

Till statsrådet Björn Rosengren

Regeringen bemyndigade den 17 september 1998 chefen för Närings- och handelsdepartementet att tillkalla en särskild utredare med uppgift att för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen under nästa programperiod åren 2000–2006 redovisa förslag till former för dels hur de nya programmen skall tas fram, dels hur de skall genomföras.

Med stöd av detta bemyndigande förordnades f.d. riksdagsledamoten Anders Svärd som särskild utredare den 28 oktober 1998.

Som sekreterare förordnades jur.kand. Martin Engman den 1 december 1998. Samma dag förordnades fil.mag. Tina Johansson som bitr. sekreterare. Därutöver har organisationskonsulten Ove Hultquist utarbetat en konsultrapport om geografiskt avgränsade strukturfondsprogram i Österrike, Nederländerna, Storbritannien och Frankrike (se bilaga 3).

Utredningen har antagit namnet Utredningen om de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen. Genom betänkandet EG:s strukturstöd – Ny organisation för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen (SOU 1999:24), som utredningen nu lägger fram, har jag slutfört mitt uppdrag.

Stockholm i februari 1999

Anders Svärd

/Martin Engman

Tina Johansson

Innehållsförteckning

| | |
|---|-----------|
| <i>Förkortningar</i> | 9 |
| <i>Sammanfattning</i> | 11 |
| <i>Summary</i> | 15 |
| 1 Utredningens uppdrag och arbete | 19 |
| 1.1 Utredningsuppdraget..... | 19 |
| 1.2 Utredningsarbetet | 19 |
| 2 Bakgrund | 21 |
| 2.1 EU:s strukturpolitik | 21 |
| 2.2 Mål och program i Sverige..... | 22 |
| 2.3 Partnerskapet..... | 25 |
| 2.4 Beslutsgrupper fattar beslut | 25 |
| 2.5 Övervakningskommittéer kontrollerar programgenomförandet | 26 |
| 2.6 Utbetalande myndigheter..... | 27 |
| 3 Erfarenheter av framtagandet av strukturfondsprogram | 29 |
| 3.1 Processen kring framtagande av strukturfondsprogram | 29 |
| 3.1.1 Beslut om geografiska avgränsningar | 29 |
| 3.1.2 Utredningar tillsattes..... | 30 |
| 3.1.3 Partnerskapet..... | 31 |
| 3.1.4 Programförslag..... | 33 |
| 3.1.5 Förhandlingar med kommissionen..... | 34 |
| 3.2 Erfarenheter och reflektioner | 35 |
| 3.2.1 Positivt med partnerskap..... | 35 |
| 3.2.2 Programmen bra i grunden..... | 35 |
| 3.2.3 Dålig insyn och för kort tid för förankring | 35 |
| 3.2.4 Svårt att hinna engagera partnerskapet | 36 |
| 3.2.5 Organisationen var viktigare än programmets innehåll | 37 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 4 | Erfarenheter av genomförandet av strukturfonds- | |
| | program | 39 |
| 4.1 | Organisationen | 39 |
| 4.1.1 | Beslutsgrupper..... | 39 |
| 4.1.2 | Beslutsgruppens sekretariat..... | 42 |
| 4.1.3 | Övervakningskommittén..... | 44 |
| 4.1.4 | Övervakningskommitténs sekretariat | 45 |
| 4.1.5 | Utbetalande myndigheter | 45 |
| 4.2 | Partnerskapets roll i genomförandet..... | 46 |
| 4.2.1 | Referensgrupper – ett sätt att engagera partnerskapet | 47 |
| 4.2.2 | Ramprogram..... | 47 |
| 4.3 | Överprövning skapar osäkerhet | 48 |
| 4.4 | Medfinansiering..... | 48 |
| 4.4.1 | Krav på verifierad medfinansiering..... | 49 |
| 4.4.2 | Medfinansierare..... | 49 |
| 4.4.3 | Privata medel som medfinansiering..... | 50 |
| 4.4.4 | Medfinansieringen ett initialt problem..... | 50 |
| 4.5 | Utbetalningar..... | 51 |
| 4.5.1 | Olika fonder med olika regler | 51 |
| 4.5.2 | Försök till samordning | 52 |
| 4.5.3 | Olika rutiner för granskning av rekvisitioner | 52 |
| 4.5.4 | Fem länsstyrelser utbetalningsansvariga för Interreg | 53 |
| 4.5.5 | Förskottsutbetalning..... | 54 |
| 4.6 | IT-stöd för uppföljning och finansiell kontroll | 54 |
| 4.6.1 | Olika IT-system..... | 54 |
| 4.6.2 | Nationella databasen..... | 55 |
| 4.7 | Finansiell förvaltning och kontroll | 55 |
| 4.7.1 | Åtaganden och utbetalningar | 55 |
| 4.7.2 | Medlemsstaternas ansvar | 56 |
| 4.7.3 | Myndigheternas ansvar | 57 |
| 4.7.4 | Granskning..... | 57 |
| 4.7.5 | Oegentligheter och bedrägerier | 58 |
| 4.8 | Avslutande av nuvarande program | 59 |
| 4.9 | Sammanfattande erfarenheter och reflektioner | 59 |
| | Strukturfondsprogrammen har medfört ökat samarbete..... | 59 |
| | Partnerskapets delaktighet varierar..... | 60 |
| | Omfattande uppgifter för sekretariaten | 60 |
| | Bred kompetens och erfarenhet har byggts upp i sekretariaten..... | 60 |
| | Medfinansiering ett problem särskilt för mindre projekt | 60 |
| | Näringslivets delaktighet i programmen..... | 61 |
| | Överprövning skapar osäkerhet | 61 |
| | Brister i redovisning av projektens effekter för jämställdhet och miljö | 61 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| | Stora problem med utbetalningar..... | 62 |
| | Brister i IT-systemen | 62 |
| | Omfattande finansiell kontroll | 62 |
| 5 | Internationella jämförelser | 63 |
| 5.1 | Olika lösningar för de tre nyaste medlemsstaterna | 63 |
| 5.1.1 | Finland anpassade organisationen före medlemskapet | 64 |
| 5.1.2 | Österrike utnyttjade befintliga organisationer | 64 |
| 5.2 | Regional eller central statsmakt styr genomförandet..... | 65 |
| 6 | Förutsättningar | 67 |
| 6.1 | Förslag till allmän strukturfondsförordning..... | 67 |
| 6.1.1 | Mål för det europeiska strukturstödet | 67 |
| 6.1.2 | Framtagande av program | 69 |
| 6.1.3 | Förvaltningsmyndigheten blir central | 69 |
| 6.1.4 | Finansiell förvaltning och kontroll | 70 |
| 6.1.5 | Övervakningen förstärks | 72 |
| 6.1.6 | Utvärdering | 73 |
| 6.1.7 | Utfasningsprocessen..... | 73 |
| 6.2 | Förslag till specifika strukturfondsförordningar | 75 |
| 6.3 | Regionala tillväxtavtal | 76 |
| 6.4 | Miljö- och landsbygdsstöd | 77 |
| 6.5 | Samband med nya mål 3 | 77 |
| 7 | Överväganden..... | 79 |
| 7.1 | Framtagande av program | 79 |
| 7.1.1 | Partnerskap | 80 |
| 7.2 | Genomförande av program..... | 80 |
| 7.2.1 | Partnerskapets roll | 81 |
| 7.2.2 | Medfinansiering | 83 |
| 7.2.3 | Beslut om stöd..... | 84 |
| 7.2.4 | Utbetalning av stöd | 88 |
| 7.2.5 | Utbetalande myndighet | 88 |
| 7.2.6 | Övervakningskommittéer..... | 89 |
| 7.2.7 | Förvaltningsmyndigheten | 89 |
| 7.2.8 | Utfasningsprogram | 91 |
| 7.2.9 | Samband med nya mål 3 | 91 |
| 8 | Förslagets konsekvenser..... | 93 |
| 8.1 | Regionalpolitiska konsekvenser | 93 |
| 8.2 | Prövning av offentliga åtaganden | 94 |
| 8.3 | Jämställdhetspolitiska konsekvenser | 95 |

| | | |
|-----------------|--|-----|
| 8.4 | Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet | 96 |
| | <i>Källförteckning</i> | 97 |
| <i>Bilaga 1</i> | Kommittédirektiv | 103 |
| <i>Bilaga 2</i> | Beslutsgrupper..... | 109 |
| <i>Bilaga 3</i> | Beslutsgruppssekretariat | 111 |
| <i>Bilaga 4</i> | Karta över Sveriges målområden..... | 113 |
| <i>Bilaga 5</i> | Internationella jämförelser Finland, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Österrike..... | 115 |

Förkortningar

| | |
|-------|--|
| ALMI | ALMI Företagspartner AB |
| AMS | Arbetsmarknadsstyrelsen |
| AMV | Arbetsmarknadsverket |
| CSF | Community Support Framework (eng), se GSR |
| DG | Directorat Général (fr), generaldirektorat |
| ecu | European Currency Unit (eng), den europeiska valutaenheten |
| EG | Europeiska gemenskapen, Europeiska gemenskaperna |
| EIB | Europeiska investeringsbanken |
| EUGFJ | Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket |
| ERUF | Europeiska regionala utvecklingsfonden |
| ESF | Europeiska socialfonden |
| EU | Europeiska unionen |
| FFU | Fonden för fiskets utveckling |
| FIM | Valutaenheten finska mark |
| GBV | Glesbygdsverket |
| GEM | SJV:s IT-system för registrering av utbetalningar |
| GOR | Government Offices of the Regions (eng), brittisk motsvarighet till svenska länsstyrelser |
| GSR | Gemenskapens stödramar |
| IT | Informationsteknik |
| LAN | Länsarbetsnämnden |
| LO | Landsorganisationen i Sverige |
| mecu | miljoner ecu |
| NUTEK | Närings- och teknikutvecklingsverket |
| NUTS | (fr) Nomenklatur för statistiska geografiska enheter |
| OP | Operationellt program för gemenskapsinitiativ |
| PMC | Programme Monitoring Committee (eng), brittisk övervakningskommitté som styr genomförandet |
| RRV | Riksrevisionsverket |
| SAF | Svenska arbetsgivareföreningen |
| SEK | Valutaenheten svenska kronor |

| | |
|-----------|--|
| SEM 2000 | Sound and Efficient Management 2000 (kommissionsprogram) |
| SJV | Statens jordbruksverk |
| SO | The Scottish Office (eng), brittiska regeringens departement för politik som berör Skottland |
| SPD | Samlat programdokument för mål |
| STINS | NUTEK:s IT-system för registrering av ansökan m.m |
| TA-medel | Tekniskt bistånd från Europeiska kommissionen |
| TCO | Tjänstemännens centralorganisation |
| TE-keskus | (fi) Arbetskrafts- och näringscentral. Regional organisation för finska regeringskansliet |
| UCLAF | Unité de Coordination de la Lutte AntiFraude (fr). Enhet vid kommissionen för bekämpning av bedrägerier |
| ÖK | Övervakningskommitté |

Sammanfattning

Strukturfondsutredningen har samlat in och analyserat erfarenheter från Sveriges första period med stöd från EG:s strukturfonder. Utredningen lämnar också förslag till hur strukturfondsprogrammen för nästa period, år 2000–2006, kan tas fram och genomföras. Erfarenheterna och förslagen handlar endast om de målområden som är geografiskt avgränsade och gemenskapsinitiativen Interreg IIA och Leader II. Under nu pågående period kallades målområdena för mål 2, mål 5b och mål 6. I nya programperioden kommer de att kallas mål 1 och mål 2.

Erfarenheter av framtagande och genomförande av program

Det sammanfattande intrycket är att strukturfondsprogrammen har inneburit ett nytt sätt att arbeta med regionala utvecklingsfrågor i Sverige. Programmen har lagt grunden för ökat samarbete i nya konstellationer, inte minst över kommun- och länsgränser.

Tidsplanen för framtagande av programmen var alltför kort. Förankringsprocessen blev lidande och möjligheterna att engagera partnerskapet fullt ut i processen var små. Näringslivet kom inte in i programarbetet i den omfattning som önskades. I vissa regioner tog organisationsfrågan över diskussioner om programinnehållet.

Beslutsgrupper och övervakningskommittéer är nya organisationer som inrättades för genomförandet av strukturfondsprogrammen. Genom partnerskapet har en mängd olika aktörer deltagit såväl i framtagandet som i genomförandet av programmen.

I genomförandet av programmen har arbetet i *beslutsgrupper* och *övervakningskommittéer* fungerat olika bra. Även partnerskapets delaktighet i genomförandet varierar. I vissa regioner har referensgrupper och ramprogram skapats för att öka partnerskapets delaktighet i programarbetet. Beslutsgruppernas *sekretariat* har byggt upp en bred kompetens och erfarenhet samtidigt som hög arbetsbelastning enligt uppgift utgjort ett problem.

Medfinansieringen och förbudet mot *förskott* av strukturfondsmedel har medfört svårigheter främst för mindre projektägare. Näringslivets delaktighet i programgenomförandet har varit av liten omfattning genom att *privata medel* inte är godkända som medfinansiering. *Överprövningen* av projektbeslut, där de utbetalande myndigheterna kan återkalla beslutsgruppens beslut om stöd, har skapat en osäkerhet hos projektägarna.

Administrationen kring *utbetalningar* har präglats av problem och oklarheter. De olika fonderna ställer skilda krav på kontroll och redovisning samtidigt som Sverige sökt samordna hanteringen av utbetalningar. De utbetalande myndigheterna har utvecklat olika system för granskning av utbetalningar. Otydlig ansvarsfördelning mellan beslutsgruppssekretariat och utbetalande myndigheter har medfört onödigt dubbelarbete. Därutöver dröjer projektägare med att rekvirera strukturfondsmedel.

Brister i *IT-system* och i samordningen av uppgifter i den nationella databasen har medfört effektivitetsförluster och säkerhetsproblem i hanteringen av strukturfonderna.

Överväganden

Om Sverige skall kunna använda strukturfondsmedlen framgångsrikt är det nödvändigt att partnerskapet deltar aktivt både i framtagandet och genomförandet av strukturfondsprogrammen. Partnerskapet kan variera över tid och beroende på lokala förutsättningar. Förslagsgrupper och ramprojekt är två modeller för hur ett partnerskap kan arbeta. Medlemmar i ett sådant partnerskap kan vara representanter för landsting, kommuner, arbetsmarknadens parter, länsarbetsnämnden, lokala kooperativ, näringslivet, studieförbund, miljörelsen, jämställdhetsorganisationer.

Privata medel bör godkännas som stödgrundande för strukturfondsstöd, så att enskilda företag kan delta aktivt i genomförandet av strukturfondsprogrammen.

Beslutsgrupperna bör avskaffas och nämnder i stället inrättas vid länsstyrelsen och självstyrelseorganen i försökslänen. De nämnder som fattar beslut om projekt bör regeringen också utse till utbetalningsmyndigheter. Därigenom skulle dagens problem med överprövning försvinna.

En pott för länsövergripande satsningar bör avsättas inom de nya programmen. Potten bör motsvara minst 20 procent av programmets budget och kan användas för satsningar inom turism, IT samt forskning och utveckling.

För de samiska insatserna bör Sametinget utses till beslutande och utbetalande myndighet.

Under förutsättning att skärgårdarna blir ett programområde även under nästa programperiod bör en beslutande och utbetalande nämnd inrättas vid den länsstyrelse som regeringen bestämmer.

Leader-programmen bör behålla nuvarande beslutsorganisation. För Interreg-program där Sverige är huvudansvarigt bör min huvudmodell för beslut och utbetalning tillämpas. I de fall där huvudansvaret för ett Interreg-program vilar på en annan stat förordar jag att dagens system med beslutsgrupper används.

En generell möjlighet till förskott på beviljat strukturfondsstöd bör införas. Om detta inte är möjligt att genomföra bör ränta på likvida medel vara stödberättigad.

Övervakningskommittéerna (ÖK) bör förstärkas som strategiska politiska organ. Därför bör ledamöterna i ÖK i första hand vara förtroendevalda från kommuner och landsting. Även företrädare för organisationer och näringslivet bör beredas plats. ÖK bör delta i framtagandet av program.

I Sverige bör endast en myndighet utses till förvaltningsmyndighet för strukturfondsprogrammen. Till förvaltningsmyndighet kan en ny myndighet eller NUTEK utses.

Ansvar för de program som skall fasa ut bör läggas på samma organisation som beslutar och utbetalar stöd.

Summary

The committee on the geographical structural funds' programmes has gathered and analysed experiences from the first period during which Sweden has received assistance from the EU's structural funds. The committee also presents proposals for the programming and implementation of the structural-fund programmes for the next period, 2000–2006. These experiences and proposals only concern geographically defined objective areas as well as Community initiatives Interreg IIA and Leader II. During the current programme period the objective areas have been called objective 2, objective 5b and objective 6. In the next programme period they will be called objective 1 and objective 2.

Experiences from the programming and implementation of the programmes

The overall impression is that the structural-fund programmes have instilled a new way of working on regional-development issues in Sweden. The programmes have paved the way for increased co-operation in new constellations, not least across municipal and county boundaries.

The time allotted for programming was much too scarce, which hampered the process of establishing the programmes, and there was little opportunity to fully engage the partnership in the process. The private sector did not participate in the programme work to the extent that had been hoped. In certain regions, the question of the organisation for implementing the programmes, rather than the content of the programmes, dominated the agenda.

Programme management committees and monitoring committees are two new types of organisation that were set up for the implementation of the structural-fund programmes. Through the partnership a wide range of participants were active both in the programming and implementation stages.

In respect of the implementation of the programmes the work of the *programme management committees* and *monitoring committees* has

shown varying results, as has the participation of the partnership. In certain regions reference groups and framework programmes have been created to increase the participation of the partnership in the programme work. Although burdened by a heavy workload, the *programme secretariats* have built up broad expertise and gained a lot of experience.

Co-financing and the prohibition against *advance payments* from the structural funds have created difficulties primarily for smaller project owners. The participation of the private sector in the implementation of the programmes has been small due to the fact that *private assets* are not admissible as co-financing. The possibility of *appealing* project decisions, through which paying authorities may overrule an programme management committee's decision on aid, has created uncertainty among project owners.

The administration of *payments* has been surrounded by problems and obscurities. Different control and accounting requirements apply for the various funds. At the same time, Sweden has tried to co-ordinate the administration of payments. The authorities responsible for payments have developed different supervision systems for these. Uncertainties in the division of responsibility between programme secretariats and the paying authorities have led to a lot of unnecessary double work. In addition, project owners have been late in claiming structural-fund assistance.

Flaws in *IT systems* and in the co-ordination of information in the national database have resulted in a loss of efficiency as well as security problems in the administration of the structural funds.

Conclusions and recommendations

The successful use of structural-fund assets in Sweden requires active participation by the partnership both in the programming and implementation of structural-fund programmes. The composition of the partnership could vary from one time to another, depending on local conditions. Drafting groups and framework projects are two models for how a partnership could work. The members of such a partnership could be representatives of county councils, municipalities, unions, employers' associations, county employment boards, local co-operatives, private sector organisations, educational associations, environment groups or equal-opportunities organisations.

