



## Uppföljning av programskrivningsarbetet för ESI-fonderna i Sverige

---

Europaforum Norra Sverige

2015-03-13



## Innehållsförteckning

1.	Inledning.....	2
1.1	Bakgrund till uppdraget .....	2
1.2	Om uppdraget.....	2
2.	EU-kommissionens intentioner och direktiv inför 2014-2020 .....	4
2.1	Inriktning av En smart hållbar och inkluderande tillväxt (EU2020).....	4
2.2	Det gemensamma strategiska ramverket (GSR 1303/2013) .....	4
2.2.1	<i>GSR: Partnerskapsöverenskommelsen- en grundbult för programmen.....</i>	<i>5</i>
2.2.2	<i>GSR: Fondsamordning och ett integrerat genomförande .....</i>	<i>5</i>
2.2.3	<i>GSR: tematiska prioriteringar.....</i>	<i>6</i>
2.3	Code of Conduct (delegerad akt för flernivåstyre och partnerskap).....	6
3	Den svenska processen.....	8
3.1	Partnerskapsöverenskommelsen och svenska riktlinjer .....	8
3.2	Programstrukturen och de operativa programmen.....	10
4	Det regionala tillväxtarbetet möter EU-kommissionens direktiv genom den svenska processen för ESI-fonderna.....	14
4.1	Tematisk inriktning och koncentration.....	14
4.2	Fondsamordning .....	18
4.3	Territoriella verktyg .....	20
5	Sammanfattande slutsatser och rekommendationer.....	22
6	Bilagor .....	27

## 1. Inledning

### 1.1 Bakgrund till uppdraget

Europa Forum 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.

De Europeiska struktur- och investeringsfonderna (ESI) är ett mycket viktigt resurstillskott i de regionala utvecklingsinsatserna och stärker Norra Sveriges möjligheter att bidra till ett sammanhållet Europa. ESI-fonderna, som samordnas under en gemensam överordnad strukturfondsreglering, omfattar Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska Sociala fonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt Europeiska Havs- och Fiskerifonden (EHFF).

Europaforum Norra Sverige har därför inför och under det svenska programskrivningsarbetet engagerat sig i såväl struktur, planering och innehåll i kommande fonder och program för perioden 2014-2020 (se bilaga EFNS positioner). EFNS har också följt arbetet under tidigare programperioder och lärdomarna och erfarenheterna är många.

### 1.2 Om uppdraget

Den 21 februari 2014 antog Europaforum Norra Sverige positionen om att programskrivningsarbetet för EU2020 skulle följas upp (se bilaga). Syftet med uppföljningen är att med utgångspunkt i Strukturfondsförordningen 1303/2013, Code of Conduct och Partnerskapsöverenskommelsen:

a) följa upp och kartlägga den regionala nivån (EFNS) inflytande och påverkansmöjligheter i programskrivningsarbetet 2014-2020

b) synliggöra programstrukturens förutsättningar för ett effektivt och samordnat programskrivningsarbete (EFNS).

c) identifiera hinder och föreslå hur programstruktur och flernivåstyre kan stärkas på regional, nationell och kommissionsnivå inför nästa programperiod 2021--.

*Målet är att bidra till en väl fungerande struktur för flernivåstyre för den europeiska sammanhållningspolitiken i kommande policyprocesser (planering, programskrivning, genomförande och utvärdering).*

Det har varit av stor vikt att genomföra uppföljningsarbetet så snart som möjligt för att i ett tidigt stadium fånga upp och identifiera strukturer som verkat i en förenklande riktning för programskrivningsarbetet samt identifiera eventuella hinder för ett fungerande flernivåstyre som är angelägna att justera inför det framtida programskrivningsarbetet (2020-).

Det är många aktörer från olika samhällsnivåer (från lokal till EU-kommissionsnivå) som har deltagit i arbetet med att ta fram de svenska programmen för de Europeiska struktur och investeringsfonderna (ESI-fonderna). Uppföljningen har avgränsats till regional nivå (EFNS positioner), nationell nivå (partnerskapsöverenskommelsen, direktiv och riktlinjer för programskrivningsprocessen) samt EU-kommissions nivå (Strukturfondsförordningen, det Gemensamma strategiska ramverket och Code of Conduct). När regional nivå omnämns i uppföljningen avses således den regionala nivå som utgör Europaforum Norra Sverige, där politiskt styrda regionförbund och regionkommuner med tillväxtansvar samt landsting och kommunförbund ingår. När nationell nivå omnämns avses huvudsakligen medlemsstaten och dess program-/fondansvariga departement.

Det betyder att uppföljningen inte spänner över alla områden men att ambitionen är att fånga upp de stora dragen och helheterna för arbetet med framtagandet av de operativa programmen. Det ska också tilläggas att det europeiska regionalfondsprogrammet (ERUF) har fått mest utrymme i uppföljningen mot bakgrund av programmets betydelse för regionala investeringar, samt att programmet har en tydlig regional koppling.

Uppföljningens målgrupp är bred men riktar sig i första hand till berörda aktörer på regional, nationell (departementet) och kommissionsnivå (DG:n). Uppföljningen uppmuntrar till fortsatt dialog kring erfarenheterna av programskrivningsarbetet med fokus på att förbättra systemet för programskrivningsarbetet.

Uppföljningen är indelad i fem avsnitt varav kommissionens intentioner och direktiv kring programskrivningsarbetet redogörs i avsnitt 2. Avsnitt 3 syftar till att redogöra för de huvudsakliga dragen i framtagandet av Partnerskapsöverenskommelsen och för ESI-fondernas operativa program. I avsnitt 4 följs kommissionens intentioner och direktiv upp mot hur den svenska processen hanterade dem samt Europaforum Norra Sveriges syn på arbetet. Syftet med avsnittet är att följa upp EFNS möjligheter till inflytande och påverkan utifrån de positioner som lagts fram. I det avslutande avsnittet, kapitel 5, sammanfattas slutsatserna och rekommendationer för kommande programskrivningsarbete 2021- lämnas.

Utvärderingen är framtagen av Sammanhållningspolitikgruppen inom Europaforum Norra Sverige.

## 2. EU-kommissionens intentioner och direktiv inför 2014-2020

### 2.1 Inriktning av En smart hållbar och inkluderande tillväxt (EU2020)

Europa 2020 är EU:s tillväxtsstrategi för en smart och hållbar ekonomi för alla. Genom EU2020-strategin är målsättningen för EU och dess medlemsländer att uppnå hög sysselsättning, god produktivitet och social sammanhållning. Kärnan i EU2020 är:

- Smart tillväxt: utveckla en ekonomi baserad på kunskap och innovation
- Hållbar tillväxt: främja en resurseffektivare, grönare och konkurrenskraftigare ekonomi
- Tillväxt för alla: stimulera en ekonomi med hög sysselsättning och ekonomisk, social och territoriell sammanhållning,

För att genomföra och implementera EU2020 involveras alla nivåer inom EU och medlemsstaterna. I strategin specificeras ansvaret. Utifrån uppföljningens avgränsning;

- *Kommissionen*  
Ska årligen bedöma situationen på grundval av en uppsättning indikatorer som visar de totala framstegen mot målet, dvs. en smart och grön ekonomi för alla med hög sysselsättning, produktivitet och social sammanhållning.
- *Nationell, regional och lokal nivå*  
Alla nationella, regionala och lokala myndigheter bör genomföra partnerskapet i nära samarbete med parlamenten, arbetsmarknadens parter och med representanter för det civila samhället, och bidra till utformningen av de nationella reformprogrammen och genomförandet av dessa. Genom att upprätta en permanent dialog mellan olika förvaltningsnivåer kommer unionens prioriteringar att komma närmare allmänheten och stärka det egenansvar som krävs för att kunna genomföra Europa 2020-strategin.

### 2.2 Det gemensamma strategiska ramverket (GSR 1303/2013)

I syfte att stödja medlemsländernas möjligheter att nå EU2020 målen finns fem fonder för finansiering av angelägna insatser.

Inför programperioden 2014-2020 antog EU (17 december 2013) en gemensam förordning med gemensamma bestämmelser för samtliga struktur- och investeringsfonder (ESI-fonderna); *Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)*, *Europeiska socialfonden (ESF)*, *Sammanhållningsfonden*, *Havs- och fiskerifonden (EHFF)* samt *jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU)*. Förordningen kompletterades genom förordningar med särskilda bestämmelser för respektive fond.

I bilaga 1 till den samlande förordningen för ESI-fonderna finns den gemensamma strategiska ramen GSR (Common Strategic Framework) i vilken strategiska vägledande principer för att underlätta programplanering och den sektorsvisa och territoriella samordningen av unionens insatser genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna ytterligare har utvecklats.

### 2.2.1 GSR: Partnerskapsöverenskommelsen- en grundbult för programmen

Partnerskapsöverenskommelsen är ett strategiskt dokument med syfte att effektivisera genomförandet av programmen för ESI-fonderna, att förbättra måluppfyllelsen för Europa 2020 samt att öka samordningen och synergierna mellan de olika fonderna, för att därmed förenkla för de aktörer som ska genomföra projekt och ansöka om EU-medel.

I förordningen för ESI-fonderna fastslås att en partnerskapsöverenskommelse ska upprättas mellan medlemsstaten och kommissionen formulerat i punkten 20 i inledningen av det gemensamma ramverket för ESI-fonderna: *"På grundval av den gemensamma strategiska ramen bör varje medlemsstat utarbeta en partnerskapsöverenskommelse i samarbete med sina parter och i dialog med kommissionen. Partnerskapsöverenskommelsen bör omsätta innehållet i den gemensamma strategiska ramen till ett nationellt sammanhang och innehålla fasta åtaganden för hur unionens mål ska uppnås genom de europeiska struktur- och investeringsfondernas programplanering."*

Partnerskapsöverenskommelsen bygger på en tydlig flernivåstyresprincip för framtagande och genomförande av programmen inom struktur- och investeringsfonderna. Från att vara en angelägenhet mellan staterna och EU skall även de aktörer som i realiteten också genomför intentionerna med EU:s fonder och program på regional och lokal nivå inklusive företrädare från olika sektorer, delta i förandet av dem.

I artikel 5.1 i det gemensamma ramverket för ESI-fonderna ges grunden för det regionala partnerskap som eftersträvas. *"För partnerskapsöverenskommelsen och för varje program ska varje medlemsstat i enlighet med sin institutionella och rättsliga ram organisera ett partnerskap med behöriga regionala och lokala myndigheter."*

### 2.2.2 GSR: Fondsamordning och ett integrerat genomförande

I GSR betonas fondsamordning för bättre samnyttjande och uppväxling av de olika fonderna. I de gemensamma regleringarna sammanfattas det bland annat med antagandet av bilagan om ett gemensamt strategiskt ramverk: *"(16) För att maximera bidraget från de europeiska struktur- och investeringsfonderna och för att fastställa strategiska riktlinjer för att underlätta programplaneringen i medlemsstaterna och regionerna bör en gemensam strategisk ram antas. Den gemensamma strategiska ramen bör underlätta den sektorsvisa och territoriella samordningen av unionens insatser genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna /.../ med hänsyn till viktiga territoriella utmaningar för olika typer av territorier./.../(17) I den gemensamma strategiska ramen bör man därför ange/.../ åtgärder för att främja en integrerad användning av de europeiska struktur- och investeringsfonderna".*

Detta är också något som förtydligas i det gemensamma strategiska ramverket i avsnitt 3:1: *"Medlemsstaterna ska sträva efter att utnyttja möjligheterna maximalt för att säkerställa ett samordnat och integrerat genomförande av de europeiska struktur- och investeringsfonderna./.../2. Medlemsstaterna och/.../ regionerna ska säkerställa att de insatser som får stöd genom de europeiska struktur- och investeringsfonderna är komplementära och att de genomförs på ett samordnat sätt i syfte att skapa synergieffekter"*

### 2.2.3 GSR: tematiska prioriteringar

Fonderna skall inriktas mot 11 tematiska mål, med krav på koncentration, resultat och med väl motiverade underlag. *"(21) Medlemsstaterna bör koncentrera sitt stöd så att det på ett väsentligt vis bidrar till att unionens mål uppnås, i enlighet med deras särskilda nationella och regionala utvecklingsbehov. Förhandsvillkor samt en kortfattad och uttömmande uppsättning objektiva kriterier för bedömningen av dessa bör fastställas/.../Kommissionen bör bedöma om den information som lämnats av medlemsstaten är sammanhängande och relevant."*

Även med definition i artikel 2: *"3. strategi för smart specialisering: nationella och regionala innovationsstrategier där prioriteringar fastställs för att skapa konkurrensfördelar..."*

I det gemensamma strategiska ramverket formuleras utförligt vad som skall ingå i och lyftas fram för en analys av olika regionala behov och förutsättningar som ska ge argument för val av nationella och regionala prioriteringar. Följande utgångspunkt slås fast: *"6.1 Medlemsstaterna ska beakta geografiska och demografiska drag och vidta åtgärder för att ta itu med de specifika territoriella utmaningarna i varje region för att frigöra regionernas specifika utvecklingspotential".* I de gemensamma regleringarnas inledande text fastställs också: *"(6) De nordliga glesbefolkade områdena bör omfattas av särskilda åtgärder och erhålla ytterligarefinansiering för att kompensera för de allvarliga naturbetingade eller demografiska nackdelar /.../*

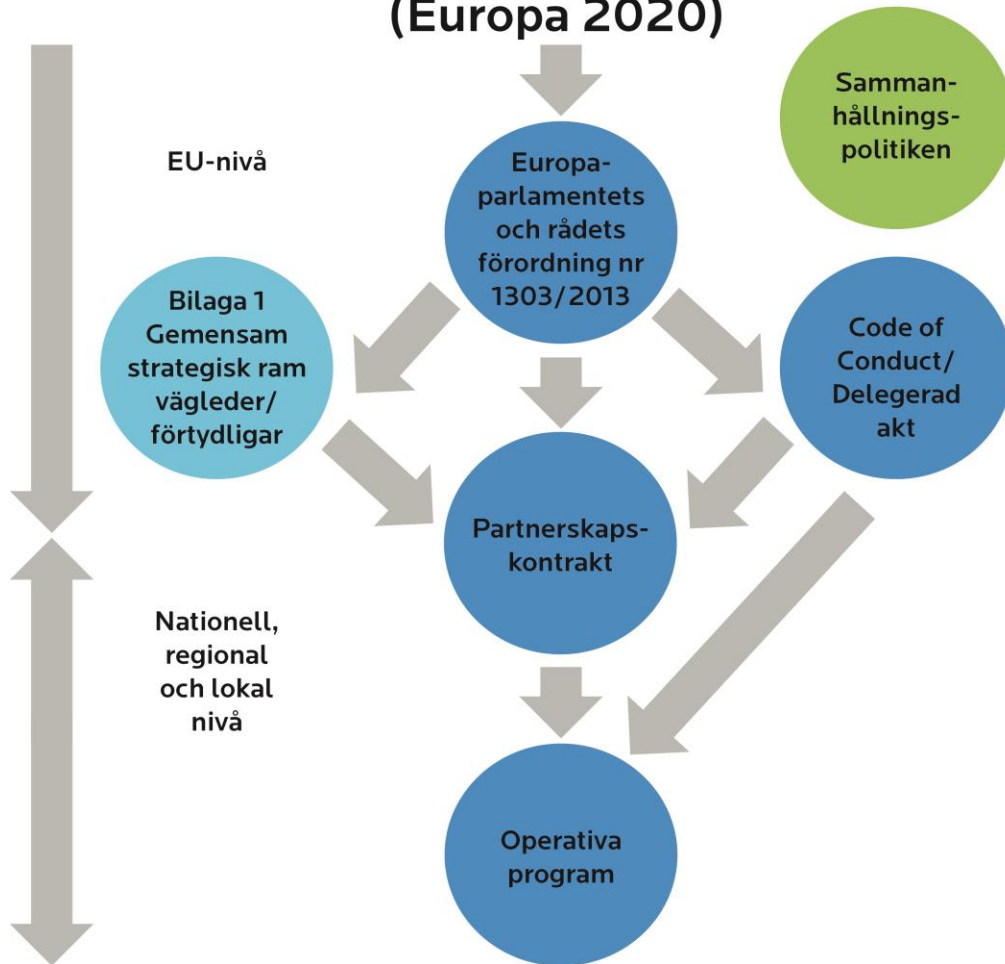
## 2.3 Code of Conduct (delegerad akt för flernivåstyre och partnerskap)

Kommissionen anger i en delegerad akt en europeisk "uppförandekod" med syfte att stödja och underlätta myndigheternas arbete med att organisera partnerskap.

I denna betonades vikten av att EU2020 genomförs i horisontell och vertikal flernivåstyre för att på bästa sätt mobilisera och koordinera den kraft som finns inom den Europeiska unionen. Akten ger direktiv för flernivåstyre och partnerskap:

- Rätt sammansättning av aktörer i arbetet med PÖ och programmen: kommissionen betonar vikten av ett brett deltagande av samhällsaktörerna (horisontell och vertikalt flernivåstyre)
- Tidsaspekten. Medlemsländerna och ansvariga myndigheter ska konsultera deltagande aktörer om processen och "tidtabellen" som gäller för framtagandet av både Pö och programmen.
- Transparens och tydlighet gällande dialog om utmaningar och insatser för att hantera problemen, prioriteringar av mål och insatsområden och koordinering av insatser utifrån ett flernivå-perspektiv.

# Smart, hållbar och inkluderande tillväxt (Europa 2020)





### 3 Den svenska processen

#### 3.1 Partnerskapsöverenskommelsen och svenska riktlinjer

I november 2012 presenterade EU-kommissionen sina utgångspunkter för förhandlingarna med Sverige om en kommande partnerskapsöverenskommelse (PÖ) och i december samma år lade kommissionen också fram en generell mall för utformningen av Partnerskapsöverenskommelsen, underlag för hur PÖ skulle tas fram innehållande rubriksättning, ex ante-villkoren, argument för prioriteringar och målsättningar. Syftet var att skapa en dialog mellan nationell och EU-kommissionen.

Europaforum Norra Sverige (EFNS) ansåg i sin position *Synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige*, 2013-02-21, att det var bra att EU-kommissionen påbörjat dialogen med Sverige genom framtagandet av Sveriges utmaningar och de prioriteringar som bör göras för att uppnå EU2020 målen. I positionen efterfrågade EFNS bland annat att PÖ skulle tydliggöra den lokala och regionala nivåns roll i utvecklingsarbetet och att norra Sveriges unika potential var viktigt att tillvaratas.

Framtagandet av Partnerskapsöverenskommelsen påbörjades i Sverige vid årsskiftet 2012/2013 med avsikt att överlämnas till EU kommissionen under hösten 2013.

PÖ skulle tas fram genom en ökad samordning mellan de berörda departementen närings-, arbetsmarknads- och landsbygdsdepartementet och i enlighet med intentionerna som uttrycks i det gemensamma strategiska ramverket (GSR), se kapitel 2.2 . Den inledande informationen betonade att PÖ skulle ge stöd och vägledning till själva programskrivandet och utarbetas i samverkan med berörda aktörer för en god förankring av prioriteringar och innehåll.

Inledningsvis planerades dialogen kring PÖ att genomföras med myndigheter och organisationer på tjänstemannanivån samt med regionaltillväxtansvariga genom regiondirektörsnätverket i en mindre gruppering. Dialogen med den regionala politiska nivån glömdes inledningsvis bort, men efter krav från de politiska regionala företrädarna formades en gruppering (den sk. 8-mannagruppen) med en politisk företrädare per regionalt programområde, för direkt information från Näringsdepartementet i form av gemensamma möten under förhandlingarnas gång. Utöver detta genomfördes fyra dialogmöten (stormöten med ca 200 deltagare) med syfte att diskutera övergripande prioriteringar och förankra Partnerskapsöverenskommelsen med berörda aktörer. Den regionala nivån deltog i möten samt genom skriftliga synpunkter under PÖ i dialogprocessen.

I maj 2013, i väntan på att Partnerskapsöverenskommelsen skulle tas fram, fick samtliga programskrivare **regeringens riktlinjer för programframtagandet**. Riktlinjerna beskriver strukturfondsprogrammen som en del av regionalt tillväxtarbete och synliggör *”behov av att*

*utveckla samarbete och samordning mellan EU-nivå, makroregional, nationell, regional och lokal nivå för att på bästa sätt ta tillvara och möjliggöra synergier och undvika dubbelarbete”.*

Riktlinjerna styr det fortsatta programskrivningsarbetet och därmed programmets utformning och tematiska inriktning. I riktlinjerna för de regionala strukturfondsprogrammen beskrivs strategisk inriktning, intentionen och arbetet med Partnerskapsöverenskommelsen, hur strukturfondsprogrammen ska tas fram, synergier och samordning med andra program, tematisk inriktning och regeringens syn på inriktning och vad som bör prioriteras i programmen. Av riktlinjerna framgår dock inte hur tematisk inriktning slagits fast eller på vilka grunder, annat än med hänvisning till budgetpropositionen (2012/13:1, utg. omr.19).

I september 2013 överlämnades förslagen till de regionala- och nationella strukturfondsprogrammen till regeringen, fortfarande i väntan på Partnerskapsöverenskommelsen.

I slutet av april 2014 skickades Partnerskapsöverenskommelsen till EU-kommissionen för att godkännas under hösten 2014.

### ***Summering***

- *Arbetet med Partnerskapsöverenskommelsen drog ut på tiden och bidrog till att försena programskrivningsprocessen.*
- *I Sverige utformades Partnerskapsöverenskommelsen parallellt med framtagandet av ESI programmen. Den samordnande och vägledande funktionen som PÖ avsågs ha blev därmed svag.*
- *Partnerskapsöverenskommelsen blev mer av ett allmänt samlande dokument för samtliga program.*
- *Styrande för programförslagen blev regeringens riktlinjer för programframtagandet.*

## 3.2 Programstrukturen och de operativa programmen

### **EU-Kommissionen**

EU-kommissionen fastställer inte programstrukturen i respektive medlemsstat men reglerar att ett rättssäkert, kapabelt och funktionellt genomförande sker, i enlighet med flernivåstyreprincipen.

Medlemsstaterna och de förvaltande myndigheterna ska *”Säkerställa att det finns arrangemang för effektiv samordning av ESI-fonderna för att öka fondernas genomslag och effektivitet, inklusive, om så är lämpligt, genom användning av flerfondsprogram för fonderna.” (GSR 3.2 b)*

*”För varje operativt program ska varje medlemsstat utse en nationell, regional eller lokal offentlig myndighet eller ett nationellt, regionalt eller lokalt offentligt eller privat organ till förvaltande myndighet. Samma förvaltande myndighet får utses för flera operativa program”. (artikel 123)*

### **Europaforum Norra Sverige**

Europaforum Norra Sverige (EFNS) ifrågasatte i sin position *Synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige*, (2013-02-21) det fonduppdelade genomförandet med regionala- och nationella program som tillämpats under programperioden 2007- 2013. EFNS betonade och såg fördelar av regionala flerfondsprogram (såsom i Mål 1 perioden 2000-2006), då de möjliggör högre grad av regionalt inflytande och ägande, men också effektivare resursutnyttjande genom samordnade och kompletterande fonder. EFNS poängterade vikten av en riktning mot regionalisering, att antal förvaltande myndigheter och program inte skulle utökas och att svensk programmering, förvaltning och beslutsstruktur för ESI-fonderna bör följa NUTS II geografien.

**I Sverige** anger Partnerskapsöverenskommelsen att det är en fördel att bygga vidare på godkända befintliga system för programgenomförandet, något som ligger till grund för beslut om programstrukturen och de förvaltande myndigheternas uppdrag. Sverige valde därmed att behålla den genomförandeorganisation som tillämpats under programperioden 2007-2013.

I början av 2013 påbörjas programskrivningsarbetet i Sverige utifrån befintlig program- och förvaltningsstruktur och i enlighet med principen ”En fond - ett program”.

### **Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF)**

De **Regionala strukturfondsprogrammen** för investeringar i tillväxt och sysselsättning – Europeiska Regionala Utvecklingsfonden (ERUF,) utformas under ledning av Näringsdepartementet. I Sverige finns 8 regionala strukturfondsprogram som följer NUTS II geografien. Regeringen erbjöd i januari 2013 till aktörer med regionalt tillväxtansvar att ta fram de regionala strukturfondsprogrammen.

Tillväxtverket är förvaltande myndighet för alla åtta regionala strukturfondsprogram. Tillväxtverket prövar om ansökningar om projektmedel uppfyller de formella kraven och betalar ut medel. För prioritering mellan de ansökningar som godkänts av Tillväxtverket svarar åtta regionala strukturfondspartnerskap. Partnerskapen består av förtroendevalda representanter för kommuner och landsting företrädare för arbetsmarknadens organisationer, myndigheter, intresseorganisationer och föreningar.

Inför programperioden 2014-2020 kompletterades de regionala programmen med ett nationellt regionalfondsprogram. Programmets innehåll utformades på nationell nivå av en myndighetsgrupp bestående av Tillväxtverket, Verket för innovationssystem (Vinnova) och Statens energimyndighet utifrån regeringens riktlinjer för programframtagandet. Tillväxtverket är förvaltande myndighet. Syftet med programmet är att stärka lärandet inom och mellan de regionala strukturfondsprogrammen, underlätta samverkan och skapa incitament för att koppla samman insatser som görs på regional, nationell och europeisk nivå.

#### Europeiska sociala fonden (ESF)

Det nationella programmet för **Europeiska sociala fonden (ESF)** utformas på nationell nivå av Arbetsmarknadsdepartementet. I Sverige finns ett nationellt program som under 2014 kompletterats med 8 regionala handlingsplaner i NUTS II geografien.

Regeringen efterfrågar att regionalt tillväxtansvariga i april 2013 redovisar angelägna regionala prioriteringar för ESF samt att i maj 2013 presentera regionala socio-ekonomiska analyser för underlag till det nationella ESF-programmet.

I början av 2014 får regionerna ta del av ett första utkast av det nationella programmet. I maj samma år erbjuds regionalt tillväxtansvariga att samordna framtagandet av regionala handlingsplaner, i nära dialog med Svenska ESF-rådet.

Svenska ESF-rådet är förvaltande myndighet. ESF-rådet prövar om ansökningar om projektmedel uppfyller de formella kraven och betalar ut medel. För prioritering mellan de ansökningar som godkänts av ESF-rådet svarar åtta regionala strukturfondspartnerskap, samma som för ERUF.

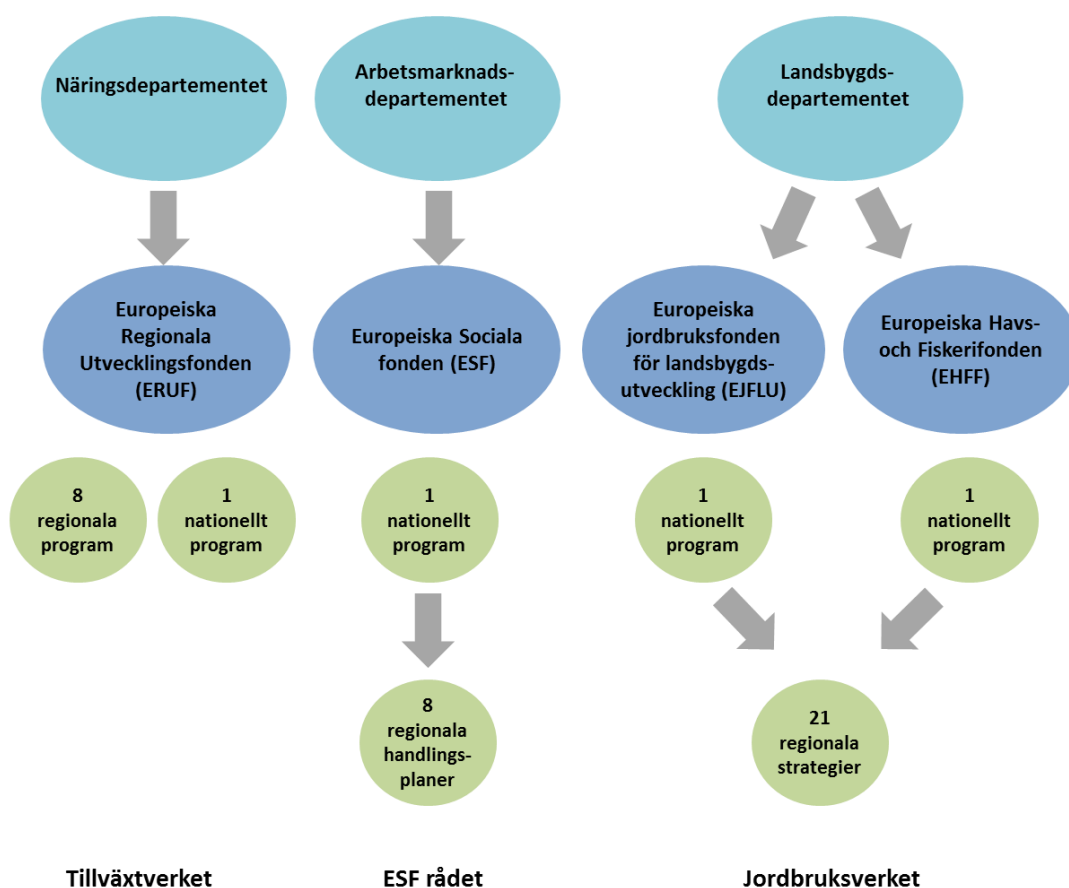
#### Europeiska Landsbygdsutvecklingsfonden (EJFLU) samt Havs- och Fiskerifonden (EHFF)

Även programmet för Jordbruksfonden för Landsbygdsutveckling samt havs-och fiskefonden utformas på nationell nivå, av Jordbruksverket under ledning av Landsbygdsdepartementet. I Sverige finns ett nationellt **Landsbygdsprogram** och ett nationellt **havs- och fiskeriprogram** som tillämpas på regional nivå via gemensamma regionala genomförandestrategier, dock i en annan regional geografi än NUTS II, genom en strategi per Sveriges 21 län. Utöver dessa regionala strategier utformas lokala strategier via Lokalt Ledd Utveckling (LLU) där ett genomförande med flera fonder möjliggörs.

I april 2013 uppdrar regeringen åt de 21 länsstyrelserna utarbeta en SWOT- analys av sina län. Analysen ska redogöra för vilka regionala behov som bör tillgodoses genom det kommande landsbygdsprogrammet och det kommande fiskeriprogrammet.

Statens jordbruksverk är förvaltande myndighet för Landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet. Länsstyrelserna har i uppdrag att implementera det nationella landsbygdsprogrammet på länsnivå. Länsstyrelserna ska sörja för att det skapas ett partnerskap för det regionala genomförandet av landsbygdsprogrammet och fiskeriprogrammet. Partnerskapet ska bestå av representanter från näringsliv, ideella och offentliga organisationer och från de aktörer som har ansvar att samordna tillväxtarbetet och de med ansvar för regional- och socialfundsprogrammen.

Den regionala och lokala programutformningen pågår ännu år 2015.



### ***Summering***

- *Dialog saknas kring programstrukturens utformning i Sverige*
- *Den svenska programstrukturen är fragmenterad, med fondansvar fördelat på olika departement, med flera olika förvaltande myndigheter, olika programgeografier (NUTS nivåer), där vissa program utformas regionalt medan andra utformas nationellt med tillhörande regionala planer.*
- *Programmen, handlingsplanerna och genomförandestrategierna planeras därtill i tidsmässig otakt med varandra på regional nivå.*
- *Endast de regionala strukturfundsprogrammen utformas på regional nivå, övriga program är nationella.*

## 4 Det regionala tillväxtarbetet möter EU-kommissionens direktiv genom den svenska processen för ESI-fonderna

Europaforum Norra Sverige (EFNS) välkomnar helheten i EU kommissionens intentioner att i den nya programperioden stödja regionernas möjligheter att bidra till EU2020 målen, stärka resultaten, öka samordningen mellan fonderna och säkerställa flernivåstyrelse i planering och genomförande. Det är därför av särskilt intresse för EFNS att följa upp det svenska programskrivningsarbetet på följande punkter: (1) Tematisk inriktning och koncentration, (2) Fondsamordning samt (3) Territoriella verktyg.

### 4.1 Tematisk inriktning och koncentration

#### **EU-kommissionen**

EU-kommissionen riktar ESI fonderna mot 11 tematiska mål med tillhörande investeringsprioriteringar samt med krav på tematisk koncentration. Syftet är att fonderna och programmen tydligt ska bidra till att nå EU2020 målen och att insatserna ska ge resultat och effekt i respektive programområde.

1. Stärka forskning, teknisk utveckling och innovation
2. Öka tillgången till, användningen av och kvaliteten på informations- och kommunikationsteknik
3. Öka konkurrenskraften hos små och medelstora företag
4. Stödja övergången till en koldioxidsnål ekonomi inom alla sektorer
5. Främja anpassning, riskförebyggande och riskhantering i samband med klimatförändringar
6. Skydda miljön och främja ett effektivt resursutnyttjande
7. Främja hållbara transporter och få bort flaskhalsar i viktig nätinfrastruktur
8. Främja sysselsättning och arbetskraftens rörlighet
9. Främja social inkludering och bekämpa fattigdom
10. Investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande
11. Förbättra den institutionella kapaciteten hos myndigheter och berörda parter och bidra till effektiv offentlig förvaltning

Kommissionen har därtill angett vilka fonder och programgeografier som får välja respektive tematiskt mål samt till viss del också fastställt hur mycket medel som får eller ska avsättas därtill.

För inriktningen i de gleset befolkade områdena gäller efter förhandlingarna mellan Ministerrådet och Europaparlamentet att medlen från Europeiska regionala fonderna kan finansiera de tematiska målen 1, 2, 3, 4 och 7. Berörda regioner får själva välja hur medlen ska fördelas mellan dessa tematiska mål.

Programmets tematiska inriktning och koncentration ska bygga på principen om flernivåstyrelse och med beaktande av geografiska och demografiska utmaningar och särdrag, beskrivet i avsnitt 2.2.3.

### **Europaforum Norra Sverige (EFNS)**

Europaforum Norra Sverige (EFNS) välkomnade i positionen *Synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige* samt genom inspel i slutförhandlingarna den tydliga inriktningen mot ett begränsat antal prioriteringar. EFNS betonade samtidigt vikten av att program och insatser utformas i en regional och lokal kontext: smala prioriteringar kräver territoriell anpassning för att ge effekt. EFNS poängterade särskilt behovet av fortsatta insatser inom informations- och kommunikationsteknik samt hållbara transporter i de glest befolkade regionerna i Sverige. Ett ställningstagande som hörsammades i de beslut som sedermera fattades på EU-nivå.

**I det svenska programskrivningsarbetet** byggde programmets tematiska inriktning och koncentration på regeringens riktlinjer för programframtagandet. Riktlinjerna redovisade regeringens syn på inriktning och prioriteringar för programmen. I riktlinjerna framgår dock inte hur tematisk inriktning fastställts eller på vilka grunder, annat än med hänvisning till budgetpropositionen (2012/13:1, utg. omr.19). De glest befolkade områdenas specifika utmaningar och perspektiv beaktades inte i dessa riktlinjer och regionerna har inte kunnat påverka inriktningar och prioriteringar under programskrivningsprocessens gång.

*Exempel* på detta finns inom de regionala strukturfondsprogrammen där det i Mellersta Norrland fanns önskemål att möjliggöra insatser inom tematiskt mål 10: *Investera i utbildning, färdigheter och livslångt lärande*, men som inte godkändes i regeringens slutliga bredning av de föreslagna programutkasterna. Trots att regionens potential inom koldioxidsnåla bränslen såsom bio-energi, är stor har programområdena i Övre- och Mellersta Norrland inte fått välja investeringsprioritering *Främja produktion och distribution av förnybar energi* inom Tematiskt mål 4: *stödja övergången till en koldioxidsnålekonom*.

Information och vägledning kring hur de svenska programmen ska beskriva och adressera glesheten inom programskrivningsarbetet saknas genomgående i processen. I Partnerskapsöverenskommelsen behandlas insatser för att möta NSPA områdets specifika utmaningar och perspektiv endast utifrån gleshetsstödet via ERUF och inte utifrån att insatser inom samtliga program har ett hänsynstagande att göra. I de slutliga nationella programförslagen synliggörs därmed inte hur valda insatser möter de glest befolkade områdenas (NSPA) utmaningar och potential. Ett exempel på detta är det nationella Socialfondsprogrammet, där det i kapitel 6, hänvisas till att *"Demografiskt betingade utmaningar och möjligheter hanteras inom ramen för de åtta regionala strukturfondsprogrammen"*.

**Den svenska programstrukturen** medför svårigheter att säkerställa att de regionala behoven och utmaningarna har beaktats i programmets tematiska inriktning och koncentration. Dels för att de nationella programmen inte förmår tillgodose tillräcklig territoriell anpassning, dels för att



regionerna har svårt att bidra och påverka när programarbetet bedrivs parallellt av så många olika aktörer och på så många olika nivåer. Framför allt har de regionalt tillväxtansvariga haft svårt att följa Landsbygdsprogrammets och havs- och fiskeriprogrammets tematiska innehåll, då de inte erbjudits delta i programskrivningsprocessen.

Programmen bidrar istället till att förstärka nationell politik. *Exempel* på detta är det Nationella socialfondsprogrammet med målsättning att förstärka och utveckla den nationella arbetsmarknadspolitiken. Socialfondsprogrammet är fokuserat på nationella initiativ, med få resonemang om territoriella skillnader och regionala utmaningar. I Partnerskapsöverenskommelsen meddelas också att *"Socialfondens resurser fördelas i större utsträckning än tidigare på nationell nivå i syfte att möjliggöra fler nationella riktade satsningar på kompetensförsörjning och ökade övergångar till arbete, och därmed ökat utrymme för nationella prioriteringar."*(sid 126)

Även det nationella regionalfondsprogrammets inriktningar stödjer nationell politik, särskilt insatsområde 1, investeringsprioritering 1a: *förbättra forsknings- och innovationsinfrastrukturen...* där huvudsaklig inriktning är att stödja utvecklingen av European Spallation Source (ESS).

Ex-anteutvärderarnas bedömning är också att programmets åtgärder och insatser svarar upp mot de nationella behoven och målen. Endast för de regionala strukturfondsprogrammen tydliggörs att tematiska mål och insatsområden även bedöms möta regionala prioriteringar och utmaningar.

Den nationella politiken är också i fokus i frågan om Smart specialisering. Den svenska utgångspunkten är att den nationella innovationsstrategin tillgodoser EU kommissionens förhandsvillkor och att regionala strategier för smart specialisering inte behövs i sammanhanget.

Under programskrivningsarbetet fördes **dialog och förhandlingar kring tematisk inriktning** mellan departementen och EU-kommissionen. För socialfondsprogrammet, Landsbygdsprogrammet och havs- och fiskeriprogrammet involverades aldrig den regionala nivån i denna dialog. För de regionala strukturfondsprogrammen fick regionerna svara på frågeställningar och krav på förtydliganden där de kommunicerande parterna (Näringsdepartementet och EU-kommissionen) inte alltid förstått eller kunnat tolka varandra. I samband med att programskrivningsprocessen går mot sitt slut får de regionala programskrivarna och EU kommissionen träffas för dialog om programmets tematiska innehåll. Det blir tydligt att arbetet hade kunna effektiviseras avsevärt om dialogen mellan EU-kommissionen och den regionala nivån varit starkare genom hela policyprocessen.

Det kan exemplifieras med att EU-kommissionen, trots besluten för regleringarna, i förhandlingarna om partnerskapsöverenskommelse och program för Sverige höll fast vid sin ursprungliga syn på särskilt frågan om att inte använda ESI-fonderna till infrastruktur och bredband. Även om det i någon mening var att ta sig ett mandat större än vad de faktiska besluten gav utrymme för, så ställde det i realiteten stora krav på att från svensk sida ge konkreta underlag

och argument för att nå framgång och att därmed tidigt i processen erhålla stöd och konkreta fakta från de berörda regionala aktörerna.

Departementen och myndigheterna har i programframtagningsprocessen haft en uppdaterad bild om hur den regionala nivån är organiserad samt vilka organisationer på olika nivåer som de behöver samtala med i programskrivningsprocessen. De politiskt styrda regionkommunerna och regionförbunden, som i 17 av 21 län har det regionala tillväxtansvaret, deltar därför inte i alltid i viktiga processer. *Exempel* på detta är att jordbruksverket uteslutande samtalar med Länsstyrelserna (de regionala statliga myndigheterna), och att Arbetsmarknadsdepartementet bjuder in ordföranden i Strukturfondspartnerskapen när de önskar samtala med regional nivå.

### ***Summering***

- *Programskrivningsprocessen i Sverige säkerställer inte att tematisk inriktning och koncentration tar sin utgångspunkt i regionala behov och utmaningar.*
- *Särdragen och utmaningarna i de glest befolkade områdena i Norra Sverige (NSPA) beaktas inte i de riktlinjer och instruktioner som ligger till grund för programframtagandet.*
- *Den svenska programstrukturen försvårar regionalt inflytande på programmens tematiska inriktning*
- *Programmen svarar upp mot nationella mål och utmaningar*

## 4.2 Fondsamordning

### **EU-kommissionen**

EU kommissionen betonade inför programperioden 2014-2020 vikten av ökad fondsamordning för bättre samnyttjande och uppväxling av de olika fonderna med fokus på den regionala och lokala geografien, se kapitel 2.2.2 .

### **Europaforum Norra Sverige (EFNS)**

EFNS betonade i positionen om *Synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige* (2013-02-21) att fondsamordning är positivt och skulle innebära nya möjligheter och lösningar för optimering av resurserna och en mer sammanhållen utveckling för Norra Sverige. I positionen uttryckte EFNS att fondsamordning behöver prägla programskrivningsarbetet och genomförandet. Detta baserades på tidigare erfarenheter från Mål1 perioden 2006-2006, då samtliga ESI fonder samlades i ett regionalt flerfondsprogram för EFNS respektive programområden, samt de utvärderingar som genomförts (2000-2006, 2007-2013).

I Sverige skapades förutsättningar för ökad fondsamordning genom att samordna berörda departement i arbetet med Partnerskapsöverenskommelsen. I Partnerskapsöverenskommelsen beskrivs tematisk inriktning för respektive program utifrån en slags fondfördelning för att undvika överlappning (komplementaritet). Dock saknas resonemang kring vilka möjligheter som finns i att kombinera insatser från olika program för ett ökat mervärde (additionalitet).

**I regeringens riktlinjer för framtagandet av programmen** poängteras fondsamordning. *”Det är viktigt att säkerställa att synergier kan skapas mellan insatser finansierade av Europeiska regionalfonden och Europeiska socialfonden i genomförande av program och insatser... och att den möjligheten bör undersökas vid framtagandet av regionalfondsprogrammen. Det är viktigt att också samordning sker med Landsbygdsprogrammet.”* Det är dock svårt att i riktlinjerna utläsa vilken hänsyn som har tagits kring fondsamordning i regeringens syn på tematisk inriktning och prioriteringar för programmen.

Den **svenska programstrukturen**, med principen en fond ett program, med flera olika förvaltande myndigheter, olika programgeografier (NUTS nivåer), där vissa program utformas regionalt medan andra utformas nationellt med tillhörande regionala planer och där programmen/handlingsplanerna går i tidsmässig otakt med varandra på regional nivå, gör det mycket svårt att i programskrivningsarbetet planera för god samordning av fonderna utifrån platsernas, regionens och territoriets behov.

*Exempel:* De regionala strukturfondsprogrammen skrivs fram på regional nivå under 2013. Socialfondsprogrammet (ESF) och Landsbygdsprogrammet (LBP) tas samtidigt fram på nationell nivå, för regional anpassning i form av handlingsplaner och genomförandestrategier. För att fondsamordningen ska ske i en regional kontext behöver de regionala strukturfondsprogrammen fondsamordnas med de regionala handlingsplanerna för ESF och LBP. Dessa tas dock fram långt senare, under hösten 2014/våren 2015, efter att samtliga program är inlämnade till EU-

kommissionen. För LBPs regionala genomförandestrategier gäller dessutom en annan programgeografi på regional nivå, än för de regionala strukturfondsprogrammen och socialfondsprogrammets regionala handlingsplaner.

Ex-ante utvärderingen (Tillväxtanalys) för de regionala strukturfondsprogrammen pekar också på svårigheter med fonsdamordning med hänvisning till tidplan och arbetsfördelning som har varierat mellan regionalfonden och socialfonden. Utvärderarna menar att programskrivningarna hade med hjälp av en gemensam tidplan och tydligt koordinerade processer kunnat understödja en kommande fonsdamverkan.

**Ett sammanhållet genomförande av programmen** på regional nivå är svårt i den fragmenterade programstrukturen. I Sverige får förvaltande myndigheter i uppdrag att fördjupa sitt samarbete kring fongemensamma frågor i syfte att effektivisera genomförandet och förenkla för projektägarna. Med det menas att främja synergier och undvika överlappning mellan de svenska programmen, i det praktiska genomförandet. Myndigheterna utgör ett viktigt stöd i stora delar av projektkedjan utöver att det sker en myndighetssamordning för gemensamma förenklningar, blanketter, harmonisering av tidplaner för utlysningar och informationsträffar. Fortsatt gäller dock att projektsökanden behöver känna till vilken myndighet som denne ska tala med beroende på projektets inriktning. För att underlätta för blivande projektägare att klara av att navigera i denna programstruktur och för att undvika överlappningar, är erfarenheten att fokus läggs på att tydliggöra programmen och dess inriktning, med innebörden att skillnader/rågångar mellan programmen betonas snarare än att synergier och samordning mellan fonder och program synliggörs.

För respektive program finns olika samrådsstrukturer/partnerskap för att skapa regionalt och lokalt inflytande i genomförandet. Det är i dessa strukturer som prioritering av projekt görs, till grund för förvaltande myndighets formella beslut. Det regionala strukturfondsprogrammet och den Regionala handlingsplanen för ESF delar gemensamt strukturfondspartnerskap för genomförande inom sitt NUTS II område. Det Nationella regionalfondsprogrammet och Landsbygdsprogrammet har en annan samrådsstruktur.

### **Summering**

- *Fondsamordningen i de svenska programmen säkerställer att inga överlappningar görs men missar att skapa interaktion mellan fonderna för ökat mervärde.*
- *Fondsamordning i en regional kontext, mellan de regionala programmen och de regionala handlingsplanerna och genomförandestrategierna, har inte varit möjlig i den svenska programstrukturen.*
- *Insatser för förbättrad fondsamordning fokuserar på att motverka hindren i den fragmenterade programstrukturen.*

### **4.3 Territoriella verktyg**

#### **EU-kommissionen:**

För programperioden 2014-2020 möjliggör EU-kommissionen nya verktyg för territoriell utveckling. I den gemensamma ramen 3.3 står *"Medlemsstaterna ska när så är lämpligt kombinera ESI fonderna till integrerade stödpaket på lokal, regional eller nationell nivå, som är skräddarsydda för särskilda territoriella utmaningar... Detta kan ske med användning av integrerade territoriella investeringar, integrerade insatser, gemensamma åtgärdsplaner och lokalt ledd utveckling."*

Medlemsstaten uppmanades främja utvecklingen av lokala och subregionala arbetssätt.

#### **Europaforum Norra Sverige (EFNS)**

EFNS efterfrågade i positionen *Synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige* (2013-02-21) att den svenska processen skulle ta tillvara kommissionens föreslagna verktyg för territoriell utveckling samt pröva nya och utveckla befintliga samverkansformer avseende Integrerad Territoriell Investering (ITI) och Lokalt Lokal Utveckling (LLU). EFNS uttryckte vikten av att se instrumenten som kapacitetsbyggande på lokal och sub-regional nivå med syftet att utveckla ett integrerat utvecklingsarbete. Även betydelsen av möjligheter till insatser för hållbar stadsutveckling framhölls.

Samtidigt konstaterade EFNS att det fanns svårigheter att mer precist uttala sig om verktygen eftersom det vid tidpunkten ännu saknades tydliga besked om och hur verktygen skulle kunna

fungera i Sverige. EFNS betonade betydelsen av en dialog mellan regeringen och lokal och regional nivå om de nya verktygen LLU, ITI och Stadsutveckling, former och funktionssätt.

**I Sverige** fanns inledningsvis stort intresse för de nya territoriella verktygen, men också insikt om att eventuella svårigheter behövde utredas. Regeringens inställning till möjligheten att utveckla lokala och subregionala arbetssätt i programgenomförandet och hur frågan slutligen utreddes är dock mycket otydligt.

Tidigt i programskrivningsarbetet meddelade regeringen att Integrerad Territoriell Investering (ITI) inte kunde tillgodose i Sverige med motiveringen att det inte var förenligt med svensk förvaltningslagstiftning eller motsvarande.

Tidigt informerade regeringen också att Lokalt ledd utveckling (LLU) skulle utvecklas inom de nationella programmen och bygga vidare på erfarenheterna från LEADER (2007-2013). I grunden innebär detta att upplägget för LLU kom att utvecklas utan dialog med den regionala nivåns företrädare (regionalt tillväxtansvariga). I programperioden 2014-2020 möjliggörs utveckling av lokala strategier inom samtliga ESI-fonder (flerfondsstrategier), under fortsatt ansvar av landsbygdsdepartementet och förvaltande myndighet Jordbruksverket. Framtagandet av strategierna pågår fortfarande (våren 2015).

Insatser för Hållbar Stadsutveckling skall i de svenska programmen utgöra minst 5 % av den samlade budgeten för ERUF. Regeringens inställning till och intentioner med hållbar stadsutveckling har inte varit tydligt i programskrivningsarbetet. Processen har byggts på bristfällig information och vägledning, något som påverkat regionernas inställning men också möjligheter att välja öronmärka medel för hållbar stadsutveckling. Särskilt svårt har det varit för programskrivarna att få inblick i EU-kommissionens intentioner kring den sektorsöverskridande och integrerade ansatsen för hållbar stadsutveckling.

### ***Summering***

- *Den svenska inställningen och förhållningssättet till de territoriella verktygen är mycket oklar i programskrivningsarbetet.*
- *Den regionala nivån deltar inte i dialogen kring de territoriella verktygen och förutsättningar att tillämpa dem förväras*

## 5 Sammanfattande slutsatser och rekommendationer

Syftet med uppföljningen är att utifrån EU-kommissionens uttryckta intentioner (Strukturfondsförordningen, Gemensamma strategiska ramverket och Code of Conduct) följa upp och kartlägga den regionala nivåns (EFNS) inflytande och påverkansmöjligheter i programskrivningsarbetet 2014-2020, att synliggöra programstrukturens förutsättningar för ett effektivt och samordnat programskrivningsarbete (EFNS) samt identifiera hinder och föreslå hur programstruktur och flernivåstyrelse kan stärkas på regional, nationell och kommissionsnivå inför nästa programperiod 2021--.

Flernivåstyrelse är utpekad från såväl EU-kommissionen som från nationell nivå som grundläggande instrument för framtagande av Partnerskapsöverenskommelsen och de operativa programmen. Flernivåstyrelse är en styrform som innefattar både formella och informella strukturer, relationer och nätverk i syfte att stärka kapaciteten för samhällsgemensamma frågor som involverar en bredd av aktörer och institutioner. Flernivåstyrelse är ett arbetsätt som avser samarbete vertikalt mellan olika nivåer (lokalt, regionalt, nationellt och EU) och horisontellt inom varje nivå. För att ge effekt av flernivåstyrelsen är den platsbaserade kunskapen och insikt om de territoriella särdragen avgörande. Andra hörnstenar är en fungerande dialog och samhandling mellan och inom nivåerna. Det betyder att antalet involverade aktörer är stort och att befintliga system för att hantera samhällsgemensamma frågeställningar, ofta sakfrågeorienterade i sk. stuprör, behöver kompletteras och utvecklas.

Uppföljningens övergripande målsättning är att bidra till ett bättre och välfungerande flernivåstyrelse och uppmuntrar till dialog. Slutsatser och rekommendationer vilar därför på OECDs GAP-analys för att bedöma hur flernivåstyrelsen kan utvecklas baserat på identifierade hinder mellan och inom nivåerna (se bilaga 3).

Uppföljningen har bedömt flernivåstyrelsen i programskrivningsarbetet utifrån tre huvudsakliga gaps; (1) Informationsgap, (2) Kapacitetsgap och (3) Policygap. Konsekvenserna av t.ex. bristande informationsgap ger konsekvenser för (behov av) kapacitet på olika nivåer (EU, nationellt, regionalt och lokalt).

### *A) EFNS möjlighet till inflytande och påverkan i programskrivningsarbetet 2014-2020*

Uppföljningen konstaterar att det regionala inflytande och påverkan i programskrivningsarbetet har varit svagt i den svenska programskrivningsprocessen. Orsaken är att beaktandet av principen flernivåstyrelse i enlighet med GSR och Code of Conduct inte har efterlevts. En konsekvens är att regionens (EFNS) särdrag och regionala behov inte på ett tillfredsställande sätt har tillgodosetts i de operativa programmen

- Kommissionen betonade (i GSR och Code of Conduct) vikten av att tidtabellen skulle hållas för Partnerskapsöverenskommelsen och programskrivningsprocessen samt att den skulle

konserveras av deltagande aktörer. Tidshållningen har varit bristfällig och många av frågorna och behoven av konkreta kompletterande underlag kom till regionernas ansvariga i ett sent skede, med stor tidsnöd för att leverera det som efterfrågades.

För regional nivå är en viktig förutsättning för programskrivandet att viktiga dokument och riktlinjer finns tillgängliga. För regionalt utvecklingsansvariga med politiskt styre är den politiska förankringen en grundläggande princip och då behöver tidslinjen var tydlig och hållas.

- Kommissionen betonade vikten av transparens och tydlighet gällande dialog om utmaningar och insatser för att hantera problemen, prioriteringar av mål och insatsområden och koordinering av insatser utifrån ett fungerande flernivåstyre.
- Regeringens riktlinjer för programframtagandet har varit tydliga men transparensen och delaktigheten för riktlinjernas utformning har varit svaga. Information har saknats och tidschemat har varit pressat. Oprecisa beställningar av kompletteringar och underlag från nationell nivå till de regionala programskrivarna har den regionala nivån svårt att ha kapacitet för. Önskvärt hade varit ett tydligare system för vad som efterfrågas i underlag, syftet med dem och användningsområdet. På så sätt får den regionala nivån större kapacitet att möta den nationella och EU nivåns behov.

#### *b) Programstrukturens förutsättningar för ett effektivt och samordnat programskrivningsarbete*

Uppföljningen konstaterar att förutsättningarna för ett effektivt och samordnat programskrivningsarbete riskerar att försvåras

- Genom att den svenska programstrukturen är fragmenterad; fondansvaret är fördelat på flera departement, fonderna vilar på varsitt program som är framtagna på skilda sätt. Det är flera förvaltande myndigheter och olika programgeografier. Vissa av programmen är utformade regionalt av regionalt tillväxtansvariga. Andra program är framtagna nationellt med tillhörande regionala planer. Dessa program/handlingsplaner/genomförandestrategier går tidsmässigt i otakt med varandra på regional nivå.
- Uppföljningen har fångat upp att det har varit mycket positivt med den genomgående dialogen som förts mellan regional, nationell och EU-nivå i framtagandet av de gränsregionala programmen. Uppföljningen drar slutsatsen att det hade varit mycket värdefullt att övriga programskrivare fått ta del av EU kommissionens idéer som styrde programmets utformning. Risken finns att Sverige går miste om möjligheter till nya kombinationer av insatser och projekt då programmen planerats och hanterats utifrån samma struktur som tidigare programperioder.



*c) Hinder för flernivåstyrelse och förslag på hur programstruktur och flernivåstyrelse kan stärkas på regional, nationell och kommissionsnivå inför nästa programperiod 2021--.*

Uppföljningen har med utgångspunkt i OECDs GAP-analys identifierat tre hinder för fungerande flernivåstyrelse (1) informationsgap (2) transparens och (3) brist i dialog och samhandling i processerna. I regionen (EFNS) finns kapacitet att arbeta i enlighet med direktiven för flernivåstyrelse och fonsdamordning men det saknas resurser för att arbeta med fragmenterade och åtskilda programskrivningar med skilda processer i tid, strukturer och geografier. Inom regionen (EFNS) finns kapacitet att arbeta i partnerskap och i flernivåstyrelse både horisontellt och vertikalt, i enlighet med kommissionens riktlinjer för framtagandet av Partnerskapsöverenskommelsen och för programskrivningsarbetena. Uppföljningen gör bedömningen att regionen har förmågan att formulera de regionala särdragen, utmaningar och behov baserat på kunskap och analys. Det finns erfarenhet och kunskap om strukturfondssystemet, det grundläggande programskrivningsarbetet och erfarenhet av flerfondsprogram (genom Mål 1 2000-2006).

- Uppföljningen drar slutsatsen att det finns behov av stärkt koordinering mellan programskrivningsarbetena, t.ex. saknas i dag information om andra programskrivningsprocesser bl.a. landsbygdsprogrammet. Koordinering och samordning mellan de operativa programmen hade undanröjt de regionalt tillväxtansvarigas frånvaro i andra programskrivningsprocesser som har bäring på länens utveckling och tillväxt.
- Stärkt dialog och processtöd kring de territoriella verktygen är önskvärt samt en genomlysning av dess potential och möjligheter i nästa programperiod.

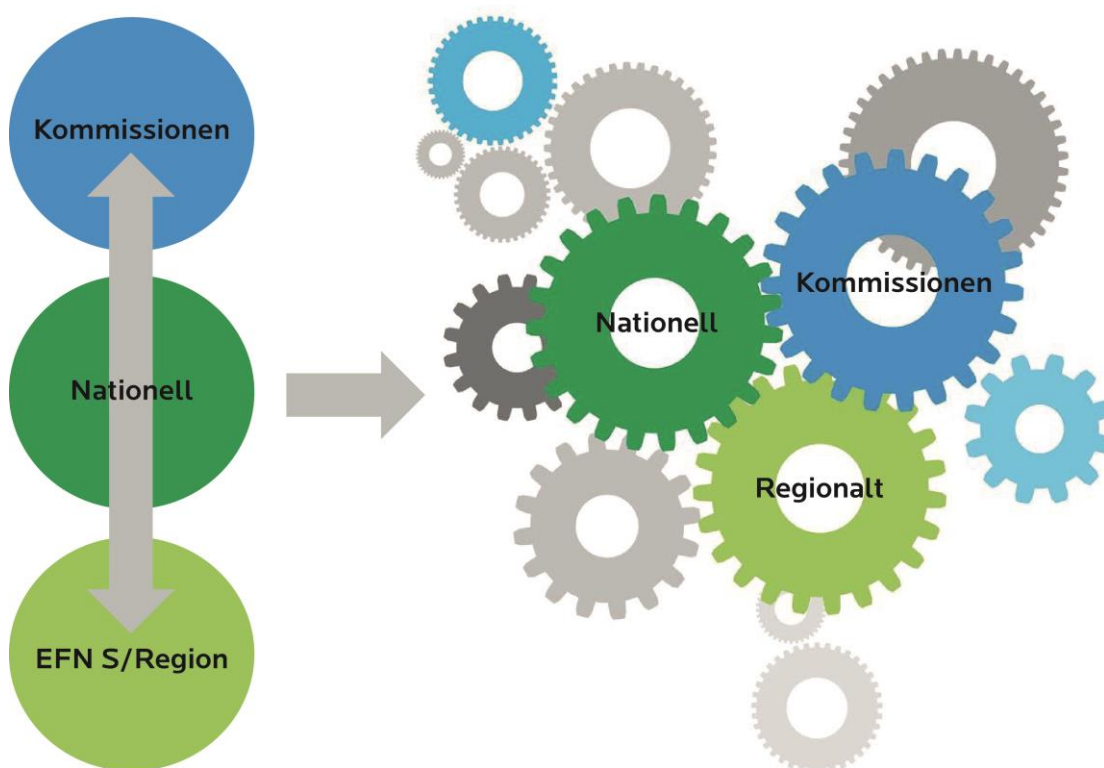
### **Uppföljningens rekommendationer inför nästa programskrivningsprocess:**

#### *1. Stärkt kapacitet och utvecklade strukturer för regional medverkan*

Inför nästa programskrivning (2021-) vill uppföljningen särskilt betona betydelsen av att det förberedande arbetet kännetecknas av samhandling mellan regional och nationell nivå, korrekt information, transparens och god tidshållning. På så sätt underlättas processerna med framtagandet av de operativa programmen. Ett sammanhållet agerande från nationella nivå är önskvärt för ett välfungerande programskrivningsarbete. Det handlar både om stärkt koordinering mellan departementen men också ett tydligt ansvar för strukturfundsarbetet hos ett departement.

## 2. Stärkt dialog och samhandling genom hela policy-processen för att ta tillvara regionernas utvecklingspotential .

Flernivåstyre mellan EU-kommissionen, medlemsstaten och regionerna behöver kompletteras med platsbaserad kunskap (regionala särdrag, behov och utmaningar) och samhandling mellan aktörerna. Endast då kan programmen formuleras på ett sätt som frigör regionernas utvecklingspotential. Den platsbaserade kunskapen står de regionala företrädarna för, och i dialog och samhandling kan rätt instrument och insatser (policymix) formuleras som ger bäst effekt. En rekommendation för nästa period är därför att flernivåstyre enligt en traditionell syn (top-down/bottom-up) utvecklas till ett "kugghjul" genom hela policyprocessen- från analys, strategi och planering till genomförande och uppföljning. EU-kommissionen, medlemsstaten och regionerna agerar interaktivt och platsstödande för anpassning av verktyg (tematiska prioriteringar) till de territoriella behoven och utmaningarna (särdrag som t.ex. gleshet).



3. *Använd regionala nivåns system och arenor för dialog och samhandling*

Uppföljningen konstaterar att det inom regionen EFNS finns kapacitet och erfarenhet av att arbeta flernivåbetonat i utvecklings- och policyprocesser. En rekommendation är därför att i större utsträckning använda redan upparbetade regionala system och kontakter som t.ex. EFNS. Uppföljningen rekommenderar att den nationella nivån stärker tilliten till de regionala aktörerna i och med att allt mer inom EU i dag sker direkt mellan regioner sinsemellan och direkt mellan regionala företrädare och EU. Genom aktiv samhandling och samordnad process mellan parterna EU-kommissionen, nationella nivån och den regionalt tillväxtansvarige är möjligheten större att varje "nivås" behov och intressen hörsammas och tillgodoses och att missförstånd undviks. Det ger mer effekt av satsade medel!

4. *Stärkt kunskap och ökad förståelse för den regionala nivåns arbetssätt*

Uppföljningen har visat vissa svagheter i flernivåstyret kopplat till kunskap om de regionalt tillväxtansvarigas arbetssätt. En rekommendation inför nästa period är att de nationella aktörerna ges mer kunskap och förståelse för Sveriges regionalt tillväxtansvariga som består av olika aktörer (regionkommuner, regionförbund och länsstyrelser). Det är värdefullt för dialog, samhandling och komplexa policykedjor att detta är välkänt och identifierat så att "rätt" aktörer träffas för utveckling och implementering av policies. Det handlar bl.a. om att regionernas högsta politiska ledning är välinformerade om processen.

#### **Europaforum Norra Sveriges följer upp framtagandet av strukturfondsprogrammen 2014-2020**

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 (EFNS) vill, med anledning av att det intensiva programframtagningsarbetet för den nya strukturfondsperioden 2014-2020 går mot sitt slut, att resultatet av inledande intentioner och processen i sig utvärderas, att slutsatser sammanställs och redovisas i början av 2015.*

#### **Bakgrund**

Genom EUs struktur och investeringsfonder (ESI) <sup>1</sup> och tillhörande program ska medlemsländernas möjligheter att nå målen i Europa 2020 strategin stärkas. För att förenkla samordning och genomförande av ESI fonderna 2014-2020, utformade Europeiska kommissionen ett gemensamt ramverk, Common Strategic Framework (CSF). I CSF möjliggör EU-kommissionen nya/utvecklade territoriella verktyg, Integrated Territorial Investments (ITI) och Community Lead Local Development (CLLD) för att stärka det regionala och lokala inflytandet i genomförandet av ESI fonderna.

Mellan EU-kommissionen och varje medlemsland tas en Partnerskapsöverenskommelse (PÖ) fram. Det är ett strategiskt dokument som syftar till att effektivisera genomförandet med fokus på samordning och förenkling. Ett annat viktigt syfte är att förbättra måluppfyllelsen för Europa 2020-målen. Partnerskapsöverenskommelsen ska utarbetas i ett brett partnerskap med berörda aktörer.

Parallellt och i linje med detta tas program för ESI-fonderna fram, nationellt och regionalt i Sverige samt med angränsande länder. Programmen ska utformas utifrån de förutsättningar och behov som finns inom respektive programområde och i dialog med berörda aktörer och intressenter.

I EU-kommissionens delegerade akt, Code of Conduct, ges ramar för medlemsstaterna att tillämpa partnerskapsprincipen. Detta för att säkerställa ett nära samarbete mellan offentliga myndigheter på nationell, regional och lokal nivå och med privata och andra sektorer, i planering och genomförande av ESI-fonderna.

---

<sup>1</sup> Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF), Europeiska socialfonden (ESF), Europeiska jordbruksfonden för landsbygdsutveckling (EJFLU) samt Europeiska havs-och fiskerifonden (EHFF).

## Uppföljning och utvärdering

För Europaforum Norra Sverige är det angeläget att följa upp i vilken utsträckning EU-kommissionens intentioner fått önskat genomslag och hur programframtagningsarbetet genomförts. EFNS och de ingående regionerna har lämnat synpunkter på arbetsprocessen i sig och tagit ställning i angelägna frågor under programskrivningsarbetets gång. Uppföljningen och utvärderingen tar därför sin utgångspunkt i EFNS intressen och avser också synliggöra i vilken utsträckning det egna påverkansarbetet, bl.a genom skrivna positioner, nått resultat<sup>2</sup>. Under 2014 avser Europa Forum Norra Sverige att följa upp programskrivningsarbetet med följande utgångspunkter:

- Resultatet av EU kommissionens intentioner med ramverket, Common Strategic Framework (CSF), utifrån EFNS intressen
  - Stärkt samordning mellan fonder
  - Nya territoriella verktyg ITI och CLLD för ökat regionalt/lokalt inflytande
  - Förenklingar
- Innehåll och utformning av Partnerskapsöverenskommelsen mellan EU-kommissionen och Sverige, utifrån EFNS intressen
  - Överenskommelsens innehåll – prioriteringar och slutlig inriktning
  - Arbetsprocessen/dialogen
- Flernivåstyre och inflytande på alla nivåer inför programperioden 2014-2020, utifrån EFNS intressen.
  - Nationell, regional och lokal medverkan i programframtagning och i planering av genomförande samt tillämpning av Code of Conduct.
  - Programstrukturens påverkan. Nationella- och regionala program, regionala handlingsplaner, etc.
  - Förvaltning och genomförandeorganisation.
- Ytterligare rekommendationer/tillägg från EFNS.
  - För programperioden 2014 -2020
  - Inför nästa programperiod 2021 -

Europaforum avser överlämna slutsatser och gjorda erfarenheter kring programskrivningsarbetet inför 2014-2020 i en position under våren 2015.

## Antaget på EUROPAFORUM NORRA SVERIGE, Sundsvall 21 februari 2014

---

<sup>2</sup> Exempel på tidigare positioner:

- Europaforum Norra Sveriges inspel till slutförhandlingarna
- Europaforum Norra Sveriges synpunkter i framtagandet av partnerskapsöverenskommelsen för Sverige
- EFNS om EU:s långtidsbudget och sammanhållningspolitiken
- Europaforum synpunkter om EU:s framtida sammanhållningspolitik

Erik Bergkvist (S) Ordförande, Rapportör Västerbotten

Rodney Engström (M) Rapportör Västernorrland

Kent Ögren (S) Rapportör Norrbotten

Robert Uitto (S) Rapportör Jämtland

Ellinor Söderlund (S) Rapportör Norrbotten

Anders Josefsson (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

Nedan följer en sammanfattning av synpunkterna på partnerskapsöverenskommelsens förslag på *Tematiska prioriteringar, Fondsamordning, Tematiska program för flernivåstyrelse, ITI, CLLD och Hållbar stadsutveckling.*

Flyttas till bilaga 2.

<p><b>Attraktiva glesheten i norra Sverige</b></p>	<p>Betydelsen av</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● norra Sveriges resurser, geografiska läge och specifika utmaningar bör betonas ytterligare</li> <li>● det strategiska läget och koppling till Arktiska policyn mm. bör tydliggöras</li> </ul>
<p><b>Tematiska prioriteringar</b></p>	<p>Välkomnar inriktningen mot begränsat antal prioriteringar. Betonar vikten av att program och insatser utformas i en regional och lokal kontext: territoriell anpassning.</p>
<p><b>Fondsamordning</b></p>	<p>Positiv till fondsamordning- optimering av resurser</p>
	<p>Fondsamordning behöver prägla programskrivningsarbetet och genomförandet</p>
	<p>Utifrån erfarenheter (2000-2006, 2007-2013) förordas regionala flerfondsprogram med regionalt inflytande och ägande</p>
	<p>Det är angeläget att det under programperiod sker en riktning mot regionalisering och samordning av fondmedelsanvändning</p>

	<p>Flernivåprincipen bör stärkas och ingångsvärdet i PÖ bör vara att stärka regionalt och lokalt ägarskap, att stärka strukturen och sambandet mellan regional och nationell nivå.</p>
	<p>Antalet förvaltande myndigheter och program ska inte utökas om fonsamordning ska få effekt</p>
	<p>Programmering, förvaltning och beslutsstruktur inom GSR bör också följa NUTSII för programgenomförandet</p>
	<p>Sverige bör utveckla formerna för en mer samlad fondprioriteringshantering</p>
	<p>Betonar vikten av regional dialog och inflytande i hela policykedjan</p>
	<p>Intressantare utformning än i dag är att möjliggöra för projekt att i större utsträckning bedriva projekt över NUTSII gränser i Sverige</p>
	<p>EFNS anser att samspelet mellan förvaltande statliga myndigheter och regionala nivån saknas i skrivningen som rör genomförandet av GSR-fonderna</p>
<p><b>Tematiska ramprogram för utvecklat flernivåstyre</b></p>	<p>Regionerna behöver ges möjlighet att definiera och driva det regionala tillväxtarbetet utifrån EU2020, nationella och regionala strategier</p>



	<p>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.</p>
<p>EFNS utpekade fördelar med tematiska ramprogram:</p>	<p>Underlättar för små lokala projekt genom mindre administration och enklare rekvisitionsförfarande (ramprogramägaren fungerar som bank).</p> <p>Utvecklar ett underifrånperspektiv med lokalt drivna utvecklingsprojekt samt ett socialt och demokratiskt entreprenörskap.</p> <p>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.</p> <p>Ramprogram öppnar nya arenor för samverkan och näringsutveckling där samsyn och ny kunskap kan utvecklas genom aktiv dialog med deltagande projekt</p>
<p><b>ITI och CLLD</b></p>	<p>Positivt: ses som kapacitetsbyggande på lokal och subregional nivå</p>
<p><b>Stadsutveckling</b></p>	<p>Bör ske i hela landet. De av kommissionen utpekade 5% bör avsättas och fördelas på NUTS2 nivå</p>
	<p>Innan regeringen fattar beslut är det viktigt att regeringen för en dialog med lokal och regional nivån om de nya verktygen CLLD, ITI och Stadsutveckling</p>

## GAP-analys enligt OECD

1. Informations gap	<p>Uppstår när olika "nivåer" inte har likvärdig information, när policies utvecklas och genomförs</p> <p>- Behov av instrument som öppnar upp och delar information</p>
2. Kapacitets gap	<p>Uppstår vid brist på människor, kunskap eller infrastrukturella resurser</p> <p>- Behov av instrument/ verktyg som bygger regional/ lokal kapacitet för att möta upp nationell och europeisk nivå</p>
3. Finansiella gap	<p>Brist på resurser som svarar mot behov och genomförande av anpassade strategier och policies</p> <p>- Behov av att utveckla gemensamma finansiella mekanismer t.ex. flerårsbudget</p>
4. Politik gap	<p>Uppstår när andra nivåer bedriver "stuprörspolitik" som berör flera politikområden och kräver ett sektorsintegrerat förhållningssätt. politiken är "territoriellt blind (plats-blind)".</p> <p>- behov av mekanismer som på regional/lokal nivå skapar ett integrerat förhållningssätt</p>
5. Mål gap	<p>Olika förnuftsmässiga skäl bland politiskt ansvariga på nationell och regional/ lokal nivå skapar hinder för att anta sammanhängande strategier.</p> <p>- behov av mekanismer som på regional/lokal nivå skapar flerdimensionella ansatser</p>
6. Ansvarighets gap	<p>Svårigheter att säkerställa öppenhet vad gäller metodval</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• behov av mätmetoder</li> <li>• behov av instrument som stärker medborgarsamverkan</li> </ul>