

Översikt 04

SV

Den europeiska
sammanhållnings-
politikens framtid
Att dra lärdom av
tidigare erfarenheter



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

2025

Innehållsförteckning

	Punkt
Huvudbudskap	01–24
Varför detta område är viktigt	01–07
Allmänna anmärkningar och framtidsmöjligheter	08–24
Faktorer som påverkar genomförandet av sammanhållningspolitiken	25–104
Fastställande av mål	26–37
Sammanhållningspolitikens mål har breddats med tiden	26–29
Ökat fokus på konkurrenskraft	30–33
Hantering av regionala och lokala behov	34–37
Flexibilitet i användningen av sammanhållningspolitiska medel	38–49
Långsiktig planering ger förutsägbarhet men kan hämma flexibiliteten	39–43
Omprogrammering har blivit vanligare	44–46
Sammanhållningspolitiken har ofta anpassats för att möjliggöra krisrelaterad flexibilitet	47–49
Förenkling av regelverket	50–53
Utnyttjandet av finansieringen	54–62
Sent antagande av regelverk och program sätter press på användningen av sammanhållningspolitiska medel	56–58
Samexistensen mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfinansieringen medför ytterligare risker för att medlen inte utnyttjas i tid	59–62
Ökad prestationsinriktning	63–92
Otillräckliga incitament för att öka inriktningen på prestation inom sammanhållningspolitiken	65–79
Brister i övervakning och utvärdering innebär att det inte finns tillräcklig information om resultat	80–89
Utmaningar med att främja prestationsinriktning genom modellen för faciliteten för återhämtning och resiliens	90–92

Sammanhållningsutgifternas korrekthet	93–104
Revisionsramen är ännu inte helt ändamålsenlig	96–101
Både ramen för revision inom sammanhållningspolitiken och ramen för efterlevnadskontroll inom faciliteten för återhämtning och resiliens uppvisar svagheter	102–104

Bilagor

Bilaga I – Sammanhållningspolitikens procentuella andel av de offentliga investeringarna per medlemsstat (2014–2020)

Bilaga II – Sammanhållningspolitikens roll i att minska skillnaderna

Förkortningar

Ordförklaringar

Vi som har arbetat med översikten

Huvudbudskap

Varför detta område är viktigt

01 EU:s sammanhållningspolitik fastställs i artiklarna 174–178 i [fördraget om Europeiska unionens funktionssätt](#) (EUF-fördraget). Syftet med sammanhållningspolitiken är att främja en balanserad utveckling i hela EU genom att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och minska skillnaderna mellan regioner. Den är inriktad på att övervinna strukturella svagheter och bygga upp långsiktig resiliens. Sammanhållningspolitiken har också ett särskilt fokus på mindre utvecklade regioner, landsbygdsområden, regioner som genomgår en industriell omvandling eller riskerar ekonomisk stagnation samt områden med naturbetingade eller demografiska utmaningar.

02 Förvaltningen av sammanhållningspolitiken delas mellan kommissionen och över 400 nationella och regionala myndigheter i medlemsstaterna. Utformningen och genomförandet omfattar partnerskap mellan intressenter på nationell, regional och lokal nivå.

03 Från 1989 till 2023 investerade EU 1 040 miljarder euro genom sin sammanhållningspolitik, och ytterligare 392 miljarder euro har anslagits för programperioden 2021–2027. Det är den största regionala utvecklingspolitiken i världen och står för omkring en tredjedel av EU:s budget. Den beskrivs ofta som en hörnsten i EU:s integration.

04 EU grupperar sina regioner i tre kategorier baserat på deras BNP:

- Mindre utvecklade regioner, vars BNP *per capita* understiger 75 % av genomsnittet i EU.
- Övergångsregioner, vars BNP *per capita* är mellan 75 % och 100 % av genomsnittet i EU.
- Mer utvecklade regioner, vars BNP *per capita* överstiger genomsnittet i EU¹.

¹ [Förordning \(EU\) 2021/1060](#), artikel 108.

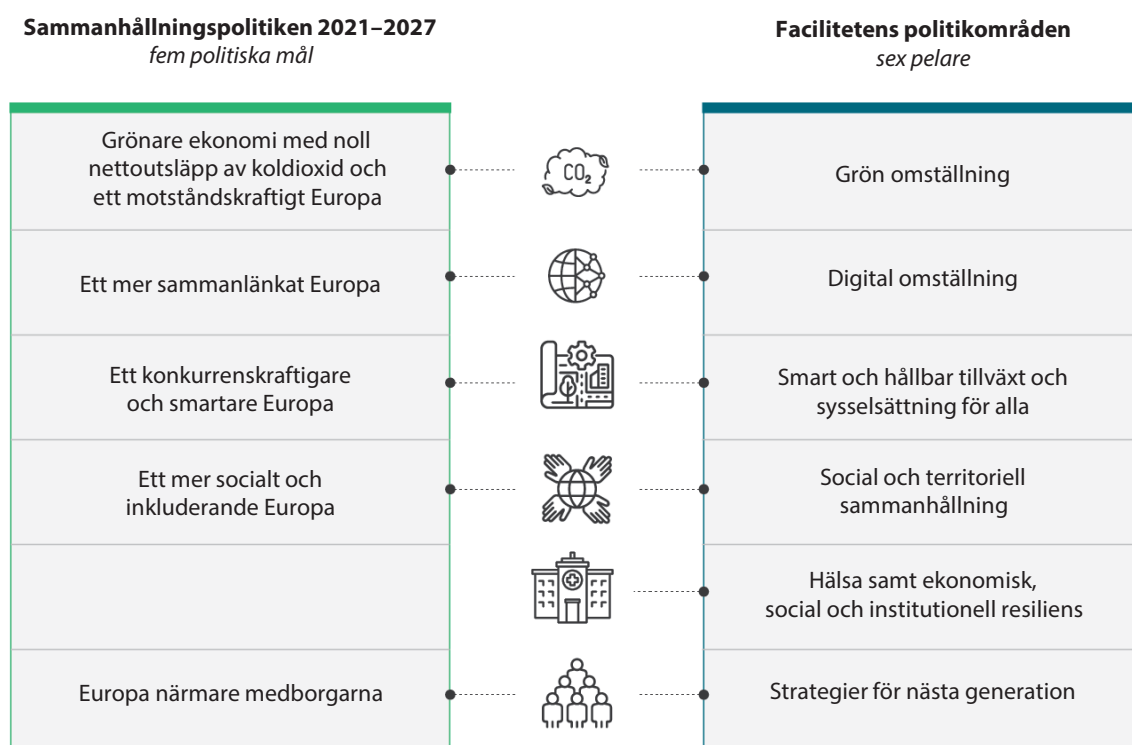
05 Sammanhållningspolitiken genomförs med hjälp av följande fonder som medfinansierar många program och projekt i medlemsstaterna:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), som stöder den sociala och ekonomiska utvecklingen i regionerna.
- Sammanhållningsfonden, som stöder miljö- och transportinvesteringar i mindre välbeställda medlemsstater.
- Europeiska socialfonden+ (ESF+), som stöder arbetstillfällen och skapandet av ett rättvist och socialt inkluderande samhälle i medlemsstaterna.
- Fonden för en rättvis omställning, ett nytt instrument för 2021–2027 som stöder de regioner som påverkas mest av omställningen till klimatneutralitet.

06 Under programperioden 2014–2020 bidrog sammanhållningspolitiken i genomsnitt med 14 % av de totala offentliga investeringarna i EU som helhet, men med betydande skillnader mellan medlemsstaterna (*[bilaga 1](#)*).

07 Faciliteten för återhämtning och resiliens inrättades som ett tillfälligt instrument som genomfördes av kommissionen genom direkt förvaltning. Den kommer att fungera parallellt med EU:s sammanhållningspolitiska fonder fram till dess att den slutförs vid årsslutet 2026. I många fall kan medlemsstaterna välja att finansiera investeringar med hjälp av antingen faciliteten för återhämtning och resiliens eller de sammanhållningspolitiska fonderna, eller genom en kombination av båda. *[Figur 1](#)* visar att utgiftsprioriteringarna i faciliteten för återhämtning och resiliens och de sammanhållningspolitiska fonderna är likartade, även om de beskrivs annorlunda. Det faktum att båda instrumenten finansierar samma typ av investeringar gör det oundvikligt att jämföra dem.

Figur 1 – Mål inom sammanhållningspolitiken och pelare inom faciliteten för återhämtning och resiliens



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [förordning \(EU\) 2021/1060](#) och [förordning \(EU\) 2021/241](#).

Allmänna anmärkningar och framtidsmöjligheter

08 Det här är inte en granskningsrapport, utan en översikt baserad på våra tidigare arbeten som berör sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens samt andra offentligt tillgängliga uppgifter. Syftet med denna översikt är att ge insikter som kan bidra till diskussionen om sammanhållningens inriktning efter 2027. Vår översikt sammanför våra offentliggjorda revisioner, översikter och yttranden mellan 2018 och maj 2025 om olika aspekter av sammanhållningspolitikens utformning och genomförande, och jämför dem i förekommande fall med våra viktigaste slutsatser om faciliteten för återhämtning och resiliens.

Fastställande av mål

09 I EUF-fördraget (artikel 174) definieras sammanhållningspolitiken som ett verktyg för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och minska regionala skillnader. Dess fokus har utvecklats och breddats med tiden, och politiken omfattar nu en utökad uppsättning EU-prioriteringar och EU-mål, och styrs av ett antal övergripande principer. Denna trend, som även präglar kommissionens förslag inom ramen för halvtidsöversynen 2025, riskerar att öka fragmenteringen och komplexiteten i de sammanhållningspolitiska programmen och att avvika från det centrala sammanhållningspolitiska uppdraget att minska regionala skillnader (punkterna [26–29](#)).

10 Konkurrenskraft har blivit en viktig prioritering för EU. Sammanhållningspolitiken 2021–2027 fokuserar redan på investeringar på områden som är viktiga för konkurrenskraften, däribland innovation, utfasning av fossila bränslen och stärkt kompetens. Mindre utvecklade regioner är mer beroende av det sammanhållningspolitiska stödet eftersom det hittills är de mer utvecklade regionerna som har varit mest framgångsrika i de mycket konkurrensutsatta ansökningsomgångarna för tillgång till medel under direkt förvaltning (t.ex. genom Horisont Europa). Det finns också begränsningar för stora företags användning av sammanhållningspolitiska medel (punkterna [30–33](#)).

11 Ett mål för sammanhållningspolitiken är att ta itu med olika regionala och lokala utvecklingsbehov. Syftet med partnerskapsprincipen för utarbetande, genomförande och utvärdering av program är att säkerställa att myndigheter, det civila samhället och andra intressenter deltar på ett meningsfullt sätt med hjälp av en bottom-up-strategi och flernivåstyrning. Men trots detta fann vi att programmålen inte alltid återspeglade specifika behov. Vi betonade också vikten av att använda transparenta, objektiva och behovsmedvetna kriterier för att identifiera de bästa projekten. Dessutom fann vi att potentialen i det europeiska territoriella samarbetet inte har förverkligats fullt ut (punkterna [34–37](#)).

Ruta 1

Möjligheter till framtida målsättningar inom sammanhållningspolitiken

När sammanhållningspolitikens mål fastställs i framtiden finns det möjlighet att

1. utforma mål i linje med partnerskapsprincipen som förblir grundade på varje regions utvecklingsbehov och utvecklingsstrategier,
2. begränsa fragmenteringen och komplexiteten hos de sammanhållningspolitiska fonderna och inte öka antalet politiska mål och övergripande principer,
3. stödja synergier mellan sammanhållningsprogram och direkt förvaltade program genom att anpassa bestämmelser, såsom krav på offentlig upphandling och regler för statligt stöd.

Flexibilitet i användningen av sammanhållningspolitiska medel

12 Den sammanhållningspolitiska ramen är utformad för att ge medlemsstaterna och deras regioner en långsiktig strategisk inriktning och förutsägbarhet. Samtidigt begränsar reglerna för sammanhållningspolitiken medlemsstaternas flexibilitet att omfördela medel under programperioden för att tillgodose sina föränderliga behov (punkterna [38–43](#)).

13 Omprogrammering av de sammanhållningspolitiska medlen är den viktigaste mekanism som finns tillgänglig för förvaltande myndigheter när de anpassar programmen till nya eller uppdaterade behov under genomförandet. Omprogrammeringen måste baseras på en underbyggd motivering. Reglerna har för varje ny period gett ökade möjligheter till omprogrammering, även om processen är förenad med en betydande administrativ arbetsbörda (punkterna [44–46](#)).

14 Utöver de inbyggda flexibilitetsarrangemangen har sammanhållningspolitikens regelverk ofta ändrats för att hjälpa medlemsstaterna att hantera specifika kriser. Det som gör sammanhållningspolitiken lämplig att använda för att reagera snabbt på kriser är att den är anpassningsbar och att betydande resurser kan mobiliseras. Reglerna för 2021–2027 möjliggör ytterligare flexibilitet i kristider, vilket gör att kommissionen snabbare kan vidta tillfälliga åtgärder. Att använda sammanhållningspolitiken för kortsiktiga krisinsatser riskerar dock att undergräva dess främsta strategiska fokus på att stärka sammanhållningen och minska skillnaderna mellan EU:s regioner (punkterna [47–49](#)).

Ruta 2

Möjligheter till flexibilitet i programplaneringen av medel inom sammanhållningspolitiken

För framtida programplanering finns möjligheten att

1. säkerställa att det långsiktiga strategiska fokuset på att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och minska skillnaderna inte undergrävs av åtgärder som främst tillgodoser kortsiktiga behov,
2. säkerställa att regler, såsom tematisk koncentration, ger regionerna tillräcklig flexibilitet så att de kan se till att investeringarna tillgodoser deras behov och samtidigt bidrar till EU:s prioriteringar,
3. inta en mer flexibel hållning, till exempel genom att inte programplanera alla medel under periodens första år och samtidigt upprätthålla en balans mellan långsiktiga behov av strategisk programplanering och anpassning till framväxande behov,
4. effektivisera förfarandena för omprogrammering och kommissionens godkännandeprocesser i syfte att begränsa den administrativa arbetsbördan till vad som är absolut nödvändigt.

Förenkling av regelverket

15 Sedan programperioden 2000–2006 har förenkling varit ett återkommande mål för kommissionen när det gäller de sammanhållningspolitiska fonderna. Reglerna för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik är viktiga för att se till att medlen används i syfte att uppnå de politiska målen och att de ger valuta för pengarna. Dessa regler anses dock ofta vara alltför komplicerade. De omfattar specifika regler för EU:s sammanhållningspolitik, särskilt vad gäller stödberättigande, andra övergripande EU-regler och regler för EU:s inre marknad, såsom reglerna om offentlig upphandling och statligt stöd, samt nationella (och ibland till och med regionala) regler om aspekter som är viktiga för beslutsfattare och tillsynsmyndigheter på plats. Detta skapar administrativa kostnader för både stödmottagare och programadministratörer och ökar risken för fel. För att förenklingen ska vara värdefull måste den ta hänsyn till alla relevanta regler på EU-nivå, nationell nivå och regional nivå. Som vi upprepade gånger har påpekat får förenklingen inte ske på bekostnad av ansvarsskyldighet och prestation (punkterna 50–52).