To allow individual companies to participate actively in the implementation of the structural-fund programmes, it should be possible to base structural-fund assistance on private assets.

The programme management committees should be abolished and replaced by boards set up at county administrative boards and the organs of self-government in the trial counties. The boards which take decisions on projects should also be given authority by the government to make payments. That would solve the current problem of appeals.

A pool for county-wide projects should be set up in the new programmes. The pool should make up at least 20 per cent of the programme budget and could be used for various ventures in tourism, IT and R&D.

In projects aimed at the Saami, the Saami Parliament should be appointed executive and paying authority.

On the assumption that the archipelagos will constitute objective areas also during the next programme period, an executive board with the right to disburse funds should be established at the county administrative board nominated by the government.

The Leader programmes should retain the current executive organisation. For Interreg programmes in which Sweden bears prime responsibility my main model for decisions and payments should apply. In cases where prime responsibility for an Interreg programme is borne by another state, I recommend that the current system with programme management committees be used.

A general possibility of advance payments of structural-fund assistance should be introduced. If this proves impossible, interest on liquid assets should be made eligible for assistance.

The monitoring committees should be strengthened as strategic political organs. Therefore, committees should primarily consist of elected representatives from local authorities and county councils, but organisations and representatives from the private sector should also be represented. The committees should participate in the design of programmes.

In Sweden only one managing authority should handle the administration of the structural-fund programmes. This could be a new authority or NUTEK, the Swedish National Board for Industrial and Technical Development.

Responsibility for the programmes which will be phased out should be borne by the same organisation that decides on and makes payments of aid money.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Utredningsuppdraget

Den 17 september beslutade regeringen om direktiv för Strukturfondsutredningen (se bilaga 1).¹ Det uppdrag som regeringen gav utredningen var mycket omfattande och innefattade i korthet att för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen samla in och analysera de erfarenheter som gjort under innevarande programperiod, göra internationella jämförelser med minst fem angivna länder samt föreslå former för hur de nya programmen skall tas fram och genomföras. Utredningens genomförande skulle bland annat ske genom offentliga utfrågningar eller liknande och samråd med diverse myndigheter. Slutligen anges att utredningsarbetet skall redovisas senast den 26 februari 1999.

I slutet av november tillkallades jag att som särskild utredare uppfylla direktiven och i början av december förordnades två personer att utgöra sekretariat för utredningen. Som var och en förstår är uppdraget med tanke på tiden och de begränsade resurserna, personellt och finansiellt, en mycket svår uppgift. Därför har jag tyvärr endast haft ett begränsat samråd med ett fåtal myndigheter.

1.2 Utredningsarbetet

Min ambition har från första början varit att träffa så många som möjligt av de som på olika sätt är inblandade i genomförandet av strukturfondsprogrammen i regionerna och på myndigheter. Utredningen har därför varit i Bryssel, Gävle, Göteborg, Jönköping, Karlstad, Luleå, Stockholm, Sunne, Vänersborg och Östersund. Jag talade vid Landsningsförbundets och Svenska kommunförbundets konferens om mål 6 i Lycksele (se källförteckningen).

¹ Dir. 1998:85

Utredningen har dessutom arrangerat sammankomster riktade till särskilt betydelsefulla grupper; representanter för länens jämställdhetsarbete, näringslivets aktörer samt beslutsgrupperna.

Den 12 februari mötte jag således jämställdhetsexperter från tio länsstyrelser. Samtalet fokuserade hur ett jämställdhetsperspektiv kan genomsyra framtagandet och genomförandet av de nya strukturfondsprogrammen.

Den 15 februari mötte jag näringslivets organisationer. Diskussionen kom att kretsa kring företagens och den enskilde företagarens inflytande och delaktighet i programframtagandet och tillväxtavtalen.

Den 16 februari mötte jag ledamöter och några huvudsekreterare från i stort sett samtliga strukturfondsprogram och gemenskapsinitiativ. Beslutsfattandet och utbetalningsansvaret blev föremål för debatt.

Utredningen har tagit del och studerat rapporter från bland andra RRV, revisionsrätten, Riksdagens revisorer och Statskontoret, samtliga halvtidsutvärderingar samt utredningar inom SOU och departementsserien.

För de internationella jämförelserna har, på grund av den korta utredningstiden och de begränsade resurserna som stått till förfogande, anlåtats Connos, organisationskonsulten Ove Hultquist.

Till utredningen har inkommit skrivelser med synpunkter från samtliga beslutsgruppssekretariat, Boverket, Folkhälsoinstitutet, Företagarnas riksorganisation, Glesbygdsverket, Kooperativ utveckling i Sverige, Landstingsförbundet och Svenska kommunförbundet, Landsorganisationen i Sverige, LO-facken i Gävleborg, länsstyrelserna i Dalarnas län, Gävleborgs län, Jämtlands län och Värmlands län, Svenska arbetsgivareföreningen, Svenska Leader-nätverket samt Tjänstemännens centralorganisation.

Regeringen har till utredningen överlämnat Småföretagardelegationens förslag om den svenska organisationen av EG:s strukturfondsprogram, Förslagskatalog (SOU 1998:94).

Utredningen har i enlighet med direktiven etablerat ett nära samarbete med Utredningen om framtida mål inom EG:s strukturfonder (A 1998:05, dir. 1998:76). Utredningarnas sekretariat har varit samlokaliserade och utredningarna har hållit gemensamma överläggningar och någon gång företagit gemensamma studieresor och intervjuer.

2 Bakgrund

2.1 EU:s strukturpolitik

De ekonomiska och sociala skillnaderna inom EU är betydande. Inkomstnivåer och arbetslöshetsproblem varierar inte bara mellan medlemsstater utan också mellan regioner inom enskilda länder. Gemenskapens strukturpolitik har till syfte att minska de regionala skillnaderna och främja en bättre ekonomisk och social balans inom unionen. Strukturfonderna är ett verktyg för strukturpolitiken. Strukturfonderna innefattar fyra fonder där varje fond styrs av en egen förordning. De fyra fonderna är:

- Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF).
- Europeiska socialfonden (ESF).
- Utvecklingssektionen vid Europeiska utvecklings- och garanti-fonden för jordbruket (EUGFJ).
- Fonden för fiskets utveckling (FFU).

Arbetet med strukturfonderna bygger på fyra grundläggande principer: *koncentration*; stöd ges till sex prioriterade målområden; *partnerskap*; arbetet skall ske genom samarbete mellan regionala och nationella aktörer och kommissionen; *additionalitet*; stödet från EU skall komplettera medlemsstaternas insatser; *planering*; arbetet utgår från fleråriga programdokument.

Av de sex målområdena går den största delen av strukturfondsmedlen till mål 1, som omfattar de fattigaste regionerna inom unionen. Sverige har inte något mål 1-område. I samband med medlemskapsförhandlingarna inrättades i stället mål 6, som omfattar de mest glesbefolkade områdena i Sverige och Finland.

Som särskilda instrument för strukturpolitiken finns de s.k. gemenskapsinitiativen. Initiativen läggs fast av kommissionen och inriktas på några av de mest prioriterade gemensamma frågorna inom EU. Under programperioden 1994–1999 finns 13 gemenskapsinitiativ inom områ-

den som t.ex. interregionalt samarbete, utveckling av landsbygden och industriell omvandling.

2.2 Mål och program i Sverige

För programperioden 1995–1999 har Sverige tilldelats ca 13 miljarder kronor av strukturfondsmedel för insatser inom olika målområden. Till detta skall läggas nationell offentlig medfinansiering på ca 16 miljarder kronor samt de privata medel som ingår i olika projekt. Följande mål och gemenskapsinitiativ är aktuella i Sverige:

Geografiskt avgränsade mål

- Mål 2: Insatser för förnyelse i områden som drabbats av eller hotas av industriell tillbakagång.
Mål 5b: Insatser för utveckling av landsbygdsområden.
Mål 6: Insatser för utveckling i de mest glesbefolkade områdena.

Horisontella mål

- Mål 3: Insatser för att minska långtidsarbetslösheten och underlätta för ungdomar och de som riskerar utslagning att komma tillbaka på arbetsmarknaden.
Mål 4: Utbildning och kompetensutveckling av arbetskraft för att bättre klara produktionsförändringar inom främst små och medelstora företag.
Mål 5a: Insatser för att främja ett effektivare jord- och skogsbruk och en mer rationell fiskerinäring.

Gemenskapsinitiativ

- Interreg IIA: Insatser för att öka det gränsregionala samarbetet.
Interreg IIC: Insatser för att stödja fysisk planering och regional utveckling.
Konver: Insatser för att bidra till ekonomisk utveckling i regioner som är starkt beroende av försvarssektorn.
Leader II: Insatser för att genom lokal kraftsamling utveckla landsbygden.
Pesca: Insatser till fiskerinäringen för att underlätta de sociala och ekonomiska konsekvenserna som krisen inom fiskerinäringen ger upphov till.

| | |
|------------------------------|---|
| Småföretags- initiativet: | Insatser för att utveckla småföretagande. |
| Urban: | Insatser för att lösa olika problem i storstadsområden. |
| Adapt: | Insatser för att stärka de anställdas förmåga att klara av strukturförändringar och skapa nya arbetstillfällen. |
| Employment: | Insatser för att öka möjligheterna till arbete för handikappade, utsatta grupper och ungdomar samt för att öka jämställdheten på arbetsmarknaden. |

Medan de horisontella målen omfattar hela Sverige fastställs de geografiskt avgränsade målområdena utifrån särskilda kriterier. Kriterierna bygger bl.a. på arbetslöshets- och sysselsättningsstatistik. Detta för att man skall kunna avgöra vilka regioner som är i behov av stöd. I Sverige finns fem mål 2-områden, fem mål 5b-områden samt ett sammanhängande mål 6-område. Ca 25 procent av Sveriges befolkning bor i de geografiskt avgränsade målområdena.

Fördelningen av strukturfondsmedel till de geografiskt avgränsade målområdena baseras på programdokument som utarbetas av regionala organ i samarbete med nationella myndigheter. Programmen skall innehålla en socio-ekonomisk analys, en strategi och en beskrivning av de åtgärder som skall genomföras. Dessutom skall programmen innehålla en indikativ finansieringsplan, en analys av programmets miljöpåverkan samt en uppskattning av de förväntade effekterna, bl.a. vad gäller sysselsättning. Programdokumenten godkänns efter förhandling och utgör en överenskommelse mellan kommissionen och medlemsstaten.

**Tabell 2.1: Geografiskt avgränsade strukturfondsprogram
Mål 2, 5b och 6**

| Målområde | Program | Strukturfonder EG-medel (mecu) | | | | |
|-----------|-------------------------|--------------------------------|---------------|--------------|-------------|---------------|
| | | ERUF | ESF | EUGFJ | FFU | TOTALT |
| Mål 2 | Bergslagen | 47,50 | 19,50 | - | - | 67,00 |
| | Blekinge | 10,65 | 2,67 | - | - | 13,32 |
| | Fyrstad | 17,40 | 5,56 | - | - | 22,96 |
| | Norra Norrlandskusten | 22,68 | 7,14 | - | - | 29,82 |
| | Ångermanlandskusterna | 13,65 | 3,82 | - | - | 17,47 |
| | TOTALT | 111,88 | 38,69 | - | - | 150,57 |
| Mål 5b | Gotland | 3,62 | 2,22 | 2,22 | - | 8,07 |
| | Gävle-Dala/Västerbotten | 13,10 | 12,73 | 12,71 | - | 38,54 |
| | Skärgården | 3,11 | 0,55 | 1,68 | - | 5,33 |
| | Sydöstra Sverige | 22,61 | 4,84 | 7,49 | - | 34,95 |
| | Västra Sverige | 19,82 | 5,18 | 6,88 | - | 31,89 |
| | TOTALT | 62,26 | 25,52 | 30,98 | - | 118,76 |
| Mål 6 | | 139,36 | 51,40 | 48,38 | 1,81 | 240,95 |
| | TOTALT | 313,50 | 115,61 | 79,36 | 1,81 | 510,28 |

Källa: NUTEK

Tabell 2.2: Gemenskapsinitiativen Interreg IIA och Leader II

| Målområde | Program | Strukturfonder EG-medel (mecu) | | | | |
|--------------|-------------------------|--------------------------------|-------------|-------------|----------|--------------|
| | | ERUF | ESF | EUGFJ | FFU | TOTALT |
| Interreg IIA | Barentsregionen | | | | | 3,00 |
| | Ett gränslöst samarbete | 3,82 | 0,80 | - | - | 4,62 |
| | Inre Skandinavien | 2,72 | 0,99 | - | - | 3,71 |
| | Kvarken/Mittskandia | 3,09 | 1,58 | 0,85 | - | 5,52 |
| | Nordens gröna bälte | 1,44 | 1,08 | 1,01 | - | 3,53 |
| | Nordkalotten | 3,42 | 2,54 | 1,13 | - | 7,08 |
| | Skärgården | | | | | 1,99 |
| | Öresundsregionen | 2,56 | 0,47 | - | - | 3,03 |
| | TOTALT | 17,05 | 7,46 | 2,99 | - | 32,48 |
| Leader II | 12 program | 3,95 | 1,75 | 2,14 | - | 7,84 |
| | TOTALT | 21,00 | 9,21 | 5,13 | - | 40,32 |

Källa: NUTEK

2.3 Partnerskapet

Begreppet partnerskap är en av de fyra grundprinciperna för strukturfondsarbetet. Syftet med partnerskapstanken är att aktivera och engagera olika aktörer såväl i framtagandet som i genomförandet av programmen. Grunden för ett bra program och programgenomförande är att programmet innehåller de delar som olika aktörer anser vara viktiga för att utveckla regionen. Ett väl fungerande och engagerat partnerskap är en viktig förutsättning vid genomförandet av strukturfondsprogrammen.

Det finns flera slags partnerskap med olika sammansättning och roller. Partnerskapet kan också variera över tid. Kommissionens syn på partnerskap är att arbetet med strukturfondsprogrammen skall ske genom samarbete mellan regionala och nationella aktörer och kommissionen.

En annan definition på partnerskap är att det omfattar alla aktörer som på olika sätt berörs av strukturfondsprogrammen. Det kan innefatta kommuner, landsting, myndigheter, arbetsmarknadens parter, näringslivsorganisationer, intresseorganisationer, föreningar, företag etc. Dagens övervakningskommittéer är ett exempel på detta. Där ingår representanter för kommissionen, berörda departement, kommun- och landstingsförbundet, arbetsmarknadens parter, företagorganisationer, social ekonomi, beslutsgrupp etc.

Partnerskapet kan också definieras som de aktörer som är medfinansierare i projekt. De största medfinansierarna har hittills varit länsstyrelse, kommun, landsting och länsarbetsnämnd. Det är också dessa organisationer som är representerade i beslutsgruppen.

En tredje form av partnerskap är partnerskapet som forum för demokratisk förankring. I framtagandet av programmen utgjorde referensgrupperna en form av partnerskap och i genomförandet av programmen har beslutsgruppen tagit över referensgruppens roll.

2.4 Beslutsgrupper fattar beslut

I samband med Sveriges EU-medlemskap 1995 inrättades nya statliga myndigheter: beslutsgrupper. Beslutsgrupperna skall följa delar av verksförordningen men behöver inte upprätta någon årsredovisning.

Beslutsgrupperna består av förtroendevalda från kommuner och landsting samt av tjänstemän från länsstyrelser och länsarbetsnämnder, med kommun- och landstingssektorn i majoritet. Regeringen utser ordförande och vice ordförande samt ledamöter i beslutsgrupperna.

Beslutsgruppen skall inom ramen för programdokumentet besluta om stöd från EG:s strukturfonder. Beslutsgruppen skall också genom egna

initiativ och informationsspridning verka för att programmet genomförs och att de däri angivna målen uppnås¹.

I de flesta målområden är beslutsgrupperna regionala, dvs. de fattar beslut om projekt inom hela regionen. I mål 6 inrättades en regional beslutsgrupp för projektbeslut inom åtgärder inriktade på forskning och utveckling, informationsteknologi och turism. Därutöver finns sju länsvisa beslutsgrupper som beslutar om de strukturfondsmedel som tilldelats hela eller delar av respektive län.

Som sekretariat till beslutsgrupperna svarar länsstyrelserna, länsstyrelsen eller självstyrelseorganet i det målområde där beslutsgruppen verkar. Nyss nämnda organ utser en huvudansvarig sekreterare. I sekretariatsuppdraget ligger att handlägga projektansökningar, informera om programmets innehåll samt att administrera utbetalningar och följa upp projekt. Sekretariaten utarbetar också rapporter och annat underlag till beslutsgrupp och övervakningskommitté.

2.5 Övervakningskommittéer kontrollerar programgenomförandet

För varje program har inrättats en övervakningskommitté (ÖK) i enlighet med EG:s förordningar. ÖK:s uppgift är att följa upp att strukturfondsprogrammen genomförs enligt programdokumenten. ÖK fattar beslut om förändringar i programdokumenten, omfördelar medel samt fastställer budgeten för tekniskt stöd. ÖK ansvarar också för fortlöpande utvärdering av programmen.

I ÖK ingår representanter för kommissionen, medlemsstaten och den berörda regionen. Dessutom ingår representanter för arbetsmarknadens parter, företagargenorganisationer, folkrörelseorganisationer etc. Ordföranden utses av medlemslandet och är ofta en företrädare för regeringen. Till skillnad från beslutsgrupperna är det i huvudsak tjänstemän som ingår i ÖK.

Som sekretariat till ÖK har utsetts NUTEK för mål 2 och mål 6 medan Glesbygdverket utgör ÖK-sekretariat för mål 5b. Sekretariaten utarbetar rapporter och underlag till ÖK, kommissionen och regeringen. De ansvarar också för administrationen kring utvärderingar m.m.

¹ Förordning 1995:1325 med instruktion för beslutsgrupper.

2.6 Utbetalande myndigheter

Varje medlemsstat är skyldig att utse ansvariga myndigheter för varje enskild strukturfond. I Sverige har fyra centrala förvaltningsmyndigheter fått denna uppgift; Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) för ERUF, Arbetsmarknadsverket (AMS) för ESF, Statens Jordbruksverk (SJV) för EUGFJ samt Fiskeriverket för FFU. Dessutom är fem länsstyrelser ansvariga för utbetalning av strukturfondsmedel till gemenskapsinitiativet Interreg IIA.

De utbetalande myndigheterna ansvarar för utbetalning av strukturfondsmedel, finansiell kontroll, ekonomisk redovisning och internrevision samt för rapportering till regeringen. De skall också intyga att strukturfondsmedlen används i enlighet med fördraget.

3 Erfarenheter av framtagandet av strukturfondsprogram

3.1 Processen kring framtagande av strukturfondsprogram

Framtagandet av strukturfondsprogram omfattar flera steg som beskrivs i strukturfondsförordningen;

- budget för de olika målområdena och gemenskapsinitiativen beslutas av kommissionen,
- de stödberättigade regionerna fastställs av kommissionen utifrån särskilda kriterier,
- medlemsstaten utarbetar regionala utvecklingsprogram,
- programmen utarbetas i partnerskap,
- medlemsstaten överlämnar de regionala utvecklingsprogrammen till kommissionen,
- medlemsstaten och kommissionen förhandlar om programmen efter delning inom kommissionen,
- programmen godkänns och beslutas av kommissionen och blir därmed s.k. samlade programdokument (SPD) eller, för gemenskapsinitiativen, s.k. operativa program (OP).

