



Bruxelles, den 9.10.2017
COM(2017) 583 final

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

**Min region, mit Europa, vores fremtid:
Den 7. rapport om økonomisk, social og territorial samhørighed**

{SWD(2017) 330 final}

INDLEDNING

Denne rapport opfylder to krav:

1) Der gøres status over, hvordan samhørigheden har udviklet sig i EU's regioner i løbet af de seneste år, og der foretages en vurdering af, hvilken indvirkning dette har haft på de nationale politikker, samhørighedspolitikken og andre EU-politikker, som foreskrevet i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde¹. Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene ("arbejdsdokumentet") består af 6 kapitler: Disse omhandler henholdsvis økonomisk udvikling, social inklusion, bæredygtig udvikling, forbedring af institutioner, de nationale politikker og samhørigheden samt virkningerne af samhørighedspolitikken. Indvirkningen fra EU's andre politikker beskrives i de første fire kapitler.

2) Der foretages en gennemgang af de foranstaltninger, der knytter de europæiske struktur- og investeringsfonde (ESI-fonde) til forsvarlig økonomisk styring, som krævet i forordningen om fælles bestemmelser med hensyn til strukturfondene². Denne gennemgang er sammenfattet i afsnit 9 og udtømmende beskrevet i afsnit 5.3 i arbejdsdokumentet.

1. DE REGIONALE SKÆVHEDER ER IGEN BEGYNDT AT UDLIGNES

Oven på den såkaldte dobbeltdykrecession i 2008 og 2011 oplever EU's økonomi nu igen et økonomisk opsving. Krisens ramte næsten alle medlemsstaterne hårdt. Den satte en bremser for den langsigtede udligning af skævhederne mellem medlemsstaterne opgjort i BNP pr. indbygger. Men i takt med at den økonomiske genopretning vinder indpas, begynder disse skævheder efterhånden af udlignes, og væksten, som foregår i hele Europa, er størst i lande med lavest BNP pr. indbygger.

De første tegn på en udligning af skævhederne er også dukket frem på regionalt plan i hele EU. Fra 2008 og fremefter voksede de regionale skævheder i beskæftigelse, arbejdsløshed og BNP pr. indbygger. I 2014 begyndte skævhederne i beskæftigelse at udlignes, og 2015 begyndte skævhederne i BNP pr. indbygger at udlignes. Ikke desto mindre har mange regioner stadig et BNP pr. indbygger og en beskæftigelsesfrekvens, der er lavere nu end før krisen.

I mange mindre udviklede regioner nærmede BNP pr. indbygger sig EU-gennemsnittet mellem 2000 og 2015 takket være hurtigere vækst i produktiviteten, selv om disse regioner mistede arbejdspladser. Fremstillingssektoren i disse regioner har overvejende haft gode resultater, hvilket har hjulpet virksomhederne med at konkurrere både på det indre marked og på verdensplan. For at sikre, at disse regioners konvergens fortsætter, bliver de nødt til at klatre opad i værdikæden og beskæftige sig med aktiviteter med et

¹ I det følgende benævnt "traktaten", jf. artikel 175.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1303/2013 af 17. december 2013 om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden, Den Europæiske Landbrugsfond for Udvikling af Landdistrikterne og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om generelle bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 1083/2006 (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 320), jf. artikel 23.

større indslag af færdigheder, teknologi og innovation, navnlig da globaliseringen og de teknologiske forandringer³ hurtigt kan udvande deres økonomiske resultater.

Regioner med et BNP pr. indbygger, der ligger et godt stykke over EU-gennemsnittet, har oplevet større vækst end de mindre udviklede regioner, takket være vækst i både produktivitet og beskæftigelse. De fleste af regionerne med højt BNP pr. indbygger er regioner med en hovedstad eller en storby, og de kan derfor drage fordel af en storbyøkonomi og et større arbejdsmarkedet med bedre matchning af færdigheder. Koncentrationen af aktiviteter tiltrækker specialiserede tjenesteydelser og leverandører. Investeringer i infrastruktur inden for transport og IKT skaber større afkast, mens virksomhedernes geografiske nærhed skaber mere innovation og videnafsmittning. Disse fordele kan udvides, ved at forbindelserne forbedres mellem storbyerne og deres opland eller mellem de mindre byer, hvor udveksling af specialiserede tjenester kan medføre stordriftsfordele.

Flere regioner med et BNP pr. indbygger tæt på EU-gennemsnittet synes imidlertid at være havnet i en slags "mellemindkomstfælde". I mange af disse regioner faldt BNP pr. indbygger mellem 2000 og 2015 i forhold til EU-gennemsnittet (se kort 1 og 2). Fremstillingssektoren er mindre og svagere i disse regioner end i regioner med både lavere og højere BNP pr. indbygger. Disse regioner har ofte for høje omkostninger for at kunne konkurrere med regionerne med lavere BNP pr. indbygger, mens deres regionale innovationssystemer ikke er stærke nok til at konkurrere med regionerne med højere BNP pr. indbygger. Hvis deres resultater skal forbedres, kræves der mange ændringer på samme tid: større fokus på eksport, omlægning til nye sektorer og aktiviteter, styrkelse af forskning og innovation, stigning inden for uddannelse og erhvervsuddannelse samt en forbedring af erhvervs klimaet. Globaliseringen har forårsaget betydelige tab af arbejdspladser i mange regioner, men omskoling af afskedigede arbejdstagere alene kan ikke sikre ny jobskabelse eller den nødvendige omstrukturering.

2. BESKÆFTIGELSEN ER NU GENOPRETTET, MEN ARBEJDSLØSHEDEN ER STADIG HØJERE END FØR KRISEN

I 2016 var beskæftigelsesfrekvensen blandt personer i alderen 20-64 år i EU for første gang højere end før krisen. Den lå på 71 %, hvilket er 1 procentpoint højere end i 2008, men alligevel langt under målet på 75 % for 2020, der er fastsat i Europa 2020-strategien. Situationen varierer imidlertid markant på tværs af EU.