16 Reglerna för ersättning av stödmottagarnas uppkomna kostnader kräver omfattande dokumentations- och kontrollmekanismer. Förenklade kostnadsalternativ innebär en förenkling och minskar risken för oavsiktliga fel. Men trots vissa framsteg är de förvaltande myndigheternas användning av förenklade kostnadsalternativ fortfarande begränsad, särskilt för Eruf (punkt [53](#)).

Ruta 3

Möjligheter till ytterligare förenkling av sammanhållningspolitiken

För alla framtida förenklingsinitiativ finns möjligheten att göra följande:

1. Rationalisera den rättsliga ramen utan att göra det svårare att uppnå målen för sammanhållningspolitiken. Detta innebär en omprövning av specifika regler för EU:s sammanhållningspolitik, övergripande EU-regler som också är tillämpliga på sammanhållningspolitiken samt ytterligare regler som införts av medlemsstater och regioner.
2. Säkerställa att förenklingen inte sker på bekostnad av ansvarsskyldighet och prestation.
3. Öka användningen av förenklade kostnadsalternativ i allmänhet och i synnerhet sådana som redan finns tillgängliga.

Utnyttjandet av finansieringen

17 Utnyttjandekapaciteten är de nationella och regionala förvaltningarnas förmåga att använda de ekonomiska resurser som de har tilldelats. De faktorer som påverkar utnyttjandekapaciteten varierar både mellan och inom medlemsstaterna. Sådana faktorer kan vara förseningar i antagandet av regelverk och godkännande av program eller att de förvaltande myndigheterna inte har tillräcklig administrativ kapacitet att välja ut och genomföra projekt (punkterna [54–55](#)).

18 För att sammanhållningsfinansieringen ska kunna användas ändamålsenligt är det avgörande att de förvaltande myndigheterna undviker att använda betydande belopp sent under programperioden, eftersom detta kan begränsa den uppmärksamhet de ägnar åt det potentiella mervärdet och kvaliteten hos de projekt som de väljer ut. Tidigare observerade problem med utnyttjandet inom sammanhållningspolitiken har förvärrats under programperioden 2021–2027 på grund av ett avsevärt försenat regelverk, konkurrens med faciliteten för återhämtning och resiliens och den därav följande påfrestningen på den administrativa kapaciteten. Vi noterade att den högre förfinansieringen inom ramen för faciliteten inledningsvis underlättade utbetalningen av tillgängliga medel i detta instrument (punkterna [56–62](#)).

Ruta 4

Möjligheter till snabbare utnyttjande av medel

För att påskynda utnyttjandet av medel i sammanhållningspolitiken finns det möjlighet att

1. anta den rättsliga ramen tillräckligt långt i förväg, så att programgenomförandet kan inledas i tid,
2. införa snabbare programplaneringsförfaranden,
3. ge medlemsstaterna tillräcklig förfinansiering för att underlätta ett snabbt genomförande av projekten.

Ökad prestationsinriktning

19 Kommissionen har strävat efter att öka sammanhållningsutgifternas prestationsinriktning under de senaste programperioderna genom att uppmuntra medlemsstaterna och regionerna att fokusera på att uppnå resultat under hela programgenomförandet. I detta syfte infördes ett antal nya mekanismer. På det hela taget har de dock inte gjort någon märkbar skillnad i hur EU-medlen har fördelats och utbetalats (punkterna [63–66](#)).

20 Våra slutsatser visar att villkorande av finansieringen ger svaga incitament för ökad ändamålsenlighet i sammanhållningsutgifterna. På vissa områden kan sammanhållningspolitiken redan ge ekonomiskt stöd till genomförandet av reformer, och kommissionen föreslog nyligen att detta stöd skulle utökas ytterligare. Även om faciliteten för återhämtning och resiliens utformades för att stödja reformer i medlemsstaterna har resultaten hittills när det gäller att ta itu med strukturella utmaningar och bidra till EU:s mål varit begränsade. Ett sätt att ge incitament till prestationsinriktning är genom modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. En omfattande användning av denna modell i faciliteten för återhämtning och resiliens gör den dock inte till ett prestationsbaserat instrument. Användningen av den modellen inom sammanhållningspolitiken har ökat under perioden 2021–2027 jämfört med 2014–2020, men är fortfarande begränsad (punkterna [67–79](#) och [90–92](#)).

21 Övervakning och utvärdering är avgörande för att fastställa hur mycket sammanhållningsutgifterna bidrar till att de sammanhållningspolitiska målen uppnås. Även om övervakningssystemet är omfattande visar våra rapporter att det inte ger tillräcklig information om vad som uppnåtts genom sammanhållningspolitiken på EU-nivå, särskilt inte i fråga om resultat. Vi har dragit liknande slutsatser om faciliteten för återhämtning och resiliens, för vilken de flesta gemensamma indikatorer endast mäter output. Avsaknaden av tillförlitliga uppgifter, tillsammans med bristen på utvärderingsresultat i rätt tid till grund för utarbetandet av den rättsliga ramen efter 2027, begränsar avsevärt utvärderingens roll när det gäller att stödja evidensbaserat beslutsfattande (punkterna [80–89](#) och [90–92](#)).

Ruta 5

Möjligheter till prestationsinriktning

För framtida sammanhållningspolitiska fonder finns möjligheten att

1. endast stödja reformer som direkt förbättrar effektiviteten och ändamålsenligheten hos EU-finansierade investeringar,
2. säkerställa att reformer och investeringar fastställs på samma nivå (nationell eller regional) så att betalningar till regioner inte är beroende av ett framgångsrikt genomförande av nationella reformer,
3. ta hänsyn till varje regions sammanhang när det ställs krav på att reformer ska genomföras, och inrikta investeringarna på regionens specifika outnyttjade ekonomiska potential som ett sätt att uppnå tillväxt,
4. stärka det evidensbaserade beslutsfattandet genom att säkerställa tillgången till användbara och tillförlitliga övervakningsdata och utvärderingsresultat av hög kvalitet i rätt tid.

Om prestationsbaserade finansieringsmodeller används inom sammanhållningspolitiken finns det möjlighet att göra följande:

5. Tydligt koppla finansieringen till resultat. Om det inte är möjligt bör inte ett sådant system användas.
6. Säkerställa att prestationsinriktning ska handla om mer än att ange betalningsvillkor, såsom delmål och mål, och omfatta alla delar som behövs för bedömningen av ändamålsenlighet och effektivitet.
7. Fastställa betalningsvillkor på ett samordnat sätt och tillämpa dem konsekvent för alla medlemsstater för att säkerställa likabehandling.
8. Ange instrumentens omfattning och mål tydligt för att maximera effekten av EU-finansieringen och undvika överlappning mellan olika program.
9. Tillhandahålla transparent information i rätt tid om i vilken omfattning och hur finansieringen bidrar till att instrumentets mål uppnås.

Sammanhållningsutgifternas korrekthet

22 Traditionellt sett ersätter sammanhållningsstödet främst projektkostnader som deklarerats av stödmottagarna i enlighet med komplexa regler och förfaranden på EU-nivå och nationell nivå. Detta skapar en hög inneboende risk för att reglerna inte följs, vilket leder till fel. Våra revisioner har under årens lopp visat att sammanhållningsutgifterna är det av EU:s budgetområden som har den högsta felnivån avseende regelefterlevnad, vilken fortsatt ligger över väsentlighetsgränsen. Detta innebär att den befintliga revisionsramen ännu inte är fullständigt ändamålsenlig (punkterna [93–97](#)).

23 Medlemsstaternas myndigheter rapporterar till kommissionen vilka utbetalningar de har gjort till stödmottagare som de anser vara berättigade till EU-finansiering och försäkrar att de är korrekta. Sammanhållningspolitikens revisionsram bör ge kommissionen rimlig säkerhet om att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar ändamålsenligt. För detta är kommissionen dock starkt beroende av att de system som medlemsstaternas myndigheter använder för sin kontroll och revision av de sammanhållningspolitiska fonderna fungerar ändamålsenligt (punkterna [98–101](#)).

24 I motsats till det som gäller för sammanhållningsutgifterna är efterlevnad av EU-regler och nationella regler inte ett villkor för utbetalning inom ramen för faciliteten. Vi rapporterade att efterlevnadsramen för faciliteten för återhämtning och resiliens och reglerna för skydd av EU:s ekonomiska intressen inte är tillräckligt robusta och att det är viktigt att framtida instrument utformas och genomförs på ett sätt som inte inverkar negativt på ansvarsskyldigheten och öppenheten. Även om de två genomförandemodellerna skiljer sig åt har vi funnit att de ramar för kontroll av korrekthet/regelefterlevnad som ligger till grund för båda modellerna – inklusive medlemsstaternas kontrollsystem – inte är tillräckligt ändamålsenliga. Dessutom kan kommissionen inte vidta korrigerande åtgärder för enskilda överträdelser av reglerna för offentlig upphandling inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, utom vid allvarliga oriktigheter såsom bedrägeri, korruption eller intressekonflikter (punkterna [102–104](#)).

Ruta 6

Möjligheter till bättre korrekthet i sammanhållningsutgifterna

För att säkerställa laglighet och korrekthet finns det möjlighet att

1. införa lämpliga arrangemang för ansvarsskyldighet,
2. stärka kontrollsystemen för att säkerställa efterlevnaden av EU:s regler och nationella regler,
3. se till att det finns ändamålsenliga arrangemang för att återkräva felaktigt använda medel.

Faktorer som påverkar genomförandet av sammanhållningspolitiken

25 Kommissionen har det övergripande ansvaret för genomförandet av EU:s budget. För sammanhållningspolitiska medel delas detta ansvar med medlemsstaterna. Nationella och regionala myndigheter beslutar hur medlen ska användas i enlighet med EU:s prioriteringar och mål. De förvaltande myndigheterna väljer ut de projekt som ska få stöd, gör utbetalningar till stödmottagarna och förvaltar och övervakar genomförandet. I det här avsnittet använder vi resultaten av vårt revisionsarbete och våra översikter för att identifiera möjligheter att förbättra genomförandet av sammanhållningspolitiken.

Fastställande av mål

Sammanhållningspolitikens mål har breddats med tiden

26 Enligt artikel 174 i [EUF-fördraget](#) skapades sammanhållningspolitiken ursprungligen i syfte att minska de regionala skillnaderna. Dess fokus har utvecklats och utvidgats med tiden för att omfatta ett ökat antal EU-prioriteringar². Politiken bidrar till att uppnå en rad EU-mål, inbegripet den gröna och den digitala omställningen, och politikområden som forskning och innovation, sysselsättning, utbildning och kompetens, samarbete över gränserna, hållbara transporter och social delaktighet. [Bilaga II](#) innehåller en sammanfattning av slutsatser från rapporter som omfattar sammanhållningspolitikens roll i att minska skillnaderna och dess konsekvenser för att komma till rätta med sociala och ekonomiska ojämlikheter i hela EU.

² *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe*, EPRS, 2024, s. 8.

27 De [lagstiftningsförslag](#) som kommissionen lagt fram som en del av sin halvtidsöversyn 2025, återspeglar att de sammanhållningspolitiska resurserna i allt högre grad mobiliseras för att hantera nya EU-prioriteringar. Förslagen omfattar incitament för förvaltande myndigheter att omprogrammera sina medel så att de återspeglar prioriteringarnas nya inriktning på konkurrenskraft, överkomliga bostäder, vattenresiliens, försvarsproduktionskapacitet samt militär rörlighet. Vi noterar i vårt [yttrande](#) om dessa förslag att även om de kan förbättra möjligheterna att svara på föränderliga prioriteringar riskerar de också att öka fragmenteringen av de sammanhållningspolitiska programmen och göra genomförandet mer komplicerat. Användningen av tillgängliga medel för att tjäna bredare strategiska mål riskerar dessutom att försvaga den platsbaserade strategin, det vill säga principen om att investeringarna ska anpassas till varje regions specifika behov och potential, och det kan göra politikens mindre ändamålsenlig när det gäller att minska regionala skillnader. Avsaknaden av en konsekvensbedömning av kommissionens förslag gör det dessutom svårt att bedöma de föreslagna förändringarnas potentiella effekter.

28 Dessutom omfattas sammanhållningspolitiken av en uppsättning övergripande principer: principen om att inte orsaka betydande skada (för miljömål), efterlevnad av Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, jämställdhet, förebyggande av diskriminering, främjande av hållbar utveckling och stöd till uppnåendet av FN:s mål för hållbar utveckling och Parisavtalet³. Dessutom är medlemsstaterna skyldiga att beakta relevanta landsspecifika rekommendationer från den europeiska planeringsterminen när de programplanerar och genomför sammanhållningspolitiken (punkt [67](#)). Med tanke på de många olika mål och principer som sammanhållningspolitiken förväntas hantera har vi tidigare påpekat behovet av tydliga EU-prioriteringar med relevanta mål⁴.

29 Sammanhållningspolitiken syftar till att tillgodose både regionala och nationella behov och samtidigt bidra till bredare europeiska mål. Att skapa EU-mervärde innebär att en åtgärd som vidtas på EU-nivå ger större fördelar än åtgärder som vidtas på nationell, regional eller lokal nivå. I vår översikt 03/2025 noteras att EU-mervärde endast kan mätas på ett ändamålsenligt sätt om det är tydligt definierat och tillämpas konsekvent.

³ [Förordning \(EU\) 2021/1060](#), skäl 16 och artikel 9.

⁴ [Översikt 08/2019](#) (briefingdokument), punkterna 14 och 128.

Ökat fokus på konkurrenskraft

30 Rådets strategiska agenda för 2024–2029 och kommissionens politiska prioriteringar för samma period är inriktade på att förbättra EU:s konkurrenskraft genom att öka produktiviteten jämfört med dess globala konkurrenter. Den senaste geopolitiska utvecklingen har gjort EU:s ekonomiska säkerhet och konkurrenskraft till viktiga prioriteringar. De sammanhållningspolitiska fonderna stöder konkurrenskraftens roll i främjandet av tillväxt. De bidrar särskilt till att minska regionala skillnader genom att stödja tillväxtpotentialen i mindre utvecklade regioner.

31 Ett antal EU-fonder som stöder konkurrenskraften, såsom Horisont Europa, förvaltas direkt av kommissionen. Detta innebär att finansieringsbeslut fattas på EU-nivå snarare än av nationella eller regionala myndigheter. Det finns betydande skillnader mellan EU:s regioner och medlemsstater när det gäller deras deltagande i dessa program. Deltagandet grundar sig vanligtvis på mycket konkurrensutsatta förslagsinfordringar, och regioner som presterar bättre på innovationsområdet är mer benägna att få dessa medel⁵. Horisont Europa tog itu med innovationsklyftan som drabbar lågpresterande medlemsstater, men finansieringen är mycket begränsad jämfört med sammanhållningspolitiken⁶. Sammanhållningsstödet är därför viktigt för att öka konkurrenskraften i mindre utvecklade regioner.

32 Kommissionen främjar förbättrade synergier mellan direkt förvaltade program och sammanhållningspolitiska fonder (med delad förvaltning)⁷. Vi har tidigare rapporterat att en bristande anpassning mellan bestämmelserna hämmar sådana synergier. I motsats till sammanhållningspolitiken kräver exempelvis direkt förvaltade program inga investeringar för att uppfylla principen om att inte orsaka betydande skada för miljön.

⁵ Särskild rapport 23/2022, punkt 50 och figur 8, och Molica, F. och Marques Santos, A, *Complementarities between R&I funds across EU regions*, JRC, 2024.

⁶ Särskild rapport 15/2022, punkt II.

