BETÄNKANDE AV UTREDNINGEN OM FRAMTIDA MÅL 3 INOM EG:s STRUKTURFONDER

Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet

Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder

SOU 1999:23

Ref KB
Occ SOV

Statens offentliga utredningar
1999:23
Näringsdepartementet

Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet

Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder

Betänkande av
Utredningen om framtida mål 3 inom EG:s strukturfonder
Stockholm 1999

SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie kan köpas från Fakta Info Direkt. För remissutsändningar av SOU och Ds som ingår i 1999 års nummerserie svarar Fakta Info Direkt på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress: Fakta Info Direkt, Kundservice
Box 6430, 113 82 Stockholm
Tel: 08-587 671 00, Fax: 08-587 671 71
E-post order@faktainfo.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 1993.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.

Broschyren kan beställas hos:
Information Rosenbad
Regeringskansliet
103 33 Stockholm
Fax: 08-405 42 95
Telefon: 08-405 47 29

NORSTEDTS TRYCKERI AB
Stockholm 1999

ISBN 91-7610-930-5
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Björn Rosengren

Regeringen bemyndigade den 17 september 1998 chefen för Arbetsmarknadsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att se över inriktningen av mål 3 m.m. inom EG:s strukturfonder under programperioden 2000–2006.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades förbundsdirektören Jaan Kolk som särskild utredare den 16 november 1998.

Som sekreterare förordnades samma dag civilekonomen Olle Hammarström. Den 1 december 1998 förordnades utbildningsdirektören Barbro Berg som sekreterare och Anne Baxter som bitr. sekreterare. Fil. kand. Lisa Stern förordnades som sekreterare den 7 december. Därutöver har civilekonomen Christina Rapp Lundahl utarbetat en rapport angående de erfarenheter som gjorts i andra länder (se bilaga 2).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om framtida mål 3 inom EG:s strukturfonder. Genom betänkandet Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet – Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder (SOU 1999:23), som utredningen nu lägger fram, har vi slutfört vårt uppdrag.

Stockholm i februari 1999

Jaan Kolk

/Barbro Berg

Olle Hammarström

Lisa Stern

Innehållsförteckning

Förkortningar *9*

Sammanfattning *11*

Summary *15*

1 Utredningens uppdrag och arbete 19
1.1 Direktiven 19
1.2 Utredningsarbetet 20

2 EU:s strukturfonder – en översikt 23
2.1 Strukturfonderna 23
2.2 Europeiska socialfonden 24
2.3 Samlat Programdokument (SPD) 25

3 Erfarenheter från nuvarande programperiod 27
3.1 Mål 3 27
3.1.1 Inledning 27
3.1.2 Proceduren för att utarbeta SPD 27
3.1.3 Finansiering 28
3.1.4 Mål, syfte och omfattning 29
3.1.5 Organisation 31
3.1.6 Beslut och genomförande av projekt 33
3.1.7 Uppnådda resultat 34
3.1.8 Uppföljning och utvärdering 35
3.2 Mål 4 40
3.2.1 Inledning 40
3.2.2 Förberedelserna för mål 4-programmet 41
3.2.3 Proceduren för att utarbeta SPD 42
3.2.4 Mål, syfte och omfattning 42
3.2.5 Organisation 44
3.2.6 Beslut om projekt 46
3.2.7 Finansiering 46

3.2.8 Uppnådda resultat ... 48
3.2.9 Utvärderingar ... 48
3.3 Adapt och Employment ... 50
3.3.1 Socialfondens gemenskapsinitiativ ... 50
3.3.2 Adapt ... 54
3.3.3 Employment ... 57

4 EU:s ramar för det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet ... 61
4.1 Inledning ... 61
4.2 Amsterdamfördraget ... 62
4.3 Sysselsättningsriktlinjerna ... 62
4.4 Kommissionens förslag avseende strukturfonderna och socialfonden för åren 2000–2006 ... 64
4.4.1 Koncentration ... 64
4.4.2 Förenkling och decentralisering ... 66
4.4.3 Förbättrad effektivitet och kontroll ... 67
4.4.4 Socialfonden ... 70
4.4.5 Riktlinjer för nya mål 3 ... 71
4.4.6 Globalt stöd ... 72
4.4.7 Nyskapande åtgärder och tekniskt stöd ... 72
4.4.8 Gemenskapsinitiativet Access ... 72
4.5 Förhandlingarna kring kommissionens förslag inklusive förändringar ... 73
4.5.1 Målområdena ... 74
4.5.2 Prestationsreserv ... 74
4.5.3 Övervakningskommitté ... 74
4.5.4 Globalt stöd ... 75
4.5.5 Gemenskapsinitiativen ... 75
4.6 Processen efter beslut fram till programstart ... 76

5 Nationella förutsättningar för den nya programperioden ... 79
5.1 Sveriges arbetsmarknads-, tillväxt- och utbildningspolitik ... 79
5.2 Regionala tillväxtavtal, kompetensråd, sysselsättningspakter m.m. ... 82
5.2.1 Länen som utgångspunkt ... 83
5.2.2 Regionala tillväxtavtal ... 83
5.2.3 Samband med strukturfonderna ... 85
5.2.4 Regionala kompetensråd ... 85
5.2.5 Samverkan med mål 3-processen ... 86
5.2.6 Territoriella sysselsättningspakter ... 87
5.3 Arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet ... 88

6 Några viktiga frågor inför nästa programperiod 93
6.1 Partnerskapen 93
6.1.1 Partnerskapsbegreppet 93
6.1.2 Partnerskapsbegreppet i EU:s strukturfondsförordning 94
6.1.3 Partnerskapen i mål 3 och mål 4 94
6.1.4 Partnerskapet för nya mål 3 97
6.2 Integrerat jämställdhetsperspektiv nödvändigt men inte tillräckligt 97
6.2.1 Innevarande programperiod – bra siffror men oklara effekter 98
6.2.2 Inför nästa programperiod – skärpning på alla fronter 99
6.2.3 Vad betyder inriktningen på kompetensutveckling för jämställdheten? 101
6.2.4 Transnationella program – en bra väg för metodutveckling 101
6.3 Samspel med utbildningsområdet 102
6.3.1 ...establishing a culture of life long learning 102
6.3.2 ...the programme structure must not perpetuate artificial distinction between education and training 104
6.3.3 ...there must be improved co-ordination between the structural funds and the programmes within the field of education and training 105
6.3.4 Utbildningsprogrammen 106
6.3.5 Utbildningsprogrammen inför den nya programperioden 107
6.3.6 Samordning mellan utbildningsprogrammen och strukturfonderna 108
6.4 Kombinerade utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda och arbetslösa 110
6.5 Ekonomisk förvaltning och kontroll 112
6.5.1 Ekonomisk förvaltning av socialfondens medel 112
6.5.2 Utbetalning och redovisning av socialfondens medel 114
6.6 Programadministration och TA-stöd 116
6.6.1 Några erfarenheter av programadministrationen under innevarande period 116
6.6.2 Programadministrationen inför det framtida mål 3 118
6.6.3 TA-medel 119
6.6.4 Övergången mellan nuvarande mål 3 och mål 4 och det framtida mål 3 121
6.7 Spridning av erfarenheter 121
6.8 Mål 3-insatser inom de geografiska målen 123
6.9 Erfarenheter från andra länder 125

7 Slutsatser och förslag ... 127
7.1 Inriktningen av framtida mål 3 och gemenskapsinitiativet ... 127
7.1.1 EU:s riktlinjer för framtida mål 3 ... 127
7.1.2 Övergripande inriktning/strategi ... 128
7.1.3 Prioriterade områden ... 130
7.1.4 Aktiva partnerskap ... 134
7.1.5 Gemenskapsinitiativet ... 135
7.2 Processen för framtagandet av ett nytt SPD ... 135
7.2.1 Regeringen måste klargöra förutsättningarna ... 135
7.2.2 Ett program, ett partnerskap och en myndighet ... 136
7.2.3 Utgå ifrån den nationella handlingsplanen för sysselsättning ... 138
7.2.4 Samordna med de regionala tillväxtavtalen och de regionala kompetensråden ... 138
7.2.5 En preliminär tidsplan ... 139
7.3 Organisationen av det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet ... 140
7.3.1 Organisationen måste grundas på inriktningen av programmet och EU:s krav ... 140
7.3.2 Fyra alternativ för den nya organisationen ... 141
7.3.3 Övervakningskommittén ... 143
7.3.4 Partnerskapens sammansättning, roll och ansvar ... 144
7.3.5 Organisationen på regional och lokal nivå ... 145
7.3.6 Mål 3-insatser inom mål 1 och mål 2 ... 146
7.3.7 Medfinansiering och tekniskt stöd ... 146
7.3.8 Den ekonomiska förvaltningen och kontrollen ... 147
7.3.9 Gemenskapsinitiativet ... 148
7.4 De gemensamma kommittédirektiven ... 149

Referenser ... 151

Bilaga 1 Kommittédirektiv ... 157
Bilaga 2 Mål 3, mål 4 och gemenskapsinitiativen i Danmark, Finland, Storbritannien och Österrike under pågående och kommande programperiod ... 163

Förkortningar

AMS	Arbetsmarknadsstyrelsen
AMU	Arbetsmarknadsutbildning
ecu	Europeisk valutaenhet (European Currency Unit)
EG	Europeiska gemenskaperna
ERUF	Europeiska regionala utvecklingsfonden
ESF	Europeiska socialfonden
EU	Europeiska unionen
EUGFJ	Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket
FFU	Fonden för fiskets utveckling
FR	Företagarnas Riksorganisation
LK	Lokal kommitté
LO	Landorganisationen
LRF	Lantbrukarnas Riksförbund
NAP	National Action Plan
Program-kontoret	Svenska EU Programkontoret
RK	Regional kommitté
RRV	Riksrevisionsverket
SACO	Sveriges Akademikers Centralorganisation
SAF	Svenska Arbetsgivareföreningen
SPD	Samlat Programdokument
TCO	Tjänstemännens Centralorganisation
TA-medel	Medel till tekniskt stöd
ÖK	Övervakningskommitté

Sammanfattning

Europeiska socialfonden, som är en av EU:s strukturfonder, används bl.a. till åtgärder mot arbetslöshet och för utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Pengarna fördelas till EU:s medlemsländer genom program som kallas mål och gemensamhetsinitiativ. Utredningens arbete är ett led i förberedelserna för mål 3 och tillhörande gemenskapsinitiativ för programperioden 2000–2006. Utredningen har haft i uppgift att föreslå inriktning av det framtida mål 3 och gemenskapsinitiativet Access i Sverige, former för hur det nya programmet skall tas fram samt vad som bör beaktas i den nya organisationen för programmet utifrån erfarenheterna från innevarande programperiod.

Utredningen redovisar i de första fem kapitlen erfarenheter från nuvarande mål 3 och mål 4, gemenskapsinitiativen Adapt och Employment samt förutsättningar för den nya programperioden på EU-nivå och på nationell nivå. I kapitel 6 diskuteras ett antal frågor, som särskilt bör beaktas inför den kommande programperioden. I det avslutande kapitel 7 redovisas utredningens slutsatser och förslag.

Inriktning på kompetensutveckling

Förslagen avseende det framtida mål 3:s inriktning innebär en tydlig koncentration på insatser för kompetensutveckling i vid mening. Samtliga förslag syftar till att öka arbetskraftens kompetens och överbrygga den växande klyftan mellan arbetslivets krav och arbetskraftens kompetens i olika avseenden. Förslagen omfattar sex prioriterade områden inriktade på stöd till kompetensutveckling i arbetslivet. De bygger vidare på den verksamhet som bedrivits under innevarande programperiod i mål 3 och mål 4 och kompletterar dessa genom åtgärder som avser att brygga över uppdelningen mellan anställda och arbetslösa och medverka till ett livslångt lärande i arbetslivet.

De prioriterade områden utredningen föreslår är:

- Stöd till kompetens och verksamhetsanalyser i företag samt erfarenhetsutbyte mellan företag och andra aktörer genom nätverk. Försla-

get innebär i huvudsak en fortsättning och utvidgning av steg 1 och 3 inom nuvarande mål 4.

- Stimulans till verksamhetsrelaterad kompetensutveckling för anställda för den tid anställd delar i kompetensutveckling. Förslaget innebär en medfinansiering av det förslag till kompetensutveckling som lades fram i september 1998 av en arbetsgrupp inom Arbetsmarknadsdepartementet med representanter från arbetsmarknadens parter.
- Stöd till utbildning av anställda i kombination med vikariat, praktik m.m. för arbetslösa. I förslaget betonas att regelsystemet måste präglas av enkelhet och utgå från företagens/verksamhetens behov.
- Stöd till lokala och regionala kompetensutvecklingsinsatser för arbetslösa. Dessa bör inte styras centralt utan grundas på lokala och regionala initiativ.
- Integrerade insatser för ökad jämställdhet i genomförandet av stödinsatser.
- Ett ramprogram för stöd till kompetensutveckling med förenklat ansökningsförfarande till lokala grupper.

Partssamverkan i förberedelsearbetet

Utredningen framhåller att det är angeläget att den nationella processen med att ta fram ett programdokument för det framtida mål 3 påbörjas så snart som möjligt efter det att regeringen tagit ställning till inriktningen av programmet. Utredningsförslaget är ett första steg i den beredning som leder fram till ett samlat programdokument, en s.k. SPD. Utredningen understryker att planeringsprocessen måste ske i ett nära samspel med den nationella syssselsättningsplanen och de regionala tillväxtavtalen.

En grundläggande förutsättning för att få ett genomarbetat och väl förankrat programdokument är att parterna på arbetsmarknaden, myndigheterna på arbetsmarknadsområdet, lokala och regionala organ samt företrädare för den sociala ekonomin har möjlighet att aktivt delta i hela planeringsprocessen. För detta krävs att processen påbörjas under våren 1999. Utredningen förelår att de organisationer som ingår i partnerskapen för de nuvarande mål 3 och mål 4 inbjuds att delta i planeringsarbetet och att det sker både på central och regional nivå.

Det framtida mål 3 bör ges en egen, tydlig identitet

Utredningen har inte i uppdrag att lämna förslag om hur det nya mål 3 skall organiseras, men skall ge synpunkter på vad som bör beaktas i den kommande organisationen. Avgörande för hur man skall bygga upp organisationen för det framtida mål 3 bör vara inriktningen av det nya programmet. Utredningen konstaterar att det finns problem med att grunda den nya organisationen både på nuvarande organisation för mål 3 och mål 4. Samtidigt är det önskvärt att bygga vidare på de kunskaper och erfarenheter som finns i de nuvarande organisationsstrukturerna. Organisationsfrågan kompliceras av att det inte finns en självklar nationell myndighetsstruktur för kompetensfrågor utan att ansvaret ligger på flera departement och myndigheter.

Utredningen anger fyra tänkbara alternativ för den framtida organisationen. Två av alternativen bygger vidare på de organisationer som har ansvar för nuvarande mål 3 och mål 4. Övriga två alternativ är i olika utsträckning självständiga myndigheter. Från utredningen sida förordas en tydlig organisation som är anpassad till programmets inriktning och som också bidrar till att ge det framtida mål 3 en självständig ställning och en egen identitet.

Utredningen föreslår också att ansvaret för gemenskapsinitiativet Access, som syftar till att motverka diskriminering på arbetsmarknaden, organisatoriskt sammanförs med det framtida mål 3.

Oavsett vilket organisationsalternativ som väljs är det av central betydelse att den nya myndigheten kombineras med ett aktivt partnerskap. Utgångspunkten bör vara de nuvarande partnerskapen för mål 3 och mål 4, där man i synnerhet bör se till att bygga vidare på det aktiva engagemanget från arbetsmarknadens parter inom mål 4. Utredningen förordar därför att ett regionalt partnerskap, där också den sociala ekonomin inkluderas, utgör rådgivande och styrande organ på regional nivå. Det formella beslutsfattandet bör däremot hanteras som myndighetsbeslut.

Summary

The European Social Fund, which is one of the EU's Structural Funds, is used for measures to combat unemployment and develop human resources in working life. The Fund's resources are allocated among the Member countries through programmes called Objectives and Community Initiatives. The commission's work forms part of the preparations for Objective 3 and the associated Community Initiatives for the 2000–2006 programme period. Its task is to propose a focus for the next Objective 3 and Access in Sweden, a Community Initiative, as well as the shape of the new programme. Based on the experiences of the current programme period, the commission will also point to areas that should be given special attention in the new organisation for the programme.

Chapters one to five give an account of experience gained from the current Objectives 3 and 4, the Community Initiatives Adapt and Employment, as well as the prospects for the new programme period at EU and national levels. Chapter 6 raises a number of questions that should be given particular attention before the start of the new programme period. In the last chapter the commission presents its conclusions and proposals.

Focus on training

The commission's proposals for the next Objective 3 concentrate largely on training in a broad sense. All proposals aim to raise the skills of the workforce and bridge the widening gap between the requirements of today's labour market and the skills of workers. The proposals comprise six prioritised areas with a focus on occupational training. They expand on the work of the present programme period for Objectives 3 and 4, and complement these through measures aimed at removing the dividing line between the employed and the unemployed as well as at life-long learning.

The areas of priority proposed by the commission are:

- Assistance for training, analyses of companies' operations and the exchange of experience between companies through networks. On the whole, the proposal continues and expands on phases 1 and 3 of the current Objective 4.
- Stimulating work-related training for employees during the course of training programmes. The proposal involves co-financing the proposal for training presented in September 1998 by a working group in the Swedish Ministry of Labour consisting of union and employers' representatives.
- Assistance aimed at training employees in conjunction with temporary positions, work experience, etc. for the unemployed. The proposal stresses that the regulatory system must be simple and based on the needs of businesses.
- Assistance to local and regional training projects for the unemployed. These should not be centrally administered, but based on local and regional initiatives.
- Integrated projects for greater equality in the implementation of aid measures.
- A general programme of assistance for occupational training to local groups with simplified application procedures.

Co-operation between employers and unions in the preparatory work

The commission stresses the importance of an early start to the national process of producing a programme document for the next Objective 3. This should be begun as soon as possible after the government's decision on the focus of the programme. The commission's proposal is a first step in the work that leads on to a so-called Single Programme Document. The commission also stresses that the planning process must be closely co-ordinated with the national employment plan and the regional growth agreements.

A basic requirement for a comprehensive and well-founded programme document is that employers and unions, public authorities concerned with labour-market issues, local and regional agencies, and representatives for the social economy be given the opportunity to take an active part in the whole planning process. This requires that the process begin during spring 1999. The commission proposes that the organisations participating in the partnerships for the current Objectives 3 and 4 be invited to participate in the planning work both at central and regional levels.

The next objective 3 should be given a distinct identity

The commission has not been asked to present proposals on the organisation of the next Objective 3, but will present its views on areas in the new organisation that merit special attention. A decisive factor in building the organisation for the next Objective 3 should be the focus of the new programme. While basing the new organisation on the present organisation for Objectives 3 and 4 presents a number of problems, it is advantageous to expand on the knowledge and experience acquired in the existing organisational structures. The organisational issue is complicated by the absence of a clear national structure of public authorities dealing with work-related training. Responsibility lies with a number of different ministries and public bodies.

The commission presents four alternatives for the future organisation. Two these involve a continuation and development of the organisations responsible for the current Objectives 3 and 4. In different degrees, the other two alternatives involve independent authorities. The commission advocates a clear organisation that is adapted to the focus of the programme and that gives the next Objective 3 an independent character and distinct identity.

The commission also proposes that the organisational responsibility for Access, a Community Initiative aimed at counteracting labour-market discrimination, be co-ordinated with the next Objective 3.

Irrespective of the chosen organisational alternative it is of key importance that the new authority be combined with an active partnership, which should be based on the existing partnerships for Objectives 3 and 4. In particular, the active participation of employers and unions in Objective 4 should be promoted. The commission therefore recommends that a regional partnership, which includes the social economy, constitute the advisory and administrative body at regional level. The formal decision-making process, on the other hand, should be handled by public authorities.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Direktiven

Regeringen beslöt den 17 september om direktiv för en utredning med uppgift att utarbeta underlag och förslag om inriktningen av mål 3 m.m. inom EG:s strukturfonder under nästa programperiod 2000–2006. Den särskilde utredaren utsågs den 16 november. Utredarens uppdrag att med utgångspunkt från erfarenheterna från arbetet med mål 3 och mål 4 under programperioden 1995–1999 föreslå inriktning av ett nytt program. Utredaren hade vidare i uppdrag att lämna förslag till formerna för hur det nya programmet skall utarbetas samt vad som bör beaktas i den nya organisationen med utgångspunkt från erfarenheterna från innevarande programperiod. I uppdraget ingick även att lämna motsvarande förslag vad gäller det nya gemenskapsinitiativet inom socialfonden. Utredningens direktiv (dir. 1998:76) återges i sin helhet i bilaga 1.

Genom medlemskapet i Europeiska unionen deltar Sverige i den gemensamma regional- och strukturpolitik som finansieras via EG:s strukturfonder. Dessa är socialfonden, regionalfonden, jordbruksfonden och fiskefonden. För perioden 1995–1999 avsattes ca 90 procent av medlen till sex olika mål för regional- och strukturpolitik, nio procent till ett antal gemenskapsinitiativ och en procent till s.k. pilotprojekt.

Europeiska socialfonden, som i första hand omfattar mål 3 och mål 4, är avsett som ett individstöd och skall bidra till utveckling av mänskliga resurser i vid mening. Mål 3 syftar till att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden, bekämpa långtidsarbetslöshet och integrera dem som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Mål 3 administreras av Arbetsmarknadsverket.

Mål 4 syftar till att åstadkomma en förnyelse av arbetsorganisationen och ökad kompetensutveckling hos företag och anställda. Mål 4-programmet administreras av Svenska EU Programkontoret för utbildning och kompetensutveckling samt länsvisa s.k. Växtkraft mål 4-kontor.

Inom socialfonden finns också två gemenskapsinitiativ, Employment och Adapt. Employment skall genom transnationella utvecklingsprojekt öka jämställdheten på arbetsmarknaden och förbättra möjligheterna till arbete för arbetshandikappade, invandrare och flyktingar samt ungdomar. Adapt syftar till att genom transnationella utvecklingsprojekt underlätta för anställda att klara arbetsmarknadens förändrade krav, skapa nya arbetstillfällen och stärka företagens konkurrensförmåga.

Utredningen skall ta del av de särskilda utredningar som genomförts av de övervakningskommittéer som leder de båda programmen samt de särskilda granskningar som genomförts av bl.a. Riksrevisionsverket, Statskontoret och NUTEK.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningsarbetet påbörjades i november 1998 och avslutades i februari 1999. Arbetet har inledningsvis inriktats på att ta del av erfarenheterna från det pågående arbetet inom mål 3 och mål 4 och de två gemenskapsprogrammen. Utredningen har gått igenom utvärderingar och annan skriftlig dokumentation och intervjuat företrädare för Arbetsmarknadsverket, Svenska EU Programkontoret och de regionala Växtkraft mål 4-kontoren samt övervakningskommittéerna och de regionala och lokala partnerskap som finns knutna till mål 3 och mål 4.

Utredningen har tagit del av det material som föreligger kring förhandlingarna inom EU om Agenda 2000 och arbetet med att ändra förordningarna för såväl de allmänna bestämmelserna för strukturfonderna som bestämmelserna för socialfonden. Utredningen har också informerat sig om det pågående arbetet kring de regionala tillväxtavtalen.

Utredningen har besökt fyra län, Värmland, Östergötland, Stockholm och Kalmar för att inhämta erfarenheter från det pågående arbetet inom mål 3 och mål 4 och de regionala partnerskapens synpunkter på det nya mål 3. Svenska EU Programkontoret har genomfört en enkät till partnerskapen inom mål 4 för att insamla erfarenheter från det pågående arbetet och på det nya mål 3. Utredningen har fått del av enkätsvaren. Därtill har en skrivelse inkommit från de regionala partnerskapen i Göteborg, Älvsborg och Skaraborg med en förstudie angående det framtida arbetet med nya mål 3 i Västra Götalands Län.

I utredningens uppdrag ingår även att inhämta synpunkter från Danmark, Finland, Österrike och Storbritannien. På grund av den begränsade tid som stått till utredningens förfogande har det i första hand skett med stöd av en konsult. Konsultrapporten återfinns i bilaga 2 i

betänkandet. Utredningens sekretariat har besökt Danmark för att inhämta erfarenheter och synpunkter.

Till utredningen har inkommit skrivelser bl.a. från Försäkringskasseförbundet, Företagarnas Riksorganisation, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Kooperativa institutet, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet samt EU-bedrägeridelegationen. Dessutom har inkommit en gemensam skrivelse från arbetsmarknadens organisationer (LO, TCO, SACO, SAF, Företagarnas Riksorganisation, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet). Utredningen har också fått del av skrivelser till Näringsdepartementet från LO, Kommun- och Landstingsförbunden och AMS. Till utredningen har också överlämnats Småföretagsdelegationens förslag om den svenska organisationen av EU:s strukturfondsprogram, Förslagskatalog (SOU 1998:94). Utredningen har även fått del av skriftliga synpunkter från partnerskapen inom mål 3 och mål 4.

Utredningen har i enlighet med direktiven etablerat ett nära samarbete med utredningen om de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen (dir. 1998:85). Utredningarnas sekretariat har varit samlokaliserade och utredningarna har hållit gemensamma överläggningar och företagit gemensamma intervjuer och studieresor.

Utredningen har arrangerat remissmöten med olika intressegrupper för att inhämta synpunkter och diskutera utredningens förslag. Remissmöten har genomförts för att diskutera jämställdhetsaspekter av strukturfondsprogrammen samt den sociala ekonomins roll och medverkan. Möten har också genomförts med företrädare för arbetsmarknadens parter inom mål 3 och mål 4. Utredningen har vidare samrått med bl.a. NUTEK, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Högskoleverket och EU-bedrägeridelegationen.

2 EU:s strukturfonder – en översikt

2.1 Strukturfonderna

Ett av EU:s övergripande mål är att minska skillnaderna mellan utvecklingsnivåerna i Europa och motverka eftersläpningar i unionens minst gynnade regioner. För att nå detta har inom EU inrättats de gemensamma strukturfonderna med uppgift att ge stöd för utveckling av ekonomisk och social sammanhållning. EU:s strukturpolitik omfattar vad vi i Sverige benämner regional- och arbetsmarknadspolitik och syftar till att utjämna sociala skillnader mellan regioner och att långsiktigt skapa arbeten och företagande.

Ett av strukturfondernas viktigaste mål är att få ner den höga arbetslösheten i Europa. Sedan 1994 har detta varit en av huvudfrågorna på nästan alla toppmöten som har ägt rum. EU:s strukturpolitik är budgetmässigt det största politiska området efter jordbrukspolitiken. Arbetet bedrivs i programperioder, den nuvarande som pågått 1994–1999 har haft en budget på 156 miljarder ecu (inkl. Sammanhållningsfonden), det är nästan en tredje del av EU:s totala budget. Av dessa har ca 1 200 miljoner ecu, dvs. nästan 12 miljarder kr. gått till Sverige. Strukturfonderna ger ut stöd i form av bl.a. gemenskapsinitiativ och pilotprojekt, men främst genom de s.k. målområdena.

Under den nuvarande programperioden finns det sju målområden som har olika uppgifter:

Mål 1: Främja utveckling och strukturell anpassning i områden med eftersläpande utveckling.
Mål 2: Omvandling av regioner som påverkas av industriell tillbakagång.
Mål 3: Bekämpning av långtidsarbetslösa och underlättande av ungdomars inträde på arbetsmarknaden.
Mål 4: Kompetensutveckling av anställda för att underlätta omställning av strukturförändringar.

Mål 5a: Utveckling av lantbrukets och fiskets omstrukturering och modernisering.
Mål 5b: Underlättande av landsbygdens utveckling och strukturanpassning.
Mål 6: Utveckling av glest befolkade områden.

Stöd till mål 1, mål 2, mål 5b och mål 6 går till särskilda regioner och kallas därför för geografiska mål medan mål 3, mål 4 och mål 5a är nationella och går till hela medlemslandet, förutom i mål 1- och mål 6-regioner. I ramförordningen (2081/93) anges fondernas övergripande mål och syften, kriterierna för de olika målen, formerna för finansiering m.m. Pengarna till målområdena fördelas från fyra olika strukturfonder som behandlar olika områden. Fonderna är inga fonder i egentlig mening utan endast olika utgiftsposter ur EU:s budget. De fyra fonderna är: Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) och Fonden för fiskets utveckling (FFU, är inte en en strukturfond i egentlig mening, men den finansierar de strukturåtgärder inom fiskesektorn som genomförs i strukturfondernas program).

Nedan visas strukturfondernas medel i miljoner ecu för hela EU under perioden 1994–1999 fördelade på respektive fond samt Sveriges andel av de gemensamma resurserna framgår av nedanstående tablå:

	ERUF	ESF	EUGFJ0	FFU
EU	63 000	40 000	22 000	2 700
Sverige	315	653	194	44

2.2 Europeiska socialfonden

Socialfonden är den Europeiska unionens huvudsakliga instrument för att ge stöd till arbetsmarknads- och sysselsättningspolitik i medlemsstaterna. Dess syfte är att förbättra framtidsutsikterna för dem som har det allra svårast att hitta, behålla eller komma tillbaka till ett arbete. Genom socialfonden utbetalas medel från EU till program som utvecklar eller återskapar människors "anställningsbarhet". Socialfondsarbetet skall ske med hänsyn tagen till de nationella målen i respektive medlemsstat rörande utveckling, omställning och strukturanpassning. Allt arbete utgår från individen och skall bidra till utveckling av mänskliga resurser i vid mening. Bakom allt arbete som utförs genom socialfonden ligger principen om att säkerställa lika tillträde till arbete för kvin-

nor och män, de funktionshindrade samt minoriteter som riskerar social utslagning.

För programperioden 1994–1999 har ca 47 miljarder ecu avsatts för socialfonden, det är mer än en tredje del av den samlade strukturfondsbudgeten. I dag delfinansierar socialfonden mål 1, mål 2 och mål 5b, och ansvarar ensam för EU:s insatser inom mål 3 och mål 4.(Se tabell nedan.) Åtgärderna från socialfonden skall vara individinriktade och bidra till utvecklingen av mänskliga resurser, kompetenshöjning och förbättra arbetsmarknadens sätt att fungera. Detta görs genom mål 3 och mål 4 samt genom gemenskapsinitiativen Adapt och Employment samt pilotprojekt som socialfonden ansvarar för. Programmen planeras av medlemsstaterna tillsammans med kommissionen och genomförs sedan med hjälp av ett stort antal aktörer, både inom offentlig och privat sektor. Bland dessa aktörer finns nationella, regionala och lokala myndigheter, utbildningsorgan, frivilligorganisationer, fackföreningar, enskilda företag m.m. Genom socialfondsarbete främjas partnerskap på många olika nivåer, och uppmuntran av överföring av kunskaper samt utbyte av idéer och bra metoder i hela unionen.

Socialfondens resurser (i procent) i Sverige fördelade på mål och gemenskapsinitiativ under perioden 1995–1999 framgår nedan:

Mål	Andel i procent
Mål 2	5
Mål 3	50
Mål 4	24
Mål 5b	4
Mål 6	9
Adapt	3
Employment	2
Övriga gemenskaps-initiaitv	3

2.3 Samlat programdokument (SPD)

För varje utvecklingsprogram som EG:s strukturfonder ger stöd till måste ett programdokument utformas. Detta arbete utförs av de organ på central, regional och eller lokal nivå som medlemslandet anser lämpligt. Programmen kan utarbetas i form av s.k. samlade programdokument (SPD). För Sveriges del är alla målprogram av den typen, men länder som får mycket stöd, t.ex. Irland, Portugal, Spanien och

Grekland använder en tvåstegsprocess där man först utarbetar ett övergripande program och sedan ett åtgärdsprogram. Det finns krav på vad en SPD skall innehålla. Reglerna för utformningen av nuvarande mål 3:s och mål 4:s SPD:er finns i rådets förordning 2081/93 artikel 10.1 och 10.2. Under programperioden 1994–1999 skulle en SPD innehålla följande punkter:

Socio-ekonomisk bakgrund
En detaljerad kartläggning och beskrivning av utvecklingen av den ekonomiska och sociala situationen och strukturen i landet, arbetsmarknadssituationen med tanke på sysselsättningen, utbildningsnivå, näringslivsstruktur m.m.

Strategi, prioriteringar och åtgärder
En redogörelse över den strategi som har valts, gjorda prioriteringar och mål för åtgärderna.

Finansieringsplan och additionalitet
Av finansieringsplanen skall framgå hur stor del av finansieringen som kommer från vilken fond och de motsvarande nationella medfinansieringarna. Den skall även innehålla en bedömning av vilket mervärde åtgärderna finansierade med strukturfondsmedel kan åstadkomma i förhållande till de insatser som görs nationellt.

Genomförandet av programmet
I detta avsnitt skall ansvarigt organ för programmet och dess struktur redovisas. Hur information skall distribueras, hur uppföljning och utvärdering skall gå till samt projekturval skall redovisas i detta avsnitt.

3 Erfarenheter från nuvarande programperiod

3.1 Mål 3

3.1.1 Inledning

Mål 3 är inriktat på åtgärder för arbetslösa. I Sverige syftar åtgärderna till att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden, bekämpa långtidsarbetslösheten och integrera dem som riskerar att slås ut från arbetsmarknaden. Verksamheten bedrivs i projektform utifrån det samlade programdokumentet, SPD, som är en överenskommelse mellan den svenska regeringen och EU-kommissionen. Projekten skall bygga på lokala initiativ och bred samverkan mellan olika aktörer. De skall ligga i linje med den gällande arbetsmarknadspolitiken men ändå tydligt kunna särskiljas från denna.

Mål 3 skall inriktas på insatser som är nyskapande och bidrar till metodutveckling inom arbetsmarknadspolitiken. Detta i motsats till flera andra länders program där insatserna använts för att förstärka de ordinarie insatserna. Jämställdhet skall beaktas i alla projekten. Särskilda insatser skall göras för invandrare. Mål 3 i Sverige omfattar hela landet, utom de län eller kommuner som ingår i mål 6-områdena, där medel för socialfondsinsatser ingår i ramen för mål 6. Mål 3-programmet administreras av Arbetsmarknadsverket. AMS är också fondförvaltande myndighet för hela socialfonden.

3.1.2 Proceduren för att utarbeta SPD

AMS fick vid årsskiftet 1994/95 i uppdrag av regeringen att utarbeta ett programdokument för mål 3. I mars 1995 överlämnade AMS ett förslag som grundade sig på en analys av situationen på den svenska arbets-

marknaden, till Arbetsmarknadsdepartementet för vidare befordran till kommissionen. Denna första plan var enligt kommissionen inte tillräckligt detaljerad. Kommissionen tog därefter mycket aktiv del i arbetet med det svenska dokumentet, vilket bl.a. resulterade i en detaljerad SPD med en sinnrik matris av målgrupper och åtgärder. I augusti 1995 förelåg sålunda en "förhandlad sammanfattning" av programförslaget. Det samlade programdokumentet var slutligen klart i november 1995 och antogs av kommissionen i december samma år medan finansieringsplanerna godkändes först i oktober 1996. Programförslaget togs fram i samråd med en referensgrupp där arbetsmarknadens parter, myndigheter m.fl. ingick. Förhandlingarna och diskussionen med EU-kommissionen genomfördes däremot i huvudsak av tjänstemän vid AMS och Arbetsmarknadsdepartementet. Under denna del av processen fanns i praktiken föga utrymme för förankring hos parterna på arbetsmarknaden. SPD:n i sin slutliga utformning kan därför sägas i huvudsak vara en AMS-produkt. Dessförinnan hade övervakningskommittén i juni 1996 fattat beslut om fördelningen av resurser mellan länen. Fördelningen följer samma principer som fördelningen av medel för andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Utbetalningar till projekt har kunnat göras från den 1 juli 1995.

För att projekt skulle kunna starta efter sommaren 1995 uppmanade AMS våren 1995 länsarbetsnämnderna att utarbeta regionala planer för mål 3 och bilda regionala kommittéer.

De formella beslutsprocesserna på central och regional nivå kring SPD:n och de regionala planerna har således pågått parallellt med att det konkreta arbetet med att starta projekt påbörjats.

Arbetet med att ta fram ett SPD för mål 3 kom tidsmässigt att sammanfalla med direktiv om ökade volymkrav inom AMS ansvarsområde. Det innebar att kvantitativa mål sattes för olika åtgärder, vilket i hög grad band AMS resurser till denna måluppfyllelse. Det medförde också att AMS måste dra ner på dyra åtgärder och medel för s.k. otraditionella åtgärder, som används för utvecklingsinsatser och experimentverksamhet. Detta förhållande kan ha bidragit till den starka betoningen av nyskapande åtgärder inom mål 3 och har gjort att mål 3:s resurser av lokala aktörer inom kommuner och arbetsförmedlingar kommit att ses som en välkommen möjlighet till extraordinära satsningar.

3.1.3 Finansiering

Totalt omfattar mål 3-programmet 771 miljoner ecu (ca 7 miljarder kronor) för perioden 1995–1999. ESF-bidraget motsvarar ca två procent av kostnaderna för den nationella arbetsmarknadspolitiken.

347 miljoner ecu (ca 3 140 miljoner kronor) kommer från Europeiska socialfonden. Resten (ca 3 850 miljoner kronor) är svensk medfinansiering. Medfinansieringsdelarna skall enligt överenskommelsen med kommissionen genomgående vara 45 procent för ESF och 55 procent för svensk medfinansiering oavsett åtgärd och målgrupp.

Den svenska offentliga medfinansieringen sker huvudsakligen genom medel som disponeras för ersättning till projektdeltagare i form av utbildningsbidrag, rehabiliteringsersättning eller socialbidrag. Vid beslut om ESF-medel till projekt måste således garantier om deltagarersättning kunna lämnas från arbetsförmedling, försäkringskassa eller kommun.

3.1.4 Mål, syfte och omfattning

I den svenska SPD:n valde man att ge en tydlig prioritering åt de mest utsatta grupperna på svensk arbetsmarknad. I programdokumentet ges en detaljerad beskrivning av hur stödet skall fördelas på olika målgrupper och åtgärder.

Prioritering 1. Att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden.
Målgrupp. Arbetslösa ungdomar mellan 17 och 24 år.
Prioritering 2. Att bekämpa långtidsarbetslösheten.
Målgrupp: Långtidsarbetslösa och långtidsinskrivna.
Prioritering 3. Att integrera dem som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Målgrupp Invandrare och arbetshandikappade.

Medlens fördelning på de olika målgrupperna framgår nedan:

Unga	29 procent
Långtidsarbetslösa	52 procent
Invandrare och arbetshandikappade	19 procent

För ovanstående målgrupper planeras fyra huvudtyper av åtgärder:

Åtgärd 1. Kompetensutveckling
Teoretisk och praktisk utbildning för arbetslösa med bristfällig grundutbildning. Insatser för unga kvinnor som väljer traditionellt manliga yrken. Yrkesutbildning för långtidsarbetslösa som är anpassad till kompetenskraven på den svenska arbetsmarknaden.

Åtgärd 2. Vägar till sysselsättning
Inom denna åtgärd har ytterligare verksamhet kunnat utvecklas vid de datortek, som etablerats över hela landet som ett samarbete mellan arbetsförmedlingar och kommuner.

Åtgärd 3. Vägledning och rådgivning
Mål 3-medlen skall inom denna åtgärd främst gå till yrkesvägledning och -rådgivning till ungdomar med speciell tanke på deras egen initiativkraft. De kan också användas för motivering och stöd till deltagarna, så att de kan få och behålla ett arbete eller börja en utbildning samt för vägledning och motivation för att överbrygga könsfördomar vid yrkesval. Funktionstest av arbetshandikappade samt utveckling och anpassning av arbetshjälpmedel. Bedömning av invandrares grund- och yrkeskunskaper i relation till den svenska arbetsmarknaden. Fördjupad yrkesvägledning för realistiska arbeten; verksamhet för stärkt självförtroende och motivation.

Åtgärd 4. Starta eget
Mål 3-stödet är främst avsett för grundläggande utbildning för ungdomar bl.a. i verksamhet som egen företagare, utbildning av unga företagare och prövning av affärsidéer; rådgivning under längre perioder efter företagets etablering; praktik i små företag; fortlöpande rådgivning till målgrupper med funktionsnedsättningar; hjälpmedel för arbetsplatsanpassning; grundläggande utbildning i företagsledning anpassad till invandrarnas behov, rådgivning efter etablering av företaget, praktik på företag och organisationer samt utveckling av nya metoder att pröva affärsidéer; förberedande grupper och utbildning för kvinnor som vill starta eget företag.

Nedan anges beräknad fördelning enligt SPD på de olika åtgärderna och hur många personer som beräknas delta.

Åtgärd	Antal delt.	ESF bidrag	ESF/delt.
Kompetensutveckling	61 200	133,2 mecu	2176 ecu
Vägar till sysselsättning	45 700	99,9 mecu	2186 ecu
Rådgivning och vägledning	15.300	33,3 mecu	2176 ecu
Starta eget	30 600	66,6 mecu	2176 ecu

3.1.5 Organisation

Organisationen är komplex eftersom den berör både den reguljära basorganisationen för arbetsmarknadspolitiska insatser, och den särskilda organisationsstrukturen för mål 3. Båda dessa organisationer omfattar tre nivåer: på nationell nivå AMS och övervakningskommittén. På regional nivå länsarbetsnämnden, och den regionala kommittén. På lokal nivå en lokal kommitté, som utgår från sammansättningen av afnämnder.

Nationell nivå

Högsta beslutande organ för mål 3 är övervakningskommittén. Följande organisationer är enligt regeringens beslut representerade i övervakningskommittén: Arbetsgivarverket, SAF, LO, TCO, SACO, Kommun- och Landstingsförbunden, Ungdomsstyrelsen, Invandrar- och flyktingpolitiska rådet, Handikappombudsmannen, Folkrörelserådet Hela Sverige Ska Leva, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Kooperativ utveckling, Handikappförbunden, Statens Invandrarverk, NUTEK, AMS, Socialstyrelsen och Riksförsäkringsverket samt två representanter för kommissionen. Ordförande i övervakningskommittén är en statssekreterare vid Arbetsmarknadsdepartementet, numera Näringsdepartementet.

Svenska Arbetsgivareföreningen och Företagarnas Riksorganisation, som ursprungligen ingick i övervakningskommittén valde att lämna övervakningskommittén under andra halvåret 1997.

Kommittén har ansvaret för att övervaka genomförandet av programmet. Övervakningskommittén styr i första hand verksamheten inom mål 3 genom fördelningen av anslagna medel på målgrupper och åtgärder enligt SPD:n. Övervakningskommittén har också som en av sina huvuduppgifter att svara för uppföljning och utvärdering av programmen. Övervakningskommittén för mål 3 hade ursprungligen som uppgift att fungera som övervakningskommitté också för gemenskapsinitiativet Employment (se kap. 3.3.1.). Från och med 1998 har en särskild övervakningskommitté tillsatts för gemenskapsinitiativen Employment och Adapt. AMS svarar för sekretariats- och kanslifunktionen till övervakningskommittén.

Regional nivå

Länsarbetsnämnden beslutar om stöd för enskilda projekt inom ramen för SPD:n. I normalfallet fattar länsarbetsdirektören beslut upp till 5

Mkr.; belopp därutöver tas upp i Länsarbetsnämndens styrelse. I SPD:n anges också att det skall finnas regionala kommittéer som skall bistå länsarbetsnämnderna med rådgivning. De regionala kommittéerna skall (enligt direktiv från AMS) ha följande grundbemanning: en representant för vardera SAF, LO, TCO, SACO, länsstyrelsen, landstinget, kommunförbundet i länet och försäkringskassa. Vidare skall Kooperativa institutet och Folkrörelserådet Hela Sverige Ska Leva ingå om organisationerna är representerade i länet. I flera län har man tillfört den regionala kommittén ytterligare ledamöter med hänsyn till länets speciella villkor. De regionala kommittéerna utarbetar de regionala finansieringsplanerna, förslår urvalskriterier och deltar i urvalet av projekt.

Arbetsgivareföreningen och Företagens Riksorganisation lämnade i många län den regionala kommittén samtidigt som man lämnade övervakningskommittén.

Länsarbetsnämnden, representeras i kommittén av länsarbetsdirektören, som också är kommitténs ordförande. I ett län, där länsarbetsnämndens styrelse är beslutande instans, är landshövdingen ordförande i partnerskapet.

Vid länsarbetsnämnden finns en särskild EU-samordnare. EU-samordnarna bereder ansökningar och följer upp projekt. En stor del av samordnarnas tid går åt till ekonomisk redovisning och uppföljning.

Mål 3 i mål 6-områden

AMS har, som framgått, överlåtit ansvaret för genomförandet av mål 3 till länsarbetsnämnderna. Med undantag av Jämtland finns det en särskild mål 3-organisation vid länsarbetsnämnden i samtliga berörda mål 6- län. För sex av de berörda mål 6-länen är det därför möjligt att överlåta genomförandet av hela eller delar av mål 6-områdets åtgärd 4.4, som syftar till mål 3-åtgärder, till LAN.

Länen har valt olika organisatoriska lösningar för att integrera mål 3-åtgärder och mål 6-åtgärder innebärande olika grader av delegation till mål 3-samordnaren. Enligt SPD:n är det bara AMS som står som nationell svensk medfinansiär av åtgärd 4.4, som syftar till åtgärder för arbetslösa, inom mål 6. Därmed har arbetsmarknadsmyndigheten ett stort inflytande på verksamheten oavsett vilken administrativ lösning som valts.

Lokal nivå

På kommunal nivå skall lokala kommittéer, medverka till att sätta igång, informera om och övervaka projekt. Medlemmarna i kommittéerna skall företräda de lokala parterna på arbetsmarknaden, det lokala näringslivet, kommunen och den sociala ekonomin.

I allmänhet fungerar de lokala arbetsförmedlingsnämnderna som lokala kommittéer för mål 3. Ett undantag är Stockholm som har särskilda lokala kommittéer för mål 3. De lokala kommittéerna bedömer projekt utifrån den lokala arbetsmarknadens behov. Genom att projekten i allmänhet är beroende av arbetsförmedlingen för att få till stånd nationell medfinansiering har den lokala nivån i form av arbetsförmedlingen stort inflytande på vilka projekt som kan genomföras.

3.1.6 Beslut och genomförande av projekt

Mål 3-medel söks inte av enskilda individer. Det är kommuner, arbetsförmedlingar, företag och andra organisationer som kan söka medel för att anordna projekt.