3.1.1 Beslut om geografiska avgränsningar

Arbetet med att ta fram de svenska strukturfondsprogrammen kom igång sent. En av anledningarna var den svenska ståndpunkten att programarbetet inte skulle påbörjas förrän efter den svenska folkomröstningen om Sveriges medlemskap i EU. Officiellt började arbetet med att utarbeta strukturfondsprogram den 13 november 1994 då svenska folket röstade för ett medlemskap i unionen.

Efter folkomröstningen beslutade kommissionen, efter överläggningar med den svenska regeringen, om geografisk avgränsning och fördelning av medel till de stödberättigade regionerna inom mål 2, 5b och 6 samt gemenskapsinitiativen. För mål 6 fastställdes den geografiska omfattningen och budgeten för programperioden 1995–1999 redan vid medlemskapsförhandlingarna.

För mål 2 och 5b fastställdes en indikativ budgetram för samma period. Beloppen för mål 2 och 5b var ungefärliga, eftersom fördelningen mellan de båda målområdena styrdes av strukturfondsförordningarnas bestämmelser. I december 1994 överlämnade den svenska regeringen förslag om regionindelning och budget för mål 2 och 5b till kommissionen. Det dröjde till slutet av mars 1995 innan kommissionen fattat beslut om de geografiska avgränsningarna och fördelningen av medel för mål 2 och 5b. I början av april 1995 beslutade kommissionen om riktlinjer för arbetet med gemenskapsinitiativen.

3.1.2 Utredningar tillsattes

När den geografiska indelningen var klar och medlen fördelats mellan de olika målområdena tillsatte regeringen särskilda utredningar med uppdrag att utarbeta förslag till program för hur strukturfondsmedlen skulle användas i respektive region. Först ut var mål 6, där utredare och sekretariat utsågs i december 1994. Utredare för mål 2 och 5b tillsattes i mars 1995. Som sekretariat för utredningarna i mål 2 och 5b utsågs en länsstyrelse eller flera länsstyrelser i samverkan. För Mål 5b Skärgården fungerade Glesbygdverket som sekretariat. I mål 6 och i Mål 2 Bergslagen var NUTEK sekretariat, medan länsstyrelser och kommuner i samverkan ansvarade för sekretariatsfunktionen i Mål 2 Fyrstad.

I utredningsdirektiven betonades att programarbetet skulle organiseras med största möjliga demokratiska förankring. Till utredningarna kopplades därför referensgrupper bestående bl.a. av förtroendevalda från kommun och landsting.

I direktiven uttrycktes också att programmen skulle utarbetas i enlighet med strukturfondsförordningarna och enligt de riktlinjer som kommissionen fastställt. Direktiven gav också riktlinjer för vilka insatser som borde övervägas i programskrivandet; fokus skulle ligga på utveckling av små och medelstora företag, forskning och utveckling, utbildning, kompetensutveckling, informationsteknologi samt turism. Kvinnors situation skulle särskilt beaktas. Av programmen skulle också framgå hur den nationella medfinansieringen borde se ut samt innehålla förslag på hur programmen skulle genomföras. Utredningarna skulle redovisa sammanhållna program för respektive region.

Tidplanen för utredningarna var mycket kort. Ambitionen var att genomförandet av programmen skulle komma igång redan under sommaren/hösten 1995. Förslagen till program skulle därför tas fram på 3–4 månader. Det sågs av många som en näst intill omöjlig uppgift, inte minst med tanke på den begränsade erfarenheten av strukturfundsprogrammering hos de inblandade aktörerna. Något som dock underlättade arbetet var att flera länsstyrelser och kommuner redan under hösten 1994 påbörjat arbetet med att ta fram underlag och göra analyser. Man hade också börjat föra diskussioner med olika aktörer om inriktning och innehåll, det som med EU-terminologi kallas partnerskap.

3.1.3 Partnerskapet

En viktig del i framtagandet av strukturfundsprogrammen var att engagera olika aktörer för att diskutera hur man ville utveckla regionen. Partnerskapets roll var att föra in kunskap och kompetens inom olika områden för att ge programdokumenten rätt ansats och inriktning. Även om begreppet partnerskap var något nytt, så fanns grupperingar och samarbetsformer redan etablerade genom att man i flera regioner hade lång erfarenhet av att arbeta med regionala utvecklingsfrågor. I vissa regioner lades mycket energi och arbete ned på att engagera partnerskapet.

Sammansättning och roller

Sammansättning och storlek på partnerskapen varierade mellan olika regioner och län. I de större regionerna formerades partnerskapen länsvis. Vanligt var att flera partnerskap med olika roller byggdes upp. I en del regioner grupperades partnerskap i olika ämnesområden.

Det breda partnerskapet omfattade en blandning av politiker och tjänstemän från kommun- och landstingssektorn, representanter för länsarbetsnämnden, näringslivets intresseorganisationer, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor, kulturliv, föreningar, studieförbund samt olika lokala utvecklingsgrupper. En målsättning var också att få med företagen i diskussionerna. Storleken på det breda partnerskapet varierade, i flera län och regioner arrangerades möten där 100–150 personer deltog. I det breda partnerskapet diskuterades programmets inriktning och innehåll i stora drag. Mot bakgrund av gruppens storlek träffades man endast en eller ett par gånger under utredningstiden.

Sekretariatet arbetade också med mindre partnerskap, ofta på tjänstemannanivå med representanter för bl.a. kommun- och landstings-

sektorn. De mindre partnerskapen träffades oftare och diskuterade mer detaljfrågor.

Referensgruppen till utredningarna utgjorde det politiska partnerskapet där inriktning, innehåll, finansiering och organisation förankrades. Referensgruppen i de större regionerna representerade hela regionen, vilket innebar samarbete i nya konstellationer.

I mål 6 samlade man in förslag till insatsområden och åtgärder genom möten i de länsvisa partnerskapen. Ett utkast till regional utvecklingsplan presenterades för hela området på ett gemensamt möte i Östersund. Vid detta möte deltog även företrädare för kommissionen. Därmed fick man den nödvändiga förankringen av programmet hos de lokala och regionala aktörerna. Liknande upplägg användes även i andra regioner för att få in synpunkter från partnerskapet.

I Mål 2 Fyrstad lade utredaren och sekretariatet ned mycket arbete på att engagera partnerskapet. Den regionala uppslutningen kring programarbetet var stor och en stor del av engagemanget låg hos kommunerna.

De samiska insatserna inom mål 6 och gemenskapsinitiativen IIA Sápmi och Áarjel Saemien togs fram genom Sametingets försorg. Detta skedde i partnerskap med bl.a. Svenska samernas riksförbund och samiska utbildningsinstitutioner.

Utöver de formella partnerskapen etablerades andra samarbetsgrupperingar. I t.ex. Mål 2 Bergslagen återupplivades ett tidigare samarbete mellan kommunerna, genom den s.k. Intresseföreningen Bergslaget. I föreningen ingår de 24 kommunerna och de fem landstingen.

Näringslivet svagt representerat

Trots att fokus i strukturfondsprogrammen ligger på näringslivsutveckling och kompetensutveckling för företag var det i de flesta regioner få representanter från företagen med i partnerskapet. Visserligen deltog representanter för olika näringslivsorganisationer, såsom Företagarnas riksorganisation, SAF, Handelskammaren vid partnerskapsträffar, men endast ett fåtal företagare fanns med i arbetet med att utforma programmen. Det var istället i hög grad offentliga aktörer som formulerade vilka åtgärder som var viktiga för näringslivsutvecklingen. Mål 2 Fyrstad är dock ett exempel där såväl näringslivsorganisationer som enskilda företagare var aktiva i partnerskapet och deltog i diskussioner om programmens inriktning och innehåll.

3.1.4 Programförslag

Utifrån de styrkor och svagheter som identifierades i den socio-ekonomiska analysen i de olika regionerna diskuterade partnerskapet vilken strategi och vilka insatsområden och åtgärder som var viktiga för regionens utveckling.

Inriktningen på åtgärderna byggde till stor del på de områden som betonades i utredningsdirektiven, dvs. utveckling av små och medelstora företag, forskning och utveckling, utbildning, kompetensutveckling, informationsteknologi och turism. I de flesta programförslag ingick också åtgärder för lokal utveckling.

Som horisontella teman i programmen lades bl.a. jämställdhet, miljö, informationsteknologi samt forskning och utveckling.

Genomförandeorganisationen

Från flera håll har framhållits att referensgrupperna var förhållandevis eniga om programmets innehåll och inriktning. Men när förslag till organisation skulle behandlas var oenigheten stor i vissa regioner. I Mål 6 och i Mål 2 Bergslagen ställdes två organisationsförslag mot varandra; ett förslag var att inrätta en regional beslutsgrupp som skulle fatta beslut för hela regionen, ett annat att dela upp beslutsfunktionen i länsvisa beslutsgrupper. Kommun- och landstingssektorn företrädde förslaget med regional beslutsgrupp, medan länsstyrelserna i första hand var förespråkare för de länsvisa beslutsgrupperna. Den slutliga organisationen lades fast i förhandlingarna med kommissionen.

För mål 6 blev slutresultatet en kombination av de två förslagen; en regional beslutsgrupp som fattar beslut inom åtgärderna för turism, informationsteknologi samt forskning och utveckling, medan återstoden av medlen fördelas på respektive län för beslut i länsvisa beslutsgrupper. Genomförandeorganisationen i mål 6 kan sägas ha fungerat som en modell för andra regioner. I Mål 2 Bergslagen valdes en liknande beslutsorganisation. Där delegerades ett insatsområde inriktat på lokal utveckling till respektive länsstyrelse för beslut inom respektive län. För de övriga delarna av programmet fattas besluten av den regionala beslutsgruppen.

Programförslagen överlämnades till regeringen

Efter ett intensivt arbete lämnade utredarna programförslagen till regeringen för bearbetning inom Regeringskansliet. Några kompletteringar och omdisponeringar gjordes, i programmet för mål 6 lades t.ex. några åtgärder samman. När programförslagen behandlats inom Regerings-

kansliet överlämnade regeringen programmen till kommissionen. Programförslaget för mål 6 överlämnades i slutet av april 1995 medan mål 2- och 5b-programmen överlämnades under maj och juni. Förslagen för gemenskapsinitiativen överlämnades till kommissionen i september samma år.

3.1.5 Förhandlingar med kommissionen

När förslagen överlämnats till kommissionen började en berednings- och beslutsprocess, som enligt förordningen skall vara färdig senast sex månader efter det att förslagen inkommit.

Efter intern beredning i kommissionen kunde förhandlingsprocessen ta vid. Förhandlingsarbetet skedde huvudsakligen på tjänstemannanivå, från svensk sida av departementstjänstemän och i flera fall också av företrädare för de utredningssekretariat som arbetat fram programförslagen. Däremot fanns inga företrädare för kommun- och landstingssektorn representerade. Den bristande insynen i förhandlingsprocessen har kritiserats av främst kommun- och landstingssektorn.

När förhandlingsarbetet på tjänstemannanivå var färdigt vidtog de formella förhandlingarna. Mål 6-programmet förhandlades mellan arbetsmarknadsministern och generaldirektören för DG XVI vid ett möte i Arjeplog. Vid förhandlingarna för mål 2 och 5b företrädde Sverige av berörda statssekreterare. Efter de formella förhandlingarna var man i stort sett överens om hur programmen skulle se ut. De svenska programförslagen ansågs hålla en hög kvalitet. De huvudsakliga förändringar som gjordes var att antalet åtgärder minskades.

Då parterna var överens om programmen drogs de preliminära beslutsförslagen igenom de rådgivande kommittéer som berördes av respektive program. Beslutsprocessen kunde därefter avslutas genom att den berörda kommissionären undertecknade beslutet.

Beslutet för mål 6 och mål 2 undertecknades i november 1995. För mål 5b drog beslutsprocessen ut på tiden. Beslutet undertecknades först i april 1996. Besluten om gemenskapsinitiativen fattades vid olika tillfällen under 1996. Därmed kunde de samlade programdokumenten för Sverige börja genomföras.

3.2 Erfarenheter och reflektioner

3.2.1 Positivt med partnerskap

Partnerskapet framhålls ofta som ett av de positiva inslag som strukturfonderna fört med sig. Arbetet med att ta fram strukturfundsprogram har medfört ytterligare en dimension i det regionala utvecklingsarbetet och har lett till ökat och fördjupat samarbete kring regionala utvecklingsfrågor. Strukturfundsprogrammen har också lagt grunden för samarbete i nya konstellationer. Det gäller inte minst det ökade samarbetet över kommun- och länsgränser.

3.2.2 Programmen bra i grunden

Även om det uttryckts kritik mot det sätt som programmen togs fram på, verkar de flesta aktörer vara nöjda med programmens inriktning och innehåll. Programmen fungerar som en gemensam plattform där möjligheterna för flera olika aktörer att jobba åt samma håll har ökat. Programmens uppbyggnad i socio-ekonomisk analys, strategi, insatsområden och åtgärder är tydlig.

En kritik som dock lyfts fram är att programmen för mål 2, 5b och 6 är väldigt lika varandra innehållsmässigt och därför kanske inte i tillräcklig grad är anpassade efter de olika regionernas förutsättningar och möjligheter. En förklaring till detta kan vara att arbetet med mål 6-programmet fungerade som en slags mall för de efterföljande programmen.

En annan kritik är att jämställdhetsperspektivet inte i tillräcklig grad finns med i programmen. Detta trots skrivningen i utredningsdirektiven om att kvinnors situation särskilt skulle beaktas. Skrivningar om jämställdhetsperspektiv och särskilda insatser för kvinnor kom i flera fall in sent i programarbetet, ofta när analyser, inriktning på insatsområden och åtgärder redan lagts fast. I flertalet program lades jämställdheten slutligen in som ett horisontellt mål.

3.2.3 Dålig insyn och för kort tid för förankring

Medan man från kommissionens sida berömde Sverige för dess decentraliserade sätt att arbeta fram strukturfundsprogrammen, uttrycktes kritik inom Sverige över den dåliga demokratiska förankringen. Främst

kommun- och landstingssektorn var missnöjda med den korta tidplanen och sättet som programmen togs fram på. Kommunförbundet och Landstingsförbundet har i efterhand kritiserat programarbetet för att i allt för stor utsträckning ha varit en statlig angelägenhet; ansvaret för att ta fram programförslagen lades på statliga utredare, sekretariatsfunktionen lades i de flesta fall på länsstyrelserna och NUTEK spelade en aktiv roll på central nivå¹.

Det uttrycktes också kritik mot att regionerna i förhandlingarna mellan kommissionen och Sverige företrädde av tjänstemän från länsstyrelserna och inte av förtroendevalda från kommun- och landstingssektorn. Bristen på insyn i förhandlingsprocessen skapade en osäkerhet om vilka diskussioner som fördes och vilka förändringar som gjordes.

Den korta tidplanen innebar att referensgruppens möjligheter att föreslå större förändringar utifrån presenterade förslag var relativt små. Det innebar också att man i vissa fall inte hann diskutera nya lösningar. Ledamöterna i referensgrupperna hann i vissa fall inte heller förankra förslag i den egna organisationen.

3.2.4 Svårt att hinna engagera partnerskapet

Flera aktörer anser att tidspressen medförde att möjligheterna att engagera partnerskapet fullt ut i planeringsprocessen var små. Särskilt i de större regionerna fick förankringen i partnerskapet en mer ytlig och begränsad karaktär. Partnerskapet hade i de flesta fall inte heller en lika aktiv roll i de större regionerna som i de mindre. Partnerskapsmötena hade formen av informationsmöten där utredningssekretariaten presenterade förslag som partnerskapet skulle ge respons på. Flera aktörer kände sig därför förbigångna och upplevde att de reella möjligheterna att vara med och påverka programmen och deras innehåll var små.

Utredningssekretariaten uppfattade att det var svårt att engagera vissa aktörer. I flera regioner lyckades man t.ex. inte få med företagare i diskussioner om programmets innehåll. Det har setts som en av förklaringarna till varför näringslivet inte heller i genomförandet av de geografiska strukturfondsprogrammen funnit sin roll och sett de möjligheter som programmen ger.

¹ Statskontoret 1997:23, Införandet av EU:s regional- och strukturpolitik i Sverige, s. 36.

3.2.5 Organisationen var viktigare än programmens innehåll

En fråga som var särskilt het i vissa referensgrupper var vilken eller vilka aktörer som skulle ta hand om genomförandet av strukturfondsprogrammen. En kandidat var länsstyrelsen, med lång erfarenhet av regionalt utvecklingsarbete och drivande i arbetet med att ta fram programmen. Som motkandidat fanns kommun- och landstingssektorn, som betonade vikten av fortsatt demokratisk förankring också i genomförandet.

Det fanns därför en tendens i vissa regioner att organisationsfrågan tog över diskussioner om innehållet i programmen. Det var viktigare vem som skulle bestämma över fördelningen av pengarna än vad pengarna skulle användas till. Något som i vissa fall resulterade i att synpunkter på programinnehållet kom först när programmen var godkända av kommissionen och färdiga att genomföras.

4 Erfarenheter av genomförandet av strukturfondsprogram

4.1 Organisationen

I detta avsnitt behandlas de olika organisationer som deltar i genomförandet av strukturfondsprogrammen. En närmare beskrivning av de olika organisationernas ansvar och roller ges i kapitel 2 Bakgrund.

4.1.1 Beslutsgrupper

I framtagandet av de svenska strukturfondsprogrammen betonades att programarbetet skulle organiseras med största möjliga demokratiska förankring. Beslutsgrupper, med kommun- och landstingssektorn i majoritet, kom till för att garantera den demokratiska förankringen i genomförandet av programmen.

Olika organisation för beslutsgrupperna

Beslutsgrupper inrättades för varje enskilt programdokument. Beslutsgrupperna är antingen *regionala*, det vill säga de ansvarar för programgenomförandet för hela regionen, eller *länsvisa* där beslutsgruppen ansvarar för programgenomförandet för strukturfondsområden i respektive län. Samtliga mål 2, 5b och 6-regioner har regionala beslutsgrupper. Det är endast mål 6 som har både en regional beslutsgrupp och länsvisa beslutsgrupper. Inom mål 6-området finns också Sametinget som utser ledamöterna till den beslutsgrupp som beslutar om stöd för åtgärder för samisk utveckling.

Beslutsgrupperna för Interreg består av representanter för kommunala, regionala och statliga organ från de länder som medverkar i programmet. Beslutsgrupperna fungerar i huvudsak på samma sätt som de regionala beslutsgrupperna för mål 2, 5b och 6.

För Leader-programmen har särskilda LAG-grupper (Local Action Group) inrättats. I LAG-grupperna ingår företrädare för det lokala och regionala partnerskapet, bl.a. lokala utvecklingsgrupper, lokalt näringsliv, kommun, landsting, länsstyrelse och länsarbetsnämnd. LAG-grupperna har ingen beslutanderätt utan har rollen att prioritera och föreslå vilka projekt som skall beviljas stöd. De formella besluten fattas av beslutsgruppens ordförande eller vice ordförande i respektive mål 5b eller mål 6-region.