⁷ Särskild rapport 23/2022, punkterna 3–4.

33 Konkurrenskraftsstöd från Eruf och Sammanhållningsfonden är inriktat på investeringar i små och medelstora företag. Vi har erkänt vikten av att stödja små och medelstora företag eftersom de utgör ryggraden i EU:s ekonomi⁸. Medlemsstaterna kan använda faciliteten för återhämtning och resiliens för att stödja stora företag, men för Eruf och Sammanhållningsfonden finns det begränsningar när det gäller finansiering av produktiva investeringar i stora företag. Endast på vissa villkor kan Eruf och Sammanhållningsfonden stödja projekt för forskning och innovation, energieffektivitet och förnybar energi samt investeringar som bidrar till målen för den europeiska plattformen för strategisk teknik⁹.

Hantering av regionala och lokala behov

34 Sammanhållningspolitiken är utformad för att stärka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen och tillgodose regionernas olika utvecklingsbehov i hela EU. Den är förankrad i [partnerskapsprincipen](#). Syftet är att säkerställa att regionala och lokala myndigheter, det civila samhället och andra intressenter deltar på ett meningsfullt sätt under utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av program. Partnerskapsprincipen syftar också till att säkerställa att en bottom-up-strategi och flernivåstyrelse tillämpas på programmen, med anpassat stöd till territoriella utmaningar och lokala behov¹⁰.

35 Vi har konstaterat att bedömningarna av behoven inte alltid var tillräckligt kopplade till programmålen. Programmets mål återspeglade därför inte alltid regionala eller nationella behov och/eller var otydliga¹¹. Starka behovsbaserade metoder för programplanering och urval skulle ha bidragit till att säkerställa att sammanhållningspolitiken ger ett verkligt värde på plats. Vi har betonat vikten av att använda transparenta, objektiva och behovsbaserade kriterier för att identifiera de projekt som bäst tar itu med regionala utvecklingsklyftor och finansierar projekt som annars inte skulle genomföras¹².

⁸ [Särskild rapport 08/2022](#), punkt I.

⁹ [Förordning \(EU\) 2021/1058](#), artikel 5.2.

¹⁰ [Kommissionens delegerade förordning \(EU\) 240/2014](#), artikel 8.

¹¹ [Översikt 08/2019](#) (briefingdokument), punkterna 35–36, [särskild rapport 19/2018](#), punkt 99, [särskild rapport 05/2017](#), punkterna 165 och 170, och [särskild rapport 08/2015](#), punkt 66.

¹² [Översikt 08/2019](#) (briefingdokument), punkterna 31 och 37–38, och [särskild rapport 21/2018](#), punkterna 15–16.

36 Sammanhållningspolitiken stöder också samarbete mellan regioner och länder genom program för europeiskt territoriellt samarbete (Interreg). Dessa program syftar till att övervinna gränsrelaterade hinder och ta itu med gemensamma utmaningar som identifierats gemensamt av medlemsstater och regioner. För både perioden 2014–2020 och perioden 2021–2027 stod Interreg för mindre än 3 % av budgeten för sammanhållningspolitiken, vilket begränsade utrymmet för att hantera gränsöverskridande eller transnationella utmaningar. När det gäller de befintliga gränsöverskridande programmen fann vi att deras potential att frigöra utvecklingskapacitet i gränsregioner inte har utnyttjats fullt ut¹³.

37 Sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens har gemensamma mål och finansierar liknande typer av investeringar (*figur 1*). Medan sammanhållningspolitiken fungerar genom flera program med starkt fokus på territoriella behov och mindre utvecklade regioner är faciliteten för återhämtning och resiliens ett centraliserat instrument som genomförs genom en enda nationell plan per medlemsstat. Till skillnad från sammanhållningspolitiken gäller partnerskapsprincipen inte för faciliteten. Medlemsstaterna är endast skyldiga att ge kommissionen en översikt över de samråd de har hållit i samband med utarbetandet av sina planer för återhämtning och resiliens¹⁴.

Flexibilitet i användningen av sammanhållningspolitiska medel

38 Flexibilitet i utgifterna för sammanhållningspolitiken avser förmågan att anpassa program till att möta föränderliga socioekonomiska förhållanden, oförutsedda utmaningar och nya prioriteringar. I detta avsnitt beskrivs hur flexibiliteten har ökat med tiden, även som svar på kriser.

¹³ Särskild rapport 14/2021, punkterna 7 och 93–94.

¹⁴ Översikt 01/2023, punkterna 37–38.

Långsiktig planering ger förutsägbarhet men kan hämma flexibiliteten

39 Den sammanhållningspolitiska ramen är utformad för att ge en långsiktig strategisk inriktning och förutsägbarhet. Medel tilldelas medlemsstaterna på grundval av politiska förhandlingar på hög EU-nivå¹⁵. Medlemsstaterna fördelar sedan sina budgetanslag till nationella och regionala program, med beaktande av de kategorier som deras regioner tillhör (punkt **04**). Detta möjliggör finansiell förutsägbarhet och gör det möjligt att tillhandahålla investeringar och stöd under längre perioder på upp till tio år, men begränsar flexibiliteten att anpassa programmen till föränderliga behov eller krishantering.

40 Dessutom kräver reglerna om tillbakadragande att medlemsstaterna använder sina årliga tilldelade medel inom en fastställd tidsram – vanligtvis två eller tre år – med risk att förlora dem¹⁶.

41 Medlemsstaterna fastställer användningen av varje fond för hela perioden genom partnerskapsavtal och program utifrån bedömningar av behoven och med förbehåll för kommissionens godkännande. Medlen är öronmärkta för särskilda mål och politikområden och reglerna för tematisk koncentration gäller enligt en top-down-strategi (*ruta 7*).

¹⁵ Översikt 03/2019 (snabbanalys), punkt 6.

¹⁶ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 105.

Ruta 7

Bestämmelser om tematisk koncentration

Bestämmelser om tematisk koncentration kräver att en betydande andel av sammanhållningspolitikens finansiering fördelas till EU:s prioriteringar, med olika tröskelvärden beroende på regionkategori eller specifika sociala utmaningar. 2021–2027¹⁷:

- Inom ramen för Eruf måste mer utvecklade regioner fördela minst 85 % av medlen till konkurrenskraft och innovation och den gröna omställningen, och minst 30 % specifikt till den gröna omställningen. De mindre utvecklade regionerna måste i sin tur fördela minst 25 % av medlen till konkurrenskraft och innovation och minst 30 % till den gröna omställningen. Dessutom bör minst 8 % av Eruf på nationell nivå fördelas till hållbar stadsutveckling.
- Inom ramen för Europeiska socialfonden+ måste minst 25 % av medlen öronmärkas för social delaktighet och minst 3 % för stöd till dem som har det sämst ställt. Om barnfattigdom eller unga som varken arbetar eller studerar förekommer i medlemsstaterna över EU-genomsnittet för 2017–2019, måste de programplanera minst 5 % för barnfattigdom och 12,5 % för ungdomars sysselsättning.

42 Tematisk koncentration bidrar till att stärka kopplingen mellan EU:s prioriteringar och EU:s finansiering¹⁸. Vi noterar att det ofta har införts undantag från bestämmelserna om tematisk koncentration i det sammanhållningspolitiska regelverket för att underlätta omprogrammeringen. Detta kan minska trovärdigheten och försvaga den totala effekten av kraven på tematisk koncentration¹⁹.

43 Jämfört med de sammanhållningspolitiska fonderna har faciliteten för återhämtning och resiliens färre villkor för stödberättigande och en annan tematisk öronmärkning. Där gäller endast att minst 37 % av det totala anslaget ska gå till stöd för den gröna omställningen och 20 % till stöd för den digitala omställningen²⁰.

¹⁷ Förordning (EU) 2021/1058, artiklarna 4 och 11.2, och förordning (EU) 2021/1057, artikel 7.

¹⁸ Yttrande 06/2018, punkt 17, och särskild rapport 02/2017, punkterna 67–80.

¹⁹ Yttrande 02/2025, punkt 41, särskild rapport 02/2023, punkt 69, och särskild rapport 02/2017, punkterna 69 och 144.

²⁰ Förordning (EU) 2021/241, artikel 18.4 e och f.

Omprogrammering har blivit vanligare

44 Omprogrammering av de sammanhållningspolitiska medlen är den viktigaste mekanism som finns tillgänglig för förvaltande myndigheter när de vill anpassa programmen under genomförandet för att tillgodose nya eller uppdaterade behov. Ändringar kräver en motiverad begäran, åtföljd av en beskrivning av den förväntade inverkan på uppnåendet av målen i programmet. De måste också respektera viktiga begränsningar såsom tematisk koncentration och få kommissionens godkännande för att säkerställa anpassning till EU:s mål och rättsliga krav²¹. För varje ny programperiod – inklusive 2021–2027 (*ruta 8*) – har reglerna i allt högre grad anpassats för att underlätta omprogrammering.

Ruta 8

Ny flexibilitet inbyggd i programperioden 2021–2027

- Upp till 8 % av anslaget för en viss prioritering kan omfördelas till en annan prioritering inom samma fond, program och regionkategori utan kommissionens godkännande (högst 4 % av den totala programbudgeten).
- 50 % av programanslagen för de två sista åren fördelas slutgiltigt i samband med halvtidsöversynen 2025, vilket möjliggör justeringar för att återspegla förändrade socioekonomiska förhållanden.
- Ändringar av partnerskapsavtal, med förbehåll för kommissionens godkännande, krävs inte längre för att återspegla programändringar²².

45 De förvaltande myndigheterna har ändrat program allt oftare, ibland upprepade gånger på kort tid²³. Under perioden 2007–2013 ändrades programmen i genomsnitt 1,3 gånger, vilket ökade till 8,2 gånger för 2014–2020. Över 15 % av de totala medlen för 2014–2020 omprogrammerades. I vissa program omfördelades mer än hälften av medlen. Vi noterade att omprogrammeringsprocessen ökar den administrativa bördan för förvaltande myndigheter²⁴.

²¹ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 24.

²² Förordning (EU) 2021/1060, skäl 18 och artiklarna 18, 24.5 och 26.

²³ Särskild rapport 24/2021, punkterna 53–57 och 120, och särskild rapport 17/2018, punkterna 46–47.

²⁴ Särskild rapport 02/2023, punkterna 35–36.

46 För både sammanhållningspolitiken och faciliteten för återhämtning och resiliens noterade vi förseningar i det planerade genomförandet av investeringar, delvis på grund av yttre omständigheter (t.ex. inflation, problem med leveranskedjan och rättsliga svårigheter). Dessa förseningar leder till att medlen riskerar att inte användas ändamålsenligt²⁵. För att hantera utmaningarna med genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens använde alla medlemsstater möjligheten att se över sina planer för återhämtning och resiliens, med förbehåll för kommissionens bedömning och rådets godkännande²⁶.

Sammanhållningspolitiken har ofta anpassats för att möjliggöra krisrelaterad flexibilitet

47 Utöver de inbyggda flexibilitetsarrangemangen har regelverket för sammanhållningspolitiken ofta ändrats för att hjälpa medlemsstaterna att hantera specifika kriser (*figur 2*). Förordningen om gemensamma bestämmelser ändrades 16 gånger under programperioderna 2007–2013 och 2014–2020 för att införa tillfälliga åtgärder. Dessa åtgärder syftade vanligtvis till att lätta på reglerna (t.ex. tillåta överföringar eller utöka stödberättigandet) och minska trycket på de nationella budgetarna genom alternativ såsom 100 % finansiering från EU²⁷. Omkring 30 % av ändringarna av programmen inom Eruf och Sammanhållningsfonden under programperioden 2014–2020 syftade särskilt till att aktivera de nyligen införda bestämmelserna om krishantering i förordningen om gemensamma bestämmelser.

²⁵ Särskild rapport 13/2024, punkterna 29–41.

²⁶ Förordning (EU) 2021/241, artikel 21.2.

²⁷ Särskild rapport 02/2023, punkterna 84–85.

Figur 2 – Sammanhållningspolitiska reaktioner på kriser under perioderna 2007–2013 och 2014–2020



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

48 Sammanhållningspolitiken har använts för snabb krishantering på grund av den är anpassningsbar och att betydande resurser kan mobiliseras. Vår analys av investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset och sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa (Care) under programperioden 2014–2020 visar på sammanhållningspolitikens potential att hantera kriser. Lagstiftningsändringar gjorde det möjligt att omdirigera outnyttjade medel, men de förvaltande myndigheter som redan hade gjort åtaganden för sina anslag kunde inte använda denna flexibilitet²⁸. Baserat på denna erfarenhet infördes i reglerna för 2021–2027 ytterligare flexibilitet i kristider. De gör att kommissionen kan reagera snabbare på exceptionella situationer genom tillfälliga åtgärder, förutsatt att rådet har erkänt dem som sådana. Detta inbegriper till exempel en ökning av medfinansieringen med 10 procentenheter eller tillstånd för slutförda projekt att väljas ut i efterhand för en period på upp till 18 månader²⁹.

49 Vi har dock rapporterat att en upprepad användning av sammanhållningspolitikens resurser för kortsiktig krishantering riskerar att undergräva dess främsta strategiska fokus på att stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen och minska skillnaderna mellan EU:s regioner³⁰.

Förenkling av regelverket

50 När det gäller alla offentliga utgifter är EU:s regler för sammanhållningspolitiken viktiga för att säkerställa att medel fördelas för att uppnå politikens mål, i linje med principen om sund ekonomisk förvaltning. Reglerna för sammanhållningspolitiken anses ofta vara alltför komplexa, vilket bidrar till onödiga administrativa kostnader för både stödmottagare och programadministratörer, och en av de faktorer som leder till en hög risk för fel³¹ (*ruta 13*).

²⁸ Särskild rapport 02/2023, punkterna 23, 85 och 88, och särskild rapport 05/2025, punkterna 22, 25 och 81.

²⁹ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 20, förordning (EU) 2021/1057, artikel 4.3, och förordning (EU) 2021/1058, artikel 5.6.

³⁰ Särskild rapport 02/2023, punkterna 85 och 94.

³¹ Översikt 05/2018(briefingdokument), punkterna I, 18 och 61, och årsrapporten för 2020, punkterna 1.18 och 1.21.

51 Förenkling har varit ett återkommande mål för kommissionen i utformningen och genomförandet av sammanhållningspolitiken sedan programperioden 2000–2006. Ytterligare åtgärder infördes för 2014–2020 och 2021–2027, främst för förvaltande myndigheter³² ([ruta 9](#)). Förenklingen har fortfarande en framträdande plats på EU:s dagordning för perioden efter 2027³³. Vi stöder förenkling eftersom komplexa regler bidrar till fler oriktigheter³⁴. Vi har dock upprepade gånger påpekat att förenklingen inte får ske på bekostnad av ansvarsskyldighet och prestation³⁵.

³² [Översikt 05/2018](#) (briefingdokument), punkterna 2 och 4–5, och [kommissionens förenklingsmanual \(*Simplification Handbook*\) för 2021–2027](#).

³³ [Rådets slutsatser om sammanhållning och sammanhållningspolitiken efter 2027](#), 2025, och [uppdragsbeskrivning](#) för verkställande vice ordföranden med ansvar för sammanhållning och reformer, Europeiska kommissionen, 2024.

³⁴ [Yttrande 06/2018](#), punkt 7, och [årsrapporten för 2020](#), punkterna 1.18 och 1.21.