Flertalet projekt initieras direkt av en projektanordnare med idéer om lösningar på arbetslöshetsproblematik. I samband med att projektanordnaren söker finansiering för idén får vederbörande information om mål 3 via skriftliga eller muntliga källor. En dialog inleds med det regionala mål 3-kansliet om regelverket för mål 3-projekt och med aktuell arbetsförmedling för medfinansiering av projektet; också kommuner eller försäkringskassor kan vara aktuella som medfinansiär beroende på de tänkta deltagarnas situation.

Ansökningen bedöms och rangordnas av den lokala kommittén. Efter prioritering inom lokala kommittén rangordnar EU-samordnarna vid Länsarbetsnämnderna projektförslagen i enlighet med de regionala planerna. Rangordningen resulterar i förslag till prioriteringar som föreläggs den regionala kommittén. Den regionala kommittén diskuterar samordnarnas förslag och rekommenderar därefter länsarbetsnämnden ett beslut om bifall eller avslag. Länsarbetsnämnden, vanligtvis länsarbetsdirektören, fattar slutligt beslut om bifall eller avslag. I några län fattar länsarbetsnämndens styrelse det slutliga beslutet efter föredragning av länsarbetsdirektören.

Projektarbetet inleds med en etableringsfas som bl.a. omfattar rekrytering av personal, deltagare, lokaler etc. I de flesta län ges nu information till projektanordnarna om krav på administration och ekonomihantering. Administrativa och ekonomiska rutiner byggs upp. Projekten följs regelbundet upp via den regionala EU-samordnaren.

Efter avslutat projekt skall projektledaren lämna slutrapport till den regionala kommittén. I den skall projektledaren redovisa vilka metoder och lösningar projektet arbetat med och lämna förslag på vilka delar som är värda att föra vidare och hur erfarenhetsåterföringen skall genomföras.

3.1.7 Uppnådda resultat

Deltagare

Det är en komplicerad historia att i detalj analysera utfallet av åtgärderna eftersom en åtgärd kan beröra flera målgrupper och en målgrupp återfinnas i flera åtgärder. Ett projekt kan således innehålla en blandning av åtgärder och målgrupper från prioriteringarna i SPD:n. Följande uppgifter har dock kunnat hämtas från AMS uppföljningssystem. Fram till februari 1999 har över 143 000 personer deltagit i över 1 650 mål 3-projekt. Mer än hälften av deltagarna återfinns i projekt som riktar sig till långtidsarbetslösa. Av deltagarna ingår 40 procent i gruppen "unga". Arbetshandikappade utgör fem procent och fyra procent är invandrare. De datorteksanknutna projekten omfattar flest deltagare medan projekt som rymmer kompetensutveckling omfattar en tredjedel. Kvinnor utgör 54 procent av deltagarna. Kvinnorna är överrepresenterade i de flesta kombinationer av åtgärder och målgrupper. Antalet öppet arbetslösa har minskat med 41 procent tre månader efter projektslut medan antalet personer som fått ett arbete uppgår till 21 procent som ett genomsnitt för programperioden fram till och med november 1998.

Projektanordnare

Hälften av projektägarna utgörs av stat eller kommun. Kommunerna är dominerande med en tredjedel av samtliga projekt. Statens del, huvudsakligen arbetsförmedlingar och arbetsmarknadsinstitut, uppgår till 16 procent. Enskilda företag är projektanordnare för en femtedel av alla projekt. Här är det främst utbildningsföretag som varit aktiva. Ungefär lika många projekt drivs av allmännyttiga organisationer, framförallt studieförbund och fackliga organisationer. De största projekten i fråga om kostnader och deltagarantal drivs av Arbetsmarknadsverket.

Framgångsfaktorer

Under våren 1998 gjordes en genomgång för att identifiera särskilt intressanta projekt för vidare spridning I det sammanhanget identifierades ett antal "framgångsfaktorer för lyckade projekt. Några av de framgångsfaktorer som uppmärksammats är betydelsen av ett noggrant urval av deltagare, av samverkan mellan olika aktörer, av lokal förankring, långsiktighet, individanpassning, mentorskap och utbildning som anpassats till arbetsmarknadens behov.

3.1.8 Uppföljning och utvärdering

Ekonomiuppföljning

För att få ut pengar måste projektanordnaren styrka alla kostnader som hon söker bidrag för. Utbetalning görs av AMS Ekonomitjänster en gång per månad i efterskott, baserat på uppgifter på en särskild rekvisitionsblankett. Den finansiella kontrollen är omfattande och utförs på flera nivåer. På både central och regional nivå utarbetas fortlöpande redovisningar av förbrukade medel i relation till beslutade och budgeterade.

Kvantitativ uppföljning

Väl fungerande rutiner har utvecklats för att löpande följa upp och analysera resultaten från mål 3 projekten i en särskild databas. Via uppföljningssystemet har man möjlighet att följa antal deltagare i projekten i förhållande till planerna i SPD:n, fördelning av målgrupper i landet och länsvis, könsfördelningen, deltagarnas status på arbetsmarknaden och resursanvändningen. Dessa uppgifter sammanställs för hela Sverige vid Övervakningskommitténs sekretariat och redovisas på riks-regional- och projektnivå. Informationen i databasen kan via personnumret kopplas till uppgifter ur AMS händelsedatabas "Händel". Det är därför också möjligt att genom longitudinella studier, baserade på varje individs historik relatera olika åtgärders utfall till den specifika deltagarguppens bakgrundsdata. De välutvecklade uppföljningssystemen har väckt uppmärksamhet på EU-nivå.

Kvalitativ uppföljning

Kvalitativa effekter av projekten är svårare att mäta. Arbete har emellertid initierats av länsarbetsnämnden i Stockholm och pågår för närvarande inom AMS med syfte att bygga upp en gemensam databas byggd på slutrapporter från projektanordnare. Informationen i databasen skall vara sökbar och innehåller också uppgifter om goda exempel. Övervakningskommittén och dess sekretariat svarar för att sammanställa och sprida goda exempel nationellt och på EU-nivå. Ett stort antal konferenser har anordnats och publikationer tagits fram och distribuerats till intresserade.

Utvärdering

Övervakningskommittén, som har ett särskilt ansvar för att genomförandet av mål 3 sker i enlighet med SPD:n, har hittills upphandlat tre externa utvärderingar som redovisats i rapportform: "Utvärdering av mål 3 och Employment del 1 och 2" samt "Hur god är den goda idén?"

Övervakningskommittén har också uppdragit åt en särskild arbetsgrupp att föreslå administrativa förenklingar i mål 3-arbetet. Arbetet har redovisats i "Rapport från Förenklingsgruppen".

Ett antal utvärderingar har genomförts på initiativ av andra intressenter för att särskilt belysa vissa aspekter av mål 3 verksamheten. Exempel på sådana utvärderingar är "Kommuner och landsting och Mål 3" som gjorts på uppdrag av Landstings- och Kommunförbundet samt "Var finns den sociala ekonomin i EU:s strukturfondsarbete? – hinder för ökat deltagande", som gjorts av Folkrörelserådet Hela Sverige ska Leva. Statskontoret och Riksrevisionsverket har genomfört studier av strukturfonderna som också har relevans för mål 3-arbetet.

Därutöver har ett antal utvärderingar genomförts på läns- och projektnivå. Huvudsyftet med de utvärderingar som initierats har varit att effektivisera verksamheten under den återstående programperioden. Utvärderarnas synpunkter ger emellertid värdefulla bidrag också inför den nya programperioden. Nedan redovisas några viktiga erfarenheter från de utvärderingar utredningen tagit del av.

Utvärderingsrapporter

Förberedelseprocessen har genomgående bedömts som otillfredsställande: oklara och motsägande besked gjorde att planeringen och etableringen av programmet på lokal och regional nivå blev ogenomtänkt och onödigt förvirrande. Efter den inledande perioden förefaller program-

arbetet ha kommit i gång väl i samtliga län. Den *regionala kommitténs* strategiska roll betonas, samtidigt som man beklagar den svaga representationen från näringslivet där SAF och Företagarnas Riksorganisation valt att utgå ur de regionala kommittéerna. De *länsvisa samordnarna* får genomgående ett högt betyg för sina insatser.

Frågan om *de lokala kommittéerna* synes ha varit mer problematisk. Dessa, som med något undantag utgörs av arbetsförmedlingsnämnderna, har haft en oklar uppfattning om syftet med mål 3-projekten i förhållande till reguljär arbetsmarknadspolitik och tolkningen av begreppet nyskapande har varierat. Engagemanget från de lokala kommittéernas sida har i allmänhet varit svagt, då man inte haft någon egentlig beslutsfunktion. I Kommunförbundets egen enkät 1998 är kommunerna som regel kritiska mot nuvarande mål 3, som man uppfattar som "toppstyrt och till stor del saknar regionala anpassningar av SPD:n för mål 3". Projektanordnarna å sin sida har haft få kontakter med den lokala kommittén; det är i stället den regionala samordnaren som har fungerat som kontaktperson gentemot potentiella och faktiska projektanordnare. De regionala kommittéernas samlade kompetens kunde ha använts ännu mer konstruktivt än vad som hittills varit fallet under innevarande period.

Den sociala ekonomin har haft svårt att göra sig gällande, vilket också Folkrörelserådet Hela Sverige Ska Leva pekar på i den rapport man på eget initiativ skrivit till övervakningskommittén. Andelen aktörer från den sociala ekonomin är låg; kommuner och arbetsförmedlingar dominerar som projektanordnare. Anledningen till det låga antalet otraditionella, icke-offentliga projektanordnare förklaras på flera olika sätt: informationsproblem, administrativt krångel, finansieringsproblem. Avsaknaden av möjlighet att få förskott nämns också som en orsak som har försvårat för finansiellt resurssvaga anordnare.

Ledningsorganisationen särskilt på central nivå har bedömts som underdimensionerad; detta har lett till brister när det gäller att utveckla administrativa stödsystem och rutiner. Begränsningarna i rätten att använda *TA-stödet* t.ex. för att avlöna ledamöter, har varit ett problem. I utvärderingsrapporten "Hur god är den goda idén?" föreslås att övervakningskommittén hos kommissionen aktualiserar en översyn av vilka styrprinciper som skall tillämpas för TA-medlen i kommande program. Man föreslår också att Sverige i EU aktualiserar en generell övergång till målstyrning som styrfilosofi när det gäller utnyttjande av fondmedel.

Proceduren för utbetalningar och ekonomisk kontroll har beskrivits som ineffektiv och medfört en tidsödande överprövning av besluten och fördröjning av beslutsprocessen. Flera av utvärderarna pekar på

vikten av att rollfördelningen mellan beslutande och utbetalande myndighet tydliggörs i ett framtida mål 3.

Övervakningskommittén tillsatte mot bakgrund av den kritik som framförts i utvärderingsrapporterna mot den tungrodda administrativa apparaten i december 1997 en särskild grupp, Förenklingsgruppen, med uppgift att lämna *förslag till förenklingar* som förebygger onödigt administrativt krångel. Framför allt för att underlätta för otraditionella projektanordnare under den återstående programperioden, men gruppens synpunkter avses också kunna utgöra en grund för det programarbete som skall starta inför nästa programperiod.

Förenklingsgruppen förslår en mängd åtgärder som förutom förenklade rutiner för ansökan och handläggning av ärenden också berör rollfördelningen mellan länsarbetsnämndens mål 3-samordnare och AMS Ekonomitjänster; man tar också upp frågan om förskott och föreslår att en generell möjlighet införs till nästa programperiod. Förenklingsgruppens förslag sammanfaller till stora delar med förslag som också tagits upp av Statskontoret och Riksrevisionsverket i dessas granskning av strukturfonderna.

Ett omfattande arbete har mot bakgrund av Förenklingsgruppens förslag initierats inom AMS för att så långt det är möjligt inom gällande ramar och förordningar klargöra rollfördelningen och även i övrigt genomföra förenklingar under den resterande programperioden.

I Övervakningskommitténs utvärderingar har man också särskilt granskat *de områden där mål 3 integrerats i mål 6*. Det ekonomiska utfallet för de områden, där mål 3 integrerats i mål 6 under rubriken sysselsättningsfrämjande åtgärder, har, enligt utvärderarna, blivit betydligt sämre än för motsvarande områden, där mål 3 varit ett självständigt program. Enligt halvtidsutvärderingen av Sveriges mål 6-program är EU-bidraget till åtgärd 4.4 inom mål 6, vars innehåll är direkt jämförbart med innehållet i mål 3, ungefär hälften av insatsen i resten av Sverige mätt i ecu per invånare för programperioden 1995–1999. Skillnaden i insatsen riktad till arbetslösa kan enligt samma utvärdering förklaras med att mål 3 i Sverige endast ger ett marginellt tillskott till den omfattande nationella arbetsmarknadspolitiken. Omfattningen av den senare är speciellt stor i mål 6-området och därför är behovet av extrainsatser minst här.

Synpunkter förmedlade av aktörer inom myndigheter, partnerskap och övervakningskommittéer

De synpunkter som i övrigt framförts från olika aktörer under utredningens arbete är i huvudsak samstämmiga med dem som framförts i

utvärderingsrapporterna. Överensstämmelsen om behovet av förenklade rutiner för ansökan och redovisning är t.ex. stor.

De aktörer, som var involverade under arbetet med förhandlingar och programplanering på nationell och regional nivå, betonar också ofta den *inledande tidsnöden*, som man menar orsakade brister i programplaneringsdokumentet och problem i starten av genomförandefasen. Det rådde även stora oklarheter i förhandlingarna med Bryssel om vad som kunde beslutas nationellt och vad som var reglerat i kommissionens förordningar. Den korta tiden, den nya och ovana situationen gjorde att SPD:n kom att bli huvudsakligen *en tjänstemannaprodukt*, utan djupare förankring bland parterna på nationell, regional och lokal nivå. Inför nästa programperiod efterlyser man också tid för analyser av den regionala arbetsmarknaden och de erfarenheter som gjorts under innevarande programperiod.

Rollfördelningen mellan AMS och mål 3 har varit oklar. Mål 3 har både av handläggare inom Arbetsmarknadsverket och externt kommit att uppfattas som ytterligare ett AMS program. Det har således varit svårt att uppfatta att mål 3 har en egen identitet. I stället för att mål 3 projekten blev en fristående verksamhet med egna regler, har mål 3 regelverket lagts ovanpå den redan mycket omfattande detaljregleringen av arbetsmarknadspolitiken. Till stora delar en konsekvens av den form man valt för medfinansiering inom mål 3 dvs. i huvudsak utbildningsbidrag, som administreras av arbetsförmedlingarna. Till detta har också bidragit den begreppsmässiga oklarheten med åtgärder både inom SPD:n och inom arbetsmarknadspolitiken, men med olika innebörd.

Att uppföljningssystemet knöts till AMS händelsedatabas och att jämförelser görs med resultaten för deltagare i andra arbetsmarknadsåtgärder ger vidare *en orättvis bild av effekterna av mål 3-programmet,* med dess inriktning mot arbetslösa med en särskilt svår situation på arbetsmarknaden.

Många av projekten har givit värdefulla bidrag till metodutvecklingen inom arbetsmarknadspolitiken. Samtidigt har många projekt blivit återvändsgränder för deltagarna. *Kraven på nyskapande och innovativitet*, menar somliga, har också blivit ett hinder för att genomföra insatser, som man vet leder till resultat i form av arbete. Man har också påtalat att den innehållsmässiga styrningen av projekten varit för svag.

Detta har lett till att åtgärderna i alltför liten utsträckning kopplats till *arbetsmarknadens och företagens behov.* I det nya mål 3 bör man på ett helt annat sätt finna former för att engagera näringslivet – både på organisationsnivå och på konkret företagsnivå. Arbetsgivareföreningens och FR:s medverkan är betydelsefull i sammanhanget. Man har inte lyckats göra det attraktivt för företagen att engagera sig och det

har inte funnits tillräckligt mycket inbyggda incitament för företagen under den innevarande programperioden. Nuvarande mål 3 och mål 4 har i praktiken haft mycket lite samarbete. Regelverken har varit olika, målgrupperna och styrningen av projekt. Det kommer därför att krävas radikala åtgärder om man vill koppla ihop dem i ett nytt program. Möjligheten till samverkan finns där och både de positiva och de negativa erfarenheterna från mål 3 projekten är en grund för att gå vidare under den kommande programperioden. Inom ramen för mål 3 finns också många exempel på projekt som pekar i riktning mot den inriktning som vi föreslår för det framtida mål 3 och som bör fångas upp i samband med det kommande programplaneringsarbetet.

Det som förefaller ha givit mest är de nätverk som bildats runt enskilda projekt, allianser och samarbeten som skapats på lokal nivå mellan företag, kommuner och arbetsförmedlingar.

3.2 Mål 4

3.2.1 Inledning

Mål 4 är ett program för kompetensutveckling av anställda i mindre företag och i vård och omsorg inom kommuner och landsting. Programmet startade 1996 och avslutas i och med utgången av 1999. Avtalet med EU om programmet blev klart i februari 1996. Mål 4 är inriktat på att stimulera och stödja kompetensutveckling av anställda, framför allt med inriktning på att stärka individens förmåga att följa med utvecklingen i arbetslivet och förhindra utslagning.

Programmet omfattar fyra delar, analys av förväntade förändringar på arbetsmarknaden, analys av utveckling i företag och kompetensbehov hos anställda och nätverkssamarbete mellan företag. Programmet administreras av Svenska EU Programkontoret och länsvisa regionala kontor kallade Växtkraft mål 4.

Mål 4 har burits upp i länen av de s.k. partnerskapen, rådgivande nämnder som domineras av arbetsmarknadens parter. De medverkande organisationerna har både varit aktiva med information och upplysning om mål 4 och deltagit i urvalet av projekt. Partnerskapen har även bidragit med ekonomiska och administrativa resurser.

3.2.2 Förberedelserna för mål 4-programmet

När Sverige beslutat att gå med i EU påbörjades arbetet för Sveriges deltagande i EU:s olika verksamheter. Förberedelserna för arbetet med Europeiska socialfonden påbörjades under hösten 1994.

De frågeställningar som behandlades inom mål 4 hade länge diskuterats och varit föremål för olika åtgärder. Det rådde bred enighet mellan statsmakten, arbetsgivare och fackliga organisationer om vikten av att stimulera kompetensutveckling i företagen baserat på en analys av företagets utvecklingsmöjligheter och utvecklingsbehov. Sedan slutet av 1980-talet verkade Arbetslivsfonden. Fonden hade finansierats genom en avgift på företagsvinster under 1988. Fondens medel användes som bidrag till företag som genomförde rehabiliterings- och utvecklingsprojekt och utbildade de anställda.

Regeringen beslutade i december 1994 att tillsätta en särskild utredning för att förbereda arbetet med mål 4 i Sverige. Som utredare förordnades direktören vid Arbetslivsfonden. Utredningen lämnade sitt förslag i mars 1995. Förslaget innehöll de tre utvecklingssteg som kom att bli huvudpunkterna i Sveriges mål 4-program, analys av företagets kompetensbehov, kompetensutveckling av anställda och nätverkssamarbete mellan företag. Utredningens förslag innebar att stödet i första hand skulle riktas mot företag med mindre än 50 anställda och mot delar av den offentliga sektorn.

Arbetslivsfonden byggde på ett omfattande samarbete med arbetsmarknadens parter, framför allt LO, TCO och SAF som var representerade i fondens centrala styrelse och i de länsvisa styrelser som var knutna till de olika regionkontoren. Genom det omfattande partssamarbete som byggts upp inom Arbetslivsfonden var det naturligt för utredningsmannen att engagera parterna i utredningen om mål 4. Utredningens förslag blev därigenom i hög grad en gemensam produkt mellan utredningsmannen och arbetsmarknadens parter. Parternas engagemang kom också i hög grad att fortsätta i det efterföljande beredningsarbetet inom departementet och i uppbyggnaden av organisationen för mål 4. Det är därför angeläget att understryka att de fackliga organisationerna och arbetsgivarorganisationerna i hög grad betraktade sig som delaktiga i och medansvariga för programmet. Det är en viktig förklaring till det framgångsrika genomförandet av programmet och till att parterna lagt ner så mycket av egen tid och resurser för att genomföra det.

Utredningens förslag överlämnades till Arbetsmarknadsdepartementet som utarbetade ett förslag till samlat programdokument (SPD) i linje med utredningens förslag. Förhandlingen mellan Sverige och EU om det samlade programdokumentet pågick in på hösten 1995. Paral-

lellt med förhandlingarna rekryterades den organisation som skulle administrera mål 4.

3.2.3 Proceduren för att utarbeta SPD

Riktlinjerna för verksamheten inom mål 4 återfinns i det Samlade programdokumentet från januari 1996. Dokumentet utgör den överenskommelse mellan EU och den svenska regeringen om villkoren för att utnyttja de medel EU ställt till förfogande och vilka åtaganden Sverige gjort i sammanhanget.

SPD utarbetades under 1995 och 1996. Processen blev relativt utdragen, beroende på bristande erfarenhet från svensk sida och på att det innehöll ett system för att lämna stöd till företag genom s.k. kompetenscheckar som medförde långa förhandlingar. Checkarna var ett schabloniserat system för att ge bidrag till företag för att genomföra analys av kompetensbehov och utbildning av anställda. Förslaget blev aldrig genomfört i den form som föreskrivits i SPD:n. Förslaget innehöll ett inslag av schabloniserad kostnadsersättning som inte stämde överens med EU:s krav på exakt redovisning av alla kostnader som skulle ersättas.

3.2.4 Mål, syfte och omfattning

Det övergripande målet för mål 4 är att uppnå en ökad vilja till förändringar och att genomföra kompetensutveckling både hos anställda i privata företag och offentlig verksamhet inom vård och omsorg. Avsikten är att starta processer på arbetsplatserna som stärker organisationens förmåga till förändring och anpassning och att öka individens förmåga att konstruktivt delta i förändringsarbetet. De anställda skall i första hand ges tillfälle att utvecklas med den organisation de arbetar i. De som eventuellt blir övertaliga i samband med förändringsarbetet skall stå bättre rustade att få nytt arbete.

Mål 4 är organiserat i ett antal steg med förberedande analys, identifiering av utvecklingsmöjligheter och behov, genomförande av utvecklingsinsatser samt erfarenhetsutbyte genom nätverk.

Mål 4 består av följande åtgärder. Uppställningen följer den indelning som återfinns i SPD:n.

Åtgärd 1.1: Analys av förväntade förändringar av arbetsmarknaden och yrkeskrav. Denna del genomförs av olika aktörer inom forskarvärlden i samarbete med Programkontoret.

Åtgärd 1.2: Analys av kunskaps- och kompetensbehov, planering av kompetensförändring och utveckling inom företag. Denna del genomförs av företagen själva, ibland med stöd av konsulter.

Åtgärd 2.1: Utbildning av nyckelpersoner i företagen. Denna del genomförs av företagen själva.

Åtgärd 2.2: Genomförande av utvecklingsprojekt i företag, utbildning och kompetensutveckling av arbetskraften. Denna del genomförs i företagen eller av externa utbildningsanordnare.

Åtgärd 3: Överförings- och samarbetsstrukturer: utveckling av nätverk och externt stöd. Denna del genomförs av företag och organisationer, eventuellt med konsultstöd.

Åtgärd 4: Tekniskt stöd. Ett belopp avsattes för tekniskt stöd: samordning och förvaltning på lokal, regional och central nivå. Information, uppföljning och utvärdering.

Målgrupperna för programmet finns också beskrivna i SPD:n. Mål 4 skall vara ett program för stöd till individer. SPD:n framhåller att det i första hand är individer med en svag ställning på arbetsmarknaden som skall få del av stödet. Därmed menas personer med låg utbildning och /eller personer vars utbildning har blivit eller hotas att bli föråldrad i relation till vad som efterfrågas på arbetsmarknaden. SPD:n betonar också mål om jämlikhet dvs. att män och kvinnor skall få del av stödet på ett likvärdigt sätt.

Så som programmet är organiserat är det företag snarare än indidvider som kan söka bidrag. För att bidragen skall träffa "rätt" individer har partnerskapen därför gjort upp olika urvalsregler som skall styra bidragsfördelningen. Dessa regler har utformats av varje partnerskap utifrån de regionala förhållandena och de prioriteringar man beslutat sig för. Prioriteringarna gäller företagsstorlek, bransch, andel kvinnor bland de anställda etc. Genom fortlöpande uppföljning av vilka företag och individer som fått del av stödet försöker man styra verksamheten så att de uppställda målen uppnås.

Överenskommelsen mellan Sverige och EU innebar att mål 4-programmet skulle finaniseras så att ESF svarade för 28 procent, svenska staten för 28 procent och deltagande företag för 44 procent. Fördelningen mellan parterna varierar mellan de olika delprogrammen. De delprogram där företagen är projektägare svarar företagen för 50 procent och ESF och svenska staten för 25 procent vardera..

3.2.5 Organisation

Mål 4 har en relativt komplex organisation med beslutande organ både på nationell nivå och länsnivå. Verksamheten har styrts av beslut fattade av myndighetspersoner och av grupper med representanter för myndigheter, arbetsmarknadens parter och andra intressegrupper i samhället. Myndighetsbeslut har genomgående fattats av myndighetspersoner och av övervakningskommittén medan de partssammansatta grupperna på regional nivå (partnerskapen) har haft en rådgivande roll. I praktiken har dock myndighetspersonerna genomgående accepterat de rådgivande beslut som grupperna fattat och avstått från att fatta beslut i strid med partnerskapens rekommendationer.

För det övergripande ledarskapet ansvarar en *övervakningskommitté*. Statssekreteraren i Arbetsmarknadsdepartementet (numera Näringsdepartementet) är ordförande i övervakningskommittén som har 22 ledamöter som representerar departement, statliga och kommunala myndigheter, arbetsmarknadens parter och ideella organisationer. I övervakningskommittén ingår Arbetarskyddsstyrelsen, Arbetsmarknadsstyrelsen, Arbetslivsinstitutet, Rådet för arbetslivsforskning, Socialdepartementet, Utbildningsdepartementet, Högskoleverket, Statens skolverk, Näringsdepartementet, Närings- och teknikutvecklingsverket, Företagarnas riksorganisation, SACO, LO, TCO, SAF, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, Kooperativa rådet, Folkbildningsrådet samt EU-kommissionen.

Övervakningskommitténs roll och uppgifter är reglerade i SPD:n. Av arbetsordningen framgår att övervakningskommittén skall mötas två gånger per år, att den har i uppgift att svara för den övergripande strategin och medelsfördelningen samt att övervaka, följa upp och utvärdera arbetet med mål 4.

Övervakningskommittén har utsett en *arbetsgrupp för övervakning och utvärdering* om elva ledamöter som sammanträder månadsvis och som mer aktivt följer arbetet med programmet. Ordförande i arbetsgruppen är TCO:s företrädare. Programkontoret utgör sekretariat för såväl övervakningskommittén som arbetsgruppen. I praktiken har arbetsgruppen fungerat som en styrgrupp för Programkontorets arbete med mål 4.

Programkontoret är den centrala myndigheten som administrerar mål 4. Programkontoret leds av en styrelse bestående av företrädare för fem departement. Styrelsen har det övergripande ansvaret för Programkontorets verksamhet och för att de EU-medel som Programkontoret administrerar hanteras i enlighet med överenskommelsen mellan EU och den svenska regeringen. Däremot har styrelsen ingen direkt roll i mål 4-verksamheten.

I organisationen för mål 4 ingår även en *rådgivande nämnd* för kompetensutveckling. Den rådgivande nämnden är rådgivande till Programkontorets styrelse och till Programkontoret. Mål 4 utgör endast en del av Programkontorets verksamhet. Det är framför allt den rådgivande nämnden för kompetensutveckling som är engagerad i frågor som rör mål 4. I nämnden sitter i stor utsträckning företrädare för samma organisationer som finns företrädda i övervakningskommittén och i arbetsutskottet för övervakning och utvärdering.

Den regionala organisationen för mål 4 består av länsvisa rådgivande grupper kallade *partnerskap* samt länsvisa kontor kallade *Växtkraft mål 4*. Växtkraft mål 4-kontoren leds av en *samordnare* som också är den formelle beslutsfattaren. Samordnaren organiserar informationsarbetet och för med stöd av deltagarna i partnerskapet ut information om det stöd som erbjuds genom mål 4.

Partnerskapens sammansättning varierar något från län till län. Ursprungligen gick uppdraget att bilda partnerskapet till de regionala företrädarna för SAF, LO och TCO. Dessa kom att i praktiken dominera arbetet tillsammans med företrädarna för Företagarnas Riksorganisation. Vilka organisationer som i övrigt ingår i partnerskapen framgår av nedanstående tablå:

Organisation	Antal partnerskap
Företagarnas Riksorganisation	21
LO	21
SAF	21
Kommunförbundet	20
Länsarbetsnämnden	20
Länsstyrelsen	20
TCO	19
Landstinget	18
SACO	11
Försäkringskassan	8
Handelskammaren	8
Lantbrukarnas Riksförbund	5
SIF	3
Övriga	9

Samordnarna har haft stor betydelse för uppläggningen och framgången i det regionala mål 4-arbetet. Formellt är samordnarna anställda av Svenska EU Programkontoret. Men rekryteringen har i hög grad styrts av partnerskapet. Rekryteringen har skett som tidsbegränsade anställningar under den period mål 4-programmet löper. Det innebär att alla

anställningar avvecklas under år 2000. Det råder stora olikheter i yrkes- och erfarenhetsbakgrund mellan samordnarna. Några har tidigare arbetat med Arbetslivsfonden, andra har hämtats från arbetsmarknadens parter, från mindre företag eller från Arbetsmarknadsverket. Avsikten har varit att finna personer som har goda kontakter i länets näringsliv och med organisationslivet i länet.

3.2.6 Beslut om projekt

Rutinerna för att behandla ansökningar från företag om bidrag från mål 4 varierar från län till län. Ofta inleds kontakten med ett telefonsamtal där företag hör sig för om möjligheten att få stöd från Växtkraft mål 4. Kontakten leder ofta till att företaget får ett besök av samordnaren, dennes medarbetare eller någon konsult som Växtkraft mål 4 samarbetar med. Företaget utformar därefter en ansökan om stöd i form av en enkel plan över vilka aktiviteter man vill genomföra, och vilka kostnader man beräknar för verksamheten. I regel har företagen följt de planerade stegen med att först analysera företagets utveckling och kompetensbehov och att därefter i steg två genomföra kompetensutvecklingsinsatser.

Ansökningarna bereds av kontoret och förslag om beslut föreläggs partnerskapet. Efter partnerskapets rekommendation fattar samordnaren det formella beslutet om att bifalla eller avslå ansökan.

När projektet är genomfört rekvirerar projektägaren bidraget från Växtkraft mål 4-kontoret. Utbetalningen av godkända bidrag sköts av AMS som även gör en formell prövning av om projektet är i överensstämmelse med EU:s regelverk.

3.2.7 Finansiering

Totalt omfattar mål 4-verksamheten 5 207 milj SEK (612,6 ecu) under programperioden 1995–1999. En fullständig redovisning av medlen framgår av tabell 3.1.

Tabell 3.1: Finansiering av mål 4 1995–1999 (reviderad september 1998, SEK).

	ESF	Offentlig medfinansiering	Privat med-finansiering	Totalt
Åtgärd 1.1	44,2	44,2	-	88,4
Åtgärd 1.2 + 2.1	545,3	545,3	1090,6	2181,1
Åtgärd 2.2	588,2	588,2	1176,4	2352,8
Åtgärd 3	219,3	219,3	-	438,6
Åtgärd 4	73,1	73,1	-	146,2
Totalt	**1470,1**	**1470,1**	**2267,0**	**5207,1**

Reglerna om finansiering återfinns i det samlade programdokumentet. Den övergripande finansieringen innebär 28 procent för ESF, 28 procent för svenska offentliga medel och 44 procent för privata medel. Finansieringsreglerna föreskriver olika finansieringsregler för olika åtgärder inom mål 4. Fördelningen i procent framgår av nedanstående tablå:

	EFS	Offentligt	Privat
Åtgärd 1.1: Analys av arb.marknad	50	50	
Åtgärd 1.2: Analys i företagen	25	25	50
Åtgärd 2.1: Utb av nyckelpersoner	25	25	50
Åtgärd 2.2: Utbildning av anställda	25	25	50
Åtgärd 3: Nätverk för företag	50	50	
Åtgärd 4: Tekniskt stöd	50	50	

Bidragen från mål 4 får användas till att finansiera omkostnader i vid mening så som kurskostnader, läromedel, resor för studiebesök etc. Även omkostnader för konsultstöd kan bekostas med mål 4-bidrag. Den privata medfinansieringen består av att företagen står får de anställdas kostnader under den tid de deltar i planering och utbildning. Denna form har fungerat mycket smidigt, då några särskilda beslut om medfinansieringen inte har behövts och då företagen endast behöver redovisa den tid som lagts ner av de anställda.

3.2.8 Uppnådda resultat

Det samlade programdokumentet för mål 4 innehåller en rad detaljerade operativa mål för verksamheten. Det är övervakningskommittén och speciellt den arbetsgrupp för utvärdering och övervakning som har i uppgift att följa verksamheten och bevaka så att uppsatta mål uppnås. Det sker i huvudsak på två sätt. Dels tar arbetsutskottet löpande del av de resultatsammanställningar som Växtkraft mål 4-kontoren och Svenska EU Programkontoret löpande redovisar. Dels har arbetsutskottet initierat ett antal externa utvärderingsstudier.

De uppställda målen återfinns i det samlade programdokumentet i form av ett antal indikatorer. Där sägs bl.a. att:

- Under programperioden skall 90 procent av alla svenska små och medelstora företag ha erhållit information om mål 4.
- Under det första året skall minst 10 000 små och medelstora företag besökas eller delta i möten om mål 4.
- Minst 30 000 företag skall genomföra steg 1, analys av kompetensbehov.
- 90 procent av dem som genomför analysen i steg ett skall inom tre månader gå vidare och genomföra kompetensutvecklingsprogram.
- Totalt kommer uppskattningsvis 240 000 löntagare delta i kompetensutveckling genom åtgärd 2.2.
- Det totala antalet utbildningsdagar som genereras inom mål 4 uppskattas till 1,7 miljoner.

Utvärderings- och uppföljningsarbetet har både en kvantitativ och en kvalitativ dimension. Den kvantitativa gäller antalet företag som fått bidrag och antalet individer som deltagit i aktiviteter som fått stöd av mål 4. Den kvalitativa delen gäller om verkligen de mest behövande målgrupperna har fått del av bidragen.

3.2.9 Utvärderingar

Enligt SPD:n skall mål 4 utvärderas dels efter halva programtiden, dels i samband med att programmet avslutas. Halvtidsutvärderingen genomfördes under 1997 av ett konsortium bestående av Ernst och Young, Castor AB samt Temaplan AB. Den slutliga utvärderingen inleddes under 1998 och genomfördes av IM-gruppen i Uppsala AB. Utöver dessa två huvudstudier som initierats av övervakningskommittén har ytterligare ett antal utvärderingar och analyser genomförts på initiativ av Programkontoret och på initiativ av olika regionala partnerskap.

Halvtidsutvärderingen 1997

Halvtidsutvärderingen genomfördes under 1996 och 1997. Uppdraget avsåg både en kvantitativ undersökning av vad som åstadkommits inom programmet och en bedömning av organisationens effektivitet och ändamålsenlighet. Man har granskat det vägledningsmaterial som använts för att genomföra analyserna av företagens kompetensbehov och hur väl man lyckats nå de primära målgrupperna, individer med låg eller föråldrad kompetens.

Utvärderarna fann att organisationen för mål 4 hade präglats av stor entusiasm och att de i partnerskapen ingående organisationerna mycket aktivt bidragit till att programmet hade fått stort genomslag och uppmärksammats hos den avsedda målgruppen.

Genomförandeprocessen hade emellertid präglats av en rad svagheter i den grundläggande planeringen, styrningen och ledarskapet. Erforderliga riktlinjer hade framkommit relativt sent och resurserna för att styra och genomföra verksamheten hade initialt varit för knappa för det uppdrag man hade. Man borde lagt ner mer tid och resurser på den inledande planeringen och genomgången av uppdraget. Det saknades inledningsvis gemensamt överenskomna metoder för att registrera beviljade bidrag och därför uppstod efter hand problem med att följa utvecklingen och bedöma om de uppsatta målen uppnåddes.

Vid slutet av 1998 hade ca 18 000 företag ansökt om bidrag enligt steg 1, 9 000 företag enligt steg 2 och 2 000 företag enligt åtgärd 3. Ca 10 000 projekt hade genomförts och 73 procent av medlen var intecknade.

Synpunkter på mål 4

Vid intervjuer med personer som ingått i organisationen för mål 4 är entusiasmen stor över programmet. Alla vitsordar att mål 4 har burits upp av en stark entusiasm och pionjäranda hos dem som varit med. Det gäller de anställda på Programkontoret och de regionala kontoren och de organisationsföreträdare som ingått i övervakningskommittén, arbetsgruppen, referensgrupperna och partnerskapen.

En avgörande faktor för programmets framgång har varit att det har utarbetats av de parter som sedan drivit programmet. De deltagande organisationsföreträdarna identifierar sig med programmet och betraktar det som "sitt program". De anser sig ha ett både personligt och organisatoriskt ansvar för att programmet fullföljs och att deras medlemmar engagerar sig i programmet.

De intervjuade betonar också att programmet är utformat utifrån företagens och de anställdas behov och synsätt. Det är relativt lätt att övertyga ledning och anställda om behovet av en analys av utvecklings- och kompetensbehov. Det har också varit relativt lätt att få parterna i företaget att genomföra de kompetensutvecklingsinsatser som man identifierat. Den enkla administrationen av ansökningar upplevs också mycket positivt.

De kritiska synpunkter som kommit fram gäller framför allt utbetalningsrutinen med AMS överprövning av de beslut som fattats av samordnarna. AMS prövning uppfattas som onödig och ologisk. Varför skall AMS pröva enligt samma kriterier som redan samordnarna tillämpat?

Systemet med ersättning i efterskott har också kritiserats. Andra länder utnyttjar möjligheterna till förskottsutbetalning, men det bestämde sig Sverige för att inte göra. Detta har uppenbarligen inte spelat någon större roll i flertalet företag och offentliga organisationer. Men för ett antal mindre kooperativa företag och andra företag som drivs på ideell grund eller liknande och som har en mycket smal finansiell bas har likviditetsproblemen varit besvärliga. De har helt enkelt inte råd att genomföra åtgärder som genererar kostnader som de kan få vänta ett halvår på att få ersättning för.

Systemet med decentraliserat beslutsfattande i länen och avsaknaden av heltäckande centrala riktlinjer har medfört att de olika partnerskapen har utvecklat olika riktlinjer beträffande vilka som skall beviljas bidrag och inte. De olikheter som uppstått mellan länen gäller bl.a. behandlingen av enmansföretagare, behandlingen av ideella organisationer och företag som i huvudsak finansieras med offentliga bidrag, prioriteringen mellan olika branscher och typer av företag.

3.3 Adapt och Employment

3.3.1 Socialfondens gemenskapsinitiativ

Adapt och Employment kan ses som experimentella verkstäder knutna till var sitt målprogram. Till mål 4 hör gemenskapsinitiativet Adapt och till mål 3 hör Employment. Gemenskapsinitiativen inriktar sig på transnationellt samarbete och nyskapande verksamheter. Därför får de ett annat tillämpningsområde än de insatser som görs inom ramen för de prioriterade målen. Där kan idéer prövas och senare föras vidare till andra delar i unionen eller till aktuellt målområde. Detta ger ett mer-

värde för medlemsstaterna som inte skulle kunna uppnås genom enbart nationella insatser. Den "riskfinansiering" som behövs för att pröva social- och arbetsmarknadspolitiska innovationer och nya samarbetsformer på både lokal och transnationell nivå kan socialfonden bidra med genom dessa gemenskapsinitiativ. De ger stöd till experimentella spjutspetsprojekt som är relativt omfattande om man jämför med nationella arbetsmarknads- och arbetslivspolitiska projekt.

Adapt och Employment är två skilda program under socialfonden, de båda administreras från Programkontoret och har gemensam övervakningskommitté.

Projekt som finansieras inom ramen för gemenskapsinitiativ skall:

- Vara transnationella – genomföras i samarbete med minst två partner från olika länder.
- Vara innovativa organisatoriska lösningar, rikta sig till nya målgrupper eller nya metodutvecklingar.
- Representera den s.k. nedifrån-upp principen – bygga på lokala initiativ och ha en lokal förankring.
- Vara överförbara – på sikt kunna överföras till den reguljära verksamheten i medlemsländerna.

Organisation och genomförande av gemenskapsinitiativen

Urval och prioritering av projekt under Adapt eller Employment görs av Programkontoret och de till kontoret knutna rådgivande nämnderna. Beslut om projekturval görs därefter av Programkontorets styrelse. En särskild övervakningskommitté skall dessutom godkänna urvalsprocedur och projekturval samt kontrollera att avtalet med kommissionen efterlevs.

I början av programperioden delade Adpat övervakningskommitté med mål 4 och Employment med mål 3. Övervakningskommittéerna hade emellertid lite tid att ägna sig åt gemenskapsinitiativen varför en gemensam övervakningskommitté infördes för Adapt och Employment i början av 1998. Den synergieffekten som man hade hoppats skulle uppstå mellan målprogrammet och gemenskapsinitiativet uppstod aldrig och det blev lite tid för tematiska diskussioner. En annan anledning var att initiativen har mycket gemensamt med varandra som kan vara värt att behandla tillsammans, t.ex. transnationellt samarbete. Det är också vanligt i många andra medlemsländer att gemenskapsinitiativen har en gemensam övervakningskommitté. I övervakningskommittén för gemenskapsinitiativen sitter representanter för följande 22 organisationer: Svenska kommunförbundet, Arbetslivsinstitutet, Landsrådet för Sveriges ungdomsorganisationer, TCO, SAF, Integrationsverket, Hög-

skoleverket, Europeiska kommissionen, Rådet för arbetslivsforskning, Handikappförbundens Samarbetsorgan, Handikappombudsmannen, SACO, Folkrörelserådet, AMS, Ungdomsstyrelsen, NUTEK, Kooperativa rådet, Skolverket, Jämställdhetsombudsmannen, Regeringens råd för etnisk jämlikhet och integration, Företagarnas Riksorganisation och LO. Ordförande i kommittén är en tjänsteman från f.d. Arbetsmarknadsdepartementet (sedan den 1 januari 1999 Näringsdepartementet). Under hösten 1998 startades en analys- och spridningsgrupp i övervakningskommittén. De ägnar sig åt uppföljning, utvärdering, spridning och påverkan. Gruppen fungerar som ett arbetsutskott för övervakningskommittén och har i första hand diskuterat utvärderingarna av Employment. De träffas oftare än övervakningskommitténs två gånger per år och detta ger möjlighet till fördjupning i arbetet och hjälpa till att sprida erfarenheter. De kan föreslå fördjupningsområden till utvärderarna.

Under den första ansökningstiden var projekten tvungna att hitta internationella samarbetspartner innan de kunde bli godkända som projekt. Det visade sig svårt och ledde ofta till att projekt med annars goda förutsättningar att lyckas aldrig blev av. Till den andra ansökningsomgången infördes i stället ett system där projekten först blev godkända nationellt, och därefter hjälpte Programkontoret till att söka samarbetspartner i en internationell databas.

Finansiering

Socialfonden avsatte ungefär 310 miljoner kr. för Adapt och Employment för perioden 1995–1999. Till detta tillkommer en medfinansiering på runt 45 procent. Av den totala budgeten för de svenska gemenskapsinitiativen under socialfonden får Adapt ungefär 1/3 och Employment 2/3. Av alla socialfondens gemenskapsinitiativ i Sverige måste en viss del av projekten ligga inom mål 6-området. Dessa projekt skall finansieras med 65 procent från socialfonden. När denna kvot är uppfylld får inga fler projekt inom mål 6-området stöd över huvud taget.

Sverige är det enda land som inte tillämpar förskottsutbetalning av EU-medel. AMS är fondförvaltarmyndighet för socialfondsmedel och alla utbetalningar görs via dem. Programkontoret är programförvaltare och därför blir alla utbetalningar dubbelgranskade dvs. beslut fattas både av Programkontoret och AMS (se kap. 6.5.). Extern revision genomförs av RRV och det ankommer på dem att kontrollera kvaliteten på internrevisionen. Utbetalningen sker månadsvis i efterskott till projektanordnaren efter rekvisition. När det gäller Adaptmedel så har detta

under den senaste tiden inte uppfattats som något problem eftersom det ändå har gått förhållandevis snabbt att få sina pengar. Employment-projekt har däremot ofta upplevt problem med att medlen betalats ut sent.

Medel till tekniskt stöd

Programkontorets verksamhet för gemenskapsinitiativen har till viss del finansierats med särskilda medel som erhållits från socialfonden för s.k. Technical Assistance (TA). Transnationella projekt kräver särskilda insatser för att klara experimentgraden, transnationaliteten och den s.k. nedifrån-upp principen. De kräver extra mycket stöd från Programkontoret i form av rådgivning, vägledning och närvaro i projekten. Dessutom är kostnaderna för gemenskapsinitiativen höga eftersom det inte finns några "stordriftsfördelar", alla projekten är ju olika. TA-medel får gå upp till sex procent av programbudgeten. Fyra procent är "vanliga" TA-medel från socialfonden. Den femte procenten kommer också från socialfonden, men endast om medlemslandet tillkommer med en procent medfinansiering. Det betyder att Programkontorets verksamheter och övervakningskommitténs utvärderingsinsatser avseende gemenskapsinitiativen finansieras med 5/6 från socialfonden och 1/6 med nationell medfinansiering.

Uppnådda resultat

De uppnådda resultaten av projekten kan mätas ur många olika synvinklar. EU:s utsatta mål för gemenskapsinitiativ är att de lyckas sprida vidare sina erfarenheter, att projekten är av en nyskapande natur, att de verkar i transnationellt samarbete och utgår från ett nedifrån perspektiv. Det är ännu för tidigt att säga om projekten kan anses som lyckade eftersom programperioden ännu inte är slut och projekten inte fullt ut kan visa resultat eller "produkter".

Resultaten av projekten mäts inte bara efter hur pass många lyckade projekt som har genomförts utan även de misslyckade projekten har stor betydelse i och med att andra kan lära av deras misstag. Gemenskapsinitiativen skall vara en experimentell verkstad. Experiment får misslyckas, men dokumentation, rapportering och erfarenhetsspridning måste skötas. I Sverige har man satsat på att sprida vidare idéer genom bl.a. olika typer av seminarier och konferenser. Programkontoret har bl.a. utvecklat en särskild plan för erfarenehetsspridning och systempåverkan. I ett internationellt perspektiv kan man säga att vi har lyckats

bra med detta. Men även varje enskild projektanordnare skall ha en plan för förmedling av de resultat och erfarenheter som erhålls samt egna utvärderingar av projektet.