I direktiven för utnämmande av beslutsgrupper betonades att en jämn fördelning avseende geografi, kön och politisk tillhörighet skulle eftersträvas. Sammansättningen av ledamöter i beslutsgrupperna varierar. I vissa beslutsgrupper har man uppnått en jämn könsfördelning, medan man i andra har en större andel män än kvinnor.

Beslutsgruppens roll

De regionala beslutsgrupperna kan sägas ha gett ett nytt perspektiv på det regionala utvecklingsarbetet genom sitt uppdrag att utifrån strukturfondsprogrammet och regionen som helhet arbeta med regionala utvecklingsfrågor. Ledamöterna är tillsatta att representera hela regionens intresse och samarbete över läns- och kommungränser uppmuntras.

Arbetet i beslutsgrupperna anses ha fungerat olika bra. Från flera beslutsgrupper framhålls att samarbetet mellan olika aktörer såväl inom beslutsgruppen som inom regionen har ökat. Ett exempel på detta är beslutsgrupperna för Mål 6 Sápmi och Interreg IIA Sápmi, där samarbetet mellan de samiska områdena inom Sverige samt mellan Sverige, Finland och Norge ökat. Beslutsgruppsarbetets positiva effekter genom ökat samarbete har också betonats i bland annat Mål 2 Fyrstad.

Vissa beslutsgruppsledamöter menar att beslutsgruppen i praktiken inte styr över vilka projekt som beviljas strukturfondsmedel utan enbart konfirmerar sekretariatens förslag till beslut. För att ett projekt skall behandlas i beslutsgruppen krävs att sekretariatet i sin handläggning kontrollerat att projektet passar in i programmet och att den nationella offentliga medfinansieringen verifierats. Om projektet uppfyller uppställda krav har beslutsgrupperna i de flesta fall inte motsatt sig sekretariatens förslag till beslut. Däremot har beslutsgrupperna i flera fall villkorat beslut och krävt att kompletteringar och förtydliganden görs avseende bland annat projektens innehåll, jämställdhetsperspektiv och indikatorer för uppföljning.

I flera regioner har beslutsgrupperna påpekat brister i projektansökningar och i sekretariatens förslag till beslut vad gäller redovisning av projektens effekter för jämställdhet och miljö.

Vissa beslutsgrupper har lagt fast riktlinjer och kriterier för urval av projekt som ligger till grund för sekretariatens projekthandläggning. Det har därmed blivit tydligare för beslutsgruppen på vilka premisser projekten valts ut. Metoder för projekturval har i synnerhet använts i de situationer där strukturfondsmedlen börjat ta slut.

Beslutsgruppens roll gentemot övervakningskommittén (ÖK) har uppfattats som otydlig i vissa beslutsgrupper.

Lojalitetskonflikter

Beslutsgruppens sammansättning med en majoritetsställning för kommuner och landsting kan medföra lojalitetskonflikter, det vill säga att ledamöter genom sin representation i beslutsgruppen gynnar den egna kommunen/organisationen. Det gäller framför allt de kommunala företrädarna som lätt kan frestas att mer företräda den egna kommunen än regionens intressen. Lojalitetsaspekten blir då särskilt viktig.

Vid kontakter med de olika beslutsgruppssekretariaten framgår dock att det i huvudsak inte funnits några omfattande lojalitetskonflikter. I den mån konflikter förekommit, var det framför allt i början av programperioden när beslutsgruppen och dess ledamöter ännu inte funnit formerna för arbetet.

Ett undantag är dock den regionala beslutsgruppen för mål 6, där vissa ledamöter i början av programperioden sökte tillskansa sin ordinarie uppdragsgivare så stor andel av strukturfondsmedlen som möjligt. Det gällde åtgärderna turism, informationsteknologi samt forskning och utveckling, där fördelningen av strukturfondsmedel skall utgå från ett regionövergripande perspektiv. Vissa ledamöter hävdade att medlen skulle fördelas i särskilda länspotter. Efter ett halvårs diskussioner beslutade övervakningskommittén att ingen länsvis uppdelning av medlen skulle göras.

Risk för jävssituationer

Beslutsgruppens sammansättning, där ledamöter även kan företräda bidragsmottagare, medför en risk för jävssituationer.

Kommuner, landsting, länsstyrelser och länsarbetsnämnder har flera roller i programgenomförandet; som medfinansiärer i strukturfondsprojekt, som mottagare av strukturfondsmedel samt som de som nominerar ledamöter i beslutsgruppen.

Det har inte utarbetats några centrala riktlinjer angående jäv för beslutsgrupperna. Som statliga myndigheter omfattas beslutsgrupperna dock av förvaltningslagen där bestämmelser om jäv finns.

4.1.2 Beslutsgruppens sekretariat

Länsstyrelsen har sekretariatsuppdraget

Som sekretariat till beslutsgrupperna utsågs länsstyrelsen eller länsstyrelserna i de län där beslutsgruppen verkar. I sekretariatsuppdraget ligger att handlägga projektansökningar, informera om programmets innehåll samt att granska rekvisitioner och övrigt underlag för utbetalningar och följa upp projekt. Sekretariaten utarbetar också rapporter och annat underlag till beslutsgrupp och övervakningskommitté.

I de regioner som omfattar flera län finns ett huvudsekretariat och ett antal delsekretariat för respektive län. Huvudsekretariatet samordnar sekretariatsarbetet och ansvarar för administrationen kring beslutsgrupp, kontakter med övervakningskommitté etc. I en del regioner hanterar huvudsekretariatet även administrationen kring utbetalningar för samtliga projekt i regionen.

Omfattande uppgifter för sekretariaten

Omfattningen på sekretariatsarbetet var svårt att förutse. På flera länsstyrelser sågs strukturfondsarbetet som en del av det dagliga regionala utvecklingsarbetet. Flertalet tjänstemän övergick från att arbeta med regionala utvecklingsfrågor på länsstyrelsen till att helt eller delvis arbeta åt sekretariatet. Allt eftersom programarbetet kom igång blev det allt tydligare att uppgifterna för sekretariaten var mer omfattande än beräknat. Den ökande arbetsbördan har i huvudsak lösts genom projektanställningar.

I början av programperioden krävdes stora arbetsinsatser för att informera om programmets möjligheter, att hjälpa projektsökande med ansökningar och att på olika sätt stimulera fram projekt. Administrationen kring utbetalningar och uppföljning av projekt har ställt krav på ytterligare resurstillskott och en annan typ av kompetens.

Arbetet med strukturfonderna har präglats av oklara regler och nya krav på bl.a. dokumentation, uppföljning och utvärdering. Trots en mängd nya arbetsuppgifter har det inte funnits något program för kompetensutveckling för sekretariaten. Arbetet kan sägas ha präglats av

”learning by doing”. Först 1998 fick Glesbygdsverket och NUTEK i uppdrag att anordna utbildningar för sekretariatspersonal. Utbildningarna startade i slutet av 1998.

Finansiering av sekretariaten

I budgeten för respektive SPD finns medel avsatta för administrativa kostnader avseende programgenomförandet. Medlen kallas för tekniskt stöd eller teknisk assistans, s.k. TA-medel, och har som syfte att underlätta programgenomförandet samt att öka kunskapen och deltagandet i programarbetet. Stödnivån från EU avseende TA-medel är 50 procent av totalkostnaden. Den andra halvan finansieras i huvudsak av de som ansvarar för programgenomförandet.

Från svensk sida sågs det som naturligt att TA-medlen skulle kunna finansiera den personal som arbetade med programgenomförandet. För länsstyrelsen innebar sekretariatsuppdraget en tillkommande arbetsuppgift, där delar av personalen övergick till nya arbetsuppgifter och därmed behövde ersättas med ny personal.

Kommissionen ifrågasatte dock att offentligt anställd personal, dvs de som var anställda på länsstyrelserna, skulle medfinansieras av TA-medel. De såg det som ett möjligt sätt för Sverige att avlasta nationella kostnader för offentlig förvaltning genom finansiering via TA-medel. Däremot kunde projektanställda som anställdes enbart för programgenomförandet finansieras via TA-medel.

NUTEK och GBV överlämnade listor till kommissionen över sekretariatspersonal i respektive region, med uppgifter om tjänstegrad, arbetsuppgifter m.m. Efter förhandlingar mellan Sverige och kommissionen godkändes att de personer som fanns upptagna på listorna skulle kunna finansieras av TA-medel inom befintlig budgetram.

Oklar roll- och ansvarsfördelning mellan länsstyrelse och beslutsgrupp

Sekretariatens koppling till länsstyrelsen har inneburit en oklarhet såväl internt som externt vad gäller ansvarsfördelningen mellan länsstyrelse och beslutsgrupp. Sekretariatet är underställt beslutsgruppen vad gäller genomförandet av programmen, medan länsstyrelsen har det administrativa ansvaret för att sekretariatsuppdraget fullföljs.

Flera länsstyrelser har löst oklarheterna genom att särskilja sekretariatsuppgifterna från länsstyrelsernas normala arbetsuppgifter. I en del fall utgör sekretariatet en egen enhet som enbart hanterar ansökningar om

strukturfondsmedel, medan länsstyrelsens medfinansiering handläggs på annat håll inom länsstyrelsen. Det har därmed blivit tydligare för projektsökande och för projektägare vart man skall vända sig med sin ansökan om strukturfondsmedel eller frågor om strukturfondsprojekt. Detta har uppfattats som positivt av sökande och projektägare men också av sekretariatspersonalen själva.

Bred kompetens och erfarenhet har byggts upp

Trots inkörningsproblem och brist på program för kompetensutveckling har sekretariaten byggt upp en bred kompetens under programperioden. Sekretariaten har utvecklat en god kompetens att bedöma och vägleda enskilda projekt och projektägare, vilket bidragit till att kvaliteten på programgenomförandet successivt höjts.

Värdefulla kontaktnät har etablerats med projektägare, medfinansierare och partnerskap. Samarbetet mellan delsekretariat och mellan sekretariat i olika regioner har utvecklats och fungerar i dag mycket bra, vilket inneburit att man gemensamt kunnat lösa problem och oklarheter.

4.1.3 Övervakningskommittén

För varje program har inrättats en övervakningskommitté (ÖK). Det finns därmed 19 stycken ÖK med upp till 30 ledamöter i varje. Vissa ÖK har motsvarande ansvar även för de mindre gemenskapsinitiativen.

ÖK sammanträder vanligtvis två gånger per år. Vid mötena diskuteras bl.a. hur programarbetet löper och om de uppställda målen i programmet kan nås. Om ÖK bedömer att målen inte kommer att uppnås kan denna besluta om åtgärder för att underlätta genomförandet. Det kan innefatta fördelning av indexeringsmedel och omfördelning av medel i programmet. ÖK:s kanske viktigaste uppgift är dock att ansvara för utvärderingen av programmen.

Det finns olika uppfattningar om ÖK:s roll och funktion. Många anser att ÖK är ett bra forum för att träffa olika aktörer i partnerskapet. Vissa anser att de offentliga myndigheterna dominerar och att fler representanter från till exempel näringslivet borde ingå. Andra tycker att det är bra att kommissionen sitter med vid mötena, dels för att de får en ökad förståelse för det svenska systemet, dels för att ÖK-ledamöterna får möjlighet att ställa frågor direkt till kommissionen.

En annan uppfattning är att det är svårt att få igång ett engagemang i ÖK, bland annat beroende på att det bara hålls två möten per år där en stor del av mötestiden går åt till rapportering av projektläge och utbetal-

ningar. Aktiviteten och engagemanget varierar dock mellan olika regioner.

Det har också framkommit synpunkter att beslutsprocessen inom ÖK inte varit effektiv genom att kommissionen inte kunnat ge sitt godkännande till beslut vid sittande bord. Ett exempel är besluten om förslag till programförändringar i samband med halvtidsavstämningen. Syftet med förändringarna var att underlätta genomförandet, bl.a. genom att slå ihop åtgärder och omfördela strukturfondsmedel mellan åtgärder. Efter att förslagen presenterats i ÖK, behandlades förslagen inom kommissionen innan slutgiltiga beslut kunde fattas. Processen drog ut på tiden, vilket innebär att vissa regioner fick det formella beslutet från kommissionen först ett år efter att förslaget presenterades för ÖK.

4.1.4 Övervakningskommitténs sekretariat

Två myndigheter har uppdraget att utgöra sekretariat för övervakningskommittén; NUTEK för mål 2 och mål 6 samt Interreg och Glesbygdverket (GBV) för mål 5b och Leader. ÖK-sekretariaten utarbetar rapporter och underlag till ÖK, kommissionen och regeringen. De ansvarar också för administrationen kring utvärderingar.

Ansvar för ÖK-sekretariaten sammanfaller ofta med uppgiften som utbetalande myndighet. Undantagen är GBV, AMS, Fiskeriverket, länsstyrelserna och Statens jordbruksverk (SJV), där GBV inte har något utbetalningsansvar medan de övriga är utbetalande myndigheter men inte ÖK-sekretariat.

Det finns olika uppfattning om det är bra eller dåligt att ÖK-sekretariaten också har funktionen som utbetalande myndighet. Fördelen med att ha en renodlad roll som ÖK-sekretariat är att fokus läggs på helheten och inte bara på en fond. Nackdelen med att ÖK-sekretariatet även har rollen som utbetalande myndighet är att den fond som ÖK-sekretariatet ansvarar för lätt dominerar diskussionerna, vilket kan medföra ett snävt synsätt i genomförandet.

4.1.5 Utbetalande myndigheter

Fyra centrala förvaltningsmyndigheter har fått ansvaret som utbetalande myndigheter för strukturfonderna; NUTEK för regionalfonden, Arbetsmarknadsstyrelsen (AMS) för socialfonden, Statens jordbruksverk (SJV) för jordbruksfonden och Fiskeriverket för fiskerifonden. För Interreg-programmen valdes en annan modell, där är fem länsstyrelser utbetalande myndigheter för de fonder som ingår i respektive Interreg-program.

De utbetalande myndigheterna ansvarar för utbetalning av strukturfondsmedel, finansiell kontroll, ekonomisk redovisning och internrevision samt för rapportering till regeringen. De skall också intyga att strukturfondsmedlen används i enlighet med fördraget.

Det är endast AMS som genom en särskild överenskommelse med DG V fått ekonomiska resurser för att bygga upp organisationen kring utbetalning av ESF-medel. Tre utbetalningsenheter, så kallade ekonomitjänster, har etablerats i Umeå, Kalmar och Malmö.

De personella resurserna har till stor del styrt valet av arbetssätt och ansvarsfördelning mellan de utbetalande myndigheterna och beslutsgruppens sekretariat avseende utbetalningar. NUTEK:s modell bygger på att genom certifiering lägga ansvaret för rekvisitionsgranskningen på beslutsgruppens sekretariat. SJV har valt en modell där beslutsgruppens sekretariat intygar att granskning av rekvisition och underlag har gjorts efter uppställda krav. AMS Ekonomitjänster har däremot valt att göra utförliga granskningar av rekvisitioner och underlag. En närmare beskrivning av de utbetalande myndigheternas arbetssätt och rutiner ges i kapitel 4.5.3.

4.2 Partnerskapets roll i genomförandet

Som redovisades i föregående kapitel var partnerskapet i olika grad delaktigt i framtagandet av program i de olika regionerna. Detsamma kan sägas gälla även för genomförandet av strukturfondsprogrammen.

Vid kontakter med representanter för olika delar av partnerskapet framställs att en grundförutsättning för ett aktivt och engagerat partnerskap är att man är delaktig och har möjlighet att påverka. I flera regioner har kontakterna med det breda partnerskapet skett genom informationsträffar där beslutsgruppens sekretariat informerat om projektläge, utbetalningar etc. Representanter för partnerskapet anser att träffarna har varit bra genom att de fått möjlighet att träffa andra aktörer i partnerskapet. Samtidigt anser de att deras möjligheter att vara delaktiga och påverka genomförandet varit små. I vissa regioner har man arbetat mer aktivt för att få med partnerskapet, bl.a. genom referensgrupper och ramprogram, vilket redovisas nedan.

Ett annat exempel är Mål 6 Jämtland och Interreg Nordens Gröna Bälte där bl.a. Företagarnas Riksorganisation, Jämtland/Härjedalens Idrottsförbund, Kooperativ utveckling, Agendum, LO och TCO tagit på sig ett aktivt ansvar som informationsförmedlare av programmens möjligheter. Informationsaktiviteterna har delvis finansierats av TA-medel.

4.2.1 Referensgrupper – ett sätt att engagera partnerskapet

I en del regioner har referensgrupper bildats i anslutning till beslutsgruppen. Referensgrupperna kan ses som en typ av partnerskap som är nära kopplat till genomförandet av strukturfondsprogrammen.

I Mål 5b Skärgården finns sex referensgrupper knutna till den regionala beslutsgruppen. Referensgrupperna har en viktig roll och deltar aktivt i programgenomförandet. Frågor som skall behandlas i den regionala beslutsgruppen diskuteras först i referensgrupperna.

Sammanställningen i referensgrupperna är olika, där finns bl.a. representanter för kommuner, landsting, länsstyrelser, företag och näringslivets organisationer. Ordförande i referensgrupp är också ledamot i beslutsgruppen.

Referensgrupperna har ingen beslutanderätt, deras roll är att bereda ärenden i regionen tillsammans med sekretariatet på respektive länsstyrelse. Det innefattar bedömning av ansökningar, möten med potentiella projektägare, utveckling och spridning av regionspecifik information om programmet m.m.

I Mål 2 Fyrstad finns också en referensgrupp kopplad till beslutsgruppen. I referensgruppen ingår representanter för SAF, Företagarnas Riksorganisation, LO, TCO, Kooperativt resurscentrum samt banker och högskolor. Referensgruppen har en principiellt viktig roll i genomförandet och arbetar bl.a. med utformning av projekt och olika informationsaktiviteter.

4.2.2 Ramprogram

Många beslutsgrupper har valt att arbeta med ramprogram. Dessa program innebär att beslutanderätten inom de riktlinjer som gäller för ramprogrammet har delegerats till olika aktörer.

I Mål 2 Fyrstad finns tre olika ramprogram; Företagsutveckling Fyrstad, Företagsstart Fyrstad samt Etablera Fyrstad. Till varje ramprogram har kopplats en styrgrupp som lyder direkt under beslutsgruppen.

Beslutsgruppen har delegerat beslutanderätten inom respektive ramprogram till styrgrupperna. I styrgrupperna för ramprogrammen ingår företrädare för bl.a. kommuner, landsting, det regionala självstyrelseorganet och länsarbetsnämnden.

Företagen i Mål 2 Fyrstad anser att ramprogrammen är bra eftersom de är formade efter företagets behov och eftersom den nationella offentliga medfinansieringen är ordnad inom ramprogrammet. Principen ”en dörr in” där företagen får hjälp med både medfinansiering och struktur-

fondsmedel har gjort det enklare för företag att få del av strukturfondsmedlen.

4.3 Överprövning skapar osäkerhet

Beslutsgruppens beslut om strukturfondsmedel till projekt kan återkallas av de utbetalande myndigheterna.