³⁵ [Yttrande 06/2018](#), punkt 50, [översikt 05/2018](#)(briefingdokument), punkterna 14 och 38, och [särskild rapport 22/2024](#), punkterna 40 och 101.

Ruta 9

Exempel på förenklingsinitiativ

Genom förordningen om gemensamma bestämmelser 2014–2020 infördes följande:

- Förenklade kostnadsalternativ: en bredare rättslig grund för enhetsbelopp, standardiserade skalor av enhetskostnader och schablonsatser, inklusive allmänt tillgängliga schablonsatser som fastställts på förhand av kommissionen.
- Harmoniserade regler: införande av en enda förordning om gemensamma bestämmelser som omfattar flera fonder, i syfte att öka samstämmigheten.
- Proportionerliga kontrollåtgärder: färre revisioner skulle vara nödvändiga för välfungerande program.

Genom förordningen om gemensamma bestämmelser 2021–2027 infördes följande:

- Finansiering som inte är kopplad till kostnaderna: nytt alternativ som gör att betalningarna kan baseras enbart på uppfyllda villkor, delmål eller output.
- Utökad användning av förenklade kostnadsalternativ: godkända satser från 2014–2020 kan återanvändas utan ytterligare motivering.
- Effektiviserade programdokument: mer koncisa partnerskapsavtal och program med färre obligatoriska element.
- Schablonsats för tekniskt stöd kopplat till programgenomförandets framsteg, vilket minskar behovet av detaljerad kostnadsrapportering.
- Riskbaserade förvaltningskontroller, alternativ för förbättrade proportionella revisionsarrangemang och förstärkning av modellen för samordnad granskning.

52 Sammanhållningspolitiken styrs av flera regler. För det första, specifika regler för EU:s sammanhållningspolitik och var och en av dess fonder. För det andra, övergripande EU-regler, som är tillämpliga på men inte specifika för sammanhållningspolitiken, såsom reglerna för den inre marknaden (om offentlig upphandling och statligt stöd). För det tredje, nationella (och ibland till och med regionala) regler som omfattar aspekter av betydelse för beslutsfattare och tillsynsmyndigheter på den nivån. En ändamålsenlig förenkling måste beakta alla (specifika och icke-specifika) regler som är tillämpliga på sammanhållningspolitiken.

53 Reglerna för ersättning av stödmottagarnas uppkomna kostnader (som används för merparten av sammanhållningsutgifterna) kräver omfattande dokumentations- och kontrollmekanismer. Stödmottagarna måste bevara och lägga fram en lång rad styrkande handlingar (fakturor, tidrapporter, avtal osv.) för efterföljande kontroll. De förenklade kostnadsalternativen utgör därför en förenkling. De kan minska bördan av att dokumentera faktiska utgifter och vi fann att de är mindre utsatta för oavsiktliga fel³⁶. Trots vissa framsteg är de förvaltande myndigheternas användning av dem dock fortfarande begränsad, särskilt för Eruf ([ruta 10](#)).

Ruta 10

Förenklade kostnadsalternativ

De förenklade kostnadsalternativen är på förhand fastställda metoder för att beräkna stödberättigande utgifter i stället för att använda uppkomna kostnader. De syftar till att uppnå många fördelar, såsom minskade administrativa kostnader, förbättrad granskningsbarhet och snabbare projektgenomförande.

Kostnadsalternativen infördes först för ESF-insatser under programperioden 2007–2013, och deras användning har förlängts sedan dess. I slutet av programperioden 2014–2020 uppskattar kommissionen att förenklade kostnadsalternativ kommer att ha använts för 33 % av ESF:s och 4 % av Erufs/Sammanhållningsfondens utgifter. På det hela taget uppskattade vi att omkring 22,5 miljarder euro, eller 8,5 % av de bidragsbaserade sammanhållningsutgifterna 2014–2020, kommer att ha ersatts nästan uteslutande genom förenklade kostnadsalternativ³⁷.

För de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027 blev användningen av förenklade kostnadsalternativ obligatorisk för insatser som finansieras via Eruf och ESF+ (upp till 200 000 euro)³⁸. Kommissionen införde också fler standardordningar³⁹, vilket ytterligare förenklar deras tillämpning och minskar risken för fel. Kommissionen uppskattar att förenklade kostnadsalternativ för stödmottagare skulle täcka omkring 44 % av ESF+’s respektive 11,5 % av Erufs budgetar⁴⁰.

³⁶ Översikt 03/2024, punkterna 118 och 120.

³⁷ Särskild rapport 24/2021, punkterna 89 och 101, och *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, Europeiska kommissionen, 2018, s. 42 och 53.

³⁸ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 53.2.

³⁹ Förordning (EU) 2021/1060, a94.4.

⁴⁰ *Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014–2020 and 2021–2027 programming periods*, Europeiska kommissionen, 2024, s. 48–49 och 118.

Utnyttjandet av finansieringen

54 Utnyttjandet är de nationella och regionala förvaltningarnas förmåga att använda de ekonomiska resurser som de har tilldelats⁴¹. Medlemsstaterna får betalningar från EU:s budget som ersättning för delar av de stödberättigande kostnader som uppkommit i projekten inom ramen för sammanhållningsprogrammen.

55 De faktorer som påverkar utnyttjandekapaciteten varierar mellan och inom medlemsstaterna. Sådana faktorer kan vara förseningar i medlagstiftarnas antagande av regelverk och godkännande av operativa program, överlappande programperioder och program, samexistens med andra instrument med direkt eller delad förvaltning samt de förvaltande myndigheternas administrativa kapacitet⁴². Enligt kommissionens analys är den tekniska kapaciteten hos de förvaltande myndigheterna, och mer allmänt regeringarna, en viktig faktor som påverkar deras förmåga att använda sammanhållningsfinansieringen och ändamålsenligheten i de finansierade investeringarna⁴³.

Sent antagande av regelverk och program sätter press på användningen av sammanhållningspolitiska medel

56 För att bibehålla fokus på att de sammanhållningspolitiska medlen används på ett ändamålsenligt och korrekt sätt är det viktigt att de förvaltande myndigheterna undviker situationer där betydande belopp måste utnyttjas mot slutet av programperioden. Vi rapporterade att sådan press kan få programmyndigheterna att fokusera enbart på utnyttjandet och ägna mindre uppmärksamhet åt det potentiella mervärdet av de investeringar som får stöd⁴⁴.

⁴¹ Särskild rapport 17/2018, punkt I.

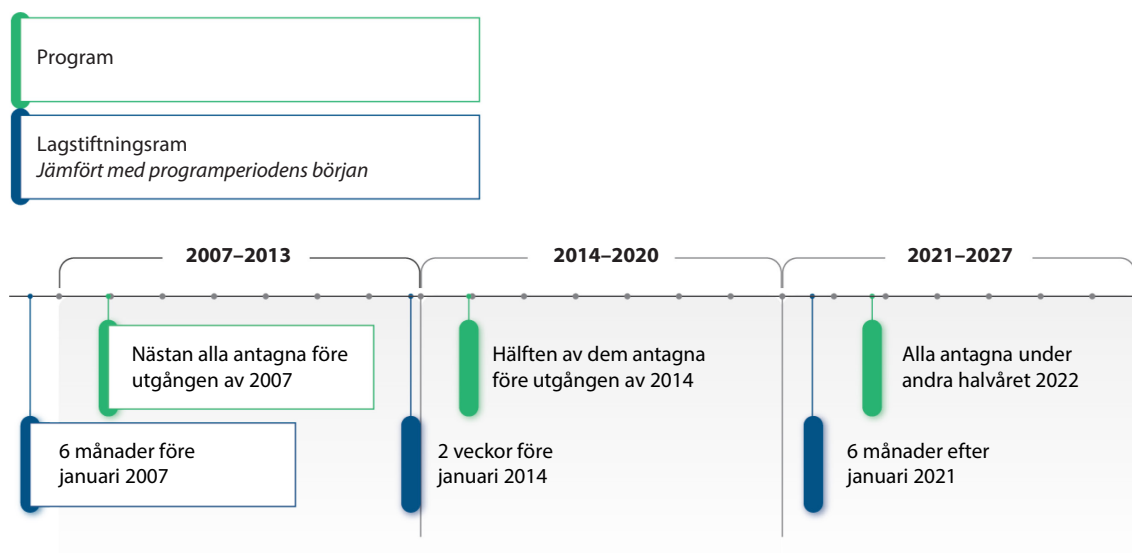
⁴² *Ibid.*, punkterna III, IV och 14–22.

⁴³ Nionde sammanhållningsrapporten, s. 274.

⁴⁴ Särskild rapport 17/2018, punkt I.

57 Medlagstiftarnas godkännande av den rättsliga ramen är en förutsättning för att slutföra utarbetandet av programmen. När kommissionen har godkänt programmen kan genomförandet inledas i medlemsstaterna. Vi har kunnat konstatera att för varje flerårig budgetram har den rättsliga ramen, partnerskapsavtalen och programmen inom sammanhållningspolitiken godkänts allt senare (*figur 3*)⁴⁵. Det har bidragit till en låg utnyttjandnivå under de första åren och ökat trycket att utnyttja medlen mot slutet av programperioderna för att komma ikapp. Förseningarna var betydande under perioden 2021–2027, då förvaltande myndigheter också deltog i programplaneringen av React-EU och i genomförandet av andra nödgärder (investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset, investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset plus, Care, Care+ och faciliteten för återhämtning och resiliens)⁴⁶.

Figur 3 – Godkännande av rättsliga ramar och program



Källa: Revisionsrätten.

⁴⁵ *Ibid.*, punkterna 16 och 19, och COM(2025) 46.

⁴⁶ Översikt 01/2023, punkt 46.

58 För perioden 2014–2020 infördes dels tillfällig flexibilitet, så att sammanhållningspolitiska medel kunde användas för nya prioriteringar, dels finansieringsgrader från EU på upp till 100 %. Tillsammans bidrog dessa två åtgärder till att medlemsstaterna lättare kunde utnyttja sammanhållningsmedlen, särskilt i de mer utvecklade regionerna⁴⁷. Vi har dock tidigare konstaterat att obligatorisk nationell eller privat medfinansiering är en viktig princip för de sammanhållningspolitiska fonderna eftersom den stärker egenansvaret och uppmuntrar till korrekta, effektiva och ändamålsenliga utgifter⁴⁸. Den ökar också den totala tillgängliga finansieringen för att stödja EU:s politiska prioriteringar.

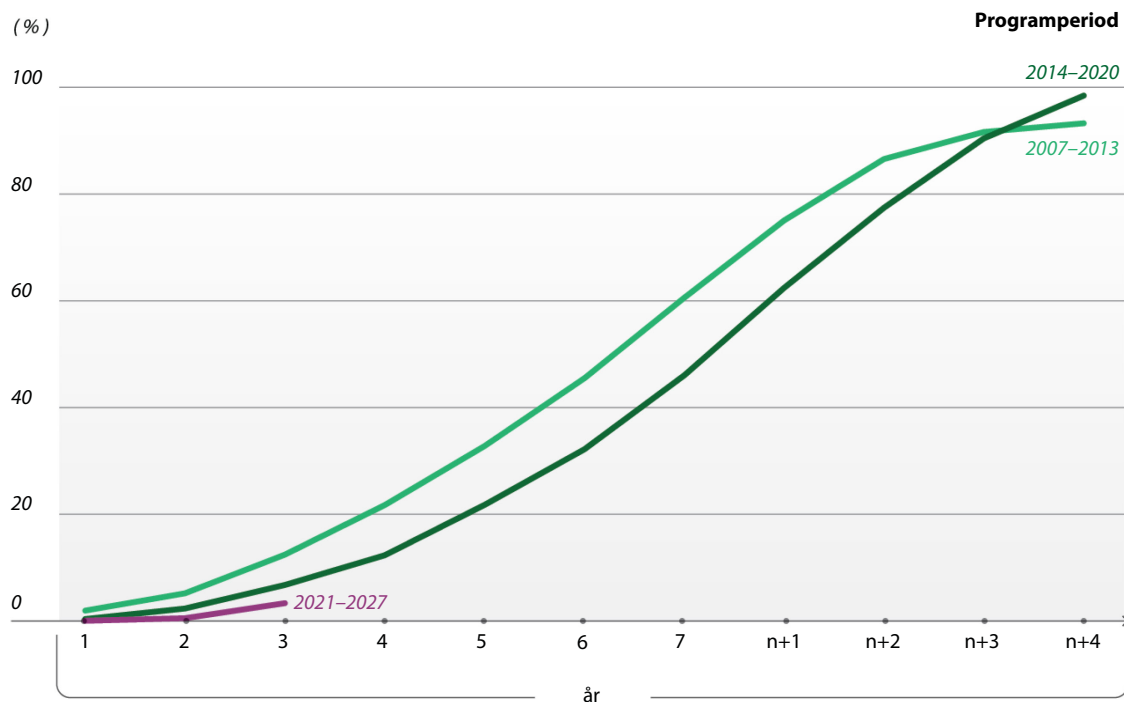
Samexistensen mellan faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningsfinansieringen medför ytterligare risker för att medlen inte utnyttjas i tid

59 *Figur 4* visar sammanhållningspolitikens utnyttjandegrad under de tre programperioderna.

⁴⁷ Översikt 03/2024, punkterna XI, 138–145 och 162, och *Absorption rates of Cohesion Policy funds*, EPRS, 2024.

⁴⁸ Yttrande 02/2025, punkt 34, *särskild rapport 02/2023*, punkt 69, och *översikt 01/2023*, punkt 71.

Figur 4 – Utnyttjandegrad per programperiod och år



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

60 Utnyttjandegraden inom sammanhållningspolitiken är något lägre under de första åren av programperioden 2021–2027 än under tidigare perioder. Detta beror på effekterna av genomförandet av faciliteten för återhämtning och resiliens (som finansierar liknande investeringstyper och har en kortare genomförandeperiod som slutar i augusti 2026) och påfrestningen på den administrativa kapaciteten eftersom nationella myndigheter ofta var tvungna att genomföra båda instrumenten parallellt⁴⁹. Vissa medlemsstater vidtog åtgärder för att öka denna kapacitet, till exempel genom att rekrytera ytterligare personal, tillhandahålla operativt stöd och förenkla de administrativa förfarandena, men tog inte itu med utmaningarna fullt ut⁵⁰. Mer mogna projekt som tidigare programplanerats inom ramen för de sammanhållningspolitiska fonderna flyttades i vissa fall över till planerna för återhämtning och resiliens⁵¹.

⁴⁹ Översikt 01/2023, punkterna 11, 22, 30, 45–47 och 53.

⁵⁰ Särskild rapport 13/2024, punkterna VIII, 69–70 och 97.

⁵¹ Särskild rapport 22/2024, punkt 30 och ruta 5, och SWD(2024) 70, s. 63.

61 Den högre förfinansieringsgraden inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens jämfört med de sammanhållningspolitiska fonderna underlättade inledningsvis utbetalningen av medel. Medlemsstaterna kunde begära förskottsutbetalningar på upp till 13 % av sina anslag från faciliteten för återhämtning och resiliens, medan de sammanhållningspolitiska fonderna 2021–2027 erbjöd årliga delbetalningar på 0,5 % av det totala stödet. Den inledande förfinansieringen inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens, som var en krishanteringsåtgärd, hjälpte de flesta medlemsstater att påskynda genomförandet genom att minska trycket på de nationella budgetarna fram till de första ordinarie utbetalningarna⁵².

