



Bryssel den 10 november 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

NOT

från:	Ordförandeskapet
till:	Ständiga representanternas kommitté (Coreper)/rådet
Ärende:	Sammanhållningspolitikens långsiktiga effekter på EU:s regioner = Diskussion

Vid mötet i rådet (allmänna frågor) om sammanhållningspolitiken den 22 november uppmanas ministrarna med ansvar för sammanhållningspolitiken att på grundval av ordförandeskapets dokument i bilagan till denna not diskutera sammanhållningspolitikens viktigaste mål och principer inför framtiden, de utmaningar som politiken kommer att stå inför i framtiden och det bästa sättet att ta itu med dem, samt sammanhållningspolitikens mervärde jämfört med annan EU-politik och andra EU-instrument, samt nationella ramar, med tanke på dess eventuella anpassningsförmåga till dessa ramar.

Bakgrundsdocument**till mötet i rådet (allmänna frågor) om sammanhållningspolitiken**

Sammanhållningspolitiken är en viktig hävstång för att främja långsiktig konvergens i Europeiska unionen (EU). Såsom framhålls i den 8:e sammanhållningsrapporten har sammanhållningspolitiken på ett ändamålsenligt sätt bidragit till att överbrygga den ekonomiska klyftan mellan mindre och mer utvecklade regioner och medlemsstater i linje med EU:s mandat som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, nämligen att minska skillnaderna mellan de olika regionernas utvecklingsnivåer och eftersläpningen i de minst gynnade regionerna.

Programperioden 2007–2013¹²³⁴

Under programperioden 2007–2013 investerades 346,5 miljarder euro i syfte att minska skillnaderna mellan regionerna, främja en balanserad och hållbar utveckling och öka den ekonomiska, sociala och territoriella sammanhållningen. Dessa investeringar gjorde verklig skillnad under den finansiella och ekonomiska krisen när den offentliga finansieringen var begränsad, även för små och medelstora företag, och när det var svårt att finna privat finansiering och skapa arbetstillfällen. Därigenom hanterades regionala skillnader och höjdes bruttonationalprodukten (BNP).

¹ Föredragning – [*Cohesion policy delivering benefits for citizens*](#) – huvudsakliga resultat 2007–2013 (21.12.2016), Europeiska kommissionen (generaldirektoratet för regional- och stadspolitik).

² [*9 ways Cohesion Policy works for Europe – main results 2007-2013*](#) (7.10.2016), Europeiska kommissionen (generaldirektoratet för regional- och stadspolitik).

³ [*WPI: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)*](#); Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik, direktorat B – politik, enhet B.2 Utvärdering och europeiska planeringsterminen, 2016.

⁴ [*Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model*](#), Philippe Monfort, Simone Salotti: Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik. Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet, WP 2/2021.

Resultaten uppnåddes i samtliga medlemsstater och regioner. En investering på 1 euro i sammanhållningspolitiska investeringar 2007–2013 förväntas generera ytterligare 2,74 BNP senast 2023. Den beräknade avkastningen på investeringarna av de totala anslagen för 2007–2013 uppgår till 1 biljon euro i ytterligare BNP senast 2023, och på lång sikt kommer de att generera en positiv avkastning som för EU som helhet uppskattas till cirka 4 % per år. En miljon arbetstillfällen har skapats, vilket motsvarar 1/3 av nettoskapandet av arbetstillfällen under denna period. De sammanhållningspolitiska investeringarna 2007–2013 var en viktig källa till offentlig finansiering för många medlemsstater och stod för upp till 57 % av de offentliga kapitalinvesteringarna i en del av dem. Tack vare sammanhållningspolitiken kunde kontinuiteten i de offentliga investeringarna fortsätta, i synnerhet under åren av ekonomisk kris, vilket belyser den långsiktiga stabiliserande effekten på investeringar av flerårig programplanering inom ramen för sammanhållningspolitiken.

I oktober 2021 utfärdade Europeiska kommissionen ett arbetsdokument där man undersökte de makroekonomiska effekterna av programmen inom ramen för sammanhållningspolitiken 2007–2013. Effekten av sammanhållningspolitiken är större i de medlemsstater som i högre grad får stöd. På lång sikt är den dock också positiv i mer utvecklade medlemsstater och regioner, trots att de är nettobidragsgivare till politiken. I slutänden härrör omkring 15 % av effekten på EU:s BNP från internationella spridningseffekter, vilket ger vid handen att sammanhållningspolitiken är ett plussummespel och genererar positiva kopplingar mellan medlemsstaternas ekonomier. Spridningseffekterna är särskilt viktiga för dem som huvudsakligen bidrar till sammanhållningspolitiken och utgör en avsevärd andel av politikens totala effekter.