Enligt regeringens förordning (1998:579) om vissa stöd från EG:s strukturfonder skall de utbetalande myndigheterna innan stöd betalas ut till projekt kontrollera att utbetalningen är förenlig med gemenskapsreglerna samt att den stämmer överens med det berörda strukturfondsprogrammet. Om kontrollen visar att utbetalning skulle strida mot gemenskapsreglerna eller mot programmet skall den utbetalande myndigheten besluta att inte betala ut stödet. Stödärendet skall därefter återsändas till beslutsgruppen, som skall ompröva sitt beslut om stöd. I praktiken innebär detta att ett beslut som fattats av förtroendevalda i beslutsgrupperna kan överprövas av enskilda tjänstemän på de utbetalande myndigheterna.

I Leader-programmen består beslutsprocessen av två steg, där LAG-grupperna prioriterar projekt och beslutsgruppens ordförande eller vice ordförande i respektive mål 5b- och mål 6-område fattar de formella besluten. Därutöver kan de utbetalande myndigheterna återkalla de beslut som fattats. I praktiken prövas projekten tre gånger.

Den dubbla prövningen av ett projektbeslut har medfört att det inte varit tydligt för projektägare om beslutsgruppens beslut gäller eller inte. Den utbetalande myndighetens kontroll sker löpande men i flera fall i samband med att projekten rekvirerar strukturfondsmedel, vilket innebär att projekt startar i tron att strukturfondsmedel kommer att utbetalas. Den dubbla prövningen blir särskilt problematisk för de projekt som dröjer med att rekvirera strukturfondsmedel och där utbetalande myndighet beslutar att inte betala ut stödet. En risk är att projektägaren själv får stå för kostnaden. Flera inblandade i strukturfondsarbetet har framfört att den dubbla prövningen av projekt kan medföra att presumtiva projektägare helt enkelt avstår från att söka medel från strukturfonderna.

4.4 Medfinansiering

Bidrag från strukturfonderna skall medfinansieras av nationella offentliga medel. Stödnivån från EU och den nationella offentliga medfinansieringen fastställs i de enskilda programdokumenten på program- och åtgärdsnivå. Stödet från strukturfonderna är högre i mål 6 och gemenskapsinitiativen än i mål 2 och mål 5b. Privata medel är inte godkända som

medfinansiering gentemot strukturfondsmedlen, men är ändå viktiga som finansiering i projekt. Till skillnad mot de horisontella målen har inte den nationella offentliga medfinansieringen för de geografiska målen och gemenskapsinitiativen fastställts i statsbudgeten. Finansieringen skall i stället ske i en bred samverkan mellan statliga, regionala och lokala aktörer.

4.4.1 Krav på verifierad medfinansiering

Det svenska systemet bygger på att den nationella offentliga medfinansieringen skall verifieras skriftligt innan beslutsgruppen kan bevilja strukturfondsmedel till projekt. Det innebär att projektägarna ofta måste presentera sin projektidé för flera olika organ innan ansökan om strukturfondsmedel formellt kan behandlas av beslutsgruppen.

Projektsökande med svag ekonomi eller som har svårt att finna medfinansiering riskerar att utestängas från strukturfondsprogrammen. Det gäller framför allt små projekt och kommuner med svag ekonomi. Projektsökande med stora projekt, stark ekonomi och ett brett kontaktnät har lättare att finna nödvändig medfinansiering och har därmed också större möjligheter att söka strukturfondsmedel.

För kommuner och andra offentliga aktörer har dock möjligheten att räkna in eget arbete som finansiering i viss mån löst problemet med medfinansiering. Därmed har också kommuner med svag ekonomi kunnat starta egna projekt. Samtidigt har det medfört att en stor andel av projekten drivs av offentliga aktörer, medan sökande från t.ex. näringslivet, olika föreningar eller intresseorganisationer är färre.

4.4.2 Medfinansiärer

De största medfinansiärerna i strukturfondsprojekt är statliga aktörer. Till dessa räknas bland annat länsstyrelser, länsarbetsnämnder, statliga bolag, högskolor och universitet som tillsammans står för ca två tredjedelar av den nationella offentliga medfinansieringen. Kommunernas andel av medfinansieringen ligger på ca en fjärdedel inom mål 2 och 5b, medan den i mål 6 är något lägre (16 procent). Medfinansieringen från landstingen är däremot inte lika omfattande (ca 7 procent). Under programarbetets gång har projektsökande funnit nya källor till medfinansie-

ring, vilket både breddat möjligheterna till medfinansiering och engagemanget i programarbetet.¹

4.4.3 Privata medel som medfinansiering

I Sverige godkänns endast offentliga medel som stödgrundande för bidrag från strukturfonderna. Privata medel kan däremot inte användas för att växla upp strukturfondsmedel i projekt.

I början av programperioden fanns oklarheter om hur enskilda företag kunde få del av strukturfondsmedlen. Vilseledande information riktad till företag talade om att enskilda företag direkt kunde söka medel från programmen. Närings- och Handelsdepartementet klargjorde frågan i en promemoria där det lades fast att stöd till enskilda företag skall följa regler om statsstöd, vilket innebär att enskilda företag inte direkt kan söka medel ur strukturfondsprogrammen.

Enskilda företag kan däremot söka medel via de nationella företagsstöden som delfinansieras av strukturfondsmedel. I Mål 2 Fyrstad har särskilda ramprogram för näringslivsprojekt utarbetats där företagen på ett enkelt sätt kan söka företagsstöd och därmed också få del av strukturfondsmedlen.

Möjlighet till privat medfinansiering skulle enligt många inblandade i strukturfondsarbetet öka förutsättningarna för att engagera företagen i genomförandet av programmen.

4.4.4 Medfinansieringen ett initialt problem

Under programperiodens början uttrycktes farhågor om att de strukturfondsmedel som Sverige tilldelats inte skulle komma att nyttjas fullt ut. De flesta program upplevde en trög start med svårigheter att få fram projekt, och medfinansieringen sågs som en av orsakerna till detta. Det arrangerades till och med medfinansieringskonferenser där potentiella projektägare träffade centrala myndigheter, organisationer och stiftelser med flera för att diskutera projektidéer och möjlig finansiering.

I samband med halvtidsutvärderingen 1997 fördes problemet med medfinansieringen fram som en av de viktigaste frågorna. Något som resulterade i att stödnivån från EU höjdes i såväl mål 2, 5b och 6. Därefter har projektinflödet ökat i de flesta regioner, vilket tyder på att med-

¹ Statskontoret 1997:12 Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram, del 1 Medfinansieringen, s. 32–33.

finansieringen åtminstone till en början var en hindrande faktor för projektägare.

I en enkät till huvudsekreterarna i de geografiska målområdena samt gemenskapsinitiativen² framgår att flertalet program i december 1998 fördelat merparten av strukturfondsmedlen till projekt. Medfinansieringen uppfattas heller inte längre som ett stort problem. Flera sekretariat framför dock att man inför kommande programperiod 2000–2006 måste lösa medfinansieringen på ett tidigt stadium, helst i samband med framtagandet av de nya strukturfondsprogrammen.

4.5 Utbetalningar

Administrationen kring utbetalning av strukturfondsmedel är problematisk. Oklar ansvarsfördelning och otydliga krav och rutiner har medfört en tröghet i utbetalningarna. I dagsläget har 1.702 miljoner kronor av totalt 4.638 miljoner kronor i strukturfondsmedel för de geografiska målen och gemenskapsinitiativen betalats ut. Trögheten i utbetalningarna anses bero på flera faktorer. Några av de faktorer som lyfts fram är; olika krav från de utbetalande myndigheterna avseende rekvisitioner och underlag, projektägare dröjer med att rekvirera strukturfondsmedel, otydliga beslut från beslutsgruppen, brister i projektens redovisning, resursbrist på beslutsgruppssekretariaten etc.

4.5.1 Olika fonder med olika regler

Var och en av de fyra strukturfonderna regleras i en egen förordning där det framgår vilka insatser som är stödberättigade. Vilken fond som bidrar till en viss insats varierar mellan de olika programmen. Mål 2-programmen får medel från ERUF och ESF, mål 5b från ERUF, ESF och EUGFJ medan mål 6 finansieras från samtliga fyra fonder. Gemenskapsinitiativen Interreg och Leader finansieras från ERUF, ESF samt EUGFJ.

I programmen ingår ett antal åtgärder som var och en finansieras av någon av de fyra fonderna. Ett projekt kan enbart finansieras från en åtgärd och därmed också enbart från en fond. Det innebär att ett projekt som omfattar aktiviteter som är stödberättigade både enligt t.ex. ERUF och enligt ESF måste delas upp och ha separata redovisningar för de båda fonderna. Detta har av projektägare upplevts som komplicerat och byråkratiskt.

² Brev till huvudsekreterare 1998-12-11 angående strukturfondsutredningen.

4.5.2 Försök till samordning

Trots de i systemet inbyggda olikheterna mellan fonderna, har försök gjorts i Sverige att samordna rutiner för utbetalning av strukturfondsmedel. Samordningen har dock försvårats av att utbetalningar från de olika fonderna lagts på fyra centrala förvaltningsmyndigheter.

Enligt de utbetalande myndigheterna har regeringen inte gett tydliga signaler och riktlinjer för hur hanteringen av strukturfondsmedel skall samordnas mellan myndigheterna. Först i slutet av 1998 fick NUTEK det formella ansvaret att samordna arbetet med att utveckla rutiner och arbetssätt för utbetalning av strukturfondsmedel. Under programperioden har därför var och en av de fyra utbetalande myndigheterna, utifrån befintlig myndighetskultur, utvecklat rutiner och lagt fast ansvarsfördelningen avseende utbetalning av strukturfondsmedel. De fyra utbetalande myndigheterna har dock gjort vissa försök att samordna hanteringen, bl.a. genom gemensamma konferenser om utbetalningar.

I september 1998 fick de utbetalande myndigheterna, NUTEK, AMS och SJV, i uppdrag av Närings- och handelsdepartementet att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner med mera vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram. Rapporten överlämnades till regeringen i december 1998.

4.5.3 Olika rutiner för granskning av rekvisitioner

I administrationen kring utbetalningar har beslutsgruppssekretariaten ansvaret att ta in och granska rekvisitioner och underlag från projekt. I granskningen ingår kontroll av stödberättigade kostnader och av lägesrapport som bifogas rekvisitionen. När sekretariaten gjort sin granskning överlämnas rekvisitionen till ansvarig utbetalande myndighet. De utbetalande myndigheterna har utvecklat olika rutiner för sin granskning, vilket redovisas nedan.

NUTEK arbetar enligt ett certifieringssystem som bygger på att NUTEK lägger över ansvaret för kontroll och granskning av rekvisitioner och underlag på de beslutsgruppssekretariat som kan uppvisa en hög kompetens i personal, hög och jämn kvalitet i handläggningen av rekvisitioner samt ekonomiskt administrativa rutiner. Mer ingående granskningar görs i stället genom stickprovskontroller, där NUTEK upphandlat en privat auktoriserad revisionsfirma för granskningen. I dagsläget har 12 av totalt 21 beslutsgruppssekretariat certifierats enligt NUTEK:s system. En brist med certifieringssystemet är att det inte garanterar att kvaliteten på granskningen hos sekretariaten är fortsatt hög hela tiden. Det

gäller t.ex. i samband med att utbetalningshandläggare på beslutsgruppssekretariatet slutar och ny personal anställs.

För sociala fonder har AMS Ekonomitjänster valt att utföra granskning av såväl rekvisition som underlag. Det innebär att beslutsgruppens sekretariat efter egen granskning av rekvisition och underlag kopierar alla handlingar och skickar dessa till AMS. Därefter gör AMS en liknande granskning. Kontakter och diskussioner med enskilda projekt ansvarar beslutsgruppens sekretariat för. AMS har dock uttryckt att de skall skärpa sin kontroll ytterligare, vilket bl.a. innebär att de kommer att utöka den direkta kontakten med projekten.

Statens jordbruksverk (SJV) har beslutat att för att en utbetalning skall göras från jordbruksfonden skall beslutsgruppens sekretariat fylla i en av SJV framtagen checklista där det intygas att kontroll av rekvisition och underlag har gjorts enligt uppställda krav. SJV har under 1998 infört ett system liknande NUTEK:s certifieringssystem. SJV har dock inte certifierat någon ännu, då man anser att kvaliteten på rekvisitioner och underlag varit för låg.

4.5.4 Fem länsstyrelser utbetalningsansvariga för Interreg

För Interreg-programmen har man valt en annan modell för utbetalning av strukturfondsmedel. Där är fem länsstyrelser utbetalande myndigheter för tre fonder; ERUF, ESF och EUGFJ. Länsstyrelserna har i dessa Interreg-program dubbla och från varandra fristående funktioner, dels som sekretariat till beslutsgrupperna och dels som utbetalande myndighet. Beslutsgruppens sekretariat tar emot rekvisitioner från projekt, granskar rekvisitioner och underlag, gör kontroller och överlämnar sedan rekvisitionen till Länsstyrelsens utbetalningsfunktion som verkställer utbetalningen.

Länsstyrelserna har ansvaret gentemot kommissionen för rekvisition av medel ur respektive fond och redovisning av dessa medel på statsbudgeten. De ansvarar även för säkerhet, kontroll och internrevision gentemot kommissionen. Däremot ansvarar länsstyrelserna inte för prognoser och annan rapportering för respektive fond. Det gör i stället NUTEK, AMS och SJV.

För hanteringen av de tre fonderna har länsstyrelserna eftersträvat en samordning av rutiner, datasystem och blanketter för de olika fonderna. Dessutom har sekretariatet i anslutning till projektbeslutet utbildat projektägare om vilka krav som ställs på rekvisitioner och underlag.

De utbetalande länsstyrelserna har upplevt samma problem som de centrala utbetalande myndigheterna vad gäller till exempel projektens benägenhet att vänta med att rekvirera strukturfondsmedel.

Länsstyrelserna har upplevt vissa svårigheter i kontakterna gentemot kommissionen. Det har främst gällt de olika direktoratens skilda krav och rutiner för rekvirering av medel från fonderna. Ett annat problem har varit skillnader i regler avseende stödformer etc mellan de olika deltagande länderna i Interreg-programmen.

4.5.5 Förskottsutbetalning

I det svenska systemet för strukturfonder godkänns inte förskottsutbetalningar till projekt. Utbetalning av strukturfondsmedel görs först efter att projektet upparbetat kostnader som kan verifieras som stödberättigade. Detta har inneburit ett stort problem för i första hand små projekt och projekt som drivs av organisationer och föreningar, där tillgång på likvida medel är avgörande för projektens existens. Beslutsgruppens beslut kan inte ens användas som säkerhet för lån i bank på grund av risken för annat utfall i granskningen vid de centrala utbetalande myndigheterna.

4.6 IT-stöd för uppföljning och finansiell kontroll

De utbetalande myndigheterna ansvarar för IT-system för utbetalning, uppföljning och kontroll av strukturfondsmedlen. Totalt fem system används, dels NUTEK:s STINS-system och AMS åtgärdssystem. SJV använder dessutom två egna system för administrativt stöd och kontroll. Även Fiskeriverket har ett eget system. Uppgifterna i de olika systemen skall samordnas genom den s.k. nationella databasen, men så sker inte.

4.6.1 Olika IT-system

För hantering av strukturfondsprojekt inom regionala fonden och jordbruksfonden använder beslutsgruppernas sekretariat NUTEK:s IT-system STINS. STINS är tänkt att vara ett handläggarsystem, där handläggaren skall registrera ansökan, beslut, indikatorer och utbetalning för varje enskilt projekt. Samtliga beslutsgruppssekretariat utom Sametinget har i dag tillgång till STINS.

Jordbruksverket använder STINS och egna Exceldokument för registrering och journalföring av beslut. Dessutom använder Jordbruks-

verket det egna systemet GEM för registrering av utbetalningar. Excel används också för att hålla reda på tidpunkterna för den nationella offentliga medfinansieringen.

AMS har ett eget IT-system för registrering av beslut inom sociala fonden. Systemet är ett utbetalningssystem och är inte kopplat till beslutsgruppens sekretariat. Samtliga uppgifter registreras i stället av AMS.

Fiskeriverket har också en egen databas, som inte är kopplad till den nationella databasen. Den skall i stället kopplas mot NUTEK:s databas, som i sin tur kopplas till den nationella genom filöverföringar en gång i veckan.

4.6.2 Nationella databasen

Uppgifterna i STINS och AMS åtgärdssystem skall överföras till den nationella databasen, som administreras av NUTEK. Databasen uppdateras dagligen vad gäller STINS. Olikheterna i de båda IT-systemen har medfört eftersläpningar i registrering och överföring av data från AMS. I praktiken har databasen inte uppfyllt de krav som olika aktörer ställer på systemet.

Bristerna i databasen har medfört att de uppgifter som efterfrågas från kommissionen och regeringen avseende bl.a. beslut, indikatorer och utbetalningar inte kunnat tas från databasen. I stället har de utbetalande myndigheterna vänt sig till beslutsgruppernas sekretariat för inhämtande av uppgifter. Detta har skett vid olika tillfällen och med olika upplägg. Arbetet har inte varit effektivt vare sig för ÖK-sekretariat eller beslutsgruppssekretariat, som tvingats lägga ner omfattande tid på att manuellt ta fram uppgifterna.

4.7 Finansiell förvaltning och kontroll

4.7.1 Åtaganden och utbetalningar

I medlemsstaternas förvaltning av strukturfondsmedel föreskrivs ett system med åtaganden och utbetalningar. Europeiska kommissionens budgetåtaganden görs i form av årliga trancher. Ett första delåtagande görs när beslutet att anta programmet fattas. De övriga åtagandena görs utifrån finansieringsplanen men styrs av utbetalningarna till projektägarna.

Utbetalning sker som ett första förskott från kommissionen till medlemsstaten på högst 50 procent av åtagandet, ett andra förskott på högst

30 procent av åtagandet samt en slutlig utbetalning av återstoden när villkoren för programmets avslutande har uppfyllts. Kommissionen skall verkställa en utbetalning senast två månader efter att medlemsstatens begäran har inkommit. Den slutliga stödmottagaren skall ha tillgång till pengarna senast efter ytterligare tre månader.

4.7.2 Medlemsstaternas ansvar

Gemenskapens regelverk fastslår att medlemsstaterna skall vidta de åtgärder som krävs för att kontrollera att insatserna görs på ett korrekt sätt, för att förebygga och beivra oegentligheter och för att driva in de medel som gått förlorade. Medlemsstaterna skall underrätta kommissionen om alla nya oegentligheter och om vilka åtgärder som vidtas för att beivra detta, såväl administrativt som rättsligt. Kommissionen skall ha tillgång till alla rapporter om den finansiella kontrollen av åtgärderna och kan också kontrollera på plats både de insatser som den finansierar och medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem. Om det visar sig att oegentligheter förekommer eller att större ändringar gjorts i en insats kan kommissionen minska eller tillfälligt hålla inne gemenskapens finansiella stöd.