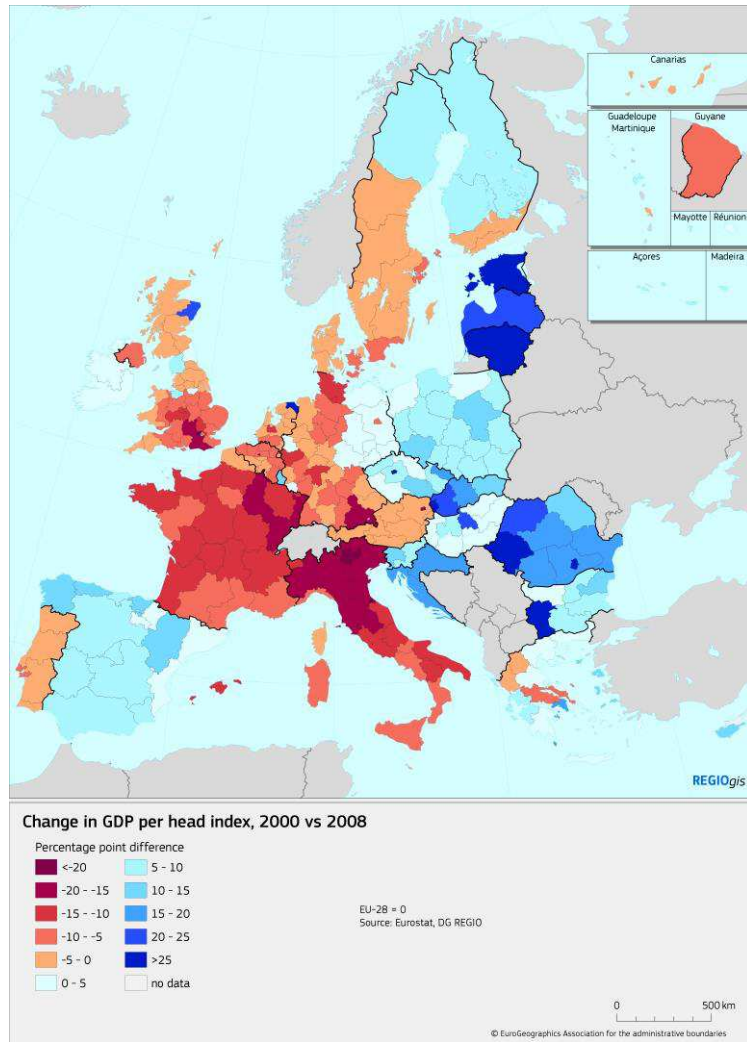
Arbejdsløsheden i EU er samlet set faldet fra et maksimum på 10,9 % i 2013 til 8,6 % i 2016 og 7,7 % i 2017, hvilket dog stadig er højere end i 2008, hvor arbejdsløsheden lå på 7 %. I nogle lande er arbejdsløsheden lavere nu, end den var i 2008, mens den i andre lande stadig ligger mindst 5 procentpoint højere. De regionale skævheder i arbejdsløshed blev ikke udlignet i årene frem til 2016, men skævhederne var dog stort set ophørt med at vokse. Men især unge under 25 år møder imidlertid stadig vanskeligheder med at komme i arbejde (se kort 3).

Selv om der mellem 2010 og 2015 skete visse fremskridt hen imod at nå Europa 2020-målene, er udviklingstakten ikke tilstrækkelig hurtig til, at disse mål kan nås senest i 2020. De mere udviklede regioner er tættest på at nå målene, men i årene frem til 2015 var det de mindre udviklede regioner, der gjorde størst fremskridt for at nå dem.

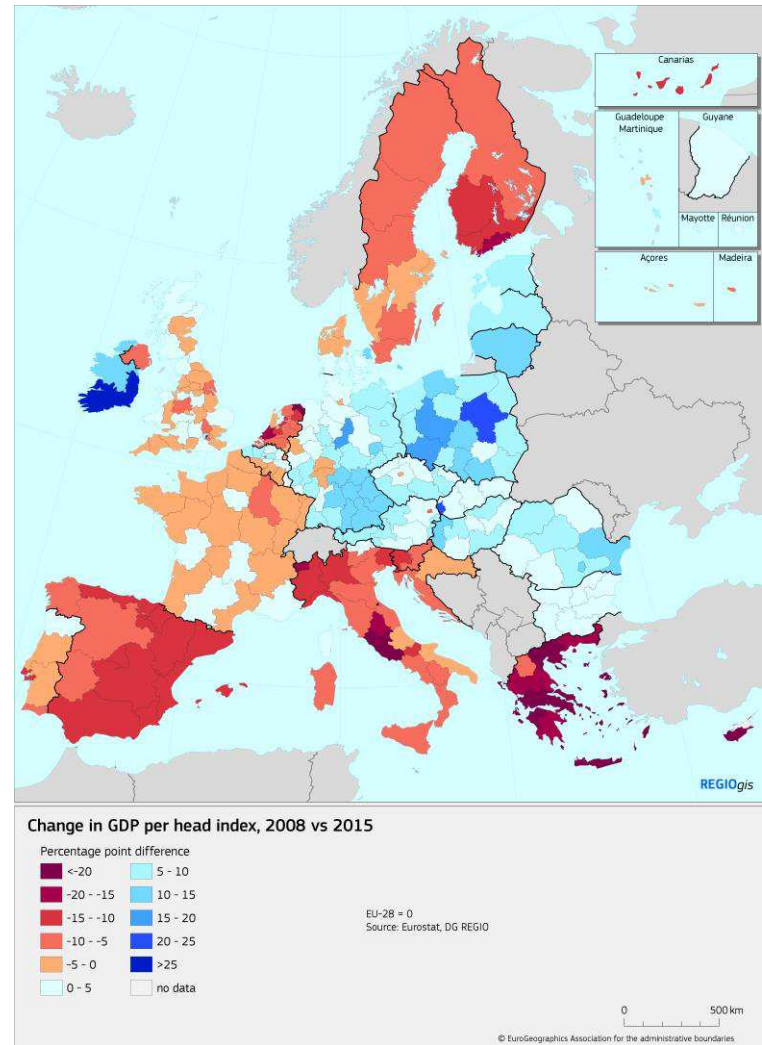
³ Europa-Kommissionen: Oplæg om styring af globaliseringen (COM(2017) 240 final af 10.5.2017).

Overgangsregionerne (dvs. den mellemliggende kategori af regioner) gjorde stort set ikke nogen fremskridt i årene frem til 2015 og vil inden 2020 blive overhalet af de mindre udviklede regioner, såfremt denne udvikling varer ved. Landdistrikterne er længst fra at nå EU's mål, men de har gjort større fremskridt end de større og mindre byer og forstæderne i årene frem til 2015.

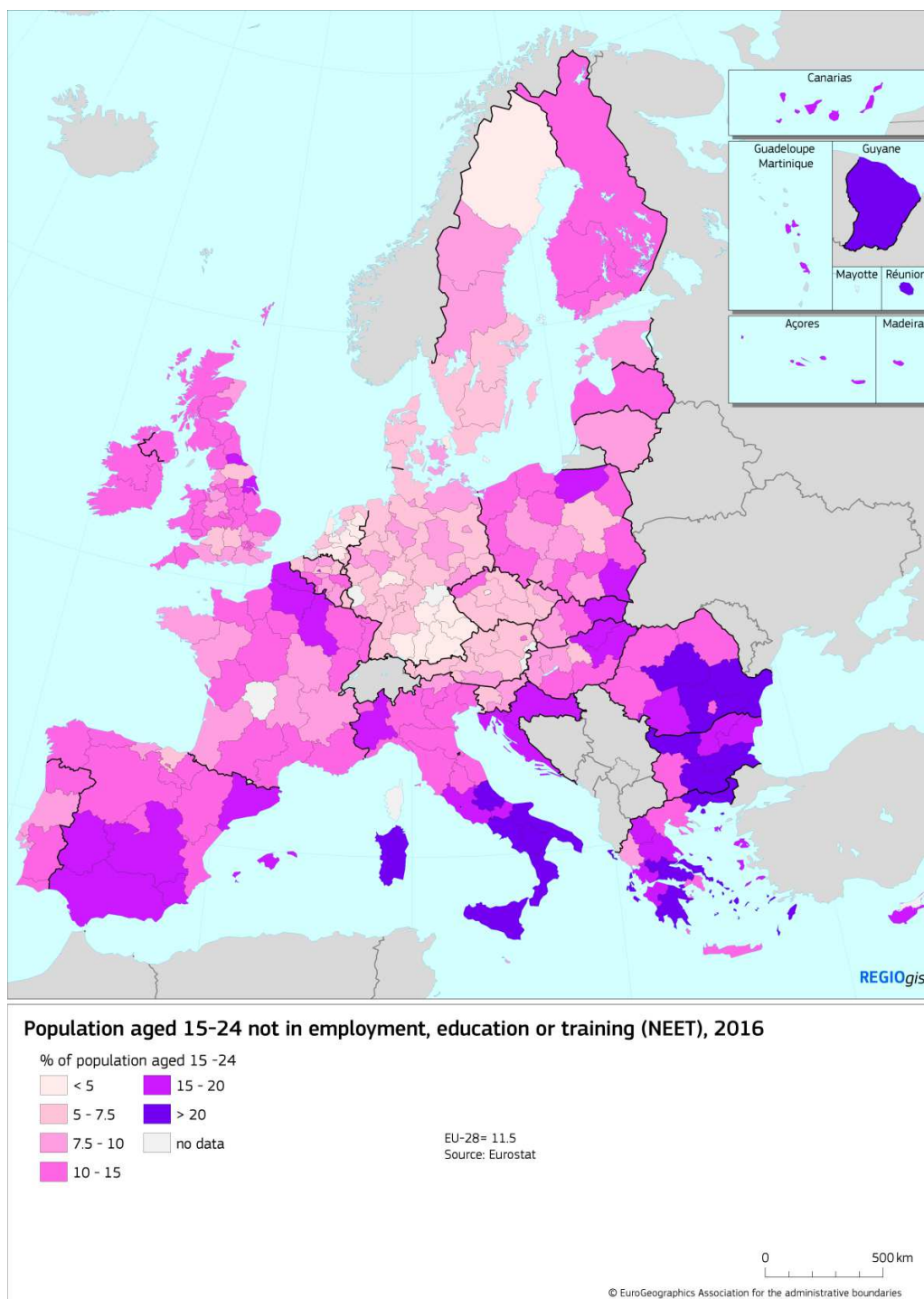
Kort 1 Udvikling i BNP pr. indbygger, 2000-2008