62 Utnyttjandegraderna inom faciliteten för återhämtning och resiliens och sammanhållningspolitiken är inte direkt jämförbara. Utnyttjandet av medel från faciliteten för återhämtning och resiliens återspeglar de medel som kommissionen har betalat ut till medlemsstaterna när delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt. Det betyder inte att dessa medel har nått sina slutmottagare och realekonomin⁵³. I en tidigare rapport, på grundval av uppgifter från 15 medlemsstater fram till oktober 2023, konstaterade vi att bara omkring hälften av de medel som betalats ut till medlemsstaterna hade nått slutmottagarna⁵⁴.

Ökad prestationsinriktning

63 Det råder ett brett samförstånd om behovet av att maximera de offentliga investeringarnas ändamålsenlighet och effektiva genomförande. Att utforma en strategi och tillhörande system för att uppnå detta är dock fortfarande en utmaning⁵⁵. Inom sammanhållningspolitiken har Europaparlamentet, rådet och kommissionen prioriterat att se till att insatserna presterar bättre⁵⁶.

⁵² Översikt 01/2023, punkterna 67–68, och översikt 02/2025, punkt 77.

⁵³ Översikt 02/2025, punkt 89.

⁵⁴ *Ibid.*, punkt 89.

⁵⁵ *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD, 2018, kapitel 5, s. 106 och 114.

⁵⁶ Särskild rapport 24/2021, punkt I.

64 Enligt EU:s budgetförordning⁵⁷ ska EU:s finansiering genomföras med inriktning på prestation. Mer specifikt, i linje med budgetförordningen och enligt vår definition, är prestation ett mått på i vilken utsträckning en EU-finansierad åtgärd eller ett EU-finansierat projekt eller program har uppnått sina mål och ger valuta för pengarna⁵⁸. I detta sammanhang måste man skilja mellan input, output, resultat och effekt (*figur 5*).

Figur 5 – Klassificering av input, output, resultat och effekt



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [särskild rapport 26/2023](#), figur 3.

⁵⁷ Förordning (EU, Euratom) 2024/2509, artiklarna 2.50, 2.62 och 33.

⁵⁸ Översikt 02/2025, punkt 10.

Otillräckliga incitament för att öka inriktningen på prestation inom sammanhållningspolitiken

65 Under de senaste programperioderna har det i den rättsliga grunden för sammanhållningspolitiken gradvis införts förfarandemekanismer och finansiella mekanismer som ska uppmuntra till prestationsinriktning och fokus på resultat. För perioden 2014–2020 infördes tre sådana mekanismer i förordningen⁵⁹:

- Förhandsvillkor, som är nödvändiga för att skapa en investeringsvänlig miljö för ändamålsenliga sammanhållningsutgifter från programmens början.
- En obligatorisk prestationsreserv på 6 % av varje medlemsstats totala anslag, som ska frigöras för prioriterade områden när på förhand fastställda delmål har uppnåtts (upphör för perioden 2021–2027).
- Modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna.

66 Vi drog slutsatsen att dessa tre mekanismer på det hela taget ledde till nya genomförandemetoder, men de gjorde inte någon märkbar skillnad när det gäller hur EU-medel fördelades och betalades ut⁶⁰.

I viss utsträckning ger sammanhållningspolitiken redan incitament till reformer i kombination med investeringar

67 Den [europeiska planeringsterminen](#) är ett årligt förfarande som samordnar EU:s ekonomiska och sociala politik. På grundval av medlemsstaternas politiska planer föreslår kommissionen landsspecifika rekommendationer om hur nya och befintliga utmaningar ska hanteras. De landsspecifika rekommendationerna antas av rådet.

⁵⁹ Förordning (EU) nr 1303/2013, artiklarna 19, 20, 21 och 67.1 e, och [särskild rapport 24/2021](#), punkterna II, 6 och 109–112.

⁶⁰ [Särskild rapport 24/2021](#), punkterna IX och 107–109.

68 Sedan 2014 har det ställts krav på att sammanhållningspolitiken beaktar den vägledning som ges inom ramen för den europeiska planeringsterminen. För detta ändamål gäller följande:

- I förordningen om gemensamma bestämmelser fastställs förhandsvillkor⁶¹ (2014–2020) och nödvändiga villkor⁶² (2021–2027).
- Kommissionen har gett investeringsvägledning till varje medlemsstat genom att identifiera utvecklingsbehov och prioriteringar för finansiering i 2012 års ståndpunktsdokument för 2014–2020⁶³ och i 2019 års landsrapporter för 2021–2027⁶⁴.

Medlemsstaterna behövde i sin tur ta hänsyn till de relevanta landsspecifika rekommendationerna vid utarbetandet av partnerskapsavtalen och programmen för de sammanhållningspolitiska fonderna både 2014–2020⁶⁵ och 2021–2027⁶⁶. Enligt ESF+ ska medlemsstaterna avsätta en lämplig mängd av sina resurser till att hantera de utmaningar som identifierats i de relevanta landsspecifika rekommendationerna⁶⁷.

69 Förhandsvillkor var en av de viktigaste nyheterna för sammanhållningspolitiken 2014–2020. Vi rapporterade att kommissionens bedömning av dessa villkor var en engångsåtgärd, på grundval av kriterierna i förordningen om gemensamma bestämmelser. De flesta av dessa är brett formulerade, vilket gav stort utrymme för tolkning. Vi fann också begränsade bevis på att förhandsvillkoren påverkar utgifternas ändamålsenlighet, och vi konstaterade att underlåtenhet att uppfylla dessa villkor sällan fick några negativa ekonomiska konsekvenser för medlemsstaterna⁶⁸.

⁶¹ Förordning (EU) 1303/2013, artikel 19.

⁶² Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 12.1 och 15.

⁶³ Förordning (EU) 1303/2013, bilaga I, punkt 2.3, och [särskild rapport 02/2017](#), punkt 9.

⁶⁴ Översikt 01/2023, punkt 15.

⁶⁵ Förordning (EU) 1303/2013, artiklarna 4.1, 15.1 och 19.

⁶⁶ Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 11.1, 15.2 och 22.3.

⁶⁷ Förordning (EU) 2021/1057, artiklarna 7.1–7.2 och 12.

⁶⁸ Särskild rapport 24/2021, punkterna 16, 21–22, 26–34, 110, 114 och 116.

70 En stor del av de sammanhållningspolitiska medlen 2014–2020 avsattes, i teorin, till att hantera fondspecifika landsspecifika rekommendationer. Den faktiska kopplingen mellan EU:s utgifter och genomförandet av landsspecifika rekommendationer var dock otillräcklig⁶⁹. Studier bekräftar också att även om landsspecifika rekommendationer har följts i de strategiska val som anges i programmen har avsaknaden av tydliga incitament eller sanktioner i praktiken begränsat deras inflytande på genomförandet av sammanhållningspolitiken⁷⁰.

71 Under programperioden 2021–2027 ersattes förhandsvillkoren av nödvändiga villkor. Att de nödvändiga villkoren är uppfyllda är en förutsättning för en effektiv och ändamålsenlig användning av de sammanhållningspolitiska fonderna. Till skillnad från förhandsvillkoren för 2014–2020 måste de nödvändiga villkoren vara uppfyllda under hela perioden – snarare än bara i början – för att medlemsstaterna och regionerna ska få tillgång till medlen. Detta innebär att kommissionen inte ersätter utgifter om den inte håller med om att relevanta nödvändiga villkor har uppfyllts⁷¹.

72 De nödvändiga villkoren definieras i förordningen om gemensamma bestämmelser. De måste vara uppfyllda för att medel som avsatts för ett specifikt mål ska bli tillgängliga för medlemsstaterna eller regionerna. Enbart detta utlöser dock inte betalningar från kommissionen. Medlemsstaterna måste fortfarande genomföra insatser för att kunna få ersättning.

73 Sammanhållningspolitiken bidrar dock till reformer på vissa områden i medlemsstaterna. Enligt kommissionen inledde till exempel medlemsstaterna 293 reformer på de områden som omfattas av ESF+ mellan 2014 och 2022, och den största andelen genomfördes inom utbildningspolitiken och på arbetsmarknaden. Av dessa reformer fick 142 (48,6 %) medel från ESF+. Sammantaget bedömde kommissionen att omkring 9 % av de landsspecifika rekommendationerna inom insatsområdena för ESF(+) uppnådde ”betydande framsteg” eller ”fullständigt genomförande”⁷².

⁶⁹ Särskild rapport 16/2020, punkterna 41–44 och 62.

⁷⁰ Corti, F., Pedralli, M. och Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy* i ZEW: *The Future of EU Cohesion*, s. 237.

⁷¹ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 15.6.

⁷² *Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal*, Europeiska kommissionen, 2025, s. 10, 19 och 35–36.

74 Kommissionens [förslag](#) nyligen om att ändra förordning (EU) 2021/1058 i samband med halvtidsöversynen utvidgar ytterligare omfattningen av stödet till reformer. Genom förordningen införs en möjlighet att finansiera verksamheter som bidrar till genomförandet av reformer, inbegripet kostnader som inte är direkt kopplade till genomförandet av investeringar. Detta är någonting nytt för de sammanhållningspolitiska fonderna. Vi noterade dock också att förslaget saknar en tydlig definition av vilka reformer som kan få stöd inom ramen för Eruf/Sammanhållningsfonden, och det anges inte heller vilka typer av åtgärder eller utgifter som kommer att anses vara stödberättigande. Därför är omfattningen av det stöd som skulle kunna klassificeras som reformstöd fortfarande oklar⁷³.

Begränsad användning inom sammanhållningspolitiken av modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

75 Potentialen att använda prestationsbaserade finansieringsmodeller inom sammanhållningspolitiken har ökat gradvis. Dessa utgör en direkt koppling mellan EU:s ekonomiska stöd och på förhand fastställda resultat eller villkor. Det tydligaste exemplet är modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna ([ruta 11](#)).

Ruta 11

EU-finansiering med hjälp av modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna

För att bidra till uppnåendet av EU:s politiska mål och de angivna resultaten infördes i budgetförordningen⁷⁴ 2018 möjligheten att tillhandahålla EU-finansiering i form av finansiering som inte är kopplad till kostnaderna. Detta bygger på

- att villkor har uppfyllts, eller
- att resultat har uppnåtts, vilket mäts utifrån på förhand fastställda delmål eller med hjälp av prestationsindikatorer.

Under sammanhållningspolitiken 2014–2020 kunde modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna användas från och med 2019 för Erufs/Sammanhållningsfondens investeringar i energieffektivitet och förnybar energi, genom att kommissionen informerades.

⁷³ Yttrande 02/2025, punkt 22, och [COM\(2025\) 123](#), artikel 1.1 e.

⁷⁴ Förordning (EU, Euratom) 2024/2509, artikel 125.1 a.

76 Under 2014–2020 användes modellen endast för ett Eruf-pilotprojekt med ett EU-bidrag på omkring 36 miljoner euro. Vi lyfte fram följande orsaker till den begränsade användningen av modellen under denna period⁷⁵:

- Det finns en avsevärd tidsförskjutning innan EU:s investeringar ger konkreta resultat, eller ens output i vissa fall. Detta gör det svårt för förvaltande myndigheter att identifiera lämpliga insatser där modellen skulle kunna användas.
- Medlemsstaterna betraktade inrättandet av system för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna som betungande, komplicerat och tidskrävande.
- Vi fann att arrangemangen för att kontrollera efterlevnaden av reglerna för den inre marknaden vid tillämpning av modellen inte var tillräckligt tydliga. Medlemsstaterna var fortfarande tvungna att se till att alla EU:s utgifter följde reglerna för offentlig upphandling och statligt stöd, medan den rättsliga grunden endast gjorde det möjligt att kontrollera finansieringsvillkoren⁷⁶.

77 Under 2021–2027 är modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna ett alternativ för att tillhandahålla EU-finansiering på alla områden inom sammanhållningspolitiken⁷⁷. I mars 2025 hade kommissionen godkänt 23 system inom ramen för 15 Eruf- och/eller ESF+-program i elva medlemsstater⁷⁸, till ett värde av totalt 6,8 miljarder euro.

⁷⁵ Särskild rapport 24/2021, punkterna 94–96, 99, 105–106, 108, 126, 128 och rekommendationerna 3 a och 4 b.

⁷⁶ Förordning (EU) 1303/2013, artikel 67.1 e, och kommissionens delegerade förordning (EU) 2019/694, bilagan punkt 4 f.

⁷⁷ Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 37, 53.1 f och 95.1.

⁷⁸ Estland, Frankrike, Kroatien, Italien, Cypern, Litauen, Ungern, Österrike, Polen, Portugal, Rumänien.

78 Enligt förordningen om gemensamma bestämmelser krävs kontroller och revisioner för att se till att villkoren för ersättning har uppfyllts och att resultat har uppnåtts. I skälen anges att de underliggande kostnader som är kopplade till systemets genomförande inte bör omfattas av några kontroller, men de förvaltande myndigheterna och revisionsmyndigheterna måste fortfarande ge kommissionen garantier om att de kostnader som tagits upp i räkenskaperna är förenliga med alla tillämpliga regler, inbegripet reglerna om offentlig upphandling och statligt stöd⁷⁹. Kommissionen anser att den uppnår rimlig säkerhet om att alla tillämpliga regler efterlevs genom i) sin förhandsbedömning av systemen för finansiering som inte är kopplad till kostnaderna, ii) medlemsstaternas uppfyllande av de nödvändiga villkoren, inbegripet när det gäller offentlig upphandling och statligt stöd, och iii) medlemsstaternas bedömningar av klagomål rörande upphandling och statligt stöd.

79 Andra aktörer på området med erfarenhet av att använda prestationsbaserade modeller har också lyft fram utmaningarna med att använda sådana modeller och behovet av att ha realistiska förväntningar. Världsbanken⁸⁰ noterade enallmän tendens till besvikelse bland dem som använde sådana modeller, trots en stark tro på den underliggande logiken, vilket tydde på en diskrepans mellan förväntningar och praktik. Andra⁸¹ påpekade att sådana modeller bör undvika snedvridande incitament, såsom att fastställa mål utan ambition, prioritera kortsiktiga mål framför långsiktiga och ta itu med de behov som är lättast att hantera. Dessutom betonar OECD⁸² att ett ändamålsenligt genomförande kräver verktyg och metoder för att få fram prestationsinformation, stödjande it-system, solida mekanismer för ansvarsskyldighet och tydligt definierade roller och ansvarsområden.

⁷⁹ Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 69, 74 och 77.

⁸⁰ Moynihan, D. och Beazley, I., *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Världsbanken, 2016.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. och Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy* i ZEW: *The Future of EU Cohesion*, 2024, s. 246.

⁸² *Good Practices for Performance Budgeting*, OECD, 2019, s. 18, och *Performance budgeting*, OECD, 20.3.2025.

Brister i övervakning och utvärdering innebär att det inte finns tillräcklig information om resultat

80 Övervakningssystem som spårar framstegen mot att uppnå mål baserade på relevanta och tillförlitliga prestationsdata kan ge användbar information om resultat och bidra till att förbättra framtida system. Utvärderingar i efterhand av hög kvalitet bidrar till att bedöma uppnåendet av de politiska målen.