På lång sikt kommer mer än 45 % av de positiva effekterna i länder som inte är berättigade till stöd från Sammanhållningsfonden att härröra från investeringar i medlemsstater som får stöd från fonden. För vissa medlemsstater är spridningseffekter den främsta källan till fördelar från sammanhållningspolitiken. Dessa resultat ger starka belägg för att sammanhållningspolitiken ger fördelar i hela EU i linje med dess fördragsenliga mål.

De viktigaste resultaten av Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf) och Sammanhållningsfonden är följande⁵⁶:

⁵ [Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#); Bryssel, 19.9.2016, SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti. Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik. Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet, WP 4/2022, första upplagan.

- Omkring 940 000 direkt skapade arbetstillfällen, varav 41 600 inom forskning och utveckling.
- 400 000 direkt stödda små och medelstora företag och 322 000 arbetstillfällen skapade i små och medelstora företag.
- En ökning av kapaciteten att producera förnybar energi med 3 900 megawatt.
- Miljön: ytterligare 5,9 miljoner människor försörjda med rent dricksvatten och ytterligare 6,9 miljoner människor anslutna till nya eller uppgraderade anläggningar för rening av avloppsvatten.
- Infrastruktur (km nybyggda eller moderniserade vägar/järnvägar, internetanslutning m.m.):
 - Ytterligare 8 400 000 människor fick bredbandsanslutning.
 - Ytterligare 4 900 km vägar (främst motorvägar) byggda, nästan hälften i det Europaomfattande TEN-T-nätet.
 - Uppgradering av nästan 28 600 km vägar, varav två tredjedelar i EU12-medlemsstaterna.
 - Uppgradering av 3 900 km järnvägar, varav nästan 1 600 km i EU12-medlemsstater.

De viktigaste kvantitativa resultaten av Europeiska socialfonden (ESF)⁷:

- 98,7 miljoner deltagare i ESF-finansierad utbildning och andra insatser som får stöd, jämnt fördelat mellan personer utanför arbetskraften (36 %), anställda (33 %) och arbetslösa (30 %).
- Över 30 miljoner positiva effekter, som hjälper människor att göra positiva förändringar:
 - 9,4 miljoner deltagare fick arbete, därav minst 300 000 egenföretagare.
 - 8,7 miljoner fick en kvalifikation/ett intyg.
 - Ytterligare 13,7 miljoner människor förbättrade sina färdigheter, kompetenser eller ökade möjligheter på arbetsmarknaden, inom fortsatt utbildning m.m.

⁷ [Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#); Bryssel, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final, s. 4.

Programperioden 2014–2020⁸

De medel som anslogs till sammanhållningspolitiken under perioden 2014–2020 uppgick till omkring 355 miljarder euro, vilket innebär ett tillskott av resurser på cirka 0,3 % av EU:s BNP. I juli 2022 utfärdade kommissionen ett arbetsdokument där man undersökte de makroekonomiska effekterna av programmen inom ramen för sammanhållningspolitiken 2014–2020. Simuleringen, som byggde på Rhomolo-modellen, tydde på att 2014–2020 års sammanhållningspolitiska interventioner hade en övergripande positiv inverkan på EU:s ekonomi, som ökade över tid under finansieringsperioden och nådde en topp 2021, då EU:s BNP var nästan 0,4 % högre än den varit utan politiken.

På regional nivå är effekten större i de medlemsstater som i högre grad får stöd. I mer utvecklade medlemsstater och regioner är politikens effekter generellt lägre på kort sikt. I många av dessa regioner är stödet från politiken lågt i förhållande till ekonomiernas storlek. På lång sikt ökar dock politikens effekter, eftersom programmen inte längre genererar några kostnader när de väl har avslutats, men ändå fortsätter att ge betydande fördelar. Så småningom blir BNP-effekten positiv i alla regioner. Resultatet att alla EU-regioner i slutändan drar nytta av politiken beror delvis på de stora geografiska spridningseffekter som den ger upphov till, genom vilka de program som genomförs i en viss region också gynnar andra regioner, särskilt dem som har starka handelsförbindelser med de största stödmottagarna.

Analysen visar att politiken i hög grad har bidragit till att minska eller begränsa ökningen av regionala skillnader, både på EU-nivå och inom medlemsstaterna.

⁸ [*The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions*](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti. Europeiska kommissionen, generaldirektoratet för regional- och stadspolitik. Europeiska kommissionen, gemensamma forskningscentrumet, WP 4/2022, första upplagan.

