

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi

– en samlad förvaltning med politisk styrning

*Delbetänkande av Organisationsutredningen
för regional tillväxt*

Stockholm 2005



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2005:93

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av XGS Grafisk Service
Stockholm 2005

ISBN 91-38-22456-9
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Ulrica Messing

Regeringen beslutade den 22 december 2004 om direktiv till en särskild utredare med uppdrag att lämna förslag till en organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik m.m. inför den kommande programperioden 2007-2013. Som särskild utredare förordnade regeringen den 18 januari 2005 generaldirektören Lars Högdahl. Samma dag förordnades Lena Noreland och den 16 mars 2005 förordnades Tina Ekedahl Küchen som sekreterare i utredningen. Utredningen benämns Organisationsutredningen för regional tillväxt (N2005:01).

I utredningen har vi fortlöpande arbetat i nära kontakt och samråd med flertalet av de organisationer och myndigheter som berörs av utredningsförslaget. En referensgrupp med tjänstemän inom Regeringskansliet har bidragit med fakta och synpunkter. De pågående förhandlingarna i EU om strukturfonderna har följts genom kontakter med bl.a. Sveriges representation i Bryssel. Vi har engagerat konsulten Peter Gorpe, Gorpe Research AB, för att särskilt studera partnerskap i det nuvarande systemet för strukturfonder och regional utveckling. Vi har också engagerat konsulten Arne Eriksson för att genomföra ett arbete kring styrning och organisering av sammanhållningspolitik ur såväl ett förvaltnings- som ett utvecklingsperspektiv.

Den 13 oktober 2005 beslutade regeringen om tilläggsdirektiv till utredningen. Enligt detta ska utredningen avslutas senast den 15 januari 2006. I ett slutbetänkande avser vi att återkomma med förslag på i huvudsak följande områden.

- Processer och organisation för att utarbeta regionala och nationella utvecklingsstrategier och program
- Partnerskapet och dess roll i ett system för samordnat arbete med strategier och program samt relation till förvaltningsorganisationen
- Former för styrning av utvecklingsprocesser och förvaltning

- Förslag om en medelsreserv som verktyg för samordning på nationellt plan
- Ev. kompletteringar till förslaget om förvaltningsorganisation på grund av dels de pågående förhandlingarna i EU om strukturfonderna, dels vårt fortsatta samråd med Landsbygdskommittén (Jo 2004:05) och Ansvarskommittén (Fi 2003:02).

Konsulternas arbete kommer att redovisas i samband med slutbetänkandet.

Vi får härmed överlämna ett delbetänkande, Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi - en samlad förvaltning med politisk styrning (SOU 2005:93). Betänkandet omfattar förslag till en gemensam förvaltningsorganisation för sammanhållningspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken i Sverige.

Stockholm i november 2005

Lars Högdahl

/Tina Ekedahl Küchen
Lena Noreland

Innehåll

Förkortningar och ordförklaringar	7
Sammanfattning	9
1 Inledning.....	13
1.1 Uppdraget.....	13
1.2 Tolkning av uppdraget och avgränsning av förslag.....	14
2 Nuläge – program, fonder och organisation	17
2.1 Översikt över program och fonder	17
2.2 Förvaltningsorganisationens omfattning och uppgifter.....	25
2.3 Administrativa kostnader	36
2.4 Sammanfattning av iakttagelser och problem	40
3 Utgångspunkter och motiv för en ny organisation.....	47
3.1 Bakgrund till organisationsförslaget	47
3.2 Våra utgångspunkter för organisationsförslaget.....	52
4 Överväganden och förslag.....	57
4.1 En sammanhållen organisation för regional utveckling.....	57
4.2 En nationell myndighet för förvaltning.....	64
Utgångspunkter för den nya förvaltningsorganisationen	64

En rikstäckande myndighet för förvaltning.....	65
Myndighetsuppgifter.....	68
Fördelning av medel.....	70
Principer för medelsbeslut.....	71
Partnerskap i förslaget till ny förvaltningsorganisation.....	72
Myndighetens regionala enheter.....	74
5 Konsekvenser av förslagen.....	77
Organisatoriska och personella konsekvenser.....	77
En ny myndighet eller en befintlig som kärna?.....	78
Lokala och regionala konsekvenser.....	79
Konsekvenser för anslagskonstruktion och författningar.....	80
Konsekvenser för de horisontella målen.....	80
Tidsaspekten.....	81
Övergångsvisa konsekvenser.....	82
Kommittédirektiv.....	83
Översikter över program och organisation.....	93
Uppföljningar och utvärderingar.....	97

Förkortningar och ordförklaringar

CAP: the Common Agricultural Policy, den gemensamma jordbrukspolitiken som sedan 1957 gällt för alla medlemsländer.

Equal: EU:s gemenskapsinitiativ, transnationellt samarbete för att finna nya metoder som motverkar alla former av diskriminering och orättvisor på arbetsmarknaden.

ERUF: Europeiska regionala utvecklingsfonden

ESF: Europeiska sociala fonden

EUGFJ: Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket

EU:s gemenskapsinitiativ: kompletterar målprogrammen och berör sociala och ekonomiska frågor som är gemensamma för flera europeiska regioner.

FFU: Europeiska fonden för fiskets utveckling

Innovativa åtgärder: inom ramen för EU:s gemenskapsinitiativ ska de innovativa åtgärderna främja nyskapande metoder och insatser för att förbättra genomförandet av målprogrammen.

Interreg III: EU:s gemenskapsinitiativ för transnationellt och inter-regionalt samarbete som ska stimulera en harmonisk och balanserad regional utveckling i hela EU.

KSO: Kommunalt samverkansorgan

LAG: Lokala Aktionsgrupper. Ett lokalt baserat partnerskap som består av representanter för offentlig, privat och ideell sektor.

LBU: program för landsbygdsutveckling

Leader+: "Liaison Entre Actions de Développement de L'économie Rurale". Del av EU:s gemenskapsinitiativ för landsbygdsutveckling genom integrerade utvecklingsprogram och samarbete med lokala aktionsgrupper

Nutek: Verket för näringslivsutveckling

NUTS: Nomenclature Unités Territoriales Statistiques – nomenklatur för territoriella enheter för statistik. EU:s s.k. NUTS-regioner är enheter för insamlingen av jämförbar statistik. I Sverige finns åtta NUTS 2-regioner, som är den regionnivå inom EU som sedan länge är basen för EU:s regionalpolitik.

RTP: Regionalt tillväxtprogram

RUP: Regionalt utvecklingsprogram

SPD: Under innevarande period finns ett samlat programdokument (SPD) med programkomplement för varje mål och geografiskt område som programmets utvecklingstema berör.

URBAN II: ett program inom EU:s gemenskapsinitiativ för ekonomisk och social förnyelse samt främjande av hållbar utveckling av problemfyllda storstadsmiljöer.

ÖK: Övervakningskommitté

Sammanfattning

I vårt pågående utredningsarbete anser vi att huvudfrågan gäller hur en ny organisation för sammanhållningspolitiken och den regionala utvecklingspolitiken i Sverige bör utformas i sin helhet. Vår grundlinje är att strategier och program för regional utveckling måste utformas i politiskt förankrade processer och omfatta starkt fokuserade och prioriterade insatser i regioner som formerar sig frivilligt. Våra förslag innebär en konkret och direkt samordning av insatser inom fem områden, nämligen regional utvecklingspolitik, storstadspolitik och politik för landsbygdsutveckling samt den europeiska regionala utvecklingsfondens och den europeiska socialfondens områden. I detta delbetänkande lägger vi förslag som avser förvaltningsdelen i en ny samordnad organisation.

I den kommande strukturfondsperioden ska fondernas ändamål bli tydligare. Programmen blir färre och ska vara utformade för att komplettera varandra. Vi anser att stärkt regional konkurrenskraft och sysselsättning bör vara det övergripande målet för hela landet, oavsett vilka strukturfondsmål som EU-förhandlingarna resulterar i för Sveriges del.

Sedan Sverige blev EU-medlem har mycket förändrats i programstrukturer och förvaltning, i både EU:s sammanhållningspolitik och den regionala utvecklingspolitiken. EU:s detaljerade krav har bidragit till att den svenska förvaltningen har blivit komplicerad, men mycket är "självförvällat". Ansvaret för regional utveckling är fördelat på olika sätt över landet, vilket bidragit till den komplicerade organisationen. Orsaken är att det vid sidan om länsstyrelserna finns regionala självstyrelseorgan i två län och kommunala samverkansorgan i nio län. Förvaltningen av strukturfonderna och den regionala utvecklingspolitiken är organiserad efter olika och delvis överlappande mönster. Organisationen styrs av skilda regelverk, rutiner och förvaltningskulturer som försvårar samordning och gör den svåröverskådlig, inte minst för projektägare. Mer

komplexa projekt kräver i praktiken ofta beslut och administrativa insatser av flera förvaltningsmyndigheter. Den splittrade organisationen gör det svårt att få grepp om de administrativa kostnaderna.

Trots att strukturfonderna tillsammans med den nationella medfinansieringen omfattar mycket stora ekonomiska resurser, är det svårt att utläsa långsiktigt positiva effekter på näringsliv och sysselsättning. Stödmedlen har av allt att döma fördelats till alltför många små projekt utan enhetligt mål och sammanhang.

En ny organisation bör inriktas på så långtgående *samordning* som möjligt av politikområden som avser regional utveckling för att leda till *fler konkurrenskraftiga företag och fler människor i arbete*. Dessa genererar resurser till samhällets välfärdssystem.

Förvaltningsorganisationen ska, enligt vår uppfattning, bidra till att strategier och program kan förverkligas. I slutbetänkandet återkommer vi med förslag till processer och organisation för att utarbeta regionala och nationella utvecklingsstrategier och program och säkra det politiska inflytandet över dessa. Här ger vi en översiktlig beskrivning av den organisatoriska helheten för att sätta in förvaltningsorganisationen i sitt sammanhang.

Utvecklingsprocessen på det regionala planet bygger på underlag från den lokala/kommunala nivån och på de länsvisa RUP och andra program som finns i nuvarande struktur. Programarbete måste utgå ifrån verkliga förhållanden på den lokala/kommunala nivån. Där identifieras nödvändiga utvecklingsinsatser och där börjar arbetet med att sortera fram "vem som gör vad". Stora, strategiska insatser kräver ofta kommun- och länsöverskridande kraftsamling. Vi föreslår följande:

- Regionala strategier och program ska avse färre och större regioner. Regionerna bör formera sig frivilligt.
- Strategier bör koncentreras till både innehåll och geografi och lokala, regionala och nationella program behöver samordnas bättre.
- De regionala strategierna och programmen ska utgöra underlag för den nationella strategin, vara underlag för resursfördelningen till regionerna samt ge underlag och anvisningar till förvaltningsorganisationen om genomförandet.
- Regionala partnerskap med representanter för politik – myndigheter/organisationer/universitet och högskolor –

näringsliv ska ha inflytande över processen och göra åtaganden som konkretiseras i strategier och program.

- Ett nationellt partnerskap bör svara för den nationella samordningen. I vissa fall krävs nationella prioriteringar av regionala ambitioner.
- Organisationen för utveckling av strategier och program samt för förvaltning av dessa bör vara sammanhållen. Organisationen ska trygga det politiska inflytandet. Utvecklingsfrågor för t.ex. storstad, öar, landsbygd och sameland bör vara integrerade i de regionala strategierna. Om ett område ska särbehandlas i egna program och egen organisation, bör regeringen ange i vilka former detta ska ske.
- En ny rikstäckande nationell myndighet bildas, för en enklare, tydligare och mer samordnad förvaltning. Myndigheten ska ha regionala enheter för att svara mot kraven på samordning och närhet till berörda aktörer. Inget hindrar att en central enhet av myndigheten lokaliseras ute i landet.
- Myndighetens huvuduppgift blir att administrera regionernas strategier och utvecklingsprogram. I uppgiften ingår att vara förvaltnings-myndighet för strukturfonderna och för regional utveckling samt utbetalande myndighet för medel via berörda anslag i statsbudgeten. Myndigheten blir en viktig deltagare i regionernas utvecklings-diskussioner.
- Olika myndighetsnivåers ansvar ska vara tydligt. Kompetens och erfarenheter hos nuvarande personal ska tas tillvara. Den centrala enheten ska svara för verksgemensamma uppgifter. Ansvaret för genomförandet av strategier och program ska ligga hos de regionala enheterna. Det betyder att de regionala enheterna ska besluta om projektstöd från de anslag som myndigheten förvaltar.
- Regionala partnerskap/referensgrupper bör knytas till myndigheten för att fortlöpande säkra ett politiskt inflytande över medelsbeslut. Grupperna kan utgöras av delar av större regionala partnerskap. Beslut om mindre stödbelopp förutsätts komma att vara ovanliga, men bör, om de förekommer, kunna tas av myndigheten ensam.
- Vissa utvecklingsmedel bör behållas nationellt för att bl.a. finansiera regionövergripande insatser.

- Skåne län och Västra Götalands län är förebilder för vårt förslag om regionalt ansvar. Inom dessa län föreslås särlösningar i organisationen. Regeringen bör premiera de kommunala samverkansorgan som önskar samarbeta för utveckling i en större region, t.ex. genom att överföra merparten av länsanslagen till dessa.

Konsekvenserna av att nuvarande sex förvaltningsmyndigheter för strukturfonderna sammanförs till en, blir i huvuddrag följande.

- Strukturfondsdelegationerna med sina förvaltnings- och utbetalande myndigheter inom fem länsstyrelser upphör. Ansvar och arbets-uppgifter överförs till den nya myndigheten.
- Svenska ESF-rådet läggs ned. Ansvar och arbetsuppgifter övergår till den nya myndigheten, Utbetalningsfunktionen i AMS för nuvarande Mål 3 övergår till den nya myndigheten
- Nutek berörs, i första hand de delar av myndigheten som regeringen redan har beslutat att fr o m 2006 förlägga till Östersund, dvs. administrationen av strukturfonderna och förvaltningen av RUP/RTP-processen.
- Vidare berörs beredningssekretariaten för strukturfonderna som finns i länsstyrelserna och de kommunala samverkansorganen. Samlade kontaktfunktioner, ”en-dörr-in”, för t.ex. information, rådgivning och service till projektägare bör kunna finnas länsvis, men dessa funktioner ingår inte i den föreslagna myndigheten.

Myndigheten beslutar själv om den interna organisationen. Vi har trots det lämnat förslag om lokalisering av nio regionala enheter som utgår ifrån att myndigheten ska finnas närvarande ute i landet och kunna vara tillgänglig inom rimliga avstånd. Det är viktigt att myndigheten kan ha överblick och kontakt med pågående projektverksamheter. Vi har vägt in var de nuvarande myndigheterna är lokaliserade, bl.a. för att göra det möjligt att tillvarata befintlig kompetens samt underlätta för personal som ska övergå till den nya myndigheten.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Vi ska enligt regeringens direktiv i december 2004 lämna förslag till organisation för genomförande av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige under programperioden 2007-2013. Genomförandet ska ske samordnat med strukturfondsprogrammen i EU och den regionala utvecklingspolitiken, samstämmigt med den europeiska sysselsättningsstrategin och med beaktande av arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken. Partnerskapets roll och funktion ska kartläggas och analyseras. I uppdraget ingår också att föreslå eventuell geografisk avgränsning av strukturfondsmålet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning*.

Vi ska, om det är lämpligt, inom befintliga myndighetsramar lämna förslag på en nationell myndighet som ska ha en strategisk roll för att stödja den sammanhållna regionala utvecklingspolitiken. Myndigheten ska även vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för den Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och för den Europeiska socialfonden (ESF).

Det ingår inte i vårt uppdrag att föreslå organisation för genomförande av det kommande strukturfondsprogrammet *Europeiskt territoriellt samarbete*. Förslaget ska inte heller avse revisionen av strukturfondsprogram.

Direktiven föreskriver samråd med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) som ser över ansvaret och uppgiftsfördelningen samt det politiska och demokratiska inflytandet i samhällsorganisationen. Vi ska också samråda med Landsbygdskommittén (Jo 2004:05) som har i uppdrag att föreslå en strategi för den nationella politiken för hållbar landsbygdsutveckling.

Regeringen beslutade den 13 oktober 2005 om tilläggsdirektiv som innebär att utredningstiden förlängs till den 15 januari 2006. Förslaget till organisation för den nationella myndigheten och

personalkonsekvenserna ska lämnas senast den 1 november 2005. (Se Kommittédirektiv, bilaga 1)

1.2 Tolkning av uppdraget och avgränsning av förslag

Regional utveckling är ett tvärsektoriellt politikområde. Totalt sett finns mycket stora ekonomiska resurser och omfattande kompetens för utvecklingsinsatser i landet, men dessa är splittrade på flera olika politikområden och många aktörer. Strategier och program som berör den regionala utvecklingen i Sverige ska givetvis stämma överens med EU:s sammanhållningspolitik. Regeringens direktiv innehåller formuleringar om en förvaltningsorganisation som ska arbeta med *samordning* eller i *samstämmighet* vissa politikområden emellan, eller med *beaktande* av det arbete som pågår inom vissa andra berörda områden. Man kan uppfatta gradskillnader i uttrycken. Vi har valt att prioritera en organisationsmodell för så långtgående *samordning* som möjligt av de politikområden som nämns i direktiven, framför modeller där politikområdena har lösare relation till varandra. Vi anser t.ex. att storstädernas och landsbygdens utveckling är självklara delar av den regionala utvecklingen. Europeiska och nationella program och resurser för dessa politikområden bör så långt möjligt ses i ett sammanhang och dra åt samma håll i det regionala utvecklingsarbetet. En organisation som arbetar med politik i samordning, kan skapa en stor kraft av kompetens och ekonomiska resurser och leda till mer utvecklingsdrivande resultat. Förslagen till en reviderad europeisk sammanhållningspolitik för den kommande perioden stödjer den ansatsen.

En organisation för *förvaltning och genomförande*¹ av den gemensamma politiken förutsätter enligt vår uppfattning att det också finns processer och organisation för att utveckla och förankra *innehållet* i politiska program. Vi anser att en organisation måste ses i sin helhet där både programutveckling och förvaltning av antagna program ingår. Vi har därför ägnat stor uppmärksamhet åt frågan hur arbetet med processer för programarbete, politiska prioriteringar, förankring m.m. på olika nivåer bör organiseras och kommer att behandla detta i slutbetänkandet. För att göra bilden av förvaltningsorganisationen i detta delbetänkande begriplig, berör vi den organisatoriska helheten översiktligt.

¹ Vi använder för enkelhets skull begreppet *förvaltningsorganisation* som med svenskt språkbruk bättre än "genomförandeorganisation" speglar organisationens karaktär.

Vi har analyserat *partnerskapens roll och funktion*, dels i program- och förankringsprocesser, dels vid operativa beslut och övervakning. Vi avser att behandla frågan om partnerskapets roll och funktioner mer uttömmande i slutbetänkandet. Här avgränsas diskussionen till de partnerskap som direkt berör förvaltningsapparaten.

Direktivten anger att den organisation som föreslås ska göra det möjligt att samarbeta både mellan och inom funktionella regioner med utgångspunkt från vad som främjar utvecklingen. Begreppet *funktionella regioner* står här, enligt vår uppfattning, för utvecklingsorienterade *nätverk* med flera olika aktörer i samverkan. De bildas, ombildas eller upphör dynamiskt, beroende på vilken anledningen är och vilken nytta de olika aktörerna har av att samverka. Nätverk formeras i geografiskt sammanhängande stråk och kan ha noder på distans. Nätverkens geografiska mönster avviker därför ofta från de administrativa indelningarna i kommuner, län och nationer – låt vara att nyttan och möjligheterna ofta är beroende av närhet, kulturmiljö m.m. i en geografiskt avgränsad region. Kluster och innovationssystem ser vi som exempel på nätverk eller funktionella projekt med aktörer både i närmiljö och på distans. Det fordras alltså gränsöverskridande överblick över många verksamheter. Det fordras också i vissa fall nationell helhetssyn för att kraftsamla, t.ex. för att genomföra projekt som kräver stor och speciell resursinsats. Vi fördjupar diskussionen av detta i slutbetänkandet.

De många och varierande regionmönstren i landet har visat sig komplicera vårt arbete. Ansvarskommittén ska avge sitt förslag om den framtida samhällsorganisationen i februari 2007. För vårt arbete får det särskilt stor betydelse att ansvaret för regional utveckling är fördelat på olika sätt på länsplanet. Vi kan inte föregripa Ansvarskommitténs arbete utan måste utgå ifrån den nuvarande situationen i vårt förslag till förvaltningsorganisation.

2 Nuläge – program, fonder och organisation

2.1 Översikt över program och fonder

Inledning

Genomförandet av den regionala utvecklingspolitiken har ett antal politikområden och strategier att förhålla sig till på både europeisk och nationell nivå. Program för genomförande upprättas både i en geografisk hierarki, dvs. lokalt/kommunalt, regionalt och nationellt, och tematiskt. I en översikt beskriver vi främst de program som direkt berörs av utredningsuppdraget. Eftersom regional utveckling är tvärspektoriell, finns det flera sektorspolitiska program som också har stor betydelse i sammanhanget. Exempel på dessa anges, men de behandlas inte närmare.

Program och fonder i anslutning till EU:s sammanhållningspolitik och dess genomförande

EU:s sammanhållningspolitik är EU:s motsvarighet till den svenska regionala utvecklingspolitiken. Sammanhållningspolitiken har som mål att bidra till ekonomisk och social sammanhållning inom Europeiska unionen. Genom åtgärder inom ramen för strukturfonder och sammanhållningsfonden bidrar sammanhållningspolitiken till att minska regionala skillnader och ojämlikhet mellan människor.

EU:s medlemsländer har antagit *Lissabonstrategin* och den kompletterande Göteborgsstrategin för hållbar utveckling. Målet är att EU år 2010 ska vara världens mest konkurrenskraftiga, dynamiska och kunskapsbaserade ekonomi, ha en hållbar ekonomisk tillväxt, fler och bättre arbetstillfällen och en högre grad av social sammanhållning. En mängd insatser ska samordnas, understödja varandra och dra åt samma håll. Strategin påverkar medlemsländernas politik

på en mängd områden, bl.a. makroekonomi, forskning, miljö, inre marknaden, sysselsättning och strukturomvandling.

Till EU:s *sysselsättningsstrategi* hör att underlätta för arbetstagare och företag att anpassa sig till omstruktureringar och andra förändringar på arbetsmarknaden. Målet är att 70 procent av befolkningen ska vara sysselsatta år 2010. Utbildningsutbudet bör breddas och tillgången till livslångt lärande förbättras. Reformerna ska genomföras mer effektivt, bl.a. genom partnerskap som kan mobilisera stöd och deltagande från arbetsmarknadens parter och andra aktörer. Varje medlemsland ska årligen upprätta en *nationell handlingsplan för sysselsättning* för att rapportera till EU vilka åtgärder som har vidtagits och för att jämföra läget, länderna emellan. Arbetsmarknadens parter, berörda myndigheter och representanter för intressegrupper och organisationer bidrar i arbetet med att ta fram den svenska handlingsplanen. Sverige uppfyller EU:s sysselsättningsmål men har fått rekommendationer om åtgärder, bl.a. för att öka företaget och underlätta svaga grupperns inträde på arbetsmarknaden.

Sverige får del av fyra *strukturfonder* för finansiering av program under perioden 2000-2006. De finansiella ramarnas storlek påverkas av valutakursen. Denna är förordningsstyrd och angiven till 8 kronor och 60 öre per euro¹.

Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) finansierar åtgärder som bidrar till att utjämna regionala skillnader i utveckling och levnadsstandard. Medelsramen för Sverige beräknas till ca 8,3 miljarder kronor för programperioden.

Europeiska socialfonden (ESF) finansierar åtgärder som främjar sysselsättning, entreprenörskap, anpassningsförmåga och jämställdhet. Sverige får totalt ca 9,3 miljarder kronor ur fonden.

Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket (EUGFJ) ger ett från produktionen numera frikopplat stöd till de areella näringarna, omstrukturering av jordbruksnäringen och till generell landsbygdsutveckling. Fonden bidrar med 50-55 miljarder kronor under budgetperioden 2000-2006, varav drygt 20 procent är stöd till jordbrukets strukturomvandling, miljö och landsbygdens utveckling.

Fonden för fiskets utveckling (FFU) ger stöd till fiskerinäringens strukturering. Fonden bidrar med ca 560 miljoner kronor till åtgärder i Sverige.

¹ Förordning (1999:710) om valutakurs vid stöd från EG:s strukturfonder

Program och projekt som finansieras med medel från strukturfonderna kräver nationell medfinansiering. Denna kan vara både offentlig och privat, beroende på projektens karaktär. Den nationella medfinansieringens andel av den totala finansieringen varierar mellan programmen. Privat finansiering utlöser inte något motsvarande fondbelopp.

Medel från strukturfonderna utbetalas på grundval av särskilda program.² Dessa ska vara godkända av Europeiska kommissionen (Kommissionen) och beskriva mål och planerade insatser. Under innevarande period finns ett samlat programdokument (SPD) med ett programkomplement för varje mål och geografiskt område som programmets utvecklingstema berör.

Mål 1 är inriktat på strukturell anpassning i regioner som släpar efter i utvecklingen. De två svenska Mål 1-programmen, Mål 1 Norra, omfattar Norrbottens och Västerbottens län. Mål 1 Södra skogslänsregionen, avser hela Jämtlands och Västernorrlands län samt delar av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län. Programmen omfattar insatser i infrastruktur och näringsliv inklusive jordbruks- och fiskenäringarnas strukturanpassning, arbetsmarknad, vissa åtgärder för landsbygdsutveckling, samisk utveckling samt natur- och kulturmiljö. Åtgärder kan finansieras av samtliga strukturfonder.

Mål 2 ska stödja näringslivsutvecklingen i utsatta industri- och landsbygdsregioner. Det finns fyra svenska program av vilka tre berör delar av totalt elva län. Det fjärde programmet avser hela Gotland samt alla övriga bebodda öar utan fast landförbindelse, utom öarna längs Norrlandskusten. Programmen benämns Mål 2 Norra, Mål 2 Västra och Mål 2 Södra samt Mål 2 Öarna. Åtgärderna finansieras huvudsakligen av ERUF.

Växtkraft Mål 3 syftar till att förverkliga den europeiska sysselsättningsstrategin genom att motverka arbetslöshet samt utveckla utbildnings- och arbetsmarknadspolitiska metoder. Mål 3 i Sverige berör hela landet, men inom Mål 1-regionerna programläggs åtgärderna i Mål 1-programmen. Åtgärderna finansieras av ESF.

I EU-systemet finns också fyra s.k. gemenskapsinitiativ med program för speciella samarbetsprojekt.

Interreg III A-C omfattar för närvarande nio program för internationellt (interregionalt) samarbete över EU:s inre och yttre gränser.

² Det förekommer olika benämningar, bl.a. strukturfondsprogram, målprogram, SPD.

Sverige tilldelas totalt ca 1,4 miljarder kronor via ERUF för dessa program.

Leader+ avser att utveckla och öka möjligheterna till inkomster på landsbygden. Programmet kan, med undantag för de fyra nordliga länen, omfatta all landsbygd inklusive bebodda öar utan fast landförbindelse. Det präglas av den s.k. Leader-metoden³. I Sverige finns tolv geografiskt spridda Leader-områden. EU-finansieringen sker via EUGFJ med totalt ca 350 miljoner kronor.

Equal avser internationellt samarbete för att utveckla metoder för att motverka diskriminering, ojämlikheter och marginalisering på arbetsmarknaden. Det finansieras via ESF med ca 755 miljoner kronor.

URBAN II är ett program för ekonomisk och social förnyelse samt främjande av hållbar utveckling av problemfyllda storstadsmiljöer. I Sverige finns ett program som berör Göteborg. Det finansieras av ERUF med ca 46 miljoner kronor.

