte forskel. I de mindre udviklede regioner er den kønsbestemte forskel i beskæftigelsesfrekvensen næsten dobbelt så stor som i de mere udviklede regioner (17 mod 9 procentpoint). Generelt er der større sandsynlighed for, at kvinder i mindre udviklede regioner vil blive dårligere stillet end mænd i samme region, og der er mindre sandsynlighed for, at de opnår et højt præstationsniveau sammenlignet med kvinder i andre regioner.

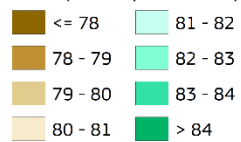
Antallet af personer, der er truet af fattigdom og social udstødelse, er faldet med 17 millioner mellem 2012 og 2019, hovedsagelig på grund af faldet i antallet af personer, der lider alvorlige materielle afsavn i de østlige medlemsstater. For at nå EU's 2030-mål om at nedbringe antallet af personer, der er truet af fattigdom eller social udstødelse, med mindst 15 millioner, er det nødvendigt at fastholde den nuværende fattigdomsreduktionsrate i løbet af det næste årti. Pandemien øgede imidlertid antallet af personer, der var truet af fattigdom og social udstødelse, med 5 millioner i 2020.

Forskellene på sundhedsområdet er blevet mindre. Den forventede levetid er i det seneste årti steget hurtigere i de mindre udviklede regioner end i andre regioner. Ikke desto mindre er den forventede levetid i mange østlige regioner stadig lav sammenlignet med EU-gennemsnittet (kort 4). Pandemien reducerede den forventede levetid i 2020 i næsten alle medlemsstater, men dette er sandsynligvis midlertidigt (kapitel 1). Pandemien viste også de regionale forskelle i sundhedssystemernes kapacitet.



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

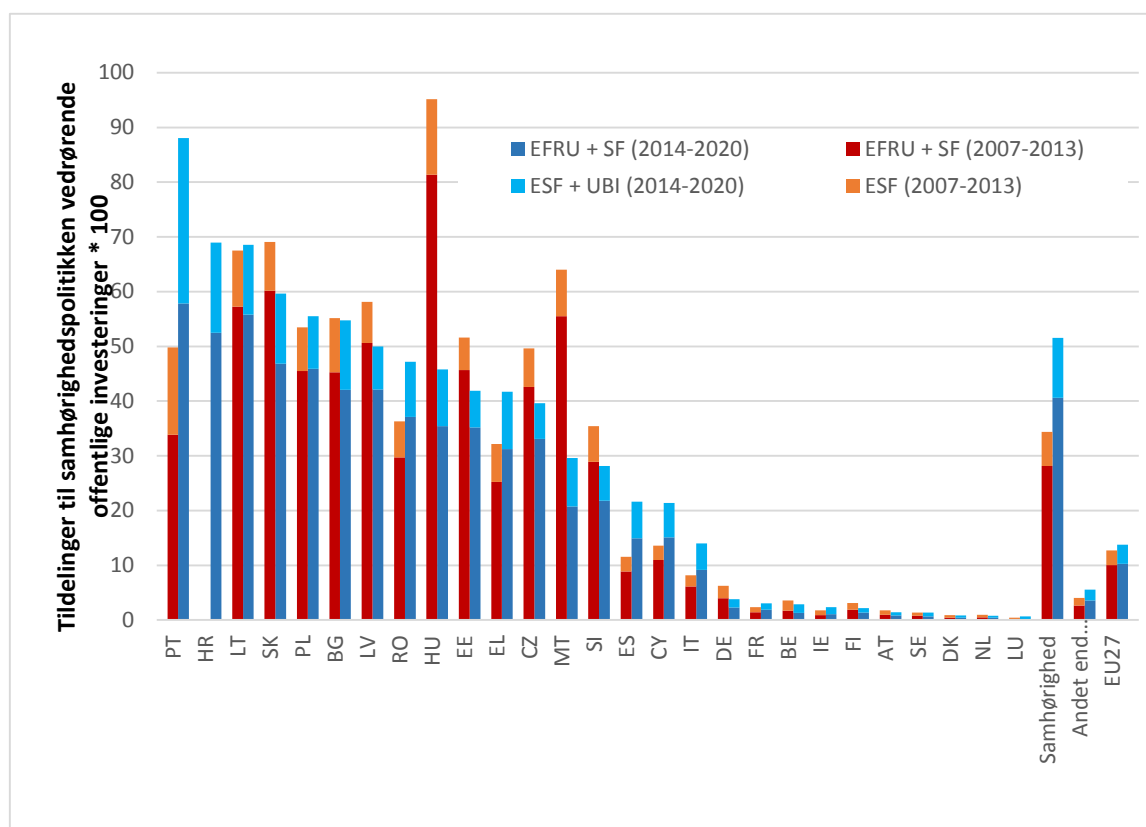
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Samhørighedspolitikken har bidraget til at mindske forskellene.

Økonomisk modellering viser, at BNP pr. indbygger i 2023 vil være 2,6 % højere i de mindre udviklede regioner som følge af støtte fra samhørighedspolitikken i 2014-2020. Denne model viser også, at forskellen mellem BNP pr. indbygger i regioner, der repræsenterer de øverste og nederste deciler, vil falde med 3,5 % (kapitel 9).

Efter nedgangen i de nationale offentlige investeringer som følge af den økonomiske og finansielle krise blev samhørighedspolitikken en vigtigere kilde til støtte til investeringer (kapitel 8). I samhørighedslandene steg samhørighedsstøtten fra 34 % til 52 % af de samlede offentlige investeringer fra programmeringsperioden 2007-2013 til programmeringsperioden 2014-2020 (figur 1). Uden samhørighedspolitikken ville nedgangen i de offentlige investeringer have været endnu større i disse lande.