Gemensamma forskningscentrumets makroekonomiska modellering (Rhomolo-modellen) för ESF har också positiva effekter på ekonomin som helhet, utöver de direkta resultaten för deltagarna i ESF-insatserna⁹. Investeringar i sysselsättning och rörlighet fram till 2018 ledde till 47 000 arbetstillfällen på lång sikt och en BNP-ökning med 0,06 % jämfört med referensscenariot (2014). Detta berodde på de slutliga makroekonomiska effekterna av investeringar i humankapital och en förbättrad arbetsproduktivitet samt på de strukturella förändringar som detta medför. ESF-stödet till social inkludering väntas leda till att BNP ökar med 0,037 % i EU (motsvarande 4 miljarder euro) fram till 2023 och att ytterligare 127 000 arbetstillfällen skapas, medan utbildningsinsatserna väntas leda till att BNP ökar med 0,16 % (18 miljarder euro) fram till 2023 jämfört med referensscenariot och att ytterligare cirka 170 000 arbetstillfällen skapas. Alla ökningar väntas bli långsiktiga (fram till 2033), eftersom BNP och sysselsättningen väntas ligga kvar på en högre nivå i förhållande till referensscenariot.

På lång sikt ger investeringarna i politiken en betydande positiv avkastning, med en 25-årig BNP-multiplikator på 2,7 eller motsvarande en årlig avkastning på cirka 4 %.

Sammanhållningspolitikens viktigaste resultat

- Tack vare stöd från ESF och ungdomssysselsättningsinitiativet fick 5,4 miljoner människor jobb.
- Med stöd från Eruf skapades 236 500 nya arbetstillfällen.
- Projekt som valts ut för att få stöd från ESI-fonderna kommer att gynna 3,6 miljoner företag, varav 3 miljoner företag redan fått stöd.
- Energieffektiviteten förbättrades för över 359 000 hushåll.
- 45,5 miljoner deltagare fick stöd från projekt som stöds av ESF och ungdomssysselsättningsinitiativet.
- 1 544 kilometer järnväg byggdes eller uppgraderades mellan 2014 och slutet av 2020.

Detta bekräftar att sammanhållningspolitiken ger konkreta resultat.

⁹ [Arbetsdokument från kommissionens avdelningar: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#), s. 35, {SWD(2021) 11 final} *Evaluation of ESF support to social inclusion*. Uppgifterna bygger på data för 2014–2018, och därför kommer efterhandsutvärderingen av ESF för 2014–2020 att ge mer aktuella uppgifter när den är slutförd. (Dessa beräkningar gjordes 2019, dvs. före den nuvarande krisen.)

Politiken har inte bara bidragit till att främja ekonomisk, social och territoriell sammanhållning i EU, utan har också visat anpassningsförmåga, särskilt genom omfördelningen av 23 miljarder euro inom befintliga program för att motverka utmaningarna i samband med pandemin. Dessutom har 50 miljarder euro i nya medel tillförts genom React-EU för att bidra till återhämtningen i EU:s regioner så att de kan bygga upp en ökad motståndskraft.

Under de senaste årtiondena har sammanhållningspolitiken också utvecklats när det gäller utformningen av styrformerna för programmen: den fleråriga programplaneringen, de regelbundna utvärderingarna, den förstärkta interventionslogiken i kombination med resultatriktade förbättringar, tillsammans med bättre tillvägagångssätt för partnerskap och flernivåsstyre, ledde till ett effektivt genomförande av program och projekt. På samma sätt kompletterades ramen för sammanhållningspolitiken med krav på att skapa en lämplig strategisk grund och ramvillkor för insatserna tillsammans med stärkta kopplingar mellan sammanhållningspolitiken och ramen för den europeiska planeringsterminen.

Framtidsutsikter

När det gäller framtida trender står det klart att EU står inför ett antal utmaningar som härrör från demografiska och tekniska förändringar samt från den digitala och den gröna omställningen, vilka alltmer kommer i förgrunden. Detta kommer sannolikt att leda till nya skillnader, som i sin tur skulle kunna undergräva hållbarheten och robustheten i EU:s utvecklingsmodell. Enbart politiken kan inte säkerställa att inget territorium och ingen människa hamnar på efterkälken, men den kan i hög grad bidra till ekonomisk, social och territoriell sammanhållning, bland annat genom att säkerställa geografiska och territoriella hänsyn i nationell och sektoriell politik. Utformningen och genomförandet av sammanhållningspolitiken bör kunna bygga på en robust och effektiv kombination av politik och instrument på nationell nivå och EU-nivå.

Frågor till ministrarnas debatt:

- 1. Vilka är de viktigaste målen och principerna för politiken, som man inte bör kompromissa med inför framtiden?**
 - 2. Vilket mervärde har sammanhållningspolitiken jämfört med annan EU-politik och andra EU-instrument och jämfört med nationella ramar? Bör den anpassas till andra politikområden och instrument för att ytterligare förbättra uppnåendet av de viktigaste målen?**
 - 3. Vilka utmaningar väntas sammanhållningspolitiken ställas inför i framtiden, och hur kan den anpassas för att hantera dessa?**
-