Alla regioner inom EU kan arbeta med *Innovativa åtgärder*. Regionala program som finansieras av ERUF, utarbetas av flera län tillsammans⁴ och syftar till att stimulera och öka möjligheterna att pröva innovativa regionalpolitiska metoder och nya arbetssätt. Det övergripande målet är att minska skillnaderna mellan regionerna inom områdena innovation, forskning och teknisk utveckling samt användning av ny informations- och kommunikationsteknik. Innovativa åtgärder finns på motsvarande sätt inom ESF under temat innovativa strategier för att hantera förändringar.⁵

Den *gemensamma jordbrukspolitiken* (Common Agricultural Policy, CAP) inom EU omfattar framför allt ett från produktionen frikopplat stöd som sedan årsskiftet 2004/2005 benämns gårdsstöd. Stödet fördelas utan nationell medfinansiering. Åtgärder för landsbygdsutveckling, t.ex. för att stärka jordbruksföretagens konkurrensförmåga och diversifiering, miljöåtgärder, allmän landsbygdsutveckling samt kompetensutveckling, genomförs delvis inom Mål 1-programmen i norra Sverige samt i det *nationella landsbygdsprogrammet, LBU*, som omfattar hela landet. Målet är att åtgärderna ska bidra till en ekologisk, ekonomisk och socialt hållbar utveckling av landsbygden. Stöden ges framför allt

³ Lokala aktionsgrupper (LAG - trepartnerskap som fattar egna projektbeslut), lokalt perspektiv, prioritering av innovativa insatser som kan användas brett, nätverk för erfarenhetsutbyte.

⁴ På NUTS 2-nivå, se vidare under 2.2 Länsförvaltning m.m.

⁵ Enligt artikel 6 i förordningen för ESF.

till jordbrukare men i begränsad omfattning även till livsmedelsförädlare företag, skogsbrukare och andra aktörer. Åtgärderna finansieras med mellan 25 och 75 procent av EUGFJ och medfinansieras nationellt.

Inom EU finns en *gemensam fiskeripolitik*, vari bl.a. ingår strukturåtgärder finansierade från FFU. Inom Mål 1-området ingår sektorns strukturåtgärder i Mål 1-programmen.

Det är svårt att få fram likalydande uppgifter om hur stora belopp som går till strukturfondsfinansierade projekt. Ändå är det viktiga att kunna bilda sig en uppfattning om storleksordningen av medlen. Vissa skillnader beror på att olika valutakurser används vid omräkningen från euro till svenska kronor. Belopp som avser nationell medfinansiering är ofta svåra att uppskatta. I den senaste budgetpropositionen anges sammanfattningsvis att Sverige för år 2000 - 2006 har tilldelats ca 20 miljarder kronor från fonderna och att programmen totalt omfattar ca 60 miljarder kronor inklusive nationell offentlig och privat medfinansiering.⁶ Våra uppgifter kommer från förvaltningen av var och en av de enskilda fonderna och programmen. Vår sammanställning av dessa resulterar i summorna ca 29 miljarder kronor från strukturfonderna respektive 77 miljarder kronor inklusive medfinansiering. Fördelningen är följande.

Tabell 1: Strukturfonder, finansiering av LBU från EUGFJ:s garantisektion och nationell medfinansiering (miljarder kronor, ca), år 2000 - 2006

Fond	Fondbelopp	Medfinansiering	Summa
Regionalfonden, ERUF	8,3	20,8	29,1
Socialfonden, ESF	9,3	13,2	22,5
Jordbruksfonden, EUGFJ, (från garanti- och utvecklingssektionen)	11,2	13,3	24,5
Fiskefonden, FFU	0,56	0,37	0,93
Summa, ca	29,3	47,7	77

Tabell 2 nedan visar hur stora medel som tillfaller de olika målområdena.

⁶ Prop 2005/2006:1, Utgiftsområde 19 Regional utveckling

Tabell 2: Målens finansiering (miljarder kronor, ca), år 2000 - 2006

Målområde	Fondbelopp	Medfinansiering	Summa
Mål 1	6,7	11	17,7
Mål 2	3,8	9	12,8
Mål 3	6,7	12,4	19,1
Gem.initiativen	1,9 (+ 3,3 utanför statsbudgeten)	+ (medfin i flera länder)	1,9+
LBU	9,9	12,6	22,5

Nationella politiska program och finansieringskällor

Den svenska *arbetsmarknadspolitikens* mål är bl.a. att effektivt matcha arbetssökande och arbetsgivare, främja sysselsättning och kompetensutveckling för arbetslösa, underlätta för personer med svag ställning på arbetsmarknaden, motverka långtidsarbetslöshet, öka arbetsutbudet samt att bidra till ökad jämställdhet och mångfald i arbetslivet. Arbetsmarknadspolitikerna är nationell men ska givetvis ligga i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin. Inom statsbudgetens utgiftsområde 13, Arbetsmarknad, finns för 2005, förutom de ordinarie arbetsmarknadsmedlen, anslaget 22:6 på drygt 1,5 miljarder kronor för finansiering av projekt inom ramen för ESF. Anslaget omfattar både fondmedel och medel för medfinansiering.

Riksdagen beslutade under 2001 om en ny *regional utvecklingspolitik* med mål och strategier för tillväxt och utveckling i hela landet.⁷ Den regionala utvecklingspolitikens mål är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet.

Alla län ska enligt förordning utarbeta regionala utvecklingsprogram (RUP).⁸ De nu framtagna RUP har närmast fått karaktär av övergripande regionala strategidokument, även om programmen ser olika ut från län till län. RUP ska utgöra underlag för olika delprogram som tillsammans ska bidra till att uppnå mål för länets samlade utveckling. Operativa delprogram är bl.a. regionala tillväxtprogram (RTP), länstransportplaner, kommunala översiktsplaner, kvalitetsnormer och regionala program för miljöarbetet.

⁷ Prop. 2001/02:4, bet. 2001/02:NU4, rskr.2001/02:118

⁸ SFS 2003:595 Förordning om regionalt utvecklingsarbete

Strukturfondsprogram och LBU kan i praktiken också ses som delprogram. I RTP finns en indikativ finansieringsplan med olika aktörer och finansieringskällor.

Direkta statliga medel för genomförande av politiken finns inom statsbudgetens utgiftsområde 19, Regional utveckling. Till utgiftsområdet hör det s.k. länsanslaget, 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder. Under 2005 uppgår anslaget till ca 1,5 miljarder kronor. Medlen får användas till projekt som främjar den regionala utvecklingen samt till regionalpolitiskt stöd enligt reglerna för detta. Verksamhetsområdena är

- programlagt regionalt utvecklingsarbete,
- kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling, (selektiva regionala företagsstöd inom det nationella stödområdet: regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd⁹, sysselsättningsbidrag, såddfinansiering)
- kommersiell service.

Under 2005 uppgår anslaget till ca 1,5 miljarder kronor. Fördelningen av medlen per län sker mot bakgrund av ”bl.a. behov av medfinansiering av EG:s strukturfonder, stödområdestillhörighet samt särskilda omställningsproblem ... och med särskilt beaktande av medfinansieringsbehovet av åtgärder inom ramen för de regionala tillväxtprogrammen”. Till utgiftsområdet hör också anslaget 33:5 avseende utbetalningar från ERUF 2000-2006. Anslaget uppgår till ca 1,6 miljarder kronor för 2005. Strukturfondsprojekt inom de delar av länen som tillhör fondens målområden kan finansieras. Detta ska följa riktlinjerna i SPD för respektive målområde.

Riksdagen beslutade 1998 att regeringen skulle driva en *nationell storstadspolitik*.¹⁰ Två övergripande mål fastställdes, nämligen att ge storstadsregionerna goda förutsättningar för långsiktigt hållbar tillväxt och därmed bidra till att nya arbetstillfällen skapas, såväl inom storstadsregionerna som i övriga delar av landet, samt att bryta den sociala, etniska och diskriminerande segregationen i storstadsregionerna och att verka för jämlika och jämställda levnadsvillkor för storstädernas invånare. Riksdagen anslog också 2 miljarder kronor till insatser i storstäderna. Totalt omfattas 24 kommundelar i Stockholm, Göteborg och Malmö och ytterligare fyra kommuner

⁹ Fr o m juli 2005 är namnen regionalt investeringsstöd resp. regionalt bidrag till företagsutveckling

¹⁰ Prop. 1997/98:165, bet. 1998/99:AU2, rskr. 1998/99:34

i storstadsregionerna.¹¹ *Lokala utvecklingsavtal* träffas mellan staten och kommunerna. Avtalen beskriver ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna och omfattar bl.a. åtgärdsplaner, samverkansavtal och program för utvärdering. Aktörer inom kommunerna förutsätts göra egna insatser som matchar de statliga åtagandena. Från och med 2005 är de särskilda ekonomiska resurserna i allt väsentligt ianspråktagna. Regeringen har aviserat att storstadspolitiken ska permanentas och konsolideras, dock utan att nya särskilda resurser har avsatts.

Programkomplexet

Vid sidan av de politikområden som vi har berört ovan, har en rad sektorspolitiska områden och offentliga sektorsvisa program och anslag för finansiering också stor betydelse för den regionala utvecklingen. Närings-, utbildnings-, forsknings-, transport-, IT-, kultur- och miljöpolitik är de viktigaste av dessa områden tillsammans med politikområdena för de areella näringarna och landsbygdsutveckling samt de s.k. horisontella politikområden för hållbarhet, integration och jämställdhet. I län och kommuner kan det också förekomma en mängd frivilliga program- och strategidokument vid sidan om de program som är obligatoriska enligt författning. Det kan t.ex. vara program för entreprenörskap och företagsutveckling, kulturprogram och länsplaner för vuxenutbildning. Statliga eller kommunala sektorsanslag kan komma i fråga som källor till nationell medfinansiering av strukturfondsprojekt.

Totalt finns ett trettiotal program för regional utveckling som finansieras av strukturfonderna. Inkluderas RUP och RTP uppgår programfloran till ca 70 strategier och program. Därtill kommer en stor mängd sektorsvisa program. Översikter över programkomplexet finns i två tablåer i bilaga 2.

¹¹ Berörda kommuner: Malmö, Göteborg, Stockholm, Huddinge, Haninge, Södertälje och Botkyrka

2.2 Förvaltningsorganisationens omfattning och uppgifter

Länsförvaltning m.m.

Länsstyrelsen ansvarar för att samordna olika samhällsintressen på länsnivå. Länsstyrelsen ska också samordna statliga myndigheters insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Fram till utgången av 2010 pågår försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning i två av landets 21 län, nämligen Skåne län och Västra Götalands län. I nio av länen finns *kommunala samverkansorgan* (KSO), kommunalförbund som har övertagit vissa regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelsen.¹² I dessa ingår länets samtliga kommuner samt landstinget. KSO-länen Kalmar och Gotland deltog tidigare i den försöksverksamhet som ännu pågår i Skåne och Västra Götalands län. Frågan om den framtida samhällsorganisationen utreds av Ansvarskommittén som ska avge förslag i februari 2007.

Ansvar för att leda regionalt utvecklingsarbete på länsplanet ligger för närvarande hos länsstyrelsen i tio av de 21 länen. I Skåne och Västra Götalands län ligger det hos landstingen, Region Skåne och Västra Götalandsregionen. För dessa landsting använder vi fortsättningsvis benämningen *regionala självstyrelseorgan*. I övriga nio län har ansvaret för vissa av de regionala utvecklingsuppgifterna överförs från länsstyrelsen till KSO. Beslut om den regionala utvecklingen fattas av de politiska församlingarna i länen med självstyrelseorgan. Där disponerar man också ca 90 procent av statsbudgetens anslag till regionalpolitiska åtgärder, det s.k. länsanslaget.¹³ I KSO-län delas anslaget mellan länsstyrelsen och KSO i proportionerna 60-40 procent. Undantag är Regionförbundet i Kalmar län samt Gotlands kommun som i den aktuella budgeten disponerar ca 90 respektive ca 80 procent av länsanslaget. Den direkt ansvariga politiska församling på regional nivå som finns i Skåne och Västra Götalands län samt Gotlands län saknas i övriga län, där KSO och länsstyrelser ansvarar för utvecklingsfrågorna.

Flera statliga myndigheter har regional verksamhet med annan än länsvis organisation. Kommuner kan bilda kommunalförbund för att formalisera samarbete mellan två eller flera kommuner inom samma eller olika län. Samarbete är mycket vanligt och avser oftast

¹² i Blekinge, Hallands, Jönköpings, Gotlands, Kalmar, Östergötlands, Södermanlands, Uppsala och Dalarnas län. I Gotlands län utgör Gotlands kommun KSO

¹³ Uo 19 Regional utveckling, anslag 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder

verksamheter och tjänster som kommunerna är skyldiga att svara för. Lokala arbetsmarknadsregioner är en indelning av landet i ett åttiotal regioner, baserade på pendlingsmönster. Vidare har flertalet kommuner själva grupperat sig i större konstellationer för att bevaka EU-frågor. En sådan gruppering kan omfatta kommuner och landsting inom flera län.

EU-medlemskapet har medfört ytterligare indelningar. Störst betydelse i förvaltningssammanhang har regionindelningen för strukturfondernas målprogram som delvis skär över läns- och kommungränser. EU:s s.k. NUTS-regioner¹⁴ är enheter för insamlingen av jämförbar statistik. I Sverige finns åtta NUTS 2-regioner, som är den regionnivå inom EU som sedan länge är basen för EU:s regionalpolitik.

Förvaltningen av strukturfonder och regional utvecklingspolitik

Organisationen för att förvalta strukturfonderna i EU:s medlemsländer styrs av gemensamt antagna förordningar.¹⁵ Länderna har dock vissa möjligheter att forma organisationen enligt nationella regelverk, förutsättningar och önskemål.

För varje strukturfondsprogram finns en organisation för genomförandet. Normalt består den av en kommitté eller en delegation som beslutar om medfinansiering från strukturfonderna till projekt, en förvaltningsmyndighet samt en utbetalande myndighet. Till detta kommer en övervakningskommitté vars uppgift är att ansvara för uppföljning och utvärdering av programmet.

Strukturfondsdelegationer, en delegation per program och målområde, är en del av förvaltningsmyndigheten och beslutar om finansiering från ERUF samt, inom Mål 1-området, även från övriga fonder för vissa åtgärder. Delegationens uppgifter regleras enligt instruktion till länsstyrelserna.¹⁶ Där anges vilka länsstyrelser som har förvaltningsansvar för strukturfonderna. Vid dessa länsstyrelser har inrättats strukturfondsdelegationer som prövar frågor om stöd från fonderna inom ramen för ett fastställt programdokument. Besluten ska vara enhälliga. Delegationerna sammanträder normalt fyra gånger per år. En delegation består av tretton ledamöter

¹⁴ Nomenclature Unités Territoriales Statistiques – nomenklatur för territoriella enheter för statistik.

¹⁵ Rådets förordning 1260/99

¹⁶ Förordning (2002:864) med länsstyrelseinstruktion

med personliga ersättare. Ledamöterna, som utses av regeringen, representerar länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, länsarbetsnämnder, kommuner och landsting. Landshövdingen är ordförande.

Förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter är inrättade av regeringen och finns för varje program och målområde. En princip inom EU:s regelverk för strukturfonder är att hålla isär förvaltning som bl.a. innehåller beredning av projektansökningar, och utbetalning av fondmedel, som omfattar projektgranskande funktioner. Skälet är att granskningen av räkenskaper och underlag för rekvisition av fondmedel inte ska göras av samma handläggare som har hanterat projektansökan.

Förvaltningsmyndigheterna förvaltar programmet och bedömer om projektverksamheten når uppsatta mål under programperioden, föreslår och utarbetar ändringar i programkomplementet, handlägger projektärenden, är sekretariat åt strukturfondsdelegationen och ger underlag för uppföljning, utvärdering och registrering av ekonomisk redovisning i uppföljningssystem. Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län är förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter för Mål 1-programmen. Länsstyrelsen i Jämtlands län är också förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för ett Interreg-program och länsstyrelsen i Västerbottens län för två Interreg-program. För Interreg-programmen finns s.k. styrkommittéer som ger utlåtanden om projektens lämplighet och finansiering. Länsstyrelserna i Jönköpings, Örebro och Gävleborgs län är förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter för Mål 2-programmen. Länsstyrelsen i Örebro är också förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för Urban II som berör Göteborg.

Svenska ESF-rådet är beslutande myndighet och förvaltningsmyndighet för Växtkraft Mål 3 och Equal. AMS är utbetalande myndighet med enheter på åtta orter i landet. ESF-rådet består av en central organisation samt tjugo regionkontor, indelade i sex förvaltningsområden. Rådet beslutar och betalar också ut medel som avser nationell medfinansiering till ESF. Förvaltningsområdena leds av en chef som utses av generaldirektören. Förvaltningschefen ansvarar bl.a. för förvaltnings- och programbudgeten samt för underlag för övervakning av de regionala planerna. Ansvaret för genomförandet och uppföljningen av de regionala planerna har delegerats till samordnare på regional nivå.

Till organisationsbilden hör också myndigheten *Sametinget*¹⁷ som bereder samiska frågor. Dessa ingår som särskilda avsnitt i Mål 1-programmen. Ansökningar om projektmedel till Innovativa åtgärder går direkt till Kommissionen, som fattar beslut om bidrag från ERUF respektive ESF.

I länen finns *beredningssekretariat* som kontaktpunkt för bl.a. projektägare. Sekretariaten utför vissa av de uppgifter som förvaltnings- och utbetalande myndigheter har. Det yttersta ansvaret ligger dock kvar hos förvaltningsmyndigheten och den utbetalande myndigheten. Sekretariaten finns hos de regionala självstyrelseorganen, KSO eller länsstyrelsen. ESF-rådets regionkontor fyller motsvarande kontaktfunktion men har också annorlunda uppgifter än beredningssekretariaten, eftersom de tillhör förvaltningsmyndigheten – se nedan.

Den *utbetalande myndigheten* tar emot rekvisitioner och bedömningsunderlag och betalar ut strukturfondsmedlen till de slutliga stödmottagarna. Myndigheten svarar också för den finansiella kontrollen av projekt. Utbetalningsbeslutet rapporteras till STINS som är ett IT-baserat system för handläggarsöd avseende ERUF-finansierade projekt. Systemet gör det möjligt att registrera projektens rekvisitioner samt hur projekten motsvarar olika indikatorer för resultat och effekter. Systemet sköts av Nutek. Parallellt rapporteras data om Mål 1- och Mål 2-projekt till länsstyrelsens ekonomiadministrativa system. AMS och ESF-rådet har var sitt system med motsvarande funktioner för ESF-finansierade projekt (AIS och VM3). Andra system finns i förvaltningsmyndigheterna för Mål 1 och Jordbruksverket för LBU (DIVA resp. LBU-S).

En särskild kontrollfunktion som är fristående från förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet, ska genomföra s.k. urvalskontroller av projekt.¹⁸ Inom Mål 1 och Mål 2 finns för närvarande två sådana funktioner. Den ena är placerad i anslutning till länsstyrelsen i Norrbottens län med ansvar för Mål 1 Norra Norrland. Den andra är placerad i anslutning till länsstyrelsen i Jämtlands län med ansvar för resterande Mål 1- och Mål 2-program. För urvalskontroller inom programmen för Mål 3 och Equal finns en särskild kontrollgrupp inom AMS. Kontrollgruppen är organisatoriskt skild från de funktioner som åligger AMS som utbetalande myndighet.

¹⁷ Sametinget är namn på både det samiska folkvalda parlamentet och myndigheten för samiska frågor.

¹⁸ Enligt art. 10 i 438/2001

I organisationen ingår vidare en *övervakningskommitté* (ÖK) per program och område (målprogrammen och gemenskapsinitiativens program), totalt 12 kommittéer i Sverige för de ERUF- och ESF-finansierade programmen. Kommittéerna ansvarar för övervakning och uppföljning ("monitoring") av hur programmet som helhet genomförs. De ska däremot inte granska enskilda projekt. Sammanfattningsvis är uppgifterna att

- bekräfta programkomplementet,
- bekräfta fysiska och finansiella indikatorer,
- granska och godkänna urvalskriterier,
- regelbundet utvärdera programgenomförandet,
- pröva resultaten från genomförandet och halvtidsutvärderingens rekommendationer,
- granska och godkänna årsrapporter och slutrapport samt
- beakta och godkänna alla förslag till programändringar.

Underlag för bedömningen tas fram i samråd mellan förvaltningsmyndigheten och ÖK:s sekretariat. ÖK sammanträder normalt två gånger per år. Ledamöterna utses av regeringen och representerar olika myndigheter och organisationer. Representanter för Kommissionen deltar som rådgivare vid ÖK:s möten. Nutek är sekretariat för ÖK för de sex Mål 1- och Mål 2-programmen, fyra Interreg III-program och Urban II. ESF-rådet är sekretariat för ÖK till Växtkraft Mål 3-programmet och Equal.

Nutek är en länk och samordnare mellan den regionala utvecklingspolitiken och strukturfonderna. Nutek administrerar anslagen under utgiftsområde 19 Regional utvecklingspolitik, beslutar om regionalpolitiskt stöd och nationell statlig medfinansiering till strukturfonder. Myndigheten utvecklar former för samverkan mellan myndigheter och organisationer i systemet, upprättar informationsnätverk, utbildar personal i förvaltningsmyndigheter och ÖK och organiserar konferenser för erfarenhetsutbyte. Vidare har man i egenskap av sekretariat för ÖK uppgiften att upphandla utvärderingar av Mål 1- och Mål 2-programmen samt gemenskapsinitiativen. Nutek ska också lägesrapportera och sammanställa prognoser för programmen tre gånger per år. Nutek har även till uppgift att utveckla metoder för RUP- och RTP-arbetet. Eftersom myndigheten också förvaltar viktiga delar av näringspolitiken, har man en viktig roll i den regionala utvecklingspolitiken.

Glesbygdsverket är förvaltningsmyndighet för Leader+. *Jordbruksverket* har det övergripande ansvaret för planering, administration, genomförande och uppföljning av LBU-programmet. *Länsstyrelsen* har motsvarande ansvar för LBU på länsnivån. *Fiskeriverket* är förvaltande, beslutande och utbetalande myndighet för FFU.

Länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen och *KSO* har ansvar för regional utveckling på länsplanet, t.ex. för samordningen av arbetet med RUP och RTP. I Stockholms län har landstinget utarbetat länets motsvarighet till RUP.¹⁹ I de län som helt eller delvis omfattas av det nationella stödområdet beslutar länsstyrelsen, de regionala självstyrelseorganen samt KSO i Kalmar och Gotlands län om regionalpolitiskt motiverade bidrag och stöd till företag. Länsstyrelsen har, som redan nämnts, ansvar för att samordna statliga myndigheters insatser i det regionala utvecklingsarbetet.

Ett *storstadskansli* inom Regeringskansliet (Justitiedepartementet) förvaltar storstadspolitiken på nationellt plan och bereder ärenden inför regeringens beslut om att godkänna de lokala utvecklingsavtalen.

De statliga och kommunala organ på nationellt och regionalt plan som förvaltar strukturfonder och regional utvecklingspolitik i Sverige, uppgår sammanlagt till ca 40. I bilaga 2 finns en översikt över de mest berörda myndigheterna i den organisation som har beskrivits ovan.

Deltagande i programarbete

Arbetet med RUP är olika upplagt i länen, men bygger genomgående på brett deltagande av kommunala och regionala politiker, myndigheter och organisationer. I flertalet län har universitet eller högskolor varit representerade och medborgardialoger ingått.

RTP och SPD förutsätts vara framtagna under medverkan av partnerskap med representanter för bl.a. företag, arbetsmarknad, forskning, utbildning, lokala myndigheter, organisationer och politiker i län och regioner. RTP ska vara inriktat på att främja näringslivets hållbara tillväxtförutsättningar, vilket bygger på dialog med bl.a. företagare. I riktlinjerna för arbetet med RTP framhålls att det är lokala och regionala aktörer som har den största

¹⁹ Landstingets regionplane- och trafikkontor: Regional utvecklingsplan för Stockholm län - RUF5

kunskapen om sin region och om vilka insatser och åtgärder som bör genomföras för att uppnå tillväxt.

SPD 2000-2006 för Mål 1 och Mål 2 har tagits fram i samarbete mellan politiker och tjänstemän i de län som berörs och beslutats i de ingående länens partnerskap för RTP. Arbetet med regionala tillväxtavtal (RTA, program för perioden 2000-2004 som föregick RTP) var till stora delar klart innan regionernas förslag till SPD skulle levereras till regeringen. Detta arbete hade man viss nytta av i SPD-arbetet. SPD för Mål 3 utarbetades nationellt, med undantag för Mål 1-området. Målprogrammen har godkänts av EU-kommissionen.

LBU-programmet för 2000-2006 har godkänts av Kommissionen och är styrt av regeringens förordning och Jordbruksverkets föreskrifter.²⁰ När det gäller diversifiering av verksamhet på landsbygden, främjande av landsbygdsturism, småföretagande m.m. ska länsstyrelsen ta fram en regional genomförandeplan i samråd med det regionala partnerskapet. Glesbygdverket anger kriterier för att klassificera landsbygd.

Från ansökan till beslut om projektmedel

För att ett projekt ska få finansiering från strukturfond ska den nationella medfinansieringen vara ordnad. Den som ansvarar för ett projekt, projektägaren, måste alltså söka den nationella finansieringen parallellt med ansökan om strukturfonds-finansiering. För projektägaren innebär det att projektet ska följa olika ansöknings- och beslutsrutiner, särskilt om både statliga, kommunala och privata medel ingår i den nationella finansieringen. Nedan beskrivs de rutiner som gäller finansiering via struktur-fonder. I ett exempel från Dalarnas län illustreras därefter vad rutinerna kan innebära för projektägare i en avgränsad geografi.

Rutiner inom de geografiskt avgränsade målprogrammen

Allmän information om villkor för stöd från strukturfonderna, ansökningsblanketter m.m. finns på Internet eller kan hämtas från beredningssekretariatet i länet. Presumptiva projektägare kan diskutera sina idéer, frågor om medfinansiering och annat med

²⁰ Förordning (2000:577) om stöd för miljö- och landsbygdsutvecklingsåtgärder samt Jordbruksverkets författningssamling, SJVFS 2002:56

tjänstemän i sekretariaten. En projektansökan ska bl.a. innehålla intyg om medfinansiering för att vara komplett.

Ansökan lämnas till beredningssekretariatet där projektet bedöms enligt programmets urvalskriterier. Vidare bedöms hur projektet kan bidra till att uppfylla programmets mål respektive delmål för den åtgärd i programmet som ansökan gäller. Till målen finns ett antal kärnindikatorer och andra indikatorer som projekten ska förhålla sig till. Beredningssekreterarna i länen och huvudsekreteraren för målområdet samlas därefter för att diskutera inriktning och kvalitet hos de aktuella projektförslagen, innan de avger rekommendationer inför strukturfondsdelegationens beslut om EU-stöd. Besluten avser alltså finansiering från strukturfonderna till de projekt som prioriterats i beredningen och överensstämmer med de kriterier som beskrivs i programkomplementet.

När ett projekt beviljats EU-medel genom beslut i strukturfondsdelegationen, förmedlas beslutet i regel genom det beredningssekretariat som tagit emot ansökan. En tjänsteman delger projektägaren beslutet och informerar projektägare och projektledning om att de kan få utbildning, t.ex. om rutinerna för rekvisitioner. I besluten anges i vilken takt projekten ska rekvirera pengar. Det kan göras först sedan någon del av arbetet eller investeringarna är klara. Bl. a. därför anses handläggarnas kontakter med de enskilda projekten vara en viktig del av uppföljningen. Projektens grundläggande karakteristika läggs in i handläggarsystemet STINS i Nutek.