Figur 1: Tildelinger til samhørighedspolitikken vedrørende offentlige investeringer for perioden 2007-2013 og 2014-2020



Samhørighedspolitikken reagerede hurtigt på covid-19-krisen ved at mobilisere yderligere midler, gøre udgifterne til kriserespons støtteberettigede og tillade højere medfinansieringssatser. Dette hjalp medlemsstaterne og regionerne med at reagere på krisen. Samhørighedspolitikken bør imidlertid nu vende tilbage til dens hovedopgave, som er at mindske regionale forskelle og fremme langsigtet regional udvikling.

3. DRIVKRÆFTERNE BAG REGIONAL VÆKST HAR TENDENS TIL AT STYRKE SAMHØRIGHEDEN

Investeringer i infrastruktur, færdigheder, innovation og forvaltning har fortsat været drivkraften bag konvergens i de seneste år. Der er dog stadig mangler, og mange drivkræfter for vækst er fortsat koncentreret i mere udviklede regioner og byområder. Nyere forskning viser, at effektiviteten af disse investeringer afhænger af et passende regionspecifikt investeringsmiks og gode institutionelle og makroøkonomiske rammer.

I programmeringsperioden 2014-2020 støttede næsten halvdelen af de samhørighedspolitiske investeringer infrastruktur, hovedsagelig på grund af behovene i det østlige EU. Dette har bidraget til at mindske forskellen i resultater inden for vejtransport i det østlige EU og **til helt at fjerne den i det sydlige EU** (kapitel 4). Disse investeringer har også forbedret resultaterne inden for jernbanetransport i det sydlige og østlige EU. Der er dog stadig behov for flere investeringer i det østlige EU, navnlig for at støtte overgangen til en kulstofneutral økonomi.

Basal bredbåndsadgang er næsten almindeligt udbredt i EU, men højhastighedsforbindelser er kun tilgængelige for to ud af tre indbyggere i byerne og en ud af seks indbyggere i landdistrikterne (kapitel 4). Investeringer i transport- og IT-infrastruktur alene fører ikke automatisk til højere vækstrater. De skal ledsages af politikker, der skaber et gunstigt miljø for virksomhedernes vækst og hjælper arbejdstagerne med at få adgang til nye beskæftigelsesmuligheder i alle regioner.

Tilstrækkelige investeringer i miljøbeskyttelse, ren energi og levering af tilknyttede tjenester er afgørende for at sikre langsigtet bæredygtighed, konkurrenceevne og livskvalitet. **Luft- og vandforureningen er blevet reduceret, men er stadig for høj i mange mindre udviklede regioner.** Luftforurening forårsaget af fine partikler er høj i mange østlige regioner. Inden for EU anslås det, at det fører til 400 000 for tidlige dødsfald om året. Ozonkoncentrationerne er fortsat for høje i mange sydlige regioner. Spildevandsrensningen er blevet forbedret i hele EU, men der er stadig behov for flere investeringer i mange mindre udviklede regioner og overgangsregioner for at beskytte og forbedre vandkvaliteten (kapitel 3).

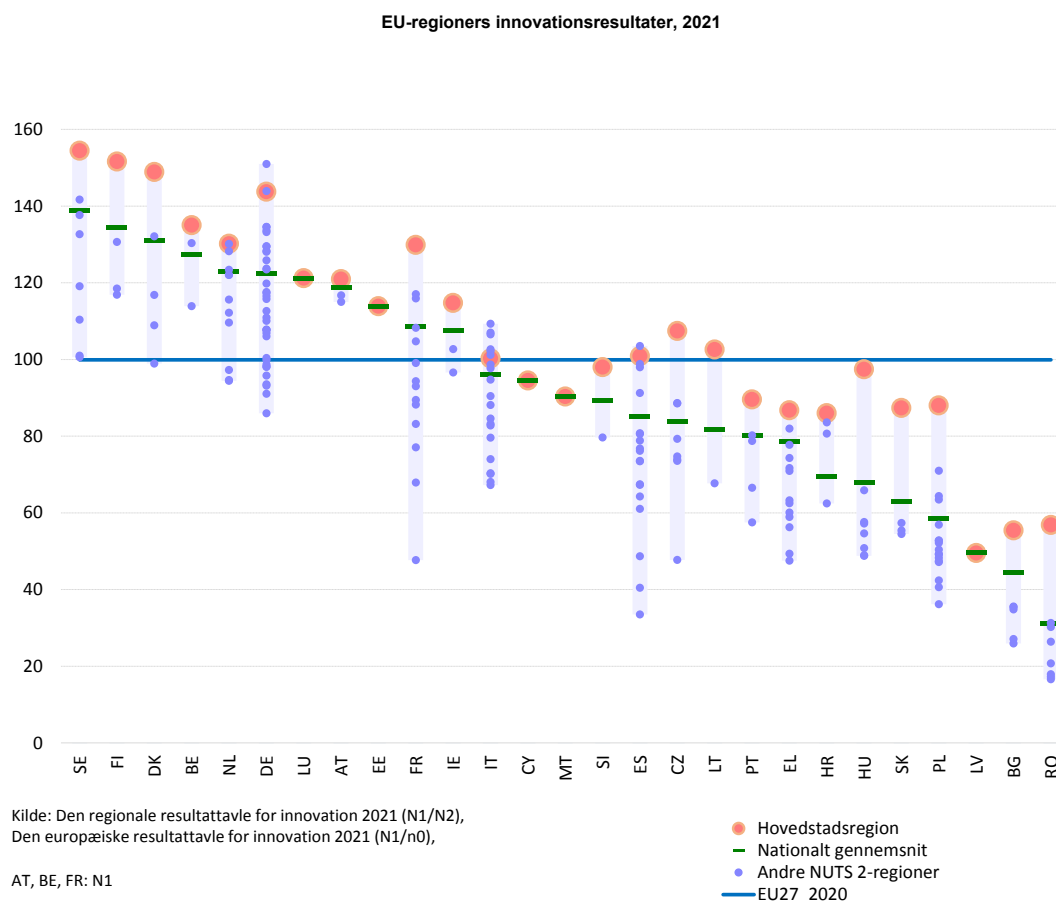
Forbedringen af færdigheder er ujævnt fordelt og koncentreret i mere udviklede regioner, navnlig hovedstadsregioner. Mindre udviklede regioner halter langt bagefter omstillingen, og mere udviklede regioner halter bagefter med hensyn til videregående uddannelse, livslang læring og digitale færdigheder. Til trods for forbedringer på EU-plan er der stadig store forskelle mellem regionerne. Når mange arbejdstagere ikke har en uddannelse på sekundærtrinnet, bliver det vanskeligere at lukke produktivitetsgab. Uddannelsesniveaue og færdighederne viser også en stor kløft mellem by og land. Der er større sandsynlighed for, at indbyggere i byerne har en universitetsgrad, deltager i uddannelse og har gode digitale færdigheder end indbyggere i landdistrikterne.

