



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.11.2011
KOM(2011) 776 endelig

BERETNING FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Syvende rapport om den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed

{SEK(2011) 1372 endelig}

INDHOLDSFORTEGNELSE

| | | |
|------|---|----|
| 1. | Indledning | 3 |
| 2. | Intelligent vækst..... | 4 |
| 2.1. | Uddannelse og oplæring..... | 4 |
| 2.2. | Forskning og innovation | 5 |
| 2.3. | Det digitale samfund | 6 |
| 2.4. | Kreative byer: Innovationscentre | 6 |
| 3. | Bæredygtig vækst..... | 7 |
| 3.1. | Ressourceeffektivt Europa | 7 |
| 3.2. | Bæredygtige byer | 8 |
| 4. | Inklusiv vækst | 9 |
| 4.1. | Beskæftigelse | 9 |
| 4.2. | Fattigdom og social udstødelse | 10 |
| 4.3. | Inklusive byer: paradokset i byerne | 11 |
| 5. | Konklusion | 12 |

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Syvende rapport om den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed

1. INDLEDNING

I juni 2010 godkendte Det Europæiske Råd Europa 2020-strategien, der er EU's strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Regionale og lokale myndigheder kan yde et vigtigt bidrag til denne strategi gennem de aktioner, som henhører under deres ansvarsområde. Dette er særlig kritisk i mere decentraliserede eller føderale medlemsstater.

Inddragelse af regionale myndigheder i EU's politikker kan højne disse politikkers effektivitet, som det også er påvist i en række nye undersøgelser¹. En integreret regional eller stedbaseret tilgang kan være mere effektiv for politikker med markante eksterne påvirkninger og i lande med betydelige interne forskelle. Men en sådan tilgang kræver en stærk administrativ og institutionel kapacitet og de rette nationale rammebetingelser.

Kommissionen stillede i sin femte samhørighedsrapport² forslag til en yderligere styrkelse af den regionale dimension og bydimensionen i samhørighedspolitikken og dens partnerskabsprincip. Den efterfølgende offentlige debat viste, at der var klar støtte til disse ændringer³. De forordninger for perioden 2014-2020, som Kommissionen fremlagde den 6. oktober 2011, viser, hvordan disse ændringer vil blive gennemført⁴.

Samhørighedspolitikken er en vigtig gennemførelsesmekanisme for Europa 2020⁵ med en lang tradition for at udforme og gennemføre integrerede programmer for regioner og byer i partnerskab med regionale og lokale myndigheder, økonomiske aktører, arbejdsmarkedets parter og civilsamfundet. Den kan forsyne Europa 2020 med den aktive støtte fra regionale og lokale myndigheder, som strategien behøver for at lykkes.

I denne rapport vurderes det, hvordan regioner og byer via samhørighedspolitikken kan bidrage til de tre former for vækst i Europa 2020-strategien. Her måles byers og regioners afstand til de nationale 2020-mål, der er foreslået i de nationale reformprogrammer. Hvor langt der er til målet, afhænger af de indre forskelle i landet, ambitionerne i de nationale reformprogrammer, og hvor hurtigt forandringen forventes at indtræffe.

¹ An Agenda for a Reformed Cohesion Policy, F. Barca, 2009. http://ec.europa.eu/regional_policy/policy/future/barca_en.htm og The balance between sectoral and integrated approaches and the involvement of sub-national levels in EU Member States. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_en.cfm#2.

² Femte rapport om den økonomiske, sociale og territoriale samhørighed, 2011.

³ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion5/index_da.cfm.

⁴ SEK(2011) 590 http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/5cr/pdf/5cr_result_sec2011590.pdf.

⁵ Se KOM(2011) 615 http://ec.europa.eu/regional_policy/what/future/proposals_2014_2020_en.cfm#1.

Jf. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth (KOM (2010) 2020). http://ec.europa.eu/europe2020/documents/related-document-type/index_en.htm.

Analysen skal ikke forstås sådan, at alle regioner kan eller skal nå alle deres nationale eller europæiske mål. For nogle regioner er afstanden til målene simpelthen for stor. På nogle områder er det desuden ikke realistisk eller ønskeligt, at alle regioner når samme mål. F & U er f.eks. kraftigt koncentreret, hvilket til dels skyldes fordelene ved at samle forskning. Derimod har koncentrationen af fattigdom og udstødelse mange negative følger.

Kort sagt skal der i prioriteringen af investeringer under samhørighedsprogrammerne tages hensyn til en regions eller bys udgangspunkt i relation til de nationale 2020-mål og til de koncentrationer, man ønsker at hhv. fremme og bekæmpe.