Erfarenheter visar nu att medlen för att få genomföra socialfondens gemenskapsinitiativ inom mål 6-områden har varit allt för begränsat inom båda programmen. Flera intressanta projektansökningar har inkommit där verksamheten faller inom det geografiska mål 6-området men medlen för projekt inom detta område har varit näst intill slut. Det bör därför vara möjligt att förutom kvoten med ESF-medel med högre bidragsnivå i mål 6-området få använda andra ESF-medel med "normal" bidragsnivå där.

3.3.2 Adapt

Sammanfattning av programmet

Inom ramen för gemenskapsinitiativet Adapt ges stöd till utvecklingsprojekt som syftar till att stärka de anställdas ställning inför framtida strukturomvandlingar och bidra till utvecklingsförmåga och kompetens hos både företag och individer. Projekten skall vara nyskapande och ske i samverkan med minst två andra medlemsländer.

Adapt skall i egenskap av gemenskapsinitiativ fungera som mål 4:s "utvecklingsavdelning" och komplettera mål 4 genom att erfarenheter skall kunna användas i framtida mål 4-projekt. Erfarenheterna skall även kunna spridas i reguljär verksamhet både i Sverige och Europa.

Adapt har fyra inbördes sammanhängande mål:

1. att stärka de anställdas förmåga att klara av strukturförändringar,
2. att stärka företagens konkurrenskraft,
3. att öka de anställdas kompetens och rörlighet inom och mellan företagen för att förhindra arbetslöshet,
4. att förutse och påskynda tillkomsten av nya jobb och nya verksamheter i första hand i mindre företag.

Enligt kommissionens riktlinjer för Adapt anges fyra huvudområden för stöd;

1. kompetensutveckling, rådgivning och vägledning relaterade till strukturella förändringar (35 procent av medlen),
2. samverkan för att förutse förändringar, utveckling av nätverkssamarbete och möjlighet till nya jobb (35 procent av medlen),
3. stödstrukturer och system (20 procent av medlen),

4. information, kunskapsspridning och kunskapsbildning (10 procent av medlen).

Under dessa fyra områden har det operativa programmet för Adapt utvecklat egna prioriterade områden på arbetsmarknaden för att få in de grupper eller områden som vi anser extra nödvändiga. I Sverige prioriterar man projekt som är inriktade på att utveckla förnyelseförmåga och kompetens och att i nätverk och andra typer av samverkan bli bättre på att förutse omvärldsförändringar och kunskapsbehov. Främjande av tillämpning av informations- och kommunikationsteknik m.m. Adaptprojekt skall också pröva nya samarbetsformer, t.ex. mellan privat och offentlig verksamhet. Adaptprojekt som befrämjar jämställdheten och utvecklingen av en god miljö prioriteras.

Under programperioden genomfördes två ansökningsomgångar, den första under 1995 och den andra under 1997. Under den andra omgången hade EU-kommissionen beslutat om en ytterligare prioritering inom Adapt, det s.k. Adapt-BIS (bygga informationssamhället). Aktiviteterna under Adapt-BIS är avsedda att underlätta för införandet och utvecklingen av informationssamhället. Detta var emellertid något som redan fanns med bland de svenska prioriterade områdena i den första omgången.

Sammanfattning av utvärderingarna

Två utvärderingar har gjorts av Adapt; Ernst & Young gjorde en gemensam för mål 4 och Adapt 1996 och därefter gjorde SIPU en utvärdering/lägesrapport 1998. Utvärderingarna bedömer hur väl Adaptprogrammet har fungerat under de fyra nyckelbegreppen spridning av idéer, innovativitet, transnationalitet och nedifrån-upp perspektivet.

Spridning av idéer och innovativitet: Ett problem som utvärderingarna (1996) såg med att sprida erfarenheterna från Adaptprojekt till mål 4-verksamheter är att kontakterna mellan programmen har varit för få och outvecklade. När Adaptprojekt har avslutats kommer redan mål 4-medlen att vara fördelade och förankrade och det är svårt att ta in nya perspektiv och idéer i projekten. Därför kan det även finnas problem med att få ut Adapt-"produkter" genom mål 4-verksamheten. De projekt som har varit mest lyckade har redan haft välutvecklade företagskontakter och projektledare med "fälterfarenhet". För att innovativa projekt skall kunna spridas vidare måste de först vara väl förankrade i sitt företag eller nätverk. En av svårigheterna med att sprida en projektidé är att den måste kunna passa in i andra verksamheter än i moderprojektet, projektidén måste pendla mellan ett konkret och ett abstrakt

plan. Innovativitet kan tolkas relativt, vad som är känt och prövat i en bransch eller företagstyp kan vara helt nytt i ett annat. Därför är det viktigt att det finns rådgivande expertstöd från olika branscher.

Transnationalitet: För att transnationaliteten i projekten skall kunna fungera över huvud taget i praktiken har det varit av vikt att de olika deltagarnas engagemang i samarbetet har fått variera i grad. För vissa deltagare har det varit svårt att utnyttja de andra samarbetspartnerna till fullo eftersom Adaptprojekt i olika länder koncentrerar sig på olika aspekter. Medlemsländerna prioriterar olika delar av Adapt olika högt och därför ser projekten ofta annorlunda ut i olika medlemsländer. I Sverige prioriteras nätverk mellan företag och mellan privat och offentlig sektor i större utsträckning medan i t.ex. Spanien prioriteras utbildningsgraden i projekten högt. Detta medförde svårigheter för företagen under den första ansökningsomgången, men under den andra ansökningsomgången när kommissionen hjälpte till att matcha ihop projekt kunde de olika projekten bättre hitta partner och lära av varandra och utveckla produkter gemensamt.

Nedifrån-upp perspektivet: För att nedifrån-upp perspektivet skall kunna fungera i verkligheten och deltagarna skall kunna ha inflytande över sitt projekt får projekten inte vara låsta i från början formulerade ramar och planer. Det hindrar då projekten från att utvecklas efter deltagarnas egna idéer som växer upp medan projektet är igång. Samtidigt förväntas projekten ha klara beskrivningar av mål och förväntan för att över huvud taget få Adaptstöd.

Övriga synpunkter

Genom samtal med deltagande parter i genomförandet av Adapt kom det fram att Programkontoret, både centralt och regionalt har en viktig stödfunktion att fylla för att projekt skall kunna genomföras i sin helhet. På sista tiden har de regionala Programkontoren börjat engagera sig i de lokala Adaptprojekten och det har visat sig att de har kunnat ge projekten stöd och möjlighet till spridning av idéer på regional nivå. Det finns även exempel på att samordnare för Adaptprojekt har ansökt om mål 4-stöd för att utveckla sin roll som samordnare tillsammans med andra projektledare.

Adaptprojekt har fungerat som en experimentell verkstad, och det har funnits ett behov av "riskpengar" som dessa medel har varit. Även om inte alla projekt har blivit lyckade så är erfarenheterna från de mindre lyckade projekten också viktiga att sprida. I Europa finns sammanlagt 4 000 Adaptprojekt och lika många erfarenheter att sprida vidare på regional, nationell och unionsnivå.

3.3.3 Employment

Sammanfattning av programmet

Gemenskapsinitiativet Employment skall bidra till att skapa sysselsättning och höja arbetskraftens kompetensnivå genom transnationella utvecklingsprojekt. Programmet skall ge utrymme för experimentella och nyskapande projekt. Genom dessa skall modeller, metoder och angreppssätt utvecklas som sedan kan överföras och användas i mål 3-programmet eller nationell arbetsmarknadspolitik.

Employment består av fem delprogram som särskilt tar fasta på insatser för arbetshandikappade och andra utsatta grupper, ungdomar, kvinnor och invandrare.

Horizon syftar till att underlätta för funktionshindrade och utsatta grupper att få sysselsättning. (50 procent av Employmentmedlen har gått till Horizonprojekt och Integra.)

Youthstart riktar sig till ungdomar under 20 år utan yrkesutbildning eller med bristande grundkunskaper. Målet är att underlätta dessa ungdomars övergång till arbetslivet. (25 procent av Employmentmedlen har gått till Youthstartprojekt.)

Now syftar till att öka jämställdheten mellan kvinnor och män på arbetsmarknaden, i första hand genom åtgärder som ökar kvinnors möjligheter till sysselsättning och otraditionella yrkesval. (25 procent av medlen har gått till projekt under Now.)

Integra tillkom först under andra ansökningsomgången. Syftet är att underlätta för marginaliserade grupper främst flyktingar och invandrare att få sysselsättning.

För att nå de utvecklingsområden som är särskilt viktiga har kommissionen tillsammans med medlemsstaterna satt upp ett antal transnationella teman. Under dessa förs projekt från olika medlemsstater samman för ett tematiskt, transnationellt arbete under ledning av en nationell stödstruktur- eller programkontor. Sverige var ordförande i en sådan arbetsgrupp under 1997. Ett liknande arbete med deltagande av projekten från den andra projektomgången har påbörjats (1999) och kommer att löpa under den återstående programperioden fram till år 2001. Utifrån det tematiska arbetet har Programkontoret klassificerat de svenska projekten efter fyra liknande teman som är relaterade till sysselsättningsriktlinjerna.

Social ekonomi – nya former för produktion av t.ex. service eller tjänster där målgruppen har aktiv del i skapandet av kooperativ eller andra former av socialt företagande spelar roll.

Empowerment – medverkan och ansvarstagande från målgruppen i projektupplägg och genomförande; insatser för ett ökat ansvarstagande hos målgrupperna, självhjälpsprojekt.

Lokalt partnerskap – nya former för samverkan mellan offentlig-, privat- och frivilligsektor.

Entreprenörskap – anpassade insatser för stöd till nyföretagande till specifika målgrupper, t.ex. invandrare, ungdomar eller kvinnliga företagare.

Förutom dessa fyra teman har man satt upp tre utvecklingsområden som man vill utveckla. Dessa är:

Företagens sociala ansvar – modeller för hur företagen involveras i arbetsträning, praktik och anställning för utsatta grupper. Hur företagen kan skapa en social profil inom arbetsmarknaden och arbetslivet. Hur partnerskap kan utformas mellan frivilligorganisationer, företag och myndigheter i syfte att skapa arbeten för utsatta grupper på arbetsmarknaden.

Mångfald i arbetslivet – modeller för hur företagens personalsammansättning, rekryteringspolicy och insatser för personalutveckling bättre kan återspegla t.ex. den etniska mångfalden i samhället.

Nya källor till arbete – skapande av s.k. innovativa miljöer inom ramen för projekt för att utveckla nya produkter, tjänster och alternativa former av arbete.

Under den andra ansökningsomgången gjordes ett par ändringar av programmet. Integra blev ett självständigt program i stället för som tidigare ett delprogram under Horizon. Employment gick ur mål 3:s övervakningskommitté, och bildade en gemensam med Adapt. Liksom för Adapt togs kravet att man var tvungen att ha transnationella samarbetspartners redan från början bort.

Sammanfattning av utvärderingarna

Två utvärderingar av Employmentprogrammet har hittills gjorts under programperioden. Den första gjordes av Arne och Barbro Svensson Professional Management AB och den andra av Ledningskonsulterna, (som under februari 1999 endast har kommit med den första delrapporten).

Spridning av idéer och innovativitet – kravet på att arbetsmarknadsprojekt skall vara nyskapande av sin natur är inget nytt i Sverige. Den största skillnaden mellan Employmentprojekt och övriga arbetsmarknadsprojekt är den internationella kontakten projekt emellan. Vissa menar att Sverige varit levererande snarare än mottagare av idéer. Detta beror bl.a. på att Sverige sedan lång tid redan har prövat många olika

modeller i den traditionella arbetsmarknadspolitiken. Många projekt har haft problem med att förklara vad för slags innovation man förväntas skapa och vissa har felaktigt beaktat det transnationella inslaget som en innovation.

De flesta projekt bygger på deltagande eller ledning av eldsjälar, och när detta är en av anledningen till att projektet lyckas så kan det vara svårt att föra idéerna vidare. Via de transnationella kontakterna skall prototyper, dvs. modeller skapas som sedan skall kunna replikeras. Än så länge är det för tidigt att säga om Employmentprojekten har varit av den karaktären att det faktiskt går att sprida erfarenheterna.

Transnationalitet – kravet på internationella samarbetspartner i arbetsmarknadsprojekt är nytt i Sverige. Det har även varit den delen av programmet som många har haft svårast att genomföra. Intensiteten i det transnationella samarbetet har varierat från ett närmast obefintligt samarbete, där den enda grunden varit den gemensamma önskan att få projektmedel till ett mycket stimulerande utbyte av erfarenheter. Generellt sett så har ändå de positiva erfarenheterna övervägt och det har blivit en extra krydda som t.ex. mål 3 projekten saknar.

Nedifrån-upp perspektivet – i praktiken har man varit vidsynt när det gäller nedifrån-upp perspektivet. För att lyckas sprida erfarenheterna måste projekten ha en god förankring lokalt och detta är något som i viss mån har saknats i en del projekt. Vissa projekt har haft stark förankring i t.ex. kommuner och lokala organisationer som under projekttiden har fallit bort. Ökad information om Employment på lokal och regional nivå, t.ex. genom Arbetsförmedlingar och Länsarbetsnämnder och samarbete mellan Programkontoret på regional nivå och AMS skulle kunna bidra till att den lokala förankringen i projekten ökade.

Övriga synpunkter

Employment har fungerat bra och man har generellt lyckats nå utsatta grupper genom att tydligt identifiera målgrupper i programmet. Vissa anser att Employment skulle ha kunnat förbättras ytterligare genom ett samarbete och starkare kopplingar till forskarsamhället. Employmentprojekt har erbjudit deltagarna en möjlighet till nya innovativa miljöer som kan leda till nytt arbete och utvecklandet av nya produkter, tjänster och alternativa former av arbete. Projekt som har lyckats arbetat i nya grupper eller miljöer har visat sig bli extra lyckade. Detta är något som bör bevaras in i nästa programperiod. Skall man lyckas sprida idéerna från Employmentprojekt ut i andra verksamheter måste den regionala anknytningen förstärkas. I dag finns inget system eller lämplig nivå för att kunna sprida erfarenheterna från projekten. Det finns även idéer om

att ett regionalt perspektiv med ett antal storregioner är en nivå som skulle kunna vara lämplig för att gemenskapsinitiativ skall kunna få en regional förankring och ändå en rättvis fördelning av projekt över landet. Det har visat sig att andelen projektanordnare från s.k. icke-traditionella arbetsmarknadspolitiska aktörer har utgjort en mycket större del inom Employment än vad de är inom t.ex. mål 3, vilket kan ha haft betydelse för nyskapandet i projekten.

Synpunkter från Adapt och Employments gemensamma övervakningskommitté

Eftersom övervakningskommittén för gemenskapsinitiativen endast har haft tre möten än så länge (januari 1999) så har de ännu inte hunnit samla på sig så mycket erfarenheter. I stället har medlemmarna som har följt med till den nya kommittén haft erfarenheter från arbetet i övervakningskommittén för antingen mål 3 eller mål 4, och deras perspektiv baseras därför ofta från detta.

En synpunkt på Adaptprogrammet har varit att det inte har lyckats nå ut till och involvera de små företagen. Det har berott på att projekten inte har riktat sig direkt till mindre företag som projektgenomförare utan endast till småföretag som målgrupp. En annan anledning är att ansökningstillfällena har varit låsta till två tidpunkter och att det därför inte har uppstått någon "spontanitet" i programmet som de mindre företagen behöver för att kunna ta till sig sådana program.

Det har funnits problem med kravet på innovation. Utvecklingsarbete har bedrivits i Sverige sedan många är med stor bredd och det är svårt att få fram idéer som är realistiska som inte tidigare prövats. Det är svårt att sprida goda idéer och därför är tematiska insatser och lokala initiativ viktiga.

Tematiska arbeten upplevs som en bra modell för att för att kunna nå de utsatta grupperna i arbetslivet utan att behöva peka ut dem på ett negativt sätt. På EU-nivå har man i andra sammanhang prövat transnationella och nationella tematiska arbeten och nätverk som t.ex. har utgått från att först kalla intressenter kring ett tema, och därefter skapas projektidéer och samarbetspartner.

För att projekten skall kunna ta till vara på sina erfarenheter är det viktigt att de redan från början tänker på vad som skall hända efter projekttidens slut. Former för att ta tillvara på erfarenheterna och sprida dem måste utvecklas under projektet, inte efter eller i slutet av perioden.

4 EU:s ramar för det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet

4.1 Inledning

Inför den kommande programperioden, som sträcker sig över åren 2000–2006, förändras i flera avseenden förutsättningarna för strukturfondernas verksamhet. Detta sker främst inom ramen för den s.k. Agenda 2000. Där presenteras dels en vision av EU efter år 2000 som medlemsländerna skall ta ställning till, dels läggs förslag om en reform av såväl jordbrukspolitiken som strukturfonderna samt om hur förberedelserna inför en medlemsutvidgning österut skall gå till. Dessutom skall beslut fattas om den finansiella ramen och om hur de olika delarna ovan skall balanseras ekonomiskt under den kommande sjuårsperioden, en fråga som är helt avgörande för hur utfallet skall bli totalt sett.

För strukturfondernas del antog kommissionen formellt i mars 1998 en rad förslag till förordningar, som när de har behandlats av parlamentet och rådet kommer att fastställa hur fondernas medel skall användas under nästkommande period. I det följande gör vi en genomgång av kommissionens förslag angående strukturfonderna och redogör för de förhandlingar och förändringar som har särskild betydelse för socialfonden.

Parallellt med vad som sker inom Agenda 2000 har Amsterdamfördraget från 1997 en stor betydelse för de framtida strukturfondsprogrammen genom sin starka betoning av sysselsättningsfrågorna såväl på EU- som på nationell nivå. Vi inleder därför med en redovisning av detta fördrag som en bakgrund till förordningsförslagen.

4.2 Amsterdamfördraget

Efter ett år av förhandlingar enades EU:s medlemsländer om ett nytt fördrag vid Europeiska rådets möte i Amsterdam i juni 1997. Fördraget kan börja gälla när alla medlemsstater har antagit det i sina nationella parlament. Sveriges riksdag antog fördraget i slutet av april 1998, och man väntar sig nu att det kan träda i kraft i hela unionen under våren 1999. Målet med fördraget är att EU skall verka för ökad sysselsättning, bättre miljö, större öppenhet, ökad jämställdhet, förstärkt konsument- och socialpolitik samt ökade möjligheter att göra humanitära, fredsbevarande och fredsskapande insatser.

EU:s arbetslöshet har under många år legat runt tio procent. I mitten av 1990-talet enades EU-ländernas ledare om att ge kampen mot arbetslösheten en högre prioritet. I och med Amsterdamfördraget fastställdes att sysselsättning skall vara en gemenskapsangelägenhet och bli ett centralt mål för unionen som skall beaktas på alla områden där gemenskapspolitik utformas och genomförs. Ett nytt kapitel om sysselsättning fördes därvid in i fördragstexten. Medlemsländerna förband sig att följa vissa gemensamma riktlinjer om sysselsättningen och att konkretisera dem genom årliga nationella sysselsättningsplaner och rapporter om hur de utvecklas. Rådet gavs mandat att rekommendera länderna att vidta åtgärder om riktlinjerna inte följs. En rådgivande sysselsättnings- och arbetsmarknadskommitté tillsattes med representanter från varje medlemsland och från kommissionen.

Avsnittet i Amsterdamfördraget om sysselsättning utgör en ram för utvecklingen av mänskliga resurser inom strukturfonderna.

4.3 Sysselsättningsriktlinjerna

I förutsättningarna för EU:s sysselsättningspolitik ligger att de gemensamma riktlinjerna skall revideras årligen för att kunna fungera som en aktuell vägvisare för medlemsländernas sysselsättningspolitik. Som framgår ovan skall medlemsländerna med utgångspunkt från dem varje år upprätta en nationell sysselsättningsplan och varje år inlämna en rapport till kommissionen om de framsteg som görs inom sysselsättning och arbetsmarknad.

Grundstrukturen för sysselsättningsriktlinjerna i form av fyra "pelare" lades fast vid ett toppmöte i Luxemburg hösten 1997 att gälla för verksamhetsåret 1998. De förslag till riktlinjer för 1999, som Europeiska rådet behandlade vid sitt möte i Wien under december 1998 och

som sedan fastställdes av kommissionen i januari 1999, har endast genomgått smärre justeringar. (Se även matris s. 68.)

Pelare 1: Förbättra anställbarheten
- Angrip ungdomsarbetslösheten och förebygg långtidsarbetslöshet
- Växla från passiva till aktiva åtgärder
- Främja partnerskap med arbetsmarknadens parter
- Underlätta övergången från skola till arbetsliv
- Främja en arbetsmarknad som är öppen för alla

Pelare 2: Utveckla företagarandan
- Gör det lättare att starta och driva företag
- Utnyttja möjligheterna att skapa nya arbetstillfällen
- Gör skattesystemet gynnsammare för sysselsättningen

Pelare 3: Uppmuntra företagens och de anställdas anpassningsbarhet
- Modernisera arbetsorganisationen
- Stöd företagens anpassningsförmåga

Pelare 4: Stärk politiken för lika möjligheter för kvinnor och män
- Bekämpa särbehandling på grund av kön
- Gör det möjligt att förena yrkesliv och familjeliv
- Underlätta återinträde i yrkeslivet

Förutom dessa fyra pelare skall medlemsländerna vid sitt genomförande av den nationella handlingsplanen för sysselsättning 1999 beakta följande övergripande frågor. Jämställdheten skall beaktas i alla aktiva åtgärder. Länderna bör utveckla moderna strategier för informationssamhället eftersom det där finns stora sysselsättningspotentialer i framtiden. Det är också av stor vikt att öka de regionala och lokala aktörernas roller, särskilt samarbetet med aktörer inom den sociala ekonomin och arbetsmarknadens parter på det lokala planet. Kommissionen vill även lösa problemet med svart arbetskraft genom omstruktureringar av efterlydnad inom områden skatte- och trygghetssystem, minskning av de allmänna omkostnaderna och genom att minska den administrativa bördan för företagen.

Vid Europeiska rådets möte i Wien föreslog Tyskland, som är ordförande i EU under våren 1999, en europeisk sysselsättningspakt. Denna fråga bereds nu inför Europeiska rådets möte i Köln i juni 1999. Avsikten är att detta skall bli ett komplement till och utbyggnad av sysselsättningsriktlinjerna.

4.4 Kommissionens förslag avseende strukturfonderna och socialfonden för åren 2000–2006

Agenda 2000 är kommissionens plan för att öka tillväxten, konkurrenskraften och sysselsättningen i EU. Den skall modernisera politiken på vissa nyckelområden för att förbereda en framtida utvidgning österut. Samtidigt som en östutvidgning förbereds har kommissionen för avsikt att inrikta den inre politiken mer bestämt mot Europas ekonomiska och sociala mål. Inom Agenda 2000 ingår också att kommissionen fortsätter reformera institutionerna och ser över sin egen organisation och verksamhet. De skall också utveckla en inre politik för tillväxt, sysselsättning och livskvalitet och slå vakt om den ekonomiska och sociala sammanhållningen genom bättre fungerande strukturfonder. Enligt kommissionens förslag skall anslaget för strukturfonderna under perioden 2000–2006 uppgå till totalt 218,4 miljarder euro i 1999 års priser.

Nedan redovisas kommissionens ursprungliga förslag till allmän förordning om strukturfonderna (gemensam för samtliga fonder) och till socialfondsförordning för programperioden 2000–2006. Förslaget är för närvarande föremål för förhandling mellan medlemsländerna, kommissionen och EU-parlamentet, och de förordningar som slutligen antas kommer att skilja sig från det ursprungliga förslaget på vissa punkter. De förändringar som det finns enighet om fram till mitten av februari 1999 kommer att behandlas under avsnitt 4.5.

4.4.1 Koncentration

Koncentration är ett återkommande tema i förändringen av strukturfonderna och avser såväl geografisk och befolkningsmässig som ekonomisk och innehållsmässig avgränsning. Ett uttryck för detta är att strukturfonderna förväntas bli mer effektiva och synliga genom att de sju nuvarande målområdena minskas till tre.

De tre nya målområdena förväntas bli följande:

Mål 1: Främja utveckling och strukturell anpassning i områden med eftersläpande utveckling.

Kommissionens förslag av mål 1 omfattar regioner med en BNP per capita under 75 procent av gemenskapens genomsnitt, dagens mål 6-områden och de mest avlägset belägna regionerna (de franska utomeuropeiska departementen, Azorerna, Madeira och Kanarieöarna) En

övergångsfas på upp till sex år kommer att införas för de regioner som i dag har mål 1-status, men vars levnadsstandard har ökat så mycket att den överstiger gränsen på 75 procent. Mål 1-stöd kommer att beviljas av alla strukturfonder och kommer att utgöra ca två tredjedelar av det totala stödet.

Mål 2: Stödja ekonomiska och sociala omställningar i områden med strukturella svårigheter.

Detta mål koncentreras på ekonomisk och social omställning och bygger vidare på de nuvarande mål 2 och mål 5b. De regioner som blir aktuella här skall särskilt innefatta områden som genomgår socio-ekonomiska förändringar inom industri- och tjänstesektorn, landsbygdsområden på tillbakagång, problemfyllda storstadsområden samt krisdrabbade områden som är beroende av fiske. En övergångsperiod på fyra år kommer att införas för de regioner som i dag är stödberättigade för mål 2 och mål 5b men som inte kommer att vara det enligt de nya mål 2-kriterierna. Mål 2 kommer att finansieras av Europeiska socialfonden (ESF), Regionala utvecklingsfonden (ERUF) och Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruk (EUGFJ).

Mål 3: Stödja anpassning och modernisering av politiken och systemen i fråga om utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning, särskilt sådana insatser som görs inom ramen för den europeiska sysselsättningsstrategin och de årliga riktlinjerna för sysselsättningen.

Det nya mål 3 kommer till stor del att innefatta och utveckla de uppgifter som nuvarande mål 3 och mål 4 har. Under detta mål föreslår kommissionen att stöd skall ges utanför de geografiska områden som omfattas av mål 1 och mål 2.

I de regioner som omfattas av mål 1 och mål 2 är avsikten att det nationella mål 3-programmet skall utgöra en referensram för insatser som syftar till utveckling av mänskliga resurser. Inom varje region kommer det på så sätt endast att finnas ett enda program. EU-medlen för mål 3 kommer enbart att finansieras ur socialfonden.

Sammanställning av vilka fonder de olika målen finansieras av

Mål 1	ERUF	ESF	EUGFJ-u	FFU
Mål 2	ERUF	ESF	EUGFJ-g	FFU
Mål 3		ESF		

Gemenskapsinitiativen: Kommissionen föreslår även att antalet gemenskapsinitiativ skall minskas till tre som skall vara knutna till varsitt mål och varsin fond. Insatsområdena för gemenskapsinitiativen kommer

därför att kunna utvidgas till andra fonders områden i den utsträckning som behövs för att genomföra åtgärden. Under Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ-u) kommer gemenskapsinitiativet Leader att finnas för att främja landsbygdsutveckling. Under Regionala utvecklingsfonden (ERUF) kommer det nya Interreg att verka vars tema är gränsöverskridande, transnationellt och interregionalt samarbete som syftar till att stimulera en harmonisk och balanserad regional utveckling i hela EU. Socialfondens gemenskapsinitiativ går i förordningstexterna under arbetsnamnet Equal, men det har nu bytt arbetsnamn till Access. Access skall verka för transnationellt samarbete för att finna nya metoder i kampen mot diskriminering och orättvisor av alla slag när det gäller att komma in på arbetsmarknaden. Samtidigt som gemenskapsinitiativen blir färre minskas även anslagen till gemenskapsinitiativ från nio procent till fem procent av den totala budgeten.

4.4.2 Förenkling och decentralisering

För den nya programperioden föreslår kommissionen att medlemsstaterna skall få mer att säga till om gällande strukturfondsåtgärderna. Kommissionen och varje medlemsland skall komma överens om ramarna och de stora dragen i respektive strukturfondsprogram medan ansvaret för detaljutformningen skall ligga hos medlemslandet. I detta sammanhang betonas att de nationella partnerskapen utvidgas till att omfatta regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter och icke-statliga organisationer. Kommissionen framhåller i sammanhanget de goda resultat som områdespakterna för sysselsättning inneburit. Kommissionen föreslår också en tydligare ansvarsfördelning mellan kommissionen och medlemsländerna. Det nuvarande systemet för kontroll och styrning av fonderna är enligt kommissionen alltför omfattande och har bl.a. lett till förseningar med utbetalningar. Villkoren för utbetalningar föreslås därför bli enklare och tydligare.

För varje EU-program skall medlemsstaterna utse en förvaltningsmyndighet vars uppgift består i själva genomförandet av programmet. Myndigheten skall förvalta och övervaka programmet och ansvara för att utvärderingar, lägesrapporter och slutrapporter skickas till kommissionen. Den ansvarar för att EU-politiken följs och att skyldigheterna fullgörs i fråga om information och offentliggörande samt att de olika parterna fullgör sina förpliktelser. Myndigheten skall även skriva det kompletterande dokumentet till SPD:n (se kap. 4.6.).

Under nästkommande period skall programmens övervakningskommittéer få en större och mer betydelsefull roll. Kommissionens för-

slag innebär att företrädare för den nya förvaltningsmyndigheten skall vara ordförande i övervakningskommittén (se dock avsnitt 4.5.3 om aktuellt förhandlingsläge). Företrädare för de myndigheter som deltar i programmens finansiering skall ha rösträtt när beslut fattas, övriga parter och kommissionen skall endast ha en rådgivande funktion. Övervakningskommittén skall även godkänna de kompletterande programplaneringarna innan de översänds till kommissionen och godkänna alla ändringar i såväl programmet som de kompletterande programplaneringarna.

4.4.3 Förbättrad effektivitet och kontroll

Förutom en tydligare ansvarsfördelning och decentralisering av besluten föreslår kommissionen också en tydligare definition av kostnader och mer omfattande användning av nya typer av stöd t.ex. återbetalningspliktiga bidrag, räntesubventioner m.m. i syfte att förbättra effektiviteten. Ett nytt förenklat och effektivare system för finansiell förvaltning föreslås där sambandet mellan åtagande och utbetalning skall upphävas. I stället skall årliga åtaganden ske automatiskt och medel som inte används ha möjlighet att frigöras. Utbetalningssystemet skall följas av ett förenklat schablonmässigt indexeringsförfarande i gemenskapens budget före programplaneringen.

Kommissionen föreslår även att en prestationsreserv införs i syfte att öka effektiviteten i användningen av strukturfondsmedel. Prestationsreserven som skall utgöra tio procent av den totala strukturfondsbudgeten utbetalas efter halva perioden som belöning till de medlemsländer som effektivt använt sina fondmedel i enlighet med riktlinjerna. Kommissionens förslag innebär att medel som ej är använda av vissa medlemsländer skall efter halva tiden omfördelas till andra länder.

Översikt över sysselsättningsriktlinjernas fyra pelare och socialfondens fem huvudteman.

	Anställbarhet	Företagaranda
Aktiva arbetsmarknadsåtgärder	Förebygga långtidsarbetslöshet bland kvinnor och män. Långtidsarbetslösas återinträde på arbetsmarknaden. Integrering av ungdomar i arbetslivet. Förbättra utbildningssystemens kvalitet så att färre avbryter skolgången. Integrering av personer som återvänder till arbetslivet.	Lokal utveckling och lokala initiativ och pakter för sysselsättningen. Stödja skapandet av arbetstillfällen. Åtgärder för att utnyttja möjligheterna att skapa arbetstillfällen på lokal nivå inom samhällsekonomin och på nya områden där behoven ännu inte tillgodosetts på arbetsmarknaden.
Social integrering	Främja social integrering gällande möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden.	Lokal utveckling och lokala initiativ och pakter för sysselsättningen.
Livslångt lärande för anställbarhet	Att inom politiken för livslångt lärande utveckla utbildningssystemet så att det främjar och upprätthåller anställbarheten. Säkerställa att skolsystemet ger de unga förmåga att anpassa sig till förändringar och kvalifikationer som motsvarar arbetsmarknadens behov (bl.a. genom lärlingsutbildning). Avtal med arbetsmarknadens parter för att förbättra möjligheterna till livslångt lärande.	
Anpassning	System som gynnar arbetstagare som är kompetenta, kvalificerade och kan anpassa sig. Stödja skapandet av arbetstillfällen. Främja de mänskliga resurserna inom forskning, vetenskap och teknologi.	Lokal utveckling och lokala initiativ och pakter för sysselsättningen. System som gynnar arbetstagare som är kompetenta, kvalificerade och kan anpassa sig. Informationssamhällets fördelar och möjligheter när det gäller att skapa arbetstillfällen. Främja de mänskliga resurserna inom forskning, vetenskap och teknologi.
Lika möjligheter	Öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Minska horisontell och vertikal segregering på arbetsmarknaden.	Möjligheter till utveckling i yrkeslivet, till nya arbetstillfällen och till att grunda eget företag.

Anpassningsförmåga	Lika möjligheter	
Stödja skapandet av arbetstillfällen. System som gynnar arbetstagare som är kompetenta, kvalificerade och kan anpassa sig.	Integrering av personer som återvänder till arbetslivet och utredning av hur hinder mot återinträde gradvis skall kunna avlägsnas.	**Aktiva arbetsmarknadsåtgärder**
	Främja lika möjligheter för alla att komma in på arbetsmarknaden. Särskild uppmärksamhet skall ägnas åt de problem som personer med funktionshinder har att delta i arbetslivet.	**Social integrering**
Att inom politiken för livslångt lärande utveckla utbildningssystemet så att det främjar och upprätthåller anställbarheten.	Att inom politiken för livslångt lärande utveckla utbildningssystemet så att det främjar och upprätthåller anställbarheten.	**Livslångt lärande för anställbarhet.**
System som gynnar arbetstagare som är kompetenta, kvalificerade och kan anpassa sig. Främja nyskapande och anpassningsförmåga när det gäller arbetsorganisation. Informationssamhällets fördelar och möjligheter när det gäller att skapa arbetstillfällen.	Informationssamhällets fördelar och möjligheter när det gäller att skapa arbetstillfällen. Främja de mänskliga resurserna inom forskning, vetenskap och teknologi.	**Anpassning**
Minska horisontell och vertikal segregering på arbetsmarknaden.	Öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden. Öka möjligheterna till vårdtjänster på områden där behoven inte tillgodoses. Möjligheter till utveckling i yrkeslivet, till nya arbetstillfällen och till att grunda egna företag. Minska horisontell och vertikal segregering på arbetsmarknaden	**Lika möjligheter**

4.4.4 Socialfonden

Socialfonden är EU:s främsta instrument att utveckla mänskliga resurser och förbättra arbetsmarknadens funktionssätt inom unionen. I och med Amsterdamfördraget och de tre nya målområdena uppdateras socialfondens verksamhet. Den nya europeiska sysselsättningsstrategin, avdelningen om sysselsättning i Amsterdamfördraget och de årliga riktlinjerna enligt vilka varje medlemsland skall upprätta en nationell handlingsplan för sysselsättningen bör utgöra hörnstenarna i de reviderade riktlinjerna för Europeiska socialfonden (anställbarhet, företagaranda, anpassningsbarhet och jämställdhet). Kommissionen ger stöd till verksamheter som har för avsikt att stödja både enskilda individer samt strukturer och system. Socialfondens uppgift är att stödja åtgärder för utveckling av mänskliga resurser i syfte att främja hög sysselsättning och omfattande social trygghet, jämställdhet mellan kvinnor och män, en hållbar utveckling samt ekonomisk och social sammanhållning.

Socialfonden föreslås arbeta efter fem teman som skall stödja och komplettera medlemsstaternas fleråriga handlingsplaner för sysselsättning:

- Socialfonden skall utveckla en aktiv arbetsmarknadspolitik som syftar till att bekämpa arbetslösheten, förebygga långtidsarbetslöshet, underlätta att långtidsarbetslösa återintegreras på arbetsmarknaden och stödja integration för unga människor och för dem som återvänder till arbetsmarknaden.
- Främja social integration och lika möjligheter för alla att komma in på arbetsmarknaden.
- Utveckla utbildningssystem som ingår i strategin för ett livslångt lärande och som främjar och upprätthåller arbetskraftens anställbarhet, rörlighet och integration på arbetsmarknaden.
- Socialfondens arbete skall även främja en kunnig, utbildad och anpassningsbar arbetskraft för att främja innovation och anpassningsförmåga när det gäller arbetsorganisation, för att stödja företagandet och skapandet av arbetstillfällen, och för att stärka arbetskraftens potential inom forskning, vetenskap och teknik.
- En av socialfondens viktigaste uppgifter är att öka kvinnors deltagande på arbetsmarknaden och förbättra kvinnors möjligheter att avancera, få tillgång till nya arbetstillfällen och till företagande, samt att minska den vertikala och horisontella segregationen på arbetsmarknaden.

Vid programplaneringen skall säkerställas att åtgärder som rör alla de fem politikområdena ovan genomförs, med särskild prioritering för de två sistnämnda. Sysselsättningsriktlinjernas fyra pelare (versionen från 1998) och socialfondens fem teman är sammanfattade i matrisen på s. 68–69 för att illustrera hur de två delarna samspelar med varann.

Enligt kommissionens förslag skall socialfonden få ca 35 procent av strukturfondsbudgeten under den kommande programperioden, vilket motsvarar ca 70 miljarder ecu. Stödet går till de tre målområdena, gemenskapsinitiativet Access och till olika pilotprojekt m.m. inom socialfondens område.

4.4.5 Riktlinjer för nya mål 3

Det nya mål 3 har till syfte att stödja anpassningen och moderniseringen av politiken och systemen för utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. De finansiella insatserna skall enligt kommissionens förslag gälla områden och regioner utanför både mål 1-och mål 2-områdena (se dock avsnitt 4.5.1 om hittillsvarande utfall av förhandlingarna) och de skall garantera en politisk referensram för de samlade åtgärder i ett land som främjar mänskliga resurser. Det handlar om arbetsmarknadspolitik för att bekämpa arbetslöshet, om att främja social integrering och lika möjligheter för kvinnor och män, om att genom bättre skolunderbyggnad och yrkesfortbildning göra det lättare att få en anställning eller om åtgärder för att föregripa och underlätta en anpassning till ekonomiska och sociala förändringar.

Genomförandet och definitionen av de stödberättigande åtgärderna under mål 3 är mycket flexibla och allmänt formulerade. Detta är gjort för att hänsyn skall kunna tas till de stora skillnader mellan medlemsstaternas nationella och regionala politik, de nationella handlingsplanerna och med tanke på att förordningarna kommer att gälla under en lång tidsperiod. När kommissionens förslag till reform av bl.a. socialfonden, där mål 3 direkt kopplas till sysselsättningsstrategin, antagits förväntar sig kommissionen att detta samband presenteras i medlemsstaternas planer för strukturfonderna.

Kommissionens förslag aviserar att ytterligare riktlinjer för de tre nya målen kommer att presenteras efter att Europeiska rådet har fattat beslut om strukturfondsförordningarna.

4.4.6 Globalt stöd

I programplaneringen skall enligt kommissionens förslag stipuleras att minst en procent av socialfondens budgetanslag ställs till förfogande för utdelning av mindre bidrag genom organisationer som fungerar som mellanhänder/förmedlare, med särskilda bestämmelser för icke-statliga organisationer när det gäller tillgången till dessa. Någon lokal myndighet, regionalt utvecklingsorgan eller icke-statlig organisation kan därvid anförtros att genomföra och förvalta dessa medel till att stödja lokala utvecklingsalternativ, s.k. "globalt stöd". Detta är av särskilt intresse för det som inom EU benämns som den sociala ekonomin. Förmedlaren skall ha sitt säte i eller vara företrädd i de berörda regionerna och verka i allmänhetens intresse. De skall på lämpligt sätt engagera grupper och intressen på arbetsmarknaden och inom näringslivet som är direkt berörda av de planerade åtgärderna. Möjligheten till att tillämpa globalt stöd finns redan i dag i viss mån, men har i Sverige endast tillämpats inom mål 6.

4.4.7 Nyskapande åtgärder och tekniskt stöd

Kommissionen har möjlighet att reservera en procent av strukturfondsmedlen som stannar på europeisk nivå för insatser inom nyskapande åtgärder och tekniskt stöd. Med stöd av artikel 6 i socialfondens förordning kan medel för projekt av innovativt slag samt pilotprojekt som rör arbetsmarknad, sysselsättning och yrkesutbildning, tekniskt stöd med avseende på förberedelse, övervakning och utvärdering m.m. sökas direkt från kommissionen. Kommissionen gör sedan själv projekturvalet och tillsammans med medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten anförtror de någon lokal myndighet, regionalt utvecklingsorgan eller icke-statlig organisation att genomföra och förvalta lokala utvecklingsstöd. Det är kommissionen själv som fattar beslut om dessa s.k. artikel 6-medel.

4.4.8 Gemenskapsinitiativet Access

Dagens gemenskapsinitiativ skall minskas från 13 stycken till tre som finansieras ur varsin fond och är knutna till var sitt mål. Samtidigt minskas budgeten från nio procent till fem procent av strukturfondernas totala anslag för den kommande perioden, vilket innebär ca 11 miljarder ecu av den totala budgeten på 218 miljarder ecu. Gemenskapsinitiativen skall verka för gemensamma intressen för unionen genom sam-

arbete mellan regionerna, medlemsstaterna och arbetsmarknadens parter.

Insatserna under socialfondens gemenskapsinitiativ, Access (som tidigare gick under arbetsnamnet Equal), skall vara integrerade och mångsidiga. Projekten skall vara innovativa och ha transnationella samarbetspartner. Målet är att utveckla samarbetsformer för att ta fram nya metoder att motverka all diskriminering och ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Ansatsen skall rikta sig både till anställda och arbetssökande och vara förebyggande i sin natur. Det skall fungera som ett laboratorium för att stödja genomförandet av sysselsättningsriktlinjerna och de nationella handlingsplanerna för sysselsättning. Projekten skall verka under en lång tid, själva genomförande fasen skall verka mellan arton månader och fem år.

Varje medlemsstat föreslås fokusera sitt operativt program för Access efter ett antal begränsade prioriteter med olika teman. Dessa prioriteringar skall vara relaterade till de fyra pelarna i sysselsättningsriktlinjerna och tas fram i samarbete med kommissionen. De skall dessutom innebära ett nära samarbete med övervakningskommittén för mål 3. Det kommer att bli två ansökningsomgångar där urvalet av projekt görs av medlemslandet själv med hänsyn till synpunkter från arbetsmarknadens parter.

4.5 Förhandlingarna kring kommissionens förslag inklusive förändringar

Vid Europeiska rådets möte i Cardiff under första halvåret 1998 fastställdes tidsplanen för genomförandet av Agenda 2000. De inblandade EU-institutionerna var överens om att man gärna ville komma överens innan valet till parlamentet i juni 1999 och att rådet skulle kunna fatta beslut om sitt ställningstagande vid ett toppmöte i mars 1999. Det senaste året har man försökt komma överens om innehållet i Agenda 2000, och intensiva förhandlingar mellan medlemsstaterna pågår bl.a. om finansieringen och förordningstexterna. Inom EU har yttranden över kommissionens förslag under 1998 lämnats av den Ekonomiska och Sociala kommittén, Regionkommittén och Europaparlamentet. För strukturfondernas del handlar förhandlingarna nu mest om den allmänna strukturfondsförordningen. När det gäller socialfondsförordningen har man i stort sett kommit överens om en kompromisstext. Den nya texten innehåller vissa förändringar, men inga som har några större betydelser för inriktningen. Nedanstående resonemang återspeglar förhandlingssituationen i februari 1999.

4.5.1 Målområdena

De flesta medlemsstaterna är överens om att minska antalet målområden till tre. De diskussioner som förs handlar i huvudsak om områdesindelningen, de geografiska gränsdragningarna och hur den ekonomiska fördelningen mellan de olika målområdena och gemenskapsinitiativen skall se ut.

En skillnad mot kommissionens förslag är att man nu enats om att finansiering enligt mål 3 omfattar regioner som ej täcks av mål 1. Här har således en förändring skett när det gäller mål 2. Som förhandlingsläget är nu kommer mål 2- och mål 3-program att finnas parallellt inom mål 2-regionerna. (Se kap.6.8.)

Kommissionens förslag om vilka kriterier som skall gälla för mål 3 och viktningen av dem har fått viss kritik från en del medlemsstater. De olika medlemsländerna har olika typer av social utslagning, och olika kriterier bör gälla när det gäller att beräkna fattigdom. Vissa länder föreslår att olika kriterier bör kunna gälla olika mycket i olika länder. Anställningsbarhet, kunskaps- och utbildningsnivåer och antalet immigranter ser olika ut i olika länder och detta måste man ta hänsyn till. Denna fråga är dock ännu inte löst.

4.5.2 Prestationsreserv

Kommissionens förslag om en prestationsreserv som skall implementeras i programmen efter halva program tiden och delas ut av kommissionen har fått kritik av medlemsstaterna. Rådet ansåg förslaget politiskt oacceptabelt och systematiskt felaktigt. Delegationerna har gått med på principen om att förbättra effektiviteten i programmen men fasthöll att förslaget inte nådde sitt mål som det såg ut i kommissionens förslag. Diskussionerna ledde fram till att kommissionen lade fram ett nytt förslag som länderna sannolikt kan komma överens om. Det innebar att en permanent reservation på tio procent på nationell nivå införs som får användas efter halva programperioden. Idén med att kommissionen skulle kunna omfördela medel mellan medlemsstaterna under programperioden finns alltså inte kvar.

4.5.3 Övervakningskommitté

Ändringar från kommissionens förslag har även gjorts när det gäller övervakningskommittén. Ordförande skall "i princip" vara en företrädare för medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten och inte som i

kommissionens ursprungliga förslag där ordförande endast kunde vara företrädare för förvaltningsmyndigheten. En annan del i det ursprungliga förslaget som inte längre är aktuellt är att endast företrädare för de myndigheter som deltar finansieringen av programmet har rösträtt i kommittén. Nu får övervakningskommittén själv, tillsammans med förvaltningsmyndigheten fastställa sin egen arbetsordning inom landets institutionella, rättsliga och finansiella ram.

