



2013-02-21

EUROPAFORUM NORRA SVERIGE

Näringsdepartementet
Camilla Lehorst
103 33 STOCKHOLM

Kopia till EU-kommissionen

Europaforum Norra Sveriges synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige

Europaforum Norra Sverige (EFNS) är ett nätverk för politiker på lokal och regional nivå från Norrbotten, Västerbotten, Jämtland och Västernorrland. EFNS är en mötesplats och kunskapsarena där EU:s politik analyseras och diskuteras i de avseenden där den berör norra Sverige. EFNS bevakar Europafrågor för att påverka EU:s lagstiftning, EU:s strategier och handlingsprogram samt EU:s budget. Syftet med EFNS är att tillvara ta norra Sveriges intressen både på den europeiska arenan och i förhållanden till den nationella nivån i frågor med ett tydligt europeiskt perspektiv.

Europaforum Norra Sverige vill med anledning av den påbörjade dialogen mellan EU-kommissionen och nationen Sverige lämna in synpunkter om förslaget till partnerskapsöverenskommelse utifrån norra Sveriges perspektiv/behov och möjligheter. EFNS anser att det är bra att EU-kommissionen har påbörjat dialogen med Sverige genom framtagandet av hur kommissionens ser på vilka utmaningar Sverige står inför och vilka prioriteringar vi bör göra för att uppnå Europa 2020 målsättningarna. EFNS för gärna en dialog med nationell nivå för att tillsammans ta tillvara de möjligheter som finns i norra Sverige.

Europaforum Norra Sverige anser att principen, om flernivåstyrelse, är viktig för implementeringen av sammanhållningspolitiken. Deltagandet från den regionala och lokala nivån är avgörande för att leverera EU:s prioriteringar. Det är viktigt att den regionala och lokala nivån ges ett reellt inflytande över processen, att regionerna har en möjlighet att påverka sammansättningen i partnerskapen och de prioriteringar som ska göras. Europaforum vill påminna nationella företrädare och kommissionen, att i enlighet med fördragen respektera subsidiaritetsprincipen.

Den föreslagna tematiska koncentration som ska ske enligt artikel 4, får inte ensidigt dikteras av EU, utan måste inom ramen för förhandlingarna om den kommande nationella partnerskapsöverenskommelsen ges utrymme för att på regional nivå verkligen med EU:s kommande program möta de utmaningar som varje region specifikt står inför för att nå målen inom ramen för Europa 2020-strategin.

Europaforum Norra Sverige vill att Partnerskapsöverenskommelsen tydliggör:

- Att Sverige stärker den lokala och regionala nivåns roll i utvecklingsarbetet genom ökat regionalt ansvarstagande och regional samordning av fondmedelsanvändning.
- Att norra Sveriges unika utvecklingspotential tas tillvara genom såväl den extra allokering som tilldelas som gränsöverskridande samverkan med omgivande regioner enligt Europa 2020 och Östersjöstrategin.
- Att inom ramen för tematisk koncentration möjliggöra för regionerna att möta sina unika utmaningar, också inom Informations- och kommunikationsteknik (IKT) och transportinfrastruktur i norra Sverige.
- Att nya verktyg och metoder ska kunna prövas under kommande programperiod med ett tydligt perspektiv utifrån flernivåstyre.

Attraktiva glesheten i norra Sverige

EU-kommissionen har i sitt positionspapper om partnerskapsöverenskommelsen (PÖ) pekat ut att utvecklingen i de glest befolkade områdena i norra Sverige bör stödjas. Förutsättningen för en framgångsrik Östersjöstrategi bygger på ett fortsatt ökat samarbete i nordliga delarna av EU och omgivande regioner, det vi kallar Northern Sparsely Populated Areas (NSPA).