Sveriges regering och riksdag slog tidigt fast att hög prioritet skall ges åt kontrollen av efterlevnaden av EG:s regelverk i Sverige.³ Redan hösten 1994 beslutade riksdagen om övergripande riktlinjer för hur medel som betalas till eller från EG skall hanteras och kontrolleras i Sverige.⁴ Följaktligen var det viktigt att de svenska insatserna för att begränsa bedrägeri inom olika områden samordnades och följdes upp på nationell nivå. EU-bedrägeridelegationen inrättades av regeringen i april 1996.⁵ Delegationens uppdrag är att utgöra ett samverkansorgan för nationella åtgärder mot bedrägerier, missbruk och annan oegentlig och ineffektiv hantering och användning av EG-relaterade medel i Sverige. Delegationen är inte tidsbegränsad, men fick i tilläggsdirektiv från december 1998 i uppdrag att klargöra hur delegationens verksamhet kan permanentas efter en avveckling och föreslå slutdatum för sin verksamhet.⁶ Statskontoret har på delegationens uppdrag utvärderat EU-bedrägeridelegationens hittillsvarande verksamhet och konstaterar att

³ Prop. 1994/95:40 om budgeteffekter av Sveriges medlemskap i Europeiska unionen m.m.

⁴ Bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67.

⁵ Dir. 1996:29, Bekämpning av bedrägerier mot EU:s finansiella intressen.

⁶ Dir. 1998:111, Bekämpning av bedrägerier mot EU:s finansiella intressen.

delegationen varit framgångsrik i att främja samverkan på central nivå, medan samarbetet på lokal nivå dock ännu inte har fullt utarbetats.⁷

4.7.3 Myndigheternas ansvar

Huvudansvarig för att beivra felaktigheter, bedrägerier och ineffektivitet i statliga transfereringssystem är den myndighet som svarar för systemet. Den myndighet som ansvarar för utbetalning har också att se till att underlaget för bidraget är korrekt och att bidraget har använts på det sätt som var avsett. Utbetalande myndighet skall säkra en intern kontrollfunktion av hög standard, tillsyn över för- och efterkontroll av en betalnings riktighet samt att betalningar har redovisats på ett korrekt sätt.

Inblandade myndigheters ansvar för kontroll och tillsyn regleras på ett övergripande plan i verksförordningen, i förordningen om vissa stöd från EG:s strukturfonder och därutöver i förordningarna med instruktioner för respektive myndighet. Utbetalningsmyndigheterna har rättsligt stöd för att återkräva felaktigt utbetalda bidrag och utfärda föreskrifter för stödhandläggningen. Närings- och teknikutvecklingsverket ansvarar för att författa föreskrifter för hur den kontroll som avses i kommissionens förordning (EG nr 2064/97) skall utföras. Ännu har emellertid verket inte utkommit med föreskrifter i ärendet.

4.7.4 Granskning

De *generaldirektorat* i kommissionen som administrerar respektive strukturfond och generaldirektoratet för finansiell kontroll utför granskningar av medlemsstaternas förvaltnings- och kontrollsystem, verifieringar, projekturval och genomförande av projekt. Vid behov utförs kontrollen även på plats i medlemsstaten.

*UCLAF*⁸ är kommissionens enhet för att bekämpa bedrägerier med EG-medel. UCLAF samarbetar med och stöder medlemsstaterna i deras bedrägeribekämpning. Detta sker främst genom undersökningar och rapporter till åklagarmyndigheter i respektive medlemsstat.

Revisionsrätten är självständig i förhållande till de övriga europeiska institutionerna och medlemsstaterna. Den utför revisioner av EG-budgetmedel och granskar härvid de myndigheter som deltar i strukturfondsarbetet liksom även av slutliga stödmottagare.

⁷ Statskontoret 1998:14, EU-bedrägeridelegationen – En utvärdering.

⁸ Unité de Coordination de la Lutte AntiFraude (fr.)

Myndigheters *internrevisionfunktioner* reviderar sina respektive myndigheters förvaltning och kontroll av strukturfondsmedel.

Utbetalningsansvariga myndigheter granskar beslutsgruppers beslut om stöd och rekvisitioner för utbetalning av stödmedel. De har befogenhet att utföra granskningar på plats hos stödmottagare.

Riksrevisionsverket (RRV) reviderar årligen och löpande de myndigheter som förvaltar EG-relaterade medel, utom beslutgrupperna. RRV kan även utföra effektivitetsrevisionella granskningar på eget eller regeringens uppdrag samt biträder revisionsrätten vid dess revisioner i Sverige. Regeringen gav i december 1998 RRV i uppdrag att lämna revisionsutlåtande för strukturfondsprogrammen enligt kommissionens förordning (EG nr 2064/97).⁹ I utlåtandet skall slutsatserna sammanfattas från de kontroller som genomförts under de föregående åren och en övergripande bedömning presenteras beträffande giltigheten av begäran om slutlig utbetalning. I utlåtandet skall vidare ingå en bedömning av om den verksamhet som ligger till grund för den slutliga utgiftsredovisningen har varit rättsligt och formellt korrekt.

4.7.5 Oegentligheter och bedrägerier

Då oegentligheter och fusk med EG-relaterade bidrag upptäcks skall medlemsstaten i fråga, med vissa undantag, återbetala felaktigt utbetalda bidrag till kommissionen. Medlemsstaten skall därutöver vidta åtgärder för återkrav från stödmottagare.¹⁰ I konventionen om skydd av gemenskapens finansiella intressen finns bestämmelser om att medlemsstaterna är skyldiga att införa straffrättsligt ansvar för vissa brott som rör EG-medel. Regeringens proposition om EU-bedrägerier och korruption är direkt föranledd av konventionen och är för närvarande föremål för riksdagens behandling.¹¹ Enligt förslaget skulle straffskalan för subventionsmissbruk vara böter eller fängelse i högst två år. I konkurrenshänseende kommer ett subventionsmissbruk att konsumeras av ett föregående bedrägeri. Andra, nu gällande, straffstadganden som kan bli aktuella är urkundsförfalskning, osann försäkran, osant intygande och missbruk av urkund.

⁹ Regeringsbeslut 1998-12-03, N98/2827 (delvis).

¹⁰ Rådets förordning nr 2988/95 om skydd av gemenskapens finansiella intressen.

¹¹ Prop. 1998/99:32.

4.8 Avslutande av nuvarande program

De nuvarande strukturfondsprogrammen skall avslutas enligt de rutiner och tidsplaner som kommissionen fastställt.

Sista datum för beslut om strukturfondsmedel är den 31 december år 1999. Undantag är ramprogram där beslut om enskilda projekt kan fattas inom den beslutade ramen även under år 2000.

Sista utbetalningsdag för strukturfondsmedel till projekt är den 31 december år 2001. För att klara tidsgränsen måste rekvisition för enskilda projekt inlämnas till utbetalande myndighet senast den 30 juni år 2001.

Slutrapportering av samtliga program till kommissionen skall ske senast den 30 juni år 2002. Slutrapportering skall göras för respektive fond, vilket innebär att för de program som omfattar tre fonder skall tre rapporter avges.

Arbetet med att avsluta de nuvarande programmen förväntas bli omfattande för såväl beslutsgruppens sekretariat som för de utbetalande myndigheterna.

4.9 Sammanfattande erfarenheter och reflektioner

Strukturfondsprogrammen har medfört ökat samarbete

Arbetet med strukturfondsprogrammen anses ha gett en ny dimension till det regionala utvecklingsarbetet där programmen utgör en gemensam plattform för samverkan inom regionen.

Strukturfondsprogrammen har medfört ett ökat samarbete mellan olika aktörer. Under programperiodens gång har antalet projekt som sträcker sig över kommun- och länsgränser ökat. I projekten samarbetar olika aktörer i nya konstellationer och nya medfinansierare deltar. Från flera beslutsgrupper framhålls att arbetet i beslutsgruppen främjat samarbetet mellan kommuner och landsting. Genom arbetet i beslutsgruppssekretariaten har också ett bra samarbete mellan länsstyrelserna skapats. Även samarbetet mellan sekretariat i olika regioner har utvecklats.

Partnerskapets delaktighet varierar

Partnerskapets engagemang betonades i framtagandet av programmen. Då arbetet med att genomföra programmen startade verkar det inte ha varit lika tydligt på vilket sätt partnerskapet skulle delta. Visserligen utgör beslutsgrupperna och övervakningskommittéerna ett slags partnerskap, men det breda partnerskapet har i flera regioner inte varit delaktiga i tillräcklig omfattning i genomförandet. I vissa regioner har dock partnerskapet haft en aktiv roll också i genomförandet av programmen. Genom referensgrupper och ramprogram har representanter från olika delar av partnerskapet deltagit i arbetet med att informera, prioritera och dra upp riktlinjer för programgenomförandet.

Omfattande uppgifter för sekretariaten

Det var svårt att förutse omfattningen på arbetet med att genomföra programmen. Kraven på personella resurser på beslutsgruppssekretariat och utbetalande myndigheter har ökat under hela programperioden. Dessutom har flera olika typer av kompetens efterfrågats. Finansiering via TA-medel har varit en förutsättning för att kunna utöka de personella resurserna.

Bred kompetens och erfarenhet har byggts upp i sekretariaten

Under programperioden har sekretariaten byggt upp en bred kompetens och erfarenhet. Bland annat har de utvecklat en god kompetens att bedöma och vägleda enskilda projekt och projektägare, vilket bidragit till att kvaliteten på programgenomförandet successivt höjts. Utöver sakkompetens inom bland annat projekt- och rekvisitions-handläggning har värdefulla kontaktnät etablerats med projektägare, medfinansierare och partnerskap.

Medfinansiering ett problem särskilt för mindre projekt

Vissa projektägare har upplevt det som komplicerat att söka medel från strukturfonderna. Kravet på verifierad medfinansiering har inneburit att sökande varit tvungna att sälja in sin projektidé hos flera olika medfinansierare innan ansökan om strukturfondsmedel kunnat prövas. Medfinansieringen har varit särskilt problematisk för mindre projekt och för pro-

jektägare som inte haft ett utarbetat kontaktnät. Detta har medfört att presumtiva projektägare i vissa fall valt att avstå från att söka strukturfondsmedel.

Näringslivets delaktighet i programmen

Det har inte varit tydligt hur näringslivet skall få del av strukturfondsmedlen i de geografiska målområdena. Privata medel är inte godkända som medfinansiering och kan därmed inte växlas upp mot strukturfondsmedel. I början av programperioden utarbetades vilseledande information om hur företagen kunde söka strukturfondsmedel. Reglerna för statsstöd gör dock gällande att strukturfondsmedel inte kan beviljas till enskilda företag. Däremot kan enskilda företag få stöd via ramprogram i de nationella företagsstöden som delfinansieras av strukturfondsmedel. I vissa regioner har särskilda ramprogram för näringslivsprojekt utarbetats där företagen på ett enkelt sätt kan söka företagsstöd och därmed också få del av strukturfondsmedlen.

Överprövning skapar osäkerhet

Den dubbla prövningen av projektbeslut där de utbetalande myndigheterna kan återkalla beslutsgruppens beslut om stöd har skapat en osäkerhet hos projektägarna. Kontrollen hos de utbetalande myndigheterna sker i de flesta fall i samband med att projekten rekviderar strukturfondsmedel. Om utbetalande myndighet beslutar att återkalla beslut om stöd är det projektägaren som får ta skadan av de uteblivna medlen. Den dubbla prövningen av projekt kan sägas vara ytterligare en anledning till att presumtiva projektägare avstår från att söka medel från strukturfonderna.

Brister i redovisning av projektens effekter för jämställdhet och miljö

Jämställdhet och miljö är två av de horisontella mål som ingår i strukturfondsprogrammen. I projektens redovisning av förväntade effekter och utfall skall redovisningar göras vad gäller projektens effekter för jämställdhet och miljö. Det finns dock stora brister i redovisningarna, vilket påpekats i bland annat beslutsgrupper och övervakningskommittéer. Beslutsgruppssekretariaten har i flera fall inte varit tillräckligt tydliga mot projekten.

Stora problem med utbetalningar

Administrationen kring utbetalningar har präglats av problem och oklarheter. Orsaken till problemen finns på olika nivåer i systemet. De olika fonderna ställer skilda krav på kontroll och redovisning samtidigt som Sverige sökt samordna hanteringen av utbetalningar, vilket man i praktiken inte lyckats med. De utbetalande myndigheterna har utvecklat olika system för granskning av utbetalningar. Otydlig ansvarsfördelning mellan beslutsgruppssekretariat och utbetalande myndigheter har medfört ineffektivt dubbelarbete. Projektägare, framförallt kommuner och länsstyrelser, har dröjt med att rekvirera strukturfondsmedel, vilket är en anledning till trögheten i utbetalningarna.

Brister i IT-systemen

Bristerna i IT-systemen och i samordningen av uppgifter i den nationella databasen har medfört effektivitetsförluster och säkerhetsproblem i hanteringen av strukturfonderna. Den nationella databasen har inte kunnat uppfylla de krav som olika aktörer ställer på systemet. Uppgifter om till exempel beslut, utbetalningar, effekter i form av sysselsättning för programmen går i dag inte att ta ur databasen eftersom AMS registrering av ESF-projekt släpar efter. Parallella system har därför byggts upp på flera beslutsgruppssekretariat.

Omfattande finansiell kontroll

Under programperioden har flertalet regioner granskats av olika organ för finansiell kontroll. Kontrollerna har skett genom besök eller genom inhämtande av uppgifter, vilket varit resurskrävande för både beslutsgruppssekretariat och utbetalande myndigheter. Kontrollerna har inte samordnats, vilket setts som ineffektivt av såväl beslutsgruppssekretariat som utbetalande myndigheter.

5 Internationella jämförelser

I utredningens direktiv står att jag skall göra jämförelser med andra medlemsstater, bland annat Finland, Frankrike, Nederländerna, Storbritannien och Österrike. Av dessa länder blev två medlemmar samtidigt med Sverige, två tillhör gemenskapens ursprungsländer och tre har mottagit EG-stöd från strukturfonderna redan i den första programperioden 1989–1993. Finland mottar strukturfondsmedel inom mål 2, 5b och 6 medan de fyra övriga staterna mottar stöd inom mål 1, 2 och 5b.

För en mer ingående beskrivning hänvisas till bilaga 5.

5.1 Olika lösningar för de tre nyaste medlemsstaterna

Finland, Sverige och Österrike har valt olika vägar för hur arbetet med de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen har organiserats.

Finland och Österrike utnyttjade befintliga organisationer och inordnade strukturfondsarbetet i de nationella system och strukturer som redan var i bruk och som man visste fungerade väl. I Sverige inrättades nya myndigheter (beslutsgrupper och EU-programkontoret) samtidigt som befintliga organisationer också utnyttjades för de nya uppgifterna.

I både Finland och Österrike har staten, eller i Österrikes fall även delstaterna, behållit huvudansvaret för strukturfondsprogrammets framtagande och genomförande. I Sverige däremot har decentralisering lett till att lokala och regionala aktörer haft större inflytande.

I den svenska diskussionen om strukturfondsprogrammen möter man ibland uppfattningen att de båda andra inträdesländerna 1995 skulle ha varit mycket snabbare än Sverige. En jämförelse av kommissions beslutsdatum för de olika programmen ger dock inget belägg för denna uppfattning. Programmen godkändes nästan samtidigt under några veckor i november och december 1995.

5.1.1 Finland anpassade organisationen före medlemskapet

Finland har under 1990-talet i olika steg reformerat statsförvaltningen. Förändringarna har bland annat genomförts för att effektivisera och förankra regionalpolitiken. Enligt kontinentalt mönster har större delen av de centrala förvaltningsmyndigheterna avskaffats och deras uppgifter förts in i regeringskansliet. Antalet länsstyrelser minskade och deras uppgifter reducerades. Tre ministerier inrättade en gemensam regional organisation, arbetskrafts- och näringscentraler eller T&E-centraler, på platser runt om i landet. Därutöver har flera kommuner slagit sig samman i så kallade landskapsförbund. Dessa fungerar som så kallade projektraggare och projektriggare. Det vill säga att de entusiastmerar personer med projektidéer, stimulerar till projektansökningar samt stödjer presumtiva projektägare i ansökningsförfarandet.

I Sverige baseras några av de olika mål 2- och 5b-programmen på sammanhållna geografiska enheter som sträcker sig in i flera län. Mål 2 Bergslagen berör exempelvis fem olika län men hanteras som en enhet. Finland har valt en annan väg. Här finns ett mål 2-program som inkluderar sex geografiska områden utan geografisk kontakt med varandra.

5.1.2 Österrike utnyttjade befintliga organisationer

I Österrike har hanteringen av strukturfondsmedel i stort sett inordnats i befintliga organ på federal och delstatlig nivå. Insatserna för information och vägledning genom det nyinrättade *regional management* är dock ett uppmärksammat undantag.

För Österrikes mål 2- och 5b-områden föreligger intressanta skillnader jämfört med Sveriges modell med sammanhållna geografiska enheter som sträcker sig in i flera län. I Österrike hanteras mål 2 och 5b helt inom respektive bundesland, även om samma mål finns i ett angränsande bundesland.

En slutsats som kan dras från de finska och österrikiska exemplen är att framför allt de organisatoriska lösningar som har valts där har gjort problem med nationell offentlig medfinansiering mindre framträdande än i Sverige.

5.2 Regional eller central statsmakt styr genomförandet

Nederländerna

Nederländernas organisation grundar sig på provinserna. Beslut om projekt fattas på provinsnivå och olika ministerier är utbetalningsansvariga myndigheter.

Storbritannien

I Storbritannien har motsvarigheten till de svenska länsstyrelserna – Government Offices of the Regions – det avgörande inflytandet över strukturfondsmedlen. Utbetalningsansvariga myndigheter är olika ministerier, förutom i Skottland där Scottish Office är utbetalningsansvarig. Programgenomförandet är delvis privatiserat.

Frankrike

I Frankrike har motsvarigheten till de svenska länsstyrelserna – regionprefekturen – det avgörande inflytandet över strukturfondsmedlen och ingen ny eller särskild organisation har inrättats för strukturfondsarbetet. Olika ministerier eller regionprefekturen är utbetalningsansvariga myndigheter.

6 Förutsättningar

6.1 Förslag till allmän strukturfondsförordning

I detta kapitel beskrivs de förutsättningar som föreligger för det svenska strukturfondsarbetet. Gemensamt för dem alla är att de är mer eller mindre konstanta och svåra för Sverige att påverka.

Den beskrivning som ges i avsnittet nedan avser kommissionens förslag så som det såg ut när det lades fram i mars 1998. Förslagen är föremål för förhandlingar mellan unionens medlemsstater och de förordningar som slutligen antas kan därför skilja sig från förslagen. Resultatet av förhandlingarna väntas bli klart i mars 1999.

6.1.1 Mål för det europeiska strukturstödet

Kommissionens förslag till strukturfondsförordningar vidareutvecklar de allmänna riktlinjer som presenterades i kommissionens meddelande Agenda 2000 vilket lades fram i juli 1997.¹ I korthet bygger den föreslagna reformen på tre huvudinriktningar: en större koncentration av stöden, ett förenklat och decentraliserat genomförande samt skärpta krav på effektivitet och kontroll.

Programperioden förlängs från nuvarande sex till sju år från och med den 1 januari 2000 och nuvarande sex mål blir tre.