4.5.4 Globalt stöd

Enligt kommissionens förslag skall minst en procent av socialfondens medel gå till globala stöd. Efter förhandlingarna har detta ändrats och troligen får i stället "en skälig del" av fondens anslag gå till globalt stöd.

4.5.5 Gemenskapsinitiativen

I förhandlingarna om gemenskapsinitiativen har alla länder varit noga med att Interreg skall få mest stöd. Det har t.o.m. funnits delegationer som endast har velat stödja Interreg.

De kritiserar Access och Leader för att inte ge tillräcklig "added value" i förhållande till målområdena. Andra länder vill ha kvar eller nyintroducera gemenskapsinitiativen Urban och Regis, men kommissionen menar att dessa områden täcks av målområdena. Diskussionerna kretsar annars kring initiativens budget och ifall de verkligen skall utgöra fem procent av strukturfondernas budget.

Access kommer att diskuteras närmare under mars 1999 när kommissionens DG V (general direktoratet för sysselsättning, arbetsmarknad och socialpolitik) planerar en "communication" om initiativets innehåll. Medlemsstaterna verkar generellt vara positivt inställda till Access och de diskussioner som förs handlar mest om de horisontella insatserna i programmet. Samtidigt som programmet skall verka brett så finns det existerande målgrupper som måste nås. Riktlinjerna för Access kommer att antas efter att strukturfondsförordningarna har fast ställts.

Kommissionen förbereder även framtagandet av de operativa programmen. De kommer att bygga på erfarenheter från nuvarande period. Kommissionen verkar vara nöjd med de resultat som Adapt och Employment än så länge har visat. Troligen kommer programmet att vidareutveckla det transnationella samarbetet och nätverksbyggandet på projektnivå. Även det tematiska samarbetet mellan medlemsstaterna

har visat sig ge positiva resultat och bör vidareutvecklas under nästa period. Kommissionen kan se att de nuvarande gemenskapsinitiativen visar på ett behov av större engagemang hos företag, arbetsmarknadens parter och "territoriella grupperingar" (t.ex. kommuner) i Europa. Därför kommer kommissionen troligen att prioritera "multi-partner projekt" inom ett innovationsområde som kan vara geografiskt, sektoriellt eller kanske t.o.m. virtuellt. En annan erfarenhet som nuvarande gemenskapsinitiativ har visat är att man bör undvika uppsplittring på allt för många och små projekt. "Multi-partner projekt" har större möjlighet att se problem från olika håll. De har större möjligheter att sprida vidare erfarenheter oberoende av t.ex. personliga eller regionala faktorer. De har även större chanser att utveckla den transnationella aspekten i projekten. Genom att satsa på den här formen av stora transnationella projekt kan EU testa nya metoder och ansatser för att motverka diskriminering och öka jämlikheten.

4.6 Processen efter beslut fram till programstart

Framtagandet av SPD ser lite annorlunda ut för den kommande programperioden jämfört med nuvarande period. Så snart strukturfondsförordningarna har antagits skall kommissionen lägga fram riktlinjer för gemenskapens prioriteringar för de enskilda målområdena. Därefter skall medlemsländerna utarbeta en s.k. nationell utvecklingsplan, som kommer att ligga till grund för förhandlingarna med kommissionen om det som slutligen antas som en SPD för nästa programperiod. Den nationella utvecklingsplanen för mål 3 skall vara förenlig med de europeiska sysselsättningsriktlinjerna och den nationella sysselsättningsplanen samt utgöra en referensram för socialfondsinsatser inom mål 1. Den skall bl.a. innehålla en beskrivning av arbetsmarknadssituationen och utvecklingen i landet samt av en lämplig strategi för att uppnå uppsatta mål. Häri ingår också att redovisa de prioriteringar som medlemslandet vill välja i syfte att genomföra strategin samt hur dessa skall finansieras. Utvecklingsplanen skall även innehålla en rapport om de åtgärder som vidtagits för att samråda med parterna. En s.k. ex ante analys skall ingå som en integrerad del, varmed menas en förhandsbedömning av hur programmet kommer att fungera och hur utvärderingen skall ske. När kommissionen har godkänt planen som en SPD publiceras den i Official Journal.

En nyhet i SPD-processen är att efter att planen antagits och publicerats skall länderna ta fram ett kompletterande dokument som precise-

rar de åtgärder som väljs för att genomföra de ovan nämnda prioriteringarna i programmet (under nuvarande programperiod ingår denna åtgärdsdel i själva SPD:n). Här skall särskilt framgå vilka stödmottagarna är och vilken den finansiella tilldelningen är för de olika åtgärder som planeras. Detta s.k. programplaneringskomplement utarbetas av medlemslandet eller förvaltningsmyndigheten, antas av övervakningskommittén och skickas till kommissionen för kännedom. Ändringar kan sedan göras genom beslut av övervakningskommittén, en avsevärd förenkling jämfört med nuvarande programperiod.

Dessa nyheter är ett uttryck för kommissionens vilja att se till att ansvarsfördelningen blir tydligare och att subsidiaritetsprincipen (att beslut fattas på lägsta möjliga nivå) tillämpas på ett striktare sätt.

Förhandlingarna kring regelverket för nästkommande strukturfondsperiod och Agenda 2000 är i full gång. Det mesta pekar dock på att man inte kan hålla tidtabellen som sattes upp i Cardiff om att kunna fatta ett heltäckande beslut vid Europeiska rådets möte 24–25 mars 1999. Syftet med detta möte blir i stället att så långt som möjligt fatta principbeslut för Agenda 2000 inklusive strukturfonderna. Som en konsekvens görs bedömningen att det inte finns möjlighet att formellt besluta om den allmänna strukturfondsförordningen förrän troligen tidigast i oktober 1999. Samtidigt skall den nya programperioden träda i kraft vid årsskiftet 1999–2000. Detta förhållande medför sannolikt justeringar och anpassningar av tidigare tidsplaner. Inriktningen är dock att den nya programperioden skall börja gälla som planerat den 1 januari år 2000, vilket förutsätter att medlemsländerna skickar in sina nationella utvecklingsplaner före dess.

Med anledning av detta gör vi bedömningen att medlemsstaterna bör färdigställa de nationella underlagen för programdokumenten under hösten 1999. Ju tidigare man kommer igång med detta arbete desto bättre. Än så länge saknas de närmare riktlinjer för vad SPD för den kommande perioden skall innehålla som kommissionen aviserat. De kommer att fastställas av kommissionen senast i anslutning till beslut om strukturfondsförordningarna. Sannolikt kommer det dock redan under våren att föreligga någon form av preliminärt arbetsdokument. Denna tidsplan innebär i så fall att förhandlingarna med kommissionen om SPD påbörjas kring årsskiftet 1999/2000.

5 Nationella förutsättningar för den nya programperioden

5.1 Sveriges arbetsmarknads-, tillväxt- och utbildningspolitik

Den ekonomiska utvecklingen under den innevarande programperioden har präglats av arbetet med att sanera och få balans i de offentliga finanserna. Detta arbete har genomförts under en period med internationellt svag ekonomi varför Sverige upplevt en låg efterfrågan i ekonomin och hög arbetslöshet. Saneringen har genomförts och en varaktigt låg inflationsnivå har etablerats. Den ekonomiska politik som fastlagts efter riksdagsvalet i september 1998 innebär fortsatt överskott i de offentliga finanserna, avbetalning på statsskulden och stabilt låg inflation. Uppställda utgiftsramar skall hållas och områdena skola, vård och omsorg prioriteras.

Tillväxten betonas och har givits ökad tyngd genom tillkomsten av ett förstärkt näringsdepartement. Det har bildats genom sammanslagning av de tidigare Närings-, Arbetsmarknads-, Kommunikations- och delar av Inrikesdepartementet.

Tillväxten skall framför allt ske inom privat näringsliv och näringspolitiken har givits en mer regional inriktning. Under 1998 startades ett arbete med att utveckla regionala tillväxtavtal. Det regionala programarbetet leds av länsstyrelserna och respektive självstyrelseorgan i de fyra försökslänen och bygger på medverkan från ett stort antal offentliga och privata intressenter. Programmen skall ligga till grund för avtal om tillväxtpolitiken mellan de fiansierande parterna i en region. Avtalen skall granskas av regeringen. I regeringsförklaringen från den 6 oktober 1998 framhålls att politiken för ökad tillväxt särskilt skall inriktas på fyra områden; omställning till en ekologiskt hållbar utveckling, befästande av Sveriges tätposition som IT-land, en aktiv roll i Östersjöutvecklingen och att Sverige skall vara en ledande kunskaps-

nation. Den sista punkten sammanfaller i hög grad med inriktningen av EU:s socialfond.

Regeringen har tidigare fastlagt målet att arbetslösheten skall nedbringas till 4 procent år 2000. Till detta har fogats ett sysselsättningsmål; andelen sysselsätta skall ökas till 80 procent år 2004.

Regeringens sysselsättningspolitik bygger på fem grundstenar:

- Arbetslösheten skall minskas huvudsakligen genom att fler människor får arbete eller utbildning och ges ökade möjligheter till arbete.
- Huvuddelen av sysselsättningsökningen de kommande åren bör ske i den privata sektorn.
- I den offentliga sektorn skall verksamheter prioriteras framför transfereringar. Skolan, vården och omsorgen utgör kärnan i välfärden.
- Det krävs en bättre fungerande lönebildning för att arbetslösheten skall kunna halveras.
- De offentliga finanserna skall vara sunda och priserna stabila.

Jämställdheten mellan könen är ett övergripande mål för sysselsättningspolitiken. Det kräver insatser på en rad områden. Särskilt viktiga för att uppnå hög sysselsättning bland kvinnor är att det finns lättillgänglig barn- och äldreomsorg och betald föräldraledighet.

Arbetsmarknadspolitiken är en viktig komponent i syselsättningspolitiken. Det finns en stark tradition att bygga på aktiva åtgärder snarare än passivt kontantstöd. Viktiga uppgifter för arbetsmarknadspolitiken är att lediga platser tillsätts snabbt och effektivt, att de arbetslösa skall vara aktivt sökande och ha de förutsättningar och kunskaper som krävs för att kunna ta de arbeten som erbjuds. Arbetsmarknadspolitiken skall också bidra till yrkesmässig och geografisk rörlighet. Personer som är eller löper risk att bli långtidsarbetslösa skall prioriteras.

Regeringen har beslutat att från den 1 januari 1999 slopa det s.k. volymmålet som gällt för Arbetsmarknadsverket sedan 1992. Det innebär att AMS kan lägga större vikt vid att motverka flaskhalsar på arbetsmarknaden och anpassa åtgärder till efterfrågan på arbetskraft. Volymmålet infördes under en period när arbetslössheten steg kraftigt och AMS resurser i första hand inriktades på att aktivera alla arbetslösa och hålla ner andelen passiva mottagare av arbetslöshetsunderstöd. I det nuvarande ekonomiska läget finns utrymme för en omläggning av arbetsmarknadspoltiken i riktning mot att möta efterfrågan på arbetsmarknaden. Det innebär bl.a. att AMS kan prioritera längre och dyrare utbildningar för arbetslösa med inriktning på bristyrken.

Också utbildningens roll för tillväxt och sysselsättning betonas. Den del av utbildningspolitiken som närmast berör det framtida mål 3 är vuxenutbildningen och det livslånga lärandet. En omfattande satsning på vuxenutbildning görs genom projektet Kunskapslyftet som är ett led

i att ersätta de konjunkturellt motiverade utbildningssatsningarna inom arbetsmarknadsområdet med en permanent utbildningssatsning. Genom Kunskapslyftet erbjuds personer utbildning på gymnasienivå. I och med att Kunskapslyftet startade den 1 juli 1997 fanns 110 000 nya utbildningsplatser för i första hand arbetslösa vuxna att tillgå. Av dessa var drygt 5 000 platser på eftergymnasial nivå inom den s.k. Kvalificerade Yrkesutbildningen. År 2000 beräknas antalet platser uppgå till 140 000. Till Kunskapslyftet är knutet en särskild studiefinansieringsform, Särskilt utbildningsbidrag. Med särskilt utbildningsbidrag kan lågutbildade arbetslösa och till viss del även lågutbildade anställda studera på grundläggande eller gymnasial nivå med ett bidrag som motsvarar individens arbetslöshetsersättning.

Regeringens mål med Kunskapslyftet är dels att sänka arbetslösheten, dels att öka tillväxten på ett sätt som är fördelningspolitiskt gynnsamt. Vidare skall Kunskapslyftet stimulera det befintliga vuxenutbildningssystemet till förändring. Kunskapslyftet följs av den särskilda Kommittén om ett nationellt Kunskapslyft för vuxna. Kommittén skall avge sitt slutbetänkande i mars 2000.

Ytterligare ett betydelsefullt inslag i den svenska utbildningspolitiken för sysselsättning och tillväxt utgörs av försöksverksamheten med kvalificerad yrkesutbildning. Den kvalificerade yrkesutbildningen bedrivs i form av arbetsnära eftergymnasial utbildning, och omfattar ca 200 utbildningar inom de flesta branscher. Arbetslivet deltar både i utformningen av utbildningen och genom att ställa sina arbetsplatser till förfogande för praktik. Utbildningarna ger rätt till studiemedel och bedrivs som en försöksverksamhet. Drygt 5 000 studerande deltar i början av 1999 i kvalificerad yrkesutbildning.

Försöksverksamheten skall pågå t.o.m. år 2001. Delegationen för kavlificerad yrkesutbildning skall lämna förslag till former för och omfattning av en eventuell permanentning av verksamheten under 1999.

Förutom de nämnda särskilda satsningarna inom vuxenutbildningsområdet bör nämnas den stora utbyggnaden av antalet högskoleplatser, utbyggnaden av de mindre och medelstora högskolorna. Högre utbildning har av tradition haft ett högt antal studerande i vuxen ålder och enligt aktuella uppgifter från Högskoleverket är mer än hälften av de studerande över 25 år. Högskolornas uppgift att samverka med det omgivande samhället har lyfts fram genom att uppgiften skrivits in i högskolelagen.

5.2 Regionala tillväxtavtal, kompetensråd, sysselsättningspakter m.m.

"I Sverige frågar vi oss nog gärna: Finns det några nya oprövade metoder? Har vi inte prövat allt? Hur många initiativ har inte tagits– en del med framgång, en del med mindre framgång. Vi har samarbetat med parterna under årtionden – vi har skapat nya åtgärder, vi har skrotat andra, vi har ändrat regler och vi har kanske också skapat nya regler. När jag här säger vi menar jag verkligen alla nivåer – lokalt, regionalt och centralt.

Men vi har också mött problemen. Jag ska bara nämna svårigheten att i ett genomorganiserat land som vårt få till stånd samordning och gemensam mobilisering av alla tillgängliga resurser när man vill sätta en fråga i fokus och nå gemensamma resultat, till exempel inom arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken".[1]

Under 1990 talet har den regionala nivån lyfts fram både inom Europeiska unionen och inom Sverige. I regeringens politik för tillväxt och sysselsättning är decentralisering av ansvaret för planering och genomförande av åtgärder till län och självstyrelseorgan ett viktigt inslag. Detta får konsekvenser för inriktningen och genomförandet av det framtida mål 3. I strukturfondsförordningen och socialfondsförordningen betonas också starkt betydelsen av ett ökat engagemang från regionala och lokala parter i hela processen under den kommande programperioden. Socialfondens användning är visserligen koppplad till sysselsättningsriktlinjerna inom EU och den nationella sysselsättningsplanen och förutsätts ha en nationellt sammanhållen profil. Den måste dock bygga på en stabil förankring bland regionala och lokala aktörer och samverka med den regionalt grundade tillväxtpolitiken. Framväxten av och genomförandet av det nya mål 3 bör därför ske i ett nära samspel med andra aktörer och inslag på den regionala arenan.

I följande avsnitt gör vi en beskrivning av vilka utvecklingstendenser på regional nivå vi ser som betydelsefulla inför det fortsatta arbetet med mål 3 och hur kopplingen mellan arbetet med socialfondsmedlen och andra medel kan ske. Vår principiella ståndpunkt är att man i möjligaste mån bör undvika att skapa överlappande organisationer och snarare rensa i floran av regionala organ, där i många fall samma aktörer förutsätts delta i en mängd grupperingar med likartade uppgifter.

[1] Margareta Winberg. Tal vid konferens om Områdespakter för sysselsättning 1997-12-09.

5.2.1 Länen som utgångspunkt

Utgångspunkt för utredningens förslag avseende regional organisation i mål 3-sammanhang är den geografiska indelning som gäller efter länssammanslagningar och försöksverksamheten med olika typer av självstyrelseorgan. Malmöhus och Kristianstad län har sålunda slagits samman till ett län och Göteborgs och Bohus, Älvsborgs och Skaraborgs län har förts samman i Västra Götalands län. Under innevarande programperiod har de två tidigare partnerskapen för mål 4 i Skåne län slagits samman medan samordnarna under resten av programperioden svarar för företagskontakter i respektive Malmöhus och Kristianstad län. I Västra Götalands län fortsätter organisationen med ett partnerskap och ett programkontor per tidigare län programperioden ut.

För nuvarande mål 3 gäller att man bildat ett nytt partnerskap i vart och ett av de nya länen Skåne och Västra Götaland. I Västra Götaland har Kommunförbundet representanter för tre olika länsdelar i den regionala kommittén.

En naturlig utgångspunkt för den regionala basorganisationen i det framtida mål 3 är länen. Bl.a. beroende på utfallet i förhandlingarna om de nya mål 1 och mål 2, kan det bli aktuellt att bilda länsövergripande regionala partnerskap och beslutsorganisationer.

5.2.2 Regionala tillväxtavtal

Regeringen har i olika sammanhang markerat betydelsen av att utvecklingen mot ökad tillväxt och sysselsättning skall bygga på och utgå från regionala initiativ. Under 1998 beslöt sålunda riksdag och regering med utgångspunkt i den regionalpolitiska propositionen 1997/98:62 att initiera arbetet med s.k. regionala tillväxtavtal. Under 1999 påbörjas arbetet med att teckna de första regionala tillväxtavtalen.

Samtliga län och självstyrelseorgan har accepterat regeringens inbjudan att delta i arbetet med att ta fram regionalt förankrade handlingsprogram som en grund för tillväxtavtal. Enligt tidplanen skall regionernas utkast till tillväxtavtal vara regeringen tillhanda i mitten av april, varefter en förhandlingsprocess vidtar som skall resultera i slutliga avtal inför år 2000.

Avtalen, som avses vara treåriga, skall bygga på analyser av tillväxtförutsättningar i respektive region och tas fram i bred samverkan mellan olika offentliga och privata aktörer i regionen. Betydelsen av näringslivets medverkan i arbetet med att ta fram handlingsprogrammen har särskilt påtalats. Programmen kan omfatta hela eller delar av län och kan även överskrida länsgränser. Endast undantagsvis förefaller

man emellertid så här långt ha arbetat med länsöverskridande program och åtgärder.

Formen för att ta fram och beskriva tillväxtavtalen med angivande av mål, prioriteringar och åtgärder och med deltagande från ett brett regionalt partnerskap är således i överensstämmelse med den modell som gäller för arbetet med programplaneringsdokument inom EU:s strukturfondsprogram. Detta innebär att arbetssätt och terminologi mellan utvecklingsinsatser på regional, nationell och EU-nivå harmoniseras. Också tidplanen för framtagandet av de regionala tillväxtavtalen sammanfaller väl med den som gäller för att ta fram nya programplaneringsdokument inför den nya strukturfondsperioden som startar år 2000.

Den 15 april 1999 skall förslag till tillväxtavtal överlämnas till regeringen. Fram till den 15 juni stämmer regeringskansliet med hjälp av oberoende utvärderare av förslagen med regionerna. I september presenterar regeringen budgetpropositionen för år 2000. I denna presenteras förslag som påverkar statliga verksamheters medverkan i tillväxtavtalen. Under perioden september–november sker slutförhandlingar om avtalens finansiering. Den 15 november överlämnar länsstyrelserna/självstyrelseorganen de slutförhandlade avtalen till regeringen. I december beslutar riksdagen om budgetpropositionen. Därmed fastställs slutligen förslag som påverkar statliga verksamheters medverkan i tillväxtavtalen.

Syftet med de regionala tillväxtavtalen är att åstadkomma en bättre samverkan och helhetssyn mellan de organ som arbetar med tillväxt och sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå. Via tillväxtavtalen skall näringslivsfrämjande åtgärder inom olika politikområden samordnas och utvecklas. Utgångspunkterna skall vara de nationella målen för respektive politikområde och de specifika förutsättningarna i landets olika regioner. Den process som nu sjösatts skall ses som inledningen till en successiv utveckling av dialogen mellan regional och central nivå i framtiden.

Som underlag för arbetet i regionerna har man från Näringsdepartementet tagit fram en översikt över vad man kallar det regionala tillväxtkapitalet. Med detta avses de samlade statliga resurser som kan sägas syfta till ökad tillväxt och sysselsättning i regionerna. Det totala tillväxtkapitalet uppskattas till ca 19 miljarder kronor per år. Av detta är ca 60 procent, drygt 11 miljarder, avsedda för insatser inom utbildnings- och arbetsmarknadspolitiken. Häri är inräknat nuvarande medel från ESF inom mål 3 och mål 4.

5.2.3 Samband med strukturfonderna

Regeringen pekar också på vikten av tillväxtavtalens koppling till strukturfonderna. "...det är angeläget att på sikt uppnå en integrering av tillväxtavtalen och olika typer av strukturfondsprogram eller andra åtgärder som finansieras med EU-medel". De analyser som ligger till grund för tillväxtavtalen skall kunna styra användningen av strukturfondsmedlen och det samarbete som etableras inom tillväxtavtalets ram bör också kunna avse strukturfondsprogrammen Tillväxtavtalen bör vidare utformas så att strukturfondsmedlen kan integreras i och medfinansiera avtalen. Vid val av prioriteringar och åtgärder bör regeringens sysselsättningsmål och den nationella planen för sysselsättning också beaktas.

5.2.4 Regionala kompetensråd

I propositionen om regional tillväxt 1997/98:62 föreslår regeringen inrättandet av regionala kompetensråd. Man bedömer att det finns ett stort behov av att på regional nivå skapa en arena där i första hand arbetsmarknadens parter och olika utbildningsanordnare kan samspela för att komma till rätta med flaskhalsproblem men också frågor som rör kompetensförsörjning i ett vidare perspektiv.

Rådens uppgift skall vara att utifrån en samlad bild av de regionala utbildningsbehoven med betoning på analys av flaskhalsproblem ge förslag på kort- och långsiktiga åtgärder med utgångspunkt i arbetslivets behov. Länsarbetsnämnderna har fått i uppdrag att ta initiativ till bildandet av kompetensråd bestående av företrädare för arbetsmarknadens parter, utbildningsanordnare och övriga berörda aktörer i regionen.

Enligt en aktuell redovisning från AMS har regionala kompetensråd etablerats i flertalet län. Totalt ingår 200 personer i kompetensråden varav 125 är män och 75 kvinnor. Sammansättningen av deltagare är relativt likartad i de olika länen: med smärre länsvisa variationer ingår länsarbetsnämnd, länsstyrelse, kommunförbund, kommuner, arbetsmarknadens parter (med något undantag för SAF:s och SACO:s medverkan) universitet, någon företagarorganisation (FR och/eller Handelskammaren); i något fall också enskilda företag, landstinget, Växtkraft mål 4, AMU, Almi, LRF. Sammankallande är undantagslöst antingen landshövdingen eller länsarbetsdirektören. Några av länen har vid sidan av rådsträffar beslutat engagera sig i uppbyggnaden av nätbaserade informationssystem för att förbättra kommunikationen mellan olika

aktörer inom kompetensförsörjningsområdet. Arbetet har relativt nyligen påbörjats och några påvisbara resultat kan ännu inte rapporteras.

5.2.5 Samverkan med mål 3-processen

Tillväxtavtalen

Det är naturligt att tillväxtavtalen utgör en grund inte bara för arbetet med de geografiskt begränsade strukturfonderna utan också för det nya mål 3. Flera skäl talar för detta:

- Den analys på regional nivå, som skall ligga till grund för de föreslagna åtgärderna, bör i flera stycken kunna sammanfalla med den analys som skall ligga till grund för åtgärder inom mål 3. På nationell nivå förutsätts arbetet med den nationella sysselsättningsplanen samordnas med behandlingen av tillväxtavtalen.

- Tidsmässigt sammanfaller arbetet med tillväxtavtalen och processen för att förbereda mål 3 väl.

- Drygt 60 procent av de resurser som definieras som det regionala tillväxtkapitalet ligger inom arbetsmarknads- och utbildningspolitiken. En särskild redovisning av vad som avses med det regionala tillväxtkapitalet inom detta område har tagits fram inom regeringskansliet.

- Preliminära rapporter från arbetet tyder på att de regionala handlingsplanerna kommer att innehålla förslag inom områdena utbildning och kompetensutveckling, vilket väl stämmer överens med socialfondsmedlens inriktning.

Vi har i annat sammanhang redovisat de positiva erfarenheterna av näringslivets aktiva medverkan i det nuvarande mål 4. Partnerskapen i mål 4 och mål 3 bör på motsvarande sätt utgöra en resurs i arbetet med tillväxtavtalen.

Kompetensråden

Den uppgift som tilldelats de regionala kompetensråden ligger väl i linje med den inriktning vi föreslår för ett framtida mål 3. Kompetens-

råden kan genom att de också inbegriper aktörer på utbildningssidan utgöra ett viktigt komplement till arbetet med det framtida mål 3 och involveras i processen för att ta fram en SPD.

5.2.6 Territoriella sysselsättningspakter

Ett av EU-kommissionens initiativ för att lyfta fram den lokala och regionala nivåns nyckelroll i kampen mot arbetslöshet, är de territoriella sysselsättningspakterna, vars syfte just är att lyfta fram och fokusera betydelsen av lokala och regionala partnerskap. Pakterna skall också ses som försök att göra strukturfonderna mer effektiva när det gäller sysselsättning på lokal och regional nivå. De skall etableras inom ett avgränsat geografiskt område, bör vara tydligt inriktade på sysselsättning, ha individen i centrum, vara sektorsövergripande och dessutom etableras med uttryckligt medgivande från alla parter.

Samtliga medlemsstater har inbjudits lämna förslag på områden för särskilda sysselsättningspakter. Pakterna skall bygga på fyra nyckelbegrepp: samstämmighet, underifrånperspektiv, samarbete och nytänkande. Inom EU finns i dag ett 90-tal sysselsättningspaktsområden.

I Sverige har regeringen valt ut sex paktområden: Öresundsregionen, Jämtland, Värmland, Strömstad, Kalmar och Stockholms stad för att få erfarenheter från olika regioner och med hänsyn till att tydliga förutsättningar för ett engagerat och nytt arbetssätt. Samtliga pakter startade under 1998 och beslut om ESF finansiering för administration av pakterna (indexerade medel) har tagits i övervakningskommittéerna för mål 3 och mål 4 (mål 6 för Jämtlands län). Genom att projekt inom sysselsättningspakterna skall finansieras genom medel från ESF avsedda för både mål 3 och mål 4 kan man också se dem som ett test på möjlig samverkan mellan målen inför kommande mål 3.

Övervakningskommittén för mål 3 betonade i sitt beslut om medel att man inom sysselsättningspakterna särskilt skall uppmärksamma den sociala ekonomin och sträva efter att företrädare för denna tas med i paktpartnerskapet.

Från utredningens sida har vi kunnat konstatera att uppläggningen och inriktningen av de svenska pakterna liksom resultaten skiljer sig åt mellan de olika paktområdena. Sedan vissa inledande osäkerheter avseende ansvar och finansiering klarats ut, är erfarenheterna av arbetet blandade men i huvudsak positiva. Framför allt uppskattas möjligheten till samarbete över sektorsgränser på lokal nivå och i fallet Öresundspakten möjligheterna till nationsövergripande samverkan.

Genom pakterna etablerades ännu en aktör med uppgift att svara för samordning av lokala och regionala krafter, vilket har bidragit till att

komplicera bilden på regional nivå. Syselsättningspakterna bygger i grunden på samma angreppssätt som tillväxtavtalen och kan därför under nästa programperiod integreras i arbetet med dessa. Erfarenheter av lokal samverkan och samordning av insatser för anställda och arbetslösa från de pakter som etablerats kan även tas tillvara i nästa programperiod inom ramen för det framtida mål 3. Öresundspakten bör kunna drivas vidare inom ramen för det nya gemenskapsinitiativ, som sannolikt kommer att etableras för interregionalt samarbete.

5.3 Arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet

Frågan om generella stöd för utbildning i företag har diskuterats vid flera tillfällen mellan regeringen och arbetsmarknadens parter. Alla är överens om vikten av att det bedrivs ett kontinuerligt arbete i företagen för att utveckla de anställdas kunskaper och färdigheter. Orsaken till den stora enigheten är lätt att förstå. Alla inblandade parter, företagare, de anställda och deras företrädare och samhället har mycket att vinna på en kontinuerlig kompetensutveckling. Kompetent personal inverkar gynnsamt på företagens lönsamhet och konkurrensförmåga. Personer med god kompetens har större förutsättningar att få och behålla ett arbete med god lön och goda anställningsvillkor. Samhället har ett starkt intresse av att personalen fortlöpande utvecklar sin kompetens och sitt yrkeskunnande då det bidrar till ekonomisk tillväxt och minskar risken för att samhället drabbas av de kostnader som arbetslöshet och personalbrist medför.

I början av 1998 uppdrog regeringen åt en arbetsgrupp med representanter från regeringen och arbetsmarknadens parter att utarbeta ett förslag till hur parterna gemensamt kunde öka insatserna för kompetensutveckling i arbetslivet med stöd av regeringen. Gruppen avlämnade sitt förslag i september samma år. Föreliggande utredning har i uppdrag att bl.a. överväga om arbetsgruppens förslag bör bli en del av det nya mål 3-programmet. Önskemål om att utredningen skall överväga frågan har också framförts till utredningen från arbetsmarknadens parter.

Arbetsgruppens föreslår ett ekonomiskt stöd som beräknas på grundval av den tid som anställda i företag och offentliga myndigheter deltar i kompetensutveckling. Förutsättningen för stödet är att kompetensutvecklingsarbetet grundas på en överenskommelse mellan parterna i företaget och omfattar alla anställda. Stödet skall uppgå till en icke preciserad andel av företagets kostnader för arbetsgivaravgifter och

skatter. Stödet skall begränsas med ett takbelopp uttryckt som en andel av företagets totala lönesumma. Arbetsgruppens förslag är att stödet skall administreras genom att arbetsgivaren sänder in en anmälan till en statlig myndighet. Skattemyndigheten får sedan i uppdrag att kreditera stödbeloppet på företagets skattekonto vilket medför en reducering av kommande inbetalning av skatter.

Inledningsvis kan konstateras att inriktningen av arbetsgruppens förslag ligger väl i linje med riktlinjerna för det nya mål 3. Utveckling av de anställdas kompetens grundad på en partsgemensam analys av företagets behov stämmer med inriktningen av nya mål 3. Stöd till denna typ av verksamhet är också en del av det pågående mål 4-programmet och har rönt stor uppskattning.

Arbetsgruppens förslag är utformat för att vara enkelt att administrera. Det är emellertid utformat utan hänsyn till reglerna för EU:s sociala fond och de principer för redovisning av bidragen som gäller där. Redovisningsprinciperna innebär att bidragsmottagarna måste kunna redovisa vilka kostnader som bidragen används till. Arbetsgruppens förslag innebär att företagen endast skall behöva redovisa den totala lönesumman och lönesumman för den tid som använts för kompetensutveckling enligt planen. För att vara acceptabelt ur EU:s synpunkt torde det krävas att företagen redovisar lönekostnaderna för den tid som används för kompetensutveckling för varje berörd anställd. EU:s redovisningskrav medför således en mer detaljerad redovisning än den som arbetsgruppen föreslagit.

En annan komplikation är svårigheten att i förväg beräkna vilka totala kostnader som förslaget medför. Förslaget är utformat som en generell rätt till stöd för alla företag som uppfyller de stipulerade kraven. Då systemet även kommer att innehålla en övre gräns för avdraget är det möjligt att ungefärligen beräkna den maximala kostnaden som förslaget kan medföra. Men det är svårt att förutse den faktiska kostnaden och hur den skall fördelas mellan EU och den nationella finansieringen. Detta problem kan exempelvis lösas genom att man anger hur stor del av anslaget, socialfondsmedlen och statlig medfinansiering, som får förbrukas och annan nationell finansiering får klara kostnader därutöver.

Arbetsgruppen har i sitt förslag inte angivit hur stort stödet bör vara eller hur stort det maximala bidraget bör vara. Detta problem innehåller avvägningen mellan kostnader och den effekt man vill uppnå. Det är önskvärt att alla företag upprättar kompetensplaner och genomför kompetensutvecklande åtgärder. Samtidigt finns det gränser både för EU-stödets omfattning och utrymmet för svensk medfinansiering. Det finns förmodligen en undre gräns där stimulanseffekten blir så låg att förslaget inte får någon påtaglig effekt. I det nuvarande mål 4-programmet

uppgår stödet till halva kostnaden för kompetensutvecklingen. Vid den stödnivån har efterfrågan på bidrag från företagen varit god. Men de anslagna beloppen har endast räckt till 10–20 procent av den åsyftade populationen av anställda i mindre företag. Ett system enligt arbetsgruppens förslag skulle omfatta alla anställda, såväl inom privat som offentlig sektor. Populationen skulle därför bli avsevärt mycket större. Det finns för närvarande inga underlag för att bedöma gensvaret för stödet och därmed kostnaderna vid olika bidragsnivåer. Preliminära kostnadsberäkningar visar att om stödet utformas som en sänkning av arbetsgivaravgiften med tio procentenheter och utbildningstiden uppgår till 5 procent av årsarbetstiden blir kostnaden av storleksordningen 3,5–4 miljarder kronor per år om alla arbetsgivare skulle utnyttja systemet. Vid lägre utnyttjandegrad blir kostnaderna givetvis lägre.

Det finns flera tänkbara sätt att hantera ovissheten om stimulansens storlek och kostnaderna för systemet. Ett är att låta erfarenheten visa vilket gensvar man får vid olika bidragsnivåer och variera stödnivån från år till år. Ett sådant system skulle emellertid säkerligen möta mycket kritik från företagen. I många sammanhang efterlyses stabila villkor för företagandet. Återkommande ändringar i villkoren leder till irritation och kan medföra icke önskvärd spekulation i villkor där företag skjuter upp åtgärder i hopp om bättre villkor nästa år.

En metod att kombinera generösa stimulansregler med begränsade kostnader är att införa begränsningsregler. Om reglerna för det maximala stödet per företag innehåller både en regel om andel av lönesumman och ett maximalt belopp i kronor kan bidragen till de större företagen begränsas samtidigt som de mindre företagen erbjuds ett generöst stöd. Det är även möjligt att införa begränsningsregler beroende på bransch eller region. Sådana regler medför dock att man förlorar den fördel som ett enkelt generellt system innebär. De närmare reglerna för stödets omfattning och vilka kostnader det kan antas medföra bör analyseras i samarbete med de parter som utformade förslaget.

Det finns slutligen också skäl att överväga problemet med kvalitetskontroll i arbetsgruppens förslag. Arbetsgruppens förslag är att kontrollen av kompetensutvecklingsinsatserna skall utövas av den lokala fackliga organisationen. Därutöver föreslås ett ej närmare preciserade högre krav för företag utan kollektivavtal samt stickprovskontroll. Erfarenheterna av mål 4 visar på betydelsen av genomarbetat vägledningsmaterial för analys och planering av kompetensbehov och i många fall också konsultstöd. Det finns starka skäl att kombinera arbetsgruppens förslag med möjligheter till särskilt stöd för upprättande av kompetensutvecklingsplaner i de mindre företagen. Ett sådant system skulle kunna utformas så att riskerna för missbruk av systemet minimeras.

Vår slutsats är att det med vissa skärpningar av redovisningskraven är möjligt att göra arbetsgruppens förslag till del av ett framtida mål 3. Svårigheterna att säkra en tillräcklig kvalitet och oklarheten om kostnader och bidragsnivåer behöver emellertid utredas ytterligare innan ett slutgiltigt förslag kan utformas. Inte minst måste förslaget förankras inom EU och utformas så att det ryms inom ramen för förordningar och direktiv för strukturfonderna.

6 Några viktiga frågor inför nästa programperiod

6.1 Partnerskapen

6.1.1 Partnerskapsbegreppet

Sverige har en lång tradition vad gäller samarbete mellan parterna på arbetsmarknaden. Uttrycket den svenska modellen förknippas bl.a. med partssamarbete som startade med huvudavtalet mellan SAF och LO (det s.k Saltsjöbadsavtalet) och som fick internationell ryktbarhet under 1950- och 1960-talen.

Också inom EU har partnerskapsbegreppet fått en central roll. EU:s partnerskapsbegrepp är emellertid något avvikande från det svenska. Vad gäller förhållandena på arbetsmarknaden är det i Sverige i många sammanhang endast de avtalsslutande organisationerna som räknas. Inom andra EU-länder finns det många olika typer av löntagarrepresentation som inte alltid bygger på de fackliga organisationerna. Det sammanhänger med att i många EU-länder är organisationsgraden både på arbetstagar- och arbetsgivarsidan betydligt lägre än i Sverige, och man har därför en annan syn på vilka som kan representera löntagarna.

En viktig del av partnerskapen i EU-sammanhang är den s.k. sociala ekonomin. Därmed menas olika typer av lokala verksamheter som varken är kommersiella i traditionell bemärkelse och inte heller en del av myndigheternas reguljära verksamhet. Hit räknas olika typer av frivilligverksamhet och näringsverksamhet som syftar till att tillgodose personliga och/eller lokala behov snarare än till ekonomisk vinning.

Även i Sverige har den sociala ekonomin blivit ett begrepp. Ett Institut för Social Ekonomi har inrättats vid Mitthögskolan i Östersund och 1997 tillsatte regeringen en arbetsgrupp för social ekonomi. De avlämnade en rapport 1998 med namnet Social ekonomi i EU-landet

Sverige (Ds 1998:48). I rapporten återfinns följande förslag till definition av social ekonomi. "Den sociala ekonomin består av organiserade verksamheter som primärt har ett samhälleligt ändamål och är organisatoriskt fristående från den offentliga sektorn." Till den sociala ekonomin räknas bl.a. folkrörelseorganisationer, idrottsrörelsen, religiösa rörelser, konsument- och producentkooperativa organisationer, miljöorganisationer och byalag. Verksamheter som bedrivs av olika typer av minoriteter så som invandrare och handikappade betraktas också som en del av den sociala ekonomin.

6.1.2 Partnerskapsbegreppet i EU:s strukturfondsförordning

I EG:s bestämmelser för strukturfonderna återfinns riktlinjerna om partnerskap i kapitel 4, artikel 8. Där sägs att gemenskapens stödåtgärder skall genomföras i partnerskap mellan kommissionen, medlemsstaterna och regionala och lokala myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt andra berörda organisationer. Det åligger varje medlemsstat att välja ut och utse de parter som skall inbjudas att medverka. Avsikten är att få med de mest representativa organisationerna på nationell, regional och lokal nivå och att vid behov även miljö- och jämställdhetsorganisationer bör engageras.

Medlemsstaterna skall säkerställa att samtliga parter deltar på alla stadier av programplaneringen på lämplig geografisk nivå. Partnerskapet skall avse förberedelser, finansiering övervakning och utvärdering av verksamheterna.

6.1.3 Partnerskapen i mål 3 och mål 4

Organisationerna för mål 3 och mål 4 bygger på aktiva partnerskap på såväl central som lokal nivå. På central nivå återfinns de i övervakningskommittéerna och i de nämnder och arbetsgrupper som finns knutna till verksamheten. Partnerskapstanken är en viktig del i genomförandet och finns inskriven i såväl förordningen om strukturfonderna som i de samlade programdokumenten (SPD) för mål 3 och mål 4.

Det är i huvudsak tre kategorier av organisationer som ingår i partnerskapen: myndigheter, arbetsmarknadens organisationer och den sociala ekonomins företrädare. Myndigheterna företräds av departement och ett antal myndigheter med uppgifter inom arbetslivsområdet. Med arbetsmarknadens organisationer avses de fackliga centralorganisationerna LO, TCO och SACO samt SAF och Företagarnas Riksorganisa-

tion (FR), Landstingsförbundet och Kommunförbundet. SAF och FR har dock med undantag av några län valt att inte medverka i mål 3 då de anser att det ligger utanför deras uppdrag att arbeta med de grupper mål 3 vänder sig till. Den sociala ekonomin företräds bl.a. av Folkrörelserådet, Kooperationens företrädare, LRF och Handikappförbunden.

På regional nivå, i de länsvisa partnerskapen, återfinns förutom de parter som återfinns på central nivå företrädare för ytterligare ett antal organisationer. Det gäller bl.a. Försäkringskassor och olika företrädare för den sociala ekonomin.

Partnerskapen i såväl mål 3 som mål 4 har en rådgivande ställning. I mål 3 är det länsarbetsnämnden som har beslutsrätten. Det innebär formellt länsarbetsnämndens styrelse, men i praktiken har beslutsrätten delegerats till länsarbetsdirektören. I vissa fall är delegationen begränsad till vissa belopp och styrelsen beslutar om större belopp. I mål 4 är det samordnaren som har den formella beslutsrätten. Även om de rådgivande partnerskapen formellt har en snarlik ställning i mål 3 och mål 4 är det ingen tvekan om att partnerskapet i mål 4 har en betydligt starkare ställning. I mål 4 har partnerskapen påverkat valet av samordnare, och samordnaren är i hög grad beroende av partnerskapets kompetens och kontaktnät för att genomföra sina uppgifter. I mål 3 är länsarbetsnämnden inte alls på samma sätt beroende av partnerskapet för att genomföra programmet. I mål 3 samverkar partnerskapet med en sedan länge etablerad myndighet med stora resurser och lång erfarenhet. I mål 4 samverkar partnerskapet med en ny myndighet med små resurser.

Partnerskapen har flera viktiga funktioner att fylla. De bidrar med aktuella kunskaper om förhållanden i de delar av samhället de representerar. De kan därmed medverka till beslut som är utformade att passa de grupper de representerar och som tar hänsyn till de förhållanden de känner till. De har också en viktig roll i att föra ut information och sprida kunskap om EU:s socialfond och vad de representerar. Organisationerna har också en roll att ge legitimitet till den verksamhet de deltar i. Det har betydelse för omvärldens och allmänhetens syn på, acceptens av och intresse för EU:s socialfond.

Direktiven för EU:s sociala fonder är utformade med avsikt att alla organisationer som är berörda skall ha möjlighet att medverka. Alla som vill skall kunna medverka och ingen skall utestängas. Vid utformningen av partnerskapen, framför allt för mål 4, har det i praktiken skett begränsningar av olika organisationers möjlighet att medverka. Inledningsvis utgick ingen ersättning för medverkan i de olika partnerskapen i mål 4. Tanken är att de organisationer som medverkar skall göra det av eget intresse och på egen bekostnad. Detta är inget problem för de mer resursstarka organisationerna. Däremot finns många mindre orga-

nisationer t.ex. inom den sociala ekonomin och lokala fackliga organisationer som skulle velat spela en mer aktiv roll, men som inte funnit det möjligt att finansiera varken tid eller omkostnader för medverkan. Inom mål 3 införde AMS efter en tid ersättningar för medverkan i partnerskapen. I december 1998 fattade regeringen ett beslut att ersättningar för förlorad arbetesförtjänst och omkostnader även skulle utgå till partnerskapen i mål 4.

Det har också, framför allt på regional nivå, funnits ett önskemål att begränsa antalet deltagare i partnerskapen för att underlätta arbetet. Det finns exempel på organisationer som önskat vara med, men avvisats och på organisationer som varit med inledningsvis men som lämnat partnerskapen. Denna reglering av deltagandet i partnerskapet har inte skett genom officiella beslut av regeringen på det sätt som anges i strukturfondsförordningen utan på informella vägar. För mål 3 regleras partnerskapets sammansättning i SPD:n med öppningar för regionala variationer. I praktiken har länsarbetsnämnden bestämt vilka som skall delta i partnerskapen. För mål 4 var det arbetsmarknadens parter, framför allt LO, TCO och SAF som genom beredningsarbetet fick en stark ställning i partnerskapet från början och som i praktiken kunnat påverka vilka som medverkat.

Det finns flera exempel på grupper som uttryckt intresse av att delta i partnerskapet, främst inom mål 4, men som av olika skäl hamnat utanför. Hit hör framför allt olika organisationer inom den sociala ekonomin, kommuner och försäkringskassor. De önskemål som framförs av dessa organisationer är inte i första hand grundat på missnöje med de beslut som fattats i partnerskapen. Vad de vill uppnå är framför allt den ökade insyn, tillgången till information och det kontaktnät som ett medlemskap i partnerskapen medför.

Med de syften som finns med den sociala fonden är det olyckligt om vissa organisationer känner sig utestängda och upplever begränsningar i möjligheten att engagera sig och delta i de verksamheter som fonderna genererar. Vi anser därför att det finns anledning till en generös inställning mot de organisationer som önskar engagera sig under nästa programperiod. Samtidigt kan det bli problem om partnerskapen blir för stora. Beslutsformerna kan bli tungrodda och det personliga engagemanget och ansvarstagandet som är viktigt för ett effektivt och dynamiskt arbete kan förloras. Det finns därför anledning att söka utveckla partnerskapens arbetsformer så att de kan utvidgas utan att det smidiga arbetet och det personliga engagemanget går förlorat.

6.1.4 Partnerskapet för nya mål 3

Nya mål 3 är inriktat på att stödja anpassning och modernisering av politiska system i fråga om skolutbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. Den närmare inriktning som förespråkas i denna utredning innebär en inriktning på kompetensutveckling av såväl anställda som icke anställda. Det innebär att nya mål 3 vänder sig till i huvudsak samma målgrupper som de nuvarande mål 3 och mål 4 vänt sig till. Vi vill därför föreslå att det nya mål 3 i första hand byggas upp med hjälp av de partnerskap som varit engagerade i de nuvarande två fondprogrammen.

De nuvarande partnerskapen har i huvudsak fungerat bra. De har haft en tillräckligt bred kompetens och erfarenhet för att hantera de frågor som kommit upp till behandling och de har genom sina medlemsled och kontaktnät nått ut till de grupper som programmen velat nå ut till. Det finns emellertid grupper som stått utanför de nuvarande strukturfondsprogrammen, framför allt mål 4, och som uttryckt önskemål om att komma med i det nya mål 3. Vi förordar därför att även dessa ges möjlighet att medverka i det nya mål 3. Den sociala ekonomin består av många olika typer av organisationer. För att begränsa storleken på partnerskapen bör dessa uppmuntras att utse en gemensam representant.