PÖ måste tydliggöra att det är norra Sverige som avses med permanenta naturliga och demografiska förutsättningar såsom glest befolkade områden och dess specifika och utmaningar bör särskilt uppmärksammas. De särskilt anslagna resurserna i EU:s budget för strukturfonderna för glesbefolkade områden i sin helhet också når norra Sverige för den del som går till Sverige. Betydelsen av norra Sveriges resurser och geografiska läge i Europa bör betonas ytterligare.

Den extra allokeringen i form av gleshetsbonusen är avsedd för att främja utvecklings- och möjligheter och utmaningar i dessa områden, i enlighet med EU 2020 målen. Norra Sveriges strategiska läge och koppling till bland annat Arktiska policyn och möjligheter och inverkan på handel, miljö, urbefolkning och transporter, och därmed möjligen också behovet för EU, nationer och regioner att skapa beredskap för kommande utveckling är oerhört betydelsefullt. Detta måste tydliggöras i partnerskapsöverenskommelsen och kraftfullt särskiljas från glesa områden i övriga Sverige.

Tematiska prioriteringar

Europaforum Norra Sverige välkomnar den tydliga inriktningen mot ett begränsat antal prioriteringar och åtgärder inom sammanhållningspolitiken och vill poängtera att det därigenom blir än viktigare att program och insatser utformas i en regional och lokal kontext. Små prioriteringar låter sig inte göras på nationell nivå utan kräver territoriell anpassning.

EFNS är positiv till ökad samordningen mellan Europa 2020 och nyckelaktiviteter inom strukturfondernas tematiska prioriteringar markerat genom ett gemensamt strategiskt ramverk för de olika fonderna.

EU-kommissionen menar i sin analys att Sverige uppvisar små skillnader mellan regionerna (NUTS II), men för oss i norra Sverige är det mycket viktigt att visa på **de inomregionala skillnaderna** inom NUTS II. Om behovsanalysen inte baseras på komplett statistik och fakta riskerar vi att missa viktiga prioriteringar i kommande strukturfondsprogram. Exempelvis är ett mål i Europa 2020 att minst 40 procent av 30–34-åringarna ska ha en avslutad högre utbildning. Sverige har ett något högre mål, 40–45 procent av 30–34-åringarna ska ha en avslutad högre utbildning. Variationerna kan vara så stora att kommuner såsom exempelvis Umeå når målen med 62 procent medan mindre kommuner som Dorotea inte är i närheten av målet med sina 14 procent.

Utifrån EFNS perspektiv har, **IKT**, en alltför begränsad roll i kommissionens förslag. Genom utbyggnad av högkvalitativt bredband och mobiltäckning, nya metoder för nyttjande av digital teknik ges avgörande förutsättningar för nya och befintliga företag samt för människor att bo, leva och utvecklas i såväl tätort som på landsbygden. Klimatsmart infrastruktur är viktig för att klara klimatmålen och erbjuda framtidslösningar och konkurrensfördelar för norra Sverige.

Europaforum Norra Sverige ser allvarligt på att våra utmaningar kring hållbara transporter och flaskhalsar i infrastrukturen inte lyfts fram av kommissionen. När nu det så kallade infrastrukturförbudet för regionala fonden har förhandlats bort, finns stora möjligheter att medfinansiera strategiska, förutsättningsskapande och hållbara transportprojekt med EU-medel.

För norra Sverige är detta av största vikt med en utveckling av ett hållbart transportsystem. I syfte att säkerställa ett bättre samnyttjande mellan olika transportslag (sjöfart/järnväg/vägtransporter) och ett klimatsmart hållbart transportsystem och resande är det ytterst angeläget att medel från regionalfonden ska kunna nyttjas. Energieffektivisering av transportsystemet är en av de viktigaste åtgärderna för att minska användningen av fossil energi. Trafikverket bedömer att behovet är mellan 25 procent - 50 procent i sin underlagsrapport 'Målbild för ett transportsystem./2012:105'.

Norra Sveriges skogsbruk är av stor vikt för den svenska ekonomin, därmed anser EFNS att klimatförändringens betydelse för Sveriges skogsbruk, både som en utmaning och möjlighet för en hållbar utveckling, bör tydliggöras genom hela positionen där kommissionen lyfter fram jordbruket.