Iværksætteri er afgørende for vækst, men er generelt koncentreret i større byer. Nye virksomheder er særlig vigtige med hensyn til at sprede de økonomiske aktiviteter og

skabe job i lavvækstregioner. I henstillingen om en effektiv og aktiv støtte til beskæftigelse efter covid-19-krisen (EASE)⁵ fremhæves det, hvordan opkvalificering, omskoling og iværksætterstøtte kan fremme inklusiv jobskifte under hensyntagen til den regionale situation.

Innovation er den afgørende faktor for langsigtet regional økonomisk vækst, men **den regionale innovationskløft i Europa er vokset**. Selv om visse medlemsstater har gjort betydelige fremskridt med at indhente efterslæbet, halter mange regioner, herunder i mere udviklede medlemsstater, bagefter (figur 2). Dette skyldes ikke blot manglende investeringer i FoU, men også svagheder i regionale innovationsøkosystemer. Bedre udbredelse af innovation på nationalt og regionalt plan kan hjælpe mindre udviklede regioner og overgangsregioner med at indhente efterslæbet. Intelligente specialiseringsstrategier, som blev indført i samhørighedspolitikken for perioden 2014-2020, kan bidrage til at fjerne denne kløft, men de skal fokusere mere på det regionale potentiale.

Figur 2: Den regionale innovationskløft i Europa 2021



Denne innovationskløft forværres af **svag innovation og begrænsede afsmittende virkninger på de menneskelige ressourcer fra internationale handelsforbindelser og**

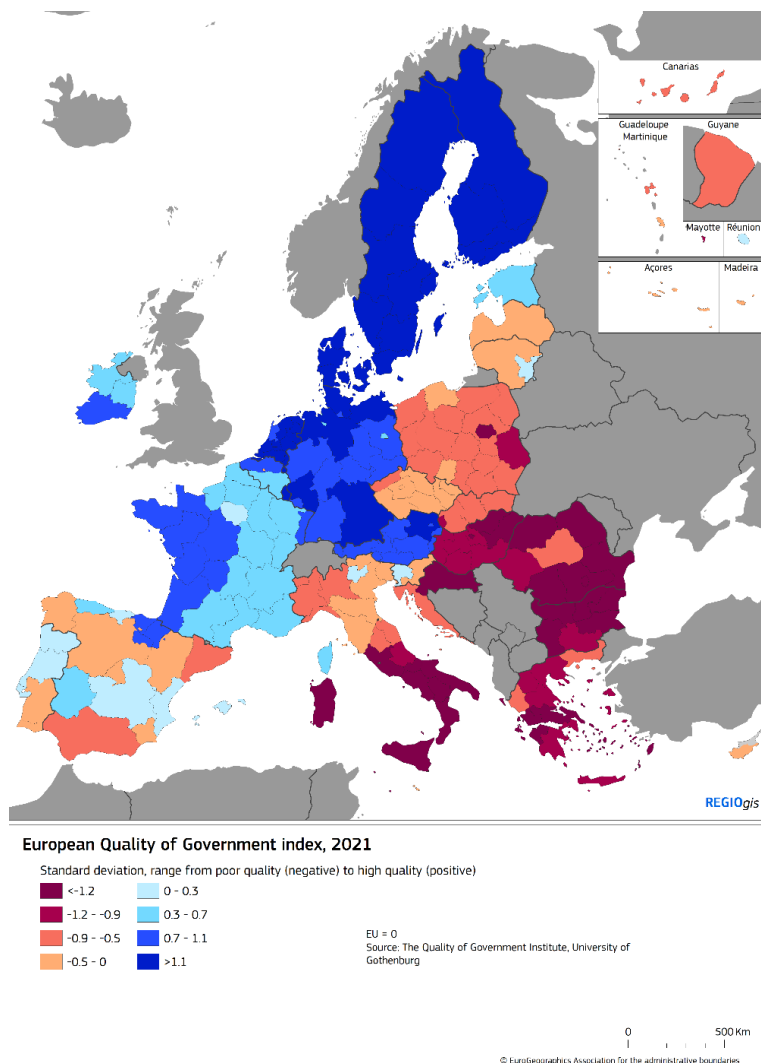
⁵ Kommissionens henstilling om en effektiv og aktiv støtte til beskæftigelse efter covid-19-krisen (EASE) — C(2021) 1372 af 4.3.2021.

værdikæder i mange mindre udviklede regioner og overgangsregioner. Selv om der ofte er tale om direkte udenlandske investeringer (FDI) og eksport af betydeligt omfang, får mange regioner ikke de fordele, som lokale virksomheder og arbejdstagere nyder godt af. Ringe anvendelse af digitale teknologier, ledelsespraksis og industri 4.0-teknologier i erhvervslivet og den offentlige sektor betyder, at mange regioner er uforberedte på at udnytte nye muligheder og er sårbare over for potentiel tilbageflytning, efterhånden som værdikæderne udvikler sig.