Frågan om partnerskapets storlek och de problem det kan medföra måste också tar med i övervägandena. Det framgångsrika arbetet i partnerskapen i mål 4 har i hög grad präglats av deltagarnas personliga engagemang. Ett sådant kan vara svårt att uppnå om partnerskapet blir mycket stort. Om man enbart ser till partnerskapets uppgift att enas om policy och att ta ställning till enskilda projekt räcker det förmodligen med en relativt begränsad krets av engagerade och erfarna personer. Men partnerskapet har också till uppgift att utgöra ett nätverk för erfarenhetsutbyte och att hjälpa EU-programmen med information och kontakter. I det sammanhanget är det värdefullt med många medverkande och att bereda alla som vill medverka en plats i partnerskapet.

6.2 Integrerat jämställdhetsperspektiv nödvändigt, men inte tillräckligt

I kommissionens förslag till förordningar för nästa budgetperiod har jämställdhetsdimensionen markerats ännu tydligare än i nuvarande förordningar. Bland annat sägs att strukturfondernas effekter på mäns och kvinnors situation skall finnas med i hela processen från programarbete via genomförande till utvärdering. För åtgärder finansierade av social-

fonden är sysselsättningsriktlinjerna en viktig utgångspunkt och där utgör lika möjligheter en av de fyra pelarna. Jämställdhet skall bygga på principen om "mainstreaming" dvs. gå som en röd tråd genom alla åtgärder och insatser finansierade av socialfonden. Mainstreaming innebär ett integrerat förhållningssätt, men utesluter inte att särskilda åtgärder för missgynnade grupper kan genomföras som ett led i jämställdhetsarbetet.

Den svenska regeringen har varit starkt pådrivande i arbetet med jämställdhetsfrågor på EU-nivå och EU:s riktlinjer stämmer väl överens med den svenska politiken inom området.

Sverige har i flera avseenden kommit långt när det gäller jämställdhet och kvinnors ställning på arbetsmarknaden. Frågor som tillgång till daghem och kvinnors generella deltagande i arbetslivet har inte samma aktualitet i Sverige som i många andra länder. Om kvinnorna antalsmässigt utgör en stor andel av arbetskraften har vi emellertid en könsmässigt starkt segregerad arbetsmarknad. Ungefär 900 000 personer deltidsarbetar dessutom i Sverige. Nästan alla är kvinnor. De flesta återfinns inom vård, omsorg och utbildning i kommuner och landsting, men många också i privat tjänstesektor särskilt handel samt hotell- och restaurangverksamhet.

Arbetet med jämställdhetsperspektivet i det framtida mål 3 skall utgå från förutsättningarna i Sverige. Det betyder också att arbetet skall omfatta både män och kvinnor med målet att skapa lika möjligheter på arbetsmarknaden..

6.2.1 Innevarande programperiod – bra siffror men oklara effekter

Under innevarande programperiod har jämställdhet integrerats i arbetet med socialfondsprogrammen. Några särskilda insatsområden med jämställdhet som explicit mål har sålunda inte funnits. De indikatorer som funnits i programplaneringsdokumenten har varit avsedda att mäta kvantitativa effekter. Inom mål 3 har man som en del i jämställdhetsstrategin för hela Arbetsmarknadsverket integrerat jämställdhetsperspektivet i alla planer och förordningstexter. I den handledning som tagits fram för dem som ansöker om projekt finns jämställdhetsaspekten med liksom i anvisningarna för projektuppföljning.

Mätningarna av kvinnors och mäns deltagande i programmen visar på tillfredsställande resultat. Inom mål 3 utgör kvinnorna över 50 procent i samtliga åtgärder och inom mål 4 nästan 50 procent. En närmare analys ger måhända inte en riktigt lika ljus bild. Inom mål 4 kommer t.ex. den höga andelen kvinnor till stor del från offentlig sektor. Bryter

man ner siffrorna på enbart deltagande företag blir andelen kvinnor betydligt lägre. Inom mål 3 har visserligen ett antal projekt inriktats mot enbart män eller enbart kvinnor men få exempel ges på projekt, som syftar till att förändra attityder eller bryta könsbarriärer på arbetsmarknaden.

En sammanfattande slutsats från programperioden är att jämställdhetsfrågan trots goda ambitioner blivit något av en icke-fråga.

6.2.2 Inför nästa programperiod – skärpning på alla fronter

Kvalitativa mått

Våra slutsatser från utvärderingsmaterial och den särskilda hearing om jämställdhet som utredningen genomfört är att jämställdhetsfrågan bör lyftas fram på ett tydligare sätt under nästa programperiod. De kvantitativa indikatorerna och uppföljningen bör kvarstå men kompletteras med andra åtgärder. Redan i arbetet med programplaneringsdokumentets olika delar bör jämställdhetsfrågan lyftas fram – i bakgrundsbeskrivning, mål och strategier. Metoder som gör det möjligt att följa upp och utvärdera också kvalitativa effekter måste utvecklas. Den grupp som NUTEK tillsammans med Kommunförbundet har tillsatt med uppgift att se över indikatorer inför nästa programperiod. bör tillsammans med erfarenheter från andra länder kunna bidra inom det området.

Bättre analyser

Man har både från EU och i Sverige pekat på att arbetet med jämställdhetsfrågor bör bygga på bättre analyser och ökad kunskap om vilka mekanismer som bidrar till mäns och kvinnors olika ställning i arbetslivet. Detta var också en ofta framförd synpunkt vid den NUTEK konferens som anordnades på temat Jämställdhet i strukturfonderna i november 1998. I konferensen deltog ett brett spektrum av deltagare från hela landet. Analyser bör genomföras på alla nivåer såväl i den nationella planen som i de regionala planer som tas fram i programplaneringsfasen. Vi vill där särskilt peka på de slutsatser man kommit fram till i Kvinnomaktsutredningen, som visar att situationen för män och kvinnor skiljer sig åt mellan olika lokala arbetsmarknader. Man kan därför inte nöja sig med en allmänt hållen problemanalys även om den på en

övergripande nivå ger en korrekt beskrivning. Det avgörande är hur den mer specifika problembilden i respektive region ser ut.

Könsfördelningen i partnerskapen

Könsfördelningen i de kommittéer och partnerskap, som är engagerade i programmen är ytterligare en fråga som uppmärksammats. Under innevarande period har kvinnorna utgjort ungefär hälften i de regionala mål 3-kommittéerna, medan partnerskapen i mål 4 har haft en högre andel män. En nära till hands liggande förklaring är att det är just ett uttryck för den segregerade arbetsmarknaden, där kvinnor arbetar inom offentlig sektor, i det här fallet med arbetsmarknadspolitik, medan näringslivet i form av de privata företagen i större utsträckning ses som en manlig angelägenhet.

Kunskap och utbildning av aktörerna

Vid NUTEK:s konferens om jämställdhet i strukturfonderna fanns också många önskemål om ökad kunskap och utbildningsinsatser i jämställdhetsfrågor. Vi föreslår att man under nästa programperiod inom ramen för medlen för tekniskt stöd genomför utbildningsinsatser för att stärka och utveckla partnerskapen och de personer som skall handlägga ansökningar och följa upp projekt.

Jämställdhet genom insikt inte genom regler

Frågan om jämställdhetsdimensionen skall uttryckas som explicita krav på den som söker projektstöd har diskuterats. Det har gjorts många försök att genom sanktioner och negativa åtgärder tvinga fram ett jämställdhetsperspektiv. Erfarenheterna är inte övertygande. För de företag som förutsätts delta i det nya mål 3 är det viktigt att programmet i sig framstår som enkelt och attraktivt. För många tyngande regler och krav minskar möjligheterna att involvera företag. Programmets framgång bygger på att det framstår som attraktivt och efterfrågas av företagen. I det här fallet måste vi konstatera att det finns en motsättning mellan att förlita sig på initiativ underifrån och önskemål om att snabbt öka jämställdheten. Effektivare på lång sikt för programmets framgång och för jämställdhetsarbetet är att i dialogen med företag och arbetssökande peka på möjligheterna. Det är också ett faktum att företag som har en insiktsfull inställning till jämställdhet generellt sett har bättre lönsamhet och produktivitet. För att dialogen om jämställdhet överhuvudtaget

skall aktualiseras behövs personliga möten med företagsledning och anställda. Det är väl dokumenterat från arbetet med mål 4 att det är i dialogen kring företagens utvecklingsplaner som nya inslag och tankar kan utvecklas. Genom insatser för att förbättra vägledningsmaterial och utbildning av parter, konsulter och företagsrådgivare bör förutsättningarna finnas utan att de personella resurserna behöver utökas.

6.2.3 Vad betyder inriktningen på kompetensutveckling för jämställdheten?

Enligt vårt förslag skall det kommande programmet fokusera på kompetensutvecklingsinsatser av olika slag. Alla erfarenheter visar att kvinnor i större utsträckning än män tar till sig erbjudanden om utbildning och kompetensutveckling, i synnerhet sådan med en generell inriktning. Männen – särskilt lågutbildade – har ett större initialt motstånd. Hittillsvarande erfarenheter från Kunskapslyftet bekräftar den bilden. Man bör således i det framtida programmet vara uppmärksam på detta fenomen och i möjligaste mån skapa förutsättningar för kompetensutveckling som också bidrar till att bryta männens misstro mot utbildning. Vi förordar också, mot bakgrund av den könssegregerade arbetsmarknaden, att projekt som bryter traditionella mönster uppmärksammas och om möjligt prioriteras.

6.2.4 Transnationella program – en bra väg för metodutveckling

Inom gemenskapsinitiativet Employment har ett särskilt delprogram NOW, varit inriktat på åtgärder för kvinnor. NOW kommer att upphöra i och med utgången av den här programperioden och ersättas av Access som har ett vidare diskrimineringsperspektiv än jämställdhet mellan män och kvinnor. Erfarenheterna från NOW bör tas till vara i nästa programperiod inom ramen för socialfondsarbetet. Gemenskapsinitiativet Access kan också användas för att i ett transnationellt samarbete utveckla metoder och modeller för fördjupat jämställdhetsarbete i form av särskilda insatser motsvarande dagens NOW.

I sammanhanget bör också utbildningsprogrammet Leonardo da Vinci uppmärksammas. Programmet utgör enligt kommissionen det program som har det mest integrerade jämställdhetsperspektivet av alla EU:s program. Leonardo kommer att fortsätta också under nästa programperiod. Ansträngningarna bör intensifieras för att ta vara på erfarenheterna från projekt med syfte att integrera jämställdhetsaspekter

och bryta traditionella könsrollsmönster i det arbete som bedrivs regionalt och lokalt.

6.3 Samspel med utbildningsområdet

Frågor rörande det livslånga lärandet har sedan många år varit högprioriterade på den europeiska agendan. I och med Europeiska unionens extra möte i Luxemburg 1997, markerades ännu starkare utbildningens koppling till gemenskapens sysselsättningsriktlinjer. Man framhåller där att livslångt lärande, utbildning och yrkesutbildning kan utgöra ett viktigt bidrag till medlemsstaternas sysselsättningspolitik för att förbättra anställbarheten, anpassningsförmågan och företagarandan samt för att främja lika möjligheter.

Den svenska ståndpunkten när det gäller utbildningens betydelse för sysselsättningen sammanfaller i stort med EU:s och kan bl.a. utläsas ur det gemensamma uttalande som publicerades av regeringscheferna i Storbritannien, Italien och Sverige vid EU:s Jobs Summit i november 1997. Regeringscheferna framhåller här sambandet mellan ökad sysselsättning och en satsning på utbildning och kompetenshöjning:

...education and training must be given a key role in a European strategy to reduce unemployment and promote employment and to increase growth and competitiveness. Establishing a culture of lifelong learning is central to this strategy."

Vidare uppmärksammas utbildningsprogrammens strategiska roll i sammanhanget liksom vikten av att inte göra en boskillnad mellan generell utbildning och yrkesutbildning:

"The programme structure must not perpetuate artificial distinctions between education and training but should allow a coherent and co-ordinated approach."

Samordningen mellan utbildningsprogrammen och strukturfondsprogrammen lyfts fram av regeringscheferna:

"there must be improved co-ordination between the structural funds and the programmes within the field of education and training. There must be increased allocations to the enhancement of skills and competencies in the various programmes in order to create employment".

6.3.1 ...establishing a culture of life long learning...

Vårt förslag till inriktning av det framtida mål 3 syftar till att stärka individernas och arbetsplatsernas efterfrågan på utbildning och kom-

petensutveckling. En förutsättning är att aktörerna på utbildningssidan svarar upp med en motsvarande beredskap och förmåga att utveckla strukturer som är anpassade till individernas och företagens behov.

Samarbetet med utbildningsområdet under nuvarande programperiod har varit sparsamt förekommande inom både mål 3 och mål 4. De företag, som inom ramen för mål 4 efter analysfasen skall gå vidare med konkreta utbildningsinsatser för de anställda har t.ex. redovisat svårigheter både att finna lättöverskådlig information om utbildningsutbudet och ett utbud som är anpassat till de anställdas och företagets förutsättningar.

Nya mål 3 öppnar för samverkan med utbildningsaktörerna

Regelverket för det nya mål 3 öppnar för möjligheten till samverkan med aktörer på utbildningsområdet och utveckling av strukturerna för utbildning och yrkesutbildning. Inom ramen för flera av de delprogram/insatsområden vi redovisar i kapitel 7 bör stöd kunna ges till projekt som t.ex. syftar till förändring av skolans och högskolans innehåll för att bättre svara mot yrkeslivets behov, ökade insatser för vägledning för vuxna, nya metoder för övergång mellan skola och arbetsliv i form av inskolningsplatser, lärlingssystem, utbildning för entreprenörskap m.m. Ett särskilt viktigt område är utvecklingen av nya pedagogiska former, som bättre passar de anställdas situation, inte minst distansutbildning och andra informationstekniskt baserade lösningar. Vi vill också peka på behovet av att inom ramen för mål 3-insatser kunna stödja nätverk mellan företag och universitet och högskolor.

I det fortsatta arbetet med strukturfonder och utbildningsprogram – den förberedande programplaneringsfasen och genomförandet – bör man därför involvera nationella, regionala och lokala aktörer på utbildningssidan. Det finns också anledning överväga om inte studiestöd i någon form kan ingå som en del i den nationella medfinansieringen.

En förutsättning för samverkan mellan det framtida mål 3 och utbildningsaktörer är att regelsystemet utformas så att det ger stor lokal frihet och medger anpassningar till lokala förutsättningar och utgår från företagens och de anställdas behov både när det gäller nyrekrytering och kompetensutveckling.

6.3.2 ...the programme structure must not perpetuate artificial distinction between education and training...

Redan på EU-nivå har man haft svårigheter att organisatoriskt förena utbildningsfrågor och arbetslivsfrågor, trots att en sådan samordning är en målsättning för gemenskapen. Utbildningsfrågorna hanteras sålunda sedan 1992/93 av DG XXII medan arbetslivsfrågorna sköts av DG V. Detta har medfört svårigheter främst för yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci, som nu är knutet till DG XXII, men som i hög grad berör arbetslivsfrågor. Historiskt finns i så gott som samtliga länder en uppdelning och en djup klyfta mellan utbildningsfrågor och frågor rörande yrkeskvalificering och kompetensutveckling i och i nära anslutning till arbetet

Otydligheten i ansvar för frågor som rör den nationella utbildningspolitiken finns också i Sverige där frågorna kring yrkesutbildning och kompetensutveckling saknar en samlad organisatorisk hemvist och kräver stor samarbetsförmåga och -vilja från många inblandade parter. Detta gäller för alla delar av systemet; den politiska nivån, myndighetsstrukturen, regional och lokal nivå.

Den grundläggande motsättningen mellan generell och yrkesinriktad utbildning i kombination med ett splittrat nationellt ansvar för yrkesutbildning och kompetensutveckling, avsaknaden av en samlad kompetenspolitik, menar vi också ligger till grund för svårigheterna att hitta effektiva samverkansfomer mellan utbildningsprogrammen inbördes och mellan utbildningsprogrammen och strukturfonderna.

Myndighetsstrukturen

Inom utbildningsområdet har en betydande decentralisering av ansvaret skett. Högskoleverket svarar för övergripande frågor samt uppföljning och utvärdering av högre utbildning och forskning, medan frågor rörande dimensionering och resurstilldelning löses i direkt dialog mellan Utbildningsdepartementet och respektive universitet och högskola. Högskoleverket har ansvar för de delar av Sokrates som berör högskolestuderande.

På skolans område har Skolverket ett nationellt uppföljningsansvar medan kommunerna självständigt svarar för grundskola, gymnasieskola och kommunal vuxenutbildning inklusive kunskapslyftet.

Svenska EU Programkontoret inrättades den 1 juli 1995 med uppgiften att svara för genomförandet av vissa EU-program inom området utveckling och kompetensutveckling. Dock inte med ett explicit upp-

drag kopplat till den nationella politiken utan som genomförandemyndighet för EU-programmen inom detta område.

Programkontoret tillhör Utbildningsdepartementet, men samverkar med övriga berörda departement. Programkontoret kan sägas vara avsett att fungera som något av en brobyggare mellan utbildnings- och arbetsmarknadsfrågor. Ordförande i styrelsen är för närvarande en av statssekreterarna i Finansdepartementet, tidigare Utbildningsdepartementet och vice ordförande är en tjänsteman i Näringsdepartementet, tidigare Arbetsmarknadsdepartementet. Genom beslutet att utöver ansvaret för de transnationella programmen tillföra ansvaret för Växtkraft mål 4 till Programkontoret kom detta att även utveckla en regional beslutsorganisation med samordnare och regionala partnerskap.

Arbetsmarknadsverket har ansvaret för arbetsmarknadsutbildningar och har också varit ansvarig för mål 3 som innehåller betydande inslag av kompetensutvecklingskaraktär för deltagarna. I och med departementsreformen ligger ansvaret för Arbetsmarknadsverket på Näringsdepartementet, vilket kan tolkas som en markering av arbetsmarknadspolitikens betydelse för tillväxt.

Andra viktiga aktörer är Kommittén för ett nationellt kunskapslyft och Kommittén för kvalificerad yrkesutbildning, KY-kommittén. Båda kommittéerna ligger inom Utbildningsdepartementets ansvarsområde.

Ambitionen att skapa ett sammanhängande och överskådligt system för livslångt lärande, ställer således höga krav på samordning mellan ett stort antal aktörer på alla nivåer.

Särskilda insatser på flera nivåer krävs för att samordningen mellan frågor under Utbildningsdepartementets ansvarsområde skall integreras med målen för sysselsättning och tillväxt i riktning mot den ambition som uttalats av EU-parlamentet och av regeringscheferna. I det sammanhanget är ställningstaganden till EU Programkontorets framtida uppgifter av betydelse liksom kommande förslag från KY-kommittén och Kunskapslyftskommittén.

6.3.3 ...there must be improved co-ordination between the structural funds and the programmes within the field of education and training...

Inom Europeiska unionen och i den nationella svenska politiken efterlyses en ökad innehållsmässig samordning mellan utbildningsprogram, som syftar till utveckling av det reguljära skolsystemet och utbild-

ningsprogram, som handlar om yrkesutbildning. Detta ses som ett led i utveckling av strukturer för ett livslångt lärande inom gemenskapen.

Samtidigt vill man se en ökad samordning mellan strukturfondsprogram och utbildningsprogram. Den bakomliggande parametern är här som annorstädes de gemensamma och nationella sysselsättningsriktlinjerna. I utredningens direktiv ingår också att se på hur denna samordning kan förstärkas.

Med begränsade administrativa resurser kan det i praktiken bli fråga om ett val mellan vilken samordning man ser som det primära.

6.3.4 Utbildningsprogrammen

Utbildningsprogrammen finansieras av EU:s allmänna budget dvs. de uppbär medel från gemenskapens samlade resurser, dock inte inom strukturfonderna. Programmen syftar till att utveckla ett europeiskt samarbetsområde på utbildnings- och yrkesutbildningsområdet. Utbildningsprogrammen är till sin karaktär transnationella dvs. projekten kräver att man har deltagande parter från flera medlemsstater. Beslut om enskilda ansökningar fattas vanligen av kommissionen. För Sveriges del har det hittills handlat om uppskattningsvis ca 300 miljoner kronor i EU-finansiering. Beloppet kan inte fastställas i förväg utan är beroende av hur många projekt som blir godkända. Programmen Sokrates och Leonardo da Vinci avslutas vid utgången av 1999. En andra etapp inleds 2000 och pågår till år 2006.

Leonardo da Vinci

Leonardo da Vinci är Europeiska unionens program för yrkesutbildning och fortbildning och täcker hela fältet från grundläggande yrkesutbildning till fort- och vidareutbildning i företag. Programmet skall främja nytänkande inom yrkesutbildningen och prioritera utvecklingsåtgärder som är inriktade på bl.a. jämställdhet, svaga grupper och språk.

Leonardo da Vinci programmet är transnationellt, vilket innebär att den sökande måste finna partners från minst två ytterligare EU-länder. Leonardo vill uppmuntra nya konstellationer av samarbete kring yrkesutbildning och livslångt lärande. Samarbete kan ske mellan skolor, företag, universitet, myndigheter, parterna på arbetsmarknaden m.fl. Små och medelstora företag uppmuntras att aktivt ta del i programmet. Svenska EU Programkontoret svarar för hanteringen av hela Leonardo da Vinci programmet.

Sokrates

Sokrates är EU:s allmänna utbildningsprogram. Det riktar sig främst till studerande, lärare och skolledare. I likhet med Leonardo da Vinci är det ett transnationellt program och skall omfatta deltagare från flera medlemsländer. Svenska EU Programkontoret svarar för skolutvecklingsdelen av Sokrates, Comenius och Lingua, som syftar till främjande av språkutbildning samt vuxenutbildningsdelen och distansutbildningsdelen.

Högskoleverket har programkontorsfunktionen för Erasmus och Naric som vänder sig till högskolestuderande. Utbildningsdepartementet svarar för Eurydice som handlar om uppbyggnad av informationssystem och databaser på utbildningsområdet.

Knutet till DG XXII finns två s.k. tekniska kontor som upphandlas årligen av kommissionen för att hantera och prioritera ansökningar samt att skicka ut kontrakt och beviljade medel till projekt sedan kommissionen fattat beslut. En motsvarande modell tillämpas för Adapt och Employment. De tekniska kontoren har ett betydande inflytande i hela processen.

6.3.5 Utbildningsprogrammen inför den nya programperioden

I december 1998 antog Europeiska Rådet en förordning om den andra etappen av gemenskapens åtgärdsprogram för yrkesutbildning Leonardo da Vinci och gemenskapens åtgärdsprogram för utbildning Sokrates. Det poängteras att programmen tillsammans skall bidra till att forma ett kunskapens Europa. Vikten av att på alla nivåer säkerställa överensstämmelse och komplementaritet mellan utbildningsprogrammen och andra gemenskapsåtgärder framhålls som ett medel att öka gemenskapsåtgärdernas mervärde.

Rådet har i december 1998 tagit förslag till förordning som parlamentet förväntas behandla i november. Vid detta tillfälle kommer budgetfrågorna upp. Kommissionen vill åstadkomma ett större samspel mellan de olika utbildnings- och ungdomsprogrammen för att skapa ett "Forum for a Europe of Knowledge".

Följande konkreta förändringar i programmen har föreslagits.

- En ökad vikt läggs inför den nya programperioden vid sambandet mellan de olika utbildningsprogrammen genom införandet av Joint Actions vilket innebär att man kan ha gemensamma projekt mellan Sokrates och Leonardo.

- Vidare betonas betydelsen av att det skapas ett samspel mellan EU:s utbildningsprogram och aktiviteterna inom den Europeiska socialfonden.
- Den fysiska mobiliteten dvs. rörligheten av personer får ökad vikt.
- Man inför det nya delområdet Grundtvig inom ramen för Sokrates vilket innebär att vuxenutbildning ges en tydligare och mer framskjuten plats i programmet.
- Enligt planerna skall programmen fortsättningsvis drivas med smidigare administrativa rutiner och förenklade ansökningsförfaranden. Medlemsstaterna föreslås få ökat inflytande över administrationen av programmen för att bättre kunna samordna med nationella sysselsättningsplaner och andra åtgärder i medlemsstaten.

6.3.6 Samordning mellan utbildningsprogrammen och strukturfonderna

Utredningen har tagit del av den utvärdering av Programkontoret som på regeringens uppdrag gjorts av Statskontoret under hösten 1998. Statskontoret har särskilt granskat hur samverkan mellan olika program och åtgärder inom Programkontorets ansvarsområde fungerar. Man konstaterar att något utvecklat samarbete mellan utbildningsprogrammen och andra program som Växtkraft mål 4 eller mål 3 inte utvecklats annat än undantagsvis under den innevarande programperioden. Statskontoret menar dock att ytterligare synergieffekter kan uppnås under nästa programperiod.

Utredningen menar också att det bör finnas möjligheter att under nästa programperiod öka samarbetet mellan utbildningsprogram och ESF-insatser och därigenom ta ytterligare ett steg i riktning mot integrering av utbildningsfrågor som en del i politiken för tillväxt och sysselsättning. En förutsättning är att man utgår från regional och lokal nivå, där frågorna i praktiken kan integreras och aktörerna mötas.

Inför perioden 2000–2006 ligger t.ex. Leonardos mål mycket väl till för att stärka inriktningen av det nya mål 3. Leonardo da Vinci bör kunna fungera som en transnationell insats som är nära knuten till och förstärker socialfondsåtgärder inom strukturfondsprogrammen främst inom mål 3-områden men också i de fall socialfondsåtgärder skall genomföras inom ramen för mål 1. För delar av Sokrates i synnerhet de som handlar om vuxenutbildning, skolutveckling och distansutbildning finns också en nära koppling till inriktningen av det nya mål 3.

Den regionala nivån bör vara utgångspunkt

Vi vill således peka på betydelsen av att utbildningsprogrammens samverkan med strukturfondsprogrammen ses i ett regionalt perspektiv. vilket också påpekas i Statskontorets rapport. Vi har i andra avsnitt pekat på det regionala partnerskapets betydelse för förankring och medverkan från berörda parter. Särskilt för insatser inom Leonardo är företagen och arbetsmarknadens parter helt nödvändiga aktörer.

Svårigheterna att intressera främst företag för att medverka i utbildningsprogrammen under innevarande period kan delvis förklaras med krångliga ansökningsrutiner, som kan och skall förenklas inför nästa programperiod. Men utbildningsprogrammen kommer också under nästa period vara arbetskrävande för såväl handläggare som projektanordnare. De kräver lång förberedelsetid, många samarbetspartner och en granskningsprocedur fram till beslut som kan vara både tids- och tålamodsprövande. Även om vissa förenklingar kommer att kunna ske genom en högre grad av decentralisering till medlemsstaterna.

Om man har ambitionen att i högre utsträckning engagera företag, branschorganisationer och arbetsmarknadens parter tillsammans med utbildningsanordnare av olika slag, behöver resurser därför läggas ner på att regionalt och lokalt informera, vägleda och bistå projektanordnare inför ansökningar. Liksom för att sprida erfarenheter av framgångsrika satsningar. Vid beräkningen av resurser bör man därför överväga hur man kan förstärka den regionala organisationen för strukturfondsprogrammen kompetensmässigt, så att man kan hantera utbildningsprogrammen med utgångspunkt i företagens, utbildningsinstitutionernas och arbetsplatsernas situation.

Småföretagsdelegationen har i sitt betänkande lämnat förslag till åtgärder som rör EU:s strukturfonder och småföretagen. Man pekar bl.a. på att småföretagen har dålig kunskap om EU-programmen och har svårt att själva planera projekt. I stället blir det offentliga aktörer som försöker tänka ut projekt som de tror att företag kan ha nytta av. Systemet är därför i stor utsträckning utbudsstyrt snarare än efterfrågestyrt.

Vi menar att man bör kunna utveckla modeller för att företagen själva och deras organisationer kan öka sin kompetens att se samband mellan olika EU-insatser och sökvägar.

Nationell nivå

Beträffande den organisatoriska tillhörigheten på nationell nivå kan man följa någon av två renodlade principer eller en blandning av dessa. Det senare är fallet idag. En renodling skulle innebära att man antingen

sammanför alla program på grundval av deras transnationella karaktär eller låter den myndighet som innehållsmässigt är ansvarig för det nya mål 3 svara också för alla transnationella åtgärder, som anknyter till inriktningen. Utredningen föreslår att det nya gemenskapsinitiativet sammanförs organisatoriskt med det nya mål 3. Vad gäller ansvaret för de transnationella utbildningsprogrammen på nationell nivå tar utredningen inte ställning utan föreslår att frågan bereds vidare i samband med ställningstagande till organisationen för det framtida mål 3 och Programkontorets framtida uppgifter.

6.4 Kombinerade utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda och arbetslösa

Under den nuvarande programperioden har mål 3 och mål 4 varit inriktade på olika målgrupper. Mål 3-insatserna har varit inriktade på arbetslösa och mål 4 på anställda. De ramar som EU formulerat för det framtida mål 3 innebär att det nya programmet skall omfatta insatser för både anställda och arbetslösa. En strategisk fråga för det framtida mål 3 blir därigenom förutsättningarna för att utveckla insatser som riktar sig både till anställda och arbetslösa.

I de underlag som de regionala partnerskapen inom nuvarande mål 4 lämnat till utredningen ingår en fråga om hur nya mål 3 bör utformas med avseende på avgränsningen arbetslösa – anställda. Även om svaren är blandade så överväger de positiva kommentarerna för en sådan samlad ansats. Flera av partnerskapen pekar också på möjligheterna att utveckla integrerade kompetensutvecklingsprogram som riktar sig till både anställda och arbetslösa. I begränsad utsträckning finns redan inom mål 4 projekt med detta syfte bl.a. i form av olika lärlingsutbildningar.

En sådan vidgning av kompetensutvecklingsinsatserna inom nuvarande mål 4 skapar en naturlig bro över till nuvarande mål 3. Kompetensutveckling för arbetslösa som en huvudväg in på arbetsmarknaden utgör en hörnpelare i den aktiva svenska arbetsmarknadspolitiken och har även utgjort tyngdpunkten inom nuvarande mål 3. De nuvarande insatserna inom mål 3 har dock i begränsad utsträckning varit arbetsplatsanknutna.

I Sverige har prövats olika modeller för att i större skala kombinera utbildnings- och utvecklingsinsatser för anställda med vikariats- och praktikprogram för arbetslösa. Inom arbetsmarknadspolitiken fanns tidigare ett system med utbildningsvikariat. Detta fick en relativt stor

omfattning inom den offentliga sektorn medan det aldrig nådde någon större volym inom det privata området. En orsak till detta var sannolikt att man inom den offentliga sektorn är mer van vid vikariat och hade en större beredskap för att hantera de praktiska och organisatoriska konsekvenserna. Utbildningsvikariaten i sin ursprungliga form är numera avvecklade. Däremot finns möjligheter att kombinera andra arbetsmarknadspolitiska åtgärder i detta syfte, främst anställningsstöd och utbildningsstöd. Ett näraliggande arbetsmarknadspolitiskt instrument är att erbjuda arbetslösa möjligheter till praktik på arbetsplatserna. Sedan den 1 januari 1999 har detta i huvudsak samlats inom ramen för s.k. arbetspraktik.

En med utbildningsvikariaten likartad modell för att förena ett stöd till utbildning av anställda med stöd till att ta in långtidsarbetslösa som ersättare finns inom ramen för Kunskapslyftet. Inte heller denna modell har nått större volymer. Detta kan sammanhänga bl.a. med att steget från långtidsarbetslöshet till vikariat i många fall är alltför stort. Att det finns ett betydande intresse för denna typ av åtgärder har visat sig inom ramen med försöksverksamheten med en vidgad användning av a-kassemedel. Här finns flera olika projekt som syftar till att kombinera utbildning för anställda med insatser för arbetslösa.

I andra länder finns exempel på motsvarande program. Bland annat uppmärksammades den danska modellen för "jobb-rotation" vid en EU-konferens i november 1997.

Även om erfarenheterna från de modeller som hittills prövats pekar på en hel del problem så utgör kombinerade utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda och arbetslösa ett viktigt och framåtsyftande insatsområde för det nya mål 3. Därvid är det nödvändigt att bygga på och ta tillvara på erfarenheterna från tidigare program. Skall sådana system nå större volymer och fungera i mindre företag krävs att de präglas av enkelhet och att de inte är förenade med en rad regler och villkor. Utgångspunkten för insatserna måste vara företagens och andra verksamheters behov och inte påtryckningar utifrån. I det sammanhanget kan de kompetens- och verksamhets analyser som utgör grunden för nuvarande mål 4 spela en viktig roll. Dessa analyser bör i ökad utsträckning omfatta företagens långsiktiga kompetensförsörjning och rekryteringsbehov.

Erfarenheter från tidigare program inom arbetslivsområdet pekar på att det ofta behövs en branschanpassning av insatserna samt att en aktiv medverkan av bransch och/eller partsorganisationer kan vara en viktig förutsättning för att få ett brett deltagande. Insatser inom detta område bör därför utvecklas i samarbete med berörda bransch- och partsorganisationer. Detta motiveras också av att denna typ av program är känsliga

för konjunkturutvecklingen och behoven i företagen varierar med konjunkturläget.

Nära kopplade till vikariats- och praktikmöjligheter för arbetslösa är åtgärder för att underlätta övergången från utbildning till arbetsliv för studerande från såväl gymnasieskolan som från eftergymnasiala utbildningar. Även på detta område bör skapas utrymme för att utveckla nya modeller som kombinerar ett stöd till utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda med åtaganden från arbetsplatserna när det gäller att skapa olika former av praktik-, lärlings- och inskolningsplatser. Detta kan också öppna nya möjligheter för särskilt utsatta grupper som t.ex. funktionshindrade och olika invandrargrupper. Vid utformningen av sådana insatser bör partnerskap på regional och lokal nivå spela en aktiv roll.

6.5 Ekonomisk förvaltning och kontroll

6.5.1 Ekonomisk förvaltning av socialfondens medel

Utbetalningsmyndighet

Under nuvarande programperiod är AMS utbetalningsmyndighet för socialfonden. Ansvaret för utbetalningar av medel ligger på AMS Ekonomitjänster. AMS har även rollen som fondansvarig myndighet och den rollen innebär att de har det yttersta ansvaret för att både de nationella reglerna och EU:s regler följs. De skall kontrollera att de myndigheter som beslutar om projekturval har följt alla regler och att rekvisitionen från projekten stämmer. AMS kontroll skall dock vara mer av finansiell art och mer koncentrerad på ekonomiska och redovisningstekniska spörsmål än stödmyndighetens kontroll. Finner AMS att projektet inte följer angivna regler återsänds ärendet till stödmyndigheten, dvs. Programkontoret eller Länsarbetsnämnden för omprövning.

Stödmyndighet

Uppgifterna att bereda och besluta om projekten ligger för mål 3 på AMS och på Programkontoret för mål 4 och Adapt och Employment.

Belutsfunktionen för mål 3 ligger på Länsarbetsnämnden. För mål 4 och gemenskapsinitiativen är Programkontoret centralt beredande stödmyndighet och beslutsfunktionen för mål 4-projekt har de regionala programkontoren. Stödmyndigheten måste dock rapportera till utbetalningsmyndighet (AMS) med relativt detaljerade uppgifter om projekten och att de är förenliga med SPD. Stödmyndigheten skall även granska och godkänna rekvisitionen.

Under sommaren 1998 kom en förordning (1998:579) som skulle komplettera EG:s förordningar om strukturstöd. Enligt förordningen skall myndigheterna vid beslut om stöd upplysa om att beslutet kan komma att återkallas helt eller delvis. Detta gäller om utbetalningsmyndigheten (AMS) inte anser att stödet är förenligt med EU:s regler eller SPD:n. Det gäller även i de fall stöd har fattats på grund av oriktiga, vilseledande eller ofullständiga uppgifter från projektsökande eller om denne har brutit mot de villkor som gäller för stödet. Har stödmottagare redan fått sina medel utbetalda kan de ändå bli återbetalningsskyldiga för de belopp som strider mot gemenskapsreglerna och det program som gäller för beslutet. Beloppet kan dock sänkas om det är oskäligt att återkräva hela beloppet.

Finansiell kontroll

Från kommissionens sida granskar både DG V (direktoratet för sysselsättning, arbetsmarknad och socialpolitik) och DG XX (direktoratet för finansiell kontroll) de ansvariga myndigheterna. DG V:s granskning avser projekturval och genomförande av projekten, medan DG XX:s granskning avser både av kontroller av projekturval och projektgenomförande samt granskningar av system och verifieringar. Från EU:s sida görs även stickprov av Europeiska revisionsrätten. Revisionsrätten har i uppgift att både granska EU:s institutioner och medlemsländernas genomförande av strukturfondsprogrammen. Även RRV granskar de svenska myndigheterna som hanterar EU-relaterade fonder och program. RRV har i uppgift att granska säkerheten, ändamålsenligheten och effektiviteten hos myndigheterna samt att biträda Revisionsrätten vid deras granskningar i Sverige.

Bl.a. för att begränsa bedrägeri med EU-bidrag inrättade regeringen EU-bedrägeridelegationen i april 1996 (direktiv 1996:29). Delegationen skall utgöra ett samverkansorgan för nationella åtgärder mot bedrägeri, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EG-relaterade medel i Sverige. Efterskottsutbetalningen av socialfondsmedel har delvis bidragit till att antalet oegentligheter och brott inom socialfondens program är låga.

Under programperioden har det funnits problem med dubbelgranskning av projekten. Det beror både på att gränsdragningen mellan myndighetsfunktionerna har varit otydliga och att de delvis har samma funktion när det gäller granskning. Eftersom stödmyndighet skall granska verksamheten i projekten måste de samtidigt granska att de ekonomiska uppgifterna stämmer överens med innehållet. Samma ekonomiska kontroll gör AMS i sin roll som fondförvaltande myndighet. AMS har då även rätten att återkalla stödmyndighetens beslut om de anser att beslutet strider mot reglerna. Problemen har delvis löst sig under programperiodens gång men fortfarande sker viss dubbelgranskning som inte går att undvika eftersom reglerna är utformade så.

6.5.2 Utbetalning och redovisning av socialfondens medel

Nuvarande period

Från kommissionen får medlemsstaterna medlen utbetalda i förskott. Kostnaderna skall redovisas regelbundet i efterskott. Tjugo procent av den sista utbetalningen för den nuvarande programperioden kommer i efterskott när alla programmen är avslutade och redovisade till kommissionen. Utbetalningen i Sverige till de enskilda projekten sker i efterskott mot redovisning. Det finns inga generella hinder mot förskottsutbetalningar i EU, i stället är det en förekommande modell i andra medlemsstater. Regeln att endast betala i efterskott har beslutats i Sverige och gäller alla EU-medel. Det finns dock vissa undantag, vad gäller delar av mål 4, Adapt, Employment och Leader II. Inom mål 4 är det åtgärd 3, spridning av information och erfarenheter, som kan få förskottsutbetalning. När det gäller Adapt och Employment kan projekten få de första tio procenten av det totala bidraget från socialfondsmedlen utbetalda i förskott. Förskottsutbetalningen får dock endast göras under förutsättning att stödmottagaren kan uppvisa sådana säkerheter som AMS kan godkänna. Organisationer som har sådana säkerheter behöver i regel inget förskott.

Det svenska systemet med efterskottsutbetalning har ofta inneburit väntetider för projektanordnare att få ut sina medel. Det har framhållits att detta har varit ett hinder för mindre företag, kooperativ, ekonomiska eller ideella föreningar att genomföra sina projektidéer.

Regelverket för redovisning är komplicerat. Det bygger på en tillämpning av både EU:s och svenskt regelverk. Sedan sommaren 1997

har det inom ramen för åtgärdsprogrammet SEM 2000 klargjorts riktlinjer för vilka typer av utgifter som är bidragsberättigade. Det skall ses som en yttre ram för stödberättigade kostnader inom strukturfonderna i hela EU och är därför inte så tydligt skrivet. SEM 2000-bladen reglerar dels vad som kan betraktas som stödberättigade kostnader mellan kommissionen och länderna samt mellan aktuella parter i medlemslandet, dels vissa definitioner. Systemet lämnar visst utrymme för egna tolkningar och ingen myndighet i Sverige har officiellt tolkningsföreträde då föreskriftsrätt saknas. Som fondförvaltande myndighet har AMS i praktiken haft uppgiften att tolka reglerna och AMS har även haft utbildningar om hur de tolkar SEM 2000 för att få en samsyn. Systemet bygger på redovisning av faktiska kostnader och godkänner därför inte schabloniserade kostnader. Detta var något som man hade tolkningsproblem med inom mål 4 i början av programperioden.

Under innevarande programperiod har det också uppstått problem beträffande hur kostnader i projekten skall redovisas. Av AMS riktlinjer (AMSFS 1996:8) framgår att myndigheter skall redovisa "verifikationer eller annan likvärdig redovisning för de kostnader som medel rekvireras för". Med annan likvärdig redovisning kan i detta sammanhang t.ex. avses utdrag ur huvudbokens projektredovisningar där det framgår verifikationsnummer och typ av kostnader som har belastat projektet.

För att minska dubbelgranskningen av socialfondsmedel införde AMS 1997 ett enklare system för utbetalning av mål 3-medel. Systemet har tydliga mallar och checklistor vilket innebär att alla uppgifter blir rätt från början och det går fortare att granska och betala ut medlen. Rollfördelningen mellan AMS ekonomitjänster och länsarbetsnämnderna förtydligades. Man kan genom systemet följa ett projekt från början till slut både från samordnarens och kommissionens sida.

Inom mål 4 har det funnits problem som har att göra med programmets uppbyggnad där medel för Steg 2, som drar mest pengar, inte kan sökas och beslutas förrän Steg 1 genomförts. Samtidigt som ansökan om Steg 1 beviljas "måste" medel för Steg 2 reserveras i tillgängliga medel. Det här innebär att det tar lång tid in i programmet innan havda kostnader och utbetalade medel kan registreras i programmet. Detta gör att det kan framstå som om det finns stor volym outnyttjade medel i systemet under programmets gång, vilket oroat bl.a. övervakningskommittén. Inte förrän i slutet av år 1999 kan man emellertid se hur mycket som faktiskt beslutats och inte förrän år 2002 då alla företag och projekt redovisat havda kostnader vet man hur mycket som faktiskt gått åt.

Kommande period

Kommissionens förslag för utbetalning av medlen under kommande programperiod innebär ett system med efterskottutbetalning från kommissionens sida istället för förskott. I början av perioden får länderna ett förskott på tio procent för att kunna komma igång med verksamheten. Har dessa medel inte förbrukats under de första 18 månaderna kan kommissionen begära att få hela eller delar av dem tillbaka. Därefter kommer medel att betalas ut i efterskott, senast två månader efter faktiskt redovisade kostnader från länderna. Medlemsstaterna skall skicka ansökningar om utbetalningar i samlad form tre gånger om året till kommissionen. Det finns många önskemål om att införa ett system som tillåter förskottsutbetalning till projekten i större utsträckning. Införs ett system som medför att det är lättare för projekten att få ut förskott måste man även se till att likviditetsproblem och problem med ansvarsfördelningen löses.

6.6 Programadministration och tekniskt stöd

6.6.1 Några erfarenheter av programadministrationen under innevarande period

Mål 3 och mål 4 har en likartad struktur med övervakningskommittéer, regionala genomförandeorganisationer och partnerskap. Trots detta bedrivs de med delvis olika förutsättningar med avseende på administrationen av programmen.

Programkontoret, som administrerar mål 4 var, när programmet startade, en ny organisation som saknade regional struktur och med ofullständigt utvecklade administrativa rutiner. Programkontoret tilldelades inte något särskilt förvaltningsanslag för administrationen av mål 4, men erhöll genom särskilda regeringsbeslut vissa tilläggsmedel för ändamålet. Inom ramen för de med kommissionen framförhandlade resurserna för tekniskt stöd gavs utrymme att finansiera en samordnare per län, medel för information och för sekretariat till övervakningskommittén, däremot inte för löner för anställda därutöver. Samordnaren anställdes av EU Programkontoret efter rekommendation från de regionala partnerskapen.

Mål 3 har kunnat dra viss nytta av att utgöra en del av AMS och länsarbetsnämnderna, organisationer, som sedan lång tid har väl etablerade rutiner och system för att bedriva arbetsmarknadspolitiska åtgär-

der. Problemet när det gäller mål 3 har heller inte främst varit omfattningen av medlen för tekniskt stöd utan detaljregleringen av användningen. Samordnarna rekryterades huvudsakligen internt inom Arbetsmarknadsverket.

Inledningsskedet av den nuvarande programperioden har beskrivits som kaotisk och förvirrande och med stor osäkerhet på alla håll kring regelverk och rutiner. Samtidigt skulle den operativa verksamheten på regional nivå dras igång i full skala med omedelbart gällande krav på tillgänglighet, diariesystem, redovisningsrutiner, utbetalningsrutiner etc.

Även om inledningsskedet var särskilt besvärligt i uppbyggnaden av mål 4 drabbades också kanslierna för mål 3 och projektanordnare av oklarheterna på nationell nivå, när det gällde tillgången till administrativa resurser och utformningen av rutiner för registrering av ansökningar, redovisningar m.m. Sammantaget har de två organisationslösningarna gett intressanta erfarenheter för framtiden. Medan man inom mål 3 har kunnat arbeta systematiskt och med stöd av en stor och på området tung och erfaren myndighet, har man inom mål 4 i gengäld tvingats uppbåda kreativitet och problemlösningsförmåga för att under hand lösa uppkomna "krissituationer".

Den ursprungliga tanken i mål 4-programmet, att de deltagande parterna skulle medverka med egen personal eller andra ekonomiska resurser för genomförandet av programmet, visade sig till stora delar vara orealistisk. När så den föreslagna modellen med checksystem och schabloniserade ersättningar till företagen inte gick att genomföra ändrades förutsättningarna för programadministrationen fullständigt och tanken på ett mycket litet programkontor och en beslutande samordnare per län övergavs i praktiken. Till svårigheterna bidrog också de kommunikationsproblem, som uppstod mellan AMS och Programkontoret rörande rutiner och ansvarsfördelning för projektbeslut och utbetalning.