2. INTELLIGENT VÆKST

Formålet med intelligent vækst er at forbedre uddannelserne, fremme F & U og innovation og bevæge os i retning af det digitale samfund. Gennem investeringer i uddannelse, forskning og innovation kan EU's økonomi blive mere produktiv og bevare eller øge sin globale markedsandel. Dette kan på sin side øge antallet af job og forbedre kvaliteten af dem.

2.1. Uddannelse og oplæring

Menneskelig kapital er en af de vigtigste bestemmende faktorer for vækst⁶. Et højt uddannelsesniveau fremmer innovation, fordi det gør det lettere hurtigt at udbrede og absorbere ny viden og teknik. Regional udvikling hænger derfor tæt sammen med kapaciteten til at skabe, holde på og tiltrække menneskelig kapital, hvilket hænger sammen med kvaliteten af landenes uddannelsesinstitutioner og mulighederne for livslang læring. Investeringer i uddannelse og oplæring bør følges op af politiske reformer såsom reformerne i uddannelsesstrategien ET 2020.

At udvikle og tiltrække (iværksætter)talent⁷ er blevet en vigtig kilde til vækst, fordi dette kan puste nyt liv i innovative miljøer og føre til mere innovative vækstvirksomheder⁸ i regionen.

Europa 2020-målet er at øge andelen af personer i alderen 30-34 år med en videregående uddannelse til 40 % i 2020. I dag har kun hver femte region i EU nået dette mål. Medlemsstaterne har fastsat mål i størrelsesordenen 26-60 %. Regioner, der er omfattet af målet om regional konkurrenceevne og beskæftigelse (RCE-regioner), klarer sig bedst (en ud af tre), overgangsregioner⁹ ligger på gennemsnittet (en ud af fire), mens konvergensregionerne er langt fra målet (en ud af tyve).

Tendensen er, at andelen af personer med en videregående uddannelse er større i hovedstæder og omegn, og flere har allerede nået Europa 2020-målet. Afstanden til det nationale mål er betydelig for mange regioner i Portugal, Slovakiet og Tyskland (se faktablad 1).

⁶ Se Regional Outlook, Paris, OECD, 2011.

⁷ Se sjette situationsrapport om kreative og innovative regioner (KOM(2009) 295).

⁸ Dette er den nye innovationsindikator i Europe 2020.

⁹ Indfasnings- og udfasningsregioner betragtes som overgangsregioner, da begge modtager overgangsstøtte.

Forskellen i menneskelig kapital er ofte større mellem en medlemsstats regioner end mellem medlemsstaterne. De nationale strategier skal derfor suppleres med regionale politikker. Ifølge en ny rapport kan det være mere effektivt at delegerer flere beslutninger om udvikling af menneskelig kapital til regionerne¹⁰.

Europa 2020 sigter mod at mindske andelen af skolefrafald til under 10 %. Denne andel er betydelig højere i de fleste sydeuropæiske regioner. Derimod er den meget lavere i Polen, Slovenien, Slovakiet, Østrig og Tjekkiet. Afstanden til det nationale mål er højest i spanske og portugisiske regioner og visse regioner i Grækenland, Italien og Bulgarien. I relation til dette mål klarer konvergensregioner sig bedre end de øvrige regioner, idet næsten halvdelen når dette mål sammenholdt med kun hver fjerde i RCE-regioner og overgangsregioner (se faktablad 2).

2.2. Forskning og innovation

Flagskibet "Innovation i EU" understreger den rolle, som forskning og innovation spiller med hensyn til at sætte skub i jobskabelse og økonomisk vækst. Regionerne spiller af to grunde en vigtigere rolle i innovationspolitikken – anerkendelsen af den regionale og lokale dimension i nationale innovationsstrategier og innovationens stigende betydning i regionale udviklingsstrategier.

Forskning og innovation har en tendens til at være koncentreret i ganske få succesrige regioner, men der findes en bred vifte af udviklingsmuligheder i hele Europa. Der er også store forskelle i de institutionelle rammer for innovationspolitikker, for så vidt angår de regionale myndigheders kompetence, overensstemmelsen mellem administrative og funktionelle regioner og forbindelserne mellem regionerne.

Nogle regionale innovationspolitikker fokuserer for snævert på videnskab og teknologi, som skal være af et vist omfang eller have en vis kritisk masse af aktiviteter, som ikke er til stede i alle regioner. Men innovation er andet og mere end videnskab og teknologi og omfatter også organisatorisk og procesorienteret innovation, kreativitet og design.

En regional innovationsstrategi bør omfatte en dybtgående vurdering af en regions styrker og svagheder og benchmarking med andre lignende regioner. Strategien bør dække alle dimensioner af innovation og inddrage centrale regionale aktører i fastlæggelsen af mål og det bedste policy mix. Menneskelig kapital er en nøgleressource til innovation.

Det teknologiske innovationsniveau og den hast, hvormed den spredes og absorberes, varierer meget mellem EU's regioner¹¹. Regioner med den største innovative kapacitet kan findes i Nordeuropa, typisk i de mest innovative lande. Men enkelte regioner klarer sig også bedre end det nationale niveau i mindre udviklede lande, hvilket giver et generelt billede af høj koncentration af teknologisk kapacitet i et par regioner i Europa.

¹⁰ Human Capital Leading Indicators. Policy Brief, Vol. V, No. 1, P. Ederer et al. Lisbon Council, Bruxelles 2011. <http://www.lisboncouncil.net/publication/publication/64-leadingindicators.html>.

¹¹ Se "The regional impact of technological change in 2020" af Wintjes and Hollanders 2010. http://ec.europa.eu/regional_policy/information/studies/index_en.cfm#1.

Europa 2020-målet er at investere 3 % af BNP i F & U, og medlemsstaterne har fastlagt deres nationale mål for investeringer i F & U. I 2009 udgjorde udgifterne til F & U 2 % af BNP i EU-27. F & U er typisk koncentreret på kerneområder som hovedstæder og større byregioner. I 2008 oversteg udgifterne Europa 2020-målet i 24 af 159 RCE-regioner, men kun i en ud af 84 konvergensregioner og ikke en eneste overgangsregion. Gennemsnitligt udgør udgifterne til F & U kun 0,9 % af BNP i konvergensregioner (se tabel 1). RCE-regioner, der oversteg Europa 2020-målet, ligger hovedsagelig i de nordlige lande (Tyskland, Det Forenede Kongerige, Sverige og Finland), Østrig og hovedstadsregioner som Hovedstaden (København) og Ile de France (Paris). I 2008 havde kun 16 regioner i Europa nået de nationale mål for 2020. Der er derfor brug for en stor indsats i alle medlemsstaterne for at nå de nationale mål i den henseende (se faktablad 3).

2.3. Det digitale samfund

I den digitale dagsorden for Europa¹² anbefales en hurtig udvikling af digitale teknologier og et inklusivt digitalt samfund. Adgangen til højhastighedsnet er en central faktor for konkurrenceevnen, fordi den bestemmer regionernes kapacitet til at konkurrere på og drage fordel af den globale, videnbaserede økonomi, teknologi og det videnbaserede, globale marked.

Ifølge 2011-resultattavlen for den digitale dagsorden havde 95 % af den samlede befolkning adgang til bredbånd (DSL) i 2010. Dækningen i landdistrikter er betydelig lavere (83 %) og er en udfordring for en række lande, hvor under 60 % af befolkningen i landdistrikter har adgang til bredbånd (Bulgarien, Slovakiet, Polen og Rumænien). Alligevel er forskellen mellem by og land¹³ blevet mindre i de seneste år (f.eks. i Rumænien og Cypern). Der er stadig behov for yderligere investeringer for at nå bredbåndsmålene.

Brugen af net til private og offentlige e-ydelser stiger også, men vedrører stadig en relativt begrænset del af den europæiske befolkning. I 2010 var kun 41 % af befolkningen i onlinekontakt med offentlige myndigheder, og kun 40 % bestilte varer eller ydelser over internettet. Andelen af virksomhedernes omsætning fra e-handel steg fra 8,6 % i 2004 til næsten 14 % i 2010, hvilket bekræfter en tendens i retning af stigende dynamisk vækst på dette område. Der består dog stadig store hindringer for det digitale indre marked, som skal håndteres.

2.4. Kreative byer: Innovationscentre

Byer har altid været centre for specialisering og innovation. Således er patentering yderst koncentreret i et par metroregioner¹⁴ (se faktablad 4). På grund af den høje koncentration af innovative aktiviteter i byer er fuldstændig udnyttelse af deres potentiale en af de største ressourcer til at styrke regional innovation i både

¹² http://ec.europa.eu/information_society/digital-agenda/publications/index_en.htm.

¹³ I EU bor 47 % af befolkningen i byområder eller storbyer, 25 % i byer og forstæder og 28 % i landdistrikter baseret på klassificeringen urbaniseringsgrad.

¹⁴ Metroregioner er en eller flere NUTS 3-regioner, der repræsenterer et byområde med over 250 000 indbyggere. Yderligere oplysninger kan fås i Regional Focus 01/2011. L. Dijkstra and H. Poelman, 2011.

http://ec.europa.eu/regional_policy/information/focus/index_en.cfm.

konvergens- og RCE-regioner. I næsten alle medlemsstater er andelen af personer med en videregående uddannelse i aldersgruppen 25-64 højere i byer end i andre områder. I 22 medlemsstater er andelen 10-25 procentpoint (pp) højere i byer (se fig. 1).

Dækningen og brugen af bredbåndsforbindelser er normalt højere i byområder¹⁵ end i landdistrikter, men i lande med stor bredbåndsdækning er denne forskel næsten forsvundet. Den næste generation af meget hurtige accessnet forventes også indført i de store byer først.

Byernes innovative kapacitet kan også ses af deres produktivitet. Tre ud af fire storbyområder i EU har en højere produktivitet end de øvrige regioner i deres land. Men højere produktivitet er ikke ensbetydende med højere produktivitetsvækst. Mellem 2000 og 2008 oplevede kun to ud af fem storbyområder højere produktivitetsvækst end de øvrige regioner i deres land.

Metroregionernes forholdsvise fordel er størst i medlemsstaterne i Central- og Østeuropa, hvor storbyområder ofte har et produktivitsniveau, der er over 50 % større end i resten af landet. Men dette gælder ofte for hovedstadsregionen, mens produktiviteten i sekundære vækstpoler¹⁶ halter mere bagefter hovedstadsregionen end i de mere udviklede medlemsstater.

3. BÆREDYGTIG VÆKST

Målet om bæredygtig vækst sigter mod at forbedre ressourceeffektivitet¹⁷ og hjælpe EU med at skabe velstand i en CO2-fattig verden og samtidig forhindre miljøforringelser og tab af biodiversitet samt skabe en mere konkurrencedygtig økonomi. Her anbefales større vandeffektivitet og brug af affald som en ressource. Samtidig drøftes bekæmpelse af klimaændringer og styrkelse af vores landes modstandsdygtighed over for klimarisici. Dette omfatter en reduktion af drivhusgasemissioner, fremme af vedvarende energi og mere effektive energiforsyningssystemer.

3.1. Ressourceeffektivt Europa

Europa 2020-strategien sigter mod at mindske drivhusgasemissioner med mindst 20 % (og med 30 %, hvis betingelserne er til stede) i forhold til 1990-niveauet og øge energieffektiviteten og forbruget af vedvarende energi med 20 %.

I henhold til beslutningen om indsatsfordeling¹⁸ har medlemsstaterne vedtaget et mix af emissionsreduktionsmål og grænser for emissionsstigninger (se faktablad 5).

¹⁵ Se Eurostats regionale årbog 2011, kapitel 16.

¹⁶ Se ESPON's statusrapport Secondary Growth Poles.

¹⁷ Se En køreplan for et ressourceeffektivt Europa (KOM(2011) 571).

¹⁸ I klima- og energipakken ledsages det overordnede emissionsreduktionsmål af 1) EU's emissionshandelssystem (ETS) og 2) "beslutningen om indsatsfordeling". I denne beslutning fastlægges årlige bindende nationale mål for perioden 2013-2020 for drivhusgasemissioner - med 2005 som basisår - fra sektorer, der ikke er omfattet af ETS, såsom transport, bygninger, landbrug og affald. Foranstaltninger under samhørighedspolitikken kan spille en rolle for at sænke emissionerne fra disse sektorer, men der ydes ikke støtte til emissionsreduktionsforanstaltninger, der er dækket af ETS.

Nogle medlemsstater har allerede nået deres mål og skal bare holde sig på dette lavere emissionsniveau. Grækenland har f.eks. forpligtet sig til at mindske emissionerne med 4 % i forhold til 2005-niveauet og havde allerede i 2009 sænket dem med næsten 7 %. Andre har forpligtet sig til at begrænse stigningen af emissioner, men har rent faktisk sænket dem såsom Slovakiet, hvis mål det var at begrænse stigningen til 13 %, men som faktisk har sænket emissionerne med 12 %.

På den anden side bliver nogle medlemsstater nødt til at reducere deres drivhusgasemissioner betragteligt. F.eks. skal Irland, Danmark og Luxembourg stadig sænke emissionerne med over 10 procentpoint for at nå deres mål.

Billedet er det samme for forbrug af vedvarende energi (se faktablad 6). Andelen af vedvarende energi i det endelige bruttoenergiforbrug varierer fra 44 % i Sverige til 0,2 % i Malta. Alle medlemsstater bortset fra Letland og Slovenien har øget forbruget af vedvarende energi med særligt store stigninger i Østrig, Estland og Rumænien.

Nogle medlemsstater er tæt på det mål, de fastsatte under klima- og energipakken. Sverige skal f.eks. øge andelen af vedvarende energi med 4,6 pp mere for at nå målet på 49 % i 2020. For nogle er afstanden til dette mål meget større, og det vil kræve en yderligere indsats at nå det inden fristen. Det Forenede Kongerige og Irland ønsker f.eks. at øge deres andel af vedvarende energi med hhv. 13 og 12 pp senest i 2020.

Bæredygtig vækst er en vigtig regional dimension. Regionale særtræk bestemmer direkte, i hvor stort omfang EU's regioner kan producere vedvarende energi. F.eks. er produktion af sol- og vindenergi meget afhængig af lokale forhold. Kystregioner har normalt et stort vindenergipotential, mens sydlige regioner med flere soldage har mere potentiale for solenergi. At flytte vedvarende energi mellem regioner med stort potentiale til regioner med stor efterspørgsel vil kræve udvikling af bedre og mere intelligente energinet.

Regioner kan mindske drivhusgasemissioner ved at fremme en renere offentlig transport og gå over til mere bæredygtige transportformer. Initiativer til fremme af renere og mere effektiv transport skal tilpasses den lokale situation med fokus på infrastrukturen i regioner, hvor den stadig er utilstrækkelig, samtidig med at der fokuseres på det tiltrækkende ved bæredygtige transportformer og efterspørgselsstyring i andre regioner.

Regionerne kan spille en dominerende rolle med hensyn til at skabe energieffektivitet. Dette gælder især i bygninger, hvor foranstaltningerne skal tilpasses lokale forhold og det lokale klima. Disse foranstaltninger vil sandsynligvis variere mellem by og land eller mellem steder med gamle eller nyere bygninger. Men målet er det samme: øget energimæssig ydeevne i overensstemmelse med EU's lovgivning.

3.2. Bæredygtige byer

Byerne går forrest, når det drejer sig om bekæmpelse af klimaændringer, ikke kun fordi de rummer størstedelen af befolkningen og en endnu større andel af de økonomiske aktiviteter, men fordi det at leve og arbejde i en by er mere ressourceeffektivt. Folk, der bor i en by, har ikke så langt til arbejde, og flere går,

cykler eller benytter sig af offentlig transport. F.eks. er der i EU tre gange så stor sandsynlighed for, at husholdninger i byer kun bruger offentlig transport, går eller cykler, når de skal dække deres transportbehov (se fig. 2). De bor ofte i lejligheder eller byhuse, der kræver mindre energi at opvarme eller nedkøle. Desuden er fjernvarmesystemer mere effektive i tæt befolkede byområder.

I EU er det samlede energiforbrug pr. indbygger 40 % højere i landdistrikter end i byområder¹⁹. En stor del af denne forskel skyldes den større effektivitet i byerne²⁰. Set ud fra et ønske om at styrke energieffektiviteten bør der indføres politikker, som understreger det tiltrækkende ved at bo og arbejde i byer.

Da en stor del af CO₂-emissionerne stammer fra byer, bør disses ressourceeffektivitet forbedres. Det er derfor vigtigt at gøre byer til en integrerende del af løsningen i bekæmpelsen af klimaændringer. Politikkerne bør sigte mod at mindske trafikale overbelastning, fremme ikkemotoriseret transport og forbedre bygningers energimæssige ydeevne²¹. Det vil også forbedre luftkvaliteten, der er dårligere i byerne, og byboernes sundhed. Samtidig skal det dog sikres, at disse foranstaltninger ikke medfører byspredning, således at arbejdspladserne og beboerne flyttes til udkanten af byerne.

I henhold til Borgmesterpagten er byerne forpligtet til at mindske deres drivhusgasemissioner med over 20 % inden 2020. Den er underskrevet af over 2 500 europæiske borgmestre, som repræsenterer over 125 mio. indbyggere. Smart Cities and Communities-initiativet, der bl.a. er baseret på denne pagt, sigter mod at udvikle en mere omfattende tilgang til byernes udfordringer omkring energi, transport og IKT.

4. INKLUSIV VÆKST

Europa 2020-strategien fokuserer på jobskabelse, færdigheder og reform af arbejdsmarkedet og er eksplicit rettet mod at mindske fattigdom og udstødelse. Målet er at øge beskæftigelsen og forbedre jobkvaliteten, især for kvinder, unge og ældre arbejdstagere. Samtidig skal indvandrere integreres bedre i arbejdskraften. Endvidere er målet at gøre det bedre for folk at foregribe og forvalte forandringer ved at investere i kvalifikationer og uddannelse og modernisere arbejdsmarkeder og velfærdssystemer.

4.1. Beskæftigelse

Europa 2020-strategiens mål er at øge beskæftigelsen til 75 % for befolkningen i aldersgruppen 20-64 år inden 2020. Medlemsstaterne har fastsat nationale mål, der varierer fra 62,9 % i Malta til 80 % i Danmark og Sverige.

¹⁹ World Energy Outlook 2008, IEA, Paris, 2008.

²⁰ Den resterende forskel kan skyldes, at en større del af energiintensive produktionsanlæg ligger i landdistrikter.

²¹ The green metropolis, D. Owen. Riverhead, 2009, og Triumph of the City, E. Glaeser. The Penguin Press, 2011.

Ikke alle regioner forventes at nå EU's eller de nationale beskæftigelsesmål, da der er store forskelle i udgangssituationen. Beskæftigelsen i konvergensregioner i 2010 var på kun 63 % efter en nedgang, der skyldtes den økonomiske krise. Kun to konvergensregioner nåede EU's mål på 75 % i 2010. Hvis målet var at opfylde målsætningen i 2020-strategien i alle konvergensregioner, vil 11 mio. personer²² skulle finde et arbejde. Overgangsregioner har også en lav beskæftigelse, nemlig 64 %, og skal bruge 3 mio. job for at nå EU-målet i alle disse regioner. RCE-regioner har en betydeligt højere beskæftigelse – 72 % – men da 60 % af EU's befolkning i den erhvervsaktive alder bor i disse regioner, skal der stadig findes 9,4 mio. job for at nå målet i alle disse regioner²³.

En beskæftigelse på under 60 % kan findes i regioner i det sydlige Spanien og i Syditalien og visse regioner i Rumænien og Ungarn (se faktablad 7). Mange regioner i Tyskland, Det Forenede Kongerige, Nederlandene, Danmark, Sverige og Østrig er allerede nået op på 75 %. For at sikre, at EU når 75 % inden 2020, skal især lande og regioner med lav beskæftigelse gøre store fremskridt, men også lande og regioner, der allerede nu er tæt på eller over de 75 %, skal bidrage.

Den nylige krise har også medført en skarp stigning i arbejdsløsheden (se faktablad 8). I de tre baltiske lande og syv spanske regioner steg arbejdsløsheden med mellem 10 og 18 pp. Arbejdsløsheden steg mindst (1,8 pp) i RCE-regionerne. I konvergensregionerne var stigningen væsentlig højere (2,8 pp). Den kraftigste forøgelse af arbejdsløsheden har dog kunnet konstateres i overgangsregionerne (6,4 pp). Trods den generelle stigning faldt arbejdsløsheden i 52 regioner, især i Tyskland, men også i visse regioner i Polen, Frankrig, Finland og Østrig.

4.2. Fattigdom og social udstødelse

Europa 2020-strategiens sigte er at reducere antallet af fattigdoms- eller udstødelsestruede personer med 20 mio. inden 2020, hvilket svarer til en reduktion fra 23 % af EU's befolkning til 19 %. Andelen af fattigdoms- eller udstødelsestruede personer er over 50 % i tre bulgarske regioner og ligger på 49 % på Sicilien (se faktablad 9). De laveste tal kan findes i Åland, Trento, Navarra og Prag, hvor andelen er 10 % eller derunder.

Tallet for fattigdoms- eller udstødelsestruede personer består af tre indikatorer: 1) personer med en indkomst på under den nationale tærskel for indkomstfattigdom efter sociale overførsler, 2) som lider alvorlige materielle afsavn, og 3) og som bor i en husholdning med en lav arbejdsintensitet (se faktablad 9 for en fuldstændig definition). Den første indikator er en indikator for relativ fattigdom, da den måler antallet af personer med en indkomst på under 60 % af den nationale medianindkomst. En person, der betragtes som fattigdomstruet i Det Forenede Kongerige, vil derfor sandsynligvis ikke med samme indkomst blive betragtet som fattig i Bulgarien. Den anden indikator er et absolut fattigdomsmål, da man her måler adgang til ni essentielle områder på samme måde i alle medlemsstater. Denne

²² Dette viser antal job, der skal findes, hvis alle konvergensregioner skal have en beskæftigelse på 75 % eller derover. Det antal job, der kræves for at nå op på 75 % i alle EU-regioner, er 23 mio. Antallet af job, der skal findes for at nå målet på EU-plan, er lavere (17,6 mio.), da regioner med en beskæftigelse på over 75 % kan kompensere for regioner med en lavere beskæftigelse.

²³ Skøn baseret på det nuværende antal job og Eurostats prognose for befolkningstal i regionerne.

indikator hænger tæt sammen med et lands udviklingsniveau. I 2009 svingede det fra 32 % i Rumænien til 1 % i Luxembourg. Den sidste indikator måler udelukkelse fra arbejdsmarkedet. Denne indikator hænger ikke sammen med BNP pr. indbygger, ikke engang med beskæftigelsen. I 2009 var det højeste tal i Irland og Det Forenede Kongerige, mens det laveste var i Estland og Cypern.

Tallet for fattigdomstruede personer har en kraftig regional dimension, der ikke kan forklares ved personlige kendetegn såsom uddannelse, beskæftigelsesstatus, husholdningsform eller alder. I skønnene over regional fattigdom baseret på disse dimensioner er der i høj grad tale om en undervurdering af den regionale fattigdomsvariation. Med andre ord afhænger andelen af fattigdomstruede ikke kun af en persons uddannelse eller beskæftigelsesstatus, men også af, hvor han/hun bor (beliggenhedseffekt).

Desværre foreligger der ikke tal for fattigdomstruede på regionalt NUTS 2- eller 1-niveau i flere af de store medlemsstater. Da samhørighedspolitikens mål er at yde et stort bidrag til at mindske fattigdom og udstødelse, især i de mindst udviklede regioner, er et regionalt benchmark kritisk for at overvåge og vurdere dens indvirkning. Skøn tyder på, at konvergens- og overgangsregioner klarer sig meget dårligere end RCE-regioner med hensyn til fattigdoms- og udstødelsestruede personer og to af de tre dimensioner for denne indikator (se tabel 1).

4.3. Inklusive byer: paradokset i byerne

Bydimensionen af inklusiv vækst er omvendt proportional med det økonomiske udviklingsniveau: De mere udviklede medlemsstater har en tendens til at have mindre inklusive byer.

I de mere udviklede medlemsstater er der ofte betydeligt flere mennesker i byerne, der bor i en husholdning, hvor ingen har arbejde (se fig. 3). Arbejdsløsheden er højere, beskæftigelsesfrekvensen er lavere i byerne i de mere udviklede medlemsstater. I Det Forenede Kongerige, Portugal, Frankrig, Østrig og Belgien er arbejdsløsheden i byerne mellem tre og fem pp højere²⁴.

Den høje andel af personer, der ikke har nogen tilknytning til arbejdsmarkedet i områder med den største koncentration af jobmuligheder (byer), understreges som et paradoks i byerne i de to rapporter om situationen i de europæiske byer, State of European Cities²⁵.

Tallet for alvorligt materielt afsavn og fattigdomsrisiko²⁶ (se fig. 4 og 5) er ofte højere i byområder i mange af de mere udviklede medlemsstater trods højere gennemsnitlig indkomst i disse byer. I Belgien, Østrig og Det Forenede Kongerige er tallet for alvorligt materielt afsavn mellem tre og fem pp højere i byområder end i

²⁴ Den europæiske byundersøgelse Urban Audit viser, at denne højere arbejdsløshed ikke er ligeligt fordelt på alle byer, men rammer visse byer og bydele hårdere end andre.

²⁵ State of European Cities Report. Kommissionen, 2007 og 2010
http://ec.europa.eu/regional_policy/activity/urban/audit/index_en.cfm.

²⁶ Dette er særligt slående, da der i skønnet over fattigdomstruede personer ikke er taget hensyn til de højere leveomkostninger i byer, hvilket betyder, at skønnet over dette tal i byerne sandsynligvis er sat for lavt.

resten af landet. Undersøgelser²⁷ viser, at der er store (og stigende) indkomstforskelle i byerne.

Personer, der bor i en by i en mindre udviklet medlemsstat har dog flere fordele, end hvis de bor på landet eller i en landsby. Byområder i disse medlemsstater har ofte højere beskæftigelsesfrekvens og færre husholdninger, hvor ingen har et arbejde, samt færre personer med alvorlige materielle afsavn og færre fattigdomstruede personer. Til gengæld er den gennemsnitlige indkomst langt højere. I Letland, Bulgarien, Polen og Rumænien er den gennemsnitlige indkomst i byområder 40-70 % højere end i resten af landet. Dette understreger koncentrationen af fattigdom i landdistrikter, der ofte ledsages af dårlig adgang til tjenesteydelser²⁸.

5. KONKLUSION

I denne rapport fremhæves den regionale og bymæssige dimension af Europa 2020-strategien. Den viser, at der skal gøres en stor indsats og foretages store investeringer i alle Europas regioner for at nå målene om intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst. Det fremgår af rapporten, at der er store forskelle mellem regioner og mellem byer, og at der skal tages hensyn til disse forskelle i politikkerne.

I lyset af samhørighedspolitikens centrale rolle i Europa 2020 bør opmærksomheden især rettes mod konvergensregionerne, men der er også behov for forbedringer i overgangs- og RCE-regioner.

Konvergensregionerne klarer sig dårligt med hensyn til intelligent vækst og har en lav andel af F & U, færre personer med videregående uddannelse og lav produktivitet. I mange er der også en lav beskæftigelsesfrekvens og høj arbejdsløshed. Risikoen for fattigdom og social udstødelse er også højere i konvergensregionerne.

Selv om overgangsregioner og RCE-regioner klarer sig bedre på disse områder, skal også de forbedre deres indsats for at nå Europa 2020-målene. Krisen har mindsket beskæftigelsesfrekvensen i RCE-regioner og afsløret en dårlig konkurrenceevne i nogle af dem. Arbejdsløsheden er steget i over 100 RCE-regioner, og 36 har en arbejdsløshed på over EU-gennemsnittet.

I alle regioner er bæredygtig vækst en stor udfordring. Energieffektiviteten i eksisterende og nye bygninger skal forbedres overalt. En øget andel af vedvarende energi kræver flere investeringer i effektive placeringer og i netværk, der forbinder efterspørgsel og udbud.

Byerne bør spille en aktiv rolle i de regionale vækststrategier. Byerne har en enestående placering til at fremme innovation, fordi de tilbyder virksomheder i alle størrelser det dynamiske miljø, de har brug for for at klare sig. De går forrest i bekæmpelsen af klimaændringer og skaber nye modeller for byudvikling med endnu

²⁷ F.eks. ESPON FOCI's undersøgelse:

http://www.espon.eu/main/Menu_Projects/Menu_AppliedResearch/foci.html.

²⁸ Se også *Poverty and social exclusion in rural areas*, Europa-Kommissionen, 2008.

<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=2087&langId=en>.

større ressourceeffektivitet. Sidst, men ikke mindst har byerne en uforholdsmæssig stor andel af sociale problemer og fattigdom. Da Europa 2020 sigter mod at øge beskæftigelsen og mindske fattigdom og udstødelse, skal byerne løse problemerne med materielle afsavn og manglende tilknytning til arbejdsmarkedet, især i EU-15.

Denne rapport er et vigtigt input for strategierne for de kommende programmer under samhørighedspolitikken for 2014-2020. Sammenfattende er den en beskrivelse af den grundlæggende situation, som skal håndteres i relation til EU 2020-målene og afstanden til de nationale mål. Fremtidens samhørighedspolitikprogrammer skal bidrage til helt konkret at indhente dette underskud. Hvordan kan investeringsprogrammerne bidrage til ændringer i disse indikatorer? Findes der mellemliggende trin eller indikatorer, som kan fange positive fremskridt? Programmer under samhørighedspolitikken giver mulighed for at udforme integrerede strategier med fokus på de specifikke behov i det enkelte område og afspejler afsmittende virkninger og synergi mellem forskellige typer af investeringer.

Tabel 1: Indikatorer efter type region

| Indikator | År | Konvergens | Overgang | RCE | EU |
|---|-----------|------------|----------|------|-----|
| Personer med videregående uddannelse, 30-34 år, i % | 2007-10 | 25 | 33 | 37 | 32 |
| Personer med kort skolegang, 18-24 år, i % | 2008-10 | 13 | 18 | 14 | 14 |
| F & U i % af BBP | 2008 | 0,9 | 1 | 2 | 1,9 |
| | | | | | |
| Beskæftigelsesfrekvens, 20-64 år, i % | 2010 | 63 | 64 | 72 | 69 |
| Arbejdsløshed, i % | 2010 | 12 | 15 | 7,9 | 9,7 |
| | | | | | |
| Fattigdomstruede personer*, i % | 2009 | 31 | 25 | 19 | 23 |
| Alvorlige materielle afsavn*, i % | 2009 | 16 | 7,5 | 4,3 | 8,1 |
| Fattigdomstruede**, i % | 2009 | 21 | 18 | 14 | 16 |
| Lav arbejdsintensitet*, i % | 2009 | 6,7 | 7,3 | 7 | 9 |
| | | | | | |
| Indeks for BNP pr. indbygger (i KKS) | 2008 | 62 | 93 | 120 | 100 |
| Indeks for ændring i BNP pr. indbygger | 2000-2008 | 8,6 | 4,7 | -6,1 | 0 |

* Kun nationale tal tilgængelige for DE, FR, NL, PT, RO, UK og kun NUTS 1 for BE, EL og HU

** For Portugal er der brugt NUTS 2-tal for 2005