Mål 1 skall främja utveckling och strukturell anpassning

Mål 1 skall främja utvecklingen och den strukturella anpassningen av regioner som släpar efter i utvecklingen. Bidrag kommer från ERUF, ESF, utvecklingssektionen vid EUGFJ och FFU. De områden som om-

¹ Agenda 2000 – En förstärkt och utvidgad union, KOM (97) 2000 slutlig.

fattas av mål 1 skall utgöra regioner på NUTS II-nivå² vars bruttonationalprodukt per invånare är lägre än 75 procent av gemenskapens genomsnitt, mätt i köpkraftstandard och beräknat på de tre senaste årens siffror. De områden som omfattas av nuvarande mål 6 skall också omfattas av nya mål 1.³

Mål 2 skall stödja ekonomisk och social omställning

Mål 2 skall stödja den ekonomiska och sociala omställningen i regioner med strukturella problem. Bidrag kommer från ERUF, ESF, garanti-sektionen vid EUGFJ och FFU. De områden som omfattas av mål 2 skall utgöra regioner på NUTS III-nivå⁴ som drabbats av strukturella problem i samband med ekonomisk och social omställning. De regioner som avses innefattar industri-, landsbygds- och storstadsområden samt kustområden beroende av fiske.

Mål 3 skall stödja arbetsmarknadspolitiken

Mål 3 skall stödja anpassningen och moderniseringen av politiken och systemen när det gäller utbildning, yrkesutbildning och sysselsättning. Bidrag kommer från ESF. De områden som omfattas av finansiering enligt mål 3 skall vara områden som varken omfattas av mål 1 eller mål 2.

Jämställdhetsperspektivet betonas

I flera artiklar i kommissionens förslag till allmän strukturfondsförordning betonas främjandet av jämställdhet mellan kvinnor och män. Detta gäller till exempel i arbetet för att uppnå gemenskapens tre mål, i differentieringen av fondernas bidrag med hänsyn till det intresse som stöden och de prioriterade områdena har från gemenskapssynpunkt samt när kommissionen och medlemsstaterna ansvarar för att fondernas verksamhet överensstämmer med andra politikområden och gemenskapsåtgärder.

² I Nomenklaturen för statistiska geografiska enheter (NUTS II) vilket för Sverige innebär flera län.

³ Enligt protokoll 6 till Anslutningsakten för Finland, Sverige och Österrike.

⁴ I Nomenklaturen för statistiska geografiska enheter (NUTS III) vilket i Sverige ungefär motsvarar län.

När medlemsstaterna skall välja ut och utse de parter som skall ingå i partnerskapet kan de även välja och utse jämställdhetsorganisationer, för att största möjliga medverkan skall kunna garanteras. Representativitet betonas också vad gäller övervakningskommittéernas sammansättning. Parterna skall där se till att det råder en jämn könsfördelning.

Förvaltningsmyndigheten och övervakningskommittén skall ta fram fysiska och finansiella indikatorer för övervakningen. I detta sammanhang skall statistiken delas upp efter kön om det är möjligt genom stödets utformning.

För att bedöma strukturstödens effektivitet skall gemenskapsåtgärderna utvärderas. Den förhandsbedömning som skall genomföras skall behandla situationen rörande konkurrenskraft och nyskapande särskilt i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män. Förhandsbedömningen skall bedöma strategins och stödets förväntade effekt, särskilt beträffande kvinnors och mäns möjlighet att komma in på arbetsmarknaden, för yrkesmässig och annan utbildning, för kvinnors företagande och för möjligheterna att förena yrkes- och privatliv.

6.1.2 Framtagande av program

Gemenskapens stödåtgärder skall fastställas i nära samarbete mellan kommissionen, medlemsstaten och partnerskapet. Medlemsstaterna är skyldiga att utse partnerskapets deltagare som skall komma från regionala, lokala och andra berörda myndigheter, arbetsmarknadens parter och näringslivets organisationer samt andra organisationer. Partnerskapet skall ägna sig åt förberedelse, finansiering, övervakning och utvärdering av verksamheterna. Medlemsstaterna skall

- ta hänsyn till kommissionens riktlinjer som redovisar gemenskapens prioriteringar för samtliga mål, under programplaneringens olika etapper,
- överlämna en uppdatering av sina prognoser om ansökningar om stöd under innevarande och påföljande budgetår till kommissionen samt
- bestämma de myndigheter som skall överlämna intyg, deklARATIONER och rapporter till kommissionen.

6.1.3 Förvaltningsmyndigheten blir central

Medlemsstaterna skall utse högst en förvaltningsmyndighet för varje stödåtgärd (t.ex. ett OP eller ett SPD). Flera stödåtgärder kan ha samma förvaltningsmyndighet. Förvaltningsmyndigheten skall

- samla in de statistiska och ekonomiska uppgifter som behövs för övervakningen av programmet,
- införa och använda ett datoriserat system för förvaltning, övervakning och utvärdering,
- sammanställa begäran om utbetalning och sända in den till kommissionen,
- se till att olika parter fullgör sina förpliktelser i enlighet med det finansieringsavtal som slutits mellan dem,
- försäkra sig om att en sund finansiell förvaltning föreligger,
- se till att gemenskapens politik på olika områden följs,
- se till att skyldigheterna fullgörs i fråga om information och offentliggörande,
- göra eventuella ändringar i den kompletterade programplaneringen,
- sammanställa och för kommissionen lägga fram de årliga lägesrapporterna och slutrapporterna över programmets genomförande,
- organisera utvärderingen efter halva tiden,
- komma överens med partnerskapet så att övervakningskommittéer skall kunna upprättas,
- utse ordförande för övervakningskommittéerna samt
- tillsammans med kommissionen minst en gång om året granska resultatet från föregående år.

Förvaltningsmyndigheten kan enligt artikel 24 planera för att få stöd från fonderna för ett så kallat större projekt och skall då i förväg underrätta kommissionen om detta och överlämna en rad uppgifter.

Förvaltningsmyndigheten eller medlemsstaten får enligt artikel 26 med kommissionens samtycke besluta att anförtro åt lämpliga förmedlande organ att genomföra och förvalta ”globalt stöd”.

6.1.4 Finansiell förvaltning och kontroll

Åtaganden och utbetalningar

I kommissionens förslag till allmän strukturfondsförordning för programperioden 2000–2006 behålls systemet med åtaganden och utbetalningar, men kopplingen dem emellan förändras. Åtaganden skall göras årligen. Den del av ett åtagande, för vilken ingen begäran om utbetalning inkommit vid utgången av det andra året efter det att åtagandet gjordes, kommer inte att utbetalas till medlemsstaten.

För utbetalningarna föreslås ett förenklat förfarande. Kraven som ställs för utbetalningar är dock högre än i dagens system. Vid det första åtagandet gör kommissionen en utbetalning till medlemsstaten i form av ett förskott på högst tio procent av fondernas totala stöd till programmet i fråga. De följande utbetalningarna sker i form av ersättning för medlemsstatens faktiska och styrkta utgifter.

Kommissionens utbetalning av fondernas bidrag görs till den *utbetalande myndighet* som medlemsstaten har utsett. Utbetalande myndighet skall

- snarast möjligt se till att de slutliga stödmottagarna får hela den summa de har rätt till,
- godkänna de utgifter som faktiskt har betalats för fondernas räkning för att de slutliga stödmottagarna skall kunna utbetomma mellanliggande betalningar,
- överlämna en styrkt deklaration till kommissionen över de utgifter som faktiskt har betalats samt
- lämna en ansökan till kommissionen om att justera den slutliga betalningen.

Medlemsstaternas ansvar

Medlemsstaterna skall i samverkan med kommissionen säkerställa att gemenskapens fonder används i enlighet med principerna om sund ekonomisk förvaltning. Medlemsstaterna är dock huvudansvariga för en säker medelshantering och den finansiella kontrollen. Ansvaret innebär att medlemsstaterna skall införa effektiva förvaltnings- och kontrollsystem och underrätta kommissionen om detta. De skall garantera en effektiv förvaltning, att de redogörelser över utgifter som sänds till kommissionen är korrekta samt att alla gemenskapens regler följs. Medlemsstaterna skall också förebygga, uppdaga och korrigera oegentligheter, samarbeta med kommissionen för att med säkerhet åstadkomma en god finansiell förvaltning av gemenskapens medel samt låta ett från förvaltningsmyndigheten oberoende organ utfärda en slutlig deklaration när varje stödform avslutas.

Kommissionen och medlemsstaterna skall samarbeta vid årliga sammanträden för att samordna programmen och kontrollmetoderna samt för att kunna dra nytta av de olika kontroller som gjorts. För att beivra oegentligheter skall medlemsstaten genomföra så kallad finansiell korrigering. Dessa innebär att bidraget från gemenskapen till en projektägare helt eller delvis tillfälligt hålls inne. Om medlemsstaterna brister i detta avseende och det genom medlemsstatens bristande kontrollnivå förekommer finansiella oegentligheter eller brott mot gemen-

skapens lagar skall kommissionen begära att medlemsstaten i fråga inkommer med sina synpunkter. Om medlemsstaten underlåter att vidta erforderliga åtgärder kan kommissionen också minska eller tillfälligt hålla inne hela eller en del av gemenskapens stöd för det program där brister funnits eller oegentligheter eller brott uppdagats.

Den finansiella korrigeringen kan antingen motsvara det exakta beloppet för oegentligheten eller uppgå till ett schablonbelopp om det visar sig föreligga svagheter i medlemsstatens förvaltnings- eller kontrollsystem.

Samma principer och metoder för finansiell kontroll gäller för övergångsstödet i utfasningsområden som för vanligt strukturfondsstöd.

6.1.5 Övervakningen förstärks

Enligt förslaget skall kommissionen ansvara för den dynamiska och strategiska övervakningen av programmets prioriteringar. Huvudansvaret för övervakningen av strukturfondsarbetet ligger hos förvaltningsmyndigheten och övervakningskommittéerna. Förvaltningsmyndigheten ansvarar för förvaltningen, för att de avtal som slutits med kommissionen hålls och för att övervakningskommitténs riktlinjer följs. Övervakningskommittén ansvarar för att strategin följs upp och eventuellt ses över.

För varje SPD och OP skall det finnas högst en övervakningskommitté som utses genom en överenskommelse mellan förvaltningsmyndigheten och partnerskapet. Parterna skall se till att jämn könsfördelning råder. Övervakningskommittéernas ordförande skall vara en företrädare för förvaltningsmyndigheten. Övriga ledamöter med rösträtt är företrädare för de myndigheter som deltar i programmets finansiering. Rådgivande funktion har företrädare för övriga partner, kommissionen och Europeiska investeringsbanken.

Övervakningskommittéerna

- skall besluta om stödets strategiska inriktning och prioriteringar,
- skall godkänna förvaltningsmyndighetens kompletterande programplaneringar innan de översänds till kommissionen och alla ändringar i såväl programmen som de kompletterande programplaneringarna,
- skall fastställa indikatorer för förvaltningsmyndighetens och övervakningskommittéernas övervakning samt
- skall godkänna förvaltningsmyndighetens årliga lägesrapporter och slutrapporten över genomförandet av varje program innan de översänds till kommissionen.

6.1.6 Utvärdering

Utvärdering av programmen finns av tre slag: förhandsbedömning, utvärdering efter halva tiden samt slutlig utvärdering efter avslutat program. Berörda myndigheter i medlemsstaterna, förvaltningsmyndigheten och kommissionen är ansvariga för respektive utvärdering. Det föreskrivs att allmänheten skall få tillgång till utvärderingsrapporterna.

De behöriga myndigheterna i medlemsstaterna ansvarar för *förhandsbedömningen* av de planer som utarbetats. Denna bedömning avser starka och svaga sidor i det berörda området eller den berörda sektorn. Vidare tar man fasta på i vad mån den strategi som valts och de mål som satts upp har ett nära samband med förhållandena i regionen eller i området i fråga, inklusive befolkningsutvecklingen. Det skall framgå vilken effekt man förväntar sig av de prioriteringar som föreslås, om möjligt genom kvantifierade mål och i synnerhet vad beträffar sysselsättning, miljö och jämställdhet mellan kvinnor och män.

Förvaltningsmyndigheten ansvarar för *utvärderingen efter halva tiden* och redovisar resultatet till kommissionen. Man granskar de första resultaten av insatserna, hur dessa resultat överensstämmer med förhandsbedömningen, hur relevanta de uppsatta målen är, om den finansiella förvaltningen skett på ett tillfredsställande sätt samt om övervakningen och genomförandet av programmet i fråga varit av tillräckligt hög kvalitet.

Kommissionen ansvarar för den *slutliga utvärderingen* efter avslutat program i samarbete med medlemsstaten. Här redovisas hur resurserna har använts, vilken effekt som uppnåtts, i vad mån insatserna varit effektiva och man uppnått de mål man föresatt sig samt hur de överensstämmer med förhandsbedömningen. Syftet är att dra lärdom i fråga om ekonomisk och social sammanhållning.

6.1.7 Utfasningsprocessen

Kommissionen har i en särskild promemoria angående utfasning av pågående strukturfondsprogram förklarat förslaget till allmän strukturfonds-förordning.⁵

Fondmedel till utfasningsregioner som får övergångsstöd kommer att gradvis minskas tills de upphör. Varaktigheten av detta övergångsstöd kommer att variera mellan de olika målområdena eftersom deras problem är olika. Ambitionen är att en fördelaktigare behandling skall ges till regioner som täcks av mål 1.

⁵ Reform of the Structural Funds – Transitional Support. Bryssel 24 augusti 1998.

Utfasningsperioderna kräver olika system för övervakning och kontroll för att skilja på regioner som är berättigade under den nya förordningen och de som inte längre är berättigade men erhåller ett förlängt strukturfondsstöd. Därför kommer kommissionen, efter att den har bestämt en indikativ fördelning per medlemsstat, att fastställa de summor som beslutats särskilt för övergångsstöd under mål 1 och 2.

Vad gäller mål 1 har kommissionen slagit fast att valet av regioner som skall få fleråriga övergångsstöd måste ske automatiskt och baserat på objektiva kriterier. Förordningsförslaget anger att en lista på sådana regioner skall godkännas samtidigt som mål 1-regionerna fastställs.

Kommissionen kommer att besluta om berättigande till övergångsstöd på samma gång som den bestämmer om avgränsningen av vilka regioner som skall vara berättigade under mål 1 och mål 2.

Övergångsstöd till dagens målområden

De delar av dagens mål 6-område som inte passar in i nya mål 1 kommer att få övergångsstöd från olika fonder, beroende på typ av område. Utfasningstiderna kommer att variera och som längst sträcka sig till och med år 2006. Regioner som i dag är berättigade till stöd inom mål 2 och 5b, men som inte passar in i de nya målen skall få övergångsstöd. Övergångsstödet kommer att utgå från olika fonder beroende på typ av område och under olika långa utfasningstider.

Kommissionen kommer att föreslå skilda budgetrubriker inom både mål 1 och 2 för regioner utan respektive med övergångsstöd, men kräver inte att medlemsstaternas begäran om utbetalningar skall skilja på vanligt stöd och övergångsstöd.

Förslaget om att stöd kan frysa inne om det inte har utbetalats inom två år gäller även för övergångsstöd till utfasningsområden.

Utvärdering

Varje utvärdering av stödets effektivitet inom utfasningsprogrammet för mål 1, det vill säga på NUTS II-nivå och för stöd i dess helhet, kommer att använda samma metoder och kriterier som används vid utvärdering av effektiviteten i annat stöd inom mål 1.

Det finns inget behov av en separat utvärdering av övergångsstödet inom mål 2. Enda undantaget från denna regel är att stöd från ERUF kommer att utvärderas i efterhand.

6.2 Förslag till strukturfondsförordningar

Europeiska regionala utvecklingsfonden

ERUF skall medfinansiera mål 1 och 2 och bidra till att genom gemenskapsinitiativ finansiera transnationellt, gränsöverskridande och inter-regionalt samarbete. Fonden skall stödja nyskapande åtgärder på gemenskapsnivå och ge tekniskt bistånd. Fondens räckvidd spänner från investeringar i infrastruktur till stimulanser och stöd till lokala utvecklings- och sysselsättningsinitiativ.

Europeiska socialfonden

ESF skall medfinansiera mål 1, 2 och 3, gemenskapsinitiativet mot diskriminering och ojämlikheter när det gäller tillgång till arbetsmarknaden, innovativa åtgärder samt tekniskt stöd. Fondens tillämpningsområden är aktiv arbetsmarknadspolitik, social integration, utbildningssystem, anpassningsbar arbetskraft samt jämställdhet. Fondens finansiella bidrag skall särskilt stödja personer, strukturer och system samt åtföljande insatser.

Europeiska utvecklings- och garantifonden för jordbruket

Garantisektionen vid EUGFJ skall ge finansiellt bidrag till alla strukturåtgärder inom sektorn för fiske och vattenbruk i regioner som inte omfattas av mål 1 och 2. EUGFJ-garanti skall också bidra till åtgärder för omstrukturering av fiskeflottorna i regioner som inte omfattas av mål 1.

Liksom under nuvarande programperiod ställer gemenskapens regelverk upp olika krav på EUGFJ-utveckling respektive EUGFJ-garanti vad gäller organisation och rutiner för hantering av stöden.

Fonden för fiskets utveckling

FFU skall medfinansiera mål 1 och mål 2 genom finansiellt stöd till strukturåtgärder i sektorn för fiske och vattenbruk. Fonden skall därutöver ge finansiella bidrag till nydanande insatser och åtgärder för tekniskt bistånd, vilka inte faller inom mål 1 och 2. Fonden skall också ge finansiella bidrag till andra regioner än de som omfattas av mål 1 och 2.

6.3 Regionala tillväxtavtal

Riksdagen antog våren 1998 regeringens förslag om program för utarbetande av regionala tillväxtavtal. Programmets syfte är att åstadkomma bättre samverkan mellan organ som arbetar med tillväxt- och systerfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå. Via tillväxtavtalen skall näringslivsfrämjande åtgärder inom olika politikområden samordnas och utvecklas. Utgångspunkterna skall vara de nationella målen för respektive politikområde och de specifika förutsättningarna i landets olika regioner. Med region avses i detta sammanhang ett geografiskt område inom vilket berörda aktörer inom näringsliv och samhälle är beredda att utarbeta ett gemensamt program för tillväxt samt träffa avtal om detta.

Länsstyrelserna och försökslänens självstyrelseorgan har erbjudits att initiera, driva och samordna arbetet tillsammans med det "regionala partnerskapet". Det regionala partnerskapet utgör en viktig resurs för arbetet med tillväxtavtalen. Partnerskapets sammansättning kan ha en regional variation. Såväl näringsliv som kommuner, landsting och statligt finansierade organ med en regional representation (t.ex. länsarbetsnämnder) förutsätts spela nyckelroller. Exempel på andra parter som kan ingå är stiftelser, näringslivets intresseorganisationer, arbetsmarknadens parter, universitet och högskolor, kulturliv samt representanter för lokala utvecklingsgrupper.