Kort 2 Udvikling i BNP pr. indbygger, 2009-2015



Kort 3 Befolkning i alderen 15-24 år, som hverken er i beskæftigelse eller under uddannelse, 2016



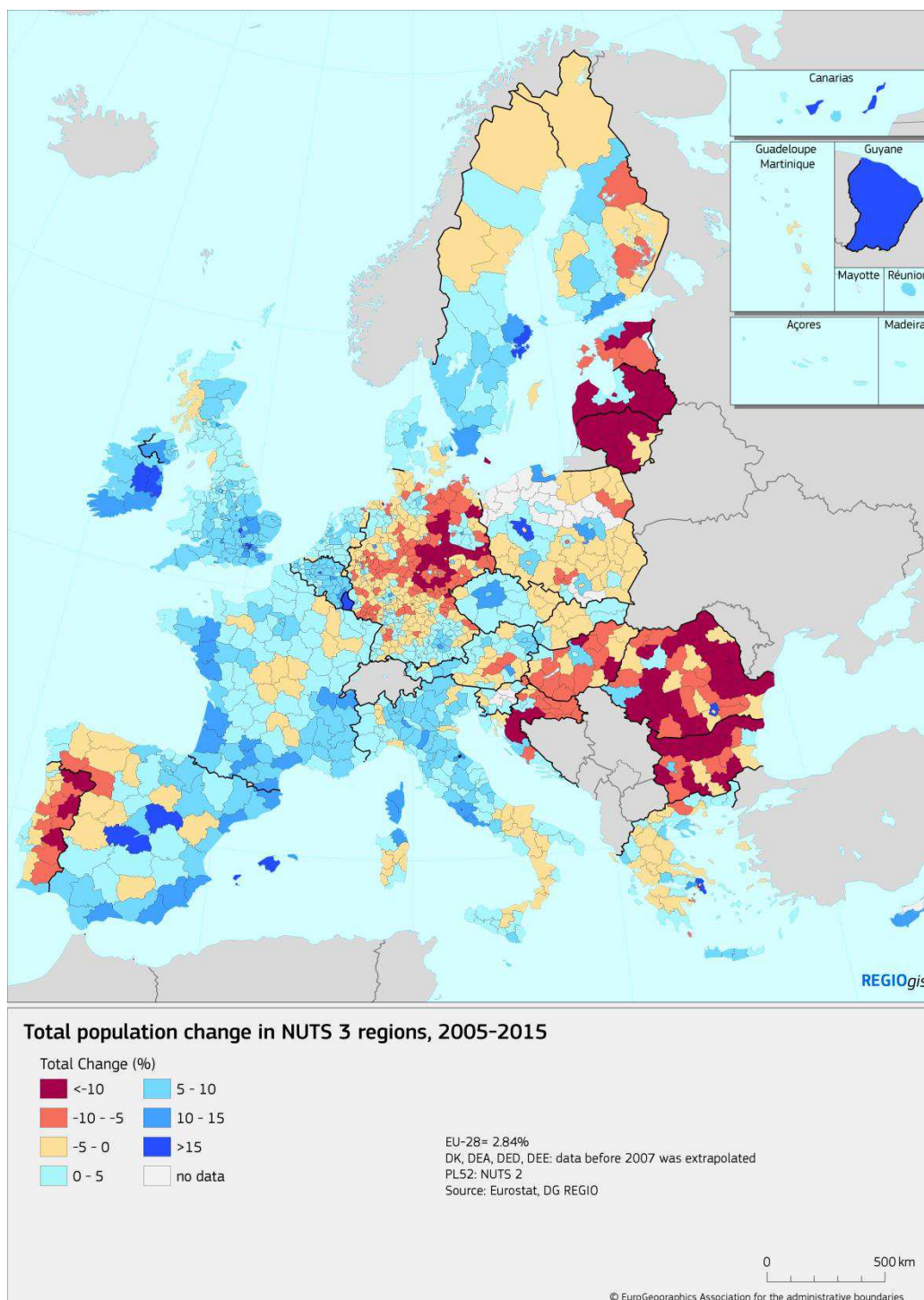
3. NOGLE REGIONER HAR HASTIG BEFOLKNINGSTILVÆKST, MENS ANDRE REGIONER AFFOLKES

For første gang i EU's historie var der i 2015 flere dødsfald end fødsler, hvilket yderligere forstærker den virkning, som migration og mobilitet har på regionernes befolkninger. De store forskelle i arbejdsløshed og indkomst på tværs af EU tilskynder folk til at flytte for at finde bedre jobmuligheder og/eller for at undslippe arbejdsløshed og fattigdom. Flytningerne er overvejende foregået fra EU-13 til EU-15 og internt blandt

EU-13 overvejende fra landdistrikterne til hovedstæderne og storbyerne. I flere regioner har dette ført til pludselige befolkningsforandringer, som har lagt pres på offentlig infrastruktur og offentlige tjenester, hvis omfang har måttet tilpasses enten opad eller nedad.

Desuden har EU i de seneste år oplevet en hastig stigning i antallet af mennesker, der ansøger om asyl, og der indkom 1,2 mio. førstegangsansøgninger både i 2015 og i 2016. Det bør sikres, at alle flygtninge eller migranter, som opholder sig lovligt i EU, integreres effektivt, da dette er vigtigt for samhørigheden og den fremtidige velstand. For at opnå dette er det afgørende at forbedre deres færdigheder, så de lettere kan finde et arbejde, at hjælpe dem til at starte egen virksomhed, at tilbyde dem bedre adgang til finansiering samt at bekæmpe forskelsbehandling.