Övervakningssystemen ger inte tillräcklig information om prestation på EU-nivå

81 Sammanhållningspolitiken har ett omfattande system för prestationsövervakning som består av programspecifika och gemensamma indikatorer som främst mäter output. Under 2014–2020 övervakades de operativa programmen med omkring 9 000 olika indikatorer. Dessa var främst programspecifika och kunde inte sammanställas på EU-nivå. Medlemsstaterna definierade 7 880 programspecifika indikatorer i sina sammanhållningsprogram för 2021–2027.

82 Övervakning baserad på gemensamma indikatorer gör det möjligt att mäta de sammanhållningspolitiska fondernas bidrag till EU:s mål och jämföra värden för indikatorerna på programnivå. Men de sammanhållningspolitiska fonderna använder endast ett begränsat antal gemensamma indikatorer för att mäta den övergripande prestationen på EU-nivå. De ökade dock från 87 för programperioden 2014–2020 till 234 för programperioden 2021–2027.

83 Det finns inget uttryckligt EU-rättsligt krav på att prestationsindikatorer ska definieras för utvalda insatser. På projektnivå påverkar uppnåendet av resultat EU:s finansieringsnivå endast i mycket få fall. I vår årsrapport för 2023⁸³ identifierade vi till exempel två fall utan uppföljning av åtagandet att uppnå prestationsmålen i bidragsavtalen. Genom våra revisioner har vi sett att projektens urvalsprocesser inte är utformade med inriktning på de föreslagna projektens potentiella bidrag till programmålen. Därför kan övervakningen inte ta tillräcklig hänsyn till projektens bidrag till resultat och programmål, utan fokuserar i stället på output och utgifter. På det hela taget leder underprestation inte till ekonomiska sanktioner⁸⁴.

⁸³ Årsrapporten för 2023, punkterna 6.39–6.41 och rekommendation 6.3.

⁸⁴ Översikt 08/2019 (briefingdokument), punkterna 56, 65–66, 69, 101 och 103, och särskild rapport 21/2018, punkt 75 och rekommendation 1.

84 Som en del av urvalet av insatser under programperioden 2021–2027 kräver förordningen om gemensamma bestämmelser att de förvaltande myndigheterna prioriterar insatser så att finansieringen bidrar maximalt till att programmålen uppnås⁸⁵. Det är ännu inte klart om denna bestämmelse i praktiken bidrar till att välja ut de projekt som presterar bäst.

85 Våra rapporter belyser ofta svagheter i övervakningssystemen som gör det svårt att mäta framsteg och sammanhållningsfinansieringens bidrag till programmålen. Bristerna varierar från avsaknad av indikatorer (särskilt de som mäter resultat) för att rapportera om bidraget till särskilda områden som stöds av sammanhållningspolitiken till avsaknad av mål eller inkonsekvent användning av befintliga indikatorer (*ruta 12*).

Ruta 12

Exempel på otillräcklig övervakning

Indikatorer för att övervaka den cirkulära ekonomin omfattar endast insamling och bearbetning av avfall, och det finns ingen specifik information om produkternas cirkulära utformning. Varken kommissionen eller myndigheterna i de utvalda medlemsstaterna hade någon information om bidraget till målen i handlingsplanen för den cirkulära ekonomin genom de över 1 000 Eruf-finansierade projekten med inriktning på den cirkulära ekonomin⁸⁶.

I ESF-förordningen föreskrevs ingen gemensam resultatindikator för långtidsarbetslösa, trots att detta område var en prioritering för ESF-utgifter. Medlemsstaterna rapporterade i förekommande fall information om de resultat som uppnåtts med hjälp av programspecifika indikatorer. Två av de fyra granskade operativa programmen hade inga programspecifika resultatindikatorer för att fånga upp resultaten i fråga om antalet deltagare (172 445 respektive 27 395)⁸⁷.

⁸⁵ Förordning (EU) 2021/1060, artikel 73.1.

⁸⁶ Särskild rapport 17/2023, punkterna II och 61–63.

⁸⁷ Särskild rapport 25/2021, punkterna 63–71 och 78.

86 Det gemensamma forskningscentrumet har också noterat att lämpliga indikatorer och mål med stöd i korrekta uppgifter behövs för att bedöma prestation på ett tillförlitligt sätt. Centrumet betonade att det fanns betydande utmaningar med att fastställa realistiska mål inom Eruf-programmen, där de allra flesta ändrades ofta och i betydande omfattning. Man pekade också på behovet av att definiera indikatorerna mer noggrant och begränsa ändringar till tydligt angivna omständigheter⁸⁸.

Utvärderingsresultaten är inte tillgängliga i tid för att ligga till grund för lagstiftningsförslag

87 Syftet med utvärderingarna inom sammanhållningspolitiken är att bedöma fondernas inverkan på de fem politiska målen och att undersöka varje fonds ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och EU-mervärde⁸⁹, i enlighet med kommissionens princip om att först utvärdera⁹⁰.

88 Kommissionen skulle ha offentliggjort följande två utvärderingar av de sammanhållningspolitiska fonderna – som är viktiga för en välgrundad rättslig ram efter 2027 – senast i slutet av 2024:

- Utvärderingen i efterhand av programperioden 2014–2020 med en granskning av fondernas ändamålsenlighet och effektivitet och deras bidrag till EU:s strategi för smart och hållbar tillväxt för alla⁹¹.
- Halvtidsutvärderingen för programperioden 2021–2027 som omfattar fondernas ändamålsenlighet, effektivitet, relevans, samstämmighet och EU-mervärde⁹².

Ingen av dessa utvärderingar offentliggjordes inom den lagstadgade tidsfristen.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. och Conte, A., *Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?*, Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis No 12/2023.

⁸⁹ Förordning (EU) 2021/1060, artiklarna 44 och 45.

⁹⁰ SWD(2021) 305, kapitel III, s. 24.

⁹¹ Förordning (EU) 1303/2013, artikel 57.

⁹² Förordning (EU) 2021/1060, artikel 45.1.

89 Utvärderingens kvalitet beror dessutom på uppgifternas tillförlitlighet och tillgänglighet. Vi har tidigare noterat att utvärderingarnas användbarhet undergrävs när de inte bygger på tillräckliga och tillförlitliga underliggande bevis eller övervakningsdata av god kvalitet⁹³. På det hela taget är kommissionens utvärderingssystem väl utformat, i linje med dess riktlinjer för bättre lagstiftning. Avsaknaden av uppgifter, delvis på grund av den långsiktiga karaktären hos vissa investeringar men även på grund av svagheter i övervakningssystemen, är dock en viktig fråga som hindrar ändamålsenliga evidensbaserade bedömningar⁹⁴.

Utmaningar med att främja prestationsinriktning genom modellen för faciliteten för återhämtning och resiliens

90 Utbetalningar från faciliteten för återhämtning och resiliens till medlemsstaterna förutsätter att tidigare överenskomna delmål och mål har uppnåtts på ett tillfredsställande sätt och att framstegen när det gäller att slutföra reformer och investeringar mäts. Vi har dragit slutsatsen att detta i sig inte gör faciliteten till ett prestationsbaserat instrument⁹⁵. Fokus ligger i själva verket på framsteg i genomförandet, eftersom delmål och mål, liksom gemensamma indikatorer, främst är inriktade på output⁹⁶. Vi noterade också att resultaten när det gäller att ta itu med strukturella utmaningar genom reformer och investeringar och bidraget till EU:s mål hittills är begränsade⁹⁷.

91 För att koppla utbetalningarna till delmål och mål, snarare än till uppkomna kostnader, krävdes nya eller anpassade förfaranden. Riskerna för uppgifternas tillförlitlighet kvarstår dock, särskilt på slutmottagnivå⁹⁸.

⁹³ Översikt 08/2019 (briefingdokument), punkterna 107 och 112–113.

⁹⁴ Särskild rapport 16/2018, punkterna 52–55, 83 och 91.

⁹⁵ Översikt 02/2025, punkterna 10–14.

⁹⁶ Särskild rapport 26/2023, punkterna 27, 35–36 och 48.

⁹⁷ Översikt 02/2025, punkterna 91–102.

⁹⁸ Särskild rapport 26/2023, punkterna VI, 57–63 och 98–99.

92 Faciliteten för återhämtning och resiliens är det första instrument där modellen med finansiering som inte är kopplad till kostnaderna har använts i stor skala. Vi har dock noterat ett antal brister i hur modellen tillämpades. Detta inbegriper bristande inriktning på faktisk prestation samt frågor som rör ansvarsskyldighet och insyn i användningen av medlen. Trots potentialen hos prestationsbaserad finansiering tydliggör därför erfarenheterna från faciliteten för återhämtning och resiliens behovet av att förbättra hur framtida instrument använder modellen.

Sammanhållningsutgifternas korrekthet

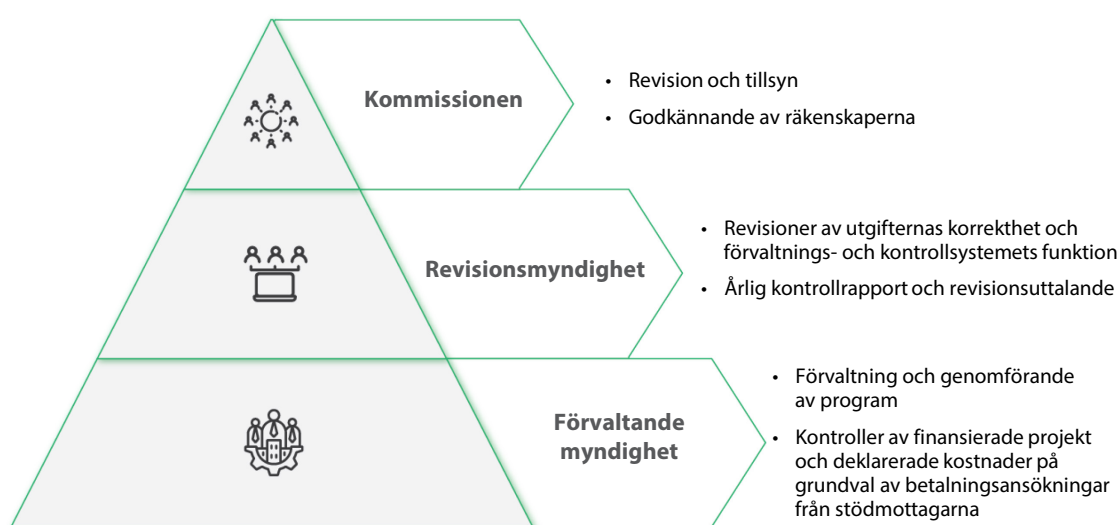
93 Som extern revisor för EU:s finanser måste vi enligt EUF-fördraget varje år rapportera om genomförandet av EU:s budget. I vår årsrapport avger vi vår revisionsförklaring om huruvida EU:s räkenskaper är tillförlitliga och huruvida EU:s budget har använts i enlighet med tillämpliga lagar och bestämmelser. Våra revisionsförklaringar har i årtal visat att sammanhållningspolitiken är det EU-budgetområde som har högst felprocent⁹⁹. Utgifterna omfattar främst ersättning för deklarerade kostnader. Stödmottagarna är skyldiga att lämna in ersättningsanspråk för de kostnader som de har haft tillsammans med styrkande handlingar. Kostnaderna och motsvarande åtgärder måste vara förenliga med ofta komplexa EU-regler och nationella regler (om exempelvis stödberättigande, offentlig upphandling och statligt stöd).

94 Vid delad förvaltning ska nationella och regionala myndigheter (medlemsstater) förse kommissionen med förteckningar över de utbetalningar de har gjort och som de anser vara berättigade till EU-finansiering. De ger också garantier för att dessa utbetalningar är korrekta på grundval av det arbete som utförts inom de kontrollsystem som de använder. Kommissionen ersätter sedan medlemsstaterna för dessa utgifter.

⁹⁹ Årsrapporten för 2023, punkt 1.14, årsrapporten för 2022, punkt 1.14, årsrapporten för 2021, punkt 1.18, årsrapporten för 2020, punkt 1.17, årsrapporten för 2019, punkt 1.18, och årsrapporten för 2018, punkt 1.29.

95 Kommissionens interna kontroll av utgifterna för sammanhållningspolitiken bygger på en metod med samordnad granskning. Denna består av en revisionsram där varje kontrollnivå (inom medlemsstaterna och av kommissionen) tar hänsyn till de kontroller som utförts på de lägre nivåerna, förutsatt att detta arbete är tillförlitligt. Syftet är att hantera risken för oriktigheter, samtidigt som kostnaderna för att kontrollera EU:s utgifter hålls på en godtagbar nivå och den administrativa bördan för revisionsobjekten minimeras. I [figur 6](#) sammanfattas de viktigaste garanti- och kontrollprocesserna för sammanhållningspolitiken.

Figur 6 – Metod för internkontroll av sammanhållningsutgifter



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [förordning \(EU\) 1303/2013](#).

Revisionsramen är ännu inte helt ändamålsenlig

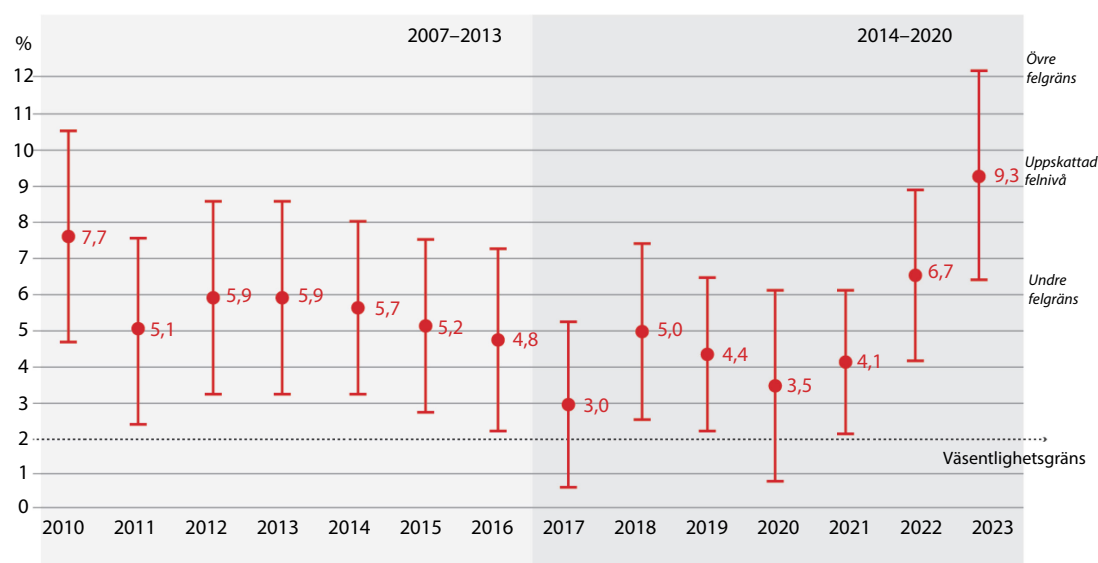
96 Kommissionen bör försäkra sig om att förvaltnings- och kontrollsystemen fungerar ändamålsenligt. Revisionsramens ändamålsenlighet beror dock på kapaciteten hos de myndigheter och organ som använder medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem. När kommissionen utövar sitt övergripande ansvar för lagligheten och korrektheten i EU:s utgifter är den därför i stor utsträckning beroende av att medlemsstaternas myndigheter fungerar ändamålsenligt¹⁰⁰. Kommissionen måste genom sin tillsynsroll säkerställa att EU-medlen används i enlighet med tillämpliga regler¹⁰¹.

¹⁰⁰ Översikt 03/2024, punkt 9.