Forvaltningen i EU er generelt blevet bedre, men der er stadig mangler mellem og inden for medlemsstaterne (kort 5⁶) (kapitel 7). Bedre institutioner kan bidrage til mere effektive investeringer, højere innovationsniveauer og iværksætteri, som er afgørende for langsigtet økonomisk vækst. Alle medlemsstater har forbedret deres erhvervsklima, men der er stadig betydelige forskelle. Retssystemets effektivitet varierer også fra medlemsstat til medlemsstat, og i nogle få medlemsstater er retsstatsprincippet blevet forringet med tiden.

⁶ Indekset er baseret på en regional undersøgelse, der måler kvaliteten af det lokale politi, uddannelse og sundhedspleje samt korrupsion, nepotisme og forskelsbehandling i forbindelse med leveringen af disse tjenester.

Kort 5

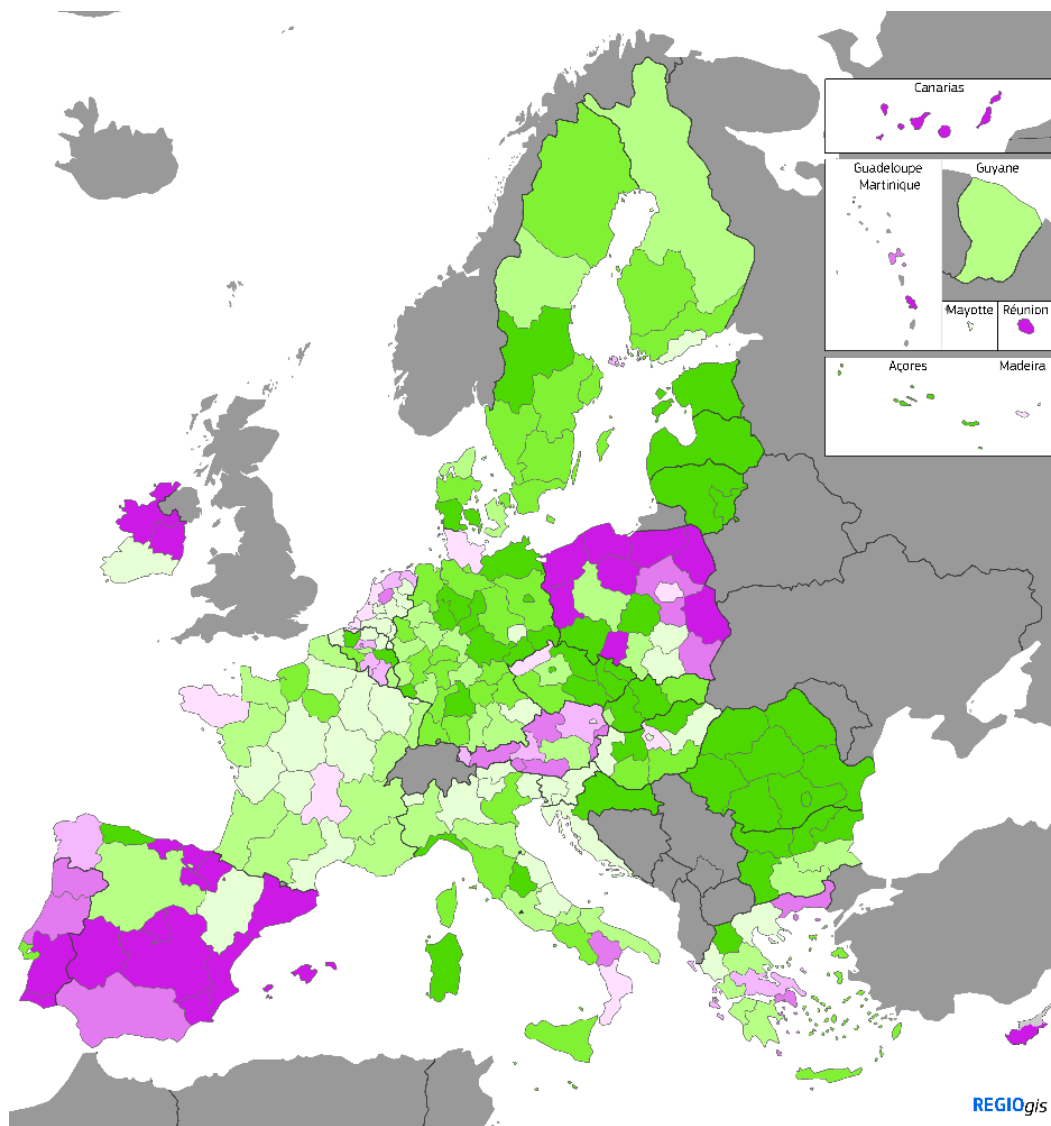


De subnationale myndigheders rolle og kapacitet i den økonomiske udvikling er fortsat forskellige, selv om de foretager de fleste offentlige investeringer, navnlig i forbindelse med energiomstillingen og tilpasningen til klimaændringer (kapitel 8). Stedbaserede politikker er særlig vigtige i lande med betydelige interne økonomiske forskelle. Den lokale og regionale autonomi er vokset langsomt i samhørighedslandene i de seneste årtier, men er stadig lavere end i resten af EU. Eftersom forvaltningen af programmerne under samhørighedspolitikken er en udfordring for regioner med ringe autonomi og mindre erfaring med at gennemføre offentlige investeringer, har samhørighedspolitikken bidraget til at styrke den administrative kapacitet og gennemførelsen af regionale udviklingsstrategier, navnlig gennem territoriale instrumenter og samarbejde inden for funktionelle områder.

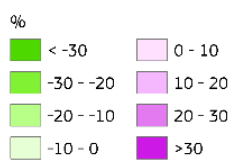
4. NYE VÆKSTMULIGHEDER, MEN RISIKO FOR NYE FORSKELLE

I løbet af de næste 30 år vil EU's vækst blive drevet af den grønne og den digitale omstilling. Disse vil skabe nye muligheder, men vil kræve betydelige strukturelle ændringer, som sandsynligvis vil skabe nye regionale forskelle. Hvis man ignorerer den demografiske omstilling, kan den undergrave både samhørighed og vækst. Den måde, hvorpå disse omstillinger tackles, vil være afgørende for, om alle regioner og borgere, uanset hvor de bor, vil kunne drage fordel af dem. Uden en klar territorial vision for, hvordan disse processer skal tackles, og en ambitiøs gennemførelse af den europæiske søjle for sociale rettigheder, vil et stigende antal mennesker måske føle, at deres stemme ikke bliver hørt, og at virkningerne for deres lokalsamfund ikke tages i betragtning, hvilket kan give næring til utilfredshed med demokratiet. For at forberede Europa på at håndtere disse udfordringer er det vigtigt at fremme jobskifte i retning af grønne og digitale sektorer og afhjælpe den dermed forbundne mangel på kvalifikationer, sådan som det foreslås i EASE-henstillingen.

Den grønne omstilling og navnlig målene om en kulstofneutral og cirkulær økonomi vil ændre vores økonomier. Den vil øge beskæftigelsen i sektorer som vedvarende energi, genanvendelse, design, renovering og økosystemtjenester, men kan have negative konsekvenser for sektorer, der er nødt til at reducere deres emissioner, og de regioner, hvor de er beliggende (kort 6 og 7). Naturkapitalen i landdistrikterne kan øge beskæftigelsen inden for forvaltning af økosystemtjenester og vedvarende energi. De sociale virkninger af EU's mål om at være klimaneutral inden 2050 vil således variere fra region til region og kan være højere i lande med stor fattigdom. Dette vil kræve støtte fra politiske instrumenter som f.eks. Fonden for Retfærdig Omstilling.



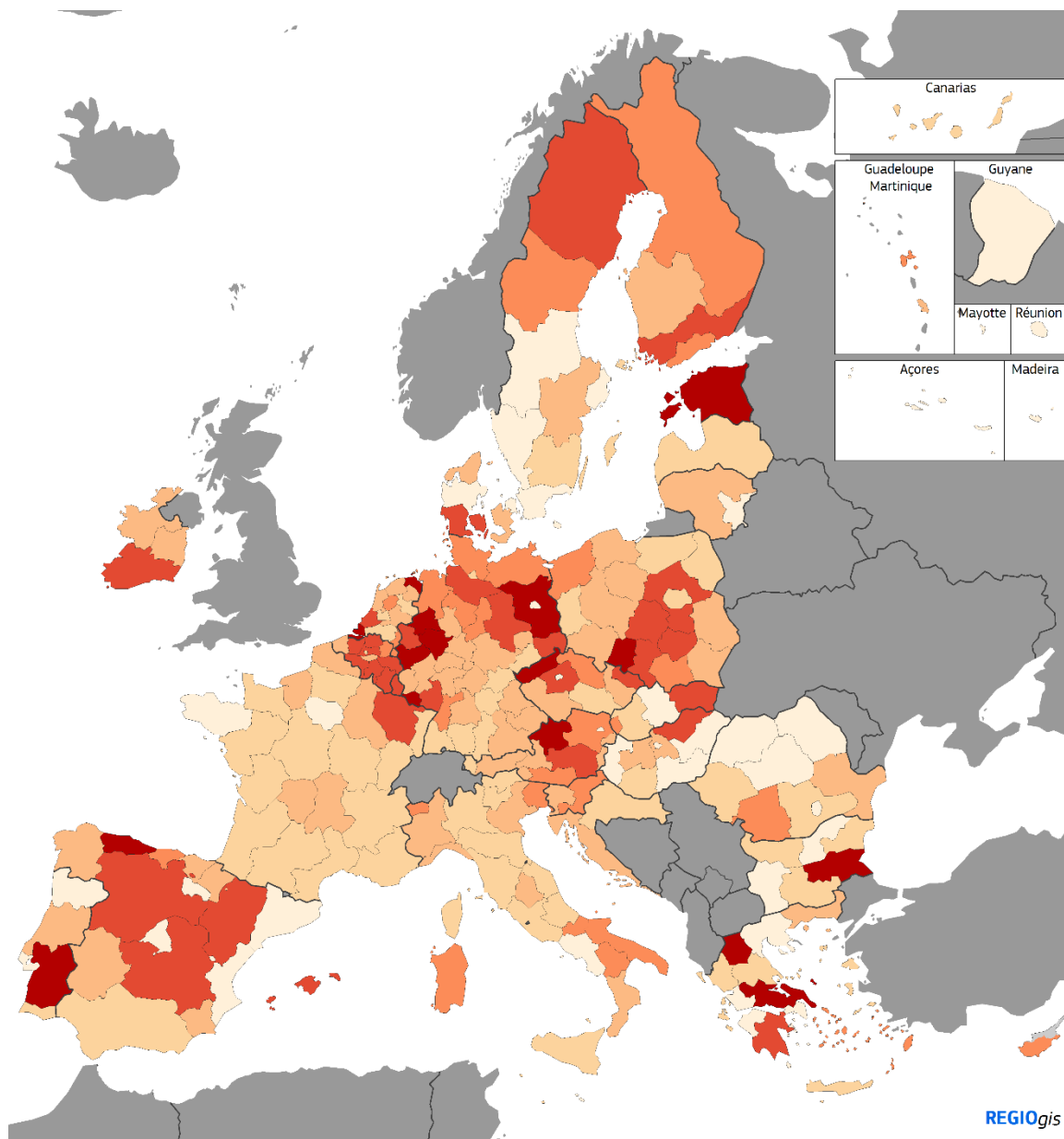
Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018



Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018

- tCO2 per head
- <= 4.5
 - 4.5 - 6.0
 - 6.0 - 8.0
 - 8.0 - 10.0
 - 10.0 - 15.0
 - > 15.0

EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Den digitale omstilling skrider frem med forskellig hastighed i hele Europa. Fuldførelsen heraf vil kræve en udvidelse af adgangen til højhastighedsinternet, fremme af digitale færdigheder og investering i IT-udstyr. Dette vil være til gavn for landdistrikterne, fordi deres internetforbindelser ofte er langsomme og deres digitale færdigheder ligger under gennemsnittet. Hurtigere internetadgang vil give flere mennesker mulighed for at arbejde hjemmefra, forbedre adgangen til onlinetjenester, herunder uddannelse, sundhed og e-handel, og kan tilskynde flere tjenester til at flytte ud af større bycentre. Mindre udviklede medlemsstater vil drage større fordel af denne overgang, da deres virksomheder halter bagefter i deres brug af digitale teknologier, e-handel og e-business-praksis.

Demografiske ændringer, navnlig aldring, vil berøre alle regioner, men først og fremmest landdistrikterne. I løbet af det næste årti forventes den andel af befolkningen, der er 65 år og derover, at vokse med mere end 25 % i en ud af fem regioner. Befolkningen i den erhvervsaktive alder forventes at falde med mere end 10 % i en ud af fire regioner. Den andel af befolkningen, der er under 20 år, forventes at falde med mere end 10 % i en ud af tre regioner. Samlet set forventes den andel af befolkningen, der bor i en region i tilbagegang, at stige fra 34 % til 51 % mellem 2020 og 2040 (kapitel 6). Landdistrikterne er særlig berørt, da de allerede er i tilbagegang (figur 3). Disse tendenser kan påvirke vækstpotentialet, kompetenceudviklingen og adgangen til tjenesteydelser.

Figur 3: Naturlig befolkningsændring, nettomigration og samlet befolkningsændring fordelt på by- og landdistrikter og storbyregioner årene 2010-2019

Gennemsnitlig årlig ændring pr. 1000 indb.	Naturlig befolkningsænd	Nettomigration	Samlet befolkningsænd		Gennemsnitlig årlig ændring pr. 1000 indb.	Naturlig befolkningsænd	Nettomigration	Samlet befolkningsænd
Nordvest					Nordvest			
By	2,5	4,1	6,6		Hovedstad-storby	5,1	3,3	8,4
Mellemstor	0,1	3,8	3,9		Anden storby	0,5	4,5	5,0
Landdistrikt	-1,3	2,5	1,2		Ikke storby	-0,8	2,7	1,8
Syd					Syd			
By	0,0	2,5	2,6		Hovedstad-storby	1,0	2,7	3,7
Mellemstor	-1,7	1,9	0,2		Anden storby	-0,5	2,5	2,0
Landdistrikt	-4,7	1,0	-3,7		Ikke storby	-2,5	1,5	-1,0
Øst					Øst			
By	-0,5	2,7	2,2		Hovedstad-storby	-0,3	4,7	4,5
Mellemstor	-1,9	-0,4	-2,3		Anden storby	-1,0	0,2	-0,7
Landdistrikt	-1,9	-2,3	-4,2		Ikke storby	-2,4	-2,3	-4,7
EU					EU			
By	1,2	3,3	4,5		Hovedstad-storby	2,7	3,5	6,2
Mellemstor	-0,9	2,1	1,2		Anden storby	0,0	3,2	3,2
Landdistrikt	-2,0	0,4	-1,6		Ikke storby	-1,8	0,8	-1,0

I de senere år har nogle steder i Europa oplevet stagnerende eller faldende økonomiske muligheder, social mobilitet og livskvalitet. Denne langsigtede økonomiske tilbagegang har givet anledning til voksende utilfredshed blandt borgerne. Eurobarometerundersøgelser viser, at beboere i landdistrikterne er mere tilbøjelige til at tro, at deres stemme ikke tæller, og til at være mistro til EU. Borgerne har imidlertid større tillid til

regionale og lokale myndigheder end til nationale myndigheder eller myndigheder på EU-plan. For at løse disse problemer bør den grønne og den digitale omstilling være fair og retfærdig, forvaltes på en inklusiv måde og udvikles i partnerskab med regionale og lokale myndigheder.

5. UDFORDRINGER FOR SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN

I rapporten om strategisk fremsyn⁷ fremhæves klima og andre miljømæssige udfordringer, digital hyperkonnektivitet og teknologiske forandringer, pres på demokratiet, ændringer i verdensordenen og demografiske ændringer som vigtige tendenser. I løbet af de sidste to årtier har samhørighedspolitikken mindsket de økonomiske, sociale og territoriale forskelle. Men den store grønne, digitale og demografiske omstilling kan skabe nye forskelle, øge kravene til nationale og lokale myndigheder, give næring til folkelig utilfredshed og sætte vores demokratier under pres. Disse udfordringer vil også berøre andre udviklede lande. Udveksling af de erfaringer, der er gjort med relevante politikker, med andre interesserede lande kunne berige vores politiske debat yderligere.

Hvordan kan samhørighedspolitikken sammen med andre EU-politikker tackle disse nye udfordringer? Europas borgere skal have tillid til deres fremtid, uanset hvor de bor. Samhørighedspolitikken kan forsikre europæerne på tre måder: for det første ved at give dem et positivt økonomisk perspektiv for deres region, for det andet ved at tage hånd om deres bekymringer vedrørende deres livskvalitet, beskæftigelsesmuligheder og sociale inklusion, og for det tredje ved at sikre, at omkostningerne og fordelene ved at tage nye udfordringer op fordeles retfærdigt. Dette kan gøres ved at finde frem til de bedste løsninger på disse nye årsager til forskelle, styrke regionernes rolle og tage højde for de territoriale virkninger af EU's horisontale politikker. I overensstemmelse med målet om opadgående social konvergens i den europæiske søjle for sociale rettigheder bør der indledes en bred politisk debat om disse emner for at bidrage til udviklingen af politikken efter 2027.

Håndtering af nye årsager til forskelle gennem:

- **Sikring af en retfærdig omstilling.** Overgangen til en klimaneutral, cirkulær økonomi, der beskytter vores miljø, genopretter naturen og mindsker forureningen, vil skabe mange fordele, men omkostningerne bør fordeles retfærdigt. Mekanismen for retfærdig omstilling kunne udvides til at omfatte de sociale omkostninger ved modvirkning af og tilpasning til klimaændringer og de øvrige miljømæssige udfordringer, herunder gennem bedre foregribelse af strukturelle ændringer, bekæmpelse af fattigdom, investering i færdigheder og tæt samarbejde med arbejdsmarkedets parter og civilsamfundets aktører på alle territoriale niveauer.

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

- **Styrkelse af modstandsdygtigheden og beredskabet over for asymmetriske chok.** Pandemien understreger behovet for, at samhørighedspolitikken kan reagere på uventede chok, navnlig i relation til globaliseringen og den teknologiske udvikling. Regioner, der er stærkt afhængige af nogle få snævre handels-, fremstillings- og servicesektorer, er særligt sårbare. Diversificering af den økonomiske aktivitet, navnlig i forbindelse med den digitale omstilling, kombineret med stedbaserede politikker såsom intelligente specialiseringsstrategier, kan hjælpe regionerne med at blive mere produktive og mindre sårbare over for chok.
- **Forbedring af regionernes evne til at reagere på demografiske forandringer.** Virksomhederne vil være nødt til at tilpasse sig en faldende arbejdsstyrke ved at rekruttere flere fra grupper med lavere beskæftigelsesfrekvens såsom unge, kvinder og migranter fra ikke-EU-lande og ved at investere mere i innovation, arbejdsbesparende foranstaltninger og forbedrede teknologier samt i voksenuddannelse, navnlig for ældre og lavtuddannede arbejdstagere, hvilket vil bidrage til at nå målene fra topmødet i Porto⁸. Skoler på primær- og sekundærtrinnet vil skulle tilpasse sig det lavere antal elever, mens andre offentlige tjenester og sundhedssektoren vil skulle betjene et stigende antal ældre indbyggere.
- **Håndtering af presset på demokratiet og dets værdier.** Territoriale instrumenter til inddragelse af lokale aktører i storbyer, byer, landdistrikter, kystområder og på øer og partnerskabsprincippet i samhørighedspolitikken kan bidrage til at imødegå presset på demokratiet ved at øge ejerskabet til EU's politikker. Territorialt samarbejde skaber nye grupper med fælles interesser og støtter synlig levering af offentlige goder på forskellige territoriale niveauer.

Styrkelse af regionernes rolle i opbygningen af Europas fremtid gennem:

- **Skabelse af nye økonomiske perspektiver for mindre udviklede regioner og randområder.** Mindre udviklede regioner og randområder kan få brug for et nyt udviklingsparadigme. Dette bør tage hensyn til nye muligheder, internationale forbindelser, den territoriale fordeling af specifikke behov og midler og leveringen af offentlige goder såsom strategiske ressourcer, biodiversitet, vedvarende energikilder og faciliteter.
- **Integrering af innovation i alle regioner.** Håndtering af svagheder i udbredelsen og udviklingen af nye idéer og teknologier og tilskyndelse til bredt funderet innovation vil sikre, at alle regioner kan drage fordel af en stadig mere vidensintensiv økonomi.
- **Styrkelse af grænseoverskridende og interregionalt samarbejde.** Pandemien understregede vanskelighederne ved at skulle krydse en national grænse i forbindelse med arbejde, uddannelse, sundhedspleje og andre tjenester. Vej- og jernbanetransport

⁸ Herunder målet om, at mindst 60 % af alle voksne hvert år skal følge en uddannelse. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgj/porto-social-commitment.pdf>

klarer sig dårligere i grænseregioner. Hvis disse spørgsmål skal løses, kræver det en bedre forvaltning af funktionelle grænseområder, en stærkere koordinering af tjenester, infrastruktur og investeringer og udveksling af erfaringer, som understøttes af paneuropæisk forskning.