Beslutsordning för nationell statlig medfinansiering

Projektägare kan ansöka om nationell statlig medfinansiering hos länsstyrelsen, det regionala självstyrelseorganet eller KSO. Medlen till programlagt regionalt utvecklingsarbete inom länsanslaget, 33:1 Allmänna regionalpolitiska åtgärder, används i stor utsträckning för nationell statlig medfinansiering till projekt i Mål 1- och Mål 2-programmen. Beroende på hur denna del av anslaget disponeras i länet kan länsstyrelsen, KSO eller regionala självstyrelseorgan besluta om medfinansiering. Eftersom både länsstyrelsen och KSO disponerar medel som kan komma ifråga för medfinansiering, kan båda delta i ett enskilt projekt. Länsstyrelsen i län som berörs av det nationella stödområdet samt Västra Götalandsregionen beslutar om selektiva regionala företagsstöd (ingen del av Skåne län tillhör stödområdet), som också ingår i länsanslaget. Samverkansorganen i

Kalmar och Gotlands län är de enda KSO som beslutar om stöd från denna del av anslaget. Finansieringen av ett projekt inom ett målområde som samtidigt är nationellt stödområde, kan i vissa fall omfatta fondmedel och, som statlig medfinansiering, både selektivt stöd och medel till programlagt regionalt utvecklingsarbete.

Rutiner inom Växtkraft Mål 3 (utanför Mål 1)

Projektansökningar lämnas in till ESF-rådet och registreras där. Samtliga ärenden registreras oavsett om ansökan kommer att bifallas eller avslås. Ofta har ansökan föregåtts av en diskussion om en projekttid mellan projektägare och handläggare i ESF-rådet regionalt. Sedan ansökan har lämnats in bereds den på regionnivå. Eventuellt behöver ansökan kompletteras sedan den har diskuterats i det regionala partnerskapet. Därefter tas den upp till diskussion mellan tjänstemän i ESF-rådets regionkontor och den utbetalande myndigheten AMS. Samråd med det regionala partnerskapet och AMS äger rum före beslut. Två tjänstemän tillsammans i regionkontoret har rätt att besluta om projektstöd under 5 miljoner kronor. General-direktören fattar beslut om större belopp.

AMS skickar automatiskt ut rekvisitionsblanketter till de slutliga stödmottagarna när det är dags att rekvirera medel. Rapporter går till de administrativa handläggningssystemen i ESF-rådet och AMS. I AMS finns dels ett system, där vidtagna åtgärder registreras, dels ett IT-ekonomisystem i vilket alla utbetalningar bokförs.

Uppföljning och utvärdering

I nuvarande strukturfondsperiod ska målprogrammen i princip utvärderas före (ex-ante), under (i halvtid) och efter (ex-post) genomförandet. Utvärderingen i förväg avser det föreslagna programmets innehåll och genomförande. Utvärderingen efter halva tiden ska ge underlag för att bedöma utvecklingen och att eventuellt justera programinnehållet. Utvärderingen i efterhand syftar till att fastställa effekter och effektivitet. RTP (och tidigare RTA) omfattas på motsvarande sätt av uppföljningar och utvärderingar i flera etapper. Utvärderingarna av både målprogrammen och RTA är inriktade på måluppfyllelsen med avseende på effekter och resultat. För detta krävs givetvis att målen är tydliga.

Ett exempel ur verkligheten: Strukturfonderna och den regionala utvecklingspolitiken i Dalarna

I den regionala utvecklingspolitiken är RTP en viktig bas. RTP har länet som utgångspunkt och arena. För att kraftsamla resurser och genomföra olika aktiviteter finns starka incitament att bedriva kommun- eller länsövergripande projekt inom t.ex. ett temaområde, ofta på initiativ och med stöd från olika partnerskap och den lokala nivån.

Sedan 2003 arbetar Region Dalarna (KSO) och länsstyrelsen med frågor inom den regionala utvecklingspolitiken. Region Dalarna, som har övertagit vissa regionala utvecklingsuppgifter från länsstyrelsen, samordnar och leder arbetet med RUP och RTP. Länsstyrelsen samordnar de statliga myndigheternas insatser i det regionala utvecklingsarbetet. Både Region Dalarna och länsstyrelsen disponerar medel från länsanslaget. Länsstyrelsen ska prioritera projekt som bidrar till att nationella mål får genomslag i länet, samtidigt som hänsyn ska tas till regionala förhållanden. Länsstyrelsen svarar t.ex. för projekt som avser samordnade servicelösningar i glesbygd och vissa insatser avseende de s.k. horisontella utvecklingsmålen.

Nio av länets 15 kommuner tillhör helt eller delvis det nationella regionalpolitiska stödområdet. Länet berörs under innevarande programperiod av två målområden för ERUF. De fyra nordligaste kommunerna samt två församlingar i Mora kommun ingår i Mål 1 Södra skogslänsregionen (Mål 1 SSR). Övriga tio kommuner samt större delen av Mora kommun ingår i Mål 2 Norra.

Genomförandet av ESF-programmet Växtkraft Mål 3 har också delad organisation i Dalarna. Inom Mål 1-området ansvarar den berörda förvaltningsmyndigheten samt beredningssekretariaten vid länsstyrelsen och Region Dalarna för programmet. I Mål 2-kommunerna ligger ansvaret hos ESF-rådet Dalarna, som är ESF-rådets regionkontor i länet. Landsbygdsutveckling ingår i Mål 1 SSR-programmet för Mål 1-området och i LBU för resten av länet. Länsstyrelsen ansvarar för administrationen av LBU utanför Mål 1. Programstrukturen är följande med utgångspunkt i EU:s olika fonder.

Fond	Program	
	Mål 1- område	Mål 2- område
ERUF	Mål 1 SSR	Mål 2 Norra
ESF	Mål 3 i Mål 1 SSR	Växtkraft Mål 3
EUGFJ	Mål 1 SSR	LBU-programmet

För att genomföra och administrera strukturfondsprogrammen finns för närvarande följande myndighetsstruktur i Dalarna:

Mål 1 Södra skogslänsregionen: beredningssekretariat i länet, förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet i Östersund.

Mål 2 Norra: beredningssekretariat i länet, förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet i Gävle.

Mål 3 i Mål 1-området: beredningssekretariat i länet, förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet i Östersund.

Växtkraft Mål 3 i Mål 2-området: beredning och beslut i ESF-rådet Dalarna i Falun, utbetalning i AMS.

LBU: beredning och beslut i Länsstyrelsen eller Jordbruksverket, utbetalning i Jordbruksverket

Några praktiska konsekvenser av den splittrade organisationen

Tjänstemän i Region Dalarna har redogjort för sin syn på förvaltningsorganisationen. Organisationen anses förvirrande, inte minst för projektägare, och det är mycket oklart för dem vart man vänder sig med sina projektidéer och för att söka finansiering.

De uppger också att det med nuvarande organisation är mycket svårt att genomföra EU-finansierade projekt som omfattar hela länet. Förutom att projektinnehållet ska överensstämja med länets RTP, ska det stämma med åtgärder i två strukturfondsprogram och programkomplement, samt med olika handläggningspraxis som under perioden utvecklats inom de två målområdena. Mål 1 och Mål 2 har var sina ansökningsblanketter som delvis är olika utformade. Synen på bl.a. insats av eget arbete i projekt och kravet på privat finansiering skiljer sig åt, vilket komplicerar själva ansökningsförfarandet. Projektägaren måste också anpassa sig till olika

ansöknings- och beslutstillfällen. Tiden från projektidé till beslut och genomförande kan vara mycket lång.

Mål 1 och Mål 2 har budgeterat strukturfondsmedlen för perioden på olika sätt. Det har inneburit att tillgången på medel inom ett av områdena varit mycket begränsad de senaste två åren. Projekt som bedriver verksamhet i båda målområdena kan ha fått vänta på beslut från respektive strukturfondsdelegation i över ett år. Olika rutiner inom de olika utbetalande myndigheterna gör att beredning och handläggning av rekvisitioner kan bli mycket betungande. Ofta förekommer också långvariga diskussioner mellan dem som handlägger rekvisitioner på de olika sekretariaten och utbetalande myndigheterna. Projektägarna kan ibland få vänta länge på utbetalning av projektstödet. De långa handläggningstiderna bidrar till att många projekt inte lyckas hålla det tempo som planerats. Projektägare får svårt att rekvirera medel när arbetet i projektet inte följer de periodiseringar som angivits i beslutet. Vissa projektägare drabbas av stora likviditetsproblem, på grund av att rekvisitionshanteringen är långsam och utbetalningar av stöd alltid görs i efterskott.

2.3 Administrativa kostnader

Inledning

Det saknas en samlad bild av omfattningen av administrationen av strukturfonderna och kostnaderna för denna. De delstudier som gjordes för fem år sedan har inte följts upp. Vi har därför gjort egna uppskattningar av kostnaderna för att få en aktuell bild. Vår beräkning avser omfattning och kostnader för administrationen av strukturfonderna inom länsstyrelser, regionala självstyrelseorgan, KSO och berörda nationella myndigheter samt motsvarande omfattning och kostnader för administrationen av regional utveckling på regional och nationell nivå. Våra beräkningar bygger i huvudsak på sammanställningar från myndigheternas årsredovisningar, kompletterade med frågor till de berörda organen. Eftersom organisationen är splittrad, har vi, trots mycket tidsödande arbete, bara grovt lyckats uppskatta omfattningen och kostnaderna för administrationen. Vi påstår att det är praktiskt taget omöjligt att få fram mer exakta resultat utan att detta utreds i särskild ordning.

Tidigare bedömningar av de administrativa kostnaderna för strukturfonderna

I mars 2000 beräknade Statskontoret kostnaderna under programperioden 2000-2006 för administrationen av Mål 1 och Mål 2 (samt Mål 3-insatser inom Mål 1).²¹ Syftet var att ge ett underlag inför budget-propositionen för år 2001.

Kostnaderna för perioden 2000-2004 bedömdes sammanlagt komma att uppgå till drygt 100 miljoner kronor per år. Jämfört med 1999 bedömdes kostnaderna för länsstyrelser och självstyrelseorgan komma att öka kraftigt t.o.m. 2004. För de centrala myndigheterna beräknades däremot kostnaderna minska. Overheadkostnader, kostnader för personal på länsstyrelserna som medverkar i begränsad omfattning och kostnader hos andra berörda myndigheter och organisationer ingick inte.

I december 2000 tog Statskontoret fram underlag för budgetarbetet inför år 2002.²² Statskontoret redovisade då kostnaderna för år 2000 och prognoser för de årliga kostnaderna 2001-2006. Vidare bedömdes hur länsstyrelserna och de regionala självstyrelseorganen hade organiserat sitt arbete. Statskontoret analyserade dels kostnader som Nutek för sin del beräknade för 2001-2006, dels skillnader i kostnader mellan beredningssekretariaten och de olika förvaltningsmyndigheterna. Dessutom uppskattades kostnader i AMS för vissa kvarvarande arbetsuppgifter efter den tidigare strukturfondsperioden.

Länsstyrelserna uppgav lägre kostnader för strukturfondsadministrationen än för föregående mätperiod. Flertalet tjänstemän som intervjuats, ansåg att man hade alltför små resurser för att administrera programmen och uppgav att man i första hand fått dra ned på uppföljning av projekt. Självstyrelseorganen ställde sig mer positiva än länsstyrelserna till att medfinansiera administrationen av strukturfondsstöden. En förklaring kunde enligt Statskontoret vara att självstyrelseorganen har större erfarenhet av att vara genomförare/projektägare och därför är mer angelägna om att administrationen får tillräckliga resurser.

Vissa kostnader varierar mellan programområdena. I regioner med stora avstånd är t.ex. tjänsteresorna dyrare. Målprogram som omfattar delar av flera län har relativt sett högre administrationskostnader än övriga program. Mål 2 Öarna är det tydligaste exemplet.

²¹ Statskontoret 2000:23; *Administrationskostnader för regionala strukturfondsprogram*

²² Statskontoret 2001:11; *Administrationskostnader för regionala strukturfondsprogram II*

Granskningar av medelsrekvisitioner är exempel på faktorer med ökande kostnader hos både beredningssekretariat och förvaltningsmyndighet. Stora resurser gick åt för att hantera dels de skilda regelverken kring strukturfondsstöden och medfinansieringen, dels kontrollerna hos olika organ.

Kostnader för administrationen av strukturfonderna

Vi kan inte direkt jämföra de nuvarande administrativa kostnaderna med de tidigare, eftersom organisationen ändrats inför och under innevarande programperiod. Vi har nu dessutom inkluderat organisationen för Växtkraft Mål 3 (utöver Mål 3 i Mål 1) i vår uppskattning. Vi beräknar att strukturfondsadministrationen omfattar nära 160 åa hos länsstyrelser, självstyrelseorgan och kommunala samverkansorgan, (exklusive ESF-rådet som redovisas nedan). Då ingår personal hos samtliga förvaltningsmyndigheter, utbetalande myndigheter samt beredningssekretariat. För administrationen av stöd till åtgärder för landsbygdsutveckling och fiske tillkommer ytterligare ca 100 åa. Därutöver finns andra verksamhetsdelar på regional nivå som är indirekt involverade i hanteringen, men som vi inte har inkluderat. Som exempel kan nämnas personal som bedömer hur de horisontella målen (jämförbarhet, hållbarhet och integration) behandlas i projekt-ansökningar.

Även för de centrala myndigheterna som deltar i strukturfondsarbetet, saknas en samlad bedömning av administration och kostnader. Vår bedömning här avser de myndigheter som har direkta uppgifter med bäring på programmen, nämligen *Svenska ESF-rådet*, *AMS*, *Nutek*, *Glesbygdverket*, *Jordbruksverket*²³ och *Fiskeriverket* samt myndigheten *Sametinget*. Inom Mål 1-området där programmen är integrerade, ingår delar av administrationen i förvaltningsmyndigheten hos de berörda länsstyrelserna. Vi uppskattar personalresursen i administrationen av strukturfonderna hos dessa myndigheter till ca 240 åa. Av dessa svarar ESF-rådet för ca 160 åa.

Vi antar att en genomsnittlig månadslön per åa är 25 000 kronor, lägger till sociala avgifter och antar att ett påslag med 50 procent för overheadkostnader är rimligt. Kostnaden för att hantera strukturfonderna på regional nivå (exkl. regionala enheter av ESF-rådet) uppgår då till ca 111 miljoner kronor per år. Därtill kommer när-

²³ I uppskattningen ingår endast kostnader för Jordbruksverkets handläggare av Leader+. Därutöver finns i Jordbruksverket en handläggargrupp för LBU.

mare 70 miljoner kronor som, beräknade med samma antaganden, är kostnaden för den regionala administrationen av landsbygdsutveckling och fiske. För de centrala myndigheterna (inkl. hela ESF-rådet), tillkommer ytterligare närmare 170 miljoner kronor. De direkta årliga kostnaderna för den nuvarande administrationen av strukturfonderna på regional och central nivå kan alltså på detta sätt uppskattas till nära 350 miljoner kronor. Vi tror inte att summan är överskattad, även om den grundar sig på grova antaganden.

Finansiering av de administrativa kostnaderna

De centrala myndigheterna och länsstyrelserna finansierar sina insatser för strukturfondsadministrationen genom sina respektive förvaltningsanslag i statsbudgeten. Vissa kostnader hos beredningssekretariat, förvaltningsmyndigheter och Nutek finansieras via s.k. tekniskt stöd (Technical Assistance) som är medel inom respektive strukturfond. Administrationen i självstyrelseorgan och KSO får också finansiering via statsbudgeten²⁴ och TA-medel. Storleken, fördelningen och användningen av TA-medlen styrs i EU-förordning. Tekniskt stöd lämnas för att programmen ska kunna genomföras effektivt, säkert och ansvarsfullt och för att informera och stimulera ett brett deltagande i programmen. Medlen får då användas för att finansiera bl.a. programförberedelser, erfarenhetsutbyte och information till partnerskapet, slutliga stödmottagare och allmänheten. Vidare kan stöd lämnas för utveckling, drift och samkörning av datasystem för förvaltning, övervakning, utvärdering och kontroll samt för metodutveckling och erfarenhetsutbyte inom dessa områden.

Kostnader och finansiering av administrationen av regional utveckling

Det är svårt att uppskatta verksamhetskostnaderna för regional utveckling. Det är ett horisontellt område som berör en rad politikområden och verksamheter och det går inte att dra en skarp gräns för vilka verksamheter och aktörer som bör inkluderas. Men avgränsat till de myndigheter som har huvudansvar och

²⁴ Uo 18, anslag 32:2 Kommunala samverkansorgan m.m.

administrerar RUP och RTP samt nationellt stöd till regionalpolitiska åtgärder²⁵ kan följande uppskattningar göras.

Antalet årsarbetstillfällen (åa) inom länsstyrelser samt självstyrelse- och samverkansorgan för arbete med RUP, RTP och projekt som får stöd från statsbudgetens anslag för regionalpolitiska åtgärder beräknas till ca 280. Av dessa är ca 75 åa direkt involverade i arbetet med att koordinera RUP och RTP. Av årsredovisningarna för länsstyrelserna kan utläsas att resursbehovet varierar kraftigt mellan länen. I län inom det nationella stödområdet är antalet personer som direkt arbetar med stöd- och utvecklingsfrågor naturligen betydligt större än i län utanför dessa områden. – Med en uppskattning motsvarande den vi har gjort för strukturfondsadministrationen, uppgår verksamhetskostnaden till ca 194 miljoner kronor per år.

Inom *Nutek* arbetar ca 60 personer inom avdelningen för regional näringslivsutveckling, av vilka ca 20 arbetar med strukturfondsfrågor och ingår i beräkningen av kostnaderna för administration av dessa. Inkluderas återstående 40, tillkommer ytterligare drygt 27 miljoner kronor, räknat som ovan.

Med vår grova uppskattning blir summan i denna del alltså drygt 220 miljoner kronor. Till detta kommer att ett stort antal nationella myndigheter som mer eller mindre direkt deltar i arbetet med RUP och RTP. Flera myndigheter är nära engagerade, bl.a. de tretton myndigheter som deltagit i det s.k. RUP-uppdraget, som *Nutek* har samordnat.

2.4 Sammanfattning av iakttagelser och problem

Inledning

Sverige har snart erfarenhet av två strukturfondsperioder över sammanlagt tolv år. Mycket har förändrats i programstrukturer och förvaltningsorganisation under tiden och mycket har också hänt i det nationella arbetet med den regionala utvecklingspolitiken. De detaljerade föreskrifterna i EU om hur strukturfondsprogrammen ska se ut och administreras har naturligtvis stor betydelse för hur förvaltningen organiseras i Sverige. Men många problem i myndigheternas arbete med strukturfonder och projekt som vi har sett, kan inte enbart skyllas på EU-systemet, utan är "självförvillade".

²⁵ enligt Uo 19, Regional utveckling, anslag 33:1, Allmänna regionalpolitiska åtgärder

Nedan följer några punkter som sammanfattar en del viktiga iakttagelser som vi har gjort och problem som myndigheter har lyft fram när vi har varit i kontakt med dem.

En förvirrande mångfald av politiska mål och program

Ambitionerna i arbetet med utveckling och tillväxt i regioner borde, enligt vår uppfattning, vara inriktade på att skapa förutsättningar för *fler konkurrenskraftiga, dvs. lönsamma, företag och fler människor i arbete*. Men målbilden är långt ifrån entydig mellan de olika politikområdena med strategier och program inom EU och nationellt som berör den regionala utvecklingen. Inte ens strukturfondsmålen och målen för regional utveckling stämmer tydligt överens. Flera studier visar på brister i och otydligheter i målformuleringar för den regionala utvecklingspolitiken.²⁶

Program och regelverk är totalt sett svagt synkroniserade och utgör på flera håll lapptäcken av separata program i stället för ett sammanhållet program för regionens utveckling. Problemen med detta är störst i de län som berörs av både strukturfondernas och den nationella politikens olika program, geografi och tidsplaner. Halvtidsutvärderingar av målprogrammen visar att förvaltningsorganisationen har klarat av att administrativt hantera målprogrammen men inte hunnit med arbetet kring uppföljning och utvärdering.

Vi har sett exempel på att SPD, som är ett operativt program och ett dokument som krävs för att få ut pengar från fonderna, uppfattas som ett viktigare program att arbeta med än de strategidokument som borde finnas som riktninggivare och instrument för samordningen av utvecklingsinsatser i regionen.

Alltför liten tillväxt och bestående sysselsättning

Totalt sett omfattar strukturfondssystemen och de nationella systemen för sysselsättning och regional utveckling mycket stora ekonomiska resurser – kanske i storleksordningen 100 miljarder kronor för båda strukturfondsperioderna.

²⁶ Riksrevisionen behandlar målstrukturen i rapporten (RiR 2005:6) *Regionala stöd – styrs de mot ökad tillväxt?*

Det finns uppföljningar och utvärderingar som pekar på i stort sett obefintliga effekter på näringsliv och sysselsättning av strukturfondsfinansierade projekt. Under åren 1995-1999 investerades t.ex. 17,8 miljarder kronor i vissa svenska målprogram. I en utvärdering som avser åren 1995-1997 dras slutsatsen att investeringarna har saknat bestående effekt. (Se vidare bilaga 3, Uppföljningar och utvärderingar.) Det finns också regionala uppföljningar som visar att så många nya arbetstillfällen tillkommit i regionen att man måste misstänka dubbelräkning. Man kan ha synpunkter på både ansatserna och resultaten i flera av utvärderingarna. Utan ett säkert underlag anser vi oss ändå kunna säga att de mycket stora insatserna av fondmedel och annat tillväxtkapital som gjorts hittills, borde ha gett mer synliga och odiskutabla, långsiktigt positiva effekter på näringsliv och sysselsättning. Stödmedlen har av allt att döma splittrats på alltför många små projekt utan enhetligt mål och sammanhang.

Mycket pengar fördelas kompensatoriskt

Strukturfondsdelegationerna vid förvaltningsmyndigheterna beslutar om vilka projekt inom regionen som ska få strukturfondsmedel. Delegationerna har att ta ställning till en stor mängd projektansökningar. De saknar i praktiken underlag och fastlagda prioriteringar som skulle kunna vägleda dem att koncentrera stödresurserna till verkligt utvecklingsdrivande projekt. Vi har fått beskrivet för oss att delegationerna väljer att fördela medlen så rättvist som möjligt över regionen. Om en del av regionen har fått projektmedel, måste också andra regiondelar kompenseras, och då enligt andra fördelningskriterier än projektens tillväxtpotentialer. Utfallet är naturligt, eftersom delegationens beslut ska vara enhälliga, men det leder samtidigt till att medlen splittrats på många små projekt.

Många små och kortvariga projekt

Projektkatalogen omfattar framför allt kortvariga projekt och det är svårt att urskilja något övergripande mål som projekten siktar emot – projekten saknar ofta fokus. Projektfloran påverkas starkt av stödformerna i strukturfonderna och det nationella stödsyste-

met, men också av den karaktär som programmen inom systemen har. Fondfinansieringen ges normalt för högst tre år. Inom den tiden ska projekt vara igångsatta, genomförda och ha gett resultat, bl.a. redovisat i antal nya eller bevarade jobb. Projekt som omfattar tidskrävande investeringar eller får sysselsättningseffekter först på lång sikt, är svårare att motivera. Särskilt ESF har genererat ett mycket stort antal projekt, vilket ligger i Mål 3-programmets natur. Men eftersom Sverige står för mer än 42 000 projekt, vilket är ungefär hälften av alla ESF-projekt inom EU, så antar vi att vissa orsaker är hänförliga till det svenska ESF-systemet.

En svåröverskådlig förvaltningsorganisation

Förvaltningsapparaten i Sverige är traditionellt huvudsakligen sektorsindeldad och har byggts upp med olika myndighetslösningar och med liten samordning mellan de olika myndigheterna. Organisationen för strukturfonderna har sedan 1995 byggts delvis parallellt och delvis integrerats i den befintliga förvaltningsorganisationen. Den nuvarande organisationen består i realiteten av flera olika system på olika förvaltningsnivåer. Det finns ett system för arbetsmarknadspolitik och sysselsättning som är nationell, ett för regional utvecklingspolitik, ett för storstadspolitiken som har starka inslag av lokal förvaltning, samt flera system för EU:s politik.

Organisationen är mycket svåröverskådlig, inte minst för projektägare som behöver kontakt med myndigheterna, t.ex. för att få information kring program och projektmöjligheter. Mer komplexa projekt kräver i praktiken ofta beslut och administrativa insatser av förvaltningsmyndigheter i flera av systemen. Att ordna finansieringen är ofta både tidsödande och krångligt. Man kan anta att en del projekt aldrig har blivit av, därför att presumtiva projektägare inte har kunnat orientera sig i organisationen. Exemplet från Dalarnas län i avsnitt 2.2 belyser problemen.

Den splittrade organisationen gör det mycket svårt att få grepp om kostnaderna för administrationen (se avsnitt 2.3). Vi har försökt uppskatta kostnaderna för förvaltningsapparaten och har kommit fram till stora belopp. Men vi har svårt att bedöma om kostnaderna är rimliga – för att göra det, skulle vi t.ex. behöva jämföra med kostnaderna i andra länder. I en mindre komplex organisation än den nuvarande går det sannolikt att göra vissa besparingar. Vår viktigaste slutsats när det gäller de administrativa kost-

naderna är att det behövs en särskild utredning i samband med att en ny organisation sjösätts.

Tungrodd administration

Personal i flera av förvaltningsmyndigheterna som vi har träffat, har redogjort för hur de ser på sina arbetsuppgifter. Organisationen styrs av skilda regelverk, rutiner och förvaltningskulturer som försvårar samordning. Förvaltningsmyndigheterna ska svara för omfattande rapporteringar och kontroller som ingår i strukturfondssystemet. Den stora projektmängden gör att arbetet i myndigheterna ofta är komplext, tidsödande och administrativt tungrodd. Myndigheterna har bl.a. utvecklat olika rutiner och praxis i ärendehantering. Som exempel kan nämnas att förvaltningsmyndigheten i Örebro för Mål 2 Västra har tagit fram 76 olika dokument som används för att följa ett projekt från ansökan till uppföljning. Dokumenten kräver fortlöpande uppdatering. Personalen är otillräckligt dimensionerad för att hinna arbeta proaktivt, t.ex. att initiera, aktivt följa upp och samordna projektverksamheter. I stället måste man koncentrera sig på att tolka regler, administrera ärenden, sammanställa rapporter m.m.

Ett svagt lärande

Vi har konstaterat att personalens kompetens genomgående är hög hos de myndigheter som förvaltar strukturfonder och regionala utvecklingsprogram. Sverige har fått högt anseende i EU genom att ha goda programkunskaper, administrativa rutiner, informationssystem m.m. Men varje förvaltningsmyndighet är självständig, vilket ofta har medfört att var och en på sitt sätt har byggt upp rutiner och hanterat uppkomna problem i strukturfondssystemet. Flera av myndigheterna har uppgett att det finns alltför lite tid att lära av varandra och utbyta erfarenheter. Många har önskat enhetliga riktlinjer i olika bedömningsfrågor, t.ex. om vilka projektkostnader som är stödberättigade. Det förekommer att förvaltningsmyndigheterna var för sig kontaktar Kommissionen med likartade frågor.

Uppföljningar och utvärderingar av program ska bl.a. ge underlag för att förbättra genomförandet av program. Det förutsätter givetvis att uppföljningar och utvärderingar genomförs så att de

kan användas till att bl.a. utveckla förvaltningsrutinerna. Vi har sett få exempel på att utvärderingar används för att samla personalen i förvaltningsorganisationen till gemensamt erfarenhetsutbyte och lärande.

