



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 4 februari 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	4 februari 2022
till:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2022) 34 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om den åttonde sammanhållningsrapporten: Sammanhållning i Europa på väg mot 2050

För delegationerna bifogas dokument – COM(2022) 34 final.

Bilaga: COM(2022) 34 final



Bryssel den 4.2.2022
COM(2022) 34 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

om den åttonde sammanhållningsrapporten: Sammanhållning i Europa på väg mot 2050

{SWD(2022) 24 final}

MEDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

om den åttonde sammanhållningsrapporten: Sammanhållning i Europa på väg mot 2050

1. INLEDNING

På grundval av analysen i den åttonde sammanhållningsrapporten presenteras i detta meddelande de huvudsakliga förändringarna när det gäller territoriella skillnader under det senaste årtiondet och hur politiken har inverkat på dessa skillnader. I meddelandet betonas potentialen hos den gröna och den digitala omställningen som ny drivkraft för tillväxt i EU, men det framhålls att nya ekonomiska, sociala och territoriella skillnader kan uppstå om inte lämpliga politiska åtgärder vidtas. Slutligen inleds en diskussion om hur sammanhållningspolitiken bör utvecklas för att ta itu med dessa utmaningar. Det handlar framför allt om hur vi kan säkerställa att platsbaserade, flernivåstyrda och partnerskapsledda strategier fortsatt bidrar till att förbättra sammanhållningen samtidigt som vi bygger på synergieffekter och integrerar sammanhållningsmål i andra politikområden och instrument.

2. SAMMANHÅLLNINGEN I EU HAR FÖRBÄTTRATS, MEN KLYFTOR KVARSTÅR

I sammanhållningsrapporten bedöms hur de regionala skillnaderna har utvecklats på lång sikt, men covid-19-pandemins dramatiska kortsiktiga effekter tas också upp. Pandemin har haft en asymmetrisk inverkan på EU:s regioner, vilket är en återspeglning av regionala skillnader i fråga om hälso- och sjukvårdskapacitet, restriktioner och ekonomiska strukturer. Covid-19 har redan lett till att dödstalen i EU har ökat med 13 % (kapitel 1¹). Följderna har hittills varit mer omfattande i mindre utvecklade regioner, där dödstalen har ökat med 17 %². Pandemin ledde till den största recessionen sedan 1945 och sektorer som bygger på kontakt mellan människor, såsom turismen, drabbades särskilt hårt. Den förändrade våra arbeten, skolor och sociala interaktioner på ett drastiskt sätt, samtidigt som reserestriktioner fick en oproportionerligt stor inverkan på gränsområden.

Konvergensen har drivits av stor tillväxt i mindre utvecklade områden, men fördelarna med de låga kostnaderna och den låga avkastningen på infrastrukturinvesteringar kan med tiden komma att bli mindre.

¹ De kapitel som det hänvisas till i detta meddelande motsvarar kapitlen i det medföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

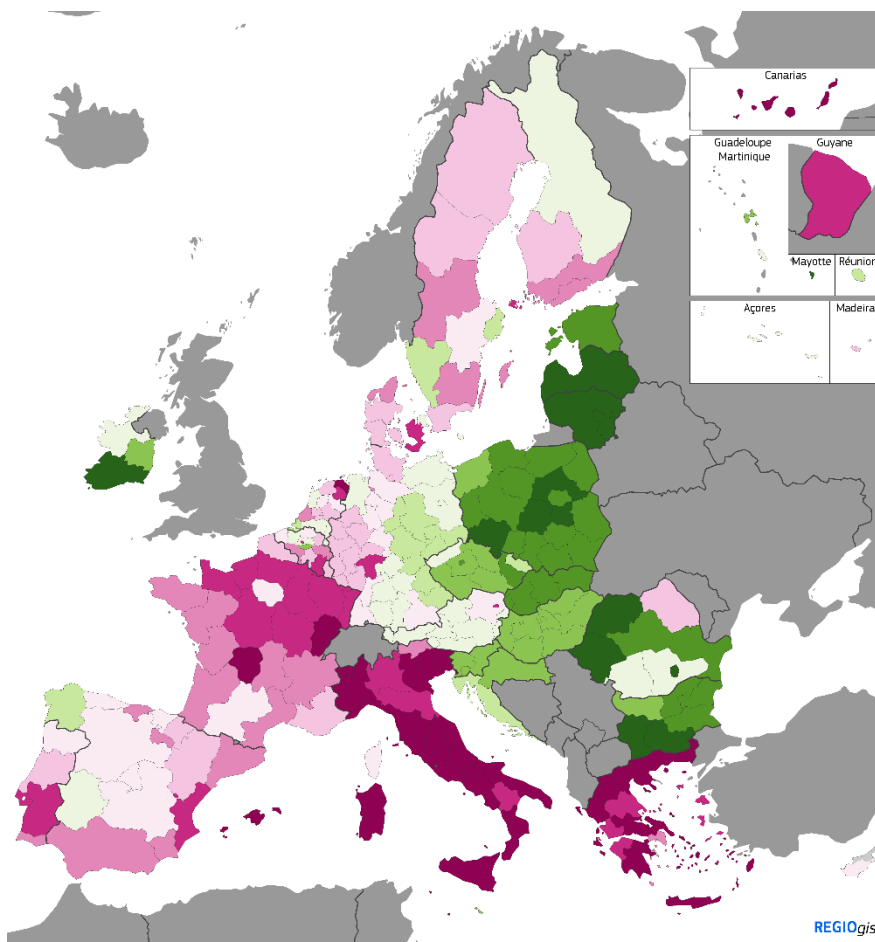
² I mindre utvecklade regioner ligger BNP-nivån under 75 % av EU-genomsnittet, i övergångsregioner mellan 75 % och 100 % och i mer utvecklade regioner över 100 %.

Sedan 2001 har mindre utvecklade regioner i östra EU kommit ikapp resten av EU, vilket har lett till att skillnaderna i BNP per capita har minskat avsevärt (karta 1). Den höga tillväxttakten har drivits på av strukturomvandlingar, särskilt genom att sysselsättningen har förflyttats från jordbruket till sektorer med högre mervärde. Vissa av dessa regioner har förlitat sig på infrastrukturinvesteringar och låga kostnader för att främja tillväxten. Om reallönerna ökar snabbare än produktiviteten kommer dock avkastningen på infrastrukturinvesteringarna och fördelarna med låga kostnader att minska, särskilt inom handelssektorn. För att undvika en utvecklingsfälla i framtiden krävs det att mindre utvecklade regioner satsar på utbildning, ökar investeringarna i forskning och innovation och höjer kvaliteten på sina institutioner.

Flera medelinkomstregioner och mindre utvecklade regioner, särskilt i södra EU, har drabbats av ekonomisk stagnation eller nedgång (karta 1), vilket tyder på att de redan har hamnat i en utvecklingsfälla³ (karta 2). Många drabbades av den ekonomiska och finansiella krisen 2008 och har haft svårt att återhämta sig sedan dess. Långsiktig tillväxt kommer att kräva reformer inom offentlig sektor, kompetensutveckling för arbetskraften och ökad innovationsförmåga.

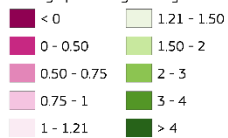
³ En region anses befinna sig i en fälla om tillväxten har saktat ned och är långsammare än tillväxten på EU-nivå och/eller nationell nivå. Av karta 2 framgår vilka regioner som mestadels eller ofta befann sig i en fälla under 2000–2019. De grå regionerna befann sig för det mesta inte i någon fälla.

Karta 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

Average percentage change on the preceding year

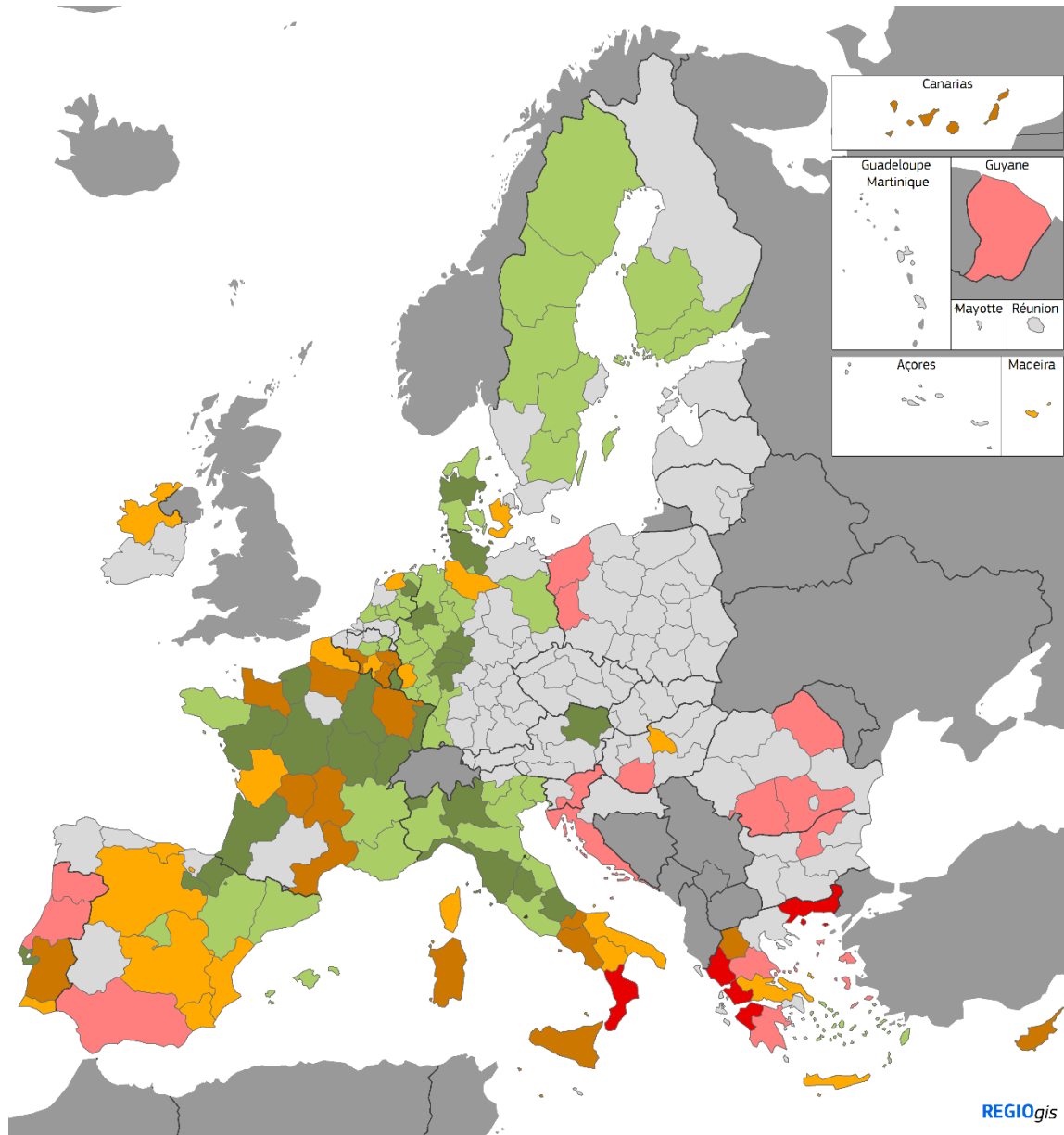


EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Karta 2



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

■ < 75%, 10-14 years
 ■ 75 - 100%, 10-14 years
 ■ > 100%, 10-14 years
■ < 75%, 15-19 years
 ■ 75 - 100%, 15-19 years
 ■ > 100%, 15-19 years

■ less than 10 years in a development trap

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

Huvudstadsregionerna presterar bättre än övriga regioner. Mellan 2001 och 2019 ökade den reala BNP per capita i storstadsregionerna snabbare än i övriga EU-regioner (kapitel 2). I södra och östra EU hade både huvudstadsregioner och andra storstadsregioner en högre BNP-tillväxt och sysselsättningstillväxt per capita, vilket har lett till en ökad koncentration av ekonomisk verksamhet och sysselsättning i dessa

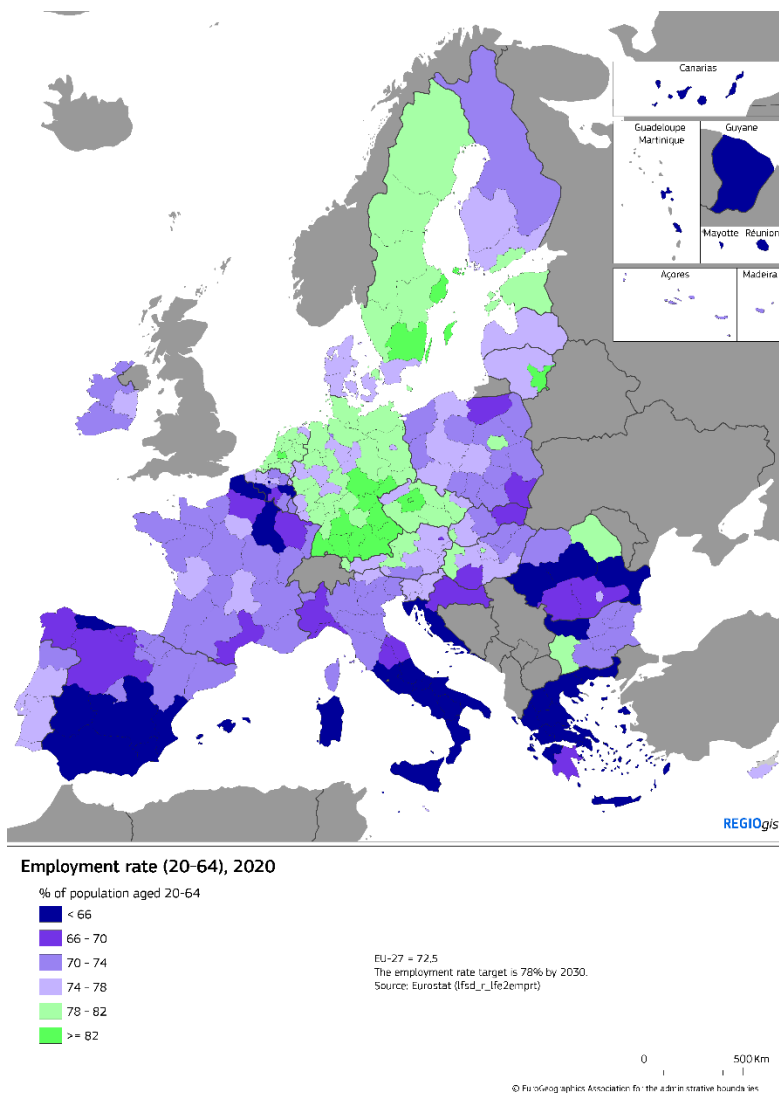
regioner. I nordvästra EU var dock tillväxttakten i storstadsregioner och övriga regioner ungefär densamma, medan den endast var något högre i huvudstadsregionerna.

Betydande framsteg har gjorts när det gäller att förbättra sysselsättningsmöjligheterna och den sociala inkluderingen⁴, men stora strukturella utmaningar kvarstår.

Sysselsättningen har ökat, men de regionala skillnaderna är fortfarande större än före 2008 (kapitel 5). Den ekonomiska krisen 2008 ledde till att de regionala skillnaderna i fråga om både sysselsättning och arbetslöshet ökade avsevärt. På EU-nivå har sysselsättningen återhämtat sig helt från krisen och nådde sin högsta nivå under 2019, då den uppgick till 73 % av personer i åldern 20–64-år. De regionala skillnaderna har minskat sedan 2008, men är fortfarande större än före den ekonomiska krisen. Sysselsättningsgraden i mindre utvecklade regioner ligger fortfarande långt under den i mer utvecklade regioner (karta 3).

⁴ Se den regionala dimensionen av den sociala resultattavlan <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Karta 3

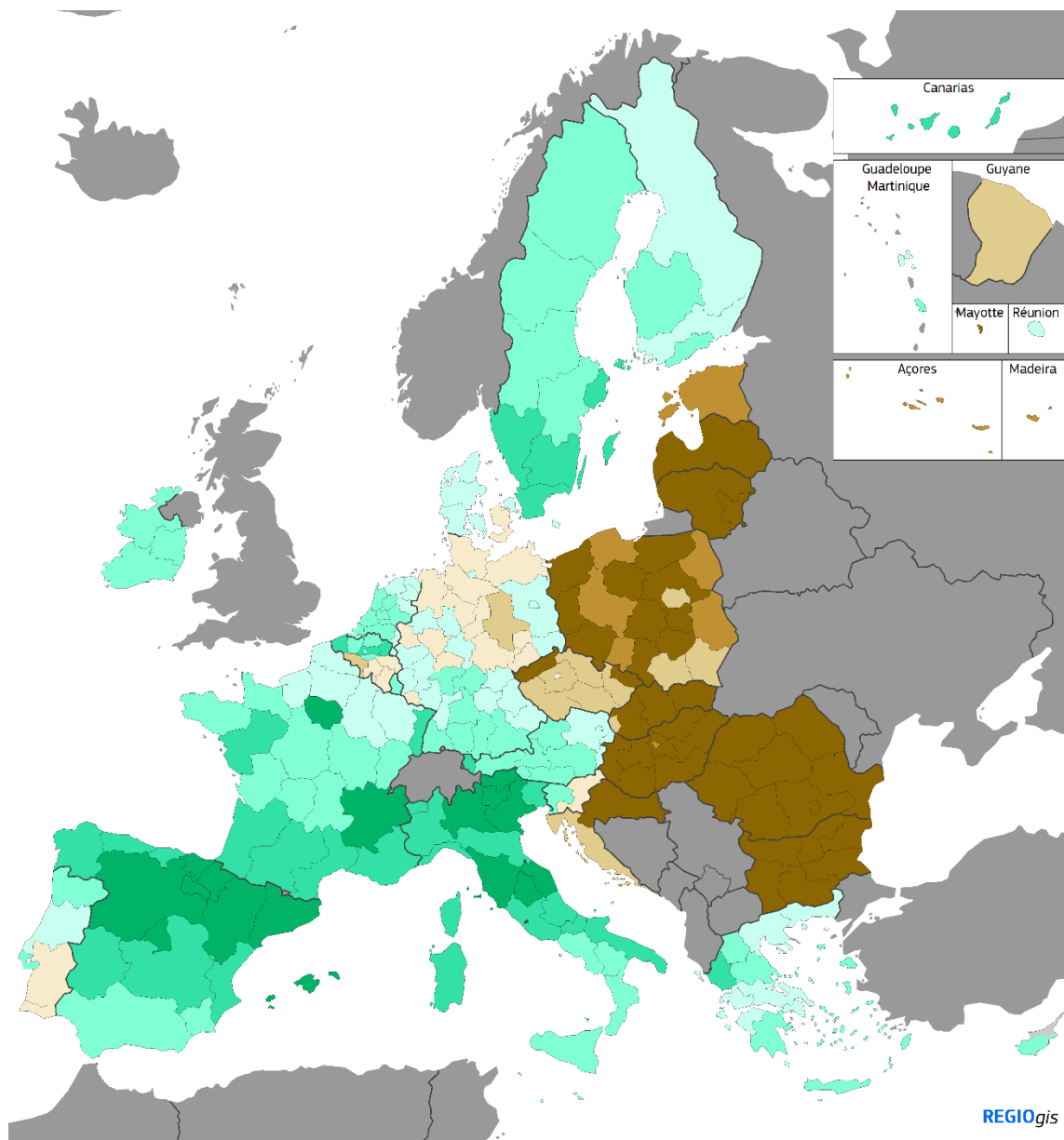


För att de regionala skillnaderna i sysselsättning ska minska måste sysselsättningstillväxten öka ytterligare och klyftan mellan könen minska. I mindre utvecklade regioner är sysselsättningsklyftan mellan könen nästan dubbelt så stor som i mer utvecklade regioner (17 procentenheter jämfört med 9 procentenheter). Generellt sett är det mer sannolikt att kvinnor i mindre utvecklade regioner missgynnas jämfört med män i samma region och mindre sannolikt att de har höga meriter jämfört med kvinnor i andra regioner.

Antalet personer som riskerar att drabbas av fattigdom och social utestängning minskade med 17 miljoner mellan 2012 och 2019, främst till följd av att antalet personer som lever i allvarlig materiell fattigdom har minskat i de östra medlemsstaterna. För att EU:s mål om att minst 15 miljoner ska lyftas ur riskzonen för fattigdom eller social utestängning fram till 2030 ska kunna nås krävs det att fattigdomsminskningen fortsätter i sin nuvarande takt det kommande årtiondet. På grund av pandemin ökade dock antalet människor som riskerar att drabbas av fattigdom eller social utestängning med 5 miljoner år 2020.

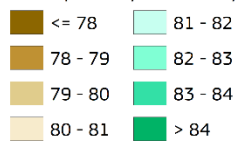
Skillnaderna i hälsa har minskat. Medellivslängden har ökat snabbare i mindre utvecklade regioner under det senaste årtiondet jämfört med andra regioner. Trots detta är medellivslängden i många av de östra regionerna fortfarande kort jämfört med EU-genomsnittet (karta 4). På grund av pandemin sjönk medellivslängden i nästan alla medlemsstater år 2020, men detta är sannolikt tillfälligt (kapitel 1). Pandemin belyste också de regionala skillnaderna i fråga om vårdkapacitet.

Karta 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

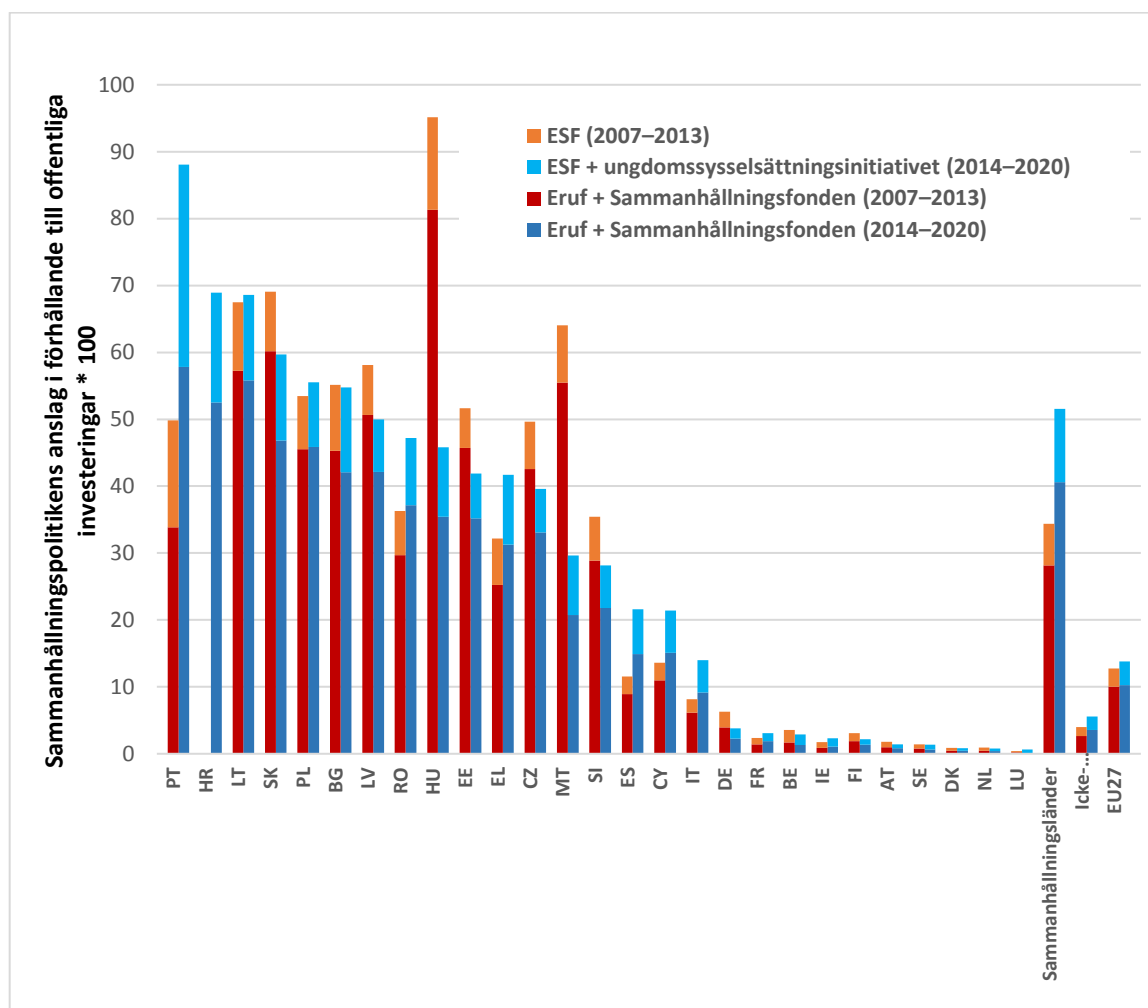
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Sammanhållningspolitiken har bidragit till att minska skillnaderna.

Enligt en ekonomisk modell kommer BNP per capita att ha ökat med 2,6 % i mindre utvecklade regioner 2023 tack vare sammanhållningspolitikens stöd under 2014–2020. Enligt modellen kommer också skillnaden i BNP per capita mellan regioner som ligger i de högsta och lägsta decilerna att ha minskat med 3,5 % (kapitel 9).

Till följd av den ekonomiska och finansiella krisen minskade de nationella offentliga investeringarna och **sammanhållningspolitiken blev en allt viktigare källa till investering** (kapitel 8). I sammanhållningsländerna ökade stödet från motsvarande 34 % av de totala offentliga investeringarna till 52 % från programperioden 2007–2013 till programperioden 2014–2020 (diagram 1). Utan sammanhållningspolitiken skulle de offentliga investeringarna ha minskat mer.

Diagram 1: Sammanhållningspolitikens anslag i förhållande till offentliga investeringar, 2007–2013 och 2014–2020



Sammanhållningspolitiken reagerade snabbt på covid-19-krisen genom att ytterligare medel mobiliserades, utgifter för krishanteringen stödberättigades och högre medfinansieringsnivåer godkändes. På så sätt blev det lättare för medlemsstaterna och regionerna att hantera krisen. Dock bör sammanhållningspolitiken nu återgå till sitt

huvuduppdrag, vilket är att minska de regionala skillnaderna och främja långsiktig regional utveckling.

3. DRIVKRAFTERNA BAKOM REGIONAL TILLVÄXT BIDRAR OFTA TILL ATT STÄRKA SAMMANHÅLLNINGEN

Investeringar i infrastruktur, kompetens, innovation och styrning har fortsatt att bidra till en ökad konvergens de senaste åren. Klyftor kvarstår dock, och många drivkrafter bakom tillväxt koncentreras fortfarande till mer utvecklade regioner och stadsområden. Ny forskning visar att effektiviteten hos dessa investeringar bygger på en lämplig investeringssammansättning för den specifika regionen samt på bra institutionella och makroekonomiska ramar.

Under programperioden 2014–2020 gjordes nästan hälften av de sammanhållningspolitiska investeringarna i infrastruktur, vilket till stor del berodde på behov i östra EU. Detta har bidragit till att minska klyftan i fråga om vägtransporter i östra EU och till att **överbrygga klyftan i södra EU** (kapitel 4). Tack vare denna investering har också järnvägstrafiken förbättrats i södra och östra EU. Trots detta krävs det fortsatta investeringar i östra EU, i synnerhet för att stödja övergången till en koldioxidfri ekonomi.

Grundläggande bredbandsåtkomst finns i nästan hela EU, men endast två av tre stadsbor och en av sex på landsbygden har tillgång till riktigt snabba anslutningar (kapitel 4). Att enbart investera i transport- och IT-infrastruktur leder inte automatiskt till högre tillväxt. De måste åtföljas av politiska åtgärder för att skapa en gynnsam miljö för företag att växa i och hjälpa arbetstagare att få tillgång till nya sysselsättningsmöjligheter i alla regioner.

Det krävs tillräckliga investeringar i miljöskydd, ren energi och tillhandahållandet av tillhörande tjänster för att säkerställa långsiktig hållbarhet, konkurrenskraft och livskvalitet. **Luft- och vattenföroreningarna har minskat, men i många mindre utvecklade regioner är de fortfarande för omfattande.** I många av de östra regionerna är luftföroreningarna orsakade av fina partiklar omfattande. Inom EU leder det till uppskattningsvis 400 000 förtida dödsfall varje år. Ozonkoncentrationerna är fortfarande för höga i många av de södra regionerna. Avloppsreningen har förbättrats i hela EU, men det krävs fortfarande mer investeringar i många mindre utvecklade regioner och övergångsregioner för att skydda och förbättra vattenkvaliteten (kapitel 3).

Kompetenstillgångarna är ojämnt fördelade och koncentrerade till mer utvecklade regioner, särskilt huvudstadsregioner. Mindre utvecklade regioner ligger långt efter övergångsregioner och mer utvecklade regioner när det gäller högre utbildning, livslångt lärande och digitala färdigheter. Trots förbättringar på EU-nivå är skillnaderna mellan regioner fortsatt stora. När många arbetstagare saknar gymnasieutbildning blir det svårare att överbrygga produktivitetsklyftan. Det råder också stora skillnader mellan stad och landsbygd i fråga om utbildningsnivå och kompetens. Det är mer sannolikt att stadsbor

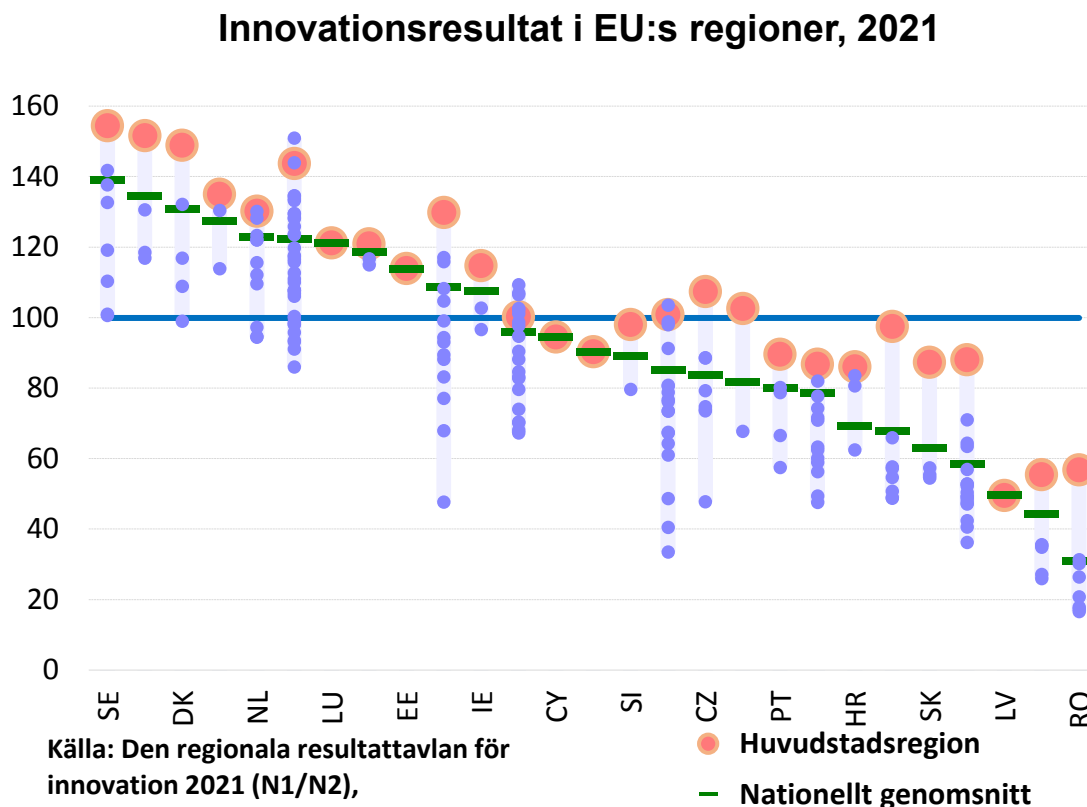
har en universitetsexamen, deltar i utbildning och har goda digitala färdigheter än personer på landsbygden.

Entreprenörskap är avgörande för tillväxten men är ofta koncentrerat till större städer. Nystartade företag är särskilt viktiga för att diversifiera den ekonomiska verksamheten och skapa arbetstillfällen i regioner med låg tillväxt. I kommissionens rekommendation om effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder (Ease-åtgärder)⁵ till följd av covid-19-krisen framhålls hur kompetenshöjning, omskolning och stöd till entreprenörskap kan främja inkluderande övergångar på arbetsmarknaden med hänsyn till det regionala sammanhanget.

Innovation är den viktigaste förutsättningen för långsiktig regional ekonomisk tillväxt, **men den regionala innovationsklyftan i Europa har vuxit**. I vissa medlemsstater har betydande framsteg gjorts för att komma i kapp, men många regioner, även i mer utvecklade medlemsstater, släpar efter (diagram 2). Detta beror inte bara på bristen på investeringar i forskning och utveckling, utan också på svagheter i de regionala innovationsekosystemen. Bättre innovationsspridning på nationell och regional nivå kan hjälpa mindre utvecklade regioner och övergångsregioner att komma i kapp. Strategier för smart specialisering, som infördes i sammanhållningspolitiken för 2014–2020, kan bidra till att minska klyftan, men mer fokus kommer att behöva läggas på den regionala potentialen.

⁵ Kommissionens rekommendation om effektiva aktiva arbetsmarknadsåtgärder till följd av covid-19-krisen (Ease-åtgärder) – C(2021) 1372, 4.3.2021.

Diagram 2: Den regionala innovationsklyftan i Europa 2021

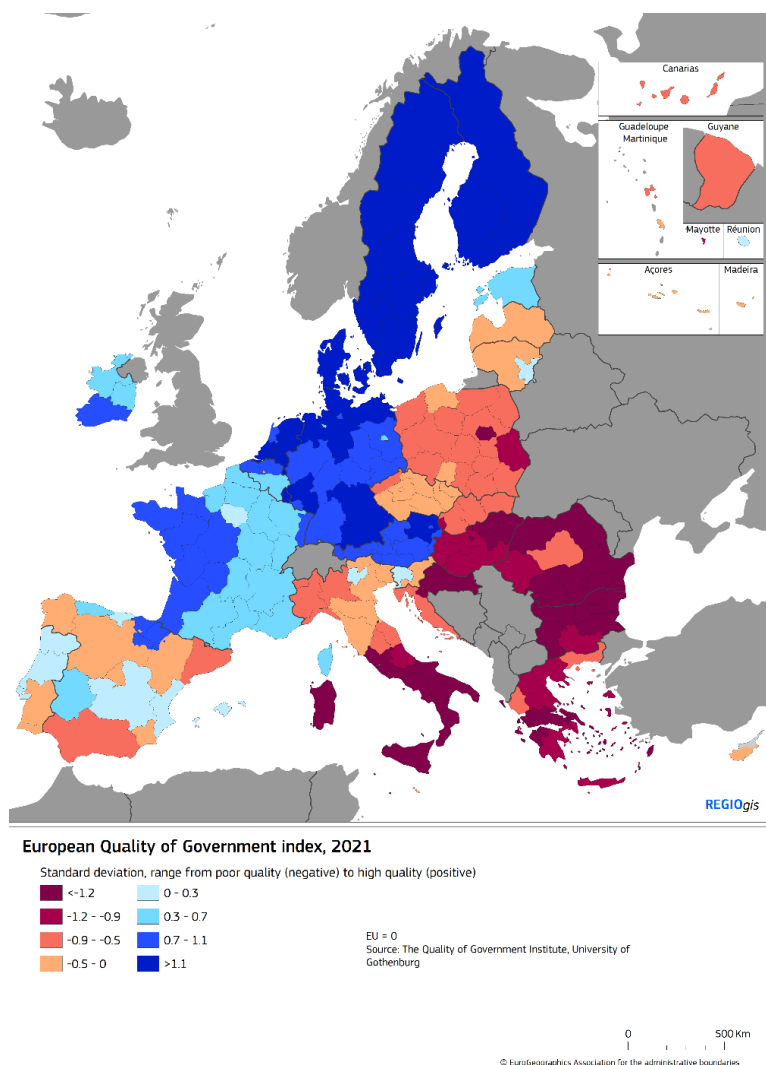


Innovationsklyftan förvärras av **bristande innovation och begränsad spridning av humankapital från internationella handelsförbindelser och värdekedjor** i många mindre utvecklade regioner och övergångsregioner. Trots att de utländska direktinvesteringarna och exporten ofta är betydande lyckas många regioner inte ta tillvara de fördelar som detta medför för lokala företag och arbetstagare. Den låga utnyttjandegraden av digital teknik, digitala ledningsmetoder och industri 4.0-teknik inom företag och offentlig sektor innebär att många regioner inte är rustade för att dra fördel av nya möjligheter och att de är sårbara för eventuella återflyttar när värdekedjorna utvecklas.

Samhällsstyrningen förbättras generellt sett i EU, men det finns fortfarande skillnader mellan och inom medlemsstaterna (karta 5⁶) (kapitel 7). Förbättrade institutioner kan bidra till effektivare investeringar och mer innovation och entreprenörskap, vilket är avgörande för den långsiktiga ekonomiska tillväxten. Företagsklimatet har förbättrats i alla medlemsstater, men stora variationer kvarstår. Rättsväsendets effektivitet skiljer sig också åt mellan medlemsstaterna och i några medlemsstater har rättsstatsprincipen urholkats över tid.

⁶ Indexet grundas på en regional undersökning för mätning av lokalpolisens, utbildningens och hälso- och sjukvårdens kvalitet samt korruption, svågerpolitik och diskriminering vid tillhandahållandet av tjänster.

Karta 5



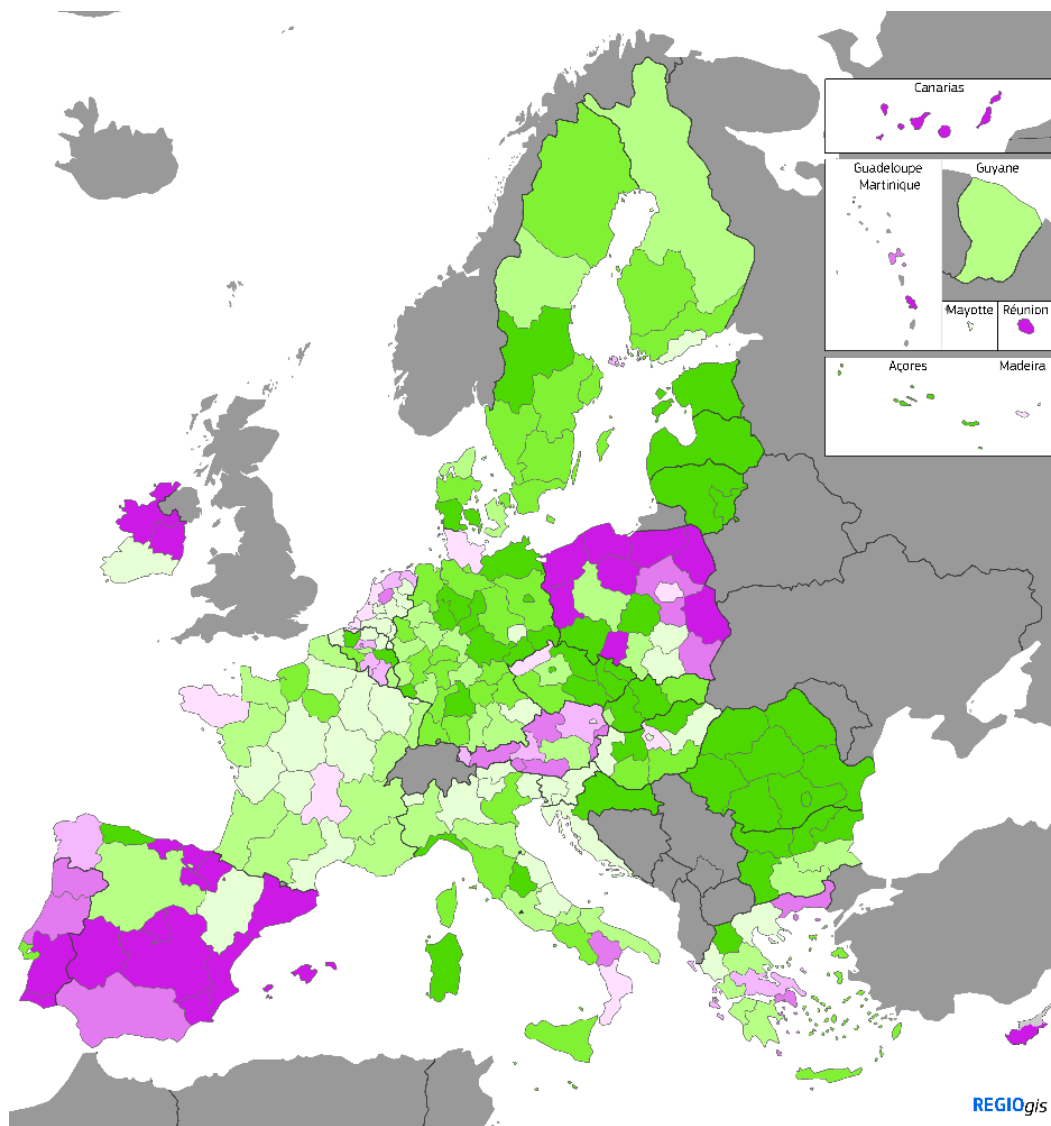
De regionala myndigheternas roll och kapacitet när det gäller den ekonomiska utvecklingen varierar fortfarande, även om de genomför de flesta offentliga investeringarna, särskilt med koppling till energiomställningen och klimatanpassningen (kapitel 8). Platsbaserad politik är särskilt viktig i länder med stora interna ekonomiska skillnader. Det lokala och regionala oberoendet har långsamt ökat i sammanhållningsländer under det senaste årtiondet, men det är fortsatt lägre än i resten av EU. Eftersom förvaltningen av sammanhållningspolitiska program är en utmaning för regioner med begränsat självstyre och mindre erfarenhet av att genomföra offentliga investeringar har sammanhållningspolitiken bidragit till att stärka den administrativa kapaciteten och genomförandet av regionala utvecklingsstrategier, särskilt genom territoriella instrument och samarbete inom funktionella områden.

4. NYA TILLVÄXTMÖJLIGHETER, MEN RISK FÖR NYA SKILLNADER

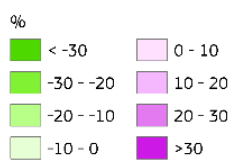
Under de kommande 30 åren kommer EU:s tillväxt att drivas av den gröna och den digitala omställningen. Det kommer att leda till nya möjligheter, men det kommer att krävas omfattande strukturella förändringar som sannolikt kommer att ge upphov till nya regionala skillnader. Om den demografiska omställningen nonchaleras kan den komma att äventyra både sammanhållning och tillväxt. Sättet på vilket omställningarna hanteras kommer att bli avgörande för huruvida alla regioner och medborgare, oavsett var de bor, kommer att kunna dra nytta av dem. Utan en tydlig territoriell vision om hur dessa processer ska hanteras och ett ambitiöst genomförande av den europeiska pelaren för sociala rättigheter kan allt fler människor komma att känna det som om deras röster inte blir hörda och att konsekvenserna för deras samhällen inte beaktas, vilket skulle kunna leda till missnöje med demokratin. För att EU ska stå förberett inför dessa utmaningar är det mycket viktigt att åtgärder förordas för övergångar till gröna och digitala sektorer och åtgärder för att avhjälpa relaterade kompetensbrister, i enlighet med rekommendationerna i Ease-åtgärderna.

Den gröna omställningen och särskilt målen om en koldioxidneutral och cirkulär ekonomi kommer att förändra våra ekonomier. Sysselsättningen kommer att öka inom sektorer som förnybar energi, materialåtervinning, utformning, renovering och ekosystemtjänster, men sektorer som måste minska sina utsläpp och de regioner där sådan verksamhet är förlagd kan komma att påverkas negativt (kartorna 6 och 7). Naturkapital i landsbygdsregioner kan komma att öka sysselsättningen inom förvaltning av ekosystemtjänster och förnybar energi. De sociala konsekvenserna av EU:s klimatneutralitetsmål för 2050 kommer således att skilja sig mellan regioner och kan bli större för regioner med hög fattigdom. För detta ändamål kommer det att krävas stöd från politiska instrument, som Fonden för en rättvis omställning.

Karta 6



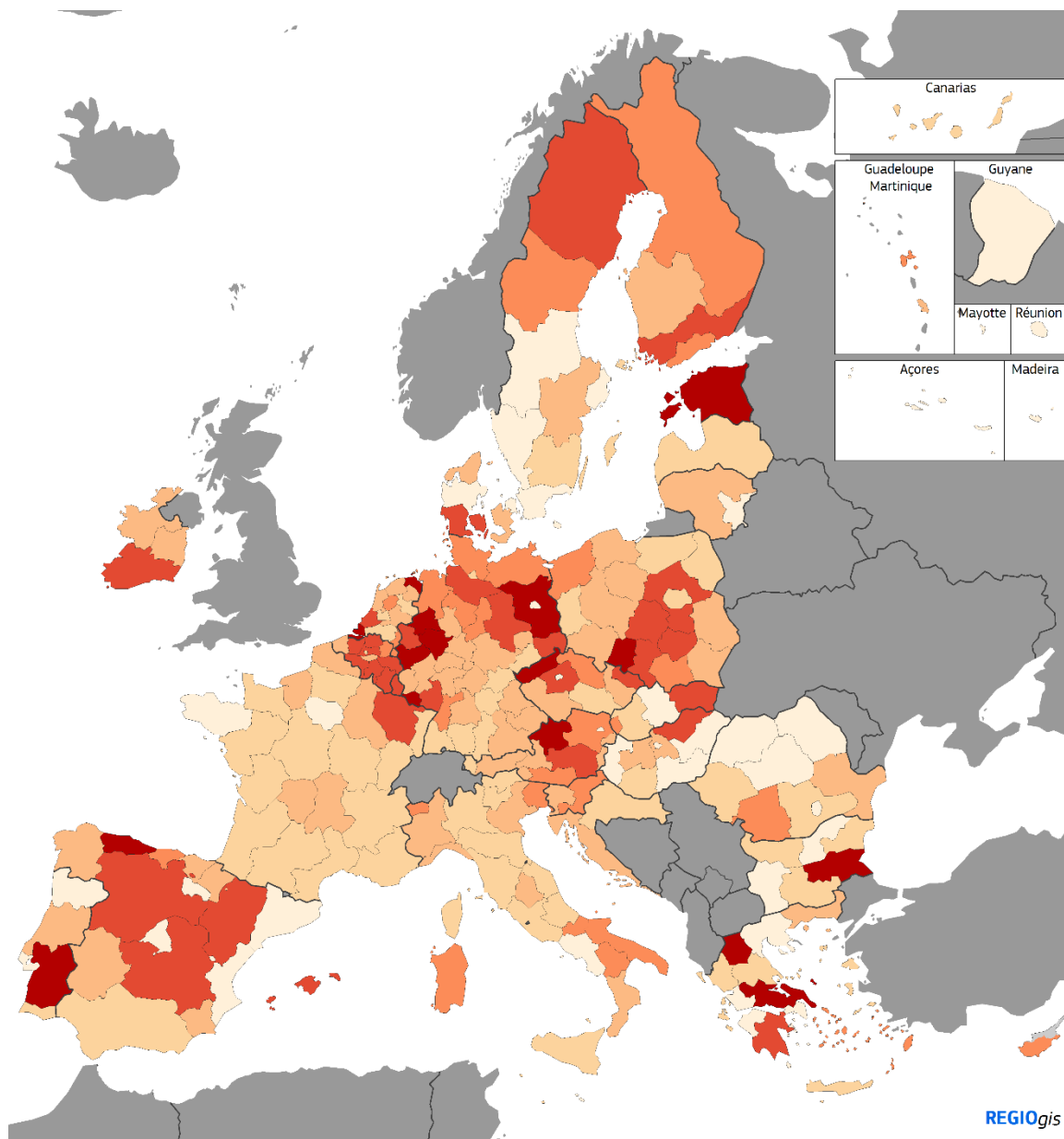
Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018



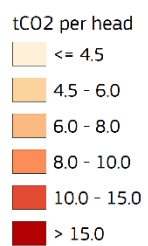
Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



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



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Den digitala omställningen går framåt i olika takt i Europa. För att den ska kunna fullföljas måste tillgången till höghastighetsinternet öka, de digitala färdigheterna måste stärkas och det måste investeras mer i IT-utrustning. Detta kommer att gynna landsbygdsområden, eftersom internetuppkopplingen i dessa områden ofta är långsam och de digitala färdigheterna ligger under genomsnittet. Med snabbare internetuppkoppling kommer fler att kunna arbeta hemifrån och tillgången till onlinetjänster kommer att förbättras, bland annat inom utbildning, hälsa och e-handel. Detta kan även bidra till att fler tjänsteleverantörer uppmuntras till att flytta från storstadsområden. Mindre utvecklade medlemsstater kommer att gynnas mer av denna omställning eftersom deras företag ligger efter när det gäller användningen av digital teknik, e-handel och elektronisk affärsverksamhet.

Alla regioner kommer att påverkas av en demografisk förändring, särskilt av en åldrande befolkning, men landsbygdsregionerna kommer att påverkas först. Under det kommande årtiondet beräknas befolkningen i åldern 65 år och äldre att öka med mer än 25 % i var femte region. Befolkningen i arbetsför ålder beräknas minska med mer än 10 % i var fjärde region. Befolkningen under 20 år beräknas minska med mer än 10 % i var tredje region. Sammantaget beräknas den andel av befolkningen som bor i krympande regioner öka, från 34 % till 51 % mellan 2020 och 2040 (kapitel 6). Landsbygdsregioner påverkas särskilt eftersom de redan krymper (diagram 3). Dessa trender kan påverka tillväxtpotentialen, kompetensutvecklingen och tillgången till tjänster.

Diagram 3: Naturlig befolkningsförändring, nettoinvandring och total befolkningsförändring efter klassificeringen stadsregion/landsbygdsregion och efter typ av storstadsregion under perioden 2010-2019

Genomsnittlig årlig förändring per 1 000 invånare	Naturlig befolkningsförändring	Nettomigration	Total befolkningsförändring	Genomsnittlig årlig förändring per 1 000 invånare	Naturlig befolkningsförändring	Nettomigration	Total befolkningsförändring
Nord-västra				Nord-västra			
Stadsregion	2,5	4,1	6,6	Huvudstadsregion	5,1	3,3	8,4
Mellanliggande region	0,1	3,8	3,9	Annan storstadsregion	0,5	4,5	5,0
Landsbygdsregion	-1,3	2,5	1,2	Icke-storstadsregion	-0,8	2,7	1,8
Södra				Södra			
Stadsregion	0,0	2,5	2,6	Huvudstadsregion	1,0	2,7	3,7
Mellanliggande region	-1,7	1,9	0,2	Annan storstadsregion	-0,5	2,5	2,0
Landsbygdsregion	-4,7	1,0	-3,7	Icke-storstadsregion	-2,5	1,5	-1,0
Östra				Östra			
Stadsregion	-0,5	2,7	2,2	Huvudstadsregion	-0,3	4,7	4,5
Mellanliggande region	-1,9	-0,4	-2,3	Annan storstadsregion	-1,0	0,2	-0,7
Landsbygdsregion	-1,9	-2,3	-4,2	Icke-storstadsregion	-2,4	-2,3	-4,7
EU				EU			
Stadsregion	1,2	3,3	4,5	Huvudstadsregion	2,7	3,5	6,2
Mellanliggande region	-0,9	2,1	1,2	Annan storstadsregion	0,0	3,2	3,2
Landsbygdsregion	-2,0	0,4	-1,6	Icke-storstadsregion	-1,8	0,8	-1,0

Under de senaste åren har man på vissa platser i Europa upplevt tröghet eller försämringar i fråga om de ekonomiska möjligheterna, den sociala rörligheten och livskvaliteten. Denna långvariga ekonomiska nedgång har lett till ett växande missnöje bland medborgare. Eurobarometrar visar att det är mer sannolikt att invånare på landsbygden upplever att deras röst inte räknas och att de känner misstro mot EU.

Medborgarna känner dock ett större förtroende för regionala och lokala myndigheter än för myndigheter på nationell nivå eller EU-nivå. För att ta itu med dessa problem bör den gröna och digitala omställningen vara rättvis och korrekt, hanteras på ett inkluderande sätt och ske i samarbete med regionala och lokala myndigheter.

5. SAMMANHÅLLNINGSPOLITIKENS UTMANINGAR

I den strategiska framsynsrapporten⁷ lyfts klimatutmaningar och andra miljöutmaningar, hyperkonnektivitet och tekniska förändringar, påfrestningar på demokrati och värderingar, samt förändringar i världsordningen och demografien fram som viktiga trender. Under de två senaste årtiondena har sammanhållningspolitiken minskat de ekonomiska, sociala och territoriella skillnaderna. De stora gröna, digitala och demografiska omställningarna kan dock komma att ge upphov till nya skillnader, öka kraven på nationella och lokala myndigheter, leda till missnöje bland befolkningen och sätta press på våra demokratier. Dessa utmaningar kommer också att påverka andra utvecklade länder. Politiska utbyten med andra berörda länder skulle kunna berika vår politiska debatt ytterligare.

På vilket sätt kan sammanhållningspolitiken, i kombination med annan EU-politik, ta itu med dessa nya utmaningar? Europas medborgare måste ha framtidstro, oavsett var de bor. Sammanhållningspolitiken kan bidra till att stärka tilliten bland européerna på tre sätt: För det första, genom att de får ett positivt ekonomiskt perspektiv för sin region. För det andra, genom att deras farhågor i fråga om livskvalitet, sysselsättningsmöjligheter och social inkludering tas upp till behandling, och för det tredje, genom att det säkerställs att kostnaderna och fördelarna kopplade till de nya utmaningarna fördelas rättvist. Detta kan åstadkommas genom att de bästa motåtgärderna mot dessa nya orsaker till skillnader fastställs samt genom att regionernas roll stärks och hänsyn tas till de territoriella effekterna av EU:s övergripande politik. I överensstämmelse med målet i den europeiska pelaren för sociala rättigheter om att uppnå social konvergens uppåt bör en bred politisk debatt under dessa rubriker inledas för att bidra till utvecklingen av politiken efter 2027.

De nya källorna till skillnader ska hanteras med hjälp av följande:

- **Säkerställande av en rättvis omställning.** Genom att övergå till en klimatneutral, cirkulär ekonomi, skydda vår miljö, återställa naturen och minska föroreningarna kommer vi att ges många fördelar, men kostnaderna bör fördelas rättvist. Fonden för en rättvis omställning skulle kunna utvidgas till att omfatta de samhällsliga kostnader som uppstår i samband med begränsning av och anpassning till klimatförändringarna och övriga miljöutmaningar. Det kan bland annat handla om att föregripa strukturella förändringar på ett bättre sätt, bekämpa fattigdom, investera i kompetens och arbeta nära arbetsmarknadens parter och aktörer i det civila samhället på alla territoriella nivåer.

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

- **Stärkande av motståndskraften och reaktionsförmågan mot asymmetriska chocker.** I samband med pandemin har det blivit tydligt att sammanhållningspolitiken måste kunna reagera på oväntade chocker, i synnerhet med koppling till globaliseringen och tekniska förändringar. Regioner som är starkt beroende av ett fåtal smala handelssektorer inom tillverkning eller tjänster är särskilt sårbara. En diversifiering av den ekonomiska verksamheten, i synnerhet med koppling till den digitala omställningen och i kombination med platsbaserad politik, t.ex. strategier för smart specialisering, kan hjälpa regioner att öka produktiviteten och minska sårbarheten för chocker.
- **Hjälp för regioner att hantera demografiska förändringar.** Företag kommer att behöva anpassa sig till en krympande arbetskraft genom att rekrytera fler från grupper med lägre sysselsättningsgrad, t.ex. ungdomar, kvinnor och migranter från länder utanför EU. De kommer också att behöva investera mer i innovation, arbetskraftsbesparande och arbetshöjande teknik samt i vuxenutbildning, särskilt för äldre och lågutbildade, vilket skulle bidra till att nå målen från toppmötet i Porto⁸. Grund- och gymnasieskolor kommer att behöva anpassa sig till ett lägre antal elever, medan man inom andra offentliga tjänster och hälso- och sjukvården kommer att behöva tillgodose behoven hos allt fler äldre.
- **Behandling av påfrestningarna på demokratin och dess värderingar.** Territoriella instrument för att engagera lokala aktörer i städer, tätorter, landsbygdsområden, kustområden och på öar och den partnerskapsprincip som ingår i sammanhållningspolitiken kan bidra till att minska påfrestningarna på demokratin genom att öka egenansvaret för EU-politiken. Territoriellt samarbete ger upphov till nya gemenskaper med gemensamt intresse och främjar ett konkret tillhandahållande av kollektiva nyttigheter på olika territoriella nivåer.

Regionernas roll när det gäller att forma Europas framtid ska stärkas genom följande:

- **Skapande av nya ekonomiska perspektiv för mindre utvecklade regioner och randområden.** Mindre utvecklade regioner och randområden kan behöva ett nytt utvecklingsparadigm. Detta bör omfatta nya möjligheter, internationella förbindelser, den territoriella fördelningen av särskilda behov och tillgångar samt tillhandahållandet av kollektiva nyttigheter som strategiska resurser, biologisk mångfald, förnybara energikällor och bekvämligheter.
- **Stärkande av innovationen i alla regioner.** Genom att åtgärda brister kopplade till spridningen och införandet av nya idéer och ny teknik och uppmuntra till omfattande innovation kan alla regioner dra nytta av en alltmer kunskapsintensiv ekonomi.

⁸ Däribland målet att minst 60 % av alla vuxna ska delta i utbildning varje år. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

- **Utökning av det gränsöverskridande och interregionala samarbetet.** Pandemin visade på svårigheterna med att behöva resa över nationsgränser för arbete, utbildning, hälso- och sjukvård och andra tjänster. Väg- och järnvägstransporterna fungerar sämre i gränsregioner. För att ta itu med dessa problem krävs bättre styrning av funktionella gränsområden, bättre samordning av tjänster, infrastruktur och investeringar samt erfarenhetsutbyte med stöd av paneuropeisk forskning.
- **Stärkande av förbindelserna mellan stad och landsbygd samt rollen för mindre städer och tätorter som stöd för landsbygdsområden.** Storstäder och storstadsregioner är ofta drivande för ekonomisk utveckling. Vissa mindre städer, tätorter och samhällen tillhandahåller ett brett utbud av offentliga och privata tjänster. Deras roll som regionala centrum innebär att de utgör en förankringspunkt i den större regionen. Att stärka deras roll skulle kunna stimulera den ekonomiska utvecklingen och förbättra livskvaliteten. Stadsområden står inför särskilda utmaningar, men genom att ytterligare förstärka förbindelserna inom funktionella områden skulle både stads- och landsbygdsbefolkningen kunna gynnas. I den långsiktiga visionen för EU:s landsbygdsområden⁹ fastställs en ram för att ta itu med de utmaningar som landsbygdsområdena står inför.
- **Uppfyllande av behoven i åsidosatta områden.** Vissa regioner står inför strukturella förändringar som har lett till att de traditionella sysselsättningsmöjligheterna har minskat. Detta har skapat obalans mellan den befintliga kompetensen och marknadens behov samt lett till miljöförstöring och utvecklingsfällor. Sådana områden ligger ofta i medelinkomstländer eller medelinkomstregioner. Det krävs riktade åtgärder i linje med principerna i den europeiska pelaren för sociala rättigheter för att dessa samhällen ska integreras i den bredare regionala och nationella ekonomin.

De verktyg som krävs för att åstadkomma sammanhållning på väg mot 2050 ska utvecklas genom följande:

- **Ökning av den platsbaserade politikens ändamålsenlighet.** Behovet av att komplettera nationell strukturpolitik med platsbaserad politik erkänns i allt högre grad. Smart specialisering visar hur man kan bygga vidare på lokala tillgångar för att stärka konkurrenskraften och innovationsekosystemet. Genom de lokalt inriktade territoriella planerna för en rättvis omställning riktas EU:s stöd till de företag, arbetstagare och samhällen som påverkas mest av den klimatorsakade strukturella förändringen. Denna strategi bör stärkas med hänsyn till andra viktiga politiska mål inom sammanhållningspolitiken, särskilt den gröna och den digitala omställningen. Dessutom bör den integrerade metoden för den territoriella utvecklingen och det särskilda målet ”Ett Europa närmare medborgarna” utnyttjas fullt ut.

⁹ COM(2021) 345 final, 30.6.2021.

- **Ytterligare effektivisering av genomförandet av sammanhållningspolitiken för stödmottagare.** Försöka hitta fler stödmottagarvänliga sätt att genomföra politiken utifrån förenklingar och flexibilitet som redan införts i programperioden 2021–2027, både utifrån sammanhållningspolitiken och andra relevanta investeringsrelaterade bidrag. Samtidigt bör grundsatserna för ett platsbaserat och deltagarbaserat genomförande, som styrning på flera nivåer och partnerskapsprincipen, stärkas.
- **Stärkande av sammanhållningspolitikens roll när det gäller att frigöra investeringar i den gröna, digitala och demografiska omställningen.** Sammanhållningspolitiken kan spela en mer framträdande roll när det gäller att uppmuntra investeringar i regioner, städer och lokalt, utnyttja resurser från den privata sektorn och stödja nödvändiga institutionella anpassningar. I detta ingår att säkerställa att offentliga och privata aktörer på lämplig nivå har den kapacitet som krävs för att ge stöd åt sådana investeringar genom skatteintäkter, användaravgifter samt övriga avgifter och intäktskällor på längre sikt. Sådana insatser bör kopplas till stöd från kommissionen för att stärka ramvillkoren för hållbar finansiering.
- **Ökning av investeringarna i människor genom hela livet.** För att Europa ska bli konkurrenskraftigt och sammanhållet i framtiden måste vi investera mer och bättre i människors utbildning, däribland i deras kompetenser, kreativitet och kapacitet att starta företag och utveckla innovationer. Detta kommer att bli avgörande för att vi på ett framgångsrikt sätt ska kunna navigera genom de tekniska, gröna och digitala omställningar som ligger framför oss. För att stärka den sociala sammanhållningen och tillgodose behoven hos åsidosatta grupper måste Europa investera i riktade aktiveringsåtgärder och social inkludering och samtidigt ge ett fortsatt stöd till politiska reformer som syftar till en utveckling som inkluderar alla.
- **Stärkande av komplementariteten inom EU:s övriga politikområden.** Den nuvarande strategin för synergieffekter inom ramen för EU:s budget, som är koncentrerad på insatser och finansiella flöden, måste i högre grad inriktas på hur olika politikområden kan komplettera varandra. Ett särskilt regionalt fokus måste ingå i nya politikområden – t.ex. strategiska ömsesidiga beroenden, social klimatpolitik och europeiska industrialianser – där sammanhållningspolitiken kan ha särskild relevans. Territoriella konsekvensbedömningar och landsbygdssäkring bör stärkas så att de olika EU-regionernas behov och särdrag beaktas bättre. Principen om att ”inte orsaka skada för sammanhållningen”, dvs. att ingen åtgärd får hindra konvergensprocessen eller bidra till regionala skillnader, bör utvecklas ytterligare och integreras i utformningen av politiken.
- Genom EU:s facilitet för återhämtning och resiliens kommer medlemsstaterna att få upp till 724 miljarder euro. Av denna finansiering ska 37 % gå till stöd för klimatåtgärder och 20 % till den digitala omställningen. Att se till att dessa resurser **bidrar till sammanhållningen** på ett samordnat sätt kommer att bli en av de viktigaste utmaningarna.

I samband med sammanhållningsforumet 2022 kommer en debatt bland intressenter att inledas om vilka lärdomar som kan dras av den senaste krisen liksom en reflektion över sammanhållningspolitikens kommande utmaningar – för att inget område ska bli åsidosatt.