För mål 3: s del har programadministrationen, som knutits till länsarbetsnämnderna, kunnat rymmas inom ramen för tilldelade TA-medel. Om, och i så fall i vilken utsträckning, andra resurser inom Arbetsmarknadsverket använts för att förstärka mål 3-verksamheten, har inte varit möjligt att utröna. För mål 4, där TA-stödet varit otillräckligt, har under programperioden en successiv förstärkning av de administrativa resurserna skett genom att en del av åtgärdsmedlen och särskilda medel för kvalitetsarbete har kunnat användas för detta ändamål. I dag är totalt upp emot 100 personer engagerade på hel eller deltid i mål 4-programmet. Problem som rör medarbetares anställningsvillkor och gränserna för myndighetsutövning har hela tiden skapat en bestående osäkerhet.

6.6.2 Programadministrationen inför det framtida mål 3

Kraven på administration av det nya mål 3 sammanfaller i stort sett med de som gäller för nuvarande mål 3 och mål 4, men kan också komma att innehålla nya krav. Det finns därför skäl att både samla erfarenheter från innevarande period och precisera de tillkommande kraven. Vår rekommendation är att man undviker att låsa sig i traditionella lösningar och i största möjliga utsträckning söker former, som involverar berörda organisationer och intressenter också i programadministrationen. En närmare analys av programadministrationens olika delar är nödvändig, där exempelvis frågor om utbetalning, ekonomisk kontroll och olika moment i genomförandet kan hanteras separat. Hela frågan om programadministration är beroende av och hänger ihop med lösningen av organisationsfrågan på central och regional nivå. Vi rekommenderar att analysen av förutsättningarna för och inriktningen av programadministrationen får utgöra grund för beräkningen av de ekonomiska resurserna inklusive TA-medel – inte tvärtom. Kommissionens regler för användningen av TA-medel får ses som en restriktion i sammanhanget.

Ambitionsnivåer och regionala skillnader

Fördelningen av resurser för programadministration på regional nivå bör bygga på en realistisk bild av de olika länens/regionernas situation. En enhetlig lösning för alla län är knappast möjlig eller eftersträvansvärd. En ytterligare analys av vad programadministrationen faktiskt kostat och vilka personella resurser som använts under innevarande period, bör kunna utgöra underlag för en sådan beräkning. Hur mycket personella och ekonomiska resurser som krävs beror bl.a. på:

- ambitionsnivån när det gäller programmets tillgänglighet,
- kraven att nå ut till aktörer som är svåra att nå,
- kraven på snabbhet när det gäller beslut om projekt och utbetalning av medel.

Faktorer, som under innevarande period har krävt mycket personella resurser, är ovana projektägare och enmansföretag. Vi vet också att stora geografiska avstånd och stora volymer ger olika möjligheter att besöka företag och projektägare. Om man har ambitionen att nå ut till företag och grupper, som inte av sig själva efterfrågar mål 3 åtgärder, krävs uppsökande verksamhet av betydande och resurskrävande omfattning. De erfarenheter av sådan verksamhet, som finns inom företa-

gens organisationer och hos parterna på arbetsmarknaden bör tas tillvara.

Särskild hänsyn måste tas till de tre stora länens situation. Om länen kommer att utgöra basen för partnerskapen och den regionala beslutsorganisationen, kommer Västra Götaland, Skåne och Stockholms län efter länssammanslagningen att innefatta mer än hälften av de individer som berörs av socialfondsåtgärderna. Delegering av beslutsrätten till fler nivåer kan bli nödvändig inom dessa län. En sådan möjlighet ges också inom ramen för vårt förslag till ramprogram för mindre projekt på lokal nivå.

6.6.3 TA-medel

För att säkerställa genomförandet av vad som överenskommits i SPD:n finns möjlighet till stöd från socialfonden s.k. TA-medel.

TA medlen kan användas för följande ändamål:

- viss samordning och förvaltning,
- informationsspridning,
- uppföljning och utvärdering,
- kostnader i samband med övervakningskommittén.

TA-medlen kan också användas för utveckling av datanät i ekonomiska och operationella syften mellan de centrala och regionala nivåerna.

Omfattningen av och användningen av TA-medel inom strukturfondsprogrammen är en förhandlingsfråga mellan Sverige och EG-kommissionen. Under innevarande programperiod är mellan 4 och 5 procent av den totala programbudgeten avsatta för tekniskt stöd, 31 miljoner ecu för mål 3 och drygt 17 miljoner ecu för mål 4 inklusive svensk medfinansiering. Fördelningen mellan ESF-medel och svensk medfinansiering är de samma som för programmet i stort.

För att ge en ungefärlig uppfattning om användningen av TA-medel under nuvarande programperiod redovisas nedan AMS förslag till budget för tekniskt stöd för mål 3 år 1999. Ur budgeten betalas ca 85 anställda, varav ca 75 på regional nivå. Omfattningen av det tekniska stödet varierar något över åren, men rör sig runt 60 Mkr årligen.

Kostnader på länsnivå Samordnare och handläggare i länen inkl. kringkostnader, kostnader för regionala kommittéer, information, kostnader för utbetalningar	**50 300**
Kostnader på central nivå Utvärdering,systemutveckling, informationsinsatser,samordnare internrevision	**13 385**
Övervakningskommitté Översättning, tolkning, resor, sammanträdeskostnader	**200**
Övrigt	**567**
Totalt	**64 452 tkr**

Det är en klar målsättning från kommissionens sida att hålla nere kostnaderna för tekniskt stöd. Det tekniska stödet skall enligt kommissionens mening inte finansiera anställda vid offentliga myndigheter. Inom kommissionen används ofta en modell, där administrativa tjänster upphandlas från enskilda företag och organisationer. Detta förfarande tillämpas t.ex. för hanteringen av projekt inom utbildningsprogrammen. Sverige lyckades inför innevarande programperiod – bl.a.med hänvisning till att Sverige var ett nytt medlemsland– förhandla sig till relativt gynnsamma villkor särskilt vad avser möjligheterna att finansiera offentligt anställda. Reglerna kommer att skärpas från kommissionens sida under nästa programperiod. En möjlig konsekvens är att Sverige, i mindre utsträckning än under innevarande programperiod, kommer att kunna använda TA-medel för att finanisera anställda vid offentliga myndigheter

Det är också utredningens uppfattning att TA-medlen i den kommande programperioden i större utsträckning skall användas för uppföljning och utvärdering och för att täcka kostnader för partnerskapen och de organisationer som medverkar där. Det handlar både om kostnader för förlorad arbetsförtjänst och kostnader för att parterna aktivt skall kunna arbeta med programmet. Hit hör också kostnader för utbildning av ledamöter i partnerskapen liksom särskilda insatser för att utveckla arbetet med jämställdhetsfrågor. Som en konsekvens kan delar av genomförandeorganisationen för det nya mål 3 på regional och cen-

tral nivå behöva finansieras via den svenska statsbudgeten utanför överenskommelsen med kommissionen.

Utredningen har också övervägt möjligheten att upphandla programadministrationen. En sådan upphandling skulle kunna riktas mot både offentliga och privata aktörer och ryms väl inom ramen också för kommissionens skärpta regler för tekniskt stöd och förekommer i många länder. Utredningen är inte beredd att förorda upphandling av hela programmet, då vi inte ser att det kan förenas med den roll för partnerskapen vi förordar. Delar av administrationen kan däremot med fördel upphandlas. Ett exempel på upphandling under innevarande programperiod är programmet "Uno" inom mål 4, ett utbildningsprogram för enmansföretagare i Stockholms län, där både administration och genomförande av utbildningsinsatser upphandlats i konkurrens. Finansieringen sker i dag inom ramen för nätverksåtgärder, men skulle i ett framtida program delvis kunna rymmas inom ramen för TA-medel. Vidare ger det föreslagna ramprogrammet för genomförande av mindre projekt på lokal och regional nivå inom det framtida mål 3 möjligheter till upphandling av viss administration.

6.6.4 Övergången mellan nuvarande mål 3 och mål 4 och det framtida mål 3

Parallellt med att den nya programperioden inleds kommer visst avslutande arbete, som berör de gamla programmen att behöva genomföras. Beslut om projekt som avser den gamla programperioden kan visserligen inte fattas efter den 31 december 1999. Sista utbetalningsdag av ESF-medel till stödmottagarna är emellertid den 31 december 2001 och slutredovisning av programmen till DG V skall göras senast den 30 juni 2002. Det innebär att en fungerande utbetalningsorganisation och organisation för rapportering till DG V för den tidigare programperioden måste finnas. Det är angeläget att detta problem beaktas i den fortsatta beredningen. Den organisatoriska lösningen blir rimligen beroende av vilken lösning som väljs för det nya mål 3.

6.7 Spridning av erfarenheter

Ett av huvudsyftena med EU:s socialfond är att hjälpa medlemsländerna att utveckla nya metoder och arbetsformer. Detta sker på flera olika sätt. Dels sker det genom s.k. artikel 6-projekt som beslutas och administreras av EU, dels sker det genom de s.k. gemenskapsinitiativen, dels genom programmen.

Utvecklingsuppdraget är särskilt tydligt i gemenskapsinitiativen. Avsikten är att det utvecklingsarbete som bedrivs inom gemenskapsinitiativen skall spridas till medlemsländernas ordinarie verksamhet och att man därigenom skall få tillgång till effektivare arbetsmetoder.

Sverige har också valt att använda medlen inom mål 3 till utvecklingsinriktade projekt. Vid val av projekt inom mål 3 har nya metoder och nya ansatser spelat en stor roll. Mål 4 kan sägas innebära en nyhet vad gäller omfattning och det stödmaterial som använts, men själva grundtanken med planering av verksamhetsrelaterat kompetensbehov, utbildning av anställda och erfarenhetsutbyte i nätverk är i sig ingen nyhet.

Tanken att sprida framgångsrika exempel och nya metoder har fått stor uppmärksamhet och tillämpats på många områden inom arbetslivet, inte bara inom mål 3 och mål 4. Erfarenheterna visar att frågan är komplicerad och att en effektiv erfarenhetsspridning kräver en omsorgsfull planering. Det har inte varit möjligt att inom ramen för utredningen närmare granska hur erfarenhetsspridningen har skett och vilka resultat som har uppnåtts. Det är dock klart att mycket arbete har lagts ner på erfarenhetsspridning, framför allt inom mål 3. Spridningen har skett genom trycksaker, genom kurser och konferenser och via elektroniska medier. Vad gäller mål 3 finns mottagningskretsen framför allt inom arbetsmarknadsverket och hos kommunerna.

För att kunna sprida erfarenheter av utvecklingsprojekt måste dessa först genomföras och utvärderas vilket i regel kräver flera års arbete. Inte minst projekten inom gemenskapsinitiativen är tidskrävande då de innebär samarbete mellan projektägare i minst tre länder. Då Employment och Adapt startade samtidigt som mål 3 och mål 4 finns det i praktiken mycket begränsade möjligheter att låta erfarenheterna från gemenskapsinitiativen påverka strukturfondsprogrammen under samma programperiod. Resultaten av projekt inom Employment och Adapt börjar finnas tillgängliga under 1998 och 1999. Då är mål 3- och mål 4-programmen inne i sina sista verksamhetsår och möjligheterna att ta hänsyn till utvecklingsarbete inom Employment och Adapt är begränsade. Det finns betydligt större möjligheter att utnyttja dessa erfarenheter under programperioden 2000–2006.

Ett annat problem i samband med spridning av erfarenheter gäller mängden projekt och det stora antalet tänkbara mottagare av erfarenheterna. Antalet projekt inom Employment och Adapt uppgår till några hundra och mål 3 omfattar ca 1 600 projekt. Det är således inte möjligt för en intressent att gå igenom och överblicka hela denna erfarenhetsmassa för att finna relevanta erfarenheter. Det behövs någon form av register som är sökbart för inressenter med specifika intressen.

Ett tredje problemområde vad gäller erfarenhetsspridning gäller frågornas komplexitet. Förändrings- och utvecklingsprojekt i arbetslivet består inte bara av de metoder som kommit till användning och den principiella uppläggningen. De består också av den miljö, den situation och den tidpunkt vid vilken de genomförs och av de personer som deltar i arbetet. Av stor betydelse är framför allt de "eldsjälar" som i regel är de som initierar, startar och driver projekten framåt. Möjligheterna att återupprepa ett framgångsrikt projekt på annan ort är ofta begränsade av att man inte har tillgång till de drivande personerna vars personliga egenskaper och insatser ofta är av avgörande betydelse för att förklara framgången. I många fall där framgångsrika projekt har analyserats har slutsatserna varit att framgången kan förklaras med att en grupp individer har haft en stark tro på sin egen idé och att det betytt mer än idén som sådan. Denna iakttagelse innebär en betydande begränsning av möjligheterna till spridning av framgångsrika metoder och projektuppläggningar. Slutsatser blir snarare att det viktiga är att starta processer där de berörda själva får utforma och genomföra sitt projekt. Kunskaper om andra projekt kan vara en viktig inspirationskälla i det arbete, men möjligheterna att kopiera eller direkt överföra framgångsrika metoder är begränsade.

Vår slutsats är att möjligheterna att återupprepa framgångsrika projekt och metoder är begränsade, men att det finns starka skäl att sprida erfarenheter som en inspirationskälla i mer allmän mening. Spridning måste i första hand organiseras med utgångspunkt från möjligheter och förutsättningar hos dem som skall ta emot erfarenheterna. Erfarenheterna skall finnas tillgängliga och sökbara på mottagarens villor. Vi vill även peka på möjligheten att i ökad utsträckning utnyttja partnerskapen för erfarenhetsspridning. De organisationer som ingår i partnerskapen representerar finmaskiga kontaktnät över hela arbetsmarknaden. De bör utgöra en viktig del av en spridningsstrategi.

6.8 Mål 3-insatser inom de geografiska målen

Kommissionens ursprungliga förslag innebar att framtida mål 3 skulle ge stöd utanför de områden som omfattas av mål 1 och mål 2. Samtidigt skulle SPD:n för mål 3 utgöra en referensram för utveckling av mänskliga resurser också inom mål 1- och mål 2-områdena. Under förhandlingarnas gång har man nu enats om att mål 3 skall finnas i hela landet förutom i områden som täcks av mål 1. När det gäller gräns-

dragningarna av målområdena har man ännu inte kommit fram till någon lösning (februari 1999).

Den svenska delegationens förslag i förhandlingarna är att det framtida mål 1-området skall utvidgas i förhållande till nuvarande mål 6. Det innebär att de tre norrländska kustlänen skall inkluderas i mål 1 i sin helhet. Det skulle innebära att halva Sveriges yta täcks av mål 1 och att ca en åttondel (970 000 människor) av Sveriges befolkning bor i området.

Går detta krav igenom kommer det inte att finnas någon särskild mål 3-organisation i Norrbottens, Västerbottens, Västernorrlands och Jämtlands län. ESF-medel kommer i stället att användas inom mål 1-programmen för att säkerställa att mål 3-insatserna inryms inom mål 1. Samtidigt skall det finnas ett särskilt dokument som beskriver hur stödåtgärder för sysselsättning och utveckling av de mänskliga resurserna samt kopplingen till den nationella handlingsplanen inkluderas i programmet för mål 1. Situationen kommer likna den som man i dag har inom mål 6-områdena. Skillnaden är främst att man i de tre kustlänen enbart kommer att ha tillgång till mål 1-organisationen. Det kommer att ställa ökade krav på att integrera mål 3-insatserna inom mål 1.

När detta skrivs i februari 1999 är det inte möjligt att bedöma omfattningen av de kommande mål 2-områdena. Detta är bl.a. beroende av storleken av mål 1-området. Helt klart är dock att de framtida mål 2-områdena inte kommer att omfatta hela län.

Den modell för organisation av mål 2 som för närvarande är under diskussion bygger på att mål 2 och mål 3 kommer att finnas parallellt inom mål 2-områdena. Modellen knyter an till vad som gäller under innevarande programperiod för nuvarande mål 2 och mål 5b i förhållande till mål 3 och mål 4. Sannolikt kommer det på nationell nivå finnas möjlighet att välja huruvida mål 3-insatserna helt skall integreras i mål 2-området eller om de på samma sätt som under nuvarande programperiod skall kunna ske parallellt med insatserna i mål 2 och mål 5b.

Samverkan mellan nuvarande mål 2 och mål 5b i förhållande till mål 3- och mål 4-organisationerna har inte varit särskilt utvecklade. För den kommande programperioden är det därför angeläget att finna mer ändamålsenliga former för att integrera arbetet med att utveckla de mänskliga resurserna inom det nya mål 2-området. Därvid är det naturligt att utgå från de regionala partnerskapen för det nya mål 3. Dessa kommer att finnas som en resurs i alla de län där det också finns parallella mål 2-områden.

6.9 Erfarenheter från andra länder

De internationella erfarenheter som insamlats inom ramen för utredningen finns redovisade i bilaga 2. Där beskrivs kortfattat hur arbetet med mål 3 och mål 4 har bedrivits i Danmark, Finland, Österrike och Storbritannien samt vad som är känt om deras planer för mål 3 under den kommande programperioden.

Arbetet med mål 3 har bedrivits med ungefär samma inriktning i de fyra länderna. Programmen har utformats med hänsyn till den nationella arbetsmarknadspolitiken och aktuella problem. Långtidsarbetslösa, ungdomar och funktionshindrade har genomgående prioriterats. Verksamheten har administrerats av respektive lands arbetsmarknadsmyndighet. Sverige har vid jämförelse med andra länder lagt större vikt vid innovation och nyskapande projekt.

Sverige har använt en större andel av medlen till mål 4 än de fyra andra länderna. Storbritannien hade inledningsvis inget mål 4 alls, men efter ett regeringsskifte startade man 1998 ett program. Sverige är ensamt om att ha utformat mål 4 som ett relativt standardiserat utvecklingsprogram i tre steg medan övriga länder har en större bredd i medelsanvändningen. Sveriges mål 4-program är också unikt i att man nått ett så stort antal små företag. I de jämförda länderna har yrkesutbildning en stor roll och åtgärderna är delvis inriktade på att förstärka de institutioner som bedriver yrkesutbildning.

Vad gäller organisationen av programmen har de fyra studerade länderna en mer myndighetsstyrd och centralstyrd verksamhet jämfört med Sverige. Skillnaderna är inte så stora vad gäller mål 3, men däremot i mål 4. Den ställning som partnerskapen har i det svenska mål 4 återfinns inte i de övriga länderna. I Finland, Danmark och Österrike är det framför allt arbetsmarknadens parter som är med i partnerskapen, men i Storbritannien har det varit mindre uttalat och den sociala ekonomins företrädare har en starkare ställning.

Planeringen för nästa programperiod har kommit relativt långt i Danmark, som räknar med att kunna inlämna ett första underlag till SPD redan i maj 1999. Man har utarbetat ett underlag som utgår från de fyra s.k. pelarna i EU:s sysselsättningsstrategi och kommissionens förordning om det nya mål 3. Underlaget har remitterats till de regionala intressenterna. Organisationen för det nya mål 3 diskuteras för närvarande. Mål 3 kommer sannolikt att administreras av de regionala arbetsmarknadsråden som är knutna till danska AMS. Man avser att etablera en ny myndighet för utbildningsprogrammen liknande Svenska EU Programkontoret. Den nya myndigheten kommer dock inte att arbeta med mål 3-verksamheten.

7 Slutsatser och förslag

7.1 Inriktningen av framtida mål 3 och gemenskapsinitiativet

7.1.1 EU:s riktlinjer för framtida mål 3

Kommissionen har ännu inte fastställt de slutliga riktlinjerna för det nya mål 3. Dessa är beroende av de fortsatta förhandlingarna kring Agenda 2000. När det gäller den allmänna inriktningen finns emellertid redan i dag tillräckligt underlag.

I den av kommissionen utgivna skriften "Förslag till strukturfondsförordningen år 2000–2006 – jämförande analys" sammanfattas förutsättningarna för det nya mål 3 enligt följande:

För perioden år 2000–2006 föreslår kommissionen att det nya mål 3 skall koncentreras till anpassning och modernisering av sysselsättnings-, utbildnings- och yrkesutbildningspolitiken på såväl nationell nivå som på EU-nivå. Insatser under detta mål görs i områden utanför de nya mål 1- och mål 2-områdena. Dessutom kommer detta nya mål 3 att utgöra en referensram för alla åtgärder som syftar till att utveckla människornas resurser i samtliga medlemsstater, utan att menligt inverka på specifika regionala förhållanden. Detta gäller i särskilt hög grad de stöd som ges via ESF. Under detta mål skall både det nya kapitlet om sysselsättning i Amsterdamfördraget och EU:s nya sysselsättningsstrategi beaktas. Detta sker genom en samordning av de nationella planerna för ökad sysselsättning.

I de nya reglerna finns det tillräcklig flexibilitet för att kunna ta hänsyn till de många och vitt skilda behoven i medlemsstaterna, till att praxis varierar och till att den politik de för tar sig olika uttryck.

Med tanke på att den period som omfattas är så lång (åren 2000–2006) är kriterierna för stödberättigade åtgärder mycket allmänt formulerade i kommissionens förslag, vare sig det handlar om arbetsmarknadspolitik för att bekämpa

arbetslösheten, om att främja social integrering och lika möjligheter för kvinnor och män, om att genom bättre skolunderbyggnad och yrkesfortbildning göra det lättare att få en anställning eller om åtgärder för att föregripa och underlätta en anpassning till ekonomiska och sociala förändringar.

Nyckelbegreppet för nya mål 3 är utvecklingen av de mänskliga resurserna. Det finns också en tydlig koppling till de av EU antagna sysselsättningsriktlinjerna där begreppen anställningsbarhet och arbetskraftens anpassningsbarhet intar en central roll. För detta krävs insatser som syftar både till att stärka individernas möjligheter att få ett jobb och att kunna behålla sina jobb i tider av starka strukturella förändringar på arbetsmarknaden. I sysselsättningsriktlinjerna finns också ett tydligt jämställdhetsperspektiv.

Denna inriktning följs upp i förslaget till reviderad förordning för den Europeiska socialfonden där det sägs att socialfonden skall stödja och komplettera medlemsstaternas verksamhet för att utveckla arbetsmarknaden samt de mänskliga resurserna i samband med de årliga handlingsplanerna för sysselsättning. Vidare sägs att av effektivitetsskäl bör socialfondens insatser koncentreras till ett begränsat antal områden eller teman. Dessa teman är aktiva arbetsmarknadsåtgärder, social integrering, livslångt lärande för anställbarhet, anpassning och lika möjligheter. De områden som särskilt lyfts fram är anpassningsförmåga genom att främja en kunnig, utbildad och flexibel arbetskraft samt lika möjligheter för kvinnor och män på arbetsmarknaden.

7.1.2 Övergripande inriktning/strategi

EU:s sysselsättningsriktlinjer och den av kommissionen föreslagna inriktningen av nya mål 3 ligger väl i linje med den svenska sysselsättnings- och tillväxtpolitiken där kunskap och kompetens lyfts fram bl.a. i den nationella handlingsplanen för sysselsättning från april 1998.

Utifrån den aktuella svenska diskussionen om s.k. flaskhalsar och rekryteringsproblem på arbetsmarknaden finns anledning att särskilt uppmärksamma den växande spänningen mellan de nya kompetenskraven på arbetsmarknaden och arbetskraftens befintliga kompetens. Att överbrygga den klyftan har avgörande betydelse för individernas möjligheter både att få och behålla sina jobb, för att bidra till tillväxt och till ökad sysselsättning, för att öka företagens och förvaltningarnas produktivitet och konkurrenskraft samt för att kunna förena en hög sysselsättning med låg inflation.

Den övergripande inriktningen för det nya mål 3 föreslås mot den bakgrunden vara att utifrån målet om en utveckling av de mänskliga

resurserna prioritera insatser som ligger i gränslandet mellan utbildning och arbete och som riktar sig både till anställda och icke anställda. Det gäller insatser för individer som behöver bygga på sin kompetens för att komma tillbaka på arbetsmarknaden, individer som riskerar att förlora sitt jobb på grund av otillräcklig kompetens och individer som vill gå vidare inom eller utanför den egna arbetsplatsen. Till detta kommer att strukturförändringarna på arbetsmarknaden bidrar till att luckra upp gränserna mellan anställda och arbetslösa. Växande grupper på arbetsmarknaden har olika former av tidsbegränsade anställningar och det är angeläget att också dessa blir delaktiga av satsningarna på kompetensutveckling i arbetslivet. De olika åtgärderna inom det nya mål 3 kan givetvis inte vara inriktade på alla grupper samtidigt men det är angeläget att insatserna görs inom ramen för en sammanhållen strategi och struktur.

Mot denna bakgrund är det viktigt att betona att det nya mål 3 inte kan eller bör ses som en enkel sammanslagning av nuvarande mål 3 och mål 4 även om den givetvis måste bygga vidare på de kunskaper och erfarenheter som framkommit i dessa program. Nuvarande mål 3, som administreras av Arbetsmarknadsverket, syftar till att slussa in ungdomarna på arbetsmarknaden, bekämpa långtidsarbetslösheten och integrera den som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Nuvarande mål 4, som administreras av Svenska EU Programkontoret, syftar till att åstadkomma förnyelse av arbetsorganisationen och ökad kompetensutveckling hos företag och anställda. Denna uppdelning innebär att nuvarande mål 3 är inriktat på arbetslösa medan nuvarande mål 4 är inriktat på anställda. En grundläggande utgångspunkt för det framtida mål 3 bör vara att lösa upp denna uppdelning i insatser för anställda och arbetslösa.

Ett viktigt syfte med EG:s strukturfonder är att de skall tillföra ett mervärde (added value) till den nationella politiken samtidigt som de också skall fungera som en utveckling av och stöd till de insatser som redan görs. Nya mål 3 är inriktat mot ett område som lyfts fram i den nationella politiken men där det i Sverige saknas någon sammanhållen myndighetsstruktur. Det ligger i skärningspunkten mellan den traditionella arbetsmarknads-, arbetslivs-, utbildnings- och näringspolitiken. Genom att ge det framtida mål 3 en tydlig profil mot kompetensutveckling både för anställda och arbetslösa skulle den kunna skapa ett sådant mervärde och bli ett viktigt bidrag till en kunskapsbaserad tillväxtpolitik för jobb åt alla.

I detta ligger också ett krav på att det framtida mål 3 har en tydlig individinriktning. Huvudsyftet skall vara att stärka individernas ställning på arbetsmarknaden och bidra till ökad sysselsättning. Samtidigt ligger det i insatsernas natur att de måste utformas i nära samverkan

med arbetsplatserna. Det bör vara behoven på arbetsplatserna och individens utvecklingspotential som står i fokus för det framtida mål 3.

Det framtida mål 3 bör omfatta arbetsmarknaden i sin helhet, utan att särskilda branscher eller sektorer anges på förhand. Också verksamheter inom den offentliga sektorn bör således inbegripas i den övergripande strategin. Samtidigt är det naturligt att det finns en särskild betoning på de mindre och medelstora företagens roll och behov.

7.1.3 Prioriterade områden

Utifrån målet om att utveckla de mänskliga resurserna i arbetslivet finns behov av att på ett tidigt stadium diskutera vilka olika prioriteringar som kan rymmas inom ramen för denna övergripande strategi. Dessa prioriterade områden måste samtidigt ges en sådan öppen utformning så att de kan vidareutvecklas och anpassas inom ramen för den regionala och lokala planeringsprocess som behandlas under avsnitt 7.2.

En utgångspunkt för utredningens förslag är att det nya mål 3 inte bör betraktas som ett generellt komplement till de olika insatser som redan görs inom den nationella arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. Det bör tvärtom ges en egen tydlig inriktning och identitet. Utifrån den ovan föreslagna övergripande inriktningen skisseras nedan ett antal prioriterade områden som har det gemensamt att de på olika sätt syftar till att utveckla kompetensen av både anställda och arbetslösa. De är också utformade så att de olika insatserna stödjer varandra. Exempelvis bör den kompetens- och verksamhetsanalys som utgör det första prioriterade området kunna utgöra en plattform för att utveckla insatserna också inom andra prioriterade områden som stimulanser till en verksamhetsrelaterad kompetensutveckling och till de kombinerade utbildningsinsatserna för både anställda och arbetslösa.

Stöd till kompetens- och verksamhetsanalyser i företag (motsvarande)

Ett framgångsrikt inslag i nuvarande mål 4 är att ge stöd till företag och vissa offentliga verksamheter för att analysera sina kompetensbehov. Analyserna utgår från företagens/verksamheternas affärsidé och utvecklingsplaner och syftar till att stimulera individernas kompetensutveckling och utvecklingen av arbetsorganisationen. Denna typ av förebyggande och framåtsyftande verksamhet bör fortsätta och utgöra en central del också av det framtida mål 3.

De nuvarande vägledningsmaterialen och stödmöjligheterna bör i huvudsak kunna användas också under den kommande programperioden. Samtidigt måste givetvis detta instrument utvärderas och utvecklas. Bland de frågor som därvid bör diskuteras är bl.a. om det också fortsättningsvis skall finns en avgränsning mot i första hand småföretag inom den privata sektorn eller om målgruppen bör vidgas till att omfatta hela arbetsmarknaden. Möjligen kan bidragsnivån behöva sänkas för att medlen skall räcka till fler företag. En annan fråga kan vara om analyserna också bör vidgas till att ta upp företagens behov av modern informationsteknologi, ett område som lyfts fram i flera EU-dokument. En ytterligare fråga är om man också bör stimulera till en diskussion kring företagens framtida rekryteringsbehov. Avgörande är emellertid att dessa analyser också fortsättningsvis görs på företagens villkor och utifrån deras behov.

Inom ramen för detta prioriterade område bör även ingå ett fortsatt stöd till uppbyggnaden av nätverk mellan småföretag (inklusive enmansföretagare) i syfte att stimulera kompetensutveckling och förnyelsekapacitet.

Erfarenheterna från nuvarande mål 4 pekar på att svårigheterna att utifrån de gjorda kompetensanalyserna upphandla lämpliga utbildningar. Detta sammanhänger med brister i det nuvarande utbildningssystemet. Aktörerna på utbildningssidan måste ha en beredskap för att svara mot behoven. Inom detta område bör därför även ingå stöd till att bygga upp sådana strukturer.

Stimulanser till en verksamhetsrelaterad kompetensutveckling för anställda

I direktiven för utredningen finns en hänvisning till den rapport om kompetensutveckling som överlämnades till arbetsmarknadsministern i september 1998. Av denna framgår att arbetsgruppen pekar på att en del av finansieringen av arbetsgruppens förslag eventuellt kan komma att rymmas inom ramen för det framtida mål 3-systemet och därmed skulle den Europeiska socialfonden bli delfinansiär.

Av budgetpropositionen hösten 1998 framgår att regeringen i vårpropositionen 1999 avser att återkomma med ett förslag på hur kompetensutvecklingen i arbetslivet kan stärkas. Utifrån de utgångspunkter för det nya mål 3 som ovan redovisats är det naturligt att man prövar möjligheterna att koppla samman arbetsgruppens förslag med det framtida mål 3. Det är också angeläget att den fortsatta beredningen av arbetsgruppens förslag sker på ett sådant sätt så att det kan beaktas i den fortsatta processen rörande mål 3.

Utredningen förordar att ett system i linje med arbetsgruppens förslag blir en del av det nya mål 3-programmet. I relation till arbetsgruppens förslag krävs sannolikt bl.a. skärpta redovisningskrav för att åtgärden skall inrymmas inom EG:s regelverk. I den fortsatta beredningen krävs också att förslaget förtydligas vad gäller nivån på stimulansen och förväntade kostnader. En möjlighet är att inom ramen för mål 3 i första hand avgränsa stödet till de små och medelstora företagen genom att sätta en övre beloppsgräns för stödet.

Stöd till utbildning av anställda i kombination med vikariat, praktik m.m. för arbetslösa

En naturlig utveckling av insatserna inom nuvarande mål 4 och som samtidigt skapar en bro över till nuvarande mål 3 är att ge stimulans till utbildnings- och utvecklingsinsatser riktade mot redan anställda i kombination med att företagen (motsvarande) öppnar arbetsplatserna för vikariat, utbildningar och praktik för arbetslösa.

Tidigare erfarenheter (se avsnitt 6.4) från program som syftar till att i större skala kombinera utvecklings- och utbildningsinsatser för anställda och arbetslösa pekar på att dessa måste präglas av enkelhet och att de inte får vara förenade med en rad regler och villkor. Mekanismerna måste bygga på företagens/verksamheternas behov och inte påtryckningar utifrån. Vidare krävs att den ekonomiska stimulansen ligger på en relativt hög nivå, dvs. det krävs en högre stödnivå än vad som gäller för stimulanserna för utbildning enbart av redan anställda.

Denna typ av program är också konjunkturkänsliga och kräver i regel en branschanpassning för att nå stora volymer. De bör därför utformas i samarbete med berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer.

Nära kopplad till vikariats- och praktikmöjligheter för arbetslösa är insatser för att underlätta övergången från utbildning till arbetsliv. Inom detta område bör därför även ingå stöd till olika former av praktik-, lärlings- och inskolningsplatser för studerande både på gymnasial och eftergymnasial nivå.

Stöd till lokala och regionala kompetensutvecklingsinitiativ för arbetslösa

Som ett komplement till de ovan skisserade insatserna som i första hand har arbetsplatserna som bas bör inom nya mål 3 även finnas ett prioriterat område som tar sikte på kompetensutvecklingsinsatser i

vidare mening och som riktar sig till arbetslösa och andra grupper som står utanför den reguljära arbetsmarknaden. Utformningen av detta område bör inte styras centralt utan bygga på initiativ och projekt som formas inom ramen för den lokala och regionala planeringsprocessen. Det bör dock eftersträvas att särskild uppmärksamhet ägnas grupper med speciella problem på arbetsmarknaden, t.ex. funktionshindrade.

Inom detta område bör även ingå stöd till kompetensuppbyggnad för att stimulera till entreprenörskap bl.a. i form av utbildningsprogram för arbetslösa som vill starta egna företag.

Integrerade jämställdhetsinsatser

En prioriterad uppgift för nya mål 3 är att vara ett stöd i arbetet för att skapa lika möjligheter för kvinnor och män. Utredningen har därvid prövat frågan om att inrätta ett särskilt programområde för jämställdheten. Vi förordar att jämställdhetsperspektivet, liksom för nuvarande mål 3 och mål 4, integreras inom de olika prioriterade områdena. I förhållande till nuvarande programperiod (se avsnitt 6.2) krävs dock att jämställdhetsperspektivet ges en mer medveten och tydligare ställning. Integrerade jämställdhetsinsatser får inte heller utesluta riktade åtgärder. I detta syfte bör man till den kommande övervakningskommittén för nya mål 3 knyta en tvärgrupp med uppgift att arbeta med jämställdhetsfrågorna inom samtliga prioriterade områden. Det är också nödvändigt att man både i planeringen för det framtida mål 3 och i uppföljningen av programmet lyfter fram jämställdhetsarbetet och att de kvantitativa indikatorerna kompletteras med indikatorer som även speglar de kvalitativa aspekterna när det gäller lika möjligheter på arbetsmarknaden.

Ramprogram för mindre projekt av lokal karaktär

Detta prioriterade område utgår ifrån principen om "globalt stöd" som är ett begrepp inom EG:s strukturfonder. Detta syftar till att genom ett ramprogram stödja små lokala grupper och mindre projekt (micro-projekt) som normalt sett har svårt att få stöd via de traditionella systemen. Stödet skall gå via "mellanhandsorganisationen" som är väl förtrogen med dessa organisationer och som effektivt och snabbt kan förmedla stödet.

Under nuvarande programperiod har globalt stöd inte tillämpats i Sverige när det gäller mål 3 och mål 4, däremot förekommer sådana ramprogram inom nuvarande mål 6, där de haft särskild betydelse för

den sociala ekonomin. För att öka utrymmet för sådana projekt också inom det nya mål 3 bör ett ramprogram inrättas för idéutveckling och planering av verksamheter som är kopplade till kompetensutvecklingsområdet. Administrationen av globalstödet läggs ut på lämpliga lokala operatörer, t.ex. kooperativa utvecklingscentra.

Det bör understrykas att ramprogrammets syfte är att vara ett komplement till övriga insatser. Det får inte innebära en begränsning av t.ex. de sociala aktörernas möjligheter att söka stöd inom övriga prioriterade områden.

Tekniskt stöd

Inom nuvarande program för mål 3 och mål 4 finns ett särskilt delområde som kallas tekniskt stöd. Detta innebär att en viss andel av stödet från EU:s socialfond avsätts för insatser som syftar till att säkerställa att den föreslagna strategin och de projekt och aktiviteter som skall stödjas blir framgångsrika. Utredningen vill understryka betydelsen av att tillräckliga medel avsätts för tekniskt stöd. Vissa frågor rörande hur dessa medel kan användas behandlas i avsnitt 7.3.

7.1.4 Aktiva partnerskap

En förutsättning för att kunna lyckas med den ovan angivna inriktningen är att den konkreta verksamheten utformas i nära samverkan med partnerskapen och att dessa får en tydlig regional och lokal förankring. Partnerskapens betydelse betonas också i EU:s sysselsättningsriktlinjer och i det föreslagna regelverket för strukturfonderna.

Särskilt inom nuvarande mål 4 finns engagerade regionala partnerskap. Det är nödvändigt att även det framtida mål 3 får ett väl utvecklat partnerskap som aktivt deltar såväl i processen för att ta fram det nya programmet och i genomförandet av detta. Vi förordar att nya mål 3 i första hand byggs upp med hjälp av de partnerskap som varit involverade i de nuvarande två socialfondsprogrammen centralt och regionalt.

Det finns emellertid aktörer som, särskilt när det gäller nuvarande mål 4, stått utanför de nuvarande partnerskapen och som uttryckt önskemål om att komma med i det nya mål 3. Det gäller bl.a. olika aktörer inom den sociala ekonomin. Vi förordar att organisationer och myndigheter som stått utanför de nuvarande partnerskapen och som önskar vara med bör så långt som möjligt beredas utrymme att delta. Partner-

skapens sammansättning, roll och ansvar behandlas närmare under avsnitt 7.3.

7.1.5 Gemenskapsinitiativet

I utredningsuppdraget ligger också att föreslå inriktning för det nya gemenskapsinitiativet. När detta skrivs (februari 1999) föreligger fortfarande oklarheter när det gäller den närmare inriktningen av detta nya initiativ som numera går under arbetsnamnet Access. Access skall genom transnationellt samarbete utveckla och testa samarbetsformer för att ta fram nya metoder att motverka diskriminering och ojämlikhet i anknytning till arbetsmarknaden. Genom multipartnerprojekt skall initiativet omfatta både arbetssökande och anställda och bygga vidare på erfarenheter från Adapt och Employment. Projekten skall stödja genomförandet av sysselsättningsriktlinjerna och NAP och baseras på ett individperspektiv. Medlemsstaterna och kommissionen skall gemensamt komma överens om ett antal tematiska prioriteringar som skall vara baserade på de fyra pelarna i sysselsättningsriktlinjerna.

Utifrån denna allmänna inriktning finns anledning att lyfta fram att insatserna skall riktas mot grupper med en särskilt utsatt ställning på arbetsmarknaden och att det jämfört med övriga socialfondsprogram ställs högre krav på att åtgärderna skall vara nyskapande. För att knyta an till den föreslagna inriktningen av mål 3 bör prioritet ges åt åtgärder som syftar till kompetensutveckling i vid mening. Åtgärder inom Access bör särskilt rikta sig till utsatta grupper på arbetsmarknaden som invandrare och funktionshindrade.

Erfarenheterna från tidigare programperiod pekar på behovet av ett större engagemang från arbetsmarknadens organisationer och regionala och lokala organ. Här bör partnerskapen för det nya mål 3 kunna spela en positiv roll. Vidare bör man undvika att splittra upp insatserna på alltför många små projekt.

7.2 Processen för framtagandet av ett nytt SPD

7.2.1 Regeringen måste klargöra förutsättningarna

Ramarna för framtagandet av programmet för nya mål 3 kommer att preciseras i de riktlinjer för nya mål 3 som kommissionen fastställer

efter att Europeiska rådet fattat beslut om grunderna för den nya programperioden. Utifrån nuvarande beslutsläge kan dock följande bedömning göras av ramarna för denna process.

Europeiska rådet kommer att ha ett extra möte den 24–25 mars för att behandla Agenda 2000. I detta ligger bl.a. de ekonomiska ramarna för den kommande strukturfondsperioden. Däremot är det inte sannolikt att generella strukturfondsförordningen tas upp till behandling vid detta möte. Detta innebär i så fall att denna formellt fastställs först efter sommaren. Det finns dock en klar inriktning mot att vid detta extra toppmöte fatta sådana beslut att den nya programperioden för strukturfonderna kan träda i kraft som planerat från den 1 januari 2000.

Oavsett de beslut som fattas vid mötet i mars är det angeläget att den nationella processen med att förbereda ett programdokument för nya mål 3 påbörjas så snart som möjligt. Sannolikt är den senaste tidpunkt som Sverige kan lämna sitt nationella planeringsunderlag (utvecklingsplan) för det nya mål 3 hösten 1999. Det är detta underlag som sedan ligger till grund för det samlade programdokumentet (SPD). En förutsättning för att få ett genomarbetat och väl förankrat program är att partnerskapen och berörda myndigheter/kommuner på central, regional och lokal nivå ges möjligheter att aktivt delta i planeringsprocessen. För detta krävs att processen med att ta fram ett nytt SPD för det framtida mål 3 påbörjas redan under våren 1999.

Ett villkor för att få igång denna process är att regeringen, med beaktande av beslutsläget på EU-nivå, snarast anger vissa grundläggande förutsättningar när det gäller formerna för framtagandet av det nya programmet. Om så inte sker finns en risk för att processen stannar av i avvaktan på att ramarna för processen klargörs.

7.2.2 Ett program, ett partnerskap och en myndighet

Den första frågan gäller om det framtida mål 3 skall grundas på ett sammanhållet nationellt program eller flera olika program strukturerade efter olika inriktningar och/eller geografiska avgränsningar. För det nya mål 3 rekommenderar EG-kommissionen en SPD per medlemsstat. För Sveriges del utgör nuvarande mål 3 och mål 4 separata nationella program dock med betydande regionalt inflytande över handhavandet.

Utredningen föreslår att processen för framtagandet av programmet för nya mål 3 skall utgå från att det syftar till ett samlat nationellt program men med en utvecklad och förstärkt regional och lokal dimension. Också inom ramen för nuvarande mål 3 och mål 4 har det i regel utarbetats kompletterande regionala måldokument. Detta skedde dock efter att den nationella SPD utarbetats och antagits av EU. I den kom-

mande planeringsprocessen bör den regionala planeringen utgöra en viktig del av underlaget för utarbetandet av den nationella SPD:n. Regeringen bör därför under våren 1999 ge de nuvarande regionala partnerskapen inom mål 3 och mål 4 i uppdrag att gemensamt förbereda den nya programperioden.

Under avsnitt 7.1 har skisserats en övergripande inriktning för det nya programmet och det finns även förslag till olika prioriterade områden. Det finns samtidigt anledning att betona att denna övergripande inriktning måste ge utrymme för en "nedifrån och upp-strategi" i planeringsprocessen. Engagemanget för och effektiviteten i det nya programmet är i hög grad avhängigt i vilken utsträckning som olika lokala och regionala aktörer blir delaktiga i framtagandet av programmet. Framgången med det nuvarande mål 4 beror i hög grad på partnerskapens engagemang som medförde att partnerskapen i hög grad identifierade sig med verksamheten i mål 4.

I det sammanhanget är det också viktigt att ta fasta på att kommissionen i sitt förslag när det gäller den nya programperioden framhåller att detta är ett uttryck för kommissionens vilja att se till att ansvarsfördelningen blir tydligare och att subsidiaritetsprincipen tillämpas på ett striktare sätt. Europeiska kommissionen skall ses som en garant för de strategiska prioriteringarna medan programmens utformning och förvaltning å andra sidan blir en mer renodlad nationell fråga. Detta, tillsammans med att programperioden sträcker sig över en sjuårsperiod, motiverar att måldokumenten bör ges en mer strategisk och principiell utformning jämfört med tidigare SPD:n för mål 3 och mål 4. Inriktningen måste vara målstyrning och inte detaljstyrning.

Ett sammanhållet program för det framtida mål 3 ställer också krav på att partnerskapen hålls samman både på nationell och regional/lokal nivå. Även om de olika insatsområdena kan komma att få delvis olika inriktning och utformning är det i stor utsträckning samma parter som är aktuella. Genom sammanhållna partnerskap kan man uppnå både enklare och tydligare organisation och synergieffekter i insatserna. Partnerskapens sammansättning, roller och ansvar diskuteras närmare under avsnitt 7.3.

När det gäller framtagandet av ett nytt SPD har tidigare framhållits betydelsen av att partnerskapen aktivt deltar i den process som ligger till grund för framtagandet av det nya måldokumentet. I strukturfondsförordningen sägs att parterna skall få tillfälle att yttra sig över förslagen till planeringsdokument. Ambitionerna för svensk del bör sättas högre än så. Partnerskapen bör aktivt delta i den process som ligger till grund för förslagen till programmet och partnerskapet på nationell nivå bör också involveras i det samråd som kommissionen har med respektive medlemsstat för att fastställa det nya samlade planeringsdokumen-

tet. Att parterna på lämpligt sätt deltar i förhandlingarna med EG-kommissionen har stor betydelse för ansvarstagande för genomförandet av programmet. Parterna bör också ha en aktiv roll vid utarbetandet av det s.k. programplaneringskomplementet, som skall utarbetas efter att SPD:n blivit fastställd, och som skall innehålla en detaljerad beskrivning av programmets olika delar.

Många skäl talar också för att ett sammanhållet SPD organisatoriskt bör hållas samman av en enda förvaltningsmyndighet. Det ligger utanför utredningens uppdrag att lägga ett konkret organisationsförslag men utredningen skall lämna förslag vad om vad som bör beaktas när det gäller organisationen av det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet. Slutsatserna i dessa delar redovisas i avsnitt 7.3. Här finns endast anledning att understryka nödvändigheten av att det sker en snabb beredning av denna fråga bl.a. för att kunna ta tillvara på den kompetens som byggts upp både nationellt och regionalt.

7.2.3 Utgå ifrån den nationella handlingsplanen för sysselsättning

EU:s strukturfonder skall vara ett av instrumenten i medlemsstaternas arbete med att förverkliga sysselsättningsriktlinjerna. På motsvarande sätt skall strukturfonderna på nationell nivå vara ett medel för att förverkliga den nationella handlingsplanen för sysselsättningen. I den föreslagna reviderade förordningen för den Europeiska socialfonden finns en direkt koppling mellan det nya mål 3 och den europeiska sysselsättningsstrategin. Mot den bakgrunden är det angeläget att detta samband utvecklas och att strukturfondsinsatserna integreras i den kommande nationella handlingsplanen som Sverige skall utarbeta under våren 1999 och att denna plan samtidigt kan utgöra en grund för det nationella planeringsunderlaget för det framtida mål 3.