¹⁰¹ Förordning (EU, Euratom) 2024/2509, artikel 63.8.

97 Vi drog slutsatsen att de felnivåer som vi fann och rapporterade för programperioden 2007–2013 var betydligt lägre än under den föregående perioden¹⁰². Vår senaste fleråriga analys¹⁰³ visar att felnivåerna för 2014–2020 var lägre än för 2007–2013, men de låg fortfarande över det tröskelvärde på 2 % som fastställs i reglerna¹⁰⁴. Detta tyder på att revisionsramen ännu inte är helt ändamålsenlig. Under de senaste två åren har den felprocent som vi uppskattar legat betydligt över tröskelvärdet på 2 %. Vi noterade i våra årsrapporter¹⁰⁵ att flera faktorer satte ytterligare press på medlemsstaternas förvaltningar och ökade risken vad gäller deras kapacitet att säkerställa att utgifterna var korrekta. Dessa faktorer omfattade de betydande ytterligare React-EU-medel som gjordes tillgängliga och slutet av stödberättigandeperioden 2014–2020. **Figur 7** visar revisionsrättens uppskattningar av felprocenten för utgifter på sammanhållningsområdet sedan 2010.

Figur 7 – Revisionsrättens uppskattningar av felprocenten för utgifter på sammanhållningsområdet 2010–2023



Källa: Revisionsrätten.

¹⁰² Särskild rapport 17/2018, punkterna 80–81.

¹⁰³ Översikt 03/2024, punkterna 30–33.

¹⁰⁴ Kommissionens delegerade förordning (EG) 480/2014, artikel 28.11.

¹⁰⁵ Årsrapporten för 2023, punkt 6.17, och årsrapporten för 2022, punkt 6.17.

98 De förvaltande myndigheternas kontroller av ansökningar om EU-finansiering är viktiga för att säkerställa sammanhållningsutgifternas korrekthet. Våra granskningsresultat (*ruta 13*) – tillsammans med resultaten av revisionsmyndigheternas och kommissionens kontroller – visar att de förvaltande myndigheternas kontroller på det hela taget ännu inte är tillräckligt ändamålsenliga för att minska den stora inneboende risken för fel i sammanhållningsutgifterna. En stor del av de fel som vi hittar kunde och borde ha upptäckts och korrigerats av dem. Vi har därför betonat dessa brister i kontrollerna på den första nivån, och behovet av att kommissionen och medlemsstaterna ägnar mer uppmärksamhet åt ändamålsenligheten i de förvaltande myndigheternas kontroller¹⁰⁶.

Ruta 13

Typiska fel som upptäcks av revisionsrätten

Vår fleråriga analys (*översikt 03/2024*) visar att vi upprepade gånger hittar fel i utbetalningarna. De upptäcks inte av medlemsstaterna trots de administrativa kontroller som utförs för att hitta dem. Vi analyserade våra granskningsresultat för 2018–2022 när det gäller felens typ och orsak. Typiska fel omfattar icke stödberättigande utgifter och projekt samt bristande efterlevnad av reglerna om statligt stöd och offentlig upphandling. Dessa fel utgjorde den största andelen av vår uppskattade felnivå¹⁰⁷.

99 Under årens lopp har vi också funnit olika typer av svagheter med olika grad av allvarlighet i revisionsmyndigheternas arbete. Deras kontroller omfattar till exempel inte i tillräcklig utsträckning viktiga aspekter som bedrägeri, intressekonflikter och statligt stöd. Det finns brister i kontrollerna av projekturvalet och kriterierna för stödberättigande. De flesta av de fel vi upptäcker kunde ha upptäckts genom revisionsmyndigheternas kontroller av samma transaktioner. Detta gör att kommissionen i mindre utsträckning kan förlita sig på resultaten av deras arbete¹⁰⁸. Vi har rekommenderat att revisionsmyndigheterna ska förbättra sitt sätt att planera, utföra och dokumentera sitt revisionsarbete.

¹⁰⁶ *Översikt 03/2024*, punkterna 48–49 och 152.

¹⁰⁷ *Ibid.*, punkterna 71 och 83.

¹⁰⁸ *Ibid.*, punkterna 56 och 59.

100 Kommissionen gör skrivbordsundersökningar, där den ser över de granskningsresultat som revisionsmyndigheterna rapporterat, och utför även riskbaserade regelefterlevnadsrevisioner. Vi har dragit slutsatsen att kommissionens regelefterlevnadsrevisioner är det mest ändamålsenliga sättet att upptäcka oriktigheter som inte upptäckts vid de föregående kontrollerna. Kommissionen skulle dock kunna ha större inverkan genom att öka antalet revisioner (för närvarande omkring 40 per år) för att bättre täcka de många berörda myndigheterna¹⁰⁹.

101 Vi har dragit slutsatsen att både de nationella myndigheternas och kommissionens genomförande av revisionsramen behöver förbättras ytterligare. Både kommissionen och medlemsstaterna bör ägna mer uppmärksamhet åt att se till att de förvaltande myndigheternas och revisionsmyndigheternas kontroller är ändamålsenliga. Utmaningar för kommissionen omfattar att klargöra aspekter där den rättsliga grunden inte är tillräckligt tydlig (t.ex. genom att föreslå en ändring av reglerna) och att övertyga medlemsstaterna att avstå från att lägga till nationella regler som är mer krävande än EU-lagstiftningen¹¹⁰.

¹⁰⁹ *Ibid.*, punkterna VI, 67–68 och 154.

¹¹⁰ *Ibid.*, punkterna 149–150, 152–153 och 157.

Både ramen för revision inom sammanhållningspolitiken och ramen för efterlevnadskontroll inom faciliteten för återhämtning och resiliens uppvisar svagheter

102 Sammanhållningsfinansieringen baseras främst på ersättning för de kostnader som uppkommit i de projekt som får stöd. Inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens är strategin annorlunda: kommissionen betalar ut medel till medlemsstaterna när dessa på ett tillfredsställande sätt har uppnått delmål och mål som bygger på uppnådd output, men det är inget villkor att slutmottagarnas och genomförandeorganens kostnader har uppkommit på ett sätt som överensstämmer med EU:s regler och nationella regler för att medlemsstaterna ska få sina utbetalningar från faciliteten. Medlemsstaterna är skyldiga att använda ändamålsenliga kontrollsystem som verifieras av kommissionen. Vi fann att kommissionen förbättrade sina granskningar av medlemsstaternas kontrollsystem, men den kunde fortfarande inte uppnå tillräcklig säkerhet om att de fungerade ändamålsenligt. Dessutom fann vi att kommissionen inte kan vidta korrigerande åtgärder för enskilda överträdelser av reglerna för offentlig upphandling, utom i fall av allvarliga oriktigheter (t.ex. bedrägeri, korruption och intressekonflikter) som inte har korrigerats av medlemsstaterna. Detta innebär att utbetalningarna från faciliteten kan göras i sin helhet, även om det har förekommit oriktigheter i samband med offentlig upphandling¹¹¹.

103 Eftersom genomförandemodellen för faciliteten för återhämtning och resiliens (inklusive betalningsvillkoren) skiljer sig från sammanhållningsmodellen är våra revisioner av fondernas korrekthet, och följaktligen våra granskningsresultat, inte direkt jämförbara. Vi har dock identifierat svagheter i medlemsstaternas kontrollsystem för både de sammanhållningspolitiska fonderna och faciliteten för återhämtning och resiliens.

¹¹¹ Översikt 02/2025, punkterna 58–62 och 72.

104 I vår översiktsrapport om de lärdomar som kan dras av faciliteten för återhämtning och resiliens betonades att ramen för efterlevnadskontroll inom faciliteten och reglerna för skydd av EU:s ekonomiska intressen inte är tillräckligt robusta. I rapporten påpekades att det är viktigt att framtida instrument inte utformas och genomförs på ett sätt som har negativ inverkan på ansvarsskyldigheten och insynen. Sådana risker kan minskas bland annat om i) medlemsstaterna har infört lämpliga kontrollsystem innan genomförandet inleds, ii) villkoren för att medlemsstaterna ska få ta emot betalningar omfattar efterlevnad av EU:s regler och nationella regler, och iii) korrigerande åtgärder för överträdelser av EU:s regler och nationella regler fastställs av kommissionen och tillämpas konsekvent på alla medlemsstater¹¹².

Denna översikt antogs av revisionsrätten vid dess sammanträde i Luxemburg den 12 juni 2025.

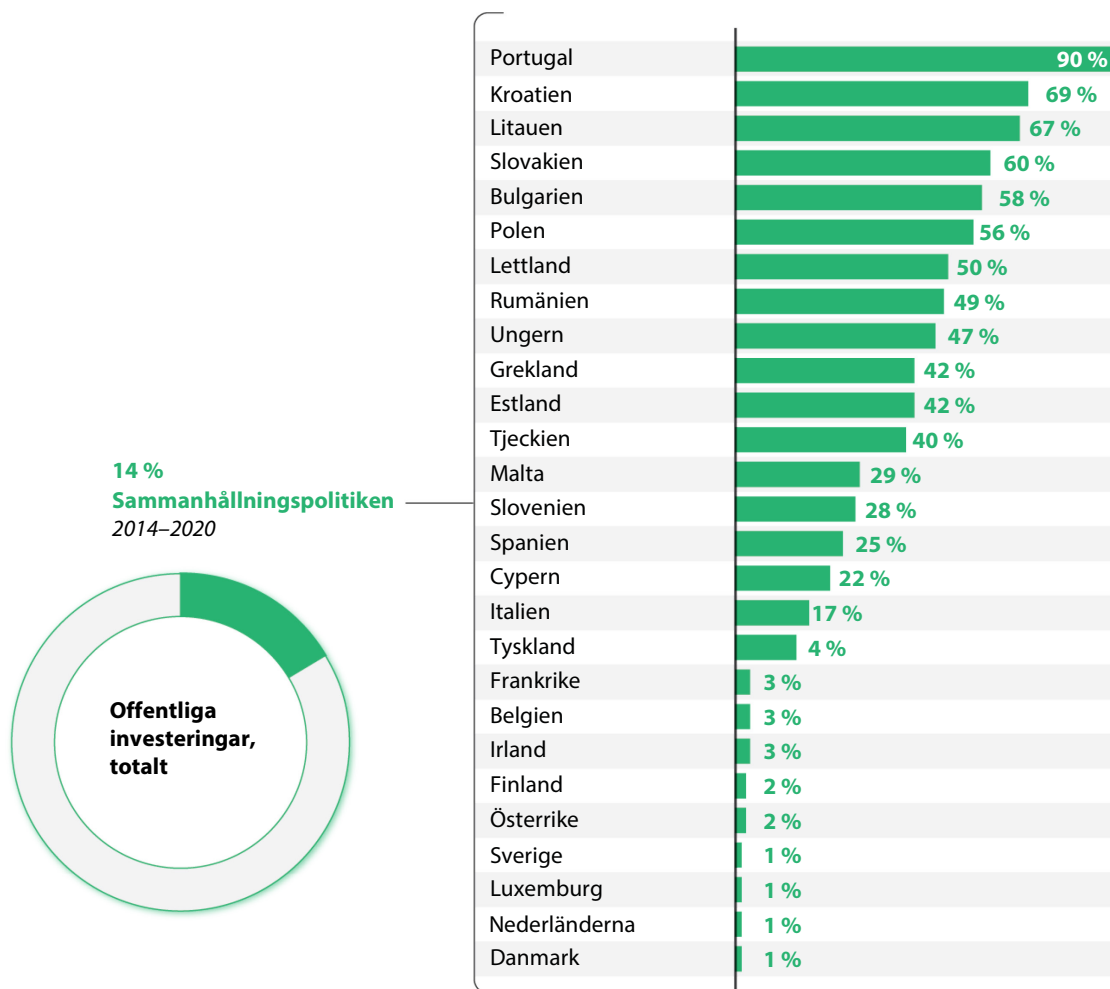
För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

¹¹² Översikt 02/2025, punkterna 15–19.

Bilagor

Bilaga I – Sammanhållningspolitikens procentuella andel av de offentliga investeringarna per medlemsstat (2014–2020)



Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

Bilaga II – Sammanhållningspolitikens roll i att minska skillnaderna

01 I denna bilaga ges en översikt över diskussionen om hur sammanhållningspolitiken har bidragit till regional tillväxt och ekonomisk konvergens och till att åtgärda sociala och ekonomiska ojämlikheter i hela EU. Vi har granskat kommissionens, Europaparlamentets och OECD:s analyser, akademisk forskning samt makroekonomiska modelleringsverktyg. Bilagan avslutas med en presentation av de viktigaste faktorer som påverkar sammanhållningspolitikens ändamålsenlighet.

Bidrag till att minska de ekonomiska skillnaderna

02 Under de senaste 30 åren har sammanhållningspolitikens effekter varit föremål för omfattande akademiska och politiska diskussioner. Flera konceptuella och analytiska metoder har använts i litteraturen, vilket har lett till en rad olika resultat som illustrerar bristen på ett tydligt samförstånd om politikens övergripande ändamålsenlighet. Makroekonomiska simuleringar pekar i allmänhet på positiva effekter, men deras utfall beror på vilka antaganden som görs. Samtidigt har empiriska analyser gett blandade resultat, även om man erkänner svårigheterna med att mäta effekterna. Många belyser dock politikens potential att skapa betydande fördelar, förutsatt att villkoren för ett ändamålsenligt genomförande är uppfyllda¹.

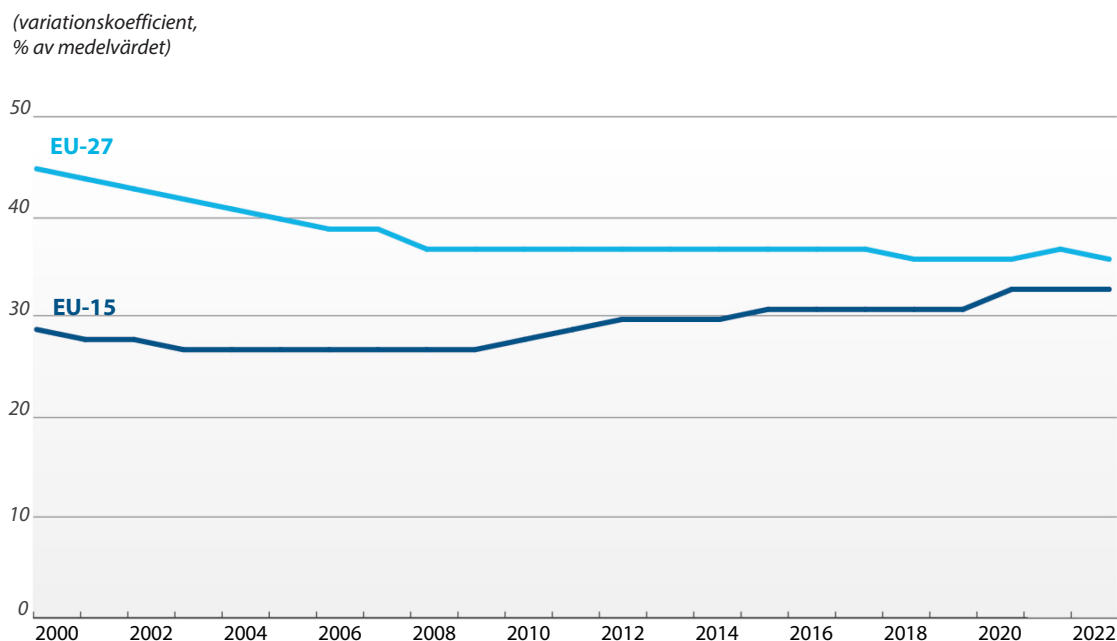
03 När det gäller BNP-tillväxten i EU rapporterar kommissionen att sammanhållningspolitiken på det hela taget har haft en positiv inverkan under de senaste två årtiondena. De kraftigaste ökningarna sågs i några av de tidigare mindre utvecklade regionerna, särskilt i de medlemsstater som anslöt sig till EU efter 2004. Flera sydliga regioner har å andra sidan upplevt perioder av negativ BNP-tillväxt, särskilt efter finanskrisen 2008, men denna trend har nyligen vänt².