Många aktörer – de offentliga dominerar, men deras främjarroll är oklar

Vi är säkra på att processer för att ta fram, förankra och fördela ansvar för utvecklingsstrategier och program måste drivas annorlunda än hittills. Det kommer att vara avgörande för hur genomförandet lyckas i praktiken. Vi avser att återkomma i slutbetänkandet till kritiska frågor i sammanhanget, bl.a. frågor om olika aktörers ansvar och roller. Här konstaterar vi följande.

I många län förekommer ”stora partnerskap” med kanske hundratalet deltagare, och utskott, ”små partnerskap”, för olika delar av programarbetet, särskilt med RTP. Företrädare för myndigheter och organisationer dominerar starkt, medan däremot akademien och näringslivet har få deltagare. Parterna på arbetsmarknaden är framför allt underrepresenterade i den regionala utvecklingspolitikens program- och genomförandefaser, men bättre representerade i ESF-delen. Universitet och högskolor vars forskning och utbildning kan ha stor betydelse för regioners utveckling, har börjat komma in i samarbetet, men på det hela taget är deras engagemang fortfarande tunt. Företagare är naturligt nog engagerade i frågor som gäller deras konkreta verksamhetsvillkor. Våra praktiska erfarenheter från den kommunala nivån²⁷ är att företagare också är starkt engagerade av samhällsfrågor när dessa diskuteras på det lokala planet.

Det är företagare och människor i arbetskraften som ”utför tillväxten” i samhället och skapar förutsättningar för välfärdssystemen. Då borde dessa också ha ett stort inflytande när programmen utarbetas. Men både SPD och RTP är framför allt framtagna av personer inom den offentliga sektorn, alltså av dem som bör stå för olika former av främjande och stöd till tillväxtens utförare. Som vi uppfattar det har ”främjare” i alltför hög grad tagit på sig uppgiften att definiera vilka insatser för utveckling och tillväxt som regionerna och ”utförarna” behöver. I slutbetänkandet kommer vi att

²⁷ Se *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*, SOU 2004:126

ägna oss mer åt dessa aspekter på programverksamheten. Här understryker vi bara att det är viktigt att skilja på arbetet med att ta fram och besluta om ett väl förankrat innehåll i program och arbetet med att förvalta program.

En regional röra

Det faktum att länens ledning och förvaltningen av strukturfonderna och regional utveckling följer olika mönster över landet, bidrar till att göra organisationen svåröverskådlig. Det är också en förklaring till att vi har fått varierande omdömen om förvaltningsapparaten från olika län. Kritiska synpunkter kommer framför allt från de län och regioner där den geografiska indelningen för målprogram och nationella stöd är minst enhetlig och där dessutom det regionala utvecklingsansvaret är delat mellan länsstyrelsen och KSO. I Västra Götaland är man klart positiv till det mer omfattande decentraliserade ansvaret för utvecklingspolitiken. Där kompliceras dock bilden av att det är förvaltningsmyndigheten i Örebro som fattar beslut om insatser i Dalsland inom Mål 2 Västra och i storstadsfrågor inom Urban II. Kalmar län och Gotlands län är exempel på att gruppen av län med KSO inte är enhetlig.

3 Utgångspunkter och motiv för en ny organisation

3.1 Bakgrund till organisationsförslaget

Program och fonder inför kommande strukturfondsperiod

I den kommande strukturfondsperioden ska målprogrammen och strukturfondernas ändamål bli tydligare än hittills och utformade för att komplettera varandra. Överlappningar mellan program och fonder ska undanröjas. Jordbruks- och fiskefonderna, EUGFJ och FFU, kommer inte längre att vara strukturfonder. Tre nya mål kommer att ersätta de hittillsvarande målen och gemenskapsinitiativen. Interreg-programmen, Equal och Urban-programmet upphör och frågorna kommer att integreras i de nya målprogrammen.

Målet *Konvergens*, ofta kallat ”nya Mål 1”, avser stöd till hållbar tillväxt och sysselsättningskapande åtgärder i de minst utvecklade regionerna och ska finansieras av både ESF och ERUF.

Målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning*, ”nya Mål 2” kan omfatta nationella program för att förutse och underlätta strukturella förändringar på arbetsmarknaden i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin, eller regionala program för att stödja närings-livets omstrukturering i industri-, stads- eller landsbygdsområden. Målprogrammet ska finansieras av både ESF och ERUF och inriktas på

- innovations- och kunskapsbaserad ekonomi,
- miljövård och riskförebyggande åtgärder,
- tillgänglighet och service av allmänt ekonomiskt intresse,
- ökad anpassningsförmåga hos arbetskraft och företag,
- ökad sysselsättning och ökat arbetskraftsdeltagande,
- stärkt social integration samt
- kraftsamling för reformer inom sysselsättning och social integration.

Ett tredje nytt mål, *Europeiskt territoriellt samarbete*, efterträder det nuvarande gemenskapsinitiativet Interreg. Det ska omfatta program för gränsöverskridande samarbete och finansieras av ERUF.

Programhierarkin inför den kommande perioden

En *övergripande strategi på EU-nivå* ska utarbetas som vägledning för genomförande av sammanhållningspolitiken. Strategin ska precisera den synergi man vill uppnå genom sammanhållningspolitiken och Lissabon- och Göteborgsstrategierna. Den ska också öka överensstämmelsen mellan sammanhållningspolitiken, de allmänna riktlinjerna för den ekonomiska politiken och den europeiska sysselsättningsstrategin. Varje medlemsland ska (på policynivå) utarbeta ett nationellt strategiskt ramverk för strukturfonderna. Denna *nationella strategi* ska diskuteras med EU-kommissionen och utgöra stomme när tematiska och regionala, operativa program utarbetas. I den nationella strategin bör medlemsländerna bl.a. beakta hur städer i större utsträckning kan bidra till att uppnå de tre målen. Sverige stödjer att de urbana frågorna integreras i målområdena och verkar för att EU ska bidra till kunskaps- och erfarenhetsutbyte om storstadsrelaterade frågor.

På grundval av policydokumentet ska varje medlemsstat upprätta operativa program. Kommissionen ska granska dessa för att avgöra om de bidrar till att förverkliga mål och prioriteringar i den nationella strategin och EU-strategin. Programmen ska definieras på aggregerad nivå eller prioriteringsnivå, alltså koncentreras på de viktigaste åtgärderna.

Huvudprincipen är en fond – ett mål – ett program. Det betyder t.ex. att ett program ska upprättas för ESF/Målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning och *ett annat* upprättas för ERUF/Målet Regional konkurrenskraft och sysselsättning samt på motsvarande sätt för Målet Konvergens. Respektive program ska avse hela programperioden om sju år och omfatta prioriteringar, förvaltningsorganisation, kontrollsystem och finansiering.

Strukturfondsmedlen förväntas minska efter innevarande programperiod. Sammanhållningspolitiken bör förstärkas genom en rad reformer som ska syfta till ett mer strategiskt inriktat programarbete. Ansvar bör delegeras ytterligare till partnerskap på lokal nivå, i regioner och lokala myndigheter. Programmets resultat och kvalitet bör förbättras, bl.a. genom stärkta och tydligare partnerskap samt klarare och strängare övervakning. Förvaltningen

förenklas genom större öppenhet och genom en sund ekonomisk förvaltning. Detta skärper ytterligare kraven på en ökad nationell samordning mellan olika politikområden och på förvaltningsorganisationen. Ansvar för att framtida resurser ska få bästa möjliga effekt ska vara tydligt fastlagt på olika samhällsnivåer.

Vad kräver EU av organisationen?

De förvaltnings- och kontrollsystem för operativa program som medlemsstaterna föreslås inrätta ska bl.a. sörja för en klar och tydlig definition och fördelning av arbetsuppgifterna för förvaltningsorganisationen. Utan att det påverkar tillämpningen av förordningen, förelås medlemsstaten fastställa de inbördes förbindelserna mellan dessa myndigheter som ska utföra sina uppgifter i full överensstämmelse med den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella system.

Arbetsuppgifterna mellan och inom de organ som deltar i förvaltning, attestering av utgifter och kontroll ska vara klart och tydligt åtskilda. Åtskilliga eller samtliga arbetsuppgifter i samband med förvaltning, utbetalning, attestering och kontroll kan utföras av ett och samma organ. I de fall uppgifter delegeras föreslås att ett ”effektivt system för rapportering och övervakning” ska finnas.

Medlemsstaten föreslås för varje operativt program utnämna följande myndigheter:¹

En förvaltningsmyndighet: en myndighet, eller ett offentligt eller privat nationellt, regionalt eller lokalt organ som utses av medlemsstaten för att förvalta (genomföra) ett operativt program. Förvaltningsmyndigheten ska ha ansvaret för att det operativa programmet förvaltas och genomförs på ett effektivt och korrekt sätt. Här ingår bl.a. att särskilt se till att urvalet av insatser för finansiering sker enligt kriterierna för operativa program och att de under genomförandeperioden uppfyller EU:s och nationella regler. Vidare krävs att det ska finnas ett system för att elektroniskt registrera bokföringsunderlag för varje insats i det operativa programmet samt insamling av övriga uppgifter för ekonomisk förvaltning, övervakning, kontroll och utvärdering. Myndigheten ska även se till att utvärderingar av de operativa programmen genomförs och uppfyller de kvalitetskrav som Kommissionen och medlems-

¹ EU:s principer och organisatoriska krav på medlemsstaterna framgår av förslag till Rådets förordning om allmänna bestämmelser för ERUF, ESF och Sammanhållningsfonden 2004/0163 (artikel 57-65).

staten enats om. Myndigheten har även till uppgift att vägleda arbetet i ÖK, tillhandahålla dokumentation, informera allmänhet och stödmottagare samt ge offentlighet åt medfinansierade program och insatser.

En attesterande myndighet: ett organ eller lokal, regional eller nationell myndighet som utses av medlemsstaten för att attestera utgiftsdeklarationer och ansökningar om utbetalning innan de skickas till EU-kommissionen. Den attesterande myndigheten ska bl.a. intyga att utgiftsdeklarationen är korrekt och att utgifter överensstämmer med nationella regler och EU-regler. Vid attesteringen ska hänsyn tas till resultaten från samtliga revisioner som genomförts av revisionsmyndigheten. Om oegentligheter med EU-stöd uppdagas, ska myndigheten säkerställa att felaktigt utbetalat stöd återkrävs.

En revisionsmyndighet: ett organ som i sin verksamhet har en oberoende ställning gentemot den förvaltningsmyndighet och den attesterande myndighet som medlemsstaten utsett för varje enskilt operativt program och som ansvarar för kontrollen av att förvaltnings- och kontrollsystemet fungerar tillfredställande.

Utöver de myndigheter som anges, föreslås medlemsstaten också utse ett behörigt organ som ska ta emot Kommissionens utbetalningar och ett eller flera organ som ansvarar för utbetalningarna till stödmottagarna. EU-kommissionen föreslår dock att dessa funktioner ska kunna lokaliseras inom samma myndighet.

Medlemsstaten föreslås inrätta *en övervakningskommitté, ÖK*, för varje operativt program enligt överenskommelse med förvaltningsmyndigheten. Kommittén föreslås fastställa sin egen arbetsordning inom den berörda medlemsstatens institutionella, rättsliga och finansiella ram och anta den tillsammans med förvaltningsmyndigheten. ÖK:s ordförande ska vara en företrädare för medlemsstaten eller förvaltningsmyndigheten. Kommitténs sammansättning ska beslutas av medlemsstaten samt omfatta de parter som avses i förslaget till rådets förordning artikel 10 och förvaltningsmyndigheten.

Av förslaget till förordning framgår vidare att medlemsstaten, enligt gällande nationella regler och rutiner, ska upprätta *ett partnerskap* med de myndigheter och organ som den utser. Deltagarna ska representera behöriga regionala, lokala, kommunala och andra offentliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt andra lämpliga organ i det civila samhället, på miljöområdet, icke-statliga organisationer samt organ som ansvarar för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män. Varje

medlemsstat föreslås utse dem som är mest representativa på nationell, regional och lokal nivå på arbetsmarknaden, inom näringslivet eller andra områden. Partnerskapets deltagande ska omfatta utformning, genomförande, övervakning och utvärdering av de operativa programmen.

ÖK:s uppgift är att se till att det operativa programmet når de uppställda målen och är av tillfredställande kvalitet. Här ingår bl.a. att granska och godkänna kriterierna för urvalet av de insatser som finansieras, se över hur långt man kommit i förverkligandet av de särskilda målen i det operativa programmet, granska resultaten från genomförandet, granska och godkänna års- och slutrapporter innan de sänds vidare till Kommissionen. ÖK kan föreslå förvaltningsmyndigheten anpassningar eller översyn av det operativa programmet som kan bidra till att fondernas mål förverkligas eller att förvaltningen av programmet, inbegripet den ekonomiska förvaltningen, förbättras.

Krav på uppföljning och utvärdering

EU:s strategiska riktlinjer samt de operativa programmen för den kommande strukturfondsperioden föreslås utvärderas med syfte att förbättra kvaliteten, måluppfyllelsen och kontinuiteten i stödet från fonderna och genomförandet av programmen.² Utvärderingarna har också till uppgift att bedöma programmens effekt med hänsyn tagen bl.a. till gemenskapens mål och regelverk samt strukturella problem i medlemsstaten eller regionen. En utvärdering kan vara *strategisk* för att undersöka hur program utvecklas i förhållande till nationella eller EU prioriteringar. En utvärdering kan också vara *operativ* för att övervaka ett operativt program.

Ansvar för att organisera utvärderingar föreslås, beroende av omständigheterna, ligga hos medlemsstaten eller Kommissionen. Medlemsländerna ska tillhandahålla den personal och de ekonomiska resurser som krävs för genomförande.

För målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* föreslås medlemsstaten antingen göra en ex ante-utvärdering som omfattar samtliga operativa program *eller* en utvärdering för varje fond, varje prioritering eller varje operativt program. För målet *Konvergens* föreslås medlemsstaterna göra en förhandsbedömning av varje operativt program. Därutöver ska medlemsländerna under programperioden göra en utvärdering, knuten till övervakningen av operativa

² Förslag till rådets förordning., artikel 45 - 47

program, särskilt i de fall en väsentlig avvikelse från de ursprungligt fastställda målen konstateras och om det har lämnats in förslag till en översyn av operativa program. Resultaten ska skickas till övervakningskommittén för det operativa programmet och till Kommissionen.

Även Kommissionen har ett ansvar för utvärderingar och kan, på eget initiativ eller i partnerskap med medlemsstaten, göra särskilda utvärderingar. Vidare föreslås Kommissionen, senast vid utgången av år 2015, göra en efterhandsutvärdering för varje mål i samarbete med medlemsstaten där förvaltningsmyndigheterna svarar för insamling av uppgifter. Utvärderingen ska täcka samtliga operativa program under varje enskilt mål. I utvärderingen ska såväl medelsanvändning, programarbetets måluppfyllelse och effektivitet som den socioekonomiska effekten på EU:s prioriteringar granskas. Detta ska ligga till grund för politiken för ekonomisk, social och regional sammanhållning, bl.a. utifrån ett hållbarhetsperspektiv.

3.2 Våra utgångspunkter för organisationsförslaget

Inledning

Mängden av regioner, sektors- och regionvisa strategier och program, finansieringskällor, offentliga och andra aktörer gör utgångsläget för vårt organisationsförslag komplext. Vi anser att det tills vidare saknas förutsättningar att bygga upp en förvaltningsorganisation som är identisk i alla delar av landet. Västra Götalands och Skåne län har redan genom försöket med ändrad regional ansvarsfördelning ett försteg framför övriga län. Som vi ser det är dessa båda län föregångare i former för det regionala utvecklingsarbetet som vi tror kommer att gälla i framtiden. Det är varken rimligt eller lämpligt att föreslå en förvaltningsorganisation som begränsar försöksverksamheten i dessa län.

Nya processer i utvecklingsarbetet

Det är företag och enskilda människor som skapar utveckling och tillväxt. Sverige behöver fler lönsamma företag och varaktiga jobb och fler människor i arbete. Det genererar ekonomiska resurser för samhällets välfärd och de offentliga åtagandena. Utvecklingsarbetet måste omfatta dem som är tillväxtens verkliga utförare. Det måste alltså starta i den lokala miljön där dessa är verksamma och bedrivs

i ett s.k. underifrånperspektiv. I den nya tillväxtpolitiken ingår att analysera och identifiera möjligheter och hinder, att se sammanhang och beroenden och att urskilja hur olika aktörer tillsammans kan generera positiva utvecklingsspiraler. Vi anser att strategier och program måste utarbetas i lokala och regionala processer. Då engageras både de offentliga och privata aktörer som måste göra åtaganden för att idéer, program och strategier ska förverkligas. Saknas detta riskerar strategier och program att bli dokument för sin egen skull.

En huvudroll för den offentliga förvaltningen blir då att svara för "kundorienterad service" till utförare, men också att tydliggöra ramar och generella restriktioner i samhället, bl.a. för en ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling.

Politiskt och demokratiskt inflytande

Vi anser att en ny organisation måste öppna för större insyn i utvecklingsarbetet och samtidigt säkra det politiska och det demokratiska inflytandet. Västra Götaland och Skåne som är jämförelsevis stora och resursstarka län med regionala självstyrelseorgan, har redan de bästa förutsättningarna för detta. Men eftersom alla dessa förutsättningar inte finns i övriga län måste det regionala och kommunala politiska systemets inflytande över den kommande förvaltningsorganisationen säkras på annat sätt. Vi menar dock inte att det politiska systemet och förvaltningsapparaten ska ingå i en och samma organisation. Däremot är vi säkra på att förvaltningsorganisationen måste ha regionala enheter. Vi har fått klara indikationer på att en förvaltningsmyndighet med en enda central enhet inte skulle accepteras ute i landet.

Övergripande, samlade mål för möjlighet att prioritera

I de övergripande EU-strategierna betonas hållbarhet, konkurrenskraft, kompetensutveckling, sysselsättning, tillväxt och sammanhållning. Det ska givetvis genomsyra den nationella politiken. Vi uppfattar konkurrenskraft och tillväxt som närbesläktade begrepp – konkurrenskraft är en förutsättning för tillväxt.

Vi ser ett stort behov av färre, tydligare och mer samlade mål för utvecklingsarbetet i alla delar av landet. De framtida strukturfonderna inriktas på insatser för ökad konkurrenskraft och sysselsättning.

Vi anser att det nya nationella mål 2-programmets tema konkurrenskraft och sysselsättning ska vara bärande också i målet Konvergens, om Sverige får del av detta och ska göra en geografisk avgränsning. Entydiga mål bör underlätta för beslutsfattare att prioritera utvecklingsdrivande insatser och projekt.

Större regioner, färre förvaltningsmyndigheter

De omfattande konsekvenserna av globaliseringen och den snabba strukturuomvandlingen är starka motiv för en ny ansats i det regionala utvecklingsarbetet. Vår uppfattning är att ökad konkurrenskraft i detta perspektiv kräver utveckling i större regioner än hittills. Man brukar säga att små regioner saknar överblick över gränsöverskridande tillväxtpöjligheter och kritisk massa för utveckling av existerande möjligheter. Investeringar i innovationssystem, infrastruktur m.m. kräver både storregional och nationell överblick och beslut. Paradoxalt nog krävs samtidigt, som vi redan understrekat, de lokala och "jordnära" processerna för att lösa problem på rätt nivå och finna de utvecklingsbara idéerna. Den framtida målbilden och det starkt minskade antalet program bör göra det möjligt att arbeta med väl samlade och fokuserade insatser. Fokusering och kraftsamling är för övrigt helt nödvändigt för att få ut bättre utvecklingseffekt än hittills av kapitalinsatserna.

Vårt arbete ger exempel på att mängden av administrativa regioner har bidragit till att splittra förvaltningsapparaten. Det stora antalet myndigheter som deltar i förvaltningen av strukturfonder och regional utveckling försvårar samordningen av program och projekt. Vår principiella uppfattning är att antalet myndigheter måste minska. Det är också nödvändigt att undanröja de glapp och hinder i det praktiska genomförandet av projekt och aktiviteter som beror på att programmen har olika geografisk utbredning, tidsplaner och organisationsmönster.

Uppföljning och utvärderingar i den framtida organisationen

Inför kommande period gäller det att fortsatt utveckla metoder och rutiner för uppföljning och utvärdering. I överensstämmelse med bl.a. EU:s krav måste uppföljnings- och utvärderingsfunktionerna på olika nivåer finnas klart definierade i den kommande förvaltningsorganisationen (genomförandeorganisationen).

Vidare måste former för erfarenhetsutbyte och lärande inom och mellan organisationens olika nivåer men också inom och mellan regioner möjliggöras i syfte att genom återkoppling kunna dra nytta av varandras erfarenheter. Uppföljningar och utvärderingar av projekt och program hanteras bäst nära verksamheten, dvs. på den regionala nivån. Som en viktig del av en lärande process blir en uppgift för förvaltningsorganisationen att stödja metodutveckling och återföra resultatet av utvärderingar till en bred grupp av intressenter.

Nya ansatser och attityder

I några regioner och län som för närvarande får stora regionalpolitiskt motiverade bidrag och stöd, oroar man sig för sämre stöd-möjligheter i den kommande strukturfondsperioden. Det är inte överraskande. Vår uppfattning är att alla delar av landet har utvecklingsmöjligheter³ men att det krävs nya metoder och, inte minst, en ny attityd i utvecklingsarbetet. Av tradition förväntar sig många i Sverige att åtgärder för förändringar och lösningar på problem i samhället ska initieras och skötas uppifrån, oftast åsyftas statliga ingripanden. Inställningen skapar lätt passivitet och maktlöshet hos dem som äger problemen – *någon annan* ska lösa dem. I gott syfte har också offentliga aktörer tagit på sig rollen att identifiera vad som bör göras. Alltför ofta är insatser baserade på genomsnittlig statistik och schablonföreställningar i stället för på analyser av faktiska behov. Insatser görs alltför ofta akut och enligt standard-recept och det långsiktiga resultatet blir därmed ofta klen.

På centralt håll kan man möta dem som misstror den regionala och lokala nivåns kompetens att driva ansvarsfyllt utvecklingsarbete. Vi tvivlar inte på regionala och lokala politikernas förmåga men ser att så mycket som möjligt av nuvarande krångliga förvaltningsstrukturer och regler måste bort för att underlätta deras arbete.

Betoningen av sysselsättning parallellt med konkurrenskraft i de nya målen bör öppna för givande samarbete mellan dem som handlägger insatsområdena. Växtkraft Mål 3-programmet har en annan karaktär än de övriga strukturfondsprogrammen. De ESF-finansierade projekten är inriktade på individers möjligheter på arbetsmarknaden, de övriga fonderna på företagande och sysselsättningsskapande åtgärder. Skillnaderna återspeglas i de kulturer och kompetenser som finns inom de olika förvaltningsmyndigheterna. Bland samordnade åtgärder bör kunna ingå investeringar för

³ Se t.ex. Inlandsdelegationens rapport, SOU 2004:135, *Inlandet har möjligheter*

utvecklingen av arbetsplatser och arbetskraft, t.ex. i fysisk infrastruktur för arbetsplatsförlagt lärande *och* pedagogiskt innehåll, anpassat till arbetskraften och lärsystemen.

Vi har erfarenhet av att idéer och kreativitet växer när människor möts i nya konstellationer.⁴ Vi bedömer att också förvaltningen vitaliseras och personalens kreativitet ökar om olika verksamhetskulturer och kompetensområden sammanförs i en myndighet. Vi är dock klara över att det kan finnas attityder hos personalen som behöver förändras för att en ny myndighetskultur ska kunna växa fram.

⁴ Tillväxtdelegationen, SOU 2004:126, *Vänd på kuttingen! Tillväxt och utveckling i ett nytt perspektiv*

4 Överväganden och förslag

4.1 En sammanhållen organisation för regional utveckling

Vi föreslår att regionala strategier och program ska avse färre och större regioner. De utgör underlag för den nationella strategin och resursfördelningen till regionerna samt ger underlag och anvisningar om genomförandet till förvaltningsorganisationen.

Konkurrenskraft, sysselsättning och sammanhållning (konvergens) som betonas i de europeiska strategierna, ska färga medlemsländernas utvecklingsprogram. I vårt uppdrag ingår inte att föreslå innehållet i program på vare sig lokal, regional eller nationell nivå. Däremot har vi diskuterat programstrukturen, eftersom den påverkar förvaltningsorganisationens arbete. Det finns många beskrivningar av konsekvenser av globaliseringen, den snabba strukturuomvandlingen av näringslivet och andra inre och yttre faktorer. Samhället måste så långt möjligt förebygga negativa konsekvenser, bl.a. genom att arbeta med framsynta strategier. Strategierna behöver vara mer koncentrerade till både innehåll och geografi. Lokala, regionala och nationella program behöver vara bättre samordnade. För att åstadkomma detta bör huvudlinjerna i de länsvisa RUP koncentreras till färre regionala strategier.

Självklart behövs nationell överblick och samordning även om antalet regionala strategier minskar. Det behövs fortsatt nationella riktlinjer, prioriteringar och avvägningar mellan olika regionala ambitioner. I slutbetänkandet avser vi att återkomma till processerna i utvecklingsdelen av organisationen och relationen mellan den regionala och den nationella nivån samt relationen till andra sektorsprogram. Där återkommer vi också till frågan om det politiska ansvaret och förankringsprocessen.

Förordningar, både på EU-nivå och nationellt, ställer vissa formella krav på de olika programmen. Men sådana krav kan inte få lov att dominera det verkliga utvecklingsarbetets innehåll. Det måste vara arbetet med att förverkliga utvecklingsdrivande projekt och aktiviteter som är huvudsaken. Strategierna och programmen behövs för att alla ska dra åt samma håll och för att ge anvisningar för genomförandet, bl.a. till förvaltningsorganisationen. Därför är kvaliteten i dessa särskilt viktig. Den grundstruktur för strategier och program som vi föreslår är alltså en nationell strategi – ett antal regionala strategier – operativa strategier och program på den geografiska nivå där de hör hemma. Till operativa program räknar vi bl.a. lokala/kommunala strategier och program, RTP och SPD. Sektorspolitiska program och program för särfrågor betraktar vi också som operativa delar i detta sammanhang.

Vi föreslår att huvudlinjen ska vara *en* SPD per strukturfond och mål. Det övergripande temat är ökad konkurrenskraft och sysselsättning.

Insatser för *ökad konkurrenskraft och sysselsättning* är nödvändiga i alla delar av landet och stämmer väl med de mål för den regionala utvecklingspolitiken som riksdagen beslutat om. Vi anser att detta bör vara ett övergripande mål för alla regioner, oavsett vilka strukturfondsmål som förhandlingarna resulterar i för Sveriges del. Vi utgår ifrån att målet *Europeiskt territoriellt samarbete* kan ha samma inriktning, men vårt uppdrag omfattar inte detta. Eftersom förhandlingarna om strukturfonderna inte är avslutade i EU, är det för närvarande oklart om Sverige kommer att beröras av målet *Konvergens*.

Målstrukturen är naturligtvis också beroende av vad förordningarna om fonderna föreskriver. Med den grundsyn vi har på målstrukturen får SPD¹ en underordnad roll som programdokument. Vid sidan om den nationella finansieringen är strukturfonderna utomordentligt viktiga finansieringskällor. Men möjligheter att "få hem EU-pengar" får inte innebära att SPD tar över och styr arbetet i de huvudsakliga processerna. SPD bör istället vara dokument som naturligt "faller ut" av dessa processer. Huvudlinjen bör vara att det ska finnas *två* SPD, en för ERUF-finansieringen och en för ESF-

¹ SPD försvinner som begrepp och kommer i den nya programperioden att kallas nationellt program.

finansieringen för målet *Regional konkurrenskraft och sysselsättning* och motsvarande för målet *Konvergens* om detta ska gälla någon del av Sverige.

Programarbete måste utgå ifrån verkliga förhållanden på den lokala/kommunala nivån. Här identifieras nödvändiga utvecklingsåtgärder och här börjar arbetet med att sortera fram ”vem som gör vad”. Stora, strategiska insatser kräver ofta kommun- och länsöverskridande kraftsamling.

Arbete med att ta fram strategier, program och genomförandeplaner på olika nivåer i samhällsorganisationen startar på det lokala/kommunala planet. Åtskilliga problem löses och mängder av beslut och aktiviteter hör hemma i enskilda kommuner eller i flera kommuner i samverkan. Detta har direkt betydelse för kommunernas företag och invånare och skapar kommunens näringslivsklimat, attraktivitet för boende m.m. Men inom de flesta kommuner saknas möjligheter att kraftsamla kring stora, tillväxtdrivande och långsiktigt sysselsättningsskapande strategiska insatser. Ofta har också länen otillräcklig yta eller resursbas för att hantera behovet av stora, strategiska och kostsamma utvecklingsinsatser. Struktur- omvandling, kunskapsutveckling, marknader m.m. följer funktionella och gränsöverskridande mönster. Aktörer på länsövergripande plan och på den nationella nivån behöver komma in, men med rätt uppgifter på respektive nivå.

I Skåne län och Västra Götalands län finns förebilder för vårt förslag om regionalt ansvar. Län med KSO är i ett mellanläge. Regeringen bör premiera de KSO som önskar samarbeta för utveckling i en större region, t.ex. genom att överföra merparten av länsanslagen till dessa. Vårt förslag måste ta hänsyn till den nuvarande ”regionala röran”. Organisationen blir interimistisk.

Nästa strukturfondsperiod närmar sig troligen sitt slut innan Ansvarskommitténs förslag om den framtida samhällsorganisationen är politiskt färdigbehandlat och en eventuell ny regionindelning är sjösatt. Den organisation vi föreslår kan inte vänta och måste därför bli interimistisk i avvaktan på beslut av statsmakterna i den övergripande regionfrågan.

Skåne län och Västra Götalands län var tidigare två respektive tre län. Såvitt vi kan se lyckas man väl med att samordna resurser och insatser i dessa län. Försöksverksamheten i länen innebär eget och politiskt förankrat ansvar för strategier, prioriteringar av insatser och fördelning av resurser för utvecklingssatsningar. Fler funktionella mönster blir synliga i en större region. Resursbasen för utvecklingssatsningar är större än i flertalet övriga län. De regionala självstyrelseorganen – Region Skåne och Västra Götalandsregionen – disponerar merparten av länsanslaget. Vi vill så långt möjligt använda förhållandena i dessa län som förebild för den utvecklingsorganisation som vi föreslår. Vi måste samtidigt beakta det faktum att det offentliga ansvaret för regional utveckling är fördelat också efter andra mönster i landet, dvs. i vissa län har länsstyrelsen ensam ansvaret, i andra län delas ansvaret mellan länsstyrelsen och KSO. De flesta existerande KSO har, efter delvis omständliga förberedelser, bildats under de senaste åren. Fler KSO förbereds för närvarande.

Det varierande mönstret över landet gör att utgångspunkterna för organisationsförslaget är komplicerade. Vi föreslår särlösningar för förvaltningsorganisationen i Västra Götalands och Skåne län men anser att fler undantag inte bör göras inledningsvis. Vi är klara över att detta får en speciell betydelse för län med KSO. Bildandet av KSO är ett steg mot större regionalt ansvar för arbetet med de egna utvecklingsfrågorna. Flertalet KSO har relativt nyligen övertagit förvaltningen av delar av länsanslaget. I Gotlands län utgörs samverkansorganet av Gotlands kommun och leds alltså av en direktvald politisk församling. I både Gotlands och Kalmar län disponerar KSO merparten av länsanslaget. Men dessa län och fler av de övriga länen med KSO är jämförelsevis små. Enligt vår uppfattning måste utvecklingsmöjligheter inventeras och resurser mobiliseras i större regioner än enskilda län.

Vi anser att regeringen bör stimulera arbete med utvecklingsstrategier och program i större regioner än enskilda län. För att stimulera samarbete mellan flera län föreslår vi att regeringen ska pröva möjligheten att erbjuda KSO i de län som enas om en likalydande utvecklingsstrategi, ett lika omfattande ansvar för länsanslaget som de regionala självstyrelseorganen har.

Vi föreslår en sammanhållen organisation för *utveckling* av strategier och program samt för *förvaltning* av program för regional utveckling. Organisationen ska trygga det politiska inflytandet. Antalet förvaltande myndigheter minskar. Organisationen bör kunna hantera geografiska eller andra särdrag i vissa regioner.

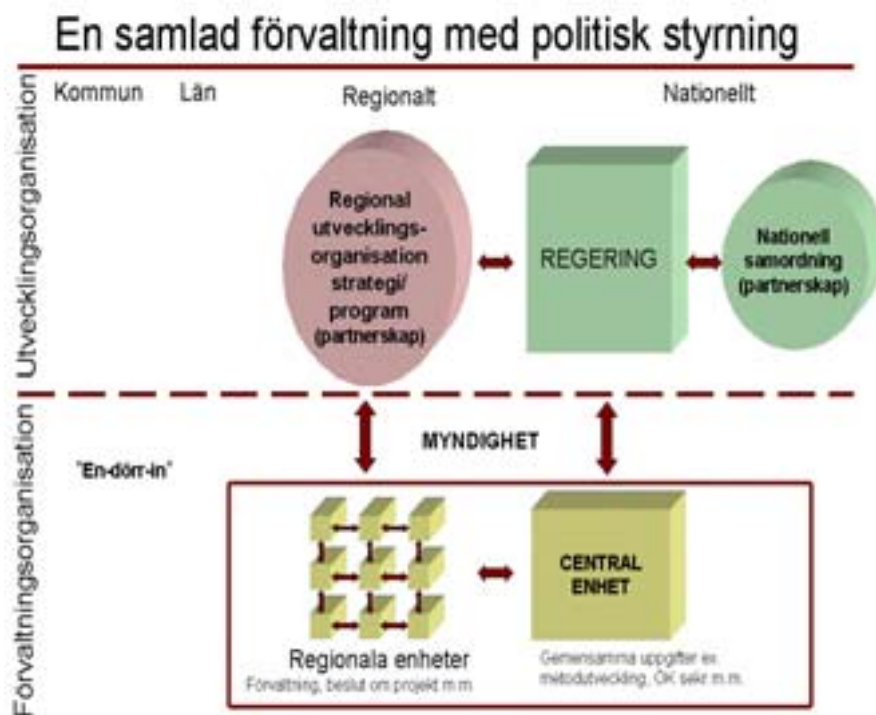
Vi anser att den nya organisationen ska vara samlad och enhetlig. Den bör också vara så långt möjligt oberoende av att det finns skilda förutsättningar över landet. Det betyder bl.a. att utvecklingsfrågor för storstad, öar, landsbygd och sameland i princip bör vara integrerade i de regionala strategierna, inte särbehandlade i egna program och egen organisation. Ökad konkurrenskraft och sysselsättning bör vara ambition också i dessa områden. De nuvarande Mål 1-programmen är i viss mån en förebild. Där ingår specialfrågorna i programmen, låt vara under egna rubriker. De fyra strukturfonderna är finansieringskällor utan att föranleda separata programdokument. Inför nästa period bör utvecklingsarbetet och förvaltningen vara organiserade för att klara av detta.

Redan nu förbereds ett separat program för landsbygdsutveckling inför nästa strukturfondsperiod. Vi anser att mycket skulle vinnas om hela regioners utveckling av näringsliv, infrastruktur i vid mening, kompetensutveckling m.m. kunde ses i ett sammanhang och, inte minst, om genomförandet av program och hanteringen av åtgärdsmedel kunde samlas i en gemensam förvaltningsorganisation. Landsbygdskommittén arbetar med frågor kring detta. Vi kan givetvis inte föregripa kommitténs arbete och slutsatser. Vårt samråd med kommittén fortsätter och eventuellt kommer vi att kunna ha tydligare förslag i slutbetänkandet.

Om ett specialområde av något skäl fordrar särbehandling, bör regeringen ange detta som ett nationellt tema och ange formerna för programarbetet, i varje fall om åtgärder i programmet ska finansieras med strukturfondsmedel. Mål 2 Öarna är för närvarande ett nationellt program. Vi har även uppmärksammat att det i Finland finns ett nationellt program för skärgårdens och öarnas utveckling.

Vi föreslår en organisation för regionalt utvecklingsarbete och förvaltning som schematiskt har följande utseende.

Vi avser att återkomma i slutbetänkandet med en mer utförlig presentation av våra förslag om utvecklings- och förvaltningsorganisationen i sin helhet. Den översiktliga bilden nedan och den efterföljande texten antyder hur vi ser sammanhanget för den förvaltningsorganisation som föreslås i avsnitt 4.2.



Utvecklingsprocessen på det regionala planet bygger på underlag från den lokala/kommunala delen av processen och på de länsvisa RUP och andra program som finns i nuvarande struktur. Partnerskap mellan representanter för politik – myndigheter/organisationer/universitet och högskolor – näringsliv ska ha inflytande i strategi- och programprocess och göra åtaganden som konkretiseras i strategier och program. Strategierna ska vara politiskt förankrade och inriktade på ett litet antal, högt prioriterade insatser som ger utvecklingsförutsättningar för näringslivet och sysselsättningen. De utgör underlag för regeringens beslut om medel via statsbudgeten.

Nationell samordning syftar på behovet av nationell överblick över det regionalt organiserade arbetet och sektorspolitik av särskild betydelse för utvecklingsarbetet. I vissa fall krävs nationella prioriteringar av regionala ambitioner. Innovationssystem och fysisk infrastruktur är exempel på tillväxtdrivande områden som ofta måste ses i funktionella regioner och inte enbart inom administrativt avgränsade regioner. Vi föreslår att ett nationellt partnerskap ska svara för den nationella samordningen. Detta är en mycket väsentlig del av utvecklingsorganisationen. Vi avser att förtydliga detta i slutbetänkandet och föreslå sätt att göra partnerskapets roll både attraktiv och uppfordrande.

Större regioner bör, enligt vår uppfattning, formera sig frivilligt. Det finns redan flera exempel på att det sker, t.ex. i Mälardalsregionen, Bergslagen och södra Sverige (Sydsam), där kommuner i hela eller delar av län ingår. Kontakten mellan organisationen för utveckling av strategier och program och förvaltningsorganisationen är en mycket väsentlig men samtidigt problematisk punkt. Utvecklingsprocessen bör fånga upp möjligheter och hinder för näringslivet och arbetsmarknaden. Dessa följer olika gränsöverskridande och funktionella ”stråk”. Förvaltningsapparaten behöver däremot ha klara administrativa gränser för att ansvarsfördelningen ska vara tydlig i den egna organisationen, för omgivningen och ”kunderna”. Ju snävare administrativ förvaltningsregion, desto större behov av gränsöverskridande samarbete för insatser i strategiska projekt. Större administrativa regioner synliggör troligtvis fler funktionella stråk, men administrationen riskerar att förlora närhet till människor och projekt. – Vårt förslag bygger på ett betydligt mindre antal *förvaltningsenheter* än för närvarande. För att inte försvåra pågående arbeten kring framtidens regioner, föreslår vi att varje förvaltningsområde ska utgöras av två eller flera hela län.

Innehållet i *förvaltningsmyndighetens arbete* bestäms av de regionala strategier och program som regeringen har fördelat budgetmedel till. Denna del av organisationen beskrivs i avsnitt 4.2.

Kontaktfunktioner, ”en-dörr-in”, bör finnas länsvis, t.ex. för information, rådgivning och service till projektägare och första avstämningar av hur projekt stämmer överens med strategier och program. Dessa ingår inte i förvaltningsmyndigheten.

EU-strategierna och den nationella strategin illustreras inte i organisationsbilden men skulle kunna ses som både underlag och överbyggnad. Inte heller framgår de generella politiska riktlinjerna,

t.ex. krav på ekologiskt, ekonomiskt och socialt hållbar utveckling, som påverkar strategi- och programarbete.

4.2 En nationell myndighet för förvaltning

Utgångspunkter för den nya förvaltningsorganisationen

Vi föreslår en enklare och tydligare förvaltningsorganisation med en myndighet som ska samspela med den regionala utvecklingsorganisationen. Huvuduppgiften blir att administrera regionernas strategier och utvecklingsprogram. Myndigheten är även en viktig aktör i regionernas utvecklingsdiskussioner. Olika nivåers ansvar ska vara tydligt. Kompetens och erfarenheter hos nuvarande personal ska tas tillvara.

Utvärderingar av innevarande strukturfondsperiod visar att förvaltningsorganisationen hittills varit väl avpassad för att administrera respektive målprogram. Administrationen är dock tungrodd och splittrad på flera förvaltningsmyndigheter. Myndigheterna är uppbyggda efter olika förvaltningsmodeller. Helheten i det regionala utvecklingsarbetet går förlorad.

Nu står vi inför en ny period med i huvudsak ett nationellt mål för konkurrenskraft och sysselsättning som ska finansieras via två fonder, ERUF och ESF. Ambitionen är också att på ett helt annat sätt än i dag förena den regionala utvecklingspolitiken med EU:s sammanhållningspolitik. Syftet är att få bästa möjlig utdelning av de insatser som görs och att leva upp till målen i bl.a. Lissabonstrategin.

En ny förvaltningsmyndighet behöver vara enklare, tydligare och mer effektiv i hanteringen av förvaltningsfrågor än den nuvarande organisationen. Den ska administrera regelverk och finansieringsfrågor för både strukturfonderna och den regionala utvecklingspolitiken. Förvaltningen ska vara både effektiv och rättssäker och ha förmåga att samordna olika insatser så att dessa ger bättre utväxling. Det enklaste vore att föreslå en samlad, central förvaltningsmyndighet. Men vi anser att organisationen samtidigt måste tillgoda ett behov av närhet till de aktörer som den ska betjäna.

På lokal och regional nivå finns de bästa möjligheterna att identifiera vilka insatser och prioriteringar som behövs för en långsiktigt hållbar regional utveckling. Den lokala och regionala nivåns insikt

och förmåga måste komma till användning. Strategier och program ska vara levande dokument och får inte riskera att bli "hyllvärmare" i förvaltningsapparaten. Förvaltningsmyndigheten ska samspela med organisationen för de regionala utvecklingsprocesserna. Formerna för detta är avgörande, eftersom det påverkar hur myndigheten som är en viktig statlig aktör, för sin del kommer att agera för att strategier och program ska kunna förverkligas.

Organisationen bör finnas nära dem som förverkligar program och projekt. Vi anser att förvaltningen ska ha en decentraliserad organisation, så att arbetsuppgifter utförs på den nivå som är mest ändamålsenlig. Olika nivåers ansvar måste framgå tydligt. Ytterligare en viktig utgångspunkt är att ta tillvara kompetens och erfarenheter som byggts upp inom förvaltningen under den tid som Sverige varit EU-medlem.

En rikstäckande myndighet för förvaltning

Vi föreslår att förvaltning och utbetalningar samordnas i en ny rikstäckande nationell myndighet. Myndigheten får till uppgift att administrera strukturfonderna och nationella regionala utvecklingsmedel. I Skåne län och Västra Götalands län får myndigheten begränsat ansvar.

Vi anser att en enmyndighetslösning, dvs. en nationell myndighet med regionala enheter, bäst svarar mot kraven på samordning samt närhet till berörda aktörer.

För att uppnå önskvärd strategisk samordning förordar vi en lösning med en ny rikstäckande myndighet för strukturfonderna och delar av den regionala utvecklingspolitiken. Vårt förslag innebär bl.a. att förvaltning och utbetalningar inom sex nuvarande myndigheter för strukturfonderna koncentreras till en myndighet. Myndigheten bör förvalta följande medel i statsbudgeten.

- Utgiftsområde 19 Regional utveckling, anslag 33:1, Allmänna regionalpolitiska åtgärder, den del av anslaget som avser regionala projekt och medfinansiering i strukturfondsprojekt. Under år 2004 uppgick denna del av anslaget till ca 935 miljoner kronor. Vi föreslår alltså tills vidare undantag för de selektiva regionala företagsstöden.

- Utgiftsområde 19, anslag 33:5, Europeiska regionala utvecklingsfonden för perioden 2000-2006. Utfallet för år 2004 var drygt 1,3 miljarder kronor.
- Utgiftsområde 13 Arbetsmarknad, anslag 22:6, Europeiska socialfonden m.m. för perioden 2000-2006. Utfallet för år 2004 var ca 1,6 miljarder kronor.

Vår grundinställning är, som redan nämnts, att också förvaltningen av program för specialområden bör ingå i den nya organisationen. Det gäller bl.a. det kommande programmet för landsbygdsutveckling. Det skulle i så fall innebära att även medlen för EUGFJ för dessa utvecklingsändamål förvaltas av myndigheten.

För att uppnå synergier ser vi det som en fördel att förvaltningsfunktioner och attesterande/utbetalande funktioner är placerade i en och samma myndighet. Därigenom borde risken minska att beslut om projektstöd omprövas inför utbetalningen av projektmedel. Enligt förordningskraven ska funktionerna dock vara tydligt åtskilda. En gemensam myndighet möjliggör också en strategisk samordning mellan regionala utvecklingsprogram och olika strukturfondsprogram.

Uppgifterna inom myndigheten bör placeras på den nivå där de bedöms utföras bäst. Förvaltningsorganisationen ska möta de regionala strategierna och programmen på den regionala nivån. I praktiken innebär det att myndigheten måste vara närvarande på regional nivå och bl.a. hantera finansiella medel, såväl nationella som från strukturfonderna, för att förverkliga de regionala strategierna.

I Skåne län och Västra Götalands län föreslås myndigheten enbart förvalta strukturfondsmedel.

Vi har övervägt argument för och emot en enmyndighet, dvs. en nationell myndighet med regionala enheter, respektive en myndighetskoncern, dvs. en nationell myndighet och självständiga regionala myndigheter. Vi anser att en enmyndighet bäst svarar mot de krav som ställs på en ny organisation.

I vår bedömning har vi utgått från tidigare gjorda erfarenheter och funnit att det är lättare att upprätthålla enhetlig regeltillämpning i en enmyndighet, eftersom regeltolkningar gäller för hela myndigheten. På samma sätt kommer styrsignaler och rutiner att vara gemensamma för hela myndigheten.² Myndigheten borde därmed kunna bli tydligare i sitt agerande, vilket inte bara gagnar

² se Statskontorets rapport (2004:16) *Det nya Arbetsmarknadsverket*

myndigheten själv, utan också dem som söker projektstöd. För en enmyndighet talar även möjligheten att kunna bli en starkare aktör gentemot EU.

Ansvar för myndighetens egna policyfrågor och operativa uppgifter fördelas enklare i en enmyndighet än i en myndighetskoncern. Den centrala enheten svarar för myndighetens policy och gemensamma frågor medan de regionala enheterna svarar för de operativa förvaltningsuppgifterna nära program- och projektägare. Vi vill understryka att en enmyndighetslösning inte är synonymt med centralisering. En förutsättning för att organisationen ska fungera som avsett är att beslutsrätten delegeras till myndighetens regionala enheter. Delegeringen av beslut till regional nivå måste regleras så klart att man undviker risken att beslut omprövas centralt inom myndigheten och därmed blir extra tidskrävande.

En enmyndighet bestämmer sin egen organisation. Därmed behöver inte hänsyn tas till exempelvis administrativa gränser när myndigheten ska avgöra hur den regionala nivån ska utformas. Det sätt man väljer att göra sammanslagningen på, är avgörande för resultatet. Organisationen kan riskera att bli stor och tungarbetad. En enmyndighet innebär inte heller att verksamheten automatiskt blir mer effektiv, tydligare eller mer enhetlig, även om administrationen bör kunna bli enklare och kosta mindre.

För en myndighetskoncern talar att myndighetens status på regional nivå skulle kunna vara högre, vilket kan ha ett mervärde. Myndigheten kan agera mer självständigt gentemot andra aktörer. Samtidigt riskerar man att ett samlat agerande och samspel mellan central och regional nivå går förlorat. I en myndighetskoncern har varje ingående myndighet formell rätt att fatta sina egna beslut. Det skulle kunna motverka en enhetlig tillämpning av regelverk och ett effektivt resursutnyttjande, eftersom det kan uppstå oklarheter om vilka befogenheter den centrala myndigheten har i förhållande till de övriga. Myndigheterna kan utveckla egen praxis och det kan uppstå revirbevakning och konkurrens mellan dem, särskilt i en situation när delvis nya arbetsuppgifter ska finna sina former.

Myndighetsuppgifter

Vi föreslår att myndighetens centrala enhet ska ansvara för verksamhetsgemensamma uppgifter. Ett antal regionala enheter ska ansvara för det operativa genomförandet av strategier och program.

Uppgifter centralt

Vårt förslag innebär att de regionala strategierna underställs regeringen och behandlas av det nationella partnerskapet (den nationella samordningsfunktionen, se figuren i avsnitt 4.1) efter hörande av myndigheten. Denna processdel inkluderar åtaganden av de nationella parterna. Statens åtagande manifesteras bl.a. i regeringens tilldelning av medelsramar till regionerna. I vårt slutbetänkande återkommer vi med en närmare beskrivning av processen.

Principen bör vara att gemensamma och verksamhetsövergripande uppgifter hanteras centralt i myndigheten. Exempel på sådana uppgifter är

- förhandlings- och juridiska frågor gentemot EU-kommissionen samt övriga kontakter med Kommissionen, bl.a. att tillhandahålla information, samt års- och slutrapporter om genomförande,
- regeltillämpning, bl.a. tolkning av statsstödsregler, stödberättigade projektkostnader,
- metodstöd och metodutveckling,
- programgodkännande och anmälan av programändringar, anmälan om oegentligheter till Kommissionen, samt svara för ev. återkrav av utbetalade stöd,
- att svara för urvalskontroller,
- att svara för uppföljningar och initiera utvärderingar samt se till att resultatet sprids och används,
- informations- och utbildningsinsatser inom myndigheten,
- att utveckla och hantera gemensamt IT-system för ärendehantering för utbetalning, uppföljning och kontroll av medel samt allmän informationsservice till potentiella projektägare,
- att utarbeta och intyga utgiftsdeklarationer m.m. samt utveckla rutiner för rekvisitionshanteringen för program/projekt.

Sekretariat åt övervakningskommitté

För varje operativt program föreslås att det fortsatt ska finnas en övervakningskommitté, ÖK, med uppgift att övervaka att programmen genomförs enligt programdokumenten inom strukturfonderna. Oavsett antal framtida program och därmed antal ÖK, ser vi det som en fortsatt uppgift för den centrala nivån att svara för denna sekretariatsfunktion. I detta ingår bl.a. att bistå ordföranden i ÖK och förse kommittén med de handlingar som krävs för att övervaka kvaliteten på det operativa programmets genomförande mot bakgrund av programmets särskilda mål.

Uppgifter för de regionala enheterna

Myndigheten bör delegera de operativa uppgifterna, dvs. förvaltningen av regionernas strategier och program till ett antal regionala enheter. De regionala enheternas ansvar bör bl.a. omfatta

- beslut om projektstöd enligt antagna strategier och program,
- kontakter med de länsvisa funktionerna,
- sekretariatsfunktioner till de regionvisa partnerskapen,
- kontakter med projektägare, främst för större ramprojekt,
- utbetalningar,
- uppföljningar och leverans av utvärderingsunderlag på regional nivå enligt EU:s krav men även enligt krav från den regionala utvecklingsorganisationen. De regionala enheterna ska även se till att sprida resultat och erfarenheter av genomförda uppföljningar och utvärderingar.

Uppgifter i länen

Förvaltningsmyndigheten kommer i första hand att besluta om medelsramar till större strategiska projekt. Därmed bortfaller behovet av direkt kontakt avseende enskilda småprojekt. Däremot kan projektägare fortsatt behöva information och service som bör vara lätt tillgänglig.

Inom samtliga län finns för närvarande funktioner vid länsstyrelser, KSO, självstyrelseorgan samt regionkontoren inom ESF-rådet för beredning av projekt och för kontakter med projektägare. Här bedöms bl.a. hur medfinansieringen är ordnad och hur projektet kan bidra till att uppfylla programmets övergripande mål.

I den nya organisationen bortfaller också behovet av att bereda små projekt inför medelsbeslut. Fristående från den nya myndigheten, kan dock länsvisa kontaktfunktioner tills vidare behöva finnas, bl.a. utifrån behovet av närhet till projektägare. Vi föreslår därför att en samlad kontaktfunktion bör finnas inom varje län för att utgöra en "en dörr-in" för potentiella projekt. Här kommer även en första kontroll av projektförslagets överensstämmelse med de prioriteringar som gjorts på regional nivå att kunna göras. Som en följd av vårt förslag om en sammanhållen organisation, anser vi det vara lämpligt att de länsvisa funktionerna för såväl ERUF och ESF sammanförs.

Fördelning av medel

Vi anser att fördelningen av såväl nationella medel som EU-medel mellan regionerna i huvudsak bör göras utifrån de av regionerna utarbetade och beslutade regionvisa strategierna och programmen. Myndigheten bör genom delegation ge de regionala enheterna inom myndigheten beslutanderätt över medel för genomförande av program. Vissa medel bör dock behållas nationellt för att bl.a. finansiera regionövergripande insatser.

Regeringen beslutar om fördelning av medel mellan regioner. Vi föreslår att nationella medel och strukturfondsmedel ska fördelas mellan regionerna i huvudsak utifrån de regionala strategierna och programmen. Vid fördelning av medel mellan regioner bör hänsyn bl.a. tas till behov av strukturfondsfinansiering. Därutöver kan dock särskilda hänsyn behöva vägas in, t.ex. strukturella problem i vissa regioner.

Genom delegation till de regionala enheterna ger myndigheten enheterna beslutsrätt över de medel som ska användas för genomförande av regionernas utvecklingsprogram. I sammanhanget kan frågan ställas hur stora beslut som kan tas på regional nivå. Som jämförelse bör nämnas att länsstyrelserna i dag beslutar om stödsatser med regionala utvecklingsmedel till ett belopp upp till 25 miljoner kronor. Stödbelopp därutöver hanteras nationellt av Nutek.

För att kunna finansiera och hantera identifierade insatser som är regionövergripande bör vissa medel behållas nationellt och hanteras av myndigheten centralt. Myndigheterna bör använda medlen för

att stimulera till samarbete mellan regioner men också för att finansiera insatser i ”utvecklingsstråk” som spänner över flera regioner. Sådana medel skulle också kunna finansiera regionala behov som uppstår i samband med t.ex. stora företagsnedläggningar. Även i de fall regeringen eventuellt pekat ut specialområden som fordrar särbehandling bör dessa medel kunna nyttjas.

I EU:s förslag till strukturfondsförordning ingår att medlemsstaterna ska ges möjlighet att avsätta en viss andel av det årliga stödet från strukturfonderna. Syftet är bl.a. att kunna täcka kostnader i samband med oförutsedda lokala eller sektoriella kriser i samband med ekonomisk och social omstrukturering. Vi har uppmärksammat att man i Finland överväger att inrätta en sådan nationell reserv. I vårt slutbetänkande avser vi att återkomma med förslag om en medelsreserv som verktyg för samordning på nationell nivå.

Principer för medelsbeslut

Vi föreslår att formella beslut om utbetalning till stöd för program och projekt i huvudsak görs på regional nivå.

Av förslag till rådsförordning för ERUF, ESF och Sammanhållningsfonden framgår att medlemsstaten, utöver att utse en förvaltningsmyndighet, en attesterande myndighet samt en revisionsmyndighet, även ska utse ett behörigt organ som ska ta emot Kommissionens utbetalningar och ett eller flera organ som ansvarar för utbetalningarna till stödmottagarna. Vi anser att uppgifter som hör till detta bör utföras såväl på central som på regional nivå inom myndigheten. Utifrån de av riksdagen anvisade och av regeringen tilldelade finansiella ramarna för regional utveckling (dvs. inom utgiftsområde 19, delar av nuvarande anslag 33:1, Allmänna regionalpolitiska åtgärder och hela anslag 33:5 samt inom Utgiftsområde 13, Arbetsmarknad anslag 22:6) bör myndigheten vara mottagare, enligt fastlagda ramar. De regionvisa ramarna bör därefter fördelas till respektive regional enhet inom myndigheten.

Vi förordar att Region Skåne och Västra Götalandsregionen även fortsatt bör vara direkta mottagare av de nationella regionala utvecklingsmedlen. Myndighetens regionala enheter inom dessa båda regioner, bör dock hantera strukturfondsmedlen för att få en

samlad och enhetlig struktur i förhållande till Kommissionen, projektägare m.fl.

Partnerskap i förslaget till ny förvaltningsorganisation

Vårt förslag medför att nuvarande strukturfondsdelegationer upphör. Det politiska inflytandet måste dock fortsatt säkras. I anslutning till stödbeslut anser vi därför att ett regionalt partnerskap bör knytas till myndighetens medelsbeslut. Övervakningskommittéer (ÖK) är föreskrivna enligt förordningsförslaget för strukturfonderna. Vi anser att regeringen fortsatt ska ha till uppgift att utse ledamöter i ÖK.

I vårt uppdrag ingår att kartlägga och analysera partnerskapens roll och funktion i olika skeden av programarbetet. Det gäller såväl medverkan i utarbetande av program som beredning av projektansökningar. Med partnerskap avses även strukturfondsdelegationer och övervakningskommittéer.

Vi har låtit genomföra en kartläggning och analys av ett urval av nuvarande partnerskap.³ En mer ingående redogörelse av studien kommer att presenteras i slutbetänkandet. En reflektion redan här är att ledamöterna i flertalet partnerskap verkar ha relativt goda erfarenheter av de studerade partnerskapen. De anser att partnerskapets viktigaste uppgifter är att fastställa policy och riktlinjer samt vara ett forum för erfarenhetsutbyte. Ledamöter i strukturfondsdelegationer är positiva till partnerskapet och betonar naturligen beslutsfunktionen. Ledamöterna i ÖK är däremot inte lika positiva. Många anser att ÖK:s framtida roll och arbetsformer behöver ses över.

I vårt delbetänkande har vi valt att lägga tyngdpunkten på frågor som hör samman med beslutsfunktion och övervakning av program, dvs. i huvudsak nuvarande strukturfondsdelegationer och övervakningskommittéer. Vårt förslag medför att den nuvarande organisationen med strukturfondsdelegationer upphör. Samtidigt måste det politiska inflytandet och förankringen fortsatt säkras. Vår huvudprincip är att beslut ska avse större ramprojekt. En beslutskompetent funktion måste kopplas till myndighetens regionala enheter. I samband med stödbeslut anser vi därför att en

³ Studien genomförs av Peter Gorpe och kommer att redovisas i en fristående rapport.

regional referensgrupp/ett partnerskap bör knytas till beslutsfunktionen. Denna grupp ska pröva om den tänkta verksamheten/projektet ligger i linje med fastställda regionala utvecklingsprogram och programdokument inom strukturfonderna. Myndigheten har att följa de ställningstaganden som referensgruppen gör. Gruppen bör lämpligen kunna utgöras av ett utskott från det partnerskap som knyts till den regionala utvecklingsorganisationen. I den mån mindre projekt förekommer, kan beslut om stöd tas på tjänstemannanivå. I vårt slutbetänkande kommer vi att återkomma till frågan om hur parterna i de regionala partnerskapen bör utses.

Av förslaget till förordning framgår att varje medlemsstat i EU ska inrätta en övervakningskommitté (ÖK) för varje operativt program, enligt överenskommelse med förvaltningsmyndigheten. Kommitténs sammansättning ska beslutas av medlemsstaten. Enligt gällande nationella regler och rutiner ska medlemslandet upprätta ett partnerskap med de myndigheter och organ som den utser enligt följande: behöriga regionala, lokala, kommunala och andra offentliga myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt andra lämpliga organ som representerar det civila samhället, partner på miljöområdet, icke-statliga organisationer samt organ som ansvarar för att främja jämställdhet mellan kvinnor och män.

ÖK:s uppgift är att se till att det operativa programmet når de uppställda målen och är av tillfredställande kvalitet. Här ingår bl.a. att granska och godkänna kriterierna för urvalet av de insatser som finansieras, se över hur långt man kommit i förverkligandet av de särskilda målen i det operativa programmet, granska resultaten från genomförandet m.m.

Vi anser att ÖK inte bör betraktas som ett partnerskap i egentlig mening. Begreppet partnerskap bör vara reserverat för parter som kan träffa överenskommelser och göra åtaganden. ÖK är föreskrivna enligt förordningsförslaget för strukturfonderna och kommer därmed fortsatt att utgöra en del av förvaltningen av strukturfonderna. Antalet ÖK i nästa period kommer att avgöras av vilket antal operativa program Sverige får efter förhandlingarna i EU. För att säkra ett nationellt inflytande anser vi att regeringen fortsatt ska ha till uppgift att utse ledamöterna i ÖK. Dessa bör utses utifrån bred expertis. Personer vars huvudsakliga intresse är att bevaka hur programgenomförandet kan gynna den egna organisationen, bör inte komma ifråga som ledamöter.

Myndighetens regionala enheter

Vi föreslår att myndigheten ska ha nio regionala enheter.

Hur de regionala utvecklingsorganisationerna slutgiltigt ska utformas och fungera måste bli en fråga för de politiska organisationerna själva att avgöra. Ledordet är tillväxt, dvs. stärkt konkurrenskraft och sysselsättning.

Som framgått ser vi inte länen som självklar grund för indelning av den regionala förvaltningen. Samtidigt finns i dag inte någon färdig regional indelning som ersätter den. Inom Ansvarskommittén pågår arbetet med att bl.a. pröva frågan om hur väl den nuvarande länsindelningen är anpassad till framtida förutsättningar. I avvaktan på statsmakternas framtida beslut ser vi därför vårt förslag till indelning under kommande strukturfondsperiod som intermistiskt.

Inledningsvis vill vi slå fast att det är upp till den föreslagna myndigheten att slutligen avgöra hur organisationen lämpligen bör utformas. Myndigheten får därmed tillsammans med länen formera de områden som respektive regionala enhet bör förvalta.

Olika indelningsgrunder för myndighetens regionala enheter kan övervägas, exempelvis skulle en indelning som utgår från NUTS-regioner kunna vara ett alternativ. Vi kan konstatera att det finns en viss överensstämmelse mellan vårt förslag och NUTS 2-indelningen. I vårt förslag har vi dock tagit hänsyn till redan etablerade självstyrelseregioner och försökt väga in regionala tillväxtförutsättningar.

I resonemanget om hur många regionala enheter som den nya myndigheten lämpligen bör ha, måste verksamhetens effektivitet vägas mot närheten till projekten. För många regionala enheter försvårar styrning och sammanhållning och tenderar även att bli sårbara, bl.a. utifrån att antalet medarbetare per regional enhet blir för litet. Utifrån ett antal kriterier som t.ex. berör storlek, tillgänglighet och arbetsmarknad föreslås nio regionala enheter.

Förslaget bör i möjligaste mån bygga på den kompetens som finns i nuvarande organisation för genomförande av strukturfonderna men också på kompetens från de nuvarande länsvisa RUP-/ RTP-arbetena. En bred erfarenhet och kunskap har byggts upp i nuvarande organisationer. Här finns en god kunskap i att vägleda projekt men också god insikt och förmåga att administrera de omfattande regelverken inom EU. Det är viktigt att denna

kunskap tas tillvara i nästa programperiod och i den nya organisationen.

Myndighetens regionala enheter bör i möjligaste mån samlokaliseras med annan statlig eller regional verksamhet i respektive region. Därmed föreslår vi följande lokalisering av de regionala enheterna och att länen grupperas på följande sätt:

1. Norrbotten län och Västerbottens län. Vi föreslår att den regionala enheten förläggs till *Luleå*. Här finns i dag förvaltningsmyndigheten och utbetalande myndighet för Mål 1 Norra. ESF-rådet saknar enhet i regionen eftersom Mål 3 är integrerat i Mål 1.
2. Jämtlands län och Västernorrlands län. Den regionala enhet som får till uppgift att serva regionen bör förläggas till *Östersund*, där i dag bl.a. förvaltningsmyndigheten och utbetalande myndighet för Mål 1 Södra skogslänsregionen är lokaliserad. Också här saknas en särskild enhet av ESF-rådet, eftersom Mål 3 är integrerat i Mål 1.
3. Gävleborgs län och Dalarnas län. Delar av regionen ingår i dag i Mål 1 Södra skogslänsregionen med förvaltningsmyndighet i *Östersund*, och vissa delar ingår i Mål 2 Norra med förvaltningsorganisation i Gävle. ESF-rådet har sin myndighetsgemensamma IT- och informationsservice förlagd till Falun. ESF-rådet har också sitt kontor för förvaltningsområde 1 i Falun. Vi föreslår att den regionala enheten av myndigheten placeras i *Gävle* samt att den nya myndighetens hela IT- och informationsservice, inklusive tillhörande systemutvecklingsfrågor, förläggs till *Falun*.
4. Värmlands län och Örebro län. En kommun ingår i dag i Mål 1 Södra skogslänsregionen med förvaltningsmyndighet i *Östersund* och vissa delar av regionen ingår i Mål 2 Västra med förvaltningsmyndighet i *Örebro*. Vi ser det som mest naturligt att placera den regionala enheten för förvaltningsområdet i *Örebro*.
5. Stockholms län, Uppsala län, Södermanlands län, Västmanlands län och Gotlands län. Begränsade delar av länen ingår i dag i Mål 2 Norra med Gävle som förvaltningsmyndighet. Om vi betraktar ESF-rådets nuvarande organisation, omfattas regionen av förvaltningsområde 1 (Falun), 2 (Stockholm) och 3 (Örebro). Inom hela regionen kvarstår med det nya förslaget till indelning

enbart Stockholm som tidigare ort för lokalisering. Vi ser det därför som naturligt att behålla *Stockholm* som bas för den nya verksamheten.

6. Västra Götalands län. Delar av regionen tillhör i dag Mål 2 Västra (Örebro). ESF-rådets förvaltningskontor för förvaltningsområde 4 är lokaliserat till Göteborg. Inom regionen bedrivs i huvudsak de regionala utvecklingsfrågorna i regionutvecklingssekretariatet i Göteborg. I sekretariatet leds arbetet med RTP och strukturfonderna. Viss del av verksamheten finns även i Vänersborg och Mariestad. Vi ser det som mest naturligt att den nya myndighetens regionala enhet förläggs till *Göteborg*.
7. Skåne län. ESF-rådet har i dag ett av sina förvaltningskontor, förvaltningsområde 6, i Lund. Vi föreslår att myndighetens regionala enhet placeras i *Lund*.
8. Kalmar län, Kronobergs län, Blekinge län och Hallands län. ESF-rådets kontor för förvaltningsområde (5) som omfattar Blekinge, Kalmar och Kronoberg är förlagt till Karlskrona. Halland ingår i förvaltningsområde 6 (Lund). Utifrån tillgänglighetskriteriet föreslår vi att den regionala enheten förläggs i *Växjö*.
9. Östergötlands län och Jönköpings län. Inom ESF-rådet ingår Östergötland i förvaltningsområde 3 (Örebro) och Jönköping i förvaltningsområde 5 (Karlskrona). I dag finns förvaltningsmyndigheten för Mål 2 Södra och Mål 2 Öarna i Jönköping. Vi föreslår att en regional enhet av den nya myndigheten lokaliseras till *Jönköping*.

5 Konsekvenser av förslagen

Organisatoriska och personella konsekvenser

I vårt förslag överförs ansvar för förvaltning och utbetalning för såväl strukturfonderna som regionala utveckling från sex myndigheter till en myndighet med nio regionala enheter. Det får organisatoriska och personella konsekvenser för befintliga myndigheter. Efter fortsatt samråd med Landsbygdskommittén kommer vi att ta ställning till om det är möjligt att inordna beredning och beslut av landsbygdsprogrammet i förvaltningsorganisationen i nästa programperiod. Vi kommer i så fall att behandla konsekvenserna av detta i vårt slutbetänkande. Koncentrationen från sex till en myndighet innebär följande:

- Strukturfondsdelegationerna med sina förvaltnings- och utbetalande myndigheter inom fem länsstyrelser upphör. Arbetsuppgifter inom myndigheterna överförs till den nya organisationen.
- Svenska ESF-rådet läggs ned och arbetsuppgifterna uppgår i den nya organisationen. Utbetalningsfunktionen i AMS för ESF upphör. Den överförs till den nya myndigheten och arbetsuppgifterna kommer att finnas inom denna.
- Inom Nutek berörs i första hand de delar av myndigheten som regeringen redan har beslutat att, med början år 2006, förlägga till Östersund, nämligen verksamheter avseende strukturfonderna och RUP-/RTP-processen.
- Det ansvar som Region Skåne och Västra Götalandsregionen för närvarande har för regional utveckling blir oförändrat. Däremot berörs förvaltningen i länsstyrelser och KSO av att länsanslagets medel till programlagt regionalt utvecklingsarbete överförs till myndigheten.

- Länsstyrelserna och KSO som beredningssekretariat för strukturfonderna berörs. Vi förordar att länsvisa kontaktfunktioner, ”en-dörr-in”, ska finnas för t.ex. information, rådgivning och service till projektägare. Dessa funktioner ingår dock inte i den nya myndigheten. Vi förutsätter att dessa funktioner kommer att finansieras av respektive värdorgan.
- Den avdelning inom AMS som administrerar utbetalningar av ESF-medel är för närvarande lokaliserad till åtta orter i landet. Enligt förslaget ska utbetalningar skötas av den nya myndighetens regionala enheter. Det får konsekvenser för personalen på de nuvarande orterna. Bl.a. IT- och informationsfunktioner i ESF-rådet lokaliserades till Falun i samband med ett tidigare försvarsbeslut. Detta måste beaktas när lokaliseringar diskuteras för den nya myndigheten.

Vi betonar att kompetens och erfarenhet i nuvarande myndigheter bör tas tillvara. Myndighetens regionala enheter får inte bli underdimensionerade. De måste bemannas med kompetent personal som till övervägande delen finns inom de nuvarande myndigheterna. Vi har svårt att bedöma om övertalighet kommer att uppstå. Efter tilldelning av förvaltningsbudget för den nya myndigheten blir det slutligen en fråga för myndigheten själv att avgöra dimensioneringen.

En ny myndighet eller en befintlig som kärna?

Vi föreslår att en ny myndighet ska bildas av ESF-rådet, förvaltningsmyndigheterna och delar av Nutek. En annan möjlighet vore att utöka en av dessa myndigheter med funktioner i den nya organisationen.

Olika överväganden kan göras i valet mellan dessa alternativ. Ingen av de nuvarande myndigheterna har erfarenhet av förvaltning på båda de verksamhetsområden som ERUF och ESF finansierar. Vi har konstaterat att det finns stora skillnader mellan verksamhetskulturerna i de myndigheter som för närvarande hanterar strukturfonderna. När de båda fonderna ska samverka i nästa strukturfondsperiod, måste verksamheter och kompetenser sammanföras och kulturskillnader överbryggas. Vi anser att detta hanteras bäst om verksamheten får en nystart genom att en ny myndighet bildas.

En restriktion i direktiven till vår utredning är att myndighetsförslaget ska kunna hanteras inom befintliga myndighetsramar. Vi har funnit att det är svårt att få en samlad bild av omfattningen och kostnaderna för administrationen i den nuvarande organisationen. En sammanhållen organisation bör göra kostnadsbilden tydligare. Omställningen till en ny organisation kan övergångsvis innebära extra kostnader.

Lokala och regionala konsekvenser

Organisationsförslaget syftar till att få till stånd en så långt möjligt enhetlig och tydlig förvaltningsapparat. Inom myndighetens regionala enheter kommer merparten av det operativa arbetet att bedrivas. Vi har valt en rikstäckande organisation med nio regionala enheter, bl.a. för att myndigheten ska finnas närvarande på ett likvärdigt sätt över hela landet.

Vi har i möjligaste mån tagit hänsyn till att verksamheterna i den nuvarande organisationen finns lokaliserade på många orter i landet. Eftersom vi föreslår att regionala enheter lokaliseras till flera av dessa orter, borde förslaget inte få några betydande negativa effekter för sysselsättningen där. Inga verksamhetsmässiga skäl hindrar att myndighetens centrala enhet lokaliseras ute i landet.

För att möta kraven på en fortsatt god service och närhet till projekt anser vi att det också fortsättningsvis behövs kontaktfunktioner inom länen. Såväl länsstyrelser som KSO och självstyrelseorganen Region Skåne och Västra Götalandsregionen kommer även i fortsättningen att svara för viktiga uppgifter för projekten.

Myndighetens förvaltningsenheter i de stora och resursstarka länen i Skåne och Västra Götaland kommer att ha ett mindre omfattande ansvar än övriga enheter. Skillnaderna beror framför allt på utvecklingsförutsättningarna i länen samt på att Region Skåne och Västra Götalandsregionen, som nämnts, disponerar merparten av länsanslaget och har beslutande fullmäktigeförsamlingar.

Vi föreslår att KSO som enas kring en utvecklingsstrategi ska kunna få ett lika omfattande ansvar för länsanslaget som de regionala självstyrelseorganen har. En sådan förändring skulle medföra att fler regionala enheter inom myndigheten än de i Skåne och Västra Götaland får mindre omfattande uppgifter.

Grundbultar i vårt förslag är att strategier och program ska bygga på analyser och processer i ett s.k. underifrånperspektiv och att det politiska inflytandet måste säkras i arbetet med dessa. Vi anser att det stärker den lokala och regionala demokratins möjligheter till ökat inflytande.

Regionala enheter på större avstånd kan försvåra för projektägare och andra aktörer att ha direktkontakt med myndigheten. Detta kan till viss del mildras om myndigheten utvecklar IT-baserade ansökningsrutiner, information, m.m. som gör kontakterna mer distansoberoende. Vi har utgått ifrån att det även fortsättningsvis kommer att finnas länsvisa kontaktfunktioner inom länen, vilket också minskar behoven av att uppsöka myndigheten.

Konsekvenser för anslagskonstruktion och författningar

Den nya myndigheten får till uppgift att administrera både strukturfonderna och vissa regionala utvecklingsmedel. Det medför att anslagskonstruktionen i statsbudgeten behöver ses över. Framför allt berörs delar av nuvarande anslag 33:1, det s.k. länsanslaget inom Utgiftsområde 19, Regional utveckling. Förslaget innebär att anslag till programlagt regionalt utvecklingsarbete ska förvaltas av den nya myndighetens regionala enheter utom i Skåne län och Västra Götalands län där de regionala självstyrelseorganen fortsatt bör disponera dessa medel. Anslagen i statsbudgetens utgiftsområde 19, anslag 33:5 Europeiska regionala utvecklingsfonden och utgiftsområde 13, Arbetsmarknad, anslag 22:6 Europeiska socialfonden m.m. kommer likaså att förvaltas av den nya myndigheten.

Förvaltningsförslaget kommer troligtvis att påverka författningar som reglerar de berörda områdena men vi har inte analyserat på vilka punkter detta skulle inträffa.

Konsekvenser för de horisontella målen

De horisontella målen, dvs. jämställdhet, integration och hållbar utveckling, ska beaktas i både framtagande och genomförande av regionernas strategier och utvecklingsprogram. Målen gäller vid utformningen av insatser på alla nivåer. De gäller också för att alla berörda ska kunna ta del av insatser på lika villkor. Vi vill även understryka att man i den kommande förvaltningsorganisationen

självkänt måste beakta de horisontella målen och bygga in kompetens för såväl jämställdhet, integration som hållbarhet i verksamheten. Drygt hälften av Nuteks anställda är kvinnor. För ESF-rådet är andelen avsevärt högre. Även i berörda länsstyrelser är kvinnor i majoritet. Frågorna om jämställdhet måste beaktas, särskilt vid tillsättningen av tjänster i den nya organisationen.

Det är också viktigt att både partnerskapen och ÖK har en jämställd sammansättning och att etnisk och kulturell mångfald finns säkrad i dessa.

Även om vi i har försökt att ta hänsyn till de nuvarande myndigheternas lokaliseringar, kan vi inte utesluta att den föreslagna myndighetens lokaliseringar kommer att medföra längre arbetsresor för en del av de anställda. Det är känt att män reser längre sträckor i arbetet än kvinnor. Förslaget kan alltså komma att missgynna kvinnor.

Tidsaspekten

Den nya förvaltningsorganisationen avses träda i kraft vid övergången till en ny programperiod, dvs. den 1 januari 2007. Ett troligt scenario är därför att regeringen i vårpropositionen i april 2006 redovisar förslaget om en ny organisation till riksdagen samt återkommer till riksdagen med förslag om medelstildelning i budgetpropositionen i september 2006. Vi antar att regeringen, efter att ha tagit ställning till vårt förslag, kommer att tillsätta en organisationskommitté som bl.a. får till uppgift att beskriva arbetsuppgifter, bemanna myndigheten samt lämna förslag till budget. Parallellt kan även en avvecklingskommitté komma att tillsättas med uppgift att hantera avvecklingen av berörda myndigheter. Vi har utgått ifrån att personalen inom de nuvarande myndigheterna förs över till den nya myndigheten. Om arbetsbrist uppkommer och personal eventuellt ska sägs upp, kommer detta inte att vara aktuellt förrän efter startdatum för den nya myndigheten, dvs. efter den 1 januari 2007.

Övergångsvisa konsekvenser

Administrativa resurser och kompetens måste säkerställas inför avslut och slutredovisning av nuvarande strukturfondsperiod. Sverige ska slutredovisa programverksamheten senast den 30 juni 2009. Det är de utbetalande myndigheterna som har till uppgift att svara för denna slutrapportering till Kommissionen. Genom den möjlighet till överlappning av programperioderna som finns inom EU, kommer projekt inom nuvarande period att kunna rekvirera medel även under år 2008. Detta kräver en övergångslösning, resurser och kompetens.

Verksamhetsövergången kan göras på två sätt. Antingen kan arbetsuppgifterna för att fullfölja den nuvarande programperioden överföras till den nya organisationen fr.o.m. den 1 januari 2007. Alternativt kan en begränsad del av nuvarande organisation, dvs. förvaltningsmyndigheter och utbetalande myndigheter, få till uppgift att handha återstående projekt och slutrapportering. Vi anser att den nya myndigheten bör överta de uppgifter som är hänförliga till innevarande strukturfondsperiod.



Beslut vid regeringssammanträde den 22 december 2004

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall lämna förslag till organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik i Sverige under programperioden 2007-2013. Syftet är att genomförandet av strukturfondsprogrammen skall ske samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken och samstämmigt med den europeiska sysselsättningsstrategin samt med beaktande av arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken. Utredaren skall föreslå en organisation för förvaltning och genomförande av berörda program. En viktig del i uppdraget är att partnerskapens roll och funktion skall kartläggas och analyseras. Det gäller såväl medverkan i utarbetande av program som beredning av projektansökningar. Med partnerskap avses även strukturfondsdelegationer och övervakningskommittéer.

Utredaren skall föreslå eventuell geografisk avgränsning för strukturfondsområdet Regional konkurrenskraft och sysselsättning. I uppdraget ingår att, om det är lämpligt, inom befintliga myndighetsramar lämna förslag på en nationell myndighet, som skall ha en strategisk roll för att stödja såväl den nationella regionala utvecklingspolitiken och arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken som den europeiska sammanhållningspolitiken med beaktande av sysselsättningsstrategin. Myndigheten skall även vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för Europeiska socialfonden (ESF) och Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).

Bakgrund

Den nationella regionala utvecklingspolitikens mål är väl fungerande och hållbara lokala arbetsmarknadsregioner med en god servicenivå i alla delar av landet. Politiken omfattar hela Sverige och utgår från de lokala arbetsmarknadsregionernas funktions sätt. Den bedrivs i såväl gles- och landsbygd som i små och medelstora städer samt i storstadsområden. Vissa åtgärder är dock geografiskt avgränsade, t.ex. till stödområdena A och B. Det regionala utvecklingsarbetet styrs framför allt av förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete. Som grund för det regionala utvecklingsarbetet skall ett regionalt utvecklingsprogram utarbetas i varje län.

Den regionala utvecklingspolitiken är uppdelad i tre verksamhetsområden:

1. Programlagt regionalt utvecklingsarbete

Målet för verksamhetsområdet är att det skall medverka till ökad samverkan mellan olika politikområden för en hållbar regional utveckling.

Verksamhetsområdet består av:

- *Central projektverksamhet, m.m.* Här ingår bland annat ett antal mindre program varav flera avslutas 2004. Syftet med programmen är bl.a. att de skall bidra med kunskaper och stöd som är viktiga för utformningen och genomförandet av tillväxtprogram.

- *Regionala tillväxtprogram åren 2004-2007.* Regionala tillväxtprogram syftar till att samordna insatser inom områden där sektorsamverkan bidrar till att utveckla hållbara lokala arbetsmarknadsregioner utifrån ett näringslivsperspektiv. Programmen utarbetas i regionala partnerskap och består bl.a. av en analys av regionens hållbara tillväxtförutsättningar, prioriterade insatsområden samt en indikativ finansieringsplan. Regeringens riktlinjer för utarbetande av programmen framgår av regeringsbeslut den 14 november 2002.

- *EG:s strukturfondsprogram perioden 2000-2006.* EG:s strukturfonder är viktiga instrument i den politik för ekonomisk och social sammanhållning som bedrivs inom den Europeiska unionen, men är även viktigt inom den nationella regionala utvecklingspolitiken. Strukturfondsprogrammen utarbetas i regionala partnerskap och består bl.a. av en analys av regionens styrkor och svagheter samt prioriterade insatsområden. Åtgärder inom de regionala tillväxt-

programmen finansieras, framför allt i skogslänen, till stora delar av EG:s strukturfonder.

Härutöver finns praktiska erfarenheter av regionalt utvecklingsarbete genom de av regeringen tillsatta delegationerna för Norrlands inland respektive delar av Bergslagen, Dalsland och Värmland under perioden 2002-2004. Erfarenheter finns även från storstadsregionernas arbete med lokala utvecklingsavtal, som borde kunna samordnas i ökad grad med övrigt regionalt utvecklingsarbete.

2. Kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling

Målet för verksamhetsområdet är en hållbar tillväxt i de företag som får stöd och att de därmed bidrar till fler nya arbetstillfällen för kvinnor och män. Med kapitalförsörjning för regional näringslivsutveckling avses de selektiva regionala företagsstöden regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag samt s.k. såddfinansiering via länsstyrelser, samverkansorgan och självstyrelseorgan. Dessutom ingår det generella regionala företagsstödet transportbidrag. Regionalt utvecklingsbidrag, landsbygdsstöd och sysselsättningsbidrag avses delvis omformas under 2005 för att fokus skall flyttas från stöd till enskilda företag till insatser av bredare karaktär. Resurser som frigörs avses istället användas inom ramarna för de regionala tillväxtprogrammen.

3. Stöd till kommersiell service

Målet för verksamhetsområdet är en god tillgång till kommersiell service för kvinnor och män i alla delar av landet. Stöd till kommersiell service lämnas för att befolkningen i serviceglesa områden skall ha en tillfredsställande försörjning av bl.a. dagligvaror och drivmedel.

Nuvarande genomförandeorganisation för de regionala tillväxtprogrammen

Genomförandeorganisationen för de regionala tillväxtprogrammen 2004-2007 består av regionala partnerskap, i vilka företrädare för privat, offentlig, inklusive statliga myndigheter, och ideell sektor skall ingå. Partnerskapens uppgifter är att definiera framtida hållbara tillväxtförutsättningar utifrån ett näringslivsperspektiv och i

programmen prioritera de insatser som bäst bidrar till att utnyttja dessa. Medverkande parter kan ha olika roller t.ex. som idégivare, metodutvecklare, organisatörer, finansiärer och genomförare.

Formerna och strukturerna för partnerskapen varierar mellan länen. I vissa län finns ett enda partnerskap som ansvarar för hela det regionala tillväxtprogramarbetet medan det i andra finns breda representerande partnerskap kombinerade med mindre men mer operativt beslutande partnerskap.

I allmänhet beslutar respektive finansiär om sina egna finansieringsåtaganden i de regionala tillväxtprogrammen men variationer finns mellan finansiärer och mellan län. Besluten avser bl.a. prioriteringar och insatser inom programmen.

Beslutsstrukturen i partnerskapen varierar också mellan länen, särskilt med hänsyn till om det regionala tillväxtprogrammet samordnas av länsstyrelse eller av ett samverkansorgan eller regionalt självstyrelseorgan, enligt förordningen (2003:595) om regionalt utvecklingsarbete.

Beslut om medel för regional projektverksamhet och selektiva regionala företagsstöd, som finansieras av anslag under utgiftsområde 19 Regional utveckling, skall i så stor utsträckning som möjligt integreras i och medfinansiera åtgärder och insatser inom ramen för regionala tillväxtprogram. Beslut om medel fattas framförallt på regional nivå av länsstyrelser, samverkansorgan och regionala självstyrelseorgan.

Verket för näringslivsutveckling har ansvaret för ökad samordning mellan det övergripande planeringsarbetet för regional utveckling och de operativt inriktade regionala programmen. Verket skall även initiera och stödja programverksamhet och projekt, främst genom de regionala tillväxtprogrammen, som bidrar till en hållbar regional tillväxt.

Nuvarande genomförandeorganisation för EG:sstrukturfonnsprogram

Mål 1 och Mål 2

I de geografiskt avgränsade Mål 1- och Mål 2-områdena fungerar en av länsstyrelserna i respektive programområde som förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet. Vid dessa länsstyrelser finns strukturfonnsdelegationer som består av lokala och regionala företrädare i de berörda länen. Strukturfonnsdelegationerna beslu-

tar om strukturfondsmedel till projekt i programområdet. De regionala tillväxtavtalen, som utarbetades i breda partnerskap i respektive län, ligger i stor utsträckning till grund för strategier och prioriteringar i de nuvarande geografiskt avgränsadestrukturfondsprogrammen.

Mål 3

Under innevarande programperiod är det nationella Mål 3-programmet utformat för att bidra till genomförandet av den europeiska sysselsättningsstrategin. Svenska ESF-rådet är förvaltningsmyndighet och Arbetsmarknadsstyrelsen utbetalande myndighet. Regionala partnerskap för Mål 3 finns i 16 län och i fyra regioner i Västra Götalands län. I dessa ingår representanter för arbetsmarknadens parter, organisationer och regionala myndigheter. Partnerskapen utarbetar de regionala planer, som ligger till grund för inriktningen av den verksamhet som myndigheten genomför regionalt. Planerna utgår från regionala förutsättningar inom ramen för det nationella programmet. En regional representant för Svenska ESF-rådet ingår i varje partnerskap. I de fyra nordligaste länen administreras Mål 3-åtgärder av respektive länsstyrelse inom ramen för Mål 1-programmen.

Förslag till reformering av EU:s sammanhållningspolitik

Europeiska kommissionen har i den tredje rapporten om ekonomisk och social sammanhållning föreslagit en reformering av sammanhållningspolitiken. Den innebär bl.a. tydligare prioriteringar för att strukturfonderna på ett mer effektivt sätt skall kunna bidra till en ökad territoriell sammanhållning inom unionen och till att förverkliga demålsättningar som EU:s stats- och regeringschefer har lagt fast i Lissabon- och Göteborgstrategin. Den syftar till att göra Europa till världens mest hållbara och konkurrenskraftiga kunskapsbaserade ekonomi.

Kommissionen har föreslagit att tre nya mål skall ersätta nuvarande mål och gemenskapsinitiativ. Dessa är:

1. Konvergens

Detta mål avser stöd till hållbar tillväxt och sysselsättningskapande åtgärder i de minst utvecklade regionerna i unionen. Insatserna skall finansieras av både ESF och ERUF.

2. Regional konkurrenskraft och sysselsättning

Detta mål avser dels nationella program för att förutse och underlätta strukturella förändringar på arbetsmarknaden i linje med den europeiska sysselsättningsstrategin, dels regionala program för att stödja näringslivets omstrukturering i industri-, stads- eller landsbygdsområden.

Målet skall koncentreras till följande teman:

- Innovations - och kunskapsbaserad ekonomi
- Miljövård och riskförebyggande åtgärder
- Tillgänglighet och service av allmänt ekonomiskt intresse
- Ökad anpassningsförmåga hos arbetskraft och företag
- Ökad sysselsättning och ökat arbetskraftsdeltagande
- Stärkt social integration
- Kraftsamling för reformer inom sysselsättning och social integration

Insatserna skall finansieras av både ESF och ERUF.

3. Europeiskt territoriellt samarbete

Detta mål kan ses som en fortsättning på gränsöverskridande samarbete inom nuvarande gemenskapsinitiativ INTERREG och föreslås finansieras av ERUF.

Enligt kommissionens förslag skall EU:s ministerråd (Rådet) anta strategiska riktlinjer, som anger ramarna för strukturfondsinsatserna. Medlemsstaterna skall därefter utarbeta nationella strategier, som skall ligga i linje med såväl Rådets strategiska dokument som med nationella och regionala mål för hållbar utveckling och med den nationella handlingsplanen för sysselsättning. Den nationella strategin skall i sin tur utgöra grunden för utarbetandet av tematiska och/eller regionala operationella program.

Kommissionen föreslår även att stadsdimensionen skall stärkas i de program, som finansieras av EG:s strukturfonder.

Jämställdhetsperspektivet skall vara tydligt integrerat i alla program.

Kommissionen har vidare i juli 2004 lämnat förslag till fem EG-förordningar, som anger reglerna för genomförandet av struktur-fondsprogrammen under nästa programperiod 2007- 2013. Dessa förslag skall medlemsländerna ta ställning till under en förhandlingsprocess, som beräknas vara slutförd vid årsskiftet 2005-2006.

Behov av översyn

Den nuvarande utformningen av genomförandeorganisationerna innebär i realiteten att det finns flera genomförandesystem för den nationella regionala utvecklingspolitiken samt för EU:s sammanhållningspolitik och sysselsättningspolitik. Många av de organisationer och myndigheter, som i en remissbehandling lämnat synpunkter på den tredje sammanhållningsrapporten, har förordat en bättre samordning mellan de olika politikområdena.

Trots att det under förhandlingsprocessen kan komma att ske vissa ändringar i förslagen till förordningar och de finansiella förutsättningarna, bedömer regeringen det som angeläget att redan nu planera för en mer samordnad organisation för genomförandet av den svenska regionala utvecklingspolitiken och EU:s sammanhållningspolitik, med beaktande av den europeiska sysselsättningsstrategin. Detta är angeläget oavsett de finansiella förutsättningarna för nästa programperiod.

Uppdraget

Utredaren skall lämna förslag till organisation för genomförandet av EU:s sammanhållningspolitik under programperioden 2007-2013. Syftet är att genomförandet av struktur-fondsprogrammen skall ske samordnat med den nationella regionala utvecklingspolitiken och samstämmigt med den europeiska sysselsättningsstrategin samt med beaktande av arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken. Utredaren skall föreslå en organisation för förvaltning och genomförande av berörda program.

En viktig del i uppdraget är att partnerskapens roll och funktion i olika skeden av programarbetet och genomförandet skall karläggas och analyseras. Det gäller såväl medverkan i utarbetande av

program som beredning av projektansökningar. Med partnerskap avses även strukturfondsdelegationer och övervakningskommittéer.

I uppdraget ingår att, om det är lämpligt, inom befintliga myndighetsramar lämna förslag på en nationell myndighet, som skall ha en strategisk roll för att stödja genomförandet av såväl den nationella regionala utvecklingspolitiken och arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken som den europeiska sammanhållningspolitiken med beaktande av sysselsättningsstrategin. Myndigheten skall även vara förvaltningsmyndighet och utbetalande myndighet för ESF och ERUF.

Den organisation som föreslås skall göra det möjligt att samarbeta både mellan och inom funktionella regioner med utgångspunkt från vad som främjar utvecklingen.

Utredaren skall även beakta värdet av en tydlig roll- och ansvarsfördelning mellan stat och kommun och en sammanhållen effektiv statlig länsförvaltning.

Mot bakgrund av utfallet av den pågående förhandlingsprocessen skall utredaren även lämna förslag till eventuell geografisk avgränsning av strukturfondsmålet Regional konkurrenskraft och sysselsättning.

Utgångspunkter för arbetet skall dels vara kommissionens förslag till förordningar rörande strukturfonderna, dels regionernas arbete med regionala utvecklingsprogram, regionala tillväxtprogram och den nationella handlingsplanen för sysselsättning. Erfarenheter från genomförandet av nuvarande programtyper skall inhämtas och dokumenteras. Erfarenheter från annat utvecklingsarbete i kommuner och regioner såsom arbetet med lokala utvecklingsavtal inom storstadspolitiken skall även beaktas.

Utredaren skall ta särskild hänsyn till de regionala skillnader i beslutsstruktur som finns mellan de regionala partnerskapen för de regionala tillväxtprogrammen. Särskilt skall de principiella skillnader som finns mellan län med enbart länsstyrelse och län med samverkansorgan eller regionala självstyrelseorgan beaktas.

Utredaren skall i sitt förslag även ta hänsyn till att det nationella programarbetet tidsmässigt måste fasas ihop med strukturfondsarbetet enligt de regler som fastställs i EG:s förordningar.

Utredaren bör beakta potentialen för regional utveckling genom gränsöverskridande samarbete men skall inte lämna förslag på genomförandeorganisation för målet europeiskt territoriellt samarbete.

Utredaren skall inte heller föreslå organisationen för revision av strukturfondsprogram.

Uppdragets genomförande och tidsplan

Utredaren skall samråda med Ansvarskommittén (Fi 2003:02) och Landsbygdsutredningen (Jo 2004:05) samt noga följa förhandlingarna i Rådet om de nya strukturfondsförordningarna. Utredaren skall även samråda med berörda statliga och kommunala aktörer på lokal, regional och nationell nivå samt med andra organisationer, som medverkar i främst genomförandet av regionala tillväxtprogram och strukturfondsprogram under innevarande programperiod.

Förslagets konsekvenser skall redovisas enligt vad som anges i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Utredaren skall även redogöra för ekonomiska och andra organisatoriska konsekvenser av sina förslag för respektive berörd myndighet.

Uppdraget skall löpande redovisas till Regeringskansliet (Näringsdepartementet) och slutredovisas senast den 1 november 2005.

(Näringsdepartementet)

Översikter över program och organisation

Tablå 1: Programkomplexet – Regional utveckling och sysselsättning

Program	Geografi	Finansieringskälla ¹
RUP (21 program)	län	(strategiskt dokument)
RTP (21 program)	län	många, bl.a. strukturfonder
Mål 1 Norra	Västerbottens och Norrbottens län	ERUF, ESF, EUGFJ, FFU
Mål 1 Södra skogslänsregionen (= 2 program)	Jämtlands och Västernorrlands län, delar av Värmlands, Dalarnas och Gävleborgs län	
Mål 2 Norra	31 kommuner i Dalarnas, Gävleborgs och Västmanlands län	ERUF, ESF
Mål 2 Västra	34 kommuner i Värmlands, Västra Götalands och Örebro län	
Mål 2 Södra	24 kommuner i Jönköpings, Kalmar, Kronobergs, Östergötlands och Blekinge län	
Mål 2 Öarna (= 4 program)	Gotland + bebodda öar utan fast landförbindelse (utom Norrlandskusten)	
Växtkraft Mål 3	hela landet utom Mål 1-områdena där åtgärder ingår i Mål 1-programmet	ESF
LBU, landsbygdsutveckling (del av CAP)	hela landet, vissa strukturåtgärder ingår i Mål 1-programmet	EUGFJ
Innovativa åtgärder (8 program)	NUTS 2-regioner	ERUF
Innovativa åtgärder, art. 6	NUTS 3-regioner, transnationellt	ESF
Interreg III A-C (= 9 program)	gränsregionala, transregionala och interregionala projekt	ERUF
Equal	hela landet, transnationella partners	ESF
URBAN II	delar av Göteborgs kommun	ERUF
Leader+	hela landet utom Mål 1-området – pilotprojekt i 12 avgränsade områden i landet	EUGFJ
CAP, den gemensamma jordbrukspolitiken, exkl. landsbygdsutveckling	hela landet	EUGFJ-garanti
Strukturåtgärder för fiskerisektorn	hela landet utom Mål 1-området där åtgärder ingår i Mål 1-programmet	FFU

¹ Finansiering av åtgärder via strukturfonder kräver alltid nationell medfinansiering - vilken finansieringskälla beror på inriktningen av åtgärderna.

Tablå 2: Programkomplexet – program av betydelse för regional utveckling
(exempel)

Politikområde	EU-/nationella strategier och program	Regionala/lokala program (obligatoriska)	Regionala/lokala program (frivilliga)
Övergripande strategier och program	Lissabon- och Göteborgs-strategierna	RUP (motsv.) (se Tablå 1)	Lokala utvecklingsprogram
Regional utvecklingspolitik	Sammanhållningspolitik	Regionala tillväxtprogram, RTP (se Tablå 1) Strukturfondsprogram (se Tablå 1) Lokala utvecklingsprogram för kommersiell service	
Näringspolitik			Landsbygdsprogram Entreprenörskapsprogram Internationaliseringspolicy Program för små och medelstora företag
Arbetsmarknadspolitik	EU:s sysselsättningsstrategi Nationell handlingsplan för sysselsättning (se Tablå 1) Strukturfondsprogram (se Tablå 1)	Arbetsmarknadspolitiska insatser, bl.a. i Lokala arbetsmarknadsnämnder	
Utbildningspolitik			Länsplan för vuxenutbildning
Forskningspolitik – innovationssystem			Regionala innovationssystem
Transportpolitik		Länstransportplaner Trafikförsörjningsplaner för kollektivtrafik	
Miljöpolitik		Regionala miljömål Miljökvalitetsnormer – åtgärdsprogram Naturvårdsprogram	Miljövårdsprogram Klimatinvesteringsprogram Lokala investeringsprogram Regional energistrategi
Kulturpolitik			Regionala kulturmiljöprogram Kulturprogram
Storstadspolitik		Lokala utvecklingsavtal	
Landsbygdspolitik – areella näringarna		Miljö- och landsbygdsprogram Strukturfondsprogram (se Tablå 1)	Regional skogsstrategi Länsvisa genomförandeprogram
Jämställdhetspolitik			Jämställdhetsstrategi
Integrationspolitik			Integrationsprogram
Samhällsplanering m m.	Kommunala översiktsplaner		Regionala hälsoprogram

Tablå 3: Organisation för regional utvecklingspolitik och strukturfonder

Myndighet/Organ	Uppgifter, bl.a.	Personal ² , ca	Lokalisering
ESF-rådet, nationell myndighet: 2 centrala enheter, 6 förvaltningsområden, 20 regionkontor	förvaltning, beredning, beslut Mål 3-program och Equal	160	centrala enh: Stockholm, Falun områdeskontor: Falun, Stockholm, Örebro, Göteborg, Karlskrona, Lund, regionkontor i alla län utanför Mål 1-området
AMS	- utbetalningar, ESF	45	Stockholm, Malmö, Borås, Kalmar, Västerås, Örebro, Falun samt Umeå (endast Equal)
Nutek	- nat samordn av RUP och RTP, samordning ERUF-finansierade program, sekretariat för ÖK - förvaltning, beslut Uo 19 selektiva reg.politiska stöd	38 20	Östersund (från 2006) Stockholm
Länsstyrelsen	- RUP, RTP-samordn, förvaltning, beslut Uo 19 regionalpolitik, - beredn ERUF-finansierade program (delar ansvar med KSO), - landsbygdsutveckling	350	alla län utom Västra Götaland och Skåne
Reg.självst. organ: Västra Götalandsreg, Region Skåne	- som i länsstyrelsen (endast Mål 2 i del av VGR)	60	Göteborg, Vänersborg, och Mariestad Malmö och Kristianstad
KSO	(delar ansvar med länsstyrelsen)	60	nio län (residensstäderna)
Sametinget	beredning och prövning av samiska ärenden Mål 1	3	Kiruna lokalkontor i Jokkmokk, Tärnaby och Östersund
Göteborgs stadskansli	beredning av ärenden, Urban II	2	Göteborg
Förvaltningsmyndigheterna	- förvaltning ERUF-finansierade program,- utbetalning i åtskild funktion, urvalskontroll	70	vid länsstyrelsen i Luleå, Östersund, Gävle, Örebro, Jönköping (Mål 2 Södra och Mål 2 Öarna i Jönköping, Urban II i Örebro, Interreg-progr. i Umeå och Östersund)
Glesbygdsverket	landsbygdsutveckling, förvaltningsmyndighet Leader+	3	Östersund
Jordbruksverket	landsbygdsutveckling, beslut, utbetalande EUGFJ	65 (LBU och Leader+)	Jönköping
Fiskeriverket	förvaltning och beslut, utbetalning FFU	8	Göteborg
ITPS	uppföljning, utvärdering av RTP, strukturfonder		Östersund, Stockholm

² Uppgifterna visar uppskattade storleksordningar. De kan avse antal anställda eller antal årsarbetsstillfällen.

Uppföljningar och utvärderingar

I följande bilaga redovisar vi resultatet av ett antal uppföljningar och utvärderingar. Vår redovisning har inte som ambition att ge en uttömmande redovisning. Vi har inte heller tagit ställning till innehållet i redovisade rapporter utan ser dem som exempel på en del av den omfattande bakgrundsbeskrivning vi använt som underlag.

Uppföljningar av regionala tillväxtavtal

Regeringen har kontinuerligt följt upp arbetet med de regionala tillväxtavtalen.¹ Syftet har varit att öka kunskaperna om arbetet som bedrivs på lokal, regional och nationell nivå för att bidra till en lärande regional utvecklingspolitik. Uppföljningarna har i huvudsak inriktats på vad som sker i de utvecklingsprocesser som tillväxtavtalen medfört. Rapporterna bygger på en kvalitativ och tolkande bedömning av rapporter från myndigheter och organisationer som deltagit i arbetet med tillväxtavtalen. En sammanfattning av resultatet för tredje året visar att tillväxtavtalen bidragit till att ett regionalt systemlärande växer fram. Statens roll för att stödja utvecklingen av det regionala lärandet och medverkan till att sprida erfarenheter betonas. Kunskapen om regionalt lärande är begränsad. Inomregionalt lärande är den vanligaste formen varför metoder som främjar mellanregionalt lärande bör utvecklas och spridas. Hållbarhetsaspekterna lyfts fram som ett område där det finns ett fortsatt behov av att fördjupa kunskaperna och utveckla metoder kring hur dessa mer konkret kan införlivas i det regionala tillväxtarbetet.

Kommunerna uppges ha fått en mer aktiv roll i det regionala tillväxtarbetet. Som bidragande orsak anges bildandet av de kommu-

¹ Ds 2001:15, *Rapport om tillväxtavtalen – Första året*, Ds 2002:34, *Rapport om tillväxtavtalen – Andra året*, Ds 2003:43, *Rapport om tillväxtavtalen – Tredje året – från tillväxtavtal till tillväxtprogram*

nala samverkansorganen. Tillväxtavtalens utgångspunkt i tillväxtfrågor har bedömts som viktig för att attrahera näringslivet att delta. Detta har i många fall visat sig vara svårt att åstadkomma. Kontakterna mellan den offentliga sfären och näringslivet behöver utvecklas för att hitta lösningar och former som fungerar bra. Flera regionala samordnare konstaterade att tillväxtavtalen i allt för hög grad fokuserat på pågående eller nyskapande projekt och i allt för liten grad uppmärksammat den ordinarie verksamhetens inriktning och resultat.

En granskning av myndigheternas roll i de regionala tillväxtavtalen

Dåvarande Riksrevisionsverket (RRV) genomförde år 2002 en granskning av myndigheternas (länsstyrelser, länsarbetsnämnder, universitet och högskolor) roll i de regionala tillväxtavtalen.² Granskningen visade att det fanns stora åsiktsskillnader om nyttan med tillväxtavtalen såväl inom myndighetsområdena som mellan myndigheterna i de enskilda länen. Tillväxtavtalen visade sig inte i någon högre grad bidra till att aktörerna åstadkom ny tillväxtskapande verksamhet. De påverkade inte heller i någon större utsträckning innehåll och resultat i de åtgärder och projekt som genomfördes inom avtalen. Myndigheterna bedömde att den samverkan som till stor del förekommer mellan aktörerna skulle ha skett även utan avtalen. Jämfört med andra regionala myndigheter, angavs länsstyrelserna ha haft förhållandevis tydliga mål samtidigt ansåg länsstyrelserna att tillväxtavtalen inte i någon högre grad påverkat de projekt man deltog i. Det gällde såväl innehåll som uppnådda resultat. För länsarbetsnämnderna angavs rollen ha varit anorlunda. Länsarbetsnämnderna utgjorde den största finansören i avtalen samtidigt som deras insatser präglats av sedvanliga individinriktade arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Flertalet nämnder ansåg att det arbetsmarknadspolitiska regelverket begränsade deras möjligheter att engagera sig i tillväxtskapande åtgärder. Universitet och högskolor har haft otydliga förutsättningar för sitt engagemang i tillväxtavtalen. Regeringens styr signaler har varit vaga. Exempelvis disponerade högskoleväsendet inga anslag av det s.k. regionala tillväxtkapitalet (anslag på statsbudgeten som skulle få användas inom tillväxtavtalen). Samtidigt har tillväxtavtalen haft större påverkan på

² *Staten i samverkan – Myndigheternas roll i de regionala tillväxtavtalen* (RRV 2002:23)

de åtgärder som lärosätena deltar i jämfört med de övriga myndigheterna.

RRV:s rekommendation var att regeringen skulle ställa tydliga krav på att länen motiverade prioriteringar av vilka områden som är viktigast att satsa på för att öka tillväxten i näringslivet. Åtgärder i programmen borde vara tydligt kopplade till de prioriterade områdena och borde innebära att länens aktörer i samverkan utvecklar verksamhet som kan uppfylla tillväxtprogrammets mål. Den stora frihet som har präglat upplägget och genomförandet av tillväxtavtalen bedömde RRV ha lett till att de i hög grad blev för breda och generella med otydliga kopplingar till företagens villkor. Enligt RRV blev avtalen mer ett sätt att ”sortera och redovisa insatser som inte har sin grund i någon aktiv prioritering och samverkan utifrån avtalens principer mellan länens aktörer”. Länsarbetsnämndernas deltagande i tillväxtprogrammen borde tydliggöras. Detta gällde även universitet och högskolor. Möjligheten för länsarbetsnämnderna till en friare användning av en liten andel av anslagen för arbetsmarknadsutbildning och aktivitetsstöd lyftes fram som en möjlighet för nämnderna att aktivt kunna delta i arbetet för ökad tillväxt. Granskningen hade också visat att en viktig faktor för att utveckla nya projekt är att det finns en viss tillgång till fria medel för att testa idéer, genomföra förstudier, konsultinsatser m.m.

Vidare föreslog RRV att de regionala kompetensråden borde slås samman med de regionala partnerskapen. De regionala kompetensråden ansågs ha kommit att överlappa tillväxtavtalens partnerskap på ett i vissa fall improduktivt sätt. Större krav borde ställas på partnerskapen när det gäller samverkan och engagemang i de åtgärder som genomförs. De stora partnerskapen av intressenter från stat, kommun, privata och ideella sektorerna som deltog i länen i skapandet av tillväxtavtalen, visade sig i de flesta fall mycket snabbt ha förlorat sin betydelse när genomförandet av avtalen vidtagit.

Slutligen föreslog RRV att regeringen skulle ställa tydliga och likformiga krav på redovisning och uppföljning av samtliga projekt som genomförs inom tillväxtprogrammen när det gäller prestationer, finansiering och uppnådda resultat relaterade till målen för att möjliggöra utvärderingar i ett senare skede. RRV påpekade att uppföljningen i flera län gjordes på en tämligen översiktlig nivå.

Ex-ante bedömning av de regionala tillväxtprogrammen (RTP)

Institutet för tillväxtpolitiska studier (ITPS) fick under år 2003 i uppdrag av regeringen att genomföra en s.k. ex-ante-bedömning av samtliga förslag till RTP.³ Bedömningen gjordes utifrån områdena analys, mål, utvärderingsbarhet och programlogik, partnerskap samt finansiering.

När det gäller analyserna drog ITPS bl.a. slutsatsen att de horisontella målen tydligare borde integreras och utvecklas i programmen. Vidare såg ITPS ett behov av att ytterligare precisera och definiera målen för insatsområdenas och handlingsprogrammets resultat. De flesta programmen ansågs dock ha lagt en grund för kommande uppföljningar och utvärderingar genom att arbeta med utvärderingsbara mål. Många regioner beskriver hur arbetet ska följas upp och utvärderas genom s.k. följeforskning men har bara i undantagsfall mer detaljerade planer för hur programmen ska följas upp och utvärderas. Ytterligare en uppgift som bör lösas är hur man ska hantera RTP som en process som kan vara föränderlig över tiden. Detta är en av de stora utmaningarna i planeringen av uppföljning och utvärdering av programmen.

ITPS granskade sammansättningen i partnerskapen och hur partnerskapen samt dess olika aktörer arbetat i programutformningen samt förväntades arbeta under programmets genomförande. En tydlig tendens var att partnerskapets storlek begränsats jämfört med regionala tillväxtavtal och strukturfonderna. Genomgående har kommuner och landsting en mer framträdande roll nu. Enskilda företag, frivilliga organisationer och liknande grupper har en mindre grad av närvaro än i RTA eller tidigare strukturfondsprogram. Resultatet har inneburit mer koncentrerade partnerskap. Flera regioner hade också analyserat erfarenheterna från tidigare partnerskapsarbete och dragit slutsatsen att s.k. små partnerskap, där finansiärer och genomförare dominerar, är mer effektiva än breda partnerskap med organisationer med liten genomförande-kraft. Endast ett fåtal regioner redovisar en jämställd sammansättning av partnerskap och tillgång till jämställdhetskompetens i grupper.

ITPS har noterat att företrädare från många regioner varit kritiska mot RTP-arbetet. Ogillandet mot de alltför detaljrika riktlinjerna var det mest förekommande kritiken. Man ställde sig frågande till regeringens detaljerade krav på programmets utformning,

³ ITPS sammanfattande rapport till Näringsdepartementet

samtidigt som programmen i sig inte innebar att nya finansiella resurser tillförs regionerna.

ITPS menar att åtminstone tre frågor fortfarande framstår som olösta i förhållande till RTP:

Hur skapar man bäst en ökad statlig sektorsamordning på regional nivå?

Vilka roller ska olika aktörer i systemet ha i en sådan process?

Hur ska vi definiera processens mervärde?

I en slutlig kommentar anger ITPS följande: RTP-tanken bygger på vad som kan kallas en transformatormodell. Nationella resursflöden ska omvandlas till kraft i form av strategiska utvecklingsinsatser som alla äger rum någonstans dvs. lokalt/regionalt. I Sverige har nationella myndigheter hand om merparten av dessa resurser och grundar sitt agerande på regeringens och riksdagens beslut. Bakom RTP finns en tanke om att myndigheternas arbete i allt för liten grad återspeglar regionalt skiftande förutsättningar och prioriteringar när det gäller strategiska utvecklingsinsatser. De sektoriella målen tar inte tillräcklig hänsyn till helheten som även konstitueras av all övrig sektorverksamhet. Följden riskerar bli att energi(resurser) går förlorade i transformationen mellan sektor och region. Möjliga vägar att gå är en fortsatt sektorbunden modell (med nationella mål och planer som styr) eller en mer "federal" struktur där regionerna själva svarar för hur strategiska medel används. Om sektormodellen leder till bristande regionala hänsyn och att sektorbeslut kan stå i motsättning till varandra riskerar en "federalisering" att en nationell suboptimering ökar liksom att regioner ställs mot varandra. ITPS menar att regeringen måste bli tydligare på hur transformationen mellan sektorer och region ska fungera. Rollfördelningen mellan olika aktörer behöver också förtydligas. Med nuvarande programkonstruktion blir regeringens roll otydlig. ITPS anser att frågan om varför programmen ska sändas till regeringen för godkännande är berättigad. ITPS anger att regeringens uppgift borde vara att som i dag fördela resurserna mellan regionerna, att gentemot regionerna säkerställa att vissa nationella överväganden tillgodoses samt att följa arbetet. De regionala företrädarna skulle ha till uppgift att föreslå och genomföra strategiska utvecklingsinsatser i partnerskap med lokala/regionala aktörer samt med statliga myndigheter.

En sådan tydlighet skulle underlättas av att särskilda medel (förslagsvis från ett antal sektormyndigheter och delar av länsanslaget) kunde avsättas. Dessa medel skulle då bli en "morot" som staten

förhandlade med regionerna om. Exempelvis skulle länsstyrelserna få en tydligare roll som statens företrädare på den regionala nivån.

Effektutvärdering av strukturfonderna

År 2004 lät ITPS genomföra en utvärdering för att bedöma och analysera de samlade effekterna av EU:s geografiska målprogram (1995-1999) på den regionala utvecklingen i hela Sverige.⁴ Inom ramen för Mål 2, Mål 5 b och Mål 6 genomfördes investeringar på sammanlagt 17,8 miljarder kronor.

Studien bygger på statistiska och kvalitativa analyser där utvärderarna har testat konvergens/divergens för att visa om de regionala skillnaderna minskade under programperioden, vilket kunde vara en indikation på effekten av EU:s geografiska strukturprogram på den totala regionala utvecklingen. Under programperioden visade det sig att de regionala skillnaderna snarast fördjupats än jämnats ut. Denna tendens är dock svag. Samtidigt påpekas att det inte utesluter att enstaka projekt inom enstaka kommuner har varit lyckosamma men att det likväl är förvånande att det inte går att spåra effekter på den samlade regionala utvecklingen.

Strukturfondsprogrammets effekt har testats på två sätt; om det finns ett samband mellan de totala investeringarna – det totala programstödet – och utvecklingen av ett antal målindikatorer samt om det finns ett samband mellan de totala investeringarna – det totala programstödet – och utvecklingen av ett antal effektindikatorer. Två fallstudier har genomförts för att söka möjliga kvalitativa förklaringar till varför man inte kan finna någon avgörande effekt av målprogrammen på den totala regionala utvecklingen.

Utvärderingens huvudslutsats är att man inte kan spåra några effekter av EU:s geografiska målprogram på den totala regionala utvecklingen. Vidare visade utvärderingen att stödkommunerna klarat sig sämre än icke-stödkommuner då utvecklingen av inkomsten per capita, befolkningsutvecklingen och sysselsättningsutvecklingen varit svagare i stödkommunerna.

Det har inte gått att påvisa något samband mellan de totala investeringarna genom EU:s geografiska program och utvecklingen av effektindikatorer inom bl.a. näringslivs- och företagsutveckling,

⁴ *Effektutvärdering av de geografiska målprogrammen inom EG:s strukturfonder*, ITPS (A2004:009). Studien avsåg perioden 1995-1997

utbildning och kompetensutveckling samt omvärldsutveckling. ITPS slutsats blev att EU:s regionala strukturfondsprogram inte haft någon signifikant inverkan på utvecklingen varken av effekt- eller målindikatorer.

Utvärderarna ser två möjliga huvudförklaringar till de saknade effekterna. För det första kan 17,8 miljarder kronor förefalla vara mycket pengar men utgör mindre än en procent av de totala investeringarna i hela Sverige under programperioden. Man bör därför vara försiktig med att ha för stora förväntningar på att utvecklingsbilden för hela Sverige förändras på ett signifikativt sätt till följd av just dessa stödprogram. För det andra stöter studier av detta slag på metodproblem, framförallt när gäller möjligheterna att hitta relevanta data för de kvantitativa analyserna. Det har svårt att fördela investeringarna per kommun inom stödområdet, där en stor del av medlen fördelats med hjälp av schabloner. Resultaten måste därför tolkas med viss försiktighet.

Utvärderingen har byggt på ett antagande om att de genomförda projekten sammantagna kommer att påverka en rad relevanta effektindikatorer. Det visade sig att så inte var fallet. Detta skulle kunna förklaras av följande:

Den totala investeringen i helt nya aktiviteter var mindre än programramarnas 17,8 miljarder kronor. Enligt utvärderarna var orsaken till detta bl.a. att en del av projekten sannolikt helt eller delvis ändå skulle ha genomförts eller att projekten mer tjänat till att sys-selsätta projektdeltagarna än till att bidra till en förändring av den regionala utvecklingen.

Den specifika strategin och implementeringen av de enskilda programmen eller projekten i de stödberättigade kommunerna kunde inte anses varit tillräckligt effektiv och målinriktad för att skapa både kort- och långsiktiga resultat.

Slutligen ställer utvärderarna frågan om projekten varit tillräckligt fokuserade och om de förmått att engagera lokala investerare som kunnat föra den regionala utvecklingen vidare på längre sikt. Den stora omfattningen projekt i enskilda kommuner skulle indikera att så troligen inte var fallet. Enligt utvärderarna bör stödprojekten vara så fokuserade att det tillsammans kan understödja den överordnade regionala utvecklingen. Fallstudierna visade att den organisatoriska beredskapen och företagens engagemang föreföll spela en avgörande roll för om projekten blir framgångsrika och om den totala projektportföljen kan påverka utvecklingen av en rad effektindikatorer. Bakom sådana framgångar ligger också en

fokusering på projektaktiviteter som är relevanta för en mindre grupp investerare och privata företag. Planeringen för kommande strukturfondsperioder borde vara mer fokuserad och föregås av en diskussion om en alternativ användning av medlen i förhållande till den hittills vanligt förekommande projekttypen.

Halvtidutvärderingar av strukturfonderna

Halvtidsutvärderingarna av Mål 1 och Mål 2

Följande redovisning bygger i huvudsak på en sammanställning Nutek gjort av huvudresultaten från externa halvtidsutvärderingar av Mål 1- och Mål 2- programmen under innevarande programperiod (2000-2006).⁵ En generell iakttagelse i utvärderingarna är att programmen i halvtid är på god väg. Besluts- och utbetalningsnivåer ligger generellt bra till även om det finns skillnader mellan programmen. Projektägarna är generellt sett nöjda med den hjälp och den information det fått från genomförandeorganisationerna.

Utvärderarna konstaterar att programmen hittills medfört ett mervärde, dels genom att verksamhet som annars inte kunnat genomföras har inletts dels genom att nya samverkanskonstellationer bildats. Programmen innebär också ett nytänkande inom en rad områden, bl.a. entreprenörskap och de horisontella målen. Överlag anses att det inom programmen genomförs projekt med hög kvalitet som bedöms kunna bidra till de kortsiktiga målen för programmen. Utvärderarna är dock tveksamma till att dra några slutsatser när det gäller kopplingen mellan den mer långsiktiga utvecklingen i berörda regioner och strukturfondsprogrammen.

Även om halvtidsutvärderingarna inte primärt har till syfte att utvärdera programmets påverkan på den regionala utvecklingen har man gjort bedömningar dels av möjliga effekter av programmen, dels av problembilden i regionerna och programmets fortsatta relevans. Här konstaterar utvärderarna att programmen har begränsade möjligheter att kortsiktigt påverka utvecklingen och att problembilden generellt sett kvarstår i målområdena.

Utvärderarna lämnar ett antal förslag till förbättringar: Genomförandeorganisationerna (dvs. förvaltningsmyndighet, huvudsekretariat, beredningssekretariat och utbetalande myndighet) bör i ökad utsträckning främja lärande mellan projekt.

⁵ EU:s strukturfonder – ett verktyg för regional utveckling, Nutek (Infonr. 039-2004)

Genomförandeorganisationerna bör under resterande programperiod ägna mer tid åt systematisk uppföljning av projektens resultat. Uppföljningar och utvärderingar bör på ett tydligare sätt ingå i en strategi för lärande och kommunikation. En stor del av programmens medel är in-tecknade, varför förvaltningsmyndigheterna fortsättningsvis borde ägna mer tid åt uppföljning för att ta tillvara och återföra erfarenheter. Enligt utvärderarna borde man systematisera uppföljningen av projekt av en viss storlek för att därigenom öka kvaliteten på erfarenhetsåterföring inom programmet. Större projekt borde budgetera för och utföra en egen utvärdering av projektet.

Programmets indikatorer är många och mäter inte alltid det som bör mätas. Vissa av indikatorerna bedöms ha en begränsad användbarhet för att visa på resultat och effekter av programmen. Många projektägare vet inte vilka indikatorer de föresatt sig att uppnå. Ytterligare insatser behövs när det gäller definitioner så att projektägare, handläggare m.fl. har samma bild av vad indikatorerna ska mäta. Brister i indikator- och uppföljningssystem gör att de inrapporterade resultaten måste tolkas med försiktighet.

Målen kräver ökad precision. De bör vara möjliga att nå och vara tidsatta. I strukturfondsprogrammen finns kvantitativa mål. Det framgår inte alltid när de ska vara uppnådda. Insatserna bör fokuseras och ta sikte på bästa möjliga resultat på sikt, dvs. grundläggande infrastruktursatsningar och strategiska satsningar. Strategiska satsningar kan finnas inom alla områden men kännetecknas av en tydlig avgränsning, tydlig målgrupp, väl definierade mål, delaktighet av berörda aktörer och bygga på ett betydande förarbete.

De offentliga aktörerna dominerar i programgenomförandet. Det är ett problem om näringslivet, en av de viktigaste målgrupperna för programinsatserna, inte deltar i tillräcklig utsträckning. De horisontella målen – jämställdhet, integration och miljö bör integreras bättre inom programmen.

Talet om byråkratiskt krångel tycks inte vara utbrett bland stödmottagarna. Några förenklingar föreslås därför inte. Däremot förordas att informationen kring vilka krav som ställs på stödmottagarna angående den ekonomiska redovisningen, görs mer lättbegriplig.

Utvärderarna anser att genomförandeorganisationen för samtliga Mål 1- och Mål 2-program är relativt väl avpassade för att hantera respektive program samt att rollerna mellan aktörerna är tydligt definierade. Partnerskapen anses i samtliga målprogram ha haft en

central roll i programmens genomförande. Viss oklarhet tycks dock råda mellan strukturfondsdelegation och övervakningskommitté, som har olika uppgifter men inom samma geografiska beslutsområde. Utvärderarna ställer frågan om det inte vore mer ändamålsenligt att i framtiden ha en gemensam övervakningskommitté för Mål 1 och Mål 2.

Halvtidsutvärderingen av Mål 3

Mål 3 berör hela Sverige. För de fyra nordligaste länen är Mål 3 en del av strukturfondsprogrammet för Mål 1. ESF-rådet är förvaltningsmyndighet för Mål 3 utanför Mål 1. Utvärderingen omfattar hela Mål 3. Vi har dock i detta sammanhang valt att i huvudsak redovisa den del av utvärderingen som har bäring på de organisatoriska frågorna som rör ESF-rådet.

Av utvärderingen framgår att de kvantitativa målsättningarna för Mål 3 i vissa fall uppfyllts flera gånger om inom flera åtgärder. Samtidigt är medelsåtgången i samma storleksordning som enligt planen vilket tyder på att insatserna per individ är långt mindre än var som var planerat. Att det kvantitativa målet överskridits femfaldigt ”kan vid en första anblick ses som succéartat men det kan också ses som en indikation på kvantitativa snarare än kvalitativa aspekter fått dominera alltför kraftigt”. Programmet uppvisade stora regionala skillnader, vilket ansågs visa att det finns ett betydande spelrum för skilda prioriteringar och anpassningar mellan de olika regionerna.

ESF-rådet fick en ny organisation den 1 juli 2003. Det innebär att samtliga regionala enheter finns kvar men samlade i sex förvaltningsområden. De regionala enheterna är länken till respektive partnerskap. Syftet med den nya organisationen har varit att skapa en organisation som är resurseffektiv och även ger förutsättningar för kontinuitet och stabilitet i genomförandet genom att organisationen formas kring förvaltningsområden. Halvtidsutvärderingen bygger på iakttagelser gjorda före omorganisationen.⁶

Resultatet av den enkät som riktades till samtliga chefer och handläggare inom ESF-rådet nationellt och regionalt samt ordinarie ledamöter i övervakningskommittén och partnerskap visade följande när det gällde organisationen för genomförande av programmet:

⁶ Halvtidsutvärdering av Växtkraft Mål 3 i Sverige, Svenska ESF-rådet 2003-12-19

- Organisationen var endast till viss del anpassad till programmets mål och huvudprinciper och framförallt saknades resurser för att nå målen.
- Organisationsstrukturen gav inte fullt stöd och utrymme för kvalitetssäkring i handläggningen. Flertalet ansåg att organisationens roll och ansvar inte var tydlig. Majoriteten efterfrågade en mer kundorienterad organisation i stället för en myndighetsutövande och rättstillämpande. Här skilde sig svaren mellan parterna och myndighetens centrala ledning. Flera intervju-personer angav att regionerna enbart haft förvaltningsresurser för ärendehantering men inte för kontinuerlig uppföljning och kvalitetssäkring.
- ESF-rådets ledning menade att ökad myndighetsutövning är ofrånkomligt om man ska säkerställa kontroll och kvalitets-säkring. Vidare framförde ledningen att EU:s krav på kontroll och rättssäkerhet vid bedömning av ansökningar och uppföljningar av projekt är en central del i relationen till projekten och projektanordnarna.

EU-revisorerna hade pekat på brister i projekthanteringen och enhetligheten i genomförandet vilket enligt revisorerna leder till att gällande regelverk i programmet inte efterlevs. Vidare innebar detta att programmet brister i transparens och rättssäkerhet då regler inte tillämpas på ett enhetligt och konsistent sätt i genomförandet.

Utvärderarna menade att för att organisationen ska kunna utveckla en kundorienterad inriktning med ökad kommunikation och dialog med målgrupperna och samtidigt möta de krav på uppföljning och kontroll som EU:s regelverk ställer på programorganisationen, krävs ytterligare resurser. Även en organisation med inriktning mot myndighetsutövning kräver specialresurser för att på ett tillfredställande sätt klara av att kontrollera och följa upp programmet enligt regelverket.

Vid intervjuer framkom att en tydligare roll- och ansvarsfördelning efterfrågades mellan organisationens olika aktörer, där organisationen borde ge mer ansvar till regionerna med mindre centralstyrning från ESF-rådets centrala ledning. Vidare framkom ett märkbart behov av att utveckla en gemensam syn kring organisationens inriktning och programmets mål och visioner.

Utvärderarnas slutsats när det gäller partnerskapen är att de har och har haft en betydande roll i programgenomförandet, dock

fanns skilda meningar kring partnerskapets roll och grad av inflytande i programgenomförandet. Skilda uppfattningar om programmets syfte och inriktning kan ligga till grund för denna oenighet. Skillnaderna tenderade att ha ökat över tiden pga. frågor kring utgiftstak, EU:s revisorers kritik, skärpta riktlinjer från ESF-rådets ledning vilket påverkat engagemanget bland aktörer.

Statens offentliga utredningar 2005

Kronologisk förteckning

1. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndsperiod. Ku.
2. Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. Ku.
3. Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. Ku.
4. Liberalisering, regler och marknader. + Bilagor. N.
5. Postmarknad i förändring. N.
6. Säkert inlåst?
En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. Ju.
7. Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. Fi.
8. Behov av rörlig ledningsstödsresurs. Fö.
9. KRUT
Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. UD.
10. Handla för bättre klimat.
Från införande till utförande. M.
11. Välfärdsverksamhet för sjömän. N.
12. Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. U.
13. Lördagsdistribution av dagstidningar. U.
14. Effektivare handläggning av anknytningsärenden. UD.
15. Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. UD.
16. Reformerat system för insättningsgarantin. Fi.
17. Vem får jaga och fiska?
Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. Jo.
18. Prospektansvar. Fi.
19. Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. Fi.
20. Konsumentskydd vid modemkapning. Ju.
21. Vinstandelar. Fi.
22. Nya upphandlingsregler. Fi.
23. en BRASkatt? – beskattning av avfall som förbränns. Fi.
24. Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
25. Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. S.
26. Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. S.
27. Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. Jo.
28. Dubbel bosättning för ökad rörlighet. Fi.
29. Storstad i rörelse.
Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. Ju.
30. Lagen om byggfelsförsäkring.
En utvärdering. M.
31. Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. U.
32. Regeringens stabsmyndigheter. Fi.
33. Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. M.
34. Socialtjänsten och den fria rörligheten. S.
35. Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. Fi.
36. På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. Jo.
37. Tolkutbildning – nya former för nya krav. U.

38. Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. Ju.
39. Skog till nytta för alla? N.
40. Rätten till mitt språk
Förstärkt minoritetsskydd. Ju.
41. Bortom Vi och Dom.
Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. Ju.
42. Säker information. Förslag till informationssäkerhetspolitik. Fö.
43. Vårdnad – Boende – Umgänge
Barnets bästa, föräldrars ansvar.
Del A + B. Ju.
44. Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshandlingen. Jo.
45. Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjulning. N.
46. Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering.
En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. N.
47. Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. M.
48. Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. U.
49. Unionsmedborgares rörlighet inom EU. UD.
50. Arbetskraftsinvandring till Sverige – befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. N.
51. Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. Jo.
52. Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. Jo.
53. Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. Fi.
54. Framtidens kriminalvård. Del 1+2. Ju.
55. Bättre inomhusmiljö. M.
56. Det blågula glashuset.
– strukturell diskriminering i Sverige. Ju.
57. Enhetlig eller differentierad mervärdesskatt? + Bilagedel. Fi.
58. Ny reglering av offentliga uppköps-erbjudanden. Ju.
59. Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. M.
60. Efter flodvågen – det första halvåret. Fö.
61. Personuppgifter för samhällets behov. Fi.
62. Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. U.
63. Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. N.
64. en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. Fi.
65. Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. S.
66. Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning N.
67. Energideklarationer.
Metoder, utformning, register och expertkompetens. M.
68. Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. Fi.
69. Sverige inifrån.
Röster om etnisk diskriminering. Ju.
70. Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. Ju.
71. Informationssäkerhetspolitik.
Organisatoriska konsekvenser. Fö.
72. Alkolås – nyckel till nollvisionen. N.
73. Reformerad föräldraförsäkring.
Kärlek Omvårdnad Trygghet.
+ Bilagor. S.
74. Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. Jo.
75. Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. Jo.
76. Fiskevårdens finansiering. Jo.
77. Får jag lov?
Om planering och byggande. Del 1+2. M.
78. Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. U.
79. Vem får jaga och fiska? Historia, folk- rätt och miljö. Jo.
80. Uppdragsarkeologi i tiden. U.
81. Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.
+ Särtryck: Mål och förslag.
+ Bilaga: Kunskapsöversikt. S.

82. Personer med tungt missbruk.
Stimulans till bättre vård och behandling. S.
83. Kärnavfall – kostnader och finansiering.
M.
84. En ny uppgifts- och ansvarsfördelning
mellan polis och åklagare. Ju.
85. Tillsyn på försäkringsområdet. Fi.
86. Ägaransvar vid trafikbrott. N.
87. Svärnavigerat? Premiepensionssparande
på rätt kurs. Fi.
88. Vräkning och hemlöshet – drabbar
också barnfamiljer. S.
89. Bevakning av kollektivavtals efter-
levnad. N.
90. Abort i Sverige. S.
91. Agenda för mångkultur.
Programförklaring och kalendarium för
Mångkulturåret 2006. U.
92. Styrningen av insatsförsvaret. Fö.
93. Stärkt konkurrenskraft och
sysselsättning i en ny geografi
– en samlad förvaltning med politisk
styrning. N.

Statens offentliga utredningar 2005

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Säkert inlåst?

En granskning av rymningarna från Kumla, Hall, Norrtälje och Mariefred 2004. [6]

Konsumentskydd vid modemkapning. [20] Storstad i rörelse.

Kunskapsöversikt över utvärderingar av storstadspolitikens lokala utvecklingsavtal. [29]

Tillgång till elektronisk kommunikation i brottsutredningar m.m. [38]

Rätten till mitt språk

Förstärkt minoritetsskydd. [40]

Bortom Vi och Dom.

Teoretiska reflektioner om makt, integration och strukturell diskriminering. [41]

Vårdnad – Boende – Umgänge.

Barnets bästa, föräldrars ansvar.

Del A + B. [43]

Framtidens kriminalvård. Del 1 + 2. [54]

Det blågula glashuset.

– strukturell diskriminering i Sverige. [56]

Ny reglering av offentliga uppköps- erbjudanden. [58]

Sverige inifrån.

Röster om etnisk diskriminering. [69]

Polisens behov av stöd i samband med terrorismbekämpning. [70]

En ny uppgifts- och ansvarsfördelning mellan polis och åklagare. [84]

Utrikesdepartementet

KRUT

Reformerat regelverk för handel med försvarsmateriel. [9]

Effektivare handläggning av anknytnings- ärenden. [14]

Familjeåterförening och fri rörlighet för tredjelandsmedborgare. [15]

Unionsmedborgares rörlighet inom EU. [49]

Försvarsdepartementet

Behov av rörlig ledningsstödsresurs. [8]

Säker information. Förslag till informations- säkerhetspolitik. [42]

Efter flodvågen – det första halvåret. [60]

Informationssäkerhetspolitik.

Organisatoriska konsekvenser. [71]

Styrningen av insatsförsvaret. [92]

Socialdepartementet

Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid. [25]

Mobil med bil. Ett nytt synsätt på bilstöd och färdtjänst. + Bilaga, lättläst och Daisy. [26]

Socialtjänsten och den fria rörligheten. [34]

Registerkontroll av personal vid hem för vård eller boende som tar emot barn eller unga. [65]

Reformerad föräldraförsäkring.

Kärlek Omvårdnad Trygghet. + Bilagor.
[73]

Källan till en chans. Nationell handlingsplan för den sociala barn- och ungdomsvården.

+ Särtryck: Mål och förslag.

+ Bilaga: Kunskapsöversikt. [81]

Personer med tungt missbruk.

Stimulans till bättre vård och behand-
ling. [82]

Vräkning och hemlöshet – drabbar också barnfamiljer. [88]

Abort i Sverige. [90]

Finansdepartementet

- Försvarsfastigheter – information till riksdagen och effektiv lokalförsörjning. [7]
- Reformerat system för insättningsgarantin. [16]
- Prospektansvar. [18]
- Beskattningen vid omstruktureringar enligt fusionsdirektivet. [19]
- Vinstandelar. [21]
- Nya upphandlingsregler. [22]
- en BRASKatt? – beskattning av avfall som förbränns. [23]
- Dubbel bosättning för ökad rörlighet. [28]
- Regeringens stabsmyndigheter. [32]
- Krav på kassaregister Effektivare utredning av ekobrott. [35]
- Beskattning när tillgångar värderas till verkligt värde. [53]
- Enhetlig eller differentierad mervärdes-skatt? + Bilagedel. [57]
- Personuppgifter för samhällets behov. [61]
- en BRASKatt! – beskattning av avfall som deponeras. [64]
- Regionala stimulansåtgärder inom skatteområdet. [68]
- Tillsyn på försäkringsområdet. [85]
- Svårnavigerat? Premiépensionssparande på rätt kurs. [87]

Utbildnings- och kulturdepartementet

- Radio och TV i allmänhetens tjänst. Riktlinjer för en ny tillståndperiod. [1]
- Radio och TV i allmänhetens tjänst. Finansiering och skatter. [2]
- Sveriges tillträde till 1995 års Unidroit-konvention om stulna eller olagligt utförda kulturföremål. [3]
- Bokpriskommissionens slutrapport. Det skall vara billigt att köpa böcker och tidskrifter. [12]
- Lördagsdistribution av dagstidningar. [13]
- Stödet till utbildningsvetenskaplig forskning. [31]
- Tolkutbildning – nya former för nya krav. [37]
- Ett utvecklat resurstilldelningssystem för högskolans grundutbildning. [48]
- Anpassning av radio- och TV-lagen till den digitala tekniken. [62]

- Etikprövningslagstiftningen – vissa ändringsförslag. [78]
- Uppdragsarkeologi i tiden. [80]
- Agenda för mångkultur. Programförklaring och kalendarium för Mångkulturåret 2006.

Jordbruksdepartementet

- Vem får jaga och fiska? Rätt till jakt och fiske i lappmarkerna och på renbetesfjällen. [17]
- Den svenska fiskerikontrollen – en utvärdering. [27]
- På väg mot ... En hållbar landsbygdsutveckling. [36]
- Smiley: Hygien och redlighet i livsmedelshanteringen. [44]
- Bilen, Biffen, Bostaden. Hållbara laster – smartare konsumtion. [51]
- Avgiftsfinansierad livsmedels-, djurskydds- och foderkontroll – för en högre och jämnare kvalitet. [52]
- Nytt djurhälsoregister – bättre nytta och ökad säkerhet. [74]
- Hundgöra – att göra hundar som gör nytta. [75]
- Fiskevårdens finansiering. [76]
- Vem får jaga och fiska? Historia, folkrätt och miljö. [79]

Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet

- Handla för bättre klimat. Från införande till utförande. [10]
- Lagen om byggfelsförsäkring. En utvärdering. [30]
- Fjärrvärme och kraftvärme i framtiden. [33]
- Kärnavfall – barriärerna, biosfären och samhället. [47]
- Bättre inomhusmiljö. [55]
- Miljöbalken; miljö kvalitetsnormer, miljöorganisationerna i miljöprocessen och avgifter. [59]
- Tryggare leveranser. Fjärrvärme efter konkurs. [63]
- Energideklarationer. Metoder, utformning, register och expertkompetens. [67]
- Får jag lov? Om planering och byggande. Del 1+2. [77]
- Kärnavfall – kostnader och finansiering. [83]

Näringsdepartementet

- Liberalisering, regler och marknader. [4]
Postmarknad i förändring. [5]
Välfärdsverksamhet för sjömän. [11]
Arbetslivsinriktad rehabilitering.
Framtida organisation för Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [24]
Skog till nytta för alla? [39]
Säkra förare på moped, snöskoter och terränghjuling. [45]
Bättre arbetslivsinriktad rehabilitering. En fusion mellan Arbetslivstjänster och Samhall Resurs AB. [46]
Arbetskraftsinvandring till Sverige
– befolkningsutveckling, arbetsmarknad i förändring, internationell utblick. [50]
Makt att forma samhället och sitt eget liv – jämställdhetspolitiken mot nya mål. + Forskarrapporter.
+ Sammanfattning. [66]
Alkolås – nyckel till nollvisionen. [72]
Ågaransvar vid trafikbrott. [86]
Bevakning av kollektivavtals efterlevnad. [89]
Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i en ny geografi – en samlad förvaltning med politisk styrning. [93]