7.2.4 Samordna med de regionala tillväxtavtalen och de regionala kompetensråden

För närvarande pågår arbetet på regional nivå med att ta fram underlagen till de regionala tillväxtavtalen. Ett första utkast skall lämnas till regeringen den 15 april. Avsikten är att dessa skall kunna fastställas under hösten 1999. Kompetensutvecklingsområdet intar en strategisk roll när det gäller det regionala tillväxtarbetet. Därför är det naturligt att det finns ett nära samspel mellan arbetet med de regionala tillväxtavtalen och planeringen inför det framtida mål 3. Av samma skäl bör

också eftersträvas en samordning med det arbete som sker inom de regionala kompetensråd som nu är under etablering runt om i landet. På regional nivå bör de analyser som görs inom ramen för tillväxtavtalen kunna tjäna som ett viktigt underlag också för den regionala planeringen av det nya mål 3. Samtidigt bör partnerskapen inom nuvarande mål 3 och mål 4 ges möjlighet att medverka i arbetet.

På vissa håll i landet finns s.k. regionala sysselsättningspakter. Givetvis bör det finnas en samordning också mellan dessa och arbetet med framtida mål 3. Mot bakgrund av det arbete som sker inom ramen för de regionala tillväxtavtalen och att det nya strukturfondssystemet blir mer överskådligt än tidigare bör dock övervägas att avveckla de regionala sysselsättningspakterna i anslutning till etablerandet av de regionala tillväxtavtalen och genom att man går in i en ny programperiod för strukturfonderna. Olika program med likartade mål inom samma områden kan försvåra arbetet och leda till minskad total effektivitet.

7.2.5 En preliminär tidsplan

Utifrån det ovan redovisade underlaget kan följande tidsplan skisseras för den fortsatta planeringsprocessen för det nya mål 3. Det bör understrykas att de bedömningar som görs är preliminära och kan förändras till följd av ändrade förutsättningar nationellt och inom EU.

24–25 mars 1999
Europeiska rådet, extra möte om Agenda 2000.

April–maj 1999
Regeringen beslutar om ramarna för det fortsatta strukturfondsarbetet.

15 april 1999
Förslagen till regionala tillväxtavtal lämnas till regeringen.

Juni 1999
Sveriges nationella sysselsättningsplan (NAP) lämnas till EU-kommissionen.

September 1999
Budgetpropositionen.

Hösten 1999
Underlaget till SPD:n för mål 3 färdigställs (den nationella utvecklingsplanen).

Hösten 1999 (eventuellt november)
De slutförhandlade tillväxtavtalen lämnas till regeringen.

Årsskiftet 1999/2000
Förhandlingarna med kommissionen om SPD:n för mål 3 påbörjas.

Våren/sommaren 2000
Framtagandet av programplaneringskomplementet till SPD:n.

7.3 Organisationen av det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet

7.3.1 Organisationen måste grundas på inriktningen av programmet och EU:s krav

Det är i första hand inriktningen av det framtida mål 3 som bör vara styrande vid valet av organisationslösning. Organisationen måste vara ändamålsenlig i förhållande till de mål som skall uppnås. Utifrån den i avsnitt 7.1 föreslagna övergripande inriktningen är det framför allt två faktorer som bör beaktas. Det ena är betoningen av att det nya mål 3 bör ges en egen tydlig identitet inriktad på kompetensutveckling för både anställda och arbetslösa. Organisationsuppbyggnaden bör stödja en sådan koncentration av insatserna bl.a. genom att genomförandet av det nya mål 3 blir den nya organisationens huvudsakliga uppgift. Det andra är betoningen av de aktiva partnerskapen. Organisationslösningen bör ta fasta på detta och stimulera engagemang och delaktighet i verksamheten.

Den nya organisationen måste givetvis också tillgodose de krav på förvaltning och övervakning av programmen som framgår av EG:s regelverk. Förslaget till ny förordning för strukturfonderna har tre huvudinriktningar: en ökad koncentration av stöden, ett förenklat och decentraliserat genomförande samt skärpta krav på effektivitet och kontroll. Som ett led i detta skall medlemsstaterna för varje program utse en enda förvaltningsmyndighet vars uppgift består i själva genomförandet, i kontroll av att förvaltningen sker utan oegentligheter och att

se till att programmet genomförs på ett effektivt sätt. Förvaltningsmyndigheten kan, om medlemsstaterna så beslutar, vara samma organ som handhar utbetalningarna av de berörda stödåtgärderna.

Mot denna bakgrund kan konstateras att det finns problem med att grunda den nya organisationen både på nuvarande organisation för mål 3 och för mål 4. Samtidigt är det givetvis eftersträvansvärt att så långt möjligt bygga vidare på de kunskaper och erfarenheter som finns i de nuvarande organisationsstrukturerna. Att välja radikalt nya organisationslösningar skulle sannolikt försena och försvåra arbetet med att få igång det nya mål 3. Det kan också skapa problem när det gäller övergångsorganisationen för slutförandet av den nuvarande programperioden.

Utredningen vill i det sammanhanget peka på en del problem som skulle kunna uppkomma om man väljer att sammanföra genomförandeorganisationen för nya mål 3 med organisationen för nya mål 1 och/eller nya mål 2. En skillnad är att mål 3 föreslås få en tydlig individinriktning kopplad till kompetensutvecklingsinsatser för anställda och arbetslösa, medan mål 1 och mål 2 i första hand är inriktade på strukturella åtgärder av regional- och näringspolitisk karaktär. En annan skillnad rör partnerskapens sammansättning och roll. Inom mål 3 föreslås behoven på arbetsplatserna och individens utvecklingspotential stå i fokus. För att detta skall bli framgångsrikt krävs aktiva partnerskap där arbetsmarknadens organisationer spelar en central roll. För mål 1 och mål 2, där regional- och näringspolitiska åtgärder spelar en mer framträdande roll, ställs delvis andra krav på partnerskapens sammansättning och funktion. Samtidigt som det således finns skillnader finns också starka beröringspunkter mellan de olika strukturfondsprogrammen. Inte minst genom att utvecklingen av de mänskliga resurserna ingår i uppdragen även för mål 1 och mål 2. Hur en sådan samordning bör åstadkommas behandlas närmare i avsnitt 7.3.6.

7.3.2 Fyra alternativ för den nya organisationen

Med ovan angiva förutsättningar kan fyra alternativ skisseras för den framtida organisationen av det nya mål 3. De två första utgår från nuvarande organisationsstrukturer medan de två senare innebär en vidareutveckling av de nuvarande organisationslösningarna:

- Det första bygger på att man utvecklar och breddar det nuvarande svenska EU Programkontoret samtidigt som kompetensen utvecklas när det gäller den ekonomiska förvaltningen och kontrollen.

- Den andra innebär att man inom ramen för Arbetsmarknadsverkets ordinarie struktur bygger upp organisationen för det nya mål 3 med utgångspunkt från hur man arbetar med nuvarande mål 3.

- Det tredje alternativet är att inom Näringsdepartementet inrätta en ny myndighet med ansvar för det nya mål 3. Den nya myndigheten bör bygga vidare på nuvarande partnerskap inom mål 3 och mål 4 och den kompetens som finns inom Programkontoret och Arbetsmarknadsverket.

- Det fjärde alternativet är att man till AMS knyter en från Arbetsmarknadsverket på regional och lokal nivå skild organisation för det nya mål 3 med egen beslutskapacitet. Också i detta alternativ knyter man an till de nuvarande partnerskap och den kompetens som finns inom Programkontoret och Arbetsmarknadsverket.

Fördelen med det första alternativet är man kan bygga vidare på en existerande myndighet och på erfarenheterna av arbetet inom nuvarande mål 4. Det kan också underlätta samordningen med bl.a. utbildningsprogrammen. Nackdelarna är främst att Programkontoret har begränsad erfarenhet och kompetens inom arbetsmarknads- och sysselsättningsområdet. Vidare måste man bygga ut kompetensen när det gäller ekonomisk förvaltning och kontroll. Med hänsyn till verksamheten inom det nya mål 3 och att detta blir en dominerade del av Programkontorets verksamhet bör sannolikt detta alternativ kombineras med att Programkontoret överförs från Utbildnings- till Näringsdepartementet.

Fördelen med det andra alternativet är främst att man får en tydlig koppling av det nya mål 3 till arbetsmarknadspolitiken. Det kan också underlätta den nationella medfinansieringen av insatser som riktar sig mot arbetslösa. Nackdelen är att det framtida mål 3 riskerar att uppfattas som i första hand en del av Arbetsmarknadsverkets ordinarie verksamhet och att partnerskapen får en begränsad roll. Inom AMS finns inte heller någon erfarenhet av den typ av projekt för kompetensutveckling som utgör stommen i nuvarande mål 4.

Fördelen med det tredje alternativet är att det nya mål 3 får en tydlig och självständig profil och man på ett naturligt sätt kan bygga vidare på de aktiva partnerskap och den kompetens som finns i nuvarande mål 3 och mål 4. Nackdelarna är bl.a. att det inom nya mål 3 finns en arbetsmarknadspolitisk dimension som gör att man genom att bygga en separat organisation riskerar att bygga upp en svårhanterlig gråzon i förhållande till andra delar av arbetsmarknads- och sysselsättningspolitiken. Vidare krävs inrättandet av en ny myndighet. Ett sätt att lösa detta

kan vara att koppla den nya organisationen till en befintlig myndighet inom Näringsdepartementet, t.ex. Arbetslivsinstitutet. Arbetslivsinstitutet har ett uppdrag som knyter an till det framtida mål 3 bl.a. när det gäller utvecklingsarbete, utbildning och information. I detta alternativ krävs också att man måste bygga upp en ny kompetens när det gäller ekonomisk förvaltning och kontroll.

Fördelarna med det fjärde alternativet är att även det innebär en självständig profil för det framtida mål 3 samtidigt som man kan få en naturlig koppling till den aktiva arbetsmarknadspolitiken på nationell, regional och lokal nivå. Dessutom kan man bygga vidare på den ekonomiska förvaltningen och kontrollen som finns inom ramen för Arbetsmarknadsverket i förhållande till nuvarande mål 3 och mål 4. Nackdelarna är främst att man riskerar att bygga in en otydlighet i relationerna mellan det nya mål 3 och Arbetsmarknadsverkets övriga verksamhet och att detta kan avhålla andra aktörer från att med full kraft engagera sig i verksamheten.

Vi har som framgår av direktiven inte till uppgift att lägga något konkret organisationsförslag. Utifrån den föreslagna inriktningen av det framtida mål 3 framstår emellertid alternativ 3 och 4 som huvudalternativ. Båda dessa alternativ bör kunna skapa förutsättningar för att ge det nya mål 3 en tydlig egen identitet och att verksamheten grundas på ett aktivt partnerskap.

7.3.3 Övervakningskommittén

I kommissionens förslag erhåller övervakningskommittén en förstärkt roll. Övervakningskommittén ansvarar för att strategin följs och eventuellt ses över. Det innebär bl.a. ett ansvar för utvärderingarna och att kommittén skall godkänna alla ändringar i programmen. I övervakningskommitténs uppgift ingår även att godkänna det programplaneringskomplement som skall upprättas efter att SPD:n fastställts och som skall innehålla en detaljerad beskrivning av hur de prioriterade områdena skall omsättas på åtgärdsnivå och en specificerad finansieringsplan.

Mot bakgrund av övervakningskommitténs strategiska roll finns anledning kommentera några organisatoriska frågor.

Det ena gäller vem som skall vara ordförande i övervakningskommittén. Med hänsyn till de föreslagna uppgifterna för övervakningskommittén är det naturligt att också de politiskt ansvariga deltar i beredningen av programplaneringskomplement och fortlöpande ändringar i programplaneringen. Erfarenheterna från nuvarande program-

period pekar på att det funnits stora fördelar med att statssekreteraren varit ordförande i kommittéerna för både mål 3 och mål 4.

Det andra rör beslutsfattandet i övervakningskommittén. Detta måste utformas så att det stimulerar engagemang och delaktighet och att berörda parter och myndigheter tar ett aktivt ansvar för det övergripande beslutsfattandet.

Det tredje är att det bör säkerställas ett samband mellan övervakningskommittén och styrelsen/ledningen för förvaltningsmyndigheten.

7.3.4 Partnerskapens sammansättning, roll och ansvar

Oberoende av vilket av ovan redovisade organisationsalternativ som väljs är det av central betydelse att den nya myndigheten kombineras med ett aktivt partnerskap. Betydelsen av att fördjupa partnerskapet på alla nivåer betonas i EU:s sysselsättningsriktlinjer och lyfts fram också av kommissionen när det gäller förvaltning och övervakning av programmen.

Utgångspunkten för uppbyggnaden av partnerskapen bör vara nuvarande partnerskap för mål 3 och mål 4. Partnerskapen bör därvid få en sådan bredd att de även inkluderar företrädare för den sociala ekonomin. Vidare krävs representation för berörda myndigheter centralt och regionalt och för kommunala organ på regional och lokal nivå. Den slutliga utformningen av det centrala partnerskapet fastställs av regeringen i och med beslutet om hur övervakningskommittén skall vara sammansatt. På regional nivå bör de regionala parterna utifrån av regeringen angivna riktlinjer självständigt kunna avgöra partnerskapens sammansättning. Detta innebär att de kan variera utifrån regionala och lokala förhållanden. I de fall partnerskapen blir så stora att det försvårar det löpande arbetet bör man kunna finna arbetsformer med ett arbetsutskott som följer de mer operativa frågorna medan partnerskapet i sin helhet behandlar de övergripande frågorna.

En annan viktig fråga är i vilken utsträckning partnerskapen skall delta i det formella beslutsfattandet. Samtidigt som det är angeläget att dessa har ett reellt inflytande på såväl måldokument som på kriterierna för urvalet av enskilda projekt förordar vi att det finns en tydlig rollfördelning mellan myndighetsutövning och partsansvar. Det innebär att vi förordar att man bygger vidare på erfarenheterna från mål 4 där inriktningen och prioriteringarna i verksamheten tas upp i partnerskapen medan de formella besluten om enskilda projekt hanteras som ett myndighetsbeslut.

Också när det gäller ordförandeskapen i partnerskapen anser vi att man bör bygga vidare på erfarenheterna från mål 4. Ordföranden bör vara fristående från förvaltningsmyndigheten och det bör ankomma på partnerskapen att välja ordförande och vice ordförande och även i övrigt bestämma hur arbetet skall organiseras. Partnerskapen bör också ges möjlighet att påverka rekryteringen av de personer som har till uppgift att organisera verksamheten centralt och regionalt.

7.3.5 Organisationen på regional och lokal nivå

Både inom nuvarande mål 3 och mål 4 har man valt att bygga det regionala och lokala arbetet utifrån regionalt baserade organisationer och partnerskap. Inom nuvarande mål 3 finns lokala kommittéer i huvudsak knutna till arbetsförmedlingsnämnderna medan man inom nuvarande mål 4 inte haft någon formell organisation på den lokala/kommunala nivån. I praktiken har man i stor utsträckning förlitat sig på arbetsmarknadsparternas lokala nätverk och på kontakter med de kommunala näringslivssekreterarna.

Det är angeläget att inom det framtida mål 3 utveckla formerna för verksamheten på den lokala nivån. Det har därvid förts fram uppfattningar, bl.a. från företrädare för den sociala ekonomin, att hela genomförandeorganisationen borde decentraliseras till lokal nivå. Utredningens bedömning är dock att detta inte vore ändamålsenligt. Det finns till och med en risk för att en organisation som grundas på direktkontakter mellan den nationella och lokala nivån kan utvecklas i centralistisk riktning genom att den lokala organisationen skulle bli alltför beroende av det centrala stödet. Vi förordar således att också det framtida mål 3 bör bygga verksamheten på regional och lokal nivå utifrån en regionalt baserad organisation. Den regionala organisationen och partnerskapen måste ha frihet att själva forma sin regionala och lokala organisation utifrån de förutsättningar som föreligger.

I det sammanhanget finns anledning peka på att förutsättningarna mellan olika län förändrats genom de senaste årens länsreformer. Stockholms län, Västra Götalands län och Skåne län svarar sammantagna för halva Sveriges befolkning. Det är naturligt att man i dessa tre län behöver söka organisationsmodeller som utgår ifrån de speciella förhållanden som där föreligger.

Allmänt gäller att det måste finnas utrymme för att bygga upp verksamheten utifrån behoven på de regionala och lokala arbetsmarknaderna. För detta krävs ofta samverkan över läns- och kommungränser.

7.3.6 Mål 3-insatser inom mål 1 och mål 2

Sannolikt kommer beslutet om strukturfondsförordningen innebära att det framtida mål 3 skall ge stöd utanför de områden som omfattas av mål 1 men att mål 3 samtidigt skall utgöra en referensram för all utveckling av mänskliga resurser också inom mål 1-områdena. Inom de nya mål 1-områdena kommer det således inte att finnas något självständigt mål 3 utan detta skall integreras inom mål 1. När det gäller det nya mål 2 finns oklarheter om hur detta skall samspela med det nya mål 3. En trolig lösning är att det i de framtida mål 2-områdena även kan finnas parallella mål 3-program.

För att säkerställa att syftet med mål 3, dvs. att utveckla arbetsmarknaden och de mänskliga resurserna, på ett effektivt och ändamålsenligt sätt, integreras i det nya mål 1 krävs dels att dessa aspekter inarbetas i programdokumenten för mål 1, dels att man skapar organisatoriska mekanismer i detta syfte. I de framtida mål 1-områdena bör därför inrättas särskilda partnerskap kopplade till den övriga beslutsstrukturen med uppgift att arbeta med mål 3-insatser inom mål 1. Detta blir särskilt viktigt i de fall de kommande mål 1-områdena omfattar hela län vilket medför att det i övrigt kommer att saknas regionalt/länsvist uppbyggda partnerskap för mål 3. Formerna för att integrera mål 3 i mål 1 får därigenom särskild betydelse i de fall Sverige når framgång med sin position att de framtida mål 1-områdena skall utvidgas i förhållande till nuvarande mål 6.

När det gäller relationen mellan framtida mål 3 och mål 2 är denna beroende av de fortsatta förhandlingarna kring strukturfondsförordningen. Eftersom mål 2-områdena sannolikt inte kommer att omfatta hela län bör de regionala partnerskapen som byggs upp kring det nya mål 3 i regel också kunna fungera som en resurs för nya mål 2. Samtidigt bör det i planeringsdokumenten för både nya mål 2 och mål 3 anges att mål 2-områdena, dvs. områden med en särskilt besvärlig arbetsmarknad, bör lyftas fram när det gäller de framtida mål 3-insatserna.

7.3.7 Medfinansiering och tekniskt stöd

Kommissionens förslag till ny strukturfondsförordning innebär att principerna och beloppsgränserna för medfinansiering för det framtida mål 3 i huvudsak blir oförändrade jämfört med nuvarande mål 3 och mål 4. När det gäller medfinansieringen för nuvarande mål 3 har huvuddelen av denna skett genom arbetsmarknadsmedel där utbildningsbidragen spelat den dominerande rollen. För insatserna inom mål 4 har medfi-

nansieringen dels säkerställts genom anslag över statsbudgeten, dels genom att berörda arbetsgivare ställt de anställdas tid (och därmed deras löner) till förfogande som medfinansiering från företagens sida.

Det är nödvändigt att inom ramen för det nya mål 3 finna smidiga former för medfinansieringen. När det gäller medfinansieringen genom arbetsmarknadsmedel blir denna fråga särskilt viktig att reglera om man väljer en organisationsmodell vid sidan av Arbetsmarknadsverket. För att tillgodose olika utbildningsbehov bör prövas att finna former för en medfinansiering via utbildningspolitiken (i första hand via de ersättningar som utgår för deltagarna i KOMVUX och Kunskapslyftet i den del som dessa utbildningsinsatser ingår i åtgärder inom det nya mål 3).

Inom ramen för utredningens arbete har aktualiserats frågan om i vilken utsträckning det skall vara möjligt att tillgodoräkna ideellt arbete som nationell medfinansiering. Så sker i viss utsträckning inom nuvarande mål 3. Frågan har särskild aktualitet för projekt kopplade till den sociala ekonomin. Denna bör analyseras närmare i det fortsatta beredningsarbetet inför nya mål 3.

För att säkerställa att den föreslagna strategin och de aktiviteter som skall stödjas av det nya mål 3 blir framgångsrika kan en del av stödet från socialfonden användas för s.k. tekniskt stöd. Det gäller bl.a. samordning och förvaltning på lokal, regional och central nivå, informationsspridning och uppföljning och utvärdering. Ett problem när det gäller nuvarande mål 3 och mål 4 har varit begränsningarna när det gäller att använda det tekniska stödet för att finansiera kostnader som uppkommer i anslutning till parternas arbete i partnerskapen. Det är angeläget att denna fråga uppmärksammas och får en bättre lösning i anslutning till den nya programperioden. Det är också viktigt att det tekniska stödet i ökad utsträckning kan utnyttjas för informations- och utbildningsinsatser samt för att sprida erfarenheterna från framgångsrika projekt och arbetsformer. Det tekniska stödet bör vidare utnyttjas för att bygga upp jämställdhetskunskaper både i genomförandeorganisationen och inom olika projekt.

7.3.8 Den ekonomiska förvaltningen och kontrollen

I kommissionens förslag till strukturfondsförordningen betonas att det är medlemsstaterna som i första hand är ansvariga för den finansiella kontrollen. Samtidigt ställs i förordningen ökade och detaljerade krav på utformningen av den finansiella kontrollen.

Parallellt med att EU ytterligare preciserar formerna för den finansiella kontrollen finns i Sverige en betydande kritik mot utformningen av systemen för ekonomisk kontroll under den nuvarande programperio-

den. Det gäller främst den kontroll som sker på regional nivå inom mål 3 och mål 4 parallellt med den kontroll som utförs av utbetalningsfunktionen inom AMS Ekonomitjänster.

Även om en hel del av de kritiska synpunkter som riktas mot den nuvarande ordningen har åtgärdats under senare tid är det angeläget att finna smidigare och effektivare former för den ekonomiska kontrollen för det framtida mål 3 jämfört med vad som gäller för nuvarande mål 3 och mål 4. Samtidigt måste denna tillgodose de krav som uppställs av EU. Utgångspunkten för uppbyggnaden av den finansiella förvaltningen och kontrollen bör därför vara att de uppfyller de krav som ställs i EG:s regelverk eftersom Sverige under alla förhållanden är skyldig att uppfylla sina åtaganden gentemot EU.

Ett viktigt krav på den finansiella förvaltningen är att den ger rätt signaler till projektägarna. Exempelvis bör de nuvarande reglerna för förskott, redovisning av avslutade projekt m.m. förenklas. Förbudet mot att ge förskott av EU-bidragen bör tas bort. Detta är en nationell bestämmelse som inte följer av EG:s regelverk. För varje beviljat projekt bör en plan upprättas över hur utbetalningarna skall ske och i den skall finnas en möjlighet att efter en särskild prövning bevilja förskott. Förskottsmöjligheten har särskilt stor betydelse för föreningar och andra organisationer som normalt saknar eget insatskapital, bl.a. inom den sociala ekonomin. Rekvireringen av EU-bidrag bör även underlättas genom att det normalt bör vara tillräckligt att projektägaren kan redovisa projektets upparbetade kostnader vilket i princip är möjligt redan med dagens regelsystem.

Vidare krävs en ändring i den svenska förordningen om stöd från EG:s strukturfonder. Nuvarande bestämmelser innebär att projektägaren kan bli återbetalningsskyldig för ett redan beviljat stöd i de fall de handläggande myndigheterna gör olika bedömningar om ett projekt är förenligt med EG:s regelverk. Projektägaren måste kunna lita på det beslut som fattas av en svensk myndighet. I de fall det i efterhand visar sig att projektet faller utanför EG:s regelverk bör hela projektet finansieras genom nationella medel. Samtidigt måste det givetvis finnas en skyldighet att återbetala stödet i de fall medlen helt eller delvis inte utnyttjas eller i samband med oegentligheter eller bedrägerier.

7.3.9 Gemenskapsinitiativet

Oberoende av vilken organisationslösning man väljer för nya mål 3 bör gemenskapsinitiativet organisatoriskt samordnas med denna. En sådan koppling kan underlätta framtagandet av relevanta projekt, bredda underlagen för projekten, underlätta spridningen av erfarenheterna och

därmed dra största möjliga nytta av det transnationella samarbetet. Detta förutsätter samtidigt att de regionala partnerskapen engageras i arbetet.

Däremot förordar vi, utifrån erfarenheterna från den nuvarande programperioden, att det bör finnas en separat övervakningskommitté för det nya gemenskapsinitiativet. Det motiverar också att sammansättningen av kommittéerna kan skilja sig åt, t.ex. bör Diskrimineringsombudsmannen ingå i övervakningskommittén för Access.

7.4 De gemensamma kommittédirektiven

Utredningen skall i sitt arbete beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Utredningens uppdrag är att lämna förslag till inriktning och formerna för framtagandet av ett nytt program för det nya mål 3 och gemenskapsinitiativet, som skall finansieras av EG:s socialfond under nästa programperiod 2000–2006. Finansieringen från socialfonden förutsätter en nationell medfinansiering. Därvid måste beaktas kraven i EG:s regelverk rörande additionalitet. De offentliga utgifternas storlek skall fastställas gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen och skall enligt kommissionens förslag i princip uppgå till minst samma belopp som under den föregående programperioden.

Utredaren skall också lämna förslag om vad som bör beaktas när det gäller organisationen av det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet. En naturlig utgångspunkt för att behandla de ekonomiska ramarna för den nya organisationen är de nuvarande kostnaderna för administrationen av mål 3, mål 4 och gemenskapsinitiativen Adapt och Employment. I det sammanhanget finns anledning att peka på att genomförandeorganisationen, särskilt i inledningsskedet av mål 4, varit underdimensionerad samt på kommissionens restriktiva syn på att använda TA-medel för att finansiera offentligt anställda tjänstemän.

När det gäller de regionalpolitiska konsekvenserna förordar utredningen att den framtida organisationen får en utvecklad regional och lokal dimension vilket ligger i linje med de av riksdagen fastlagda målen för regionalpolitiken. Utredningens förslag anknyter direkt till arbetet med de regionala tillväxtavtalen och stödjer därigenom tillväxtpolitiken.

I fråga om de jämställdhetspolitiska konsekvenserna förordar utredningen integrerade jämställdhetsinsatser. Detta förutsätter dock att de konkreta åtgärder som genomförs får en tydligare jämställdhetsprofil än under nuvarande programperiod samt att detta följs upp löpande under programperioden.

Vad gäller konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet bygger redan kommissionens förslag för nästa programperiod på en förenkling och koncentration av insatserna i kombination med en utvecklad finansiell kontroll vilket bör underlätta det brottsförebyggande arbetet. Utredningen har i sina förslag följt upp dessa intentioner genom att lyfta fram behovet av att finna smidigare och effektivare former för den ekonomiska kontrollen för det framtida mål 3 jämfört med vad som gäller för nuvarande mål 3 och mål 4.

Referenser

Kapitel 2

Aldskogius, G. *Ekonomisk och social sammanhållning: Kommentarer till EG-rätten.* Pärm 33. Publica. Stockholm. 1996.

Europafördrag. Maastrichtfördraget. Publica, 2:a upplagan. Stockholm. 1995.

Europeiska rådets förordning 2081/93.

Europeiska unionen. <http://www.europa.eu.int>.

Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram. Del 1 Medfinansieringen. Statskontoret. Rapport 1997:12.

Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram. Del 2 Genomförandeorganisationen. Statskontoret. Rapport 1997:13.

"The Structural Funds in 1994". Sixth annual report. Europeiska kommissionen. Luxemburg. 1996.

Kapitel 3

"Adapt, projektbeskrivningar 1996". Svenska EU Programkontoret. 1997.

"Conclusions of the ESF mid-term evaluations". Europeiska kommissionen. 1998.

"Employment and Social Affairs, ESF-project examples". Europeiska kommissionen. 1997.

"Enkätsvar från de regionala partnerskapen i mål 4 angående erfarenheter från mål 4 och synpunkter på det kommande mål 3". Svenska EU Programkontoret.

"EU:s mål 3-projektbanken". Västernorrlands län. Länsarbetsnämnden. 1998.

"Kommuner och landsting och mål 3". Landstingsförbundet och Kommunförbundet. 1997.

"Kommuner och landsting och mål 4. Redovisning av intervjustudie från fem län". Kommunförbundet och Landstingsförbundet. 1997.

"Mål 3-projekt, deltagare, resultat". PM 1998-12-01. Arbetsmarknadsstyrelsen. 1998.

"Mål 4 1995–1999". Samlat programdokument för Sverige. Svenska EU Programkontoret. 1996.

"Program för mål 3-insatser" i Västernorrlands län 1998–1999. Länsarbetsnämnden. 1999.

"Rapport om genomförandet av andra projektomgången av Gemenskapsinitiativet Employment i Sverige 1997". Svenska EU Programkontoret. 1997.

"Strukturfonderna i praktiken". PM 1999-01-19. Svenska kommunförbundet.

"Uppföljning av mål 3 inom EU:s strukturfondsarbete". En redovisning ur Arbetsmarknadsverkets åtgärds- och händelsedatabaser. Arbetsmarknadsstyrelsen. 1998.

"Var finns den sociala ekonomin i EU:s strukturfondsarbete"? PM 1997-09-23. Folkrörelserådet Hela Sverige ska leva. 1997.

Arne och Barbro Svensson Professional Management AB. "Utvärdering av mål 3 och Employment". 1996.

Arne och Barbro Svensson Professional Management AB". "Utvärdering av mål 3 i Stockholms län" – "halvtidsutvärdering" efter halva programperioden. 1998.

Employment, årsrapport 1995–1996. Svenska EU Programkontoret.

Employment, årsrapport 1997. Svenska EU Programkontoret.

Ernst & Young AB. "Utvärdering av Växtkraft mål 4 och Adapt", halvtidsutvärdering. 1997.

EU-nytt nr 31. Arbetsmarknadsstyrelsen.

Fritz, E. "Att genomföra Växtkraft mål 4 – en kvalitativ studie", företagsekonomiska institutionen. C/D-uppsats VT 1997. Uppsala universitet. 1997.

Hultman, G, Klasson, A, Edvardsson-Stiwne, E. "Växtkraft mål 4 – Hur arbetar företagen och offentlig verksamhet under Steg 1"? Redovisning av enkätstudie i Jönköpings- och Östergötlands län. 1998.

IM-Gruppen i Uppsala AB. "Växtkraft i Sverige". Delrapport inför den andra etapputvärderingen, 1998.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB, "Utvärdering av mål 3 och Employment". Delrapport 1. 1996.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB. " Hur god är den goda idén?"Delrapport rörande den andra utvärderingen av Mål 3. 1998.

Ledningskonsulterna i Stockholm AB. "Employment – gemenskapens experimentverkstad". Delrapport från den oberoende utvärderaren av mål 3 och Employment. 1998.

Operativt program för Adapt, programperioden 1995–1999. Svenska EU Programkontoret.
Operativt program för delprogrammet INTEGRA, programperioden 1995–1999. Svenska EU Programkontoret.
Operativt program för Employment, programperioden 1995–1999. Svenska EU Programkontoret.
SIPU Utvärdering AB. "Adapt, lägesrapport från en utvärdering". 1998.
SOU 1995:34. *Kompetens för strukturomvandling, förslag till nationellt program för utveckling och kompetens, Europeiska socialfondens mål 4 1995–1999.*
Svenska EU Programkontoret för utbildning och kompetensutveckling – en utvärdering, Statskontoret 1998:30. Stockholm. 1998.
Sveriges administration av EG:s strukturfonder – behov av förändringar inför åren 2000–2006. RRV 1998:54. Stockholm. 1998.
Tillägg till det svenska operativa programmet för Adapt: Adapt-BIS.

Kapitel 4

"Agenda 2000, report to the Vienna European Council", 13621/98. Europeiska rådet. 1998.
"DG V Working Document, (Equal)". Europeiska kommissionen. 1998.
"Draft guidelines for member states´employment policies". Europeiska rådet 13721/98. 1999.
"Draft proposal for a Council Regulation on the European Social Fund", 1074/99. Europeiska rådet.
"Förslag till strukturfondsförordningar år 2000–2006, jämförande analys". Europeiska kommissionen. 1998.
"Réforme des Fonds structurela – proposition modifiée de règlement du Conseil relatif au FSE", 1055/99. Europeiska rådet.
EU-nytt nr 31. Arbetsmarknadsstyrelsen.
Europeiska rådets förordning 2081/93.
Europeiska rådets förordning 2082/93.
Europeiska rådets förordning 2084/93.
Europeiska rådets förordning 2088/88.
Europeiska rådets förordning om allmänna bestämmelser för strukturfonderna 1056/99.
Europeiska rådets förordning om Europeiska Socialfonden, 2259/98.
Europeiska unionen. <http://www.europa.eu.int>.
Utkast till förslag till rådets förordning om Europeiska socialfonden, SN 5319/98. Europeiska rådet.

Kapitel 5

"Rapport från arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet". Arbetsmarknadsverket. 1998.

EU-nytt nr 27. Arbetsmarknadsstyrelsen.

Näringsdepartementet. <http://www.tillvaxtavtal.gov.se>. "Regionala tillväxtavtal".

PM 1998-05-06. Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus. Bilaga till brev från näringsminister Anders Sundström till olika centrala och regionala aktörer. Närings- och handelsdepartementet.

PM 1998-10-08. Frågor viktiga att ställa i arbetet med tillväxtavtalen.

PM 1998-11-30. Tillväxt och sysselsättning – en sammanställning av betydelsefulla politiska åtgärder med tonvikt på det regionala tillväxtkapitalet.

Regeringens proposition 1997/98:150, bil. 4. *Nationell handlingsplan för sysselsättning.*

Regeringens proposition 1998/99:1. *Budgetpropositionen för 1999.*

Regeringsförklaringen av den 6 oktober. 1998.

Regleringsbrev för budgetåret 1999 avseende Arbetsmarknadsverket.

Territoriella sysselsättningspakter – praktiska exempel på goda erfarenheter. EU-kommissionen 1997.

Kapitel 6

"Förslag till strukturfondsförordningar år 2000–2006, jämförande analys". Europeiska kommissionen. 1998.

"Gamla län blir nya regioner?" Lägesrapport. Statskontoret 1998:28.

"Genomförande av yrkesutbildningsprogrammet Leonardo da Vinci i Sverige" En rapport till Europeiska kommissionen om de första två årens erfarenheter av programmet. Utbildningsdepartementet. 1997.

"Lathund om regioner i Sverige". Landstingsförbundet. 1998.

"Lika möjligheter – jämställdhet – en röd tråd i all EU-politik". Svenska EU Programkontoret.

"Medgivande att göra förskottsutbetalningar av socialfondsmedel m.m." Arbetsmarknadsdepartementet. Regeringsbeslut 11. 1997.

"Policy för jämställdhet", skrift nr. 5. Svenska EU Programkontoret. 1998.

"Rapport från arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet". Arbetsmarknadsdepartementet. 1998.

"Rapport om att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner m.m. vad gäller genomförandet av vissa strukturfonds-program". Nutek, AMS och Statens Jordbruksverk. 1998.

"Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus". PM 1998-05-06. Närings- och handelsdepartementet.

"Svenska EU Programkontoret för utbildning och kompetensutveckling – en utvärdering". Statskontoret. 1998:30.

"Sveriges administration av EG:s strukturfonder – behov av förändringar inför åren 2000–2006". RRV 1998:54, 1998.

"Territoriella sysselsättningspakter – praktiska exempel på goda erfarenheter". Europeiska kommissionen. 1997.

"Tillväxt och sysselsättning- en sammanställning av betydelsefulla politiska åtgärder med tonvikt på det regionala tillväxtkapitalet". PM 1998-11-23.

"Utbildning för sysselsättning eller arbetslöshet" – nationella och regionala data för Sverige åren 1987–1996. Nutek 1998:33.

"Utbildning och kompetens för tillväxt". Nutek, 1998.

"Utveckla arbetslivet och skola med EU-stöd". Svenska EU Programkontorets verksamhet 1997.

EU-nytt special, nr. 8 1998.

Europeiska gemenskapernas officiella tidning, Kommissionens förordning nr. 2064/97, 1997.

Europeiska rådets förordning 1056/99. "Om allmänna bestämmelser för strukturfonderna". 1999.

IM Gruppen, "Växtkraft mål 4 Sverige" – delrapport inför den andra etapputvärderingen. 1998.

Inforegio news, informationsbrev nr. 58, "Strukturfonderna under perioden år 2000–2006". Europaparlamentets ställningstagande. 1998.

NF-rapport nr. 23/97. Nordlandsforskning. "Halvtidsutvärdering av Sveriges mål 6-program". 1997.

Näringsdepartementet. <http://www.tillvaxtavtal.gov.se>. Regionala tillväxtavtal.

Regeringens proposition 1997/98:150, bil. 4. *Nationell handlingsplan för sysselsättning.*

Regeringes proposition 1997/98:62. *Regional tillväxt för arbete och välfärd.*

SFS 1998:579. "Förordning om vissa stöd från EG:s strukturfonder". 1998.

SOU 1998:51. *Vuxenutbildning och livslångtlärande – situationen inför och under första året med kunskapslyftet.*

SOU 1998:6. *Ty makten är din.*

Bilaga 1 – Kommittédirektiv

Dir. 1998:76

Inriktning av mål 3 m.m. inom EG:s strukturfonder under nästa programperiod 2000–2006

Beslut vid regeringssammanträdet den 17 september 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att inför nästa programperiod inom EU:s strukturfonder föreslå dels inriktning av ett nytt program för mål 3, dels former för hur det nya programmet skall tas fram, dels också vad som bör beaktas i den nya organisationen för programmet utifrån erfarenheterna från innevarande programperiod. Motsvarande förslag skall lämnas för det nya gemenskapsinitiativet inom socialfonden. Utredaren skall analysera erfarenheterna av innevarande programperiod i Sverige och ett antal andra medlemsstater samt analysera och utvärdera erfarenheterna av den nuvarande organisationen för mål 3, mål 4 samt Employment och Adapt.

Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 26 februari 1999.

Bakgrund

Genom medlemskapet i Europeiska unionen deltar Sverige i den gemensamma regional- och strukturpolitik som finansieras via EG:s strukturfonder. Dessa är socialfonden, regionalfonden, jordbruksfonden och fiskefonden. För innevarande period gäller att det av medlen från dessa fonder avsätts ca 90 procent till sex olika mål för regional- och

strukturpolitiken, 9 procent till ett antal gemenskapsinitiativ och 1 procent till s.k. pilotprojekt.

Aktuella mål för Sverige är:
– Mål 2 Omvandling av regioner med industriell tillbakagång,
– Mål 3 Bekämpning av långtids- och ungdomsarbetslöshet,
–Mål 4 Kompetensutveckling av anställda,
– Mål 5a Lantbrukets och fiskets omstrukturering och modernisering,
– Mål 5 b Utveckling av landsbygden samt
– Mål 6 Utveckling av glest befolkade områden.

Europeiska socialfonden, som i första hand omfattar mål 3 och mål 4, utgår från individen och skall bidra till utveckling av mänskliga resurser i vid mening. Den inriktas bl.a. på åtgärder som syftar till att förbättra möjligheterna för arbetslösa att få arbete, skapa lika förutsättningar på arbetsmarknaden och medverka till kompetensutveckling.

Mål 3 syftar till att slussa in ungdomar på arbetsmarknaden, bekämpa långtidsarbetslösheten och integrera dem som riskerar att uteslutas från arbetsmarknaden. Mål 3-programmet administreras av Arbetsmarknadsverket.

Mål 4 syftar till att åstadkomma förnyelse av arbetsorganisation och ökad kompetensutveckling hos företag och anställda. Mål 4-programmet administreras av Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling.

Inom socialfonden finns också två gemenskapsinitiativ, nämligen Employment och Adapt.

Employment har till syfte att genom transnationella utvecklingsprojekt öka jämställdheten på arbetsmarknaden och förbättra möjligheterna till arbete för arbetshandikappade, invandrare och flyktingar samt ungdomar.

Adapt syftar till att genom transnationella utvecklingsprojekt underlätta för anställda att klara arbetsmarknadens förändrade krav, skapa nya arbetstillfällen och stärka företagens konkurrensförmåga.

Employment och Adapt administreras av Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling.

Regeringen har den 28 februari 1998 gett Statskontoret i uppdrag att utvärdera Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling och dess verksamhet. Syftet är att ge regeringen underlag för framtida ställningstaganden om hur den nya generationens EU-program inom myndighetens ansvarsområden och närliggande verksamhet bör organiseras. Uppdraget skall redovisas den 15 oktober 1998.

Innan nuvarande programperiod löper ut vid utgången av år 1999 måste ett nytt beslut fattas om EU:s regional- och strukturpolitik för nästa programperiod som omfattar åren 2000–2006. För närvarande pågår inom EU bl.a. ett arbete med förslag till ett nytt regelverk för strukturpolitiken framlagt av EG-kommissionen. Sverige deltar i denna beredning i ministerrådet tillsammans med övriga medlemsstater. Beslutande organ är Europeiska unionens råd. Tidpunkten för beslut om det nya regelverket är beräknat till första halvåret 1999.

Enligt kommissionens förslag till nytt regelverk skall de nuvarande sex målen för nästa programperiod reduceras till tre mål. Det nya mål 3 skall omfattas av socialfonden och syfta till att stödja anpassningen och moderniseringen av politiken och systemen när det gäller utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. Det nya gemenskapsinitiativet inom socialfonden inriktas på samarbete mellan medlemsstaterna för att utveckla nya metoder för att bekämpa diskriminering när det gäller möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden.

Uppdraget

Utredarens uppgift skall vara att redovisa förslag till inriktning och formerna för framtagandet av ett nytt program för det nya horisontella mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet, som skall finansieras av socialfonden under nästa programperiod 2000–2006.

Utredaren skall också, utifrån den analys och utvärdering som skall göras, lämna förslag om vad som bör beaktas när det gäller organisationen av det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet.

Förslagen skall grundas på följande utgångspunkter:

- EU:s sysselsättningsriktlinjer skall utgöra en grund för strukturpolitiken.
- EG-kommissionens förslag till nytt regelverk för strukturstödet inom EU och den beredning av förslaget som pågår inom EU.
- Sambandet mellan det nya mål 3 och det nya gemenskapsinitiativet å ena sidan och den nationella arbetsmarknads- och utbildningspolitiken på olika nivåer och de årliga nationella handlingsplanerna å den andra sidan. Inriktningen skall vara att insatserna skall förstärka varandra. Utredaren skall också belysa sambanden mellan det föreslagna nya mål 3 och de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen, mål 1 och 2, samt de nya utbildningsprogrammen.
- Förslagen i den rapport om kompetensutveckling i arbetslivet som arbetsgruppen för kompetensutveckling har överlämnat till arbetsmarknadsministern i september 1998.

- Att samordningen mellan strukturfondsprogram och utbildningsprogram bör förbättras.
- Intresset av lokal förankring utifrån nationella och regionala förhållanden. I detta sammanhang är det viktigt att belysa frågor som rör partnerskapets sammansättning, roller och ansvar.

Utredaren skall vidare redovisa de erfarenheter som parterna, vilka ingått i kommittéer på regional och central nivå för mål 3, mål 4, mål 6 samt för Employment och Adapt gjort under innevarande programperiod. Dessutom skall utredaren analysera de erfarenheter som kan dras av den nuvarande organisationen för ovanstående program.

Utredaren skall vidare beakta Statskontorets utvärdering av Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling.

Utredaren skall också ta del av erfarenheter som gjorts i andra medlemsstater, särskilt Danmark, Finland, Storbritannien och Österrike.

Genomförandet av utredningsuppdraget

Utredningsuppdraget skall utföras i nära kontakt med de parter som nu ingår i berörda kommittéer.

Utredaren skall genom remissmöten samla in synpunkter från alla berörda aktörer.

Utredaren skall vidare samråda med följande:

- Arbetsmarknadsverket och övriga centrala fondmyndigheter, Högskoleverket, Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling samt Riksrevisionsverket, Statskontoret och EU-Bedrägeridelegationen.
- Den beredningsgrupp för strukturfondsfrågor som är inrättad inom Regeringskansliet.
- Den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som bereder regeringens ståndpunkter inför förhandlingarna i ministerrådet beträffande EG-kommissionens förslag till ett nytt regelverk för strukturpolitiken.
- Den arbetsgrupp som tillsatts inom Regeringskansliet för att förbereda svenska ståndpunkter till de nya utbildningsprogrammen.
- Den särskilde utredaren som regeringen utsett för att lämna förslag till genomförande av geografiskt avgränsade strukturfondsprogram under perioden 2000–2006.

Utredaren skall i sitt arbete beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare att pröva offentliga åtaganden (dir.

1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 26 februari 1999.

(Arbetsmarknadsdepartementet)

Bilaga 2 – Mål 3, mål 4 och gemenskapsinitiativen i Danmark, Finland, Storbritannien och Österrike under pågående och kommande programperiod

I denna bilaga beskrivs mål 3, mål 4 och de gemenskapsinitiativ, som finansieras med medel från Europeiska Socialfonden (ESF) under pågående programperiod i Danmark, Finland, Storbritannien och Österrike. Under varje land beskrivs också planerna inför nästa programperiod, år 2000–2006.

Där inget annat anges, bygger uppgifterna på intervjuer genomförda i Helsingfors och Köpenhamn i början av 1999, telefonintervjuer samt på skriftligt material från de beskrivna länderna och från EU-kommissionen.

Danmark

I syfte att förbättra situationen på arbetsmarknaden i Danmark genomfördes 1994 första steget i en omfattande arbetsmarknadsreform. Reformen innebar i huvudsak att man gick från en relativt passiv till en mer aktiv arbetsmarknadspolitik. Man decentraliserade också ansvaret för genomförandet av arbetsmarknadspolitiken ytterligare.

Ungdomarnas situation uppmärksammades särskilt i reformen. Man införde t.ex. aktiveringskrav på ungdomar inom tre månader efter det att de blivit arbetslösa. Motsvarande tid för vuxna är sex månader. Genom reformen och den positiva utvecklingen av efterfrågan på arbetskraft inom många sektorer i Danmark har arbetslösheten minskat betydligt de senaste åren.