Kort 4 Befolkningsforandringer i NUTS 3-regionerne, 2005-2015



4. I BYERNE KOMBINERES MULIGHEDER MED UDFORDRINGER

På trods af at arbejdspladserne i stigende grad koncentrerer sig i byerne, er andelen af husholdninger med lav arbejdsintensitet allerhøjest i byerne i EU-15. Risikoen for fattigdom eller social udstødelse i EU er nu faldet til samme niveau som før krisen. I EU-13 er denne risiko endda lavere nu end før krisen, mens den i EU-15 stadig er højere

i de større og mindre byer og forstæderne end før krisen. Dette understreger den kendsgerning, at der findes enklaver af fattigdom⁴ selv i relativt velhavende byer.

Mange byer er blevet mere effektive med hensyn til energiforbrug og arealanvendelse⁵ og giver sine borgere mulighed for at føre en kulstoffattig livsstil. Samtidig er luftforureningen med alle dens skadelige virkninger på menneskers sundhed fortsat et problem i mange europæiske byer.

Integrerede strategier kan få stor virkning i byerne. Eksempelvis vil en forbedring af bytrafikken kunne mindske trængslen, højne virksomhedernes produktivitet og give underprivilegerede kvarterer bedre transportforbindelser. Højere læreanstalter kan bidrage til at integrere migranter, fremme innovation og tilvejebringe færdigheder, der mangler på det lokale arbejdsmarked. Naturbaserede løsninger, såsom grønne byområder, kan forbedre livskvaliteten, luftkvaliteten og biodiversiteten.

5. INVESTERINGERNE I INNOVATION, FÆRDIGHEDER OG INFRASTRUKTUR ER UTILSTRÆKKELIGE

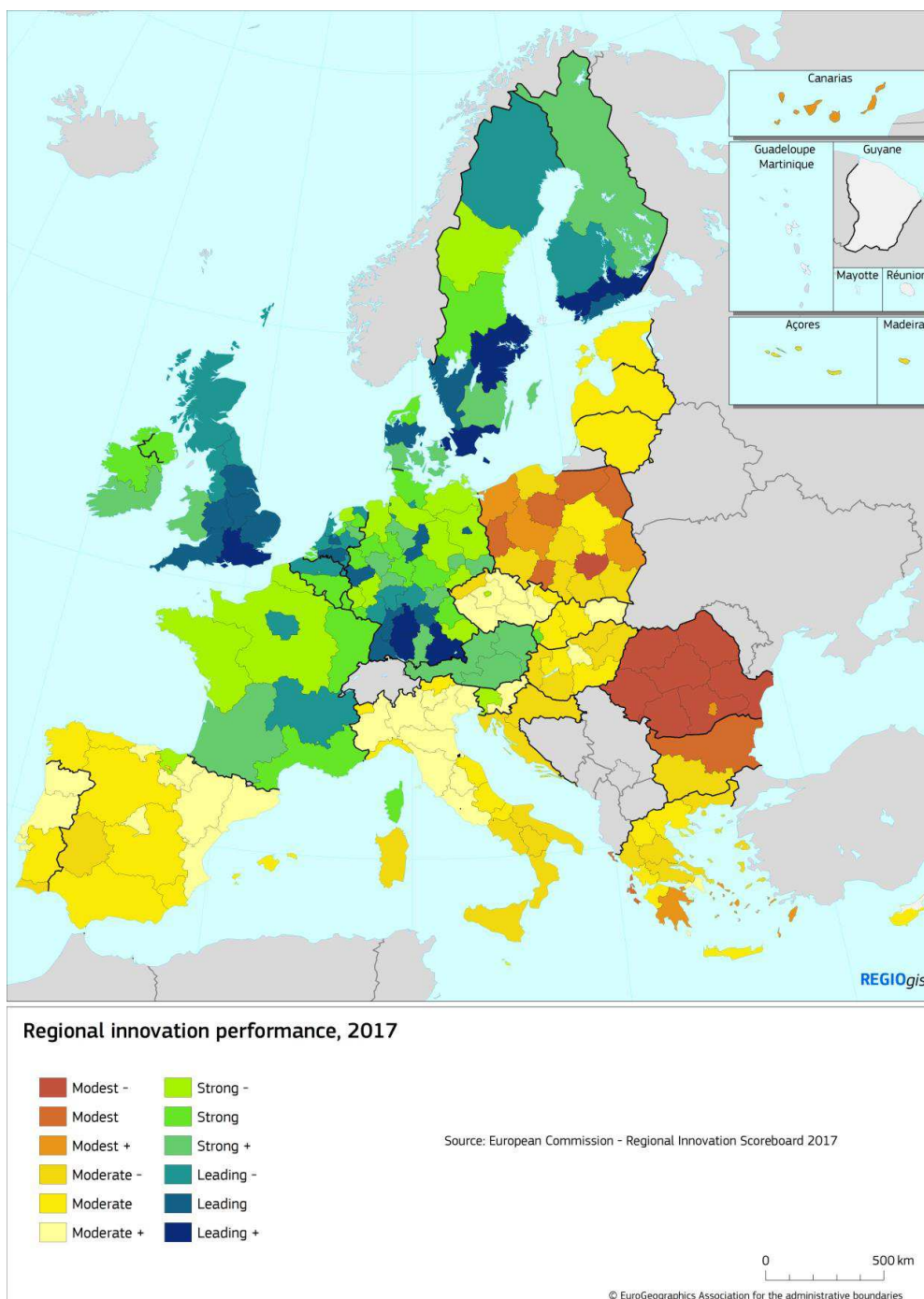
Overordnet set er innovationen i EU stadig stærkt koncentreret i ganske få regioner (se kort 5). I de nordvestlige medlemsstater har regioner med gode interregionale forbindelser, en højt kvalificeret arbejdsstyrke og et attraktivt erhvervs-klima givet naboregionerne mulighed for at drage fordel af deres nærhed til sådanne regioner. I de sydlige og østlige medlemsstater er innovationsresultaterne ringere, og regioner beliggende tæt på innovationscentre – primært hovedstæder – drager ikke fordel af denne nærhed. Der er derfor behov for politikker, der forbinder virksomheder, forskningscentre og specialiserede erhvervstjenesteydelser på tværs af regioner. Øgede investeringer i tilegnelse af færdigheder kan bidrage til at øge den økonomiske vækst ved at udbedre manglen på efterspurgte kvalifikationer og bidrage til at mindske fattigdom, ungdomsarbejdsløshed og social udstødelse.

De offentlige investeringer i EU er stadig lavere end før krisen, og der er store mangler i nogle af de lande, der blev hårdest ramt af krisen. Der er behov for yderligere investeringer for at færdigbygge det transeuropæiske transportnet (TEN-T) og tilhørende forbindelser. Alle husstande i EU har adgang til grundlæggende bredbåndsnet, men det er kun 40 % af landbefolkningen (mod 90 % af byboerne), der har adgang til næstegenerationsnet, som er meget hurtigere.

⁴ Europa-Kommissionen: Oplæg om Europas sociale dimension (COM(2017) 206 final af 26.4.2017).

⁵ Europa-Kommissionen og UN-Habitat: The State of European Cities, 2016.