Kopplat till utmaningar och prioriteringar för Sverige kan också tyckas att positionen saknar **jämställdhetsperspektivet**. Det är exempelvis förvånande att Sveriges könsuppdelade arbetsmarknad inte uppmärksammas som ett hinder för utveckling och tillväxt. Kommissionen lyfter i kapitel 4 under området- territoriellt samarbete, *att norra Sveriges utmaningar förstärks av ett extremt glest befolkat område med en avfolknings trend – (högutbildade unga och kvinnor tenderar flytta), kargt klimat och långa avstånd internt och till Europeiska marknader*. Det vore av värde att analysera vilka konsekvenser föreslagna prioriteringar får på män och kvinnors möjligheter att aktivt medverka till och ta del av samhällsutvecklingen.

Kommissionens slutsatser och data saknar i hög grad referenser. I vissa fall dras **felaktiga slutsatser** då vi stämt av mot publika data.

- Exempel 1) Kommissionen anger på sidan 7 i förslaget att *jordbrukets andel av växtgasutsläppen i Sverige är 12 procent medan EU-snittet är 10 procent*. Jordbruket och Transportsektorn tolkas därmed vara viktiga områden att rikta insatser mot i Sverige för att minska växtgasutsläppen. Data från Naturvårdsverket anger dock att i Sverige står energitillförsel för 16 procent utav växtgasutsläppen och industriprocesser för 11 procent. Detta ställer frågor kring de slutsatser kommissionen presenterar för Sverige. Bör istället åtgärder för att minska växtgaser i Sverige främst riktas mot transporter och energitillförsel? Här kan inte nog understrykas behovet av att investera i hållbara transporter som är av största vikt för att minska klimatpåverkan. Åtgärder för minska växtgasutsläppen från industriprocesser bör därefter bedömas likvärdigt som prioriteringar riktade emot jordbrukssektorn.
- Exempel 2) Sett till tabellen på sidan 5, målet för personer som inte klarar gymnasiet, pekar kommissionen på att nuläget i Sverige är 6 procent. Det svenska målet är 10 procent Således skulle Sveriges mål vara att öka antalet som inte går färdigt gymnasiet. Vi ställer oss frågande till den siffra som använts. Enligt Eurostats statistik ligger nivån på 11 procent för Sverige. Oavsett vilken definition som använts menar vi att siffran 6,6 procent grovt underskattar de utmaningar som finns i Sverige inom detta område.

Fondsamordning

EFNS ser stora vinster i att flera fonder samordnas såsom kommissionen ger uttryck för. En ökad samordning skulle innebära nya möjligheter och lösningar för optimering av resurserna

och en mer sammanhållen utveckling för Norra Sverige. Detta kräver i sin tur att fonsdamordning präglar såväl programskrivning som programgenomförande.

I Norra Sverige finns erfarenheter från föregående programperiod 2000-2006 med genomförandet av Mål 1-programmen utformat som regionala flerfondsprogram, samt innevarande programperiod med fonduppdelade regionala- och nationella program för genomförandet (stuprör). Utifrån dessa erfarenheter förordar EFNS regionala flerfondsprogram då de möjliggör högre grad av regionalt inflytande och ägande, men också effektivare resursutnyttjande genom samordnade och kompletterande fonder.

Under kommande programperiod är det mycket angeläget att vi i Sverige får en rörelse i riktning mot regionalisering och samordning av fondmedelsanvändningen. Under innevarande programperiod har erfarenheten varit det motsatta och bedömningen är att det tyvärr har försvårat det regionala utvecklingsarbetet.

EFNS välkomnar kommissionens förslag om att flernivåprincipen ska stärkas. Ingångsvärdet i partnerskapsöverenskommelsen bör vara att stärka regionalt och lokalt ägarskap, att stärka strukturen och sambandet mellan regional och nationell nivå.

För att underlätta fonsdamordning och synergier, är EFNS angelägna om att antalet förvaltande myndigheter och program inte utökas under perioden. Det skulle göra det än svårare för regionalt utvecklingsansvariga och blivande projektägare att få överblick och hitta synergier mellan program, utlysningar, uppföljningar, et cetera. Av samma anledning är det viktigt att programmering, förvaltning och beslutsstrukturen för samtliga strukturfonder (GSR – den gemensamma strategiska ramen) följer NUTS II strukturen för programgenomförandet. Sverige bör bland annat utveckla formerna för en mer samlad fondprioriteringshantering med regionala- (ERUF), sociala- (ESF), och jordbruks- (EJFLU) medel, på regional nivå, under kommande programperiod.

I de fall nationella program utformas i sin helhet eller för att komplettera de regionala programmen bör det göras med utgångspunkt att stärka regional utveckling och strukturomvandling (på det sätt som fonderna de facto syftar till). I det sammanhanget vill EFNS betona vikten av regional dialog och inflytande i såväl programmering som genomförande samt att strukturfondspartnerskapens roll och inflytande i beslutsprocessen kvarstår. En för Norra Sverige intressantare utformning vore istället att möjliggöra för projekt att i större utsträckning bedriva verksamhet över NUTS II gränser inom Sverige.

EFNS instämmer i kommissionens positioner som betonar att *”Ministerier och förvaltningsmyndigheter som ansvarar för genomförandet av GSR-fonderna bör arbeta nära tillsammans med att förbereda, genomföra, övervakning och utvärdering av*

partnerskapsavtalet och program. Det är viktigt att alla medel arbetar på ett samordnat sätt vid leverans nivå .” men anser att samspelet mellan förvaltande statliga myndigheter och den regionala nivån saknas i skrivningen som rör själva genomförandet av GSR-fonderna. Om genomförandet av kommande strukturfondsperiod ska nå framgång krävs att samordningen med den regionala nivån tydliggörs och förbättras på samtliga punkter.

EFNS vill särskilt peka på behovet av tydliga regleringar från nationell nivå till de nationella myndigheter som får ansvar för fonder att de ska samverka med den regionala nivån och anpassa sina insatser utifrån den regionala nivåns förutsättningar. Det är inte minst tydligt vad gäller den ökande andelen socialfond som kommer att förutsättas i kommande programperiod. Socialfonden är därför lika mycket en fond som den regionala fonden för tillväxt.

Tematiska ramprogram för att utveckla flernivåstyrningen

I ett utvecklat flernivåstyrningssystem bör varje nivå ges möjlighet att organisera och driva tillväxtarbetet med ett helhetsperspektiv. EU-kommissionen förslår strategiska ramverk med partnerskapsavtal där medlemsstaterna definierar de tematiska prioriteringarna utifrån Europa 2020-strategin och i en bred dialog med regionala och lokala nivå. En sådan konstruktion, där den lokala nivån är identifierad som operativ verkställare, förväntas leda till ökad grad av måluppfyllelse.

För att ytterligare stärka flernivåstyrningen är det av största vikt att regionerna ges möjligheten att definiera och driva det regionala tillväxtarbetet utifrån Europa 2020-strategin och nationella och regionala strategier. I förslaget till ny strukturfondsförordning (KOM 2011 615 slutlig) förslår därför EU-kommissionen att medlemsstaterna ska kunna utse nationell, regional eller lokal offentlig myndighet/ organ som förvaltningsmyndighet (Artikel 113:1). Vidare att förvaltningsmyndigheten ska kunna delegera uppgifter till privaträttsliga eller offentligrättsliga organ (Artikel 33). EU-kommissionen anger därmed vägen till ett utvecklat flernivåstyre.

Europaforum Norra Sverige vill understryka vikten av att det svenska regelverket anpassas så att regionala aktörer ges möjlighet att organisera, äga och driva tematiska ramprogram i den kommande strukturfondsperioden.

Fördelarna med tematiska ramprogram är följande:

- Underlättar för små lokala projekt genom mindre administration och enklare rekvisitionsförfarande (ramprogramägaren fungerar som bank).
- Utvecklar ett underifrånperspektiv med lokalt drivna utvecklingsprojekt samt ett socialt och demokratiskt entreprenörskap.

- Möjliggör en regional samordning av prioriterade teman/insatser kopplade till den regionala utvecklingsstrategin, vilket i sin tur stimulerar till en tydligare helhetssyn på den regionala utvecklingen.
- Ramprogram öppnar nya arenor för samverkan och näringsutveckling där samsyn och ny kunskap kan utvecklas genom aktiv dialog med deltagande projekt.

Det är samtidigt många nya verktyg som erbjuds och som i grunden bygger på ett gräsrotsengagemang som inte kan beslutas uppifrån. Det är därför viktigt att i överenskommelsen ge utrymme för en successiv framväxt av sådana initiativ och möjligheter för att pröva olika former för att se vad som fungerar och vad som inte fungerar innan det låses i någon form. Det är också viktigt för de glesbefolkade områdena att det finns flexibilitet i geografiska områden och antal aktiva aktörer som måste omfattas för att kunna få del av de verktygen, så att det blir möjligt även för mindre byar och samhällen eller sammanslutningar att engagera sig i sådana projekt till gagn för den gemensamma utvecklingen.

Territoriell utveckling och dess verktyg

Viktigt att den svenska processen identifierar och stärker det regionala utvecklingsansvaret och ta tillvara signalerna i kommissionens förslag till PÖ för att pröva nya samverkansformer. Vad avser Integrerad Territoriell Investering (ITI) och Gemenskapsledd Lokal Utveckling (CLLD)-verktygen är det svårt att uttala sig om, eftersom Sverige inte ännu gett klara besked hur detta skulle kunna fungera och om det fungerar för Sveriges regioner.

Kommissionens skrivningar medger stora regionala flexibilitet vad gäller geografi och innehåll, men avgörs av statens hållning. Europaforum Norra Sverige anser att det är rimligt att begära att dessa instrument ska kunna användas, men att det måste finnas en uppstarts- och prövotid för verktygen eftersom de inte använts tidigare i Sverige. Det är viktigt att se instrumenten som kapacitetsbyggande på lokal och sub-regional nivå med syftet att utveckla ett integrerat utvecklingsarbete.

Europaforum Norra Sverige anser att stadsutveckling bör ske i hela Sverige. En för snäv syn på stadsutveckling hämmar utveckling av mindre städer som tillväxtmotor i sin arbetsmarknadsregion. Därför bör de av kommissionen utpekade 5 procenten för stadsutveckling avsättas och fördelas på NUTS II nivå.

Innan regeringen fattar beslut är det viktigt att regeringen för en dialog med lokal och regional nivå om de nya verktyg CLLD, ITI och Stadsutveckling.

Genomförande (framtagande, beslut, genomförande/projekt, uppföljning lärande)

Det är svårt att utöva ett sammanhållet regionalt utvecklingsansvar när nationella myndigheter med tydligt reglerade departementsuppdrag har det operativa ansvaret och där deras samverkan med regionerna regleras genom ”uppdrag”.

Europaforum Norra Sverige anser att en tydligare rollfördelning och smidigare hantering mellan förvaltningsmyndighet (laglighetsprövar), Strukturfonds-partnerskap (prioriterar) och regionalt utvecklingsansvariga (prioriterar utifrån regionala utvecklingsstrategier) är angelägen och nödvändig.

Eventuella uppdrag för projektriggning-/ process stöd bör organiseras på regional nivå utifrån utvecklingsbehov och fondsamordning (till skillnad från programbehov).