Pågående programperiod

Samma år som arbetsmarknadsreformen genomfördes, påbörjades också den innevarande programperioden för ESF-finansierade insatser i Danmark. Socialfonden, som är den största strukturfonden i Danmark, täcker hela landet. Under programperioden, 1994–1999, uppgår finansieringen från ESF till ca 400 miljoner ECU (3 400 mkr).[1] De insatser som finansieras med ESF-medel har den reformerade arbetsmarknadspolitiken som utgångspunkt.

Inriktning och omfattning – mål 3

Närmare 70 procent av ESF-medlen i Danmark går till mål 3. Det motsvarar ca 272 miljoner ECU eller ca 2 310 mkr. Tre områden prioriteras i mål 3-arbetet, som utformas för att förstärka den arbetsmarknadsreform som nämnts ovan. De prioriterade områdena är

- yrkesutbildning för personer som riskerar att bli långtidsarbetslösa
- yrkesutbildning för ungdomar för att underlätta deras inträde på arbetsmarknaden
- yrkesutbildning för personer som riskerar utslagning från arbetsmarknaden.

[1] Växelkurs 8,50.

Syftet med insatserna är att öka deltagarnas konkurrenskraft på arbetsmarknaden. Detta innebär ofta längre utbildningar som är anpassade både till kraven på arbetsmarknaden och den enskildes särskilda behov. Yrkesutbildningarna kan därför kombineras med rådgivning och vägledning samt stöd före och efter utbildningen, arbetsplatspraktik eller språkutbildning (gäller invandrare).

Man räknar med att ungefär 45 000 personer kommer att ta del av mål 3-insatser under perioden 1994–1995.

Inriktning och omfattning – mål 4

Mål 4 i Danmark, som kallas "Attack", upptar knappt tio procent av ESF-medlen, eller nästan 40 miljoner ECU (ca 340 mkr). ESF-insatserna skall komplettera de nationella insatserna genom att bidra till informationssamhällets utveckling och förändringar på arbetsmarknaden i allmänhet. Syftet med mål 4 i Danmark är att förutse förändringar samt att förbereda och anpassa arbetskraften till dessa förändringar genom att stödja

- anställda som hotas av arbetslöshet genom bristande utbildning
- tidsbegränsat anställda som med jämna mellanrum är arbetslösa
- anställda som kan förbättra sina kvalifikationer genom särskilt inriktade kurser och dylikt
- personer som spelar en viktig roll i omställningsprocessen såsom lärare, chefer på hög- och mellannivå samt personalansvariga.

Mål 4 är uppdelat på tre delområden 1) prognoser av utvecklingen på arbetsmarknaden, 2) näringslivsinriktad utbildning eller kompetensutveckling, rådgivning och vägledning samt 3) utveckling av näringslivs- och arbetsmarknadsutbildningssystemen.

Insatserna är genomgående riktade till anställda i företag som kan förväntas bli påverkade av tekniska, marknadsmässiga eller organisatoriska omställningar på grund av strukturförändringar.

Inriktning och omfattning – gemenskapsinitiaven

Ungefär åtta procent av ESF-medlen i Danmark går till gemenskapsinitiativet ADAPT. Det danska Adapt-programmet har ungefär samma inriktning och målgrupper som mål 4, men skiljer sig från mål 4 genom kravet på projektsamarbete med andra länder. Detta krav finns för samtliga gemenskapsinitiativ.

Närmare fyra procent av ESF-medlen går till gemenskapsinitiativet EMPLOYMENT, som består av programmen Now, Horizon, Integra och Youth.

NOW syftar till att främja kvinnornas ställning på arbetsmarknaden genom att stödja ökad integration på arbetsplatserna, verka för bättre möjligheter att förena familjeliv med förvärvsarbete och öka bredden i kvinnornas yrkesval.

Avsikten med HORIZON är att förbättra situationen för arbetshandikappade för att därigenom förhindra uppkomsten av långtidsarbetslöshet. Det kan t.ex. röra sig om att anpassa arbetsplatsers utformning utifrån arbetshandikappades behov och om att öka dessa personers kvalifikationer.

INTEGRA stödjer personer som hotas av social utslagning. Här prioriteras t.ex. utveckling av yrkesinriktad utbildning och distansarbete.

YOUTHSTART fokuserar på att utveckla nya utbildningsmetoder som tar hänsyn till individuella förväntningar och förutsättningar, med syftet att förbättra ungdomars personliga och yrkesmässiga kunskap.

Man räknar med att omkring 1 800 personer kommer att ta del av gemenskapsinitiativ under programperioden.

Organisation

Det danska arbetsministeriet har huvudansvaret för ESF, men arbetar i nära samverkan med social- och undervisningsministerierna. Mål 3 och 4 har var sin övervakningskommitté med representanter för de berörda departementen och de centrala myndigheterna, parterna på arbetsmarknaden m.fl.

Ansvaret för mål 3 ligger hos Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS). Ungefär 90 procent av medlen fördelas regionalt, medan 10 procent finns tillgängliga för t.ex. regeringsinitiativ. På den regionala nivån finns 15 stycken s.k. ESF-utskott, med ansvar för projekthantering inklusive beslut om projektstöd. I ESF-utskotten finns i allmänhet tre kommunala representanter, två arbetstagar- och två arbetsgivarrepresentanter, två personer från motsvarigheten till landstingen samt den regionala arbetsförmedlingschefen, som i stora drag motsvarar länsarbetsdirektören.

Det har framförts kritik från såväl departement som arbetsmarknadens parter om att det är osäkert huruvida s.k. additionalitet har uppnåtts eftersom man befarar att ESF-medlen vid vissa tillfällen har använts som kommunala tillskott. Man hävdar också från centralt håll att man saknar överblick av vad som händer regionalt.

Vad gäller mål 4 ansvarar Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för delområde 1 (framtidsprognoser) medan Arbejdsmarkedets Center for Internationale Uddannelseaktiviteter (ACIU) ansvarar för delområdena 2 och 3. ACIU ansvarar också bl.a. för Leonardo.

Det finns ingen regional organisation för mål 4 i Danmark. Detta beror bl.a. på att de centrala representanterna för parterna på arbetsmarknaden har lagt stor vikt vid att mål 4 skall administreras centralt för att därigenom främja både överblick och en effektiv fördelning av medlen.

Sammanfattningsvis kan konstateras att ESF-verksamheten, och då framför allt mål 4-arbetet, i Danmark är mer central- och myndighetsstyrd än i Sverige.

Partnerskapet

Som nämnts ovan är arbetsmarknadens parter representerade i övervakningskommittéerna samt i de regionala ESF-utskotten. Enligt uppgift från den Danska Arbetsgivarföreningen (DA) råder relativt stor samsyn mellan arbetstagar- och arbetsgivarorganisationerna i frågor som rör ESF-arbetet. Vidare konstaterar man från DA:s sida att det inte har varit några problem att få regionala DA-representanter i mål 3-arbetet att utföra sina uppdrag utan ersättning.

Nationell medfinansiering

Enligt uppgift från Undervisningministeriet är den centrala andelen av medfinansieringen liten. Merparten av medfinansieringen sker regionalt. Den del av medfinansieringen i mål 4 som kommer från de enskilda företagen har ofta utgjorts av tid, som de anställda kan använda för kompetensutveckling.

Representanter för regeringskansliet och parterna på arbetsmarknaden är överens om att den nationella medfinansieringen i Danmark inte har inneburit några större problem.

Kommande programperiod

Inriktning

I samverkan med danska AMS har Arbetsministeriet tagit fram ett diskussionsunderlag för arbetet med planeringen av nya mål 3. Underlaget utgår dels från kommissionens förordning om nya mål 3 (som bl.a. föreskriver att ESF-insatserna skall koncentreras till de områden där de kan få störst effekt), dels från de fyra pelarna i EU:s sysselsättningsstrategi.

Till grund för diskussionsunderlaget ligger också den nationella arbetsmarknadspolitiken och utvecklingen på den danska arbetsmarknaden. Ett exempel på denna utveckling är bristen på arbetskraft i vissa yrken varför den danska regeringen under den senaste tiden vid flera tillfällen poängterat behovet av att både öka och utbilda arbetskraften. Ett annat exempel är att arbetslösheten bland högutbildade inte har minskat i samma utsträckning som arbetslösheten för andra grupper.

Diskussionsunderlaget sammanfattas i följande matris. Horisontellt anges de fyra pelarna i EU:s sysselsättningsstrategi och vertikalt grunddragen i kommissions förordning för nya mål 3.

	Anställbarhet	**Företagaranda**	**Anpassningsförmåga**	**Lika möjligheter**
Aktiv arbetsmarknads-politik	A1. Aktivering av arbetslösa (t.ex. företagspraktik för handikappade, samt åtgärder för högutbildade och äldre)	A2. Aktivering av företagare	A3. Jobrotation och praktik	A4. Aktivering av minoriteter
Social integration och lika möjligheter	B1.Arbetslösa med särskilda svårigheter (t.ex. offentliga arbeten för lågutbildade samt utveckling av nya Af-redskap)	B2.Företagare med särskilda karakteristika	B3. Företagens sociala ansvar (t.ex. flexibla arbeten för handikappade och personer med nedsatt arbets-förmåga)	B4. Integration av minoriteter (t.ex. värdering av utländska kvalifikationer och uppgradering enligt danska krav)
Livslångt lärande för anställbarhet	C1. Utveckling av arbetsmarknads-utbildning för svaga grupper	C2. Företagarutbildning och rådgivning	C3.Kompetensutveckling för företagskonsulter, IT-stödd utbildning samt analyser av framtida behov	C4. Lika möjligheter till utbildning
Anpassning	D1. Vidareutbildning av arbetslösa	D2. Företagarkultur (t.ex. starta eget-kurser i gymnasieskolan samt företagsinriktad utbild-ning för invandrare	D3. Utveckling av nya samverkansformer, distansarbete. Arbetsmarknadspolitisk forskning	D4. Lika möjligheter på arbetsmarknaden
Lika möjligheter	E1. Arbetslösa kvinnor (t.ex. särskilda insatser för kvinnor som pga lång föräldraledighet tappat kontakten med arbetsmarknaden	E2. Kvinnors företagande	E3. Flexibla arbetsförhållanden	E4. Kvinnors lika möjligheter (forskningsinriktad verksamhet)

Diskussionsunderlaget har under januari månad skickats ut till parterna på arbetsmarknaden, de regionala ESF-utskotten samt till andra representanter i partnerskapen, för synpunkter och förslag till regionala anpassningar. I maj månad avser den danska regeringen att presentera ett samlat förslag till ny SPD till EU-kommissionen.

Samtidigt som diskussionsunderlaget har tagits fram har man från Arbetsministeriet och AMS sida uppdragit åt Socialforskningsinstitutet att ta fram en rapport baserad på socialfondssamordnarnas erfarenheter av framgångsrika projekt. I rapporten, som skall vara klar i slutet av februari 1999, får samordnarna också möjlighet att bidra med förslag inför nästa programperiod.

Organisation

Som nämnts ovan ansvarar Arbetsministeriet i Köpenhamn för ESF-verksamheten i Danmark. Genomförandeansvaret är delegerat till AMS som fördelar 90 procent av medlen till de regionala ESF-utskotten.

AMS ansvarar också för delområde 1 i mål 4-verksamheten, medan Arbejdsmarkedets Center for Internationale Uddannelseaktiviteter (ACIU) ansvarar för övrig mål 4-verksamhet.

Enligt ett förslag från Utbildningsministeriet kommer ACIU att läggas ner vid årsskiftet 1999/2000. Då startas i stället en ny myndighet, med ansvar för samtliga utbildningsprogram med internationell anknytning. Som exempel nämns de transnationella utbildningsprogrammen Leonardo, Socrates m.m. Myndigheten skall också kunna utföra andra uppgifter för EU-kommissionen, under förutsättning att dessa uppgifter ligger inom ramen för verksamhetsidén.

Enligt Arbetsministeriet kommer ESF-verksamheten inte att inlemmas i den nya myndigheten. På den centrala nivån planerar man att ge AMS en samordnande roll. Medlen som skall användas för arbetslösa skall även i fortsättningen fördelas regionalt. För närvarande övervägs om de medel som skall gå till företag och anställda skall fördelas regionalt eller administreras centralt. En annan fråga som övervägs är huruvida man skall fortsätta att använda de regionala ESF-utskotten eller föra över verksamheten till de regionala arbetsmarknadsråd som finns runt om i landet och som i korthet beskrivs nedan.

Det finns 14 regionala arbetsmarknadsråd i Danmark. De etablerades 1994 som ett led i den decentraliseringsprocess som då genomfördes inom arbetsmarknadspolitiken. Råden består av 21 representanter för arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna i regionen, kommuner och landsting samt en ordförande som utses av rådet. Den regionala arbetsförmedlingschefen, eller länsarbetsdirektören, bistår rådet.

På central nivå finns ett landsarbetsmarknadsråd bestående av 10 arbetsgivarrepresentanter, 10 arbetstagarrepresentanter samt 5 representanter för kommuner och landsting. Det centrala rådet fastställer de överordnade målen och resultatkraven för de regionala insatserna utifrån de ramar som regering och riksdag beslutat.

Genom mål- och ramstyrning ansvarar de regionala råden för att arbetsmarknadspolitiken utformas och anpassas till utvecklingen och behoven på den regionala arbetsmarknaden.

Arbetsförmedlingen (AF) utför det dagliga arbetet inom arbetsmarknadspolitiken. Den viktigaste uppgiften är att förmedla kontakt mellan arbetslösa och arbetsgivare som söker arbetskraft. AMS har ansvaret för den överordnade ledningen av AF.

Partnerskapet

Enligt uppgift från den Danska Arbetsgivarföreningen (DA) vill såväl arbetstagar- som arbetsgivarorganisationerna ha större inflytande under den kommande progamperioden än vad man haft under den pågående. Man är också överens om att man bör införa mer målstyrning i den del av nya mål 3 som riktar sig till arbetslösa samtidigt som man vill öka effektiviteten i de insatser som riktar sig till anställda, t.ex. genom att införa ett anbudsförfarande. Enligt uppgift är parterna intresserade av att föra över det regionala ansvaret från ESF-utskotten till de regionala arbetsmarknadsråden.

Finland

Genom Sovjetunionens fall förändrades förhållandena för den finska ekonomin på ett dramatiskt sätt. Den lågkonjunktur som följde efter överhettningen i slutet av 1980-talet kom därför att bli betydligt djupare i Finland än i Sverige. BNP föll med ca 12 procent under åren 1991–1993 och arbetslösheten steg till över 17 procent år 1994.

Sedan 1994 har tillväxten ökat i Finland. Den goda tillväxten har möjliggjort en ökning av sysselsättningen med 4,6 procent och en minskning av den öppna arbetslösheten med drygt 3 procentenheter. Den öppna arbetslösheten uppgick vid årsskiftet 1998/99 till ca 11 procent.

Man har dock fortfarande stora problem med grupper som riskerar långtidsarbetslöshet och social utslagning.

Pågående programperiod

Europeiska Socialfonden (ESF) finansierar olika insatser som syftar till att utveckla arbetskraften i Finland, med drygt 600 miljoner ECU (ca 5 100 mkr) under programperioden. Av dessa går merparten, ca 43 procent, till mål 3. Närmare 18 procent går till mål 6, 14 procent till mål 4 och ungefär lika mycket till gemenskapsinitiativen. Resten finansierar mål 2- och 5b-insatser.

Inriktning och omfattning – mål 3

Mål 3 är inriktat på att motverka ungdoms- och långtidsarbetslöshet samt förhindra social utslagning. Grundtanken är att utveckla mänsk-

liga resurser så att människornas färdigheter motsvarar arbetsmarknadens och arbetslivets krav.

Följande mål och medel gäller för arbetet i Finland.

Mål

Att förhindra långtidsarbetslöshet och att med hjälp av individuell service stödja sysselsättningsmöjligheterna för personer som varit arbetslösa en längre tid.

Medel

- Skräddarsydd service och åtgärder som utgår från individuella behov, t.ex. i form av rådgivning, vägledning, utbildning, arbetspraktik, arbetsprövning eller rehabilitering. Serviceinsatserna planeras och genomförs under medverkan av flera olika myndigheter.
- Bedömning av arbetsförmågan eller de yrkesmässiga möjligheterna

Mål

Att främja den ekonomiska tillväxten genom att stödja uppkomsten av nya arbetsplatser och genom att utveckla kunnandet inom små och medelstora företag.

Medel

- Utbildning av specialister för företagsutveckling. Det kan t.ex. röra sig om marknadsföring, kvalitetsfrågor, internationalisering och miljöfrågor.
- Utbildning och förberedelser för företagande. Åtgärder kan bestå av bedömning av affärsidén, klarläggning av möjligheterna att bilda nätverk samt ett starta eget-bidrag. Man testar också personens lämplighet för företagande, t.ex. motiv, idéer och personliga egenskaper.

Mål

Att förhindra att icke-yrkeskunniga slås ut från arbetslivet samt att underlätta sysselsättningen av utexaminerade unga med yrkesutbildning. Målgrupper är arbetslösa ungdomar under 25 år som saknar yrkesutbildning, har avbrutit sin skolgång eller klarat sig dåligt i skolan samt ungdomar som är på väg från skolan ut i arbetslivet.

Medel

- Genom exempelvis verkstads- och lärlingsavtal skapar man alternativa utbildningsvägar för arbetslösa ungdomar samt ordnar arbets-

praktik, aktivering, vägledning och motivation för att delta i fortbildning.

Under programperioden kommer ungefär 97 000 personer att ta del av i någon av de olika åtgärder som delfinansieras genom ESF. I januari 1999 hade totalt ca 90 000 personer deltagit i någon mål 3-åtgärd. Könsfördelningen bland dessa har varit jämn.

Inriktning och omfattning – mål 4

Med hjälp av mål 4-programmet i Finland stöds projekt för att arbetskraftens kunnande och arbetsförmåga vid små och medelstora företag skall främjas och motsvara utmaningarna i ett förändrerligt samhälle. Avsikten är att nya metoder och idéer skall produceras för utbildning och utveckling av den sysselsatta arbetskraften utifrån principen om livslångt lärande. Kärnan i utvecklingsstrategin är en tillväxt som baserar sig på kunnande.

Följande områden prioriteras.

- Föregripande av förändringar som gäller arbetslivet, arbetsmarknaden samt yrkesmässiga krav

Projekten förväntas producera information om den framtida utvecklingen, förändringar och utbildningsbehov i arbetslivet samt utveckla metoder för att möta denna utveckling.

- Yrkesutbildning och omskolning, vägledning och rådgivning

Syftet är att utveckla arbetskraften vid små och medelstora företag med hjälp av inlärningsmetoder som grundar sig på idén om ett livslångt lärarande. Målet är att koppla personalutveckling till företagens strategi för affärsverksamhet.

- Utveckling av kunskaps- och innovationsstrukturer

Syftet är att främja uppkomsten, tillämpningen och utvärderingen av inlärningsmetoder och utvecklingsstrukturer för personer som arbetar, öka förmågan hos personer som ansvarar för företagens personal samt öka användandet av ny teknologi.

Målgrupper för mål 4-programmet är anställda vid små och medelstora företag (1–249 anställda), företagare, yrkesidkare och nyckelpersoner inom sektorn för små och medelstora företag samt personer i utbildnings- och utvecklingsgrupper vid små och medelstora företag.

Under vissa förutsättningar kan anställda inom den kommunala sektorn ingå i målgruppen. Detsamma gäller personer som producerar utbildnings- eller utvecklingstjänster för små och medelstora företag.

Vid programperiodens inledning var målsättningen att 36 000 personer skulle omfattas av mål 4-stöd. Eftersom intresset har varit större än förväntat och utbildningarna kortare och därmed billigare än beräknat har målet reviderats till 88 000 personer. T.o.m. januari 1999 hade över 90 000 personer tagit del av någon mål 4-åtgärd. Betydligt män och färre kvinnor än beräknat har deltagit.

Under sommaren 1998 gjordes vissa förändringar i mål 4-arbetet. Förändringarna syftade framför allt till att minska antalet mycket små projekt. Samtidigt startades s.k. Expertcentra, som ett nytt, rikstäckande mål 4-program. Det finns nu totalt 25 expertcentra i Finland med olika inriktning, t.ex. bioteknik, marknadsföring och media. Deras uppgift är att ge stöd och råd till företag samt förstärka kopplingen mellan företag och universitet/högskolor.

Inriktning och omfattning – gemenskapsinitiativ

I arbetet med gemenskapsinitiativet ADAPT i Finland prioriteras följande områden

- Internationalisering av små och medelstora företag
- Främjande av distansarbete
- Främjande av nätverk och kvalitetshöjningar
- Utarbetande av utvärderingsmetoder
- Främjande av införandet av ny teknik i företag.

Nästan 14 procent av stödet från ESF i Finland går till gemenskapsinitiativet Employment, som omfattar programmen Now, Horizon, Integra och Youthstart.

NOW syftar till att främja kvinnornas ställning på arbetsplatserna och hjälpa dem att balansera förvärvsarbete med familjeliv, medan HORIZON stödjer yrkesutbildning och metodutveckling för funktionshindrade. Det kan t.ex. gälla metodutveckling för synskadade, utvecklingshämmade och andra svårt handikappade samt utbildning av experter för denna verksamhet. INTEGRA riktar sig till svaga grupper på arbetsmarknaden, t.ex. invandrare, flyktingar och långtidsarbetslösa. Genom utbildning och arbetspraktik skall dessa gruppers möjligheter att ta sig in på arbetsmarknaden ökas. YOUTHSTART, slutligen, syftar till att förse ungdomar som avbrutit sin utbildning med vägledning, yrkesutbildning och arbetsplatspraktik. Det kan t.ex. röra sig om projekt som motiverar till fortsatta studier och syftar till att utveckla per-

sonligt ansvar. Projekten riktar sig främst till passiva ungdomar som riskerar att marginaliseras.

Totalt har närmare 18 000 personer deltagit i Employmentprojekt. De mest populära samverkansländerna är Tyskland och Irland.

Nationell medfinansiering

I Finland är i princip hela den offentliga medfinansieringen budgeterad i stadsbudgeten och följaktligen beslutad av parlamentet.

Organisation

Centralt

Den finska offentliga förvaltningen har genomgått omfattande förändringar under 1990-talet. Flertalet centrala förvaltningsmyndigheter har avvecklats eller fått radikalt nedskurna arbetsuppgifter. De uppgifter som ansetts nödvändiga att behålla, har överförts till ministerierna eller till regional och kommunal nivå.[2]

Den centrala, statliga styrningen av genomförandet av EG:s strukturfonder är hårdare i Finland än i Sverige. Fondansvaret ligger på tre departement: Inrikes-, Arbets- och Jord- och skogsbruksministeriet. Inrikesministeriet har en samordnande roll. Arbetsministeriet har ansvaret för ESF, inkl gemenskapsinitiativen.

Regionalt

Ministerierna har egna förvaltningsenheter på regional nivå: Arbetskrafts- och näringscentraler (TE-centraler), miljöcentraler, länsstyrelser m.m. Det finns totalt 15 TE-centraler, vars uppgift är att främja och koordinera den regionala utvecklingen, ge service till företag och allmänhet samt utgöra regional statlig nivå i handläggningen av strukturfondsärenden.

De formella besluten om stöd från strukturfonderna fattas som regel i de statliga TE-centralerna. Riksomfattande, stora eller långsiktiga projekt kan också beslutas i ett ministerium. TE-centralerna är också

[2] RRV 1998:54 Sveriges administration av EG:s strukturfonder.

ansvariga för projekten, dvs. handlägger utbetalningarna, följer upp och kontrollerar.

Regionalt/lokalt

I Finland finns 455 kommuner, som bildar samkommuner för olika ändamål. De mest betydelsefulla kommunala samarbetsorganen är landskapsförbunden och sjukvårdsdistrikten. Det finns 19 landskapsförbund samt Ålands landskapsstyrelse. På uppdrag av staten fungerar landskapsförbunden som regionala utvecklingsmyndigheter. Detta gäller såväl den nationella regionalpolitiken som den utveckling som delfinansieras med medel från EU:s strukturfonder.

Landskapsförbunden genomför strukturfondsprogrammen, vilket innebär att de planerar, koordinerar, bereder, förordar och i vissa fall godkänner projekt inom ramen för respektive förbunds mål- och programdokument.

Projekthantering

Ansökningar om stöd från EU:s strukturfonder kan lämnas till landskapsförbund, TE-centraler eller ministerier. Den organisation som tagit emot en ansökan är skyldig att se till att den kommer till rätt instans.

Kontroll av ansökan görs mot regler som är generella för både EU- och nationella stöd. Det finska regeringskansliet har utfärdat föreskrifter om hur regelverket skall tillämpas till exempel angående förskott, moms, lönebikostnader, avskrivningar, dokumentation och uppföljning.

Beslut om ESF-stöd till projekt fattas av den regionala TE-centralen som består av statliga representanter. Beslut om vissa stora projekt kan också tas i Arbetsmarknadsministeriet. Beslut fattas normalt inom tre månader, ofta snabbare.

Samtidigt som man fattar beslut om ESF-stöd till projekt beslutar man om den nationella medfinansieringen. Huvuddelen av den nationella medfinansieringen är budgeterad i stadsbudgeten. Besluten är ettåriga eftersom Riksdagens beslut avser statsbudgeten för ett år i taget.

Utbetalning görs från ministerier, TE-centraler eller landskapsförbund.

Kontroll av projekten utförs av två personer från Inrikesdepartementet samt av inhyrda revisorer.

Partnerskapet

På central nivå har partnerskapet deltagit dels i att ta fram de programdokument som nu gäller för de olika målen, dels under arbetets gång genom att medverka i den centrala övervakningskommittén.

På regional nivå finns regionala råd för de geografiskt begränsade målen, men inte för mål 3 och 4. Partnerskapet deltar följaktligen inte i beslut om beviljande av medel till mål 3- och 4-projekt.

Kopplingen till den nationella politiken

Det finska arbetsmarknadsministeriet har under vintern 1998/99 initierat ett arbete för att överföra goda exempel från ESF-verksamheten till den nationella verksamheten på olika politikområden. De 15 Arbetskrafts- och näringslivscentralerna skall välja ut och skicka in beskrivningar av de bästa projekten i sina respektive områden. På varje ministerium som berörs av ESF-frågor skall utvärderingsgrupper därefter välja ut "de bästa av de bästa" projekten. Metoder från de utvalda projekten kommer att användas på försök i den ordinarie verksamheten.

Kommande programperiod

Förberedelser

Inrikesministeriet ansvarar för strukturfondsprogrammen i Finland medan Arbetsministeriet ansvarar för förberedelserna av ESF-programmen. Förberedelserna görs i samarbete med olika ministerier och parter på arbetsmarknaden.

Inriktning

En projektplan för förberedelserna för de nya ESF-programmmen (nya mål 3 och gemenskapsinitiativet Equal) har utarbetats av Arbetsministeriet. Enligt planen skall en politisk ram för ESF i hela Finland vara klar i slutet av mars. Ramen skall utarbetas i sex olika delar, varav de fem första utgår från utkast till ESF-förordningen artikel 2:

- Utveckling av en aktiv arbetsmarknadspolitik i syfte att förebygga arbetslöshet och underlätta övergången till arbete.
- Främjande av lika möjligheter på arbetsmarknaden.

- Utveckling av studie- och utbildningssystem som ett led i livslångt lärande.
- Ökning av tillgången på yrkeskunnig och utbildad arbetskraft.
- Ökning av kvinnors deltagande i arbetslivet.
- Förstärkning av kopplingen mellan de nationella handlingsplanerna och ESF-programmen.

Utifrån den politiska ESF-ramen skall program för mål 1, 2 och 3 samt gemenskapsinitiativet Equal utarbetas. Dessutom skall ett program för förberedelserna av verkställandet av programmen tas fram. I arbetet skall olika intressegrupper vara representerade. Programmen skall förhandlas med Kommissionen under hösten, så att projekten kan sättas igång i början av nästa år.

I slutet av januari 1999 finns det inga uppgifter om detaljer i programmen. Det finns heller inga uppgifter om eventuella organisatoriska förändringar.

Storbritannien

Trots att Storbritannien hade en starkare sysselsättningsökning än merparten av EU-länderna under hela 1980-talet, var arbetslösheten i början av 1990-talet högre än under tidigare lågkonjunkturer. Mellan 1990 och 1993 föll sysselsättningen dessutom med omkring 2 000 000 arbetstillfällen vilket medförde en arbetslöshet på ca 2,9 miljoner i början av 1993. Under ett enda år ökade långtidsarbetslösheten med närmare 30 procent. Detta var utgångsläget när programdokumentet för perioden 1994–1999 arbetades fram i Storbritannien.

Pågående programperiod

Under programperioden 1994–1999 finansierar ESF projekt i Storbritannien med närmare 750 miljoner ECU (ca 6 375 mkr).

Inriktning och omfattning – mål 3

Under pågående programperiod har man arbetat utifrån två programdokument (SPD) för mål 3. Det första programdokumentet avsåg tiden 1994–1996 och det andra 1997–1999. De skiljer sig åt framför allt såtillvida att man i den senare lägger större vikt vid koncentration på områden där ESF-medlen har störst effekt.

Över hälften av ESF-medlen i Storbritannien går till mål 3-projekt. Målgrupperna är i första hand

- Personer som varit arbetslösa i mer än sex månader, särskilt de som saknar efterfrågad yrkesutbildning och/eller är över 50 år.
- Arbetslösa ungdomar under 25 år. Här fokuseras speciellt på ungdomar i åldrarna 16–18 år som inte går någon utbildning och saknar både yrkesutbildning och yrkeserfarenhet.
- Arbetshandikappade, ensamstående föräldrar, etniska minoriteter, f.d. kriminella och personer som bor i avfolkningsområden.

Mål 3 främjar också jämställdhet mellan kvinnor och män. Mål 3 i Storbritannien täcker hela landet utom Nordirland, samt Highlands och Islands i Skottland, där mål 3-stödet ges inom ramen för mål 1.

Inriktning och omfattning – mål 4

När den pågående programperioden startade 1994 valde den sittande brittiska regeringen att inte ta del av mål 4-verksamhet finansierad genom Europeiska socialfonden. Den tillträdande regeringen Blair valde dock att ändra på detta beslut och från och med 1 april 1998 har även Storbritannien mål 4-verksamhet. Den upptar knappt fem procent av ESF-medlen. Sett i ljuset av den korta programperioden 1998–1999 är mål 4 i Storbritannien relativt omfattande. Följande områden prioriteras.

- Analyser av utvecklingen på arbetsmarknaden och företagens förändringsbehov.
- Utveckling av arbetskraften genom t.ex. specialistutbildningar, mentorskap, projektarbetsträning samt särskilt utformad utbildning för lågutbildade, personer som i övrigt behöver uppdatera sina kunskaper samt tillfälligt anställda och deltidsanställda.
- Utveckling av nya utbildningsmetoder, nätverk mellan företag av olika storlek, samt stöd för erfarenhetsutbyte mellan företag i olika regioner.

Inriktning och omfattning – gemenskapsinitiativen

Gemenskapsinitiativen i Storbritannien upptar ungefär tio procent av ESF-medlen. Den största delen går till programmet ADAPT och delfinansierar transnationella projekt som hjälper arbetstagare att anpassa sig till strukturella förändringar på arbetsmarknaden. Det rör sig i första

hand om rådgivning, vägledning och utbildning. Totalt beräknar man att omkring 110 000 personer skall kunna ta del av Adapt-projekt.

Employmentprojektet NOW stödjer projekt som syftar till att bryta den könsmässiga segregeringen på arbetsmarknaden. Bl.a. får kvinnor hjälp att söka sig till traditionellt mansdominerade yrken.

HORIZON stödjer arbetshandikappades inträde eller återinträde på arbetsmarknaden, t.ex. genom att anpassa arbetsplatserna för handikappade eller genom rådgivning, vägledning och utbildning.

INTEGRA riktar sig till personer som riskerar social utslagning. Det gäller t.ex. etniska minoriteter med bristande kunskaper i engelska, långtidsarbetslösa samt f.d. kriminella. Insatserna inkluderar vid behov språkutbildning.

YOUTSTART kommer under programperioden att beröra över 10 000 ungdomar genom projekt som syftar till att minska antalet unga som hoppar av gymnasieskolan. Inom Youthstart finns också projekt som syftar till att stärka kopplingen mellan studier och förvärvsarbete.

Organisation

Övervakningskommittén för mål 3 består av representanter för samtliga regionala kommittéer, berörda myndigheter, frivilligsektorn samt EU-kommissionen. Utbildnings- och sysselsättningsministeriet har ordförandeposten. Samma ministerium har också huvudansvaret för genomförandet av ESF-finansierade insatser i Storbritannien. Vid ministeriet finns en ESF-enhet, med uppgift att samordna ESF-verksamheten i Storbritannien.

I varje region finns en regional kommitté. I de regionala kommittéerna är lokala myndigheter, olika organisationer m.fl. representerade. Samtliga regionala kommittéer har i uppgift att med jämna mellanrum utarbeta regionala planer. Planerna skall kunna användas som strategiska ledningsinstrument. Kommittéerna har också ansvar för beviljande och utbetalning av projektmedel. Det finns ofta särskilda arbetsgrupper som arbetar med projekthantering på uppdrag av de regionala kommittéerna.

I de nätverk som de regionala kommittéerna utgör, finns – enligt Utbildnings- och sysselsättningsministeriet – alla de förutsättningar och den kapacitet som behövs för att genomföra projekt av olika slag.

Organisationen för mål 4 i Storbritannien är exakt likadant utformad som mål 3-organisationen, med undantag för övervakningskommittéerna. I mål 4:s övervakningskommitté är parterna på arbetsmarknaden representerade, vilket inte är fallet i övervakningskommittén för mål 3.

Frivilligorganisationerna är å andra sidan inte representerade i övervakningskommittén för mål 4, utan endast i mål 3-kommittén.

Partnerskapet

Vid sidan om de parter som beskrivs i avsnittet om organisation, är frivilligsektorn särskilt aktiv i partnerskapet för mål 3. Frivilligorganisationerna är också en av de största ansökarna om projektmedel och arrangerar dessutom konferenser och seminarier om ESF såväl lokalt och regionalt som centralt.

I mål 4 har "National Training Organisation" varit mycket aktiv i partnerskapet och arbetat särskilt för att involvera de sektorsbaserade nationella utbildningsanordnarna i partnerskapen runt om i landet.

Kommande programperiod

Inriktning och organisation

I Storbritannien utarbetar Utbildnings- och sysselsättningsministeriet f.n. en referensram för allt ESF-stöd till landet under den kommande programperioden. I arbetet lägger man stor vikt vid att ESF-planerna är fullt förenliga med den nationella handlingsplanen. Arbetet sker i samverkan med "The Scottish and Welch Offices och med andra politikområden. De regionala partnerskapen ges möjlighet att påverka referensramen för att på så sätt föra fram regionala prioriteringar.

Under senvintern 1999 kommer en arbetsgrupp att ta fram ett förslag för hur urvalsprocess, betalningssystemen, medfinansieringsstruktur, resultatindikatorer m.m. skall utformas för nya mål 3.

Enligt uppgifter från det brittiska Utbildnings- och sysselsättningsministeriet kommer det nya mål 3 att baseras på regeringsinitiativet om livslångt lärande samt på rätten till lika möjligheter enligt artikel 13 i Amsterdamfördraget. Det kommer också att utgå från det nya arbetsmarknadspolitiska programmet – "the New Deal" – som i korthet innebär betydligt mer av aktiv arbetsmarknadspolitik än vad tidigare varit fallet i Storbritannien.

Österrike

Österrike är ett av de länder i Europa som, liksom Sverige, har en tradition av relativt låg arbetslöshet. I början av 1990-talet förändrades dock situationen. Arbetskraften ökade samtidigt som stora strukturförändringar genomfördes. Trots att över 300 000 nya jobb skapades påverkade de interna förändringarna och den internationella lågkonjunkturen arbetslösheten, som ökade till närmare sju procent.

Ett av de största problemen var långtidsarbetslösheten. År 1994 var ungefär 32 procent av samtliga arbetslösa registrerade som långtidsarbetslösa.

Pågående programperiod

Österrike blev medlem i EU samtidigt som Sverige och Finland, dvs. den 1 januari 1995, och hade följaktligen samma förutsättningar som Sverige och Finland att förbereda strukturarbetet samtidigt som programperioden startade. Under pågående programperiod finansierar ESF insatser i Österrike för att utveckla arbetskraften med ca 580 miljoner ECU (ca 4 930 mkr). Av dessa går 63 procent till mål 3, 11 procent till mål 4 och ca 8 procent till gemenskapsinitiativen. Resterande ESF-medel används i de geografiskt avgränsade områdena.

Inriktning och omfattning – mål 3

Mål 3 i Österrike omfattar hela landet utom Burgenland, som i stället får mål 1-stöd. I likhet med landets arbetsmarknadspolitik i övrigt, är mål 3-programmet inriktat på att skapa vägar till sysselsättning för grupper som har särskilt stora svårigheter på arbetsmarknaden.

Mål 3 i Österrike är indelat i fem prioriterade områden. Dessa är.

- Stöd till personer som drabbats av strukturförändringar

Stödet riktar sig främst till personer som drabbats negativt den ekonomiska utvecklingen och av inträdet i EU. Det gäller särskilt inom branscher som frakt och transport samt livsmedelsproduktion. Stödet, som utgör 7,7 procent av mål 3-medlen, kan bl.a. användas till omskolning.

- Integrering av långtidsarbetslösa, äldre arbetskraft samt personer som hotas av utslagning

Målgrupperna är i första hand personer med fysiska eller psykiska funktionshinder, invandrare, lågutbildade samt personer med sociala problem. I första hand används mål 3-medlen under denna prioritet till yrkesutbildning och metodutveckling. Detta är det största av de prioriterade områdena, med 34 procent av mål 3-medlen.

- Integrering av funktionshindrade personer på arbetsmarknaden

Med syfte att underlätta dessa personers inträde på arbetsmarknaden fokuserar man framför allt på arbetsmarknadsutbildning. Totalt går 28,5 procent av mål 3-medlen till denna grupp. Det är därmed det näst största prioriterade området.

- Stöd för att underlätta ungdomars inträde på arbetsmarknaden

Stödet – knappt 7 procent av mål 3-medlen – används framför allt till rådgivning och vägledning i kombination med grundläggande utbildning

- Främjande av jämställdhet mellan könen

Stödet kan t.ex. användas för att hjälpa kvinnor att ta sig in i branscher och sektorer på arbetsmarknaden där de traditionellt är underrepresenterade. Ungefär 18 procent av mål 3-medlen går till aktiviteter som syftar till ökad jämställdhet på arbetsmarknaden.

De resterande knappt 5 procenten av mål 3-medlen går till s.k. technical assistance.

Under den pågående programperioden beräknas att ca 73 000 personer kommer att ta del av någon mål 3-aktivitet.

Inriktning och omfattning – mål 4

Det österrikiska mål 4 täcker – liksom mål 3 – hela landet utom regionen Burgenland. Syftet med mål 4 i Österrike är att stödja och vidareutbilda anställda som berörs av nya produktionsmetoder och andra industriella förändringar. Som nämnts ovan utgör mål 4 ca elva procent av ESF-medlen i Österrike, vilket kan jämföras med drygt 25 procent i Sverige.

De prioriterade delområdena för mål 4 i Österrike är.

- Prognoser av trender på arbetsmarknaden och kompetensanalyser i företag

Området inkluderar bl.a. utveckling av nya system för trendanalyser och utvärderingar, och upptar ungefär sju procent av mål 4-medlen.

- Yrkesutbildning

Detta är det största av de prioriterade mål 4-områdena (drygt 75 procent av medlen). Genom olika typer av utbildning skall ca 43 000 personer öka sina möjligheter till rörlighet inom företag och mellan sektorer. Målgrupper är små- och medelstora företag, äldre arbetare, personer med föråldrad utbildning, deltidsarbetande, säsongarbetare samt personer vars anställning hotas genom medlemskapet i EU (t.ex. tulltjänstemän).

- Förbättring och utveckling av utbildningsformer

Inom detta område, som utgör nära 14 procent av mål 4-medlen, vill man främja metodutveckling av utbildning och kompetensutveckling.

Inriktning – gemenskapsinitiativen

Gemenskapsinitiativet NOW syftar i Österrike till att öka möjligheterna till sysselsättning och utbildning för kvinnor, och främja kvinnornas tillträde till chefspositioner. NOW syftar också till att hjälpa ensamstående mödrar och kvinnor som avbrutit sin utbildning tillbaka till arbetslivet.

HORIZON fokuserar på utveckling och genomförande av utbildning för personer med fysiska eller mentala störningar. Genom Horizon delfinansieras också stöd till vägledare, utbildningsanordnare och socialarbetare.

INTEGRA stödjer personer som riskerar social utslagning, t.ex. långtidsarbetslösa, invandrare, etniska minoriteter och f.d. kriminella.

YOUTHSTART delfinansierar utbildnings- och integrationsinsatser för unga som saknar grundutbildning eller lider av inlärningssvårigheter, som kommer från ekonomiskt utsatta regioner eller som hotas av social utslagning.

ADAPT, slutligen, ses i Österrike som en chans att – genom erfarenhetsutbyte – förbättra befintliga program och utveckla nya arbetsmetoder. Detta gäller särskilt för utveckling av små och medelstora företag.

Organisation

I Österrike har man valt att lägga den organisatoriska tyngdpunkten på den centrala nivån. Ett skäl till detta sägs vara att man vill försäkra sig om att mål 3 och 4 blir rikstäckande. Detta innebär bl.a. att man inte

bryter ner planer och målsättningar på regional eller lokal nivå, och inte heller följer upp annat än landets sammantagna resultat.

Det är Arbets-, social- och hälsoministeriet som har huvudansvaret för samordningen av ESF-insatser. Ansvaret för merparten av projekthanteringen inom både mål 3 och mål 4 ligger hos "Arbeitsmarktservice" (AMS), som också är den största stödmottagaren. AMS har nio regionala enheter och över 100 lokala kontor (arbetsförmedlingar). Arbeitsmarktsservice var tidigare en statlig myndighet men sedan några år ligger huvudmannaskapet hos två arbetsgivar- och två arbetstagarorganisationer.

Ett genomgående intryck är att ESF-insatserna i Österrike används för att förstärka de ordinarie insatserna, utan särskilda organisatoriska eller administrativa rutiner för ESF-insatserna. Det innebär bl.a. en större organisatorisk smidighet än vad som kan vara fallet i andra länder, men medför samtidigt att ESF-medlen i Österrike blir mindre synliga.

Partnerskapet

Det österrikiska partnerskapet är aktiva i övervakningskommittéerna som består av representanter för parterna på arbetsmarknaden, de största stödmottagarna, Finansministeriet och Ministeriet för kvinnofrågor samt EU-kommissionen. Arbetsministeriet har ordförandeposterna.

Hittills har de representanter som varit mest involverade i implementeringen av ESF också varit de mest aktiva i partnerskapen, som i Österrike i stora stycken är lika med övervakningskommittéerna. Det gäller framför allt de största stödmottagarna, Arbetsministeriet och EU-kommissionen.

I övervakningskommittéerna har administrativa frågor av olika slag tagit ett stort utrymme. Detta har – enligt Arbetsministeriet i Wien– har skapat stort missnöje bland i stort sett alla inblandade. Övervakningskommitténs arbetsuppgifter kommer därför att vara en av de punkter man vill ändra på inför nästa programperiod.

På det regionala och lokala planet är parterna på arbetsmarknaden med och fattar beslut om ESF-stöd genom sitt delade huvudmannaskap för Arbeitsmarktservice.

Kommande programperiod

Förslag till program för den kommande programperioden diskuteras för närvarande (januari 1999) vid Arbetsministeriet i Wien. I slutet av mars kommer ministeriet att presentera ett utkast, som därefter skall diskuteras med de största stödmottagarna, parterna på arbetsmarknaden och andra ministerier som är berörda av ESF-frågor.

KUNGL. BIBL.
1999 -03-24
STOCKHOLM

Statens offentliga utredningar 1999

Kronologisk förteckning

1. Nya förmånsrättsregler + Bilagor. Ju.
2. Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. S.
3. Yrkesfiskets konkurrenssituation. Jo.
4. God sed i forskningen. U.
5. Effektiva värme- och miljölösningar. N.
6. Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. Fö.
7. Märk väl! Fi.
8. Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
9. Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
10. Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
11. Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
12. Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
13. Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
14. Den framtida kommersiella lokalradion. Ku.
15. Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. Ju.
16. Ökad rättssäkerhet i asylärenden. UD.
17. Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. S.
18. Frågor till det industriella samhället. Ku.
19. Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. Ju.
20. Sverige och judarnas tillgångar. UD.
21. Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. S.
22. Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie. Ju.
23. Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. N.

Statens offentliga utredningar 1999

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Nya förmånsrättsregler + Bilagor. [1]
Invandrarskap och medborgarskap. Demokratiutredningens skriftserie. [8]
Att slakta ett får i Guds namn. Om religionsfrihet och demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [9]
Rasism, nynazism och främlingskap. Demokratiutredningens skriftserie. [10]
Bör demokratin avnationaliseras? Demokratiutredningens skiftserie. [11]
Elektronisk demokrati. Demokratiutredningens skriftserie. [12]
Etik och demokratisk statskonst. Demokratiutredningens skriftserie. [13]
Nytt system för prövning av hyres- och arrendemål. [15]
Artikel 7 i EG:s varumärkesdirektiv. Ändringar i varumärkeslagen. [19]
Den skyddade provinsen. En essä om demokratins värde och värdighet. Demokratiutredningens skriftserie [22]

Utrikesdepartementet

Ökad rättssäkerhet i asylärenden. [16]
Sverige och judarnas tillgångar. [20]

Försvarsdepartementet

Effektivare Totalförsvarsstöd i Östersjöområdet. [6]

Socialdepartementet

Steriliseringsfrågan i Sverige 1935-1975. Ekonomisk ersättning. [2]
Garantipension och Bosättningstillägg för personer födda år 1937 eller tidigare. [17]
Lindqvists nia – nio vägar att utveckla bemötandet av personer med funktionshinder. [21]

Finansdepartementet

Märk väl! [7]

Utbildningsdepartementet

God sed i forskningen. [4]

Jordbruksdepartementet

Yrkesfiskets konkurrenssituation. [3]

Kulturdepartementet

Den framtida kommersiella lokalradion. [14]
Frågor till det industriella samhället. [18]

Näringsdepartementet

Effektiva värme- och miljölösningar. [5]
Utveckling av mänskliga resurser i arbetslivet. Förslag till inriktning av nya mål 3 inom EG:s strukturfonder. [23]

fakta info direkt

Tel 08-587 671 00. Fax 08-587 671 71.
Box 6430. 113 82 Stockholm.
order@faktainfo.se www.faktainfo.se