Kort 5 Innovationsresultater i regionerne, 2017



6. DER ER BEHOV FOR YDERLIGERE INVESTERINGER I ENERGIEFFEKTIVITET, VEDVARENDE ENERGI OG KULSTOFFATTIG TRANSPORT FOR AT NEDBRINGE DRIVHUSGASEMISSIONERNE

Der er gjort betydelige fremskridt med at begrænse energiforbruget og drivhusgasemissionerne. De fleste af medlemsstaterne har nået eller er tæt ved at nå deres nationale 2020-mål for drivhusgasemissioner og vedvarende energi. Dette skyldes delvis, at krisen lagde en dæmper på de økonomiske aktiviteter. Den igangværende genopretning kan således blive på bekostning af disse resultater. Hvis vi skal nå det mere ambitiøse

EU-mål om at nedbringe drivhusgasemissionerne med 40 % og om en andel af vedvarende energi på 27 % af energiforbruget inden 2030, kræves der en større indsats. Den seneste klimaafnale (COP21) forpligter også regeringerne til hvert 5. år at vurdere, hvorvidt der er behov for mere ambitiøse mål.

For at nå EU's mål for nedbringelse af drivhusgasemissionerne er der behov for en omlægning til mere energieffektiv og renere transport og for en mere effektiv udnyttelse af de eksisterende transportinfrastrukturer. Vejtransport er fortsat den dominerende transportform for både passagerer og gods, og der er behov for yderligere tiltag for at øge anvendelsen af såvel jernbaner og vandveje som offentlig transport⁶.

Klimaforandringerne vil få væsentlige virkninger for mange regioner i EU. De vil afføde miljømæssige forandringer, og det bliver i mange tilfælde dyrt at omstille sig til disse forandringer, som vil kræve betydelige investeringer for at gøre regionerne mere modstandsdygtige over for konsekvenserne.

Miljøets tilstand i EU har bedret sig i de senere år⁷. Ikke desto mindre er vigtige miljømæssige målsætninger om bl.a. vedvarende energi, energieffektivitet, luftkvalitet og i nogle medlemsstater spildevandsbehandling stadig ikke opfyldt.

7. SAMARBEJDE OG PROBLEMLØSNING PÅ TVÆRS AF EU'S GRÆNSER

EU har altid støttet det territoriale samarbejde, som har spillet en afgørende rolle både med hensyn til at afbøde de negative konsekvenser af de indre grænser og at tilbyde europæerne innovative løsninger på områder som forskning, miljø, transport, uddannelse, energi, sundhedspleje, sikkerhed og uddannelse. Territorialt samarbejde kan også hjælpe lande og regioner med at finde løsninger på fælles problemer, heriblandt dem, der er knyttet til nye globale udfordringer.

Samarbejdsprogrammer har bidraget til at udvide den videnbaserede økonomi i Europa ved at øge forsknings- og udviklingskapaciteten og overførslen af knowhow regionerne imellem, stimulere investeringer i små og mellemstore virksomheder og diversificere de lokale økonomier. De har medført forbedret tilgængelighed på tværs af grænserne, fælles forvaltning af naturressourcer samt miljøbeskyttelse.

Selv om mange institutionelle og lovgivningsmæssige hindringer er blevet fjernet, udgør grænserne imidlertid fortsat en hindring for den frie bevægelighed for varer, tjenesteydelser, personer, kapital og idéer. Fjernelsen af sådanne hindringer vil kunne stimulere den økonomiske vækst og lette adgangen til tjenester i de berørte regioner og vil desuden give de europæiske økonomier mulighed for fuldt ud at høste fordelene ved integration⁸.

⁶ Europa-Kommissionen: Vurdering i 2016 af de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort i 2014 med at nå de nationale mål for energieffektivitet inden for 2020 og med at gennemføre direktiv 2012/27/EU om energieffektivitet i henhold til dette direktivs artikel 214, stk. 3 (COM(2017) 56 final af 1.2.2017).

⁷ Det Europæiske Miljøagentur: State of the Environment and Outlook, 2015.

⁸ Politecnico di Milano (2017): Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions.

8. HØJERE KVALITET INDEN FOR OFFENTLIG FORVALTNING OG GENNEMFØRELSE AF STRUKTURREFORMER VILLE SÆTTE SKUB I VÆKSTEN

Ringe kvalitet inden for offentlig forvaltning hæmmer den økonomiske udvikling og dæmper virkningen af offentlige investeringer, herunder også investeringer, der er medfinansieret gennem samhørighedspolitikken (jf. kapitel 4). Effektiviteten af den offentlige forvaltning varierer medlemsstaterne imellem. Der er også betydelige forskelle inden for nogle af medlemsstaterne (jf. Kort 6). Bedre institutioner ville forstærke samhørighedspolitikken virkning.

Strukturreformer, der forbedrer konkurrencen, erhvervsklimaet, uddannelse og færdigheder⁹, arbejdsmarkeder og sociale beskyttelsessystemer, kan give store fordele i form af vækst i produktivitet og beskæftigelse. Dette er særlig magtpåliggende for de regioner og lande, hvor produktiviteten stort set ikke er blevet bedre i det forløbne årti¹⁰. De reformer, der hovedsagelig indebærer krav om lovgivningsmæssige og administrative ændringer uden investeringer, er imidlertid ikke på nuværende tidspunkt knyttet til samhørighedspolitikken.

I henhold til rapport "Doing Business"¹¹ er der markante forskelle på, hvor erhvervsvenlige medlemsstaterne er. Erhvervsklimaet kan også variere inden for landene som følge af forskelle i de lokale myndigheders effektivitet.

Åbne og gennemsigtige offentlige indkøb er af afgørende betydning for at fremme udvikling og belønne de mest effektive virksomheder. Der er imidlertid væsentlige forskelle regionerne imellem hvad angår brugen af offentlige udbud, graden af konkurrence, hastigheden for beslutningstagning samt risikoen for korruption.