Projektstödet bör inte enbart fokusera på formalia utan också stärka projektgenomförandet utifrån regionala prioriteringar och för det systematiska lärandet. EFNS ser regionala projektstödande ”eningångslösningar” som en metod att fondsamordnande programgenomförandet.

En viktig slutsats i kommissionens förslag är att “förenklingsarbetet på EU-nivå inte får full effekt förrän det åtföljs av parallella insatser på nationell och lägre nivå”. Det är viktigt att kommissionens förslag får ett genomslag på de nationella förvaltningsmyndigheter som hanterar de regionala, nationella och gränsöverskridande programmen eftersom många stödmottagare anser att de upplevda administrativa problemen finns där. Sverige har ofta egna mer långtgående tolkningar av hur genomförandet av sammanhållningspolitiken ska ske.

Europaforum Norra Sverige anser att de svenska ofta egna mer långtgående tolkningarna av regelsystemet inte är rätt utan bör ses över. EFNS anser att det är bra att kommissionen förslår fortsatt utvecklingen mot ett mer e-förvaltning samt är positiv för att minska på den administrativa bördan för stödmottagarna. Det vore en förbättring att hantering av ansökningar, handlingar och rapporter sker elektronisk. Allra bäst vore det med en gemensam elektronisk hantering och inte en per program.

Tydligare resultatfokus är i grunden bra, det är dock viktigt att samtidigt se till att använda indikatorer som inte gynnar kortsiktig kvantitativ resultatuppfyllelse före ett långsiktigt regionalt utvecklingsperspektiv. De indikatorer vi använder oss av idag, när vi utvärderar ett lyckat projekt, är för fokuserade på kvantitet och inte kvalitet. Det är viktigt att indikatorer även fångar upp kvalitativa och mer långsiktiga förändringar som skett såsom exempelvis nya effektivare arbetssätt eller viktiga strukturomvandlingar.

Den ökade fokusen på uppföljning och resultat kan bidra till en bättre måluppfyllnad. Det är dock av avgörande vikt att den regionala och lokala nivån deltar i utformandet av

resultatramverk, milstolpar och dylikt, allt enligt partnerskapsavtalens ambition att säkra flernivåstyrning. Det är viktigt att det inte blir en alltför stor mängd indikatorer på EU-nivå, utan att det lämnas ett tillräckligt utrymme för regionala och nationella indikatorer. En alltför stor mängd indikatorer som gäller för hela EU, riskerar att begränsa den nationella och regionala möjligheten att anpassa program och projekt efter de egna förutsättningarna, då indikatorerna får en stor indirekt betydelse för hur genomförandet och projekten utformas.

För norra Sverige, där det finns inslag av icke fungerande marknader, är det av största vikt att fonderna också ges tillräckliga finansiella förutsättningar för att verka. I det sammanhanget är det exempelvis viktigt att nivåerna för statsstödsreglerna hellre höjs än sänks, likaså att genomförandet av strukturfondsprogrammet inte hindras av statens bemyndigandesystem, såsom varit fallet för Europeiska Socialfonden under denna programperiod.

Europaforum Norra Sverige ser fram emot en fortsatt dialog och vi välkomnar er till Europaforum i Luleå 14-15 mars 2013.

EUROPAFORUM NORRA SVERIGE 21 februari 2013

Erik Bergkvist (S)
Ordförande, rapportör Västerbotten

Åsa Möller (M)
vice Ordförande, rapportör Västernorrland

Kent Ögren (S)
Rapportör Norrbotten

Robert Uitto (S)
Rapportör Jämtland

Ellinor Söderlund (S)
Rapportör Norrbotten

Mattias Karlsson (M)
rapportör Norrbotten

Harriet Classon (S)
Rapportör Västerbotten

Ewa-May Karlsson (C)
Rapportör Västerbotten

MonaLisa Norrman (V)
Rapportör Jämtland

Thomas Andersson (C)
Rapportör Jämtland

Glenn Nordlund (S)
Rapportör Västernorrland

Anders Gäfvert (M)
Rapportör Västernorrland