- **Styrkelse af forbindelserne mellem by og land og mindre byers rolle med hensyn til at støtte landdistrikterne.** Storbyer og storbyregioner er ofte drivkraften bag den økonomiske udvikling. Visse mindre byer og landsbyer sikrer adgang til en bred vifte af offentlige og private tjenester. Deres rolle som regionale centre betyder, at de fungerer som et anker for regionen som helhed. En styrkelse af deres rolle kan fremme den økonomiske udvikling og forbedre livskvaliteten. Selv om byområder har særlige udfordringer, kan en yderligere styrkelse af forbindelserne inden for funktionelle områder gavne både by- og landbobefolkningen. Den langsigtede vision for landdistrikterne⁹ udgør en ramme for tacklingen af de udfordringer, som landdistrikterne står over for.
- **Håndtering af behovene i de områder, der er sakket agterud.** Nogle regioner står over for eftervirkningerne af strukturelle ændringer, der har begrænset de traditionelle kilder til beskæftigelse, hvilket har ført til manglende overensstemmelse mellem udbudte og efterspurgte færdigheder og miljøfordingelse og skabt udviklingsfælder. Sådanne områder ligger ofte i mellemindkomstlande eller -regioner. De har behov for målrettede politikker med henblik på at integrere disse samfund i den bredere regionale og nationale økonomi i overensstemmelse med principperne i den europæiske søjle for sociale rettigheder.

Udvikling af værktøjer til at skabe samhørighed frem mod 2050 gennem:

- **Forøgelse af stedbaserede politikkers effektivitet.** Behovet for at supplere landsdækkende strukturpolitikker med stedbaserede politikker anerkendes i stigende grad. Intelligent specialisering viser, hvordan man kan bygge videre på lokale aktiver for at styrke konkurrenceevnen og innovationsøkosystemet. Lokalt målrettede territoriale planer for retfærdig omstilling kanalisere EU-støtte til de virksomheder, arbejdstagere og lokalsamfund, der er mest berørt af klimadrevne strukturelle ændringer. Denne tilgang bør styrkes for andre centrale politiske mål under samhørighedspolitikken, navnlig for den grønne og den digitale omstilling. Desuden bør den integrerede tilgang til territorial udvikling og det særlige politiske mål om "et Europa tættere på borgerne" udnyttes fuldt ud.
- **Yderligere strømlining af gennemførelsen af samhørighedspolitikken for støttemodtagerne.** På grundlag af de forenklinger og den fleksibilitet, der allerede blev indført i programmeringsperioden 2021-2027, både under samhørighedspolitikken og andre relevante investeringsrelaterede fonde, bør

⁹ COM(2021) 345 final af 30.6.2021.

yderligere modtagervenlige forbedringer i gennemførelsen af politikken udforskes. Samtidig bør de centrale principper i en stedbaseret og deltagerorienteret gennemførelse, f.eks. flerniveaustyring og partnerskabsprincippet, styrkes.

- **Styrkelse af samhørighedspolitikken rolle med hensyn til at frigøre offentlige og private investeringer i den grønne, digitale og demografiske omstilling.** Samhørighedspolitikken kan spille en større rolle med hensyn til at tilskynde til investeringer på regionalt plan, byplan og lokalt plan, udnytte ressourcer fra den private sektor og støtte de nødvendige institutionelle tilpasninger. Det betyder, at det skal sikres, at offentlige og private aktører på det relevante niveau har den nødvendige kapacitet til at gennemføre sådanne investeringer gennem skatteindtægter, brugsafgifter, gebyrer og andre indtægtskilder på længere sigt. En sådan indsats bør kædes sammen med støtte fra Kommissionen for at styrke rammebetingelserne for bæredygtig finansiering.
- **Øgede investeringer i mennesker hele livet igennem.** Hvis Europa skal gøres konkurrencedygtigt og sammenhængende i fremtiden, skal der investeres mere og bedre i folks uddannelse, herunder deres færdigheder, kreativitet og potentiale til at skabe virksomheder og gennemføre innovation. Dette vil være afgørende for, at man kan navigere gennem den teknologiske, grønne og digitale omstilling, der venter forude. For at styrke den sociale samhørighed og imødekomme behovet hos de grupper, der er sakket agterud, er Europa nødt til at investere i målrettede foranstaltninger til aktivering og social inklusion, samtidig med at det fortsat yder støtte til politiske reformer, som sigter mod en inklusiv udvikling.
- **Forbedring af komplementariteten inden for andre EU-politikker.** Den nuværende tilgang til synergier inden for EU-budgettet, som fokuserer på input og finansielle strømme, skal i højere grad fokusere på reel komplementaritet mellem politikker. Det er især nødvendigt at fokusere på nye politikområder såsom strategisk indbyrdes afhængighed, social klimapolitik og europæiske industrielle alliancer, hvor samhørighedspolitikken kunne være særlig relevant. Territoriale konsekvensanalyser og sikring af landdistrikterne bør styrkes, så der i højere grad tages hensyn til de forskellige EU-territoriers behov og særlige forhold. Princippet om "ikke at skade samhørigheden", dvs. at ingen foranstaltninger bør hæmme konvergensprocessen eller bidrage til regionale forskelle, bør videreudvikles og integreres i politikudformningen.
- EU's genopretnings- og resiliensfacilitet vil stille op til 724 mia. EUR til rådighed for medlemsstaterne. Af denne finansiering skal 37 % støtte klimaindsatsen og 20 % den digitale omstilling. Det vil være en stor udfordring at sikre, at disse ressourcer **bidrager til samhørighed** på en koordineret måde.

Der vil på Samhørighedsforummet i 2022 blive indledt en debat blandt interessenterne om de erfaringer, der kan drages af den seneste krise, og overvejelser om de fremtidige udfordringer for samhørighedspolitikken, så det sikres, at intet område lades i stikken.