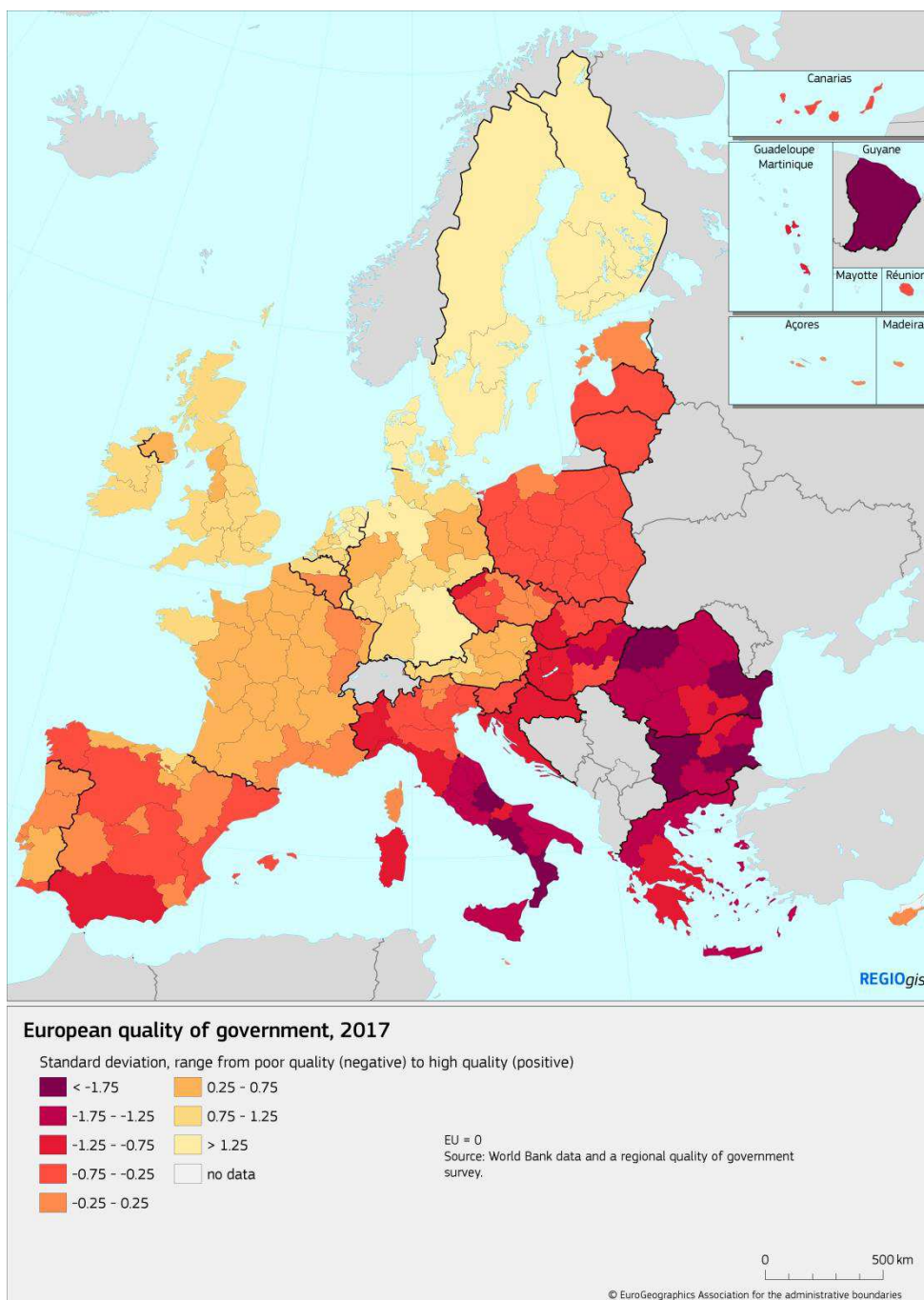
For at sætte skub i den økonomiske udvikling og virkningerne af samhørighedspolitikken i EU's regioner kræves der forbedringer af de offentlige institutioners effektivitet og gennemsigtighed samt af retssystemernes effektivitet. Der er også behov for reformer for at mindske de reguleringsmæssige hindringer og forbedre arbejdsmarkedets funktion.

⁹ Europa-Kommissionen: En fælles indsats for at styrke den menneskelige kapital, beskæftigelsesegnethed og konkurrenceevnen (COM(2016) 381 final af 2.6.2016).

¹⁰ Arbejdsdokument fra Europa-Kommissionens tjenestegrene – Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report (foreligger ikke på dansk) (SWD(2017) 132 final af 10.4.2017).

¹¹ Verdensbanken. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All.

Kort 6 Europæisk indeks for forvaltningskvalitet, 2017



9. DE NATIONALE OFFENTLIGE INVESTERINGER ER ENDNU IKKE ER FULDT GENOPRETTET

EU's økonomi er langsomt ved at komme sig efter en længere kriseperiode, som indebar et kraftigt fald i investeringer i mange medlemsstater og regioner. De samlede investeringers andel af BNP faldt og er næsten ikke vokset siden.

I takt med at EU's økonomi er blevet genoprettet, er medlemsstaternes offentlige gæld begyndt at blive mindre fra et højdepunkt på 87 %, men den ligger stadig langt over niveauet i 2007 på 58 %. Som følge af presset på de offentlige finanser faldt de offentlige investeringer i EU fra 3,4 % af BNP i 2008 til 2,7 % i 2016. I en række medlemsstater er de væksthæmmende udgifter blevet sænket betydeligt. Da de fleste af disse

medlemsstater har et BNP pr. indbygger, der ligger under EU-gennemsnittet, vil denne sænkning kunne true den fremtidige udligning af skævheder på tværs af EU.

Offentlige investeringer udgjorde kernen i forhandlingerne om den nuværende retlige ramme for ESI-fondene. Én af de vigtigste målsætninger var at forbedre sammenhængen mellem fondene og den europæiske økonomiske styring med det formål at sikre, at effektiviteten af de udgifter, der finansieres af dem, understøttes af forsvarlige økonomiske politikker.

Af denne grund er det fastsat i artikel 23 i forordning (EU) nr. 1303/2013, at Kommissionen tillægges i) beføjelse til at anmode om ændringer i programmerne med henblik på at imødekomme de prioriteter for den økonomiske politik, som Rådet har anbefalet, og ii) forpligtelse til at suspendere udbetalingen af midler, i tilfælde af at en medlemsstat ikke har truffet effektive foranstaltninger for at rette op på sit uforholdsmæssigt store underskud eller sine uforholdsmæssigt store makroøkonomiske ubalancer. Arbejdsdokumentet indeholder en vurdering af anvendelsen af denne artikel og en redegørelse for, hvorfor Kommissionen på nuværende tidspunkt ikke skønner, at et lovgivningsmæssigt forslag om at ændre artiklen, er nødvendigt (jf. kapitel 5).

10. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKENS NØGLEROLLE I OFFENTLIGE INVESTERINGER HAR BEGRÆNSET KONSEKVENSERNE AF KRISEN

Samhørighedspolitikken er EU's vigtigste investeringspolitik og yder støtte svarende til 8,5 % af de offentlige investeringer i EU, og dette tal er helt oppe på 41 % for EU-13 og over 50 % i flere lande (jf. figur 1).

Disse investeringer skaber merværdi på europæisk plan ved at bidrage til:

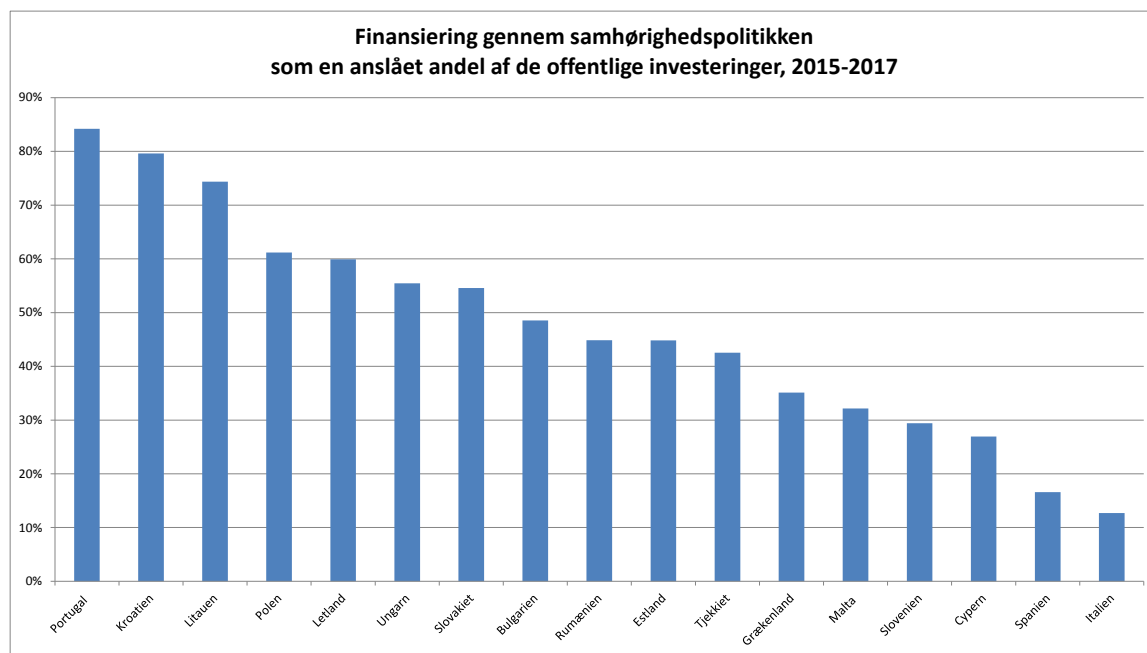
- **traktatens målsætning om at udligne skævheder**, navnlig med hensyn til indkomst pr. indbygger, levestandard samt social inklusion og beskæftigelsesmuligheder.
- **offentlige europæiske goder**, såsom innovation, digital infrastruktur, færdigheder, imødegåelse af klimaforandringer, katastroferisikoreduktion, energi- og miljøomstilling, investeringer på social- og sundhedsområdet samt offentlige og intelligent transport.
- **positiv afsmitning** på ikke-samhørighedslande som følge af den øgede handel, der genereres, samt grænseoverskridende, tværnationale og interregionale programmer.