¹ Crescenzi, R. och Giua, M., *Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy*, 2016, s. 21–23, Darvas, Z. m.fl., *European Union cohesion project characteristics and regional economic growth*, Bruegel Working Paper, 2021, s. 2–3, Darvas, Z. m.fl., *Effectiveness of cohesion policy*, EP Policy Department on Budgetary Affairs, 2019, s. 9 och s. 24–26, Amendolagine, V. m.fl., *The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective*, Journal of Economic Geography, vol. 24, nr 4, 2024, och Crucitti, F. m.fl., *The Impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion*, Regional Studies, vol. 58, nr 8, 2024.

² SWD(2024) 79, s. 3 och 12, och [nionde sammanhållningsrapporten](#), s. 2–5.

04 Den ekonomiska konvergensen mellan EU:s regioner har varit ojämn. Variationskoefficienten är en nyckelindikator som används för att bedöma hur mycket BNP *per capita* varierar mellan regioner. En minskning tyder på minskade skillnader (konvergens), medan en ökning tyder på växande skillnader. Mellan 2000 och 2022 visade denna indikator att de regionala skillnaderna i BNP *per capita* minskade betydligt i EU-27, men ökade något i EU-15 efter 2009 (*figur 1*). Den allmänna förbättringen berodde därför till stor del på uppåtgående konvergens i de östra regionerna³.

Figur 1 – Regionala skillnader i BNP *per capita* för EU-27 och EU-15 (PPS)



Anmärkningar: PPS = köpkraftsstandard. Regionala skillnader mäts på nivån för Nuts 2-regioner.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av uppgifter från kommissionen.

05 De ekonomiska konvergensmönstren återspeglar olika typer av nationell dynamik. En starkare tillväxt i de östliga medlemsstaternas huvudstadsregioner ökar till exempel ofta skillnaderna i dessa länder. I Portugal härrörde regional konvergens från tidigare långsammare tillväxt i tidigare högpresterande regioner. I Frankrike däremot var de ökade skillnaderna mellan regioner kopplade till en långsammare tillväxt av BNP *per capita* i regioner som inledningsvis hade lägre BNP⁴.

³ Nionde sammanhållningsrapporten, s. 5–12.

⁴ *Ibid.*, s. 9.

06 Kommissionen förväntar sig att sammanhållningspolitiken ska fortsätta ha en bestående positiv ekonomisk effekt överlag. Baserat på [RHOMOLO-modellen](#) skulle EU:s BNP potentiellt kunna vara 0,9 % högre senast 2030 och ytterligare 0,6 % högre senast 2043 tack vare sammanhållningsinvesteringar under 2014–2020 och 2021–2027. Denna positiva inverkan på BNP förväntas vara särskilt gynnsam för de länder som får större sammanhållningsfinansiering, men också för mer utvecklade länder genom ökad ekonomisk verksamhet på grund av ökad export⁵.

Hantering av sociala och ekonomiska ojämlikheter på regional nivå

07 Mindre konkurrenskraftiga regioner kan ha en betydande outnyttjad ekonomisk potential. Men när dessa regioner står inför långvarig stagnation gör strukturella hinder det svårare för dem att återhämta sig ekonomiskt, skapa arbetstillfällen eller förbättra levnadsstandarden. Om man inte tar itu med skillnaderna begränsas de sociala och ekonomiska utsikterna. Med tiden kan denna brist på framsteg leda till en stagnationscykel (kallad utvecklingsfälla) som kännetecknas av låg produktivitet, få nya arbetstillfällen och otillräcklig innovationskapacitet. Dessutom kan sådana regioner utveckla ett ohållbart beroende av nationell finansiering och EU-finansiering⁶.

08 Utvecklingsfällor kan påverka inte bara de mindre utvecklade regionerna, utan även rikare områden som kämpar med att upprätthålla konkurrenskraft och tillväxt. De är särskilt vanliga på landsbygden och i industriområden. Även om investeringar i städer har främjat deras ekonomiska utveckling har de också ökat de regionala skillnaderna genom att andra områden i regionen har hamnat ännu längre efter. Erfarenheter visar att regionerna i Central- och Östeuropa till stor del har undvikit utvecklingsfällorna. När de når [medelinkomstnivån](#) riskerar deras ekonomiska tillväxt dock att sakta ned, vilket ökar risken för att hamna i en utvecklingsfälla⁷.

⁵ *Ibid.*, 2024, s. XVIII.

⁶ *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, rapport från högnivågruppen om sammanhållningspolitikens framtid, 2024, s. 7–8, 13 och 25, Diemer, A. m.fl., *The Regional Development Trap in Europe*, Economic Geography, vol. 98, nr 5, 2022, och *Promoting Growth in All Regions*, OECD, 2012, s. 15–16, 19 och 43.

⁷ *Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, s. 13, Diemer, A. m.fl., *The Regional Development Trap in Europe* och Filippetti, A. och Spallone, R., *Chapter 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap*, 2023.

09 Sammanhållningspolitiken påverkas också av stora aktuella omställningar, däribland den gröna och den digitala omställningen, demografiska förändringar, kriser som Rysslands anfallskrig i Ukraina och växande globala osäkerheter såsom spänningar i handeln, konkurrensutmaningar och geopolitiska påtryckningar. Eftersom dessa frågor inte påverkar alla regioner på samma sätt betonar befintliga studier vikten av att undvika större ojämlikhet⁸.

Förhållanden som påverkar sammanhållningspolitikens effekter

10 Allt fler är medvetna om att utfallet av regionalpolitiken till stor del beror på de förhållanden under vilka den genomförs, däribland kvaliteten på nationella och regionala institutioner, typen av humankapital som finns i regionen och andra territoriella resurser. Dessa faktorer kan påverka sammanhållningsfinansieringens ändamålsenlighet och hjälpa till att förklara skillnaderna i utfallet av sammanhållningspolitiska insatser mellan olika regioner och medlemsstater⁹.

⁸ *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe*, EPRS, 2024, s. 1–5, 19, och McCann, P. och Ortega-Argilés, R., *EU Cohesion Policy: The past, the present and the future*, 2021, s. 21–23.

⁹ Fratesi, U. och Wishlade, F., *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, *Regional Studies*, vol. 51, nr 6, 2017, s. 819, Di Caro, P. och Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, s. 309, och Fratesi, U., *Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe*, ZEW Discussion Papers, nr 24–48, 2024, s. 2.

11 Bland de faktorer som påverkar sammanhållningsfinansieringens ändamålsenlighet är **institutionell kvalitet** – hur väl nationell och regional förvaltning och styrning fungerar – en viktig förutsättning för framgång. Regioner med ändamålsenliga offentliga institutioner är bättre på att använda EU-medel, uppfylla lagstadgade krav och uppnå sina utvecklingsmål¹⁰. Dessutom är det grundläggande att ansvariga och transparenta offentliga institutioner respekterar rättsstatsprincipen för att uppnå ett ändamålsenligt och effektivt genomförande av politiken¹¹.

12 Humankapital (andelen personer i arbetskraften som har avslutad gymnasieutbildning) är en annan nyckelfaktor för att den sammanhållningspolitiska finansieringen ska nå framgång. I mindre utvecklade områden anses större humankapital vara avgörande för att uppnå tillväxt¹².

13 Territoriellt kapital – den bredare uppsättning offentliga och privata tillgångar som en region har tillgång till – påverkar också sammanhållningspolitikens ändamålsenlighet. Till dessa tillgångar hör bland annat infrastruktur, lokala nätverk och innovationsekosystem. Forskning visar att sammanhållningsinvesteringar i infrastruktur fungerar bäst när regionerna har omfattande ”mjuka” tillgångar, såsom kunskap, socialt kapital och institutionell kvalitet¹³.

¹⁰ Mendez, C. och Bachtler, J. *The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, 2024, s. 696 och 698, och Becker m.fl., *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, 2012, s. 2–3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. och Garcilazo, E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, Regional Studies, vol. 49, nr 8, 2015, s. 1276–1277, och Kölling, M., *The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021–2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*, Journal of Contemporary European Studies, 2022, s. 7, 10 och 12.

¹² Di Caro, P. och Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 319, och Rodríguez-Pose, A. och Ketterer, T., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*, 2020.

¹³ Camagni, R. *Chapter 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies*, 2019, och Fratesi, U. och Perucca, G. *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, Papers in Regional Science, vol. 98, utgåva 1, 2019.

14 Utöver regionala särdrag kan det sätt på vilket sammanhållningspolitiken samordnas i hela EU och på de nationella och regionala förvaltningsnivåerna påverka politikens ändamålsenlighet. I ett system med flernivåstyre är god **samordning** nödvändigt¹⁴.

¹⁴ *Regional Governance in OECD Countries*, OECD, 2022, s. 74, och Bachtler, J. m.fl., *Chapter 2: Understanding EU Cohesion Policy*, 2013, s. 11–12.

Förkortningar

BNP: bruttonationalprodukt.

Care: sammanhållningsinsatser för flyktingar i Europa.

CRII: investeringsinitiativet mot effekter av coronaviruset.

EPRS: Europaparlamentets utredningstjänst.

Eruf: Europeiska regionala utvecklingsfonden.

ESF: Europeiska socialfonden.

ESF+: Europeiska socialfonden+.

EUF-fördraget: Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

RHOMOLO: (eng. *Regional Holistic Model*) regional holistisk modell.

Ordförklaringar

bruttonationalprodukt: ett standardmätt på ett lands välstånd, grundat på det totala värdet av varor och tjänster som produceras där (vanligtvis under ett år).

Europeiska regionala utvecklingsfonden: en EU-fond som ska stärka den ekonomiska och sociala sammanhållningen i EU genom att finansiera investeringar som minskar obalanser mellan regioner.

Europeiska socialfonden: en EU-fond som ska skapa utbildnings- och sysselsättningsmöjligheter och förbättra situationen för personer som riskerar fattigdom; har ersatts av Europeiska socialfonden+.

faciliteten för återhämtning och resiliens: EU:s finansiella stödmekanism för att mildra de ekonomiska och sociala konsekvenserna av covid-19-pandemin och stimulera återhämtning samt möta utmaningarna med en grönare och mer digital framtid.

förenklat kostnadsalternativ: ett sätt att fastställa ett bidragsbelopp med hjälp av till exempel standardiserade enhetskostnader, finansiering till en schablonsats eller enhetsbelopp i stället för utifrån stödmottagarens faktiska kostnader; syftet är att minska den administrativa bördan.

förordningen om gemensamma bestämmelser: en förordning som fastställer de regler som gäller för ett antal EU-fonder inom ramen för delad förvaltning, inbegripet de som stöder EU:s sammanhållningspolitik.

förvaltande myndighet: den nationella, regionala eller lokala (offentliga eller privata) myndighet som utsetts av en medlemsstat att förvalta ett EU-finansierat program.

konvergens: process genom vilken låginkomstländer med tiden kommer i kapp höginkomstländer.

landsspecifika rekommendationer: årlig vägledning som kommissionen utfärdar till enskilda medlemsstater, som en del av den europeiska planeringsterminen, om deras makroekonomiska politik, budgetpolitik och strukturpolitik.

partnerskapsprincipen: den princip inom sammanhållningspolitiken som säkerställer att regionala, lokala, urbana och andra offentliga myndigheter, det civila samhället, näringslivsorganisationer, arbetsmarknadens parter och, i förekommande fall, forskningsorganisationer och universitet deltar på ett meningsfullt sätt i utarbetandet, genomförandet och utvärderingen av programmen.

principen om att inte orsaka betydande skada: principen att investeringsåtgärder inte bör ha några större negativa miljömässiga effekter.

React-EU: ett program inom NextGenerationEU som tillhandahåller ytterligare finansiering för befintliga sammanhållningspolitiska program och program med medel från fonden för europeiskt bistånd till dem som har det sämst ställt i syfte att stödja återhämtningen efter covid-19-krisen och samtidigt stödja den gröna och digitala omställningen.

RHOMOLO: ekonomiskt simuleringsverktyg som utvecklats av kommissionen och främst används för att utvärdera effekterna av EU:s sammanhållningspolitik, inklusive effekterna av regionala investeringar och strukturreformer.

Sammanhållningsfonden: en EU-fond som ska minska ekonomiska och sociala skillnader i EU genom att finansiera investeringar i medlemsstater där bruttonationalinkomsten per invånare är mindre än 90 % av genomsnittet i EU.

sammanhållningspolitik: EU-politik som syftar till att minska ekonomiska och sociala skillnader mellan regioner och medlemsstater genom att främja jobbskapande, företagens konkurrenskraft, ekonomisk tillväxt, hållbar utveckling och gränsöverskridande och interregionalt samarbete.

utnyttjande: den omfattning, ofta uttryckt i procent, i vilken EU-medel som fördelats till medlemsstater har gått till stödberättigande projekt; inom ramen för faciliteten för återhämtning och resiliens den utsträckning i vilken medlemsstaterna har erhållit finansiering från faciliteten genom kommissionen för att de uppnått delmål och mål på ett tillfredsställande sätt.

Vi som har arbetat med översikten

Denna översikt har antagits av revisionsrättens avdelning II – investeringar för sammanhållning, tillväxt och inkludering, där ledamoten Annemie Turtelboom är ordförande. Arbetet leddes av ledamoten Alejandro Blanco Fernández, med stöd av Călin-Ion Chira (kanslichef), Juan Antonio Vazquez Rivera (attaché), Friedemann Zippel (förstachef), Päivi Piki (uppgiftsansvarig) samt Marion Boulard, Sabine Maur-Helmes, Amelia Pădurariu och Plamen Petrov (revisorer). Alexandra Damir-Bînzaru bidrog med grafiskt stöd.



Från vänster till höger: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariu, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulard.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2025

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den [internationella licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att vidareutnyttjande är tillåtet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du vidareutnyttjar revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av vidareutnyttjandet.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

PDF	ISBN 978-92-849-5468-1	ISSN 2811-8359	doi:10.2865/7333815	QJ-01-25-041-SV-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

SÅ HÄNVISAR DU

Europeiska revisionsrätten, [översikt 04/2025](#) *Den europeiska sammanhållningspolitikens framtid: att dra lärdom av tidigare erfarenheter*, Europeiska unionens publikationsbyrå, 2025.

Denna översikt ger idéer som kan bidra till den pågående diskussionen om nästa sammanhållningspolitiska period som inleds 2028. Den samlar resultat från våra offentliggjorda revisioner, översikter och yttranden om olika aspekter på genomförandet av sammanhållningspolitiken. I förekommande fall jämförs dessa resultat med våra viktigaste slutsatser om faciliteten för återhämtning och resiliens.

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398 – 1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact
Webbplats: eca.europa.eu
Sociala medier: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



**EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN**