



Europeiska
unionens råd

Bryssel den 27 mars 2024
(OR. en)

8369/24

COH 20
SOC 243

FÖLJENOT

från:	Europeiska kommissionens generalsekreterare, undertecknat av Martine DEPREZ, direktör
inkom den:	27 mars 2024
till:	Thérèse BLANCHET, generalsekreterare för Europeiska unionens råd
Komm. dok. nr:	COM(2024) 149 final
Ärende:	MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN om den nionde sammanhållningsrapporten

För delegationerna bifogas dokument – COM(2024) 149 final.

Bilaga: COM(2024) 149 final



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 27.3.2024
COM(2024) 149 final

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

om den nionde sammanhållningsrapporten

{SWD(2024) 79 final}

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

om den nionde sammanhållningsrapporten

”Unionen skall utveckla och fullfölja sin verksamhet för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen i syfte att främja en harmonisk utveckling inom hela unionen.”

(artikel 174 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt)

I. Inledning

Ekonomisk, social och territoriell sammanhållning är en europeisk kollektiv nytta

EU grundades på värdena solidaritet, lika möjligheter och sammanhållning. Redan i Romfördraget fastställdes målet att ”minska klyftan mellan olika regioner samt eftersläpningen för mindre gynnade regioner”. Denna ekonomiska och sociala sammanhållning, att minska de inbördes skillnaderna, har med rätta uppfattats som en fördel för hela Europa och är lika viktig i dag.

Sedan dess har sammanhållningspolitiken varit en av huvudpelarna i det europeiska projektet. Ända från att den inre marknaden inrättades, via den ekonomiska och monetära unionen och fram till EU:s olika utvidgningar, har sammanhållningspolitiken stöttat varje steg i den europeiska integrationen – på senare år även den gröna och den digitala omställningen. Marknadskrafterna kan inte i sig säkerställa att fördelarna med dessa viktiga integrationsåtgärder blir jämnt fördelade över Europa, och därför är sammanhållningspolitiken nödvändig för att hjälpa medlemsstater och regioner att bidra, gynnas och nå sin fulla potential. Över tid har sammanhållningspolitiken också fungerat som en ekonomisk stabilisator, en tillförlitlig källa till stöd och investeringar under finanskrisen och, på senare tid, under pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina, tillsammans med andra instrument, t.ex. faciliteten för återhämtning och resiliens. Sammanhållningspolitiken är med sin regionala inriktning och lokalt förankrade strategier en av de mest synliga uttrycken för europeisk solidaritet, en viktig del av den europeiska tillväxtmodellen och en hörnsten i det europeiska byggnadsverket.

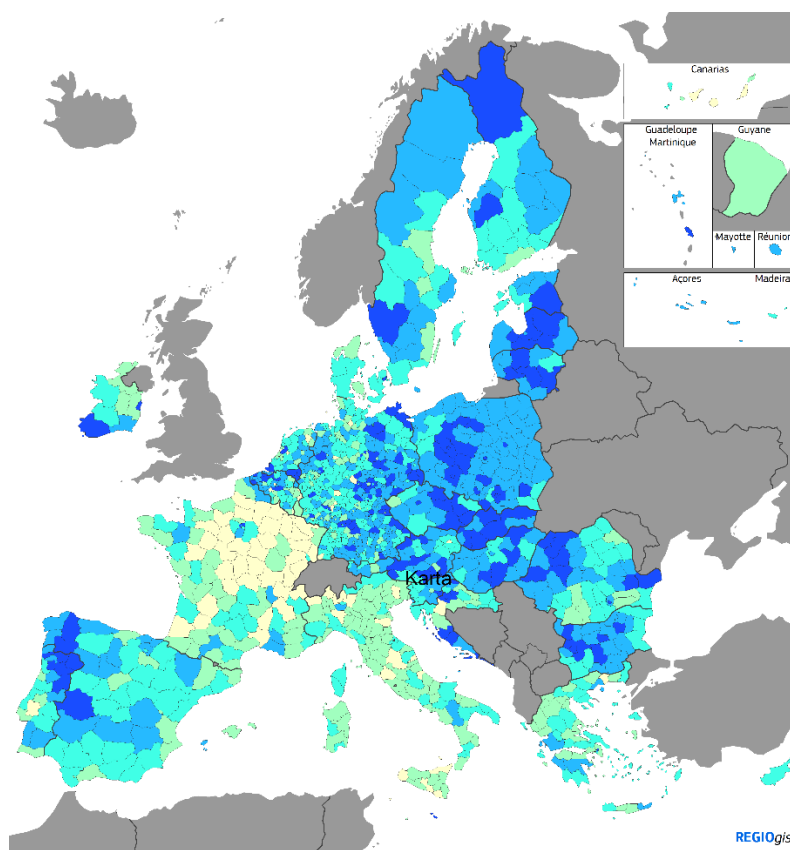
Även berörda parter bekräftar att sammanhållningspolitiken har en nyckelroll och stor betydelse. Det har de gjort klart i diskussioner om sammanhållningspolitikens framtid. Under det senaste året har regionala myndigheter och andra berörda parter lämnat synpunkter, och 20 medlemsstater har anordnat debatter. I februari var det en högnivågrupp med specialister som offentliggjorde viktiga riktlinjer för den framtida politiken¹. Både Europaparlamentet,

¹ [*Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.*](#)

Europeiska unionens råd, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Europeiska regionkommittén har antagit yttranden och slutsatser om centrala inslag i sammanhållningspolitikens framtid. Sammantaget är allt detta ett underlag som bekräftar politikens nyckelroll, ger en bild av nya utmaningar samt lärdomar och möjliga insatser.

Trettio år efter att den europeiska inre marknaden och en förstärkt sammanhållningspolitik lanserades parallellt, och tjugo år efter utvidgningen 2004, är den långsiktiga trenden tydlig: Många delar av Europa har märkt av en anmärkningsvärd uppåtående ekonomisk och social konvergens. Emellertid finns det fortfarande socioekonomiska skillnader och allt fler regioner riskerar att behöva tampas med nya utmaningar. Mot den bakgrunden är det nödvändigt att utvärdera inte bara vad sammanhållningspolitiken har åstadkommit utan även hur den kan anpassa sig. Fördragets mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning är lika relevant som alltid, men metoderna bör utvecklas.

Karta 1. Index för ekonomisk utveckling på Nuts 3-nivå, 2001–2021



Karta 1 Index för ekonomisk utveckling på Nuts 3-nivå, 2001–2021

Sannolikhet att ligga på en tillväxtkurva med hög tillväxt

< 0.3

0.3 - 0.4

0.4 - 0.5

0.5 - 0.6

> 0.6

Ingen uppgift

Detta index är ett mått på om en regions tillväxt är högre än tillväxten i EU, i det aktuella landet eller i regionen de senaste fem åren.

Hänsyn tas till BNP-tillväxt per capita, produktivitet och sysselsättning per capita under en femårsperiod.

En region får 1 poäng för varje gång dess tillväxt är högre. Detta värde mellan 0 och 9 skapas sedan om till 0 och 1.

Källa: Beräkningar från GD Regional- och stadspolitik på grundval av uppgifter från JRC och Eurostat

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

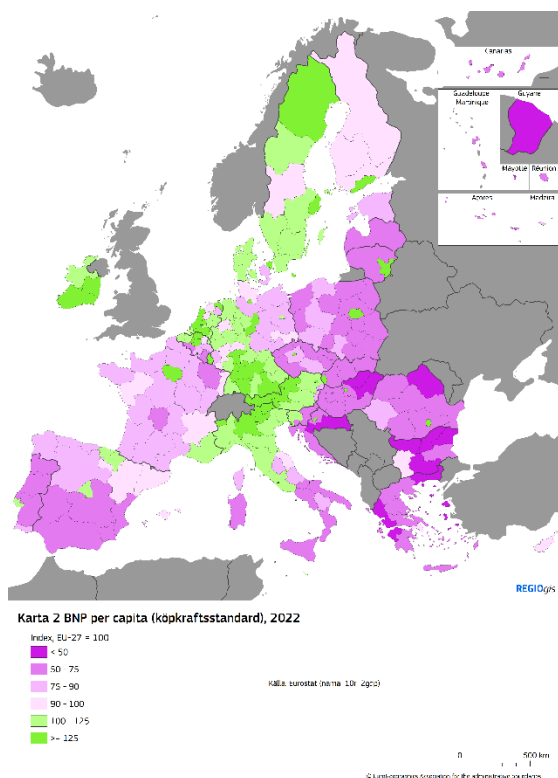
II. Sammanhållningspolitik: långsiktig tillväxt och konkurrenskraft, arbetstillfällen av hög kvalitet

EU:s historiska utvidgning 2004 är ett tydligt exempel på sammanhållningspolitikens positiva effekter. Tjugo år senare har genomsnittlig BNP per capita i de medlemsstater som anslutit sig sedan dess ökat från cirka 52 % av EU-genomsnittet 2004 till nästan 80 % 2023. Arbetslösheten i dessa medlemsstater har minskat från i genomsnitt 13 % till 4 % under denna period.

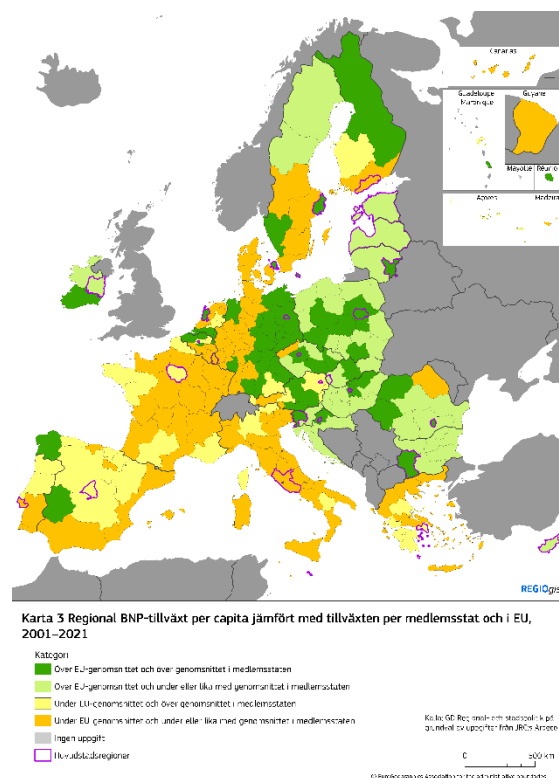
Att konvergensen har gått så mycket uppåt är mycket tack vare en produktivitetsökning (BNP per anställd) i mindre utvecklade regioner. Det vittnar om att konkurrenskraften och företagsklimatet har blivit bättre på lång sikt i dessa regioner. När de kommit ikapp på det här sättet har det också möjliggjort påtagliga sociala framsteg, till exempel sett till bättre hälsoresultat och minskad arbetslöshet och fattigdom i nästan alla regioner de senaste tio åren.

Men konvergensen har varit ojämnruntom i EU. Det återspeglar skillnader i produktivitet och konkurrenskraft. Flera östliga regioner har tagit in på försprånget på ett imponerande sätt sedan 2004 och kunnat ta del av ett ekonomiskt uppsving efter utvidgningen, men i många andra regioner har det skett en gradvis konvergens, vilket innebär att de inte lyckas nå upp till EU-genomsnittet. Detta gäller särskilt regioner i den södra delen av EU, särskilt efter finanskrisen 2008, men det berör även ett antal övergångsregioner i mer utvecklade medlemsstater. Faktum är att ungefär en tredjedel av EU:s regioner ännu inte har nått 2008 års BNP per capita igen. Det handlar om regioner i alla utvecklingsstadier, och omfattar även mer utvecklade medlemsstater.

BNP i fasta priser per capita har till och med minskat i flera regioner i den södra delen av EU sedan millennieskiftet, och återspeglar effekten av ekonomiska chocker och flera utdragna strukturella utmaningar: produktivitetsökningar, institutionernas kvalitet och en väl fungerande arbetsmarknad. Samtidigt bör de flesta av regionerna i östra EU upprätthålla konvergensdynamiken och utöka sina drivkrafter för tillväxt utanför storstadsområdena för att minska de ökande skillnaderna mellan regionerna.



Karta 2. BNP per capita (köpkraftsstandard), 2022



Karta 3. Regional BNP-tillväxt per capita jämfört med EU-genomsnitt och nationella genomsnitt, 2001–2021

Anmärkning: Karta 3 visar regional BNP-tillväxt per capita sedan 2001. Alla regionerna i grönt (ljusgrönt och mörkgrönt) hade en tillväxt över EU-genomsnittet, medan tillväxten i regionerna i gult och orange låg under EU-genomsnittet. Färgnyansen (ljusgrön och mörkgrön samt gul och orange) visar den regionala tillväxten i förhållande till det nationella genomsnittet.

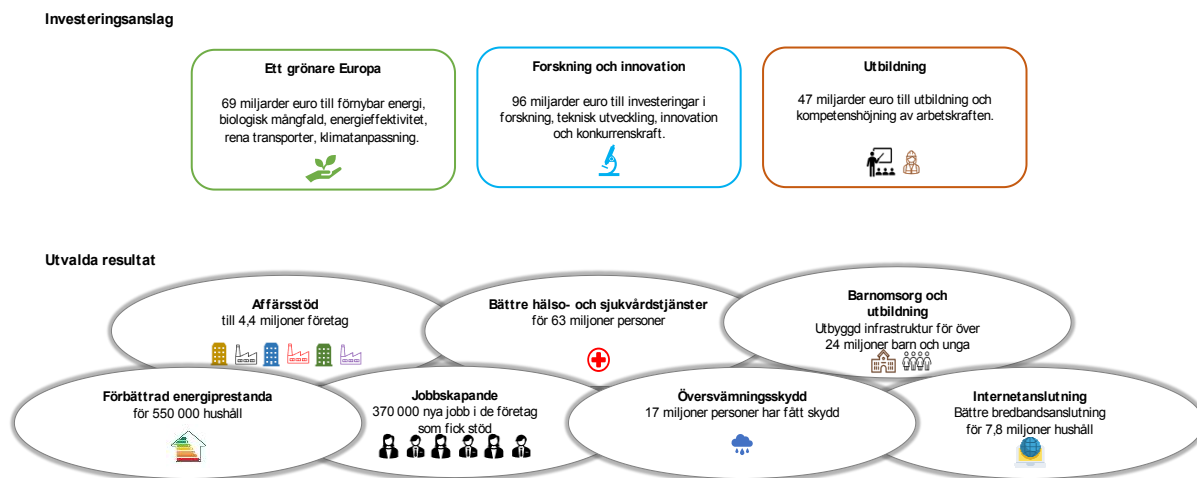
Sammanhållningspolitiken har bidragit till en bättre fungerande inre marknad genom att stimulera långsiktig tillväxt och konkurrenskraft. Den har förbättrat tillgången till varor och tjänster genom fysisk och digital infrastruktur och ökat konnektiviteten. Dessutom har sammanhållningspolitiken stärkt de lokala ekonomierna och attraktionskraften genom att förbättra innovation och entreprenörskap via stöd till små och medelstora företag samt genom att stärka humankapitalet med utbildning. Sammanhållningspolitiken har också främjat god styrning, samarbete och administrativ effektivitet.

Sammanhållningspolitiken har spelat en viktig roll när det gäller stöd till offentliga investeringar. Sammanhållningspolitiken står t.ex. för nästan 13 % av de totala offentliga investeringarna² i EU som helhet och 51 % i mindre utvecklade medlemsstater³. Dessa investeringar har stärkt den europeiska tillväxtmodellen och sporrat den ekonomiska tillväxten i linje med viktiga politiska prioriteringar, från den dubbla omställningen till innovation, företagande och kompetens, och från barnomsorg, utbildning och hälsa till skydd mot naturkatastrofer.

² Fasta bruttoinvesteringar i den offentliga sektorn.

³ Medlemsstater vars bruttonationalinkomst per capita ligger under 90 % av EU-genomsnittet.

Diagram 1. Resultat av de sammanhållningspolitiska programmen 2014–2020



Utöver de direkta sociala och ekonomiska effekterna har sammanhållningspolitiken också bidragit till en bättre administrativ kapacitet och kvalitet på styrningen i medlemsstaterna. Investeringar i sammanhållningspolitiken åtföljs av vissa förutsättningar, som kallas ”nödvändiga villkor”. Genom de villkoren tillgodoses viktiga EU-prioriteringar samt investeringarnas kvalitet och hållbarhet. De nödvändiga villkorens övergripande effekter kompletteras med landsspecifika reformer som främjas genom den europeiska planeringsterminen.

Dessutom har de grundläggande principerna om programplanering och genomförande av sammanhållningspolitiken, genom utvärdering, partnerskap, öppenhet eller revisions- och kontrollkrav, positiva spridningseffekter på den nationella praxisen.

Sammanhållningspolitiken stärker den inre marknaden och skapar lika villkor

Konvergens gör det möjligt för alla regioner att delta fullt ut på den inre marknaden. När det undanröjts hinder för den fria rörligheten för varor, tjänster, kapital och arbetstagare har resurserna kunnat fördelas bättre i hela EU och det har gynnat utbytet av idéer och innovation. EU-regionernas tilltagande mångfald har gett unionen och dess företag större tillgång till konkurrensfördelar. Genom investeringar i infrastruktur, innovation, utbildning och andra centrala områden hjälper sammanhållningspolitiken alla regioner att delta i och dra nytta av de stordriftsfördelar som den inre marknaden och den internationella konkurrensen ger upphov till. En större, välutvecklad, innovativ och sammanlänkad inre marknad är avgörande för att det ska utvecklas starka värdekedjor inom EU som är viktiga för EU:s öppna strategiska oberoende.

Sammanhållningspolitiken har betydande och positiva effekter för EU som helhet. Den makroekonomiska modelleringen⁴ visar att programmen 2014–2020 och 2021–2027

⁴Effekterna av programmen för 2014–2020 och 2021–2027 har bedömts med hjälp av Rhomolo, som är Europeiska kommissionens allmänna jämviktsmodell (SCGE). Se kapitel 9 i den nionde sammanställningsrapporten för en mer detaljerad analys.

tillsammans skulle kunna öka EU:s BNP med 0,9 % till slutet av 2030. Detta är en långvarig effekt, då den fortfarande kommer att ligga på 0,6 % år 2043. Självklart är effekterna mycket starkare i de sammanhållningsländer⁵ som stödet är koncentrerat till: Kroatien BNP kommer att vara upp till 8 % högre 2030, 6 % högre i Polen och Slovakien och 5 % högre i Litauen jämfört med om länderna inte hade fått något sammanhållningsstöd. Mer utvecklade regioner, som får lägre stöd per capita från sammanhållningspolitiken, gynnas också av starka positiva spridningseffekter från program på andra håll. De utvecklade regionerna får partner i sina leveranskedjor och marknader för sin export och sina investeringar.

Den positiva avkastning som investeringar i sammanhållningspolitiken ger till den inre marknaden kan illustreras av multiplikatorn: Varje euro som investerats i programmen 2014–2020 och 2021–2027 kommer att generera 1,3 euro i ytterligare BNP i unionen fram till 2030, och till 2043 kommer den nästan att tredubblas, vilket motsvarar en årlig avkastning på omkring 4 %. Enligt modellerna beräknas även omkring 1,3 miljoner arbetstillfällen tillkomma för EU som helhet fram till 2027, varav en stor andel i de sektorer som är kopplade till den gröna och den digitala omställningen.

Sammanhållningspolitikens riktade karaktär minskar i hög grad risken att privata investeringar trängs ut. Sammanhållningspolitiken är främst inriktad på områden där de privata investeringarna inte räcker till, antingen på grund av marknadsmisslyckanden (t.ex. tillgång till finansiering för nystartade företag, mikroföretag och småföretag) eller för att stödja kollektiva nyttigheter (t.ex. utbildning, barnomsorg). Kvantitativa analyser som ligger till grund för den nionde sammanhållningsrapporten⁶ visar konsekvent på positiva nettoeffekter, vilket bekräftar att politiken uppmuntrar betydande privata investeringar under och efter programmens löptid. Den ökade användningen av finansieringsinstrument kan bidra till ytterligare privata investeringar.

Framtida utvidgningar kommer att kräva att nya medlemsstater integreras på den inre marknaden. Sammanhållningspolitikens mål är fortfarande relevanta i en utvidgad union, både i nuvarande och framtida medlemsstater⁷. Men den socioekonomiska konvergensen med EU bör inledas redan under föranslutningsfasen. Den nya faciliteten för Ukraina, tillväxtplanen för västra Balkan och reform- och tillväxtfaciliteten för västra Balkan har det tredelade målet att utöka tillträdet till EU:s inre marknad, öka det ekonomiska stödet och påskynda genomförandet av reformer.

Sammanhållningspolitiken har bidragit till att motverka de asymmetriskt fördelade effekterna av den senaste tidens kriser

Raden av extrema kriser har drabbat unionen på ett ojämnt sätt. Olika regioner och samhällsgrupper har berörts mycket olika både av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina. Under pandemin var effekterna allvarligare i regioner som är

⁵ Tjeckien, Polen, Slovakien, Kroatien, Bulgarien, Rumänien, Estland, Grekland, Cypern, Lettland, Litauen, Ungern, Malta och Slovenien.

⁶ Se kapitel 9 i den nionde sammanhållningsrapporten.

⁷ COM(2024) 146 final, 20.3.2024.

beroende av turism, kulturindustri eller andra arbetsintensiva tjänster samt branscher som är djupt integrerade i globala värdekedjor. När det gäller Rysslands anfallskrig mot Ukraina har de negativa följdverkningarna märkts framför allt i gränsregionerna och i regioner där industrin är känslig för höga energipriser eller störningar i leveranskedjan. Under de här kriserna har generellt randområden och mindre utvecklade regioner drabbats mer. De asymmetriska effekterna har därefter förvärrats av att den institutionella kapacitet som krävs för att bemöta utmaningarna på olika nivåer är ojämn.

EU har varit snabbt ute med att begränsa krisernas effekter och bana väg för en stabil återhämtning. Sammanhållningspolitiken har snabbt mobiliserat stöd till utsatta regioner och minskat risken för ännu större skillnader. Åtgärderna omfattade tillskott av ny likviditet för att stödja investeringar, flexibilitet för att stödja pågående projekt, system för bevarande av arbetstillfällen och ytterligare riktad flexibilitet i programplanering och genomförande, särskilt genom paketen för investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset (CRII). Inom ramen för NextGenerationEU har det dessutom riktats ett omfattande stöd till medlemsstaterna för att främja deras ekonomiska återhämtningsprocess och långsiktiga motståndskraft, genom genomförande av reformer och investeringar inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens samt återhämtningsstödet för sammanhållning och Europas territorier (React-EU). Tillsammans med REPowerEU, som inleddes i kölvattnet av Rysslands anfallskrig mot Ukraina, har sammanhållningspolitiken med sitt initiativ för stöd till energi till överkomliga priser (Safe) på ett avgörande flexibelt sätt gett stöd till de mest utsatta. Det gäller särskilt dem som riskerar energifattigdom och små och medelstora företag som är känsliga för höga energipriser. Samtidigt har sammanhållningsåtgärderna för flyktingar i Europa (Care) gett ekonomiskt stöd till lokala myndigheter och icke-statliga organisationer som välkomnar människor som flyr från Ukraina till följd av Rysslands anfallskrig.

Tillsammans med det europeiska instrumentet för tillfälligt stöd för att minska risken för arbetslöshet i en krissituation (Sure) och NextGenerationEU, särskilt faciliteten för återhämtning och resiliens, bidrog sammanhållningspolitiken till en **snabb ekonomisk återhämtning 2021 och 2022, särskilt för mindre utvecklade regioner**, och till låg arbetslöshet. Covid-19-krisen orsakade en BNP-minskning på 5,7 %, men i alla regionkategorier återgick inkomsterna praktiskt taget till 2019 års nivå på två år. Det kan jämföras med finanskrisen 2008; då var nedgången mindre påtaglig (4,3 % av BNP) men två år senare, 2010, hade de mindre utvecklade regionerna krympt ytterligare och övergångsregionerna och de mer utvecklade regionerna hade knappt hunnit börja återhämta sig. Med hjälp av ovan nämnda begränsningsåtgärder och nationella stödåtgärder har EU:s arbetsmarknader visat anmärkningsvärd resiliens. Det tog bara ett år att återgå till eller överstiga 2019 års sysselsättningsnivåer i de flesta EU-regioner. Efter finanskrisen 2008 däremot höll nedgången i sysselsättning i sig fram till 2013, och återgången till nivåerna före krisen dröjde till 2016 och i den södra delen av EU ända till 2019.

Nu har ändå den senaste tidens kriser visat på sårbarheten i många regioner – och på att det behövs större motståndskraft i deras ekonomier och på deras arbetsmarknader. För den sakens skull bör man uppmuntra till framtidssäkrade europeiska värdekedjor – särskilt genom att använda och utöka kritisk och framväxande teknik i strategiska sektorer. Detta stöds genom plattformen för strategisk teknik för Europa (Step)⁸.

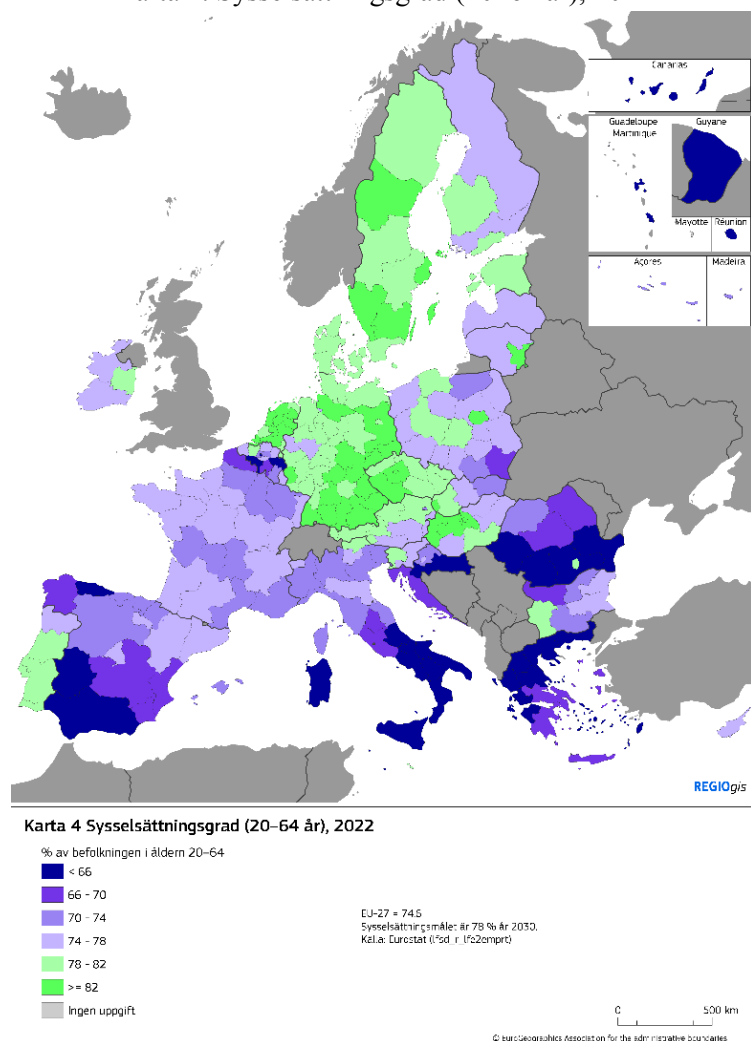
Den sociala konvergensen har utvecklats, även om många utmaningar kvarstår

Social konvergens drivs framåt av det starka åtagandet av EU:s institutioner, medlemsländerna och arbetsmarknadens parter vid det sociala toppmötet i Porto att uppnå målen i den europeiska pelaren för sociala rättigheter:

- Minst 78 % i åldern 20–64 år ska ha jobb.
- Minst 60 % av alla vuxna ska delta i utbildning varje år.
- Antalet personer som riskerar fattigdom eller social utestängning ska minska med minst 15 miljoner, varav 5 miljoner barn.

⁸ [Förordning \(EU\) 2024/795 om inrättande av den europeiska plattformen för strategisk teknik \(STEP\)](#)

Karta 4. Sysselsättningsgrad (20–64 år), 2022



EU:s sammanhållningspolitik har spelat en avgörande roll för den övergripande förbättringen av sysselsättningsindikatorer och sociala indikatorer i EU det senaste årtiondet. I den östra delen av EU har man gjort betydande framsteg med social delaktighet och minskad fattigdom, och närmat sig EU-genomsnittet (en fattigdomsnivå på 21 %). Däremot har den södra delen av EU stagnerat sedan 2019 (på omkring 25 %). Klyftan mellan de mer och mindre utvecklade regionerna har också minskat, från cirka 14 procentenheter 2016 till 9 procentenheter 2022.

Men de positiva tendenserna för social delaktighet och fattigdomsminskning skulle kunna äventyras av inflation och höga energipriser samt av ojämna framsteg mellan olika befolkningsgrupper. Landsbygdsområdena i östra och södra delarna av EU är de som drabbas mest direkt av energifattigdom. Fattigdomsfickor finns dock i alla regioner, även i utvecklade stadsområden. Vissa befolkningsgrupper, t.ex. marginaliserade befolkningsgrupper, lever i långvarig fattigdom som kännetecknas av bostadssegregering, otillräckliga utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter och begränsad tillgång till grundläggande tjänster.

Skillnaderna i sysselsättning mellan regionerna har minskat, med det aktiva stödet från sammanhållningspolitiken. Även om sysselsättningsgraden fortfarande är svagare i mindre

utvecklade regioner med 68 % 2022, jämfört med 78 % i mer utvecklade regioner, har klyftan minskat med 5 procentenheter sedan 2013.

Även arbetslöshetssiffrorna har konvergerats. Förbättringen är imponerande i mindre utvecklade regioner, där andelen nästan har halverats, från 15,8 % 2013 till 8 % 2022, medan minskningen från 8,3 % till 5 % i mer utvecklade regioner också visar på betydande framsteg.

Trots de senaste årens framsteg är ungdomsarbetslösheten och andelen ungdomar i EU som varken arbetar eller studerar fortfarande en stor utmaning, vilket även gäller den låga sysselsättningsgraden hos personer med funktionsnedsättning. Den minskning som observerats sedan 2014 av ungdomsarbetslösheten och andelen unga som varken arbetar eller studerar satte igång igen 2021 och 2022 efter en tillfällig ökning 2020 under covid-19-pandemin. Arbetslösheten för personer i åldern 15–24 år har minskat kraftigt med mer än 10 procentenheter sedan 2013 och uppgick 2022 till 14 %. Trots det är ungdomsarbetslösheten mer än dubbelt så stor som den totala arbetslösheten, som har sjunkit till 6,2 %. Andelen unga som varken arbetar eller studerar har krympt sedan 2013, med över 4 procentenheter till 12 % 2022. Ytterligare framsteg krävs för att nå målet på 9 % i den europeiska pelaren för sociala rättigheter.

Skillnaderna i ungdomsarbetslöshet mellan mindre utvecklade regioner och andra regioner minskade mellan 2013 och 2022, tack vare större minskningar i mindre utvecklade regioner och i den södra delen av EU. De är dock fortfarande höga, och ungdomsarbetslösheten är 22 % i mindre utvecklade regioner, nästan dubbelt så hög som i de mer utvecklade. Även skillnaderna i andelen unga som varken arbetar eller studerar minskade mellan mindre utvecklade regioner och andra mellan 2013 och 2022. Andelen unga som varken arbetar eller studerar i mindre utvecklade regioner ligger kvar på 16 %, vilket är nästan det dubbla mot i mer utvecklade regioner.

Den ökande arbetslösheten och den höga efterfrågan på arbetskraft sätter allt större press på arbetsmarknaderna. Bristen på arbetskraft och kompetens ökar och har blivit en stor utmaning, inom en rad olika yrken och sektorer på alla kompetensnivåer, särskilt i vissa regioner. Dessa brister förvärras av de tillhörande utmaningarna vad gäller efterfrågan på särskild kompetens till följd av den digitala och den gröna omställningen, strukturella omställningar i industrin och den kraftiga minskningen av befolkningen i arbetsför ålder, som förväntas minska med 50 miljoner personer fram till 2050. Här är det viktigt att underrepresenterade grupper blir inkluderade på arbetsmarknaden för att man ska kunna uppnå konvergens och ta itu med bristen på arbetskraft i EU. För detta behövs det också en stärkt politik för livslångt lärande och utbildning samt arbetsmarknadsreformer. Kvinnors deltagande i arbetskraften fortsätter att öka tack vare hög utbildningsnivå, förbättrad tillgång till barnomsorg och flexiblare arbetsformer, och tredjelandsmedborgares sysselsättningsgrad har återhämtat sig efter en minskning 2020.

Trots att skillnaderna i arbetsmarknadsutvecklingen tydligt minskat är det vissa regioner som underpresterar – EU:s centrala och nordliga regioner har starkare arbetsmarknader (och i stort sett en bättre social situation) än de sydliga och sydostliga regionerna. Framstegen med att överbrygga könsklyftan vad gäller deltagande på arbetsmarknaden har saktat ned eller stagnerat de senaste åren: När det gäller EU som helhet

ligger klyftan mellan könen fortfarande på 11 procentenheter, och det bidrar alltså till skillnaderna på arbetsmarknaden.

Det har skett en allmän höjning av utbildningsnivån. Andelen elever som hoppar av skolan i förtid har minskat i hela EU, särskilt i de mindre utvecklade regionerna. Den positiva trenden inom högre utbildning har fortsatt i alla regioner, med en total andel på 34 % 2022. Däremot minskade vuxnas deltagande i utbildning när covid-19 slog till, men återhämtade sig i synnerhet i mindre utvecklade regioner och i den östra delen av EU.

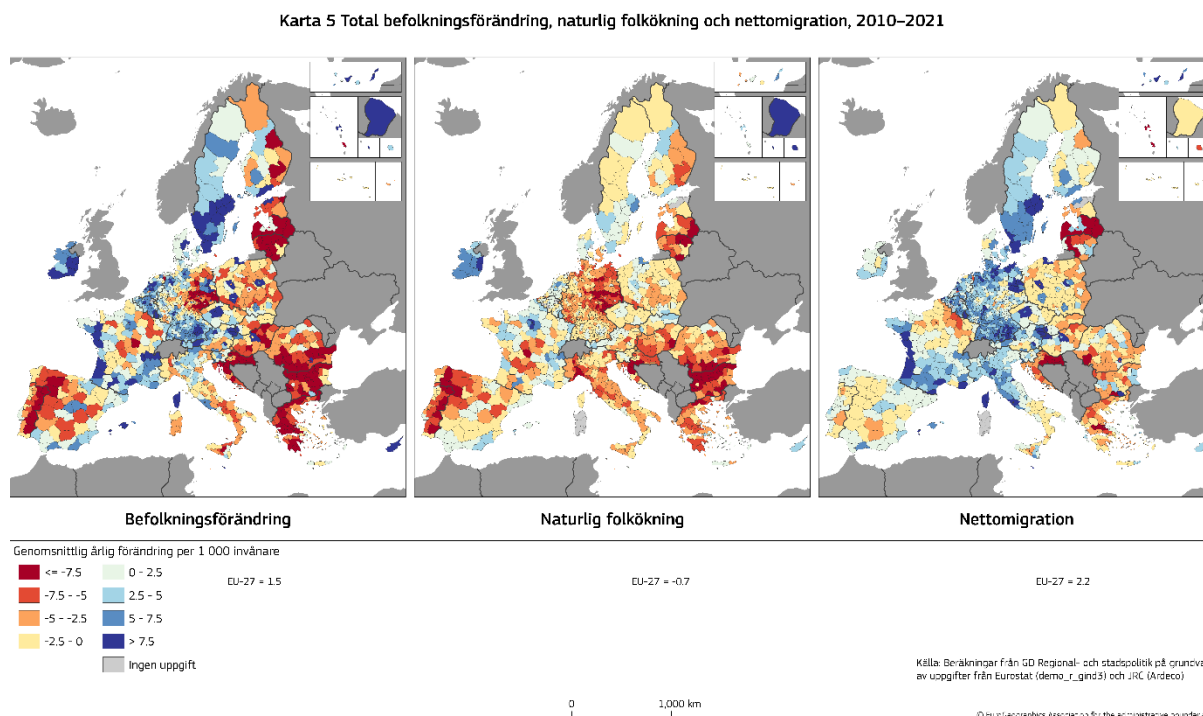
Kompetensnivåer och innovation spelar en avgörande roll för att driva på den långsiktiga produktivitetstillväxten och konkurrenskraften. Mer kvalificerade och kreativa arbetstagare är avgörande för innovationen och för att skapa nya och konkurrenskraftiga produkter och tjänster. Under 2022 ökade vuxnas deltagande i utbildning kraftigt och kom upp i en högre takt än den före covid-19. Det krävs dock betydande framsteg för att uppnå målet för den europeiska pelaren för sociala rättigheter, nämligen att 60 % av de vuxna ska delta i utbildning varje år. Erfarenheterna från vissa medlemsstater med individuella utbildningskonton⁹ visar på en tydlig väg mot framsteg.

Skillnaderna i utbildning kvarstår, särskilt på grund av en stark koncentration av högskoleutbildade i städer (dit de flesta möjligheterna att skaffa sig högre utbildning är koncentrerade). Detta leder till obalanser, som ibland ökar ytterligare genom att högskoleutbildade flyttar bort från de regioner där de har tagit examen. Denna kompetensflykt utgör en allvarlig utmaning för de regionala ekonomierna och de sociala strukturernas framtida hållbarhet. Obalanserna i tillgången till talanger mellan regionerna beror på att det inte finns tillräckligt med arbetstillfällen av god kvalitet, och på andra faktorer som mindre omfattande infrastruktur och lägre tillgång till barnomsorg, utbildning, hälso- och sjukvårdstjänster och vårdinrättningar samt annan service.

De demografiska förändringarna förväntas ytterligare förvärra bristen på arbetskraft och öka belastningen på de offentliga budgetarna. Efter årtionden av tillväxt har EU:s befolkning minskat sedan 2020, eftersom nettomigrationen inte längre kompenserar för negativ naturlig tillväxt. Sett till de 27 EU-länderna som helhet är den naturliga befolkningsförändringen och nettomigrationen som högst i stadsområden och som lägst på landsbygden (där den ofta är negativ). Dessutom har avlägsna regioner totalt sett en negativ nettomigration, kopplad till brist på ekonomiska möjligheter och sysselsättningsmöjligheter, samt bristande tillgång till viktig service (däribland utbildning, barnomsorg och hälso- och sjukvård), som gör de regionerna mindre attraktiva och kan få folk att flytta.

⁹ Individuella utbildningskonton ger människor i arbetsför ålder en budget till utbildning av hög kvalitet för att förbättra sin kompetens och anställbarhet.

Karta 5. Total befolkningsförändring, naturlig folkökning och nettomigration, 2010–2021



Den minskade befolkningen i arbetsför ålder kommer att kräva ökade produktivitetsvinster för att upprätthålla levnadsstandarden och öka sysselsättningsgraden, särskilt för personer som ännu inte är aktiva på arbetsmarknaden. Här är regionerna ojämnt utrustade. Regioner där en låg andel personer är högutbildade och ungdomar och utbildade samtidigt flyttar ut kan hamna i en talangutvecklingsfälla, och det begränsar deras kapacitet att bygga upp hållbara, konkurrenskraftiga och kunskapsbaserade ekonomier. Som beskrivs i detalj i meddelandena *Utnyttja talanger i EU:s regioner*¹⁰ och *Befolkningsutvecklingen i Europa: en verktygslåda med åtgärder*¹¹, behövs det en strategisk politisk mix som kombinerar reformer och investeringar för att vända de här förhållandena eller anpassa sig efter dem.

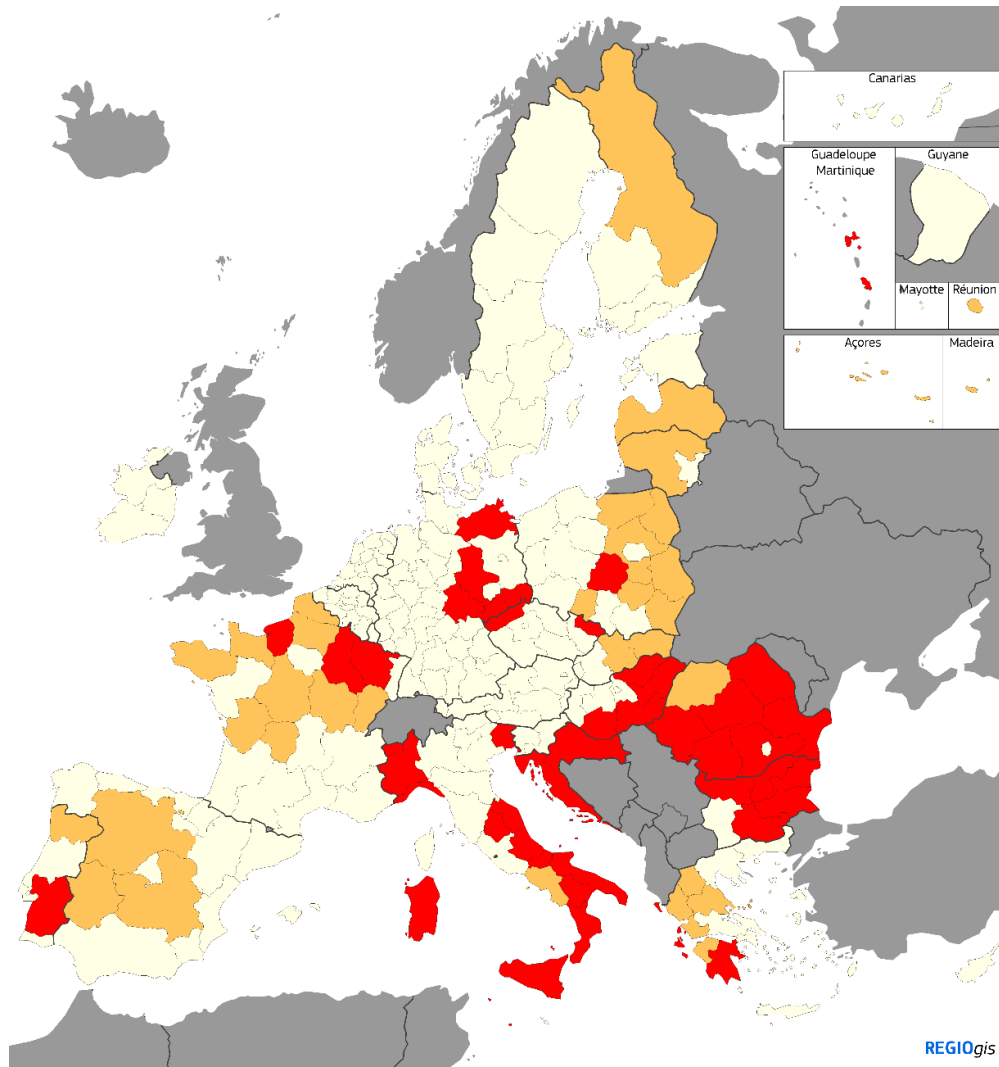
De demografiska förändringarna kräver anpassning på region- och stadsnivå. Exempelvis att demografiska prognoser integreras i samhällsplaneringen, att tillhandahållandet av offentliga tjänster justeras, den offentliga styrningen anpassas, sysselsättningsgraden ökar och man främjar produktivetsdrivande faktorer. Yrkesutbildning har stor kapacitet att avhjälpa bristen på arbetskraft och åstadkomma resultat med den gröna och den digitala omställningen, och spelar en viktig roll i strategier för smart specialisering: för att bidra till att behålla och locka talanger, skapa absorptionsförmåga i de samhällen och

¹⁰ COM(2023) 32 final, 17.1.2023.

¹¹ COM(2023) 577 final, 11.10.2023.

ekonomier där talangerna finns och bidra till att bygga upp hållbara (och mer rättvisa) samhällen.

Karta 6. Regioner (som riskerar att fastna) i en kompetensutvecklingsfälla



Karta 6 Regioner som är i eller riskerar att hamna i en talangutvecklingsfälla

- Kategori
- Minskande befolkning i arbetsför ålder och eftersläpning vad gäller högre utbildning
 - Nettoutflyttning av personer i åldern 15–39 år
 - Övriga regioner

En region är i en talangutvecklingsfälla om den har
a) en minskande befolkning i arbetsför ålder,
b) en nivå för eftergymnasial utbildning som ligger under
genomsnittet och är stagnerande, och/eller
c) nettoutflyttning av personer i åldern 15–39 år.

Källa: GD Regional- och stadspolitik på grundval av uppgifter från
Eurostat (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

... och alla regioner har inte fördelen av samma tillväxtdynamik

De ekonomiska skillnaderna är fortfarande stora över hela kontinenten. Mer än en av fyra personer i EU (28 %) bor fortfarande i en region där BNP per capita ligger under 75 % av EU-genomsnittet. De flesta av dem bor i den östra delen av EU, men även i Grekland, Portugal, Spanien, södra Italien och de yttersta randområdena. Sedan 2001 har tillväxten för

BNP i fasta priser per capita varit negativ i flera regioner, främst i Grekland och Italien, även om den nyligen har börjat öka.

Förändringar av de regionala skillnaderna uppvisar olika mönster i medlemsstaterna. I många medlemsstater i öst (t.ex. Slovakien, Bulgarien och Rumänien) beror de ökade skillnaderna på en mycket hög tillväxttakt i de mest utvecklade regionerna (vanligtvis huvudstadsregionen). I Frankrike och Grekland har de interna skillnaderna ökat eftersom tillväxten för BNP per capita i fattigare regioner varit särskilt låg. I vissa andra medlemsstater, som Portugal, beror de minskade regionala skillnaderna på att vissa utvecklade och tidigare dynamiska regioner har gjort relativt dåligt ifrån sig.

I många medlemsstater drivs den ekonomiska utvecklingen av huvudstadsregionernas och de stora tätorternas konkurrenskraft. Kombinerat med bristande upphämtning på andra områden leder det till inrikes avvikelser. Denna polarisering i samhällsplaneringen kan få negativa externa effekter (spänningar på arbets- och bostadsmarknaderna, trängsel, föroreningar) och medföra att hela landets ekonomiska potential blir underutnyttjad. Det kan undergräva medlemsstaternas konkurrenskraft och därmed hållbarheten i deras tillväxtmönster på längre sikt.

Landsbygdsområden, bergsområden, öar och glesbefolkade områden står fortfarande inför särskilda utmaningar som hindrar ekonomisk tillväxt och utveckling, till följd av lägre fysisk och digital konnektivitet eller begränsade utbildningsmöjligheter. Den genomsnittliga inkomsten i landsbygdsområden är 87,5 % av genomsnittsinkomsten i stadsområden¹². Under perioden 2001–2021 uppvisade dock regioner utanför städerna (i genomsnitt) en betydligt högre BNP per capita än stadsregioner: 1,5 % kontra 0,8 %. Utvecklingen är dock annorlunda i den östra delen av EU, där tillväxten i högre grad drivs av stora tätorter och huvudstäder. I den offentliga rapporten om ”den långsiktiga visionen för EU:s landsbygdsområden: viktiga landvinningar och vägar framåt” skapas förutsättningar för diskussion om landsbygdsområdenas framtid.

De här territoriella skillnaderna förvärrar en situation där ett antal regioner möter ekonomisk stagnation eller tillbakagång, med risk för att hamna i en utvecklingsfälla (dvs. att de hamnar under EU:s och medlemsstaternas genomsnittliga tillväxttakt och även under sina egna tidigare resultat). Några av regionerna är större före detta industrinav i mer utvecklade regioner. Beslutsfattarna i de regioner som hamnat i fällan har ofta svårt att hitta lösningar för att återfå gångna tiders ekonomiska dynamik. Den situationen underblåser frustrationen, som tar formen av ett allt större politiskt missnöje.

De bakomliggande orsakerna till utvecklingsfällor skiljer sig åt mellan olika regioner. För detta krävs det en individuell diagnos, och det kan handla om olika faktorer som hänger ihop, såsom otillräcklig specialisering, svag offentlig styrning, ett ineffektivt innovationsekosystem, brist på service eller kompetensglapp. Dessa faktorer gör att det behövs en särskild analys för varje region och därefter skraddarsydda politiska åtgärder genom en riktad uppsättning investeringar och reformer.

¹² [Urban-rural Europe – income and living conditions – Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1)

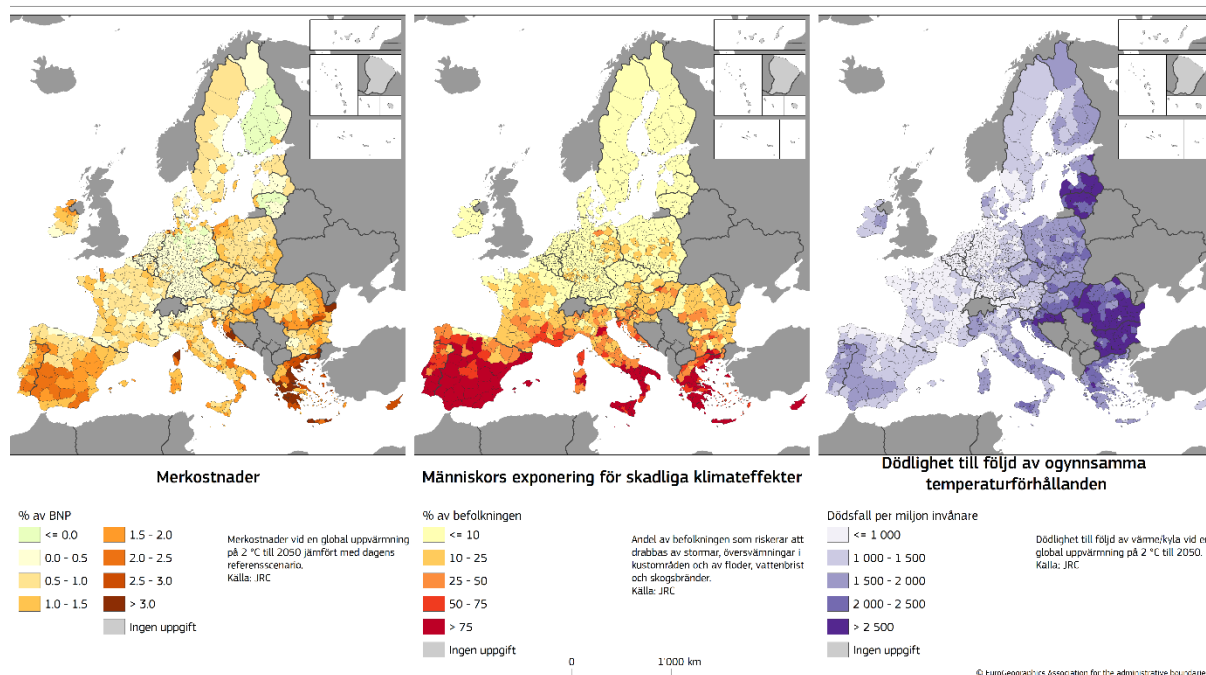
III. Om strukturella och nya framväxande utmaningar inte uppmärksammas kan det öka de territoriella skillnaderna

Den gröna och den digitala omställningen medför nya möjligheter och de är nödvändiga för att upprätthålla EU:s konkurrenskraft i framtiden och säkerställa en god livskvalitet för medborgarna. Men de kräver också strukturella förändringar som måste åtföljas av stödåtgärder – särskilt för de människor, företag och regioner som är de mest sårbara och utsatta, annars finns det en risk att de regionala och sociala skillnaderna ökar. EU:s klimatpolitik är tänkt att säkerställa rättvisa, särskilt genom att målen för minskning av växthusgaser är strängare för rikare medlemsstater, medan de med lägre BNP per capita får en större andel av auktionsintäkterna från utsläppshandelssystemet. Utöver de övergripande EU-fonderna, som sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens, har även en uppsättning särskilda finansieringsinstrument använts för att begränsa klimatomställningens sociala och ekonomiska effekter, särskilt genom mekanismen för en rättvis omställning och den kommande sociala klimatfonden.

Klimatförändringarna riskerar att öka den regionala ojämlikheten. Väderrelaterade katastrofer, som extrema temperaturer, stormar, översvämningar i inlands- och kustområden, torka och skogsbränder, inträffar allt oftare och blir allt svårare. Exempelvis orsakade översvämningarna i regionerna vid gränsen mellan Belgien och Tyskland 2021 direkta skador för uppskattningsvis 34,5 miljarder euro. Den värmerelaterade dödligheten har ökat, särskilt när man kopplar den till en åldrande befolkning. De här händelserna och deras konsekvenser för människor och ekonomi, liksom förmågan att hantera dem, är ojämnt fördelade över Europa. Kustregioner, regioner vid Medelhavet och östliga regioner, som redan är fattigare än EU-genomsnittet, är mer sårbara och oproportionerligt drabbade, och ställs inför årliga ekonomiska förluster på uppskattningsvis minst 1 % av BNP samt att fler människor drabbas av klimatrelaterade skador.

Karta 7. Effekten av klimatförändringar vid en global uppvärmning på 2 °C, 2050

Karta 7 Effekten av klimatförändringar på Nuts 3-regioner vid en global uppvärmning på 2 °C till 2050

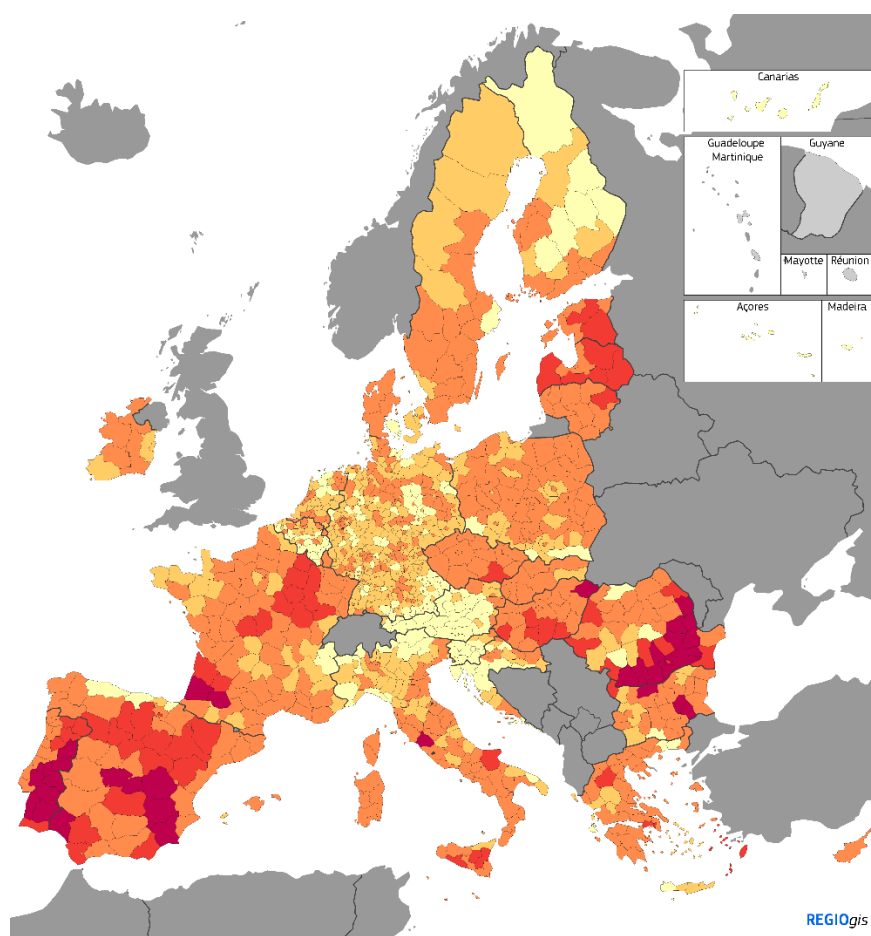


Luftföroreningarna i EU kännetecknas fortfarande av socioekonomiska skillnader. Luftföroreningarna är i allmänhet värre i städerna än på landsbygden, främst på grund av trafiken. Även om luftkvaliteten förbättrades i både de rikaste och de fattigaste regionerna i EU under perioden 2007–2020 kvarstår ojämlikheten, eftersom koncentrationen av fina inandningsbara partiklar genomgående är omkring en tredjedel högre i de fattigaste regionerna, som är mer beroende av fasta bränslen för uppvärmning.

För att begränsa klimatförändringarna och förbättra miljö kvaliteten krävs en snabb minskning av utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar inom alla sektorer, bland annat genom den cirkulära ekonomin och genom att säkerställa ekosystem. Detta kräver åtgärder på alla förvaltningsnivåer, eftersom de här utmaningarna brukar ha stora territoriella och sociala konsekvenser. Naturliga, geografiska och socioekonomiska skillnader mellan regioner gör också att de har olika kapacitet att minska utsläppen.

Omställningen till en klimatneutral ekonomi måste uppnås på ett rättvist och rimligt sätt. Regionernas ojämnt fördelade förmåga att utnyttja fördelarna med denna omställning kan förvärpa de territoriella skillnaderna. Det ekonomiska skiftet i samband med omställningen tenderar att gynna de regioner som är mer kapabla att locka till sig investeringar och mobilisera kvalificerad arbetskraft. Samtidigt har många landsbygdsregioner och mindre utvecklade regioner stor potential att producera förnybar energi från vind- och solkraft eller att avskilja och lagra koldioxid i naturliga ekosystem. Om de utvecklade den potentialen skulle det gynna inte bara dem själva utan även energitryggheten i hela Europa.

Karta 8. Outnyttjad potential för sol-, vind- och vattenkraft



Karta 8 Outnyttjad potential för sol-, vind- och vattenkraft

MWh/km²/år
 ≤ 500
 500 - 1000
 1000 - 5000
 5000 - 10000
 > 10000
 Ingen uppgift

Potentiell årlig produktion per areaenhet
 Källa: JRC

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Klimatomställningen medför också både möjligheter och utmaningar för sysselsättningen och för hushållen. Vissa sektorer som är starkt beroende av fossila bränslen kommer sannolikt att påverkas av förlorade arbetstillfällen eller omstruktureringar. Samtidigt utgör klimatförändringarna en utmaning för traditionella sektorer som jordbruk, turism, industri eller till och med energiproduktion, särskilt i områden där vattenbrist blir ett normaltillstånd. Arbetstagare i sektorer där klimatförändringarna har kraftigare påverkan – särskilt de som har specialkompetens eller begränsade möjligheter att övergå till andra branscher – kan få svårt att hitta nya arbetstillfällen, vilket leder till arbetslöshet och press på hushållens inkomster. För sektorer som dominerar i de regionala och lokala ekonomierna blir effekterna mer omfattande, och därför måste ekonomierna i dessa regioner anpassa sig för att förbli konkurrenskraftiga. Att genomföra klimativänlig teknik och klimativänliga åtgärder kräver dessutom ytterligare investeringar, och det medför svårigheter för låginkomsthushåll.

Det behövs en övergripande strategi för att främja arbetstillfällen och möjligheter i alla regioner, hantera de ojämnt fördelade kostnaderna för klimatförändringarna och genomföra klimatomställningen och den gröna omställningen. Här ingår att snabbare begränsa utsläppen av växthusgaser och luftföroreningar, investera så mycket som behövs i klimatreiliens, bättre förvalta naturresurser och återställa naturen, skapa sunda ekosystem och naturbaserade lösningar, ge stöd till klimatanpassning och katastrofriskhantering samt investera i vattneffektivitet och avloppsrening (där så krävs), i den cirkulära ekonomin, i bostädernas energieffektivitet och i övergången till klimatvänliga transportsätt.

Den digitala omställningen innebär möjligheter för alla regioner när det gäller ökad produktivitet i företag, innovation, resiliens och tillgång till tjänster och en möjlighet särskilt för landsbygdsområden och mer avlägsna områden. Den digitala omställningen kan dock också medföra risker för sammanhållningen på grund av territoriers och människors olika kapacitet att införa och använda digital teknik – vilket även gäller personer i missgynnade situationer och marginaliserade grupper. När det inte finns någon lämplig offentlig politik kan de digitala kompetensklyftorna öka, vilket kan förvärpa de sociala och regionala klyftorna inom Europa. Dessutom kan bristen på investeringar i infrastruktur för digital konnektivitet och införandet av digital teknik hämma de berörda regionernas långsiktiga tillväxt och konkurrenskraft. Detta kan ha en negativ inverkan på dessa regioners socioekonomiska attraktionskraft, vilket gör det svårare att behålla kvalificerad arbetskraft och innovativa företag.

Det behövs kontinuerligt stöd till regionerna, särskilt till de minst förberedda regionerna, särskilt på landsbygden och i avlägsna områden, för att säkerställa att de kan dra nytta av den digitala omställningen. Sådant stöd behövs särskilt när det gäller investeringar i utbyggnad av avancerade digitala nätinfrastukturer och nättjänster, förvärv av grundläggande och avancerade digitala färdigheter samt företagens, invånarnas och de offentliga förvaltningarnas användning av digital teknik.

Det nya geopolitiska landskapet kan också få allvarliga konsekvenser för många EU-regioner. Rysslands anfallskrig mot Ukraina har lett till att vissa regioner upplever en kraftig minskning av investeringar, handelsflöden och ekonomisk verksamhet (inklusive turism) samt nya ekonomiska hinder och förlorade arbetstillfällen. Kriget har också lett till att ett extremt många människor behöver skydd i EU. Genom en kombination av juridiskt, operativt och ekonomiskt stöd har EU bidragit till att säkerställa att både de som flyr till EU och de medlemsstater som tog emot dem har fått ordentligt med stöd. Vissa regioner har dock haft ett särskilt stort antal inresor, vilket sätter press på de lokala integrationssystemen. Regioner som gränsar till Ryssland och Belarus står också inför säkerhetsutmaningar och hot om eller användning av instrumentalisering av migranter.

Det behövs också kontinuerligt stöd till vissa av de södra randområdena och yttersta randområdena som utsätts för ett särskilt stort migrationstryck vid de yttre gränserna eller där de irreguljära inresorna ökar.

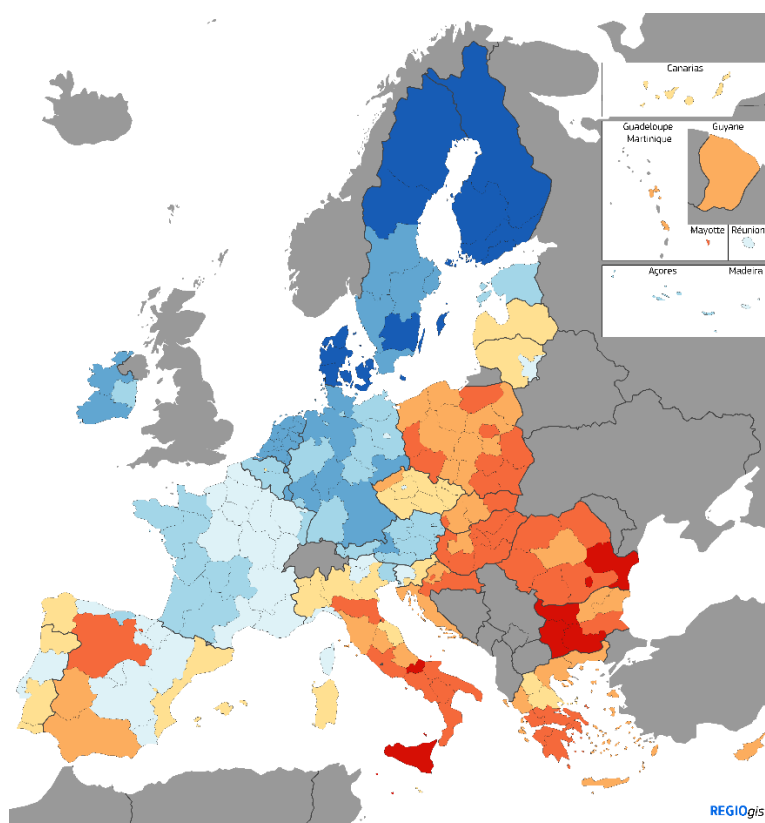
Ökande spänningar och ökad internationell konkurrens kräver mer diversifierade värdekedjor. Inom ramen för ett öppet strategiskt oberoende är mångfalden i EU:s regioner och deras befintliga och potentiella konkurrensfördelar en tillgång. Regional mångfald kan

stärka den inre marknaden och värdekedjorna i hela Europa. Men för att uppnå detta måste regionerna utrustas med rätt fysiska, mänskliga och innovativa resurser – och kunna frigöra sin potential och sitt mervärde.

Styrningsfrågor

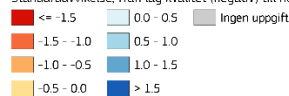
Brister i den offentliga styrningen och den administrativa kapaciteten hindrar utvecklingspotentialen och är alltjämt en strukturell utmaning i flera regioner och medlemsstater. Institutionernas kvalitet – inklusive respekten för rättsstatsprincipen och den administrativa kapaciteten – är avgörande för att offentliga och privata investeringar ska ge avkastning. Det finns ett kraftigt samband mellan styrningens kvalitet och effekterna av sammanhållningspolitikens investeringar. Detta gör att det krävs förstärkt administrativ kapacitet i de europeiska regionerna, även med tanke på framtida utvidgningar av EU, eftersom en förbättring av styrningens kvalitet på nationell, regional och lokal nivå kan göra att nationell och europeisk politik och investeringar fungerar bättre.

Karta 9. Europeiskt index för samhällsstyrningens kvalitet 2024



Karta 9 Europeiskt index för samhällsstyrningens kvalitet 2024

Standardavvikelse, från låg kvalitet (negativ) till hög kvalitet (positiv)



EU = 0

Källa: GoG-institutet, Göteborgs universitet

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Många regioners utvecklingspotential kan också påverkas av att finansieringskällorna på regional och lokal nivå är dåligt diversifierade, då de till stor del är beroende av överföringar från nationella budgetar. Subnationella enheter ansvarar i genomsnitt för över hälften av de offentliga investeringarna. Den andelen är lägre i mindre utvecklade medlemsstater, men ökar där också. Sådant beroende undergräver de berörda ländernas motståndskraft mot chocker. Om regionala och lokala myndigheter får en högre och mer diversifierad finansieringskapacitet, särskilt möjligheten att mobilisera privata investeringar, samtidigt som man stärker deras institutionella kapacitet och administrativa befogenheter, skulle därför deras utvecklingsstrategier bli mer hållbara.

IV. Utvärdering av sammanhållningspolitikens resultat och lärdomar inför framtiden

Även om sammanhållningspolitiken framgångsrikt har bidragit till konvergens mellan medlemsstaterna, vilket också betonas ovan, är bilden på regional nivå mer nyanserad. Den nationella konvergensprocessen överskuggas onekligen ibland av ökande regionala skillnader, särskilt mellan stora storstadsområden och andra regioner, samt av att en del regioner släpar efter och ofta är fast i en utvecklingsfälla.

Programmen för 2021–2027 inleddes med viss försening på grund av effekterna av pandemin, och i vissa medlemsstater på grund av andra faktorer, t.ex. att de samtidigt behövde utarbeta återhämtnings- och resiliensplaner. De förvaltande myndigheterna i medlemsstaterna och regionerna var tvungna att hantera olika styrningssystem och tidsramar parallellt. Mindre utvecklade medlemsstater och regioner, som är i störst behov av sammanhållningspolitiska investeringar, har ofta svårigheter med utformningen och genomförandet – och har mer begränsade administrativa resurser. Trots de åtgärder för att förenkla sammanhållningspolitiken som infördes genom lagstiftningsramen 2021–2027 och det stöd till administrativ kapacitet som tillhandahållits under de senaste årtiondena är det nödvändigt att förenkla politiken ytterligare.

För att sammanhållningspolitiken mer ändamålsenligt ska kunna uppnå de mål som finns med den i fördraget, särskilt med tanke på utmaningarna, **behöver man reflektera över hur dess utformning skulle kunna förbättras ytterligare.**

Att uppnå målen i fördraget: minska skillnader i ekonomisk utveckling

Sammanhållningspolitiken har ständigt utvecklats de senaste perioderna, för att kunna anpassa sig efter nya omständigheter och stödja EU:s prioriteringar. Detta har inneburit ändringar av vilka investeringar som fått stöd, av den geografiska täckningen, genomförandemodellen, användningen av villkor och kopplingen till den europeiska planeringsterminen. Samtidigt har politikens grundläggande värderingar och principer bibehållits och till och med stärkts med tiden: en långsiktig ram för programplanering, partnerskap med berörda parter och det civila samhället, flernivåstyre, utvärdering och datainsamling och så framför allt den platsbaserade strategin – där stödet är skräddarsytt för regionala särskilda behov och möjligheter.

I linje med fördragets mål för sammanhållningspolitiken har dess resurser koncentrerats till EU:s mindre utvecklade regioner och medlemsstater: 70 % av både

Europeiska regionala utvecklingsfonden och Europeiska socialfonden plus är fördelade till dessa regioner enligt programmen 2021–2027. Sammanhållningsfonden anslås helt och hållet till medlemsstater vars BNI per capita ligger under 90 % av EU-genomsnittet. Även om alla regioner får finansiering från sammanhållningspolitiken är stödnivån 2014–2020 högre i de mindre utvecklade regionerna, där det tilldelas omkring 297 euro per invånare och år i genomsnitt, att jämföra med 117 euro för genomsnittet i EU.

Samtidigt som man behåller det primära fokuset på mindre utvecklade regioner bör man också uppmärksamma utvecklingsdynamiken och de långsiktiga trenderna, ta itu med problemen innan de blir inrotade och hjälpa regioner som fastnar (eller riskerar att fastna) i utvecklingsfällor. Kort sagt handlar det om anta en mer proaktiv strategi för att uppnå fördragets mål att främja en harmonisk utveckling.

Olika regioner har olika utgångspunkter – och olika utvecklingsvägar

Regionerna har olika utgångspunkter, behov och kapacitet vad gäller utveckling. De är också ojämnt rustade för att hantera nya utmaningar, med tanke på sin olikartade administrativa och finansiella kapacitet. **Därför kommer de att ta olika utvecklingsvägar för att hantera pågående och kommande omställningar.**

EU bör genom sammanhållningspolitiken (men inte bara den) sätta in ett målinriktat, platsbaserat stöd med siktet inställt på de specifika behoven i varje region, i enlighet med EU:s prioriteringar och med vederbörlig uppmärksamhet riktat mot varje medlemsstats utmaningar, ramar och politik.

Regionala utvecklingsprogram har länge varit sammanhållningspolitikens stöttepelare, men Fonden för en rättvis omställning har visat hur stödet kan anpassas ytterligare efter specifika territoriers utvecklingsbehov så man kan ta itu med utmaningar i samband med klimatomställningen som identifierats på förhand. På samma sätt har strategier för smart specialisering visat sig nyttiga för att stärka regionala innovationsekosystem: sådana som bygger på lokal kapacitet och lokala tillgångar, som har ett nätverk av lokala och regionala intressenter som stöd och som tar itu med innovationsklyftan.

Den gröna och den digitala omställningen, den demografiska omställningen, de föränderliga globala ekonomiska trenderna och klimatförändringarna kommer att påverka alla regionala ekonomier. Men vad det blir för slags utmaningar och hur omfattande de blir kommer att skilja sig åt mellan regionerna – liksom regionernas förmåga att möta dem.

Det behövs därför **en grundlig diskussion om hur politiken bäst kan anpassas till regionernas olika ekonomiska profiler och geografiska egenskaper så att investeringarna kan inriktas strategiskt.** Det finns ett växande behov av att bättre återspegla flera utvecklingsutmaningar, reformbehov och olika sociala och sysselsättningsrelaterade förhållanden för att underlätta en effektivare programplanering av EU-medel i de yttersta randområdena, glesbefolkade områden, öar, bergsregioner, gränsregioner, landsbygdsområden och områden som påverkas av strukturomvandlingar och annat.

Att främja en mer balanserad territoriell utveckling

Den regionala ekonomiska utvecklingen kännetecknas ofta av en kraftig polarisering mellan huvudstadsregioner och stora storstadscentrum å ena sidan, och mindre tätbefolkade regioner å den andra. Att de tillväxt drivande faktorerna är så ojämnt fördelade gör att mer utvecklade regioner presterar bättre i fråga om innovation och konkurrenskraft, kvalitet på den offentliga styrningen och förvaltningen samt utbildningsnivå. Det kan också innebära att det i mindre utvecklade landsbygdsregioner och medeltätbefolkade regioner fortfarande finns betydande potential att utnyttja, sett till ekonomisk potential och potential för arbetstillfällen av hög kvalitet.

Storstadsområden, städer och deras omgivningar spelar en central roll i den regionala utvecklingen. De har en koncentration av humankapital (inklusive universitet, yrkesutbildningscentrum och forsknings- och utvecklingscentrum) och där finns garanterat hög konnektivitet och service på hög nivå. På grund av detta drar de naturligtvis till sig investeringar. Men deras attraktionskraft har ett pris: större trängsel, sociala utmaningar och boendekostnader – som tillsammans med högre lönekostnader kan göra dem mindre konkurrenskraftiga.

Små och medelstora städer spelar också en central roll i den territoriella utvecklingen genom att de främjar tillväxten i områdena runtom. Genom dem finns det offentlig och privat service att tillgå och de erbjuder sysselsättnings- och utbildningsmöjligheter till omgivningarna.

Ett bättre samarbete mellan EU:s regioner kan också bidra till en mer balanserad territoriell utveckling. Sammanhållningspolitiken har, särskilt genom Interreg-programmen, bidragit till att stödja interregional samverkan genom gränsöverskridande och transnationellt samarbete, bl.a. genom makroregionala strategier. De är till nytta för innovation, utveckling och bättre styrning. Det finns dock utrymme för att stärka det regionala samarbetet på olika nivåer – särskilt när det gäller att tillhandahålla gemensamma kollektiva nyttigheter över gränserna, med tanke på mervärdet i att stödja gränsöverskridande investeringar genom EU:s budget.

Territoriella obalanser skulle kunna motverkas genom en mer polycentrisk utvecklingsmodell: att bygga vidare på små och medelstora städer och att främja tillgänglighet till offentlig service i områden långt från storstäderna. Det regionala samarbetet skulle kunna stärkas genom att man bygger upp berörda myndigheters och intressenters kapacitet.

Partnerskap, flernivåstyre och egenmakt för berörda parter

Människor på plats har mer kunskap om vad deras område faktiskt behöver. Därför måste de få delta i beslut och politiska strategier. Sådan delaktighet och egenmakt kan också vara bra för att motverka stigande politiskt missnöje¹³ och misstro mot offentliga myndigheter.

¹³ A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra och H. Poelman: *The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap*, [Regional Policy Working Papers 3/2023](#)

Genom ramen för 2021–2027 stärktes partnerskapet och samarbetet med regionala och lokala aktörer, det civila samhället och arbetsmarknadens parter. I åtgärderna ingick att främja territoriella genomförandemodeller, såsom lokalt ledd utveckling (LLU) eller integrerade territoriella investeringar. Där kombineras finansiering från flera olika källor för att kunna genomföra en territoriellt baserad strategi som omfattar lokala partnerskap, bottom-up-strategier och territoriell styrning. Det behövs vidare reflektion om hur man bäst engagerar regionala myndigheter och andra relevanta berörda parter och stärker de territoriella mekanismerna för flernivåstyrning. Syftet är att bättre tillgodose behoven hos ekonomiska partner, arbetsmarknadens parter och befolkningen, i linje med EU:s prioriteringar. Denna förstärkta roll för lokala partner kräver att de får bättre administrativ kapacitet – och hur man bäst kan göra detta bör vara en del av debatten.

Att främja institutionell konvergens genom att åtgärda befintliga brister i den offentliga styrningen och den administrativa kapaciteten

Goda styrning, starka institutioner, respekt för rättsstatsprincipen och stark administrativ kapacitet är en förutsättning för att ändamålsenligt och effektivt kunna utforma och genomföra varje utvecklingsstrategi, och mer allmänt även för ekonomiska och sociala framsteg. Brister i administration, förvaltning och styrning hindrar vissa medlemsstater och regioner från att dra full nytta av sammanhållningspolitiken – främst på grund av deras svårigheter med att förbereda och genomföra investeringar.

Svagheter i styrning och kapacitet är fortfarande utbredda. Det nuvarande stödet från sammanhållningspolitiken, i form av tekniskt stöd, innebär att kapacitetsbrister i arrangemang för förvaltning och genomförande av medlen kan åtgärdas, även när de avser bekämpning av bedrägerier och korruption.

Även andra EU-instrument har bidragit till att stärka den administrativa kapaciteten, främst instrumentet för tekniskt stöd, som i allt högre grad stöder regionala och lokala myndigheter. Reformen av offentliga förvaltningar som stöds av faciliteten för återhämtning och resiliens (t.ex. vid tillståndsförfaranden eller offentlig upphandling) har gynnat investeringar som finansierats både genom faciliteten för återhämtning och resiliens och genom sammanhållningspolitiken.

Det är nödvändigt med en mer ambitiös och omfattande strategi för att ta itu med dessa brister i de nationella och regionala förvaltningarna liksom bland stödmottagare och partner. En sådan strategi skulle kunna kombinera specialanpassat tekniskt stöd med krav på reformer på vissa områden.

Om man tog itu med administrativa brister skulle det inte bara göra sammanhållningspolitiken mer ändamålsenlig utan även stimulera till investeringar och utbyten på den inre marknaden, göra de berörda regionerna och medlemsstaterna mer attraktiva och ge dem bättre förmåga att genomföra EU:s regelverk.

Att göra sammanhållningspolitikens investeringar mer ändamålsenliga och främja reformer

Investerings är en nödvändig förutsättning för ekonomisk utveckling, men inte tillräcklig. Vissa regioner har fått stöd från sammanhållningspolitiken i många år men har fortfarande svaga ekonomiska resultat. Det behövs reformer för att undanröja hinder för regional utveckling – vare sig det gäller särskilda investeringshinder, rättsliga hinder eller åtgärder för att få arbetsmarknaden och företagsklimatet att fungera bättre.

Inom ramen för 2021–2027 har sammanhållningspolitiken främjat starkare kopplingar mellan investeringar och reformer genom nödvändiga villkor och anpassning till den europeiska planeringsterminen. Genom att avlägsna hinder för regional tillväxt och utveckling kan sådana kopplingar ha en positiv inverkan på den inre marknaden.

Genom nödvändiga villkor fastställs en enhetlig ram för att göra sammanhållningspolitikens investeringar mer ändamålsenliga. Det säkerställer t.ex. att planeringen av transportinvesteringar är ekonomiskt relevant och finansiellt hållbar, eller att vattenförvaltningen är samstämmig med EU:s prioriteringar och krav. När dessa villkor tillämpas, genom en gemensam uppsättning krav som fastställs i regelverket, kan det dock bli svårare att ta hänsyn till medlemsstaternas särskilda svårigheter, behov och utmaningar när de utvecklas med tiden.

Det har även införts en starkare samordning mellan den europeiska planeringsterminen och sammanhållningspolitikens investeringar. Den europeiska planeringsterminen är inriktad på nationella reformer, men dess territoriella och sociala dimension har stärkts sedan 2018, och det har gjort att planeringsterminen nu i högre grad hjälper medlemsstaterna att utnyttja hela sitt territoriums ekonomiska potential och minska ojämlikheterna. De investeringsrelaterade landsspecifika rekommendationerna har också styrt sammanhållningspolitikens program för 2021–2027 och användningen av Fonden för en rättvis omställning. Rekommendationerna för 2024 kommer att ha en nyckelroll i halvtidsöversynen och anpassningen av programmen 2025, med ökat fokus på regionala särdrag och utmaningar.

För att ytterligare stimulera regional tillväxt och konvergens **behöver det undersökas hur kopplingen mellan investeringar och reformer skulle kunna stärkas ytterligare för att maximera sammanhållningspolitikens verkan.** I den reflektionen behöver man ta hänsyn till erfarenheterna från andra EU-instrument, särskilt faciliteten för återhämtning och resiliens, som har gjort att investeringspolitiken och reformerna nu kompletterar varandra i högre grad i medlemsstaterna. I reflektionerna bör det ingå hur omfattande de nödvändiga reformerna ska vara, den europeiska planeringsterminens roll samt samordningen av EU:s politik och nationella och regionala politiken.

Bättre samordning och samstämmighet med nationell politik

Att främja sammanhållning är inte bara sammanhållningspolitikens ansvar. Att utnyttja alla EU-regionernas potential, och samtidigt minska de socioekonomiska ojämlikheterna, är något som kräver gemensamma insatser – och som bör vara ett gemensamt mål för investeringspolitiken på EU-nivå och nationellt. Så har inte alltid varit fallet i tillräckligt hög grad. Det är därför nödvändigt att ytterligare reflektera över hur EU:s och medlemsstaternas egna åtgärder mot skillnader och för att främja fördragets mål om ekonomisk, social och

territoriell sammanhållning bör samverka så att de stärker varandra och stödet blir anpassat till olika typer av territorier.

Att i förekommande fall integrera den territoriella dimensionen i utformningen av politiken kan till exempel bidra till ökad samstämmighet mellan regionspecifika behov och övergripande (europeiska och nationella) politikområden.

Att få genomförandet att fungera bättre

Förseningar i programplaneringen och genomförandet av sammanhållningspolitikens program (som delvis beror på senareläggningen av det finansiella genomförandet, kombinerat med administrativa brister i vissa medlemsstater och regioner) tyder på att genomförandet av politiken kan förbättras. Detta kan framför allt göras genom att säkerställa ytterligare förenkling för förvaltningar och stödmottagare.

I ramen för 2021–2027 har viktiga förenklingsåtgärder lagts fram – däribland en förkortad lista över politiska mål, en tydligare interventionslogik genom indikatorer, lättare rapportering och gemensamma revisionsarrangemang. Ramen gav också utökade möjligheter till alternativa betalningsalternativ utöver faktureringsbaserade kostnader, dvs. finansiering som inte är kopplad till kostnader, eller förenklade kostnadsalternativ. Det har banat vägen för enklare genomförande, med snabbare betalningsmöjligheter. Medlemsstaterna har dock ännu inte utnyttjat dessa alternativ fullt ut.

De positiva erfarenheterna från när ESF och ESF+ genomfördes, med riktningen mot en resultatbaserad genomförandemodell, kan ge lärdomar för framtiden. Det är viktigt att bedöma om denna genomförandemodell, med betalningar kopplade till uppnådda resultat (i stället för ersättning av uppkomna kostnader), skulle kunna medföra minskad administrativ börda för programmyndigheter och stödmottagare, påskynda det finansiella genomförandet och göra politiken mer resultatinkriktad.

Halvtidsutvärderingen av faciliteten för återhämtning och resiliens¹⁴ har också lett till några viktiga reflektioner att beakta vid den framtida utformningen av EU:s finansieringsinstrument. De tillhörande samråden visar att det finns brett stöd för resultatbaserade finansieringsinstrument på EU-nivå. Medel inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens betalas ut när delmål och mål har uppnåtts, vilka motsvarar konkreta steg i medlemsstaternas genomförande av reformer och investeringar, och därmed belönas framsteg längs vägen.

I halvtidsutvärderingen konstateras också att när reformer och investeringar kombineras på ett integrerat sätt ger det effektiva incitament till att uppfylla de långsiktiga reformbehoven – och det kan då leda till ett mer enhetligt och effektivt genomförande. Planerna för återhämtning och resiliens främjar ett beslutsfattande med helhetssyn genom att ge medlemsstaterna incitament att utforma en enhetlig uppsättning reformer och investeringar, med tydliga resultat, som tar itu med både EU:s politiska prioriteringar och landsspecifika utmaningar. Samtidigt visar utvärderingen att lokala och regionala myndigheter, berörda

¹⁴ COM(2024) 82 final, 21.2.2024.

parter och arbetsmarknadens parter har påpekat att de inte engagerats i tillräcklig omfattning och i utvärderingen påminns om att de måste delta i praktiken – inte bara i utformningen utan även i genomförandet och övervakningen av de åtgärder som påverkar dem. Slutligen understryks i utvärderingen även områden som skulle kunna förenklas i framtiden så att planerna utformas och genomförs tillräckligt flexibelt, särskilt när det gäller deras översynsförfarande, utformningen av delmål och mål samt den nuvarande ramen för revision och kontroll.

Alla framtida ändringar av sammanhållningspolitiken eller en ny genomförandemodell måste anpassas till fördragets mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning och ta hänsyn till erfarenheterna från den sammanhållningspolitiska programplaneringen och dess regionala och platsbaserade strategi samt till lärdomarna från faciliteten för återhämtning och resiliens. Det finns också praktiska frågor att ha i beaktande, t.ex. följderna för revisions- och kontrollsystemet.

Att uppnå långsiktiga mål – men med inbyggd flexibilitet, för oförutsedda omständigheter

De sammanhållningspolitiska programmen eftersträvar långsiktiga utvecklingsmål med en genomförandeperiod på över ett decennium.

Genom den befintliga möjligheten att ändra sammanhållningspolitikens program går det redan att göra flexibla justeringar så man tar hänsyn till när förhållandena ändras. Denna flexibilitet har ökat med tiden. Den har utnyttjats med goda resultat för att hantera ekonomiska kriser och oväntade chocker, särskilt på områdena krishantering, återhämtning och förebyggande åtgärder. I den rättsliga ramen finns möjligheter att snabbt omfördela medel mellan och inom programmen, och vidare finns halvtidsöversynen och särskilda bestämmelser för tillfälliga undantag vid exceptionella eller ovanliga omständigheter.

Det var avgörande för sammanhållningspolitiken att bidra till EU:s svar på de socioekonomiska konsekvenserna av covid-19-pandemin och Rysslands anfallskrig mot Ukraina, men dess huvudsakliga fokus måste fortsatt vara att de långsiktiga strukturella målen ska uppnås. Ekonomisk resiliens kan endast uppnås genom långsiktiga investeringar, särskilt genom att diversifiera regionala ekonomier, bygga upp förmågan till anpassning efter tekniska och demografiska förändringar och höja arbetskraftens kompetens.

SLUTSATS

I den nionde sammanhållningsrapporten framhålls sammanhållningspolitikens viktiga resultat när det gäller att främja ekonomisk och social konvergens uppåt i unionen. Utmaningar kvarstår särskilt på regional nivå, och de kommer att påverkas ytterligare av strukturomvandlingar. Lärdomar från tidigare genomförandeperioder, och från samspelet med andra instrument, visar tydligt att sammanhållningspolitikens utformning behöver förbättras ytterligare. Det krävs en starkare och moderniserad politik för att stärka EU:s tillväxtmodell, bygga upp en inkluderande union och bidra till fördragets mål om ekonomisk, social och territoriell sammanhållning.