EU's stærke merværdi fra samhørighedspolitikken blev fremhævet af mange af talerne på samhørighedsforummet i juni 2017, som understregede, at samhørighedspolitikken har hjulpet mindre udviklede regioner til at indhente efterslæbet og hjulpet samtlige regioner til at investere i EU's prioriteter og imødegå de nye udfordringer.

Samhørighedspolitikken har en betydelig indvirkning på økonomierne i EU, og virkningerne af investeringerne breder sig på længere sigt. For EU-12 (dvs. uden Kroatien) anslås det ved brug af QUEST-modellen, at investeringerne i perioden 2007-2013 førte til en stigning i disse landes BNP på 3 % i 2015, og at investeringerne i perioden 2014-2020¹² vil føre til en lignende stigning i 2023.

¹² For EU-13 (dvs. med Kroatien).

Figur 1 Finansiering gennem samhørighedspolitikken som en anslået andel af de offentlige investeringer, 2015-2017



Kilde: Eurostat og GD REGIO.

Det har bidraget til en betydelig konvergens for BNP pr. indbygger i disse lande¹³. I EU-12 var stigningen på fra 54 % af EU-gennemsnittet i 2006 til 67 % i 2015. Endvidere førte programmerne for perioden 2007-13 direkte til, at der blev skabt 1,2 mio. nye job i virksomheder, der modtog støtte.

Ikke-samhørighedslandene drog også fordel af afsmitning som følge af investeringer i samhørighedslande, både direkte (gennem salg af investeringsgoder) og indirekte (gennem højere indtægter og derfor øget handel). Det anslås, at programmerne i perioden 2007-2013 vil føre til en stigning i ikke-samhørighedslandenes BNP på 0,12 % frem til 2023, hvoraf en fjerdedel vil skyldes afsmitning fra udbetalingerne i samhørighedslandene. Denne effekt er særlig udtalt for Østrig og Tyskland på grund af deres tætte handelsforbindelser.

Det er planlagt, at programmerne for 2014-2020 skal støtte 1,1 mio. SMV'er, hvilket vil føre direkte til, at der skabes 420 000 nye arbejdspladser¹⁴. Programmerne skal efter planen hjælpe mere end 7,4 mio. arbejdsløse til at finde et job og hjælpe yderligere 2,2 mio. mennesker inden for seks måneder efter afsluttet uddannelse, der medfinansieres gennem programmerne. Programmerne vil desuden hjælpe over 8,9 mio. mennesker til at erhverve nye kvalifikationer.

¹³ I købekraftstandard (KKS). 2006 blev valgt som referenceår, dels fordi det var året inden programperioden 2007-2013, dels fordi det var året inden Bulgariens og Rumæniens tiltrædelse. 2015 var det seneste år for disse dataserier på tidspunktet for offentliggørelsen.

¹⁴ Antallet af nye job i denne periode er lavere end i foregående periode, fordi a) indsatsen er målrettet mod innovative og bæredygtige job med høj merværdi, og b) antallet typisk vil være væsentlig højere ved udgangen af perioden, end hvad der anslås i begyndelsen af perioden. Jf. meddelelse fra Kommissionen: Styrkelse af innovation i Europas regioner: Strategier for robust, inklusiv og bæredygtig vækst (COM(2017) 376 final af 18.7.2017).

Der investeres betydelige midler i den digitale økonomi, hvor der er afsat 16 mia. EUR til udvikling af e-forvaltning, IKT-tjenester og applikationer for SMV'er, højhastighedsbredbånd, intelligente net, intelligente systemer til distribution af energi samt store datacentre. Det forventes, at sådanne investeringer vil forsyne yderligere 14,5 mio. husstande med bredbåndsadgang.

Gennem samhørighedspolitikken foretages der en betydelig investering i miljøbeskyttelse og energieffektivitet. Yderligere 17 mio. mennesker skal efter planen blive tilsluttet spildevandsrensningsanlæg og yderligere 3,3 mio. mennesker skal tilsluttes intelligente net, mens 870 000 husstande vil få hjælp til at mindske deres energiforbrug.

Derudover vil investeringer i transportsektoren fjerne flaskehalse, afkorte rejsetider og føre til flere sporvogne og metroer i byerne. Programmerne skal efter planen renovere mere end 4 600 km jernbanestrækninger på TEN-T, 2 000 km nye veje på TEN-T og anlægge eller forbedre 750 km sporvogns- og metrolinjer.

Gennem samhørighedspolitikken foretages der også en betydelig investering i den sociale infrastruktur. Omkring 6,8 mio. børn vil få nye eller moderniserede skoler og børnepasningstilbud, og 42 mio. mennesker vil få adgang til bedre sundhedsydelser.

Programmer vedrørende territorialt samarbejde forventes at give 240 000 personer mulighed for at deltage i initiativer til fremme af grænseoverskridende mobilitet og giver 6 900 virksomheder og 1 400 forskningsinstitutter mulighed for at deltage i forskningsprojekter.

Der er indført flere foranstaltninger til forbedring af investeringernes kvalitet for perioden 2014-2020:

- **Forhåndsbetinger**, som er betingelser knyttet til programmerne, som afhjælper de største systemiske flaskehalse, der hæmmer effektiviteten i offentlig investering. Disse betingelser har medført, at de igangværende reformer fremskyndes, og at yderligere reformer iværksættes. De har også styrket den administrative kapacitet til at gennemføre EU's regler vedrørende offentlige indkøb, statsstøtte, miljølovgivning og bekæmpelse af forskelsbehandling¹⁵.
- **Intelligent specialisering**, som p.t. er Europas mest omfattende decentrale innovations- og industripolitik. Herigennem samles nøgleaktører – forskningsverdenen, erhvervslivet, videregående uddannelse, offentlige myndigheder og civilsamfundet – med henblik på at målrette støtten i tråd med lokalområdets potentiale og markedsmuligheder. Målet er at opnå kritisk masse og innovation og at klatre opad i værdikæden.
- Større **fokus på resultater**, hvilket indebærer, at programmerne skal opstille specifikke målsætninger, som omsættes i tydelige resultatindikatorer med mål og benchmarks. Periodiske rapporter viser, hvorvidt programmerne er på rette vej til at nå deres mål, og nøgleindikatorer kan følges online på en platform med åbne data for at kontrollere deres fremskridt. Der er også oprettet en resultatreserve, som kan frigøres, hvis de opstillede mål bliver opfyldt.

¹⁵ Arbejdsdokument fra Europa-Kommissionens tjenestegrene: The Value Added of Ex ante Conditionality in the European Structural and Investment Funds (foreligger ikke på dansk) (SWD(2017) 127 final af 31.3.2017).

De midler, der tildeles projekter, der udvælges af programmerne for 2014-2020 frem til juli 2017, udgør 39 % af det samlede disponible beløb. Selv om dette nogenlunde svarer til den foregående periode, har gennemførelsen været langsom, hvilket tyder på, at spørgsmål om forenkling og kapacitet skal behandles yderligere. Det er stadig for tidligt at overvåge fremskridtene i retning af at nå målene, idet disse først bliver mere tydelige, når flere af projekterne er afsluttet.

11. SAMHØRIGHEDSPOLITIKKEN OG EUROPAS FREMTID

Hvidbogen om Europas fremtid¹⁶ markerede startskuddet for en debat om, hvilken kurs EU bør udstikke i de kommende år. Sammen med de 5 oplæg dækker hvidbogen tre centrale og indbyrdes forbundne spørgsmål vedrørende samhørighedspolitikken:

- 1) Hvor skal den investere?
- 2) Hvad skal investeringsprioriteterne være?
- 3) Hvordan skal politikken gennemføres?

Disse spørgsmål er sammenfattet nedenfor i forbindelse med de udfordringer, der er identificeret i denne rapport. To vigtige aftaler, som samhørighedspolitikken er nødt til at tage hensyn til, er COP21 om klimaændringer og FN's mål for bæredygtig udvikling for 2030.

Kommissionen stiller i sit oplæg om fremtiden for EU's finanser¹⁷ spørgsmålet om, hvorvidt samhørighedspolitikken bør investere uden for mindre udviklede regioner og grænseoverskridende regioner.

Samhørighedspolitikken har fra starten haft særlig fokus på mindre udviklede regioner og territorielt samarbejde. Den har også investeret i andre områder, der er omhandlet i traktaten, såsom områder i en industriel overgangsproces, landdistrikter og områder i den yderste periferi. Den har tillige investeret i områder med høj arbejdsløshed og dårligt stillede byområder. I de sidste to programmeringsperioder har samhørighedspolitikken dækket alle regioner.

Denne rapport viser, at virkningerne af globalisering, migration, fattigdom, manglende innovation, klimaforandringer, energiomstilling og forurening ikke er begrænset til mindre udviklede regioner.

Den fremtidige finansiering af grænseoverskridende samarbejde bør fortsat fokusere på områder af særlig EU-merværdi og løsning af grænseoverskridende problemer, såsom svagheder og mangler på forskellige politikområder, herunder transportområdet. Endelig kunne også samordning af offentlige tjenester i grænseregioner, der støder op til hinanden, og behov vedrørende opbygning af institutioner tages i betragtning¹⁸.

I oplægget om EU's finanser anføres det mere overordnet, at al EU-finansiering skal fokusere på de områder, hvor der kan opnås den højeste EU-merværdi. Social inklusion, beskæftigelse, færdigheder, forskning og innovation, klimaændringer og energi- og

¹⁶ Europa-Kommissionen: Hvidbog om Europas fremtid: EU-27 i 2025: overvejelser og scenarier (COM(2017) 2025 final af 1.3.2017)

¹⁷ Europa-Kommissionen: Oplæg om fremtiden for EU's finanser (COM(2017) 358 final af 28.6.2017).

¹⁸ Europa-Kommissionen: Fremme af vækst og samhørighed i EU's grænseregioner (COM(2017) 534 final af 20.9.2017).

miljøomstilling nævnes som de områder, som samhørighedspolitikken skal fokusere på. I oplægget udpeges desuden andre områder, hvor samhørighedspolitikken har en positiv indvirkning, f.eks. støtte til SMV'er, infrastruktur på social- og sundhedsområdet, transport og digital infrastruktur. Og sidst, men ikke mindst, understreges behovet for at håndtere migration og globalisering.

Både i oplægget og denne rapport anføres det, at ringe institutionel kvalitet mindsker konkurrenceevnen, virkningen af investering og økonomisk vækst. Højere kvalitet inden for offentlig forvaltning, gennemførelse af strukturreformer og styrkelse af den administrative kapacitet bør betones endnu mere fremover. De understreger, at forbindelsen med økonomisk styring og det europæiske semester evt. bør styrkes for at sikre, at reglerne bliver enklere og gennemsigtige og tilskynder til at gennemføre konkrete reformer til fremme af konvergens. Dette kan kræve nye tilgange, f.eks. gennem bedre koordinering af eksisterende instrumenter og øget inddragelse af Kommissionen. Initiativet til fordel for tilbagestående regioner¹⁹ indeholdt flere vellykkede elementer, som kunne udvides. Behovet for at forbedre institutioner fremgår også af opfordringer til at gøre udbetalingen af EU-midlerne betinget af lovgivning og af, at institutionerne efterlever EU's fælles værdier.

Foruden ovennævnte spørgsmål om territorial dækning og investeringsprioriteter indeholder oplægget en række løsningsmodeller for at forbedre gennemførelsen af samhørighedspolitikken:

- Et fælles regelsæt for eksisterende finansieringsordninger ville sikre mere sammenhængende investeringer og gøre det lettere for modtagerne. Sammenhængen kunne også forbedres ved hjælp af et fælles regelsæt for samhørighedspolitikken og andre finansieringsinstrumenter med programmer eller projekter af samme type. Dette bør munde ud i større komplementaritet mellem samhørighedspolitikken og finansiering inden for innovation eller infrastruktur.
- Systemet til tildeling af midlerne kunne ændres ved at tilføje kriterier, der er knyttet til de udfordringer, som EU står over for – lige fra demografi og arbejdsløshed til social inklusion og migration, og fra innovation til klimaforandringer.
- Andelen af den nationale samfinansiering til samhørighedspolitikken kunne forhøjes for således bedre at tilpasse den til forskellige lande og regioner og til at øge følelsen af medejerskab i politikken.
- En ikke-tildelt andel af finansieringen kunne gøre samhørighedspolitikken mere fleksibel og i stand til at reagere hurtigere på nye udfordringer.
- Hurtigere gennemførelse og en mere glidende overgang mellem programmeringsperioder vil kunne opnås gennem ændringer, såsom strengere frigørelsesregler, kortere procedurer for afslutning af programmer og fremskyndelse af procedurerne for udpegelse af forvaltningsmyndigheder og for programmering og større fleksibilitet.

¹⁹ Arbejdsdokument fra Europa-Kommissionens tjenestegrene – Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report (foreligger ikke på dansk) (SWD(2017) 132 final af 10.4.2017).

- Komplementariteten mellem finansielle instrumenter kan forbedres. Forudgående koordinering, enslydende regler og klarere afgrænsning af interventioner kan sikre komplementaritet mellem Den Europæiske Fond for Strategiske Investeringer, den nye europæiske venturekapitalfond og de instrumenter for lån, garantier og egenkapital, der forvaltes af medlemsstaterne inden for rammerne af samhørighedspolitikken.
- Og endelig er politikken blevet stadig mere kompleks at styre. Der bør derfor anlægges en langt mere radikal tilgang til forenkling af gennemførelsen.

Samhørighedspolitikken interessenter og offentligheden vil inden længe blive opfordret til at deltage i den offentlige høring som led i konsekvensanalysen. I maj 2018 planlægger Kommissionen at vedtage forslaget til den flerårige finansielle ramme, efterfulgt af forslagene til samhørighedspolitikken efter 2020.