De regionala tillväxtavtalen skall utarbetas stegvis i tre etapper. Under den första och andra etappen utförs dels en analys av regionens styrkor och svagheter, dels utarbetas ett utkast till program som bland annat anger mål, prioriteringar, genomförande och möjlig finansiering. I samband med detta kommer deltagande aktörer att ha möjlighet att lämna förslag till ändringar i regelverk, beslutsordningar med mera i syfte att uppnå ökad flexibilitet vad avser arbetssätt och medelsanvändning inom ramen för avtalen. Under den tredje etappen genomförs förhandlingar mellan statens företrädare och övriga aktörer om programets slutliga innehåll och finansiering. Därefter sluts ett regionalt tillväxtavtal som skall löpa under tre år. De första avtalen beräknas träda i kraft den 1 januari år 2000. Det finns en möjlighet att förskjuta ikraftträdandet till år 2001. Varje region kommer att utifrån sina respektive planeringar avgöra lämplig tidpunkt att ansluta till processen.

I förarbetena till beslutet framgår att tidpunkten för arbetet med tillväxtavtalen sammanfaller med programarbetet vad gäller strukturfondsprogrammen. Det utsägs också att Tillväxtavtalen skall ligga till grund för och påverka utformningen av strukturfondsprogrammen.

Samtliga län har lämnat besked att de önskar medverka och har inlett arbetet med att skriva förslag till avtal.

6.4 Miljö- och landsbygdsstöd

I Agenda 2000 föreslås att åtgärder under samlingsnamnet *landsbygdsutveckling* skall regleras i en förordning som omfattar både jordbrukets struktur- och miljöfrågor, kompletterande åtgärder samt åtgärder för att främja ekonomisk diversifiering och sysselsättning på landsbygden. Åtgärderna skall inte begränsas till de geografiskt avgränsade målområdena inom regional- och strukturpolitiken utan skall även kunna vara horisontella.

Förslaget till förordning har utformats som en meny av åtgärder bland vilka olika regioner i viss utsträckning skall kunna välja utifrån sina speciella förhållanden. Endast miljöprogrammet skall vara obligatoriskt. Det skall vara en balans mellan övriga åtgärder och valet av åtgärder får inte snedvrída konkurrensen mellan regionerna. Medlemsstaterna skall göra program på den geografiska nivå som de anser lämplig. Finansieringen skall främst ske från jordbruksfondens garanti-sektion.

Av förordningsförslagets första artikel framgår att landsbygdsstödet koppling till andra delar av jordbrukspolitiken och till strukturpolitiken innebär en förenkling jämfört med de nuvarande förordningarnas bestämmelser. Åtgärder för landsbygdsutveckling skall stödja och komplettera andra åtgärder i den gemensamma jordbrukspolitiken. I mål 1-regioner skall åtgärderna dessutom integreras i regionen. I mål 2-regioner skall åtgärderna stödja de åtgärder som tillämpas i programmet för mål 2.

Redan i nuvarande programperiod gäller att strukturåtgärder inom jordbruket skall integreras i programmet för mål 6. Detta har, som beskrivits ovan i avsnittet om erfarenheter från programperioden, lett till ett mer komplicerat genomförande än i andra programområden. Enligt förordningsförslaget skall jordbrukspolitiken således fortsätta att integreras med landsbygdspolitiken. Detta ställer högre krav på organisation av programarbete och genomförande.

6.5 Samband med nya mål 3

Kommissionens ursprungliga förslag avseende mål 3-insatser i mål 1 och mål 2 innebar att framtida mål 3 skall ge stöd utanför de områden som omfattas av mål 1 och mål 2. Samtidigt skulle programmet för mål 3 utgöra en referensram för utveckling av mänskliga resurser i samtliga medlemsstater. Under förhandlingarna har man nu enats om att mål 3 skall finnas i hela landet, med en särskild modell för mål 1 som innebär att mål 3-insatser läggs in i programmet för mål 1.

Enligt det nya förslaget skall mål 3-insatser ingå i programmet för mål 1 på motsvarande sätt som mål 3- och mål 4-insatser ingår i dagens mål 6-program. Någon särskild organisation för mål 3 kommer därmed inte att finnas inom mål 1. För att säkerställa att mål 3-insatser inryms i SPD för mål 1 kommer det att upprättas ett särskilt dokument som beskriver hur stödåtgärder för sysselsättning och utveckling av mänskliga resurser samt kopplingen till den nationella handlingsplanen skall inkluderas i programmet.

För mål 2 diskuteras en modell där mål 3 kommer att finnas parallellt med mål 2. Det innebär samma modell som för mål 3 och mål 4 i dagens mål 2 och mål 5b. Sannolikt kommer det på nationell nivå ges möjlighet att välja om mål 3-insatserna skall integreras även i mål 2-områdena eller finnas parallellt med mål 2-insatserna.

7 Överväganden

I detta kapitel ges förslag på hur strukturfondsprogrammen kan tas fram och genomföras i Sverige under programperioden 2000–2006. Till grund för förslagen ligger flera fundamentala värderingar.

För det första bör den *erfarenhet* som har samlats under denna Sveriges första programperiod tas till vara. Programarbetet bör organiseras så att vunna kunskaper kommer till användning.

Lokal förankring har varit vägledande för sättet att organisera genomförandet under denna programperiod. Denna paroll bör bli styrande för programgenomförandet även inför den kommande programperioden. Dessutom bör framtagandet av programmen denna gång ske med, om möjligt, ännu högre lokal förankring.

Demokratisk legitimitet är besläktat med lokal förankring, men icke desto mindre ett viktigt värde i sig själv. Både framtagandet och genomförandet av strukturfondsprogrammen bör ske med insyn och inflytande från förtroendevalda. Vidare bör företrädare för näringsliv, organisationer och folkrörelser uppmuntras att delta i olika partnerskap på lokal och regional nivå.

Ett system kommer aldrig att bli framgångsrikt om det inte förstås av medborgare i allmänhet och av de som direkt är berörda av systemet i synnerhet. Därför är *enkelhet* nödvändigt.

De medel som utbetalas från EG:s strukturfonder kommer ursprungligen från europamedborgarna själva. Dessa kräver med rätta att deras skattemedel hanteras på ett effektivt och säkert vis. Av denna anledning är *säker medelshantering* och *finansiell kontroll* en förutsättning för ett trovärdigt stödsystem.

7.1 Framtagande av program

Som redovisades i kapitel 3 var tidplanen för framtagande av strukturfondsprogrammen för den innevarande programperioden alltför kort. Förankringsprocessen blev lidande och möjligheterna att engagera partnerskapet fullt ut i processen var små.

Jag menar därför att det är av största vikt att framtagandet av strukturfondsprogrammen inför den kommande programperioden startar i god tid så att alla berörda aktörer har möjlighet att delta i processen.

För närvarande pågår arbetet med att ta fram regionala tillväxtavtal i varje län. I arbetet deltar en mängd olika aktörer för att bestämma inriktningen på de insatser som skall främja tillväxten inom respektive län. Framtagandet av de regionala tillväxtavtalen bygger till stor del på det arbetssätt som strukturfondsprogrammen togs fram på. Jag menar att de regionala tillväxtavtalen bör utgöra grund för de nya strukturfondsprogrammen. Genom att bygga vidare på dessa kan tid vinnas för att engagera partnerskapet och för att få en bred förankring av programmen.

Länsstyrelsen har det samordnande ansvaret för tillväxtavtalen. Jag föreslår därför att länsstyrelserna även får ansvaret att samordna arbetet med framtagande av strukturfondsprogram. I arbetet bör företrädare för dagens beslutsgruppssekretariat medverka. Detta för att tillvarata de erfarenheter som sekretariatet byggt upp under den innevarande programperioden.

7.1.1 Partnerskap

Som nämndes ovan deltar olika aktörer i framtagandet av de regionala tillväxtavtalen. Det partnerskap som byggts upp kring tillväxtavtalen bör utgöra partnerskap även för framtagandet av strukturfondsprogram. Partnerskapets sammansättning och roll varierar mellan olika län. Det är viktigt att partnerskapet för framtagandet av strukturfondsprogrammen har en bred sammansättning med representanter för såväl lokal och regional nivå och även har en jämn könsfördelning. Det är också viktigt att potentiella medfinansierare, till exempel universitet och högskolor är delaktiga i framtagandet. För att redan från början få in jämställdhets- och miljöaspekten i programmen skall företrädare för dessa områden ingå i partnerskapet. Vidare bör det finnas representanter från byalag, organisationer, näringsliv, folkrörelser m.fl. i partnerskapet.

7.2 Genomförande av program

Hur genomförandet av strukturfondsprogrammen organiseras bestämmer varje enskild medlemsstat. Vad regelverket kräver har beskrivits i avsnitt 6.1 ovan. Därutöver menar jag att Sverige inte bör ställa högre krav än andra medlemsstater eftersom ett sådant förhållande skulle innebära en konkurrensnackdel för svenska projektägare och presumtiva sådana.

Tvärtom bör den kommande svenska genomförandeorganisationen göra det enklare än dagens organisation för små projektägare. Dagens system riskerar att sålla bort strukturfondsmedel från de områden där de skulle kunna göra störst nytta.

Avgörande för om genomförandet av de europeiska strukturfondsprogrammen skall bli framgångsrikt är att samtliga aktörer som berörs av programmen också är delaktiga i deras genomförande. I det sammanhanget är partnerskapets roll och beslutsorganisationen väsentliga ingredienser.

7.2.1 Partnerskapets roll

Som jag har visat ovan i kapitel 2 kan "partnerskap" innebära en mängd olika sammansättningar av människor och organisationer. Partnerskapet kan även i framtiden se olika ut beroende på tidigare erfarenheter, programområdets förutsättningar och i vilket sammanhang det verkar. Partnerskapet kan omfatta allt från medfinansiärerna till det lilla projektnära partnerskapet; det vill säga ett partnerskap bestående av föreningslivet, lokala utvecklings- och bygdegupper, byalag, lokala kooperativ med flera.

Det breda partnerskapet spelar huvudrollen i framtagandet av strukturfondsprogrammen, men är nästan lika viktigt vid genomförandet av desamma. Partnerskapets roll i genomförandefasen av strukturfondsprogrammet kan sammanfattas med orden "projektraggare" och "projektriggare". Det vill säga att de entusiastiska personer med projektidéer, stimulerar till projektansökningar samt stödjer presumtiva projektägare i ansökningsförfarandet. Det är partnerskapets deltagare som känner till vilken potential partnerskapet har och som därigenom vet vilka möjligheter som finns att utnyttja strukturfondsmedel. Partnerskapets huvudsakliga uppgift är alltså att hitta de goda projektidéerna.

Förslagsgrupper – en form av partnerskap

Redan i dag finns regionala referensgrupper eller liknande vars främsta uppgifter är att informera presumtiva projektägare, initiera projekt, sålla bland projektansökningar, bereda beslut om stöd till projekt samt presentera beslutsgruppen ett förslag till beslut. Så är fallet i till exempel Mål 5b Skärgården.

Jag har valt att kalla dessa grupper för *förslagsgrupper* eftersom denna benämning bättre beskriver den uppgift som de bör ha. Det vill säga att förslagsgruppen är den som agerar först i kedjan från projekt-

ansökan till beslut och så småningom färdigt projekt. Beslutande myndighet skall ta hänsyn till det arbete som utförts i förslagsgruppen och i praktiken kommer beslutande myndighets beslut troligen sällan att skilja sig från förslagsgruppens rekommendation.

Jag föreslår att de myndigheter som har att fatta beslut om stöd får i uppdrag att ta fram lämpligt antal förslagsgrupper och verka för så bred representation som möjligt från det aktuella området. Detta bör rimligen få till följd att olika programområden får delvis olika lösningar. Detta är helt naturligt eftersom olika programområden har olika historia, traditioner och intressen. Beslutande myndighet bör också utse ordförande eller sammankallande i förslagsgrupperna och en ersättare för henne eller honom. Deras mandatperioder bör sträcka sig längre än ett år, men bör inte heller vara för lång. Jag föreslår tvååriga mandatperioder för förslagsgruppernas ordförande och vice ordförande.

Medlemmarna i en förslagsgrupp kan, som skrivs ovan, variera från förslagsgrupp till förslagsgrupp. Exempel på medlemmar i en förslagsgrupp är representanter från landsting, kommuner, arbetsmarknadens parter, länsarbetsnämnden, lokala kooperativ, näringslivet, studieförbund, idrottsrörelsen med flera. Viktigt är att förslagsgruppen är representativ för regionen i fråga. Kravet på representativitet leder också till att förslagsgruppen bör innehålla lika många kvinnor som män.

Förslagsgruppen bör ges administrativa resurser för att effektivisera beredandet av projektförslag.

Ramprogram

Som redovisats i kapitel 4 har flera regioner arbetat med ramprogram i olika former. Ett exempel är ramprogram inriktade på företagsutveckling där företagen kan söka strukturfondsmedel och medfinansiering enligt principen "en dörr in". En annan typ av ramprogram är kommunala ramprogram där en kommun ansvarar för vissa åtgärder inom strukturfondsprogrammet.

Även organisationen för ramprogrammen kan variera. I vissa regioner har särskilda styrgrupper med beslutanderätt kopplats till ramprogrammen. I styrgrupperna ingår företrädare för bl.a. kommuner, landsting och länsstyrelse.

Ramprogram har flera fördelar. De främjar ett aktivt deltagande från partnerskapet och ansvaret för genomförandet inom olika områden kan delegeras till de aktörer som bäst känner till lokala möjligheter och förutsättningar. Dessutom innebär ramprogram en förenkling för projektsökande genom att ansökan om strukturfondsmedel samordnas med ansökan om medfinansiering.

Jag förordar därför att ramprogram som arbetssätt används under den kommande programperioden. Det ger ökade möjligheter för partnerskapet att aktivt delta i genomförandet och öppnar möjligheterna för fler aktörer att få del av strukturfonderna.

7.2.2 Medfinansiering

Under den innevarande programperioden har medfinansieringen utgjort ett problem, i första hand för mindre projekt. Svårigheter att hitta medfinansiering har i vissa fall medfört att presumtiva projektägare avstått från att söka strukturfondsmedel.

Privat medfinansiering

Näringslivet och de enskilda företagen utgör grunden för den regionala tillväxten. Näringslivets engagemang och delaktighet i strukturfondsprogrammen är avgörande för att de insatser som genomförs skall ge positiva effekter i form av ny sysselsättning.

Som beskrivits i kapitel 4 har näringslivet inte i önskvärd omfattning deltagit i genomförandet av de geografiska strukturfondsprogrammen. En av anledningarna till detta är att företagens egna medel inte är godkända som stödgrundande för strukturfondsstöd.

Visserligen skall stöd till enskilda företag följa regler om statsstöd, vilket innebär att enskilda företag inte direkt kan söka medel ur strukturfondsprogrammen. De kan däremot få stöd via de nationella företagsstöden som delfinansieras av strukturfondsmedel.

Konkurrensneutralitet är skälet för att ej låta enskilda företag få tillgång till strukturfondsmedel. Det förtjänar i detta sammanhang att påpekas att statliga bolag har denna möjlighet trots att de i övrigt skall verka på marknadens villkor. Det statliga bolaget Telia är ett sådant exempel på företag som har mottagit stöd från EG:s strukturfonder och där företaget självt bidragit med privat medfinansiering. Dessutom behöver privat medfinansiering inte nödvändigtvis komma från privata företag. Den skulle lika gärna kunna komma från olika typer av organisationer, såsom stiftelser och ideella föreningar.

Jag föreslår att även privata medel skall godkännas som stödgrundande för strukturfondsstöd, givetvis med beaktande av kravet på konkurrensneutralitet. Därför bör utredas vilka förändringar som kan göras i regelsystem för att öppna möjligheterna för enskilda företag att aktivt delta i genomförandet av strukturfondsprogrammen.

7.2.3 Beslut om stöd

Dagens beslutsgrupper är statliga myndigheter utan att ha fullt myndighetsansvar. Deras beslut överprövas av de utbetalande myndigheterna och det är svårt att utkräva ansvar och följa upp deras verksamhet. I beslutsgrupperna finns erfarenhet, lokal förankring och demokratisk legitimitet. Beslutsgrupperna är däremot inte någon förebild vad gäller enkelhet och transparens eller säker medelshantering och finansiell kontroll.

Jag menar att systemet med regionalt förankrade organ som fattar beslut om stöd är eftersträvansvärt om dessa brister kan avhjälpas.

Den kommande programperioden väntas med stor sannolikhet medföra färre strukturfondsprogram. Jag föreslår att beslutande organ skall ges komplett myndighetsstatus. Sammantaget leder detta till att förutsättningarna för *enkelhet och transparens* i systemet blir större än i dagens system.

Frågan om säker *medelshantering och finansiell kontroll* kommer i fokus för de beslutande organen genom att de föreslås få fullständig myndighetsstatus. Jag föreslår att förvaltningsmyndigheten får till uppgift att arrangera utbildningar och kompetensutveckling för de anställda vid de beslutande organens sekretariat. Med myndighetsstatusen följer också att de nya beslutande organen görs tillgängliga för Riksrevisionsverkets granskning.

Länsnämnder ersätter beslutsgrupper

Jag anser att dagens beslutsgrupper bör avskaffas till förmån för beslutsfattande inom länsstyrelser eller självstyrelseorgan i försökslänen. Dessa ansvarar redan i dag för regional utveckling inom sina respektive geografiska områden. Ett av de aktuella regionalpolitiska och tillväxtfrämjande uppdragen är att driva arbetet med tillväxtavtalen, vilka skall ligga till grund för strukturfondsprogrammen. Sammanfattningsvis är länsstyrelseorganisationen kompetent och van att hantera offentliga stödmedel, till exempel har länsstyrelserna och självstyrelseorganen ansvar för diverse nationella stödmedel och angränsande politikområden.

Senast den 1 oktober nästa år skall den parlamentariska regionkommittén (PARK) redovisa sin förslag. Kommittén skall följa upp och utvärdera försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning. Dessutom skall kommittén lämna förslag om den framtida regionala organisationen. Beroende på vilka ställningstaganden som PARK-utredningen kommer att göra kan det finnas anledning att ompröva den organisatoriska strukturen. I detta läge vore det dock oklokt att inrätta en

helt ny beslutsorganisation för strukturfondsstödet vid sidan av befintliga strukturer.

Jag förordar alltså att länsstyrelsen och i förekommande fall självstyrelseorganen skall besluta om vissa stöd från EG:s strukturfonder. Dess högsta beslutande organ – styrelsen – bör dock inte utgöra beslutsforum för dessa frågor. I länsstyrelseförordningen (1997:1258) finns en möjlighet att inrätta nämnder för frågor inom bestämda ansvarsområden. Dessa skall, enligt förordningen, innehålla högst elva ledamöter inklusive ordförande samt lika många ersättare. Landshövdingen skall vara ordförande, men regering kan förordna annorlunda om länsstyrelsens styrelse begär det. Genom länsstyrelsens nämndinstitut finns möjlighet att bredda deltagandet i beslutsfattandet jämfört med den sammansättning som föreskrivs för länsstyrelsens styrelse.

Jag föreslår därför att det inrättas strukturfonds-nämnder inom berörda län.

Länsövergripande satsningar

I skrivande stund känner jag inte till hur de geografiska gränserna för de framtida olika programområdena kommer att se ut. Däremot är det klart att fler län blir inblandade i varje enskilt programområde. En mekanism bör sättas upp för att befrämja samarbete över länsgränserna och undvika länsegoistiskt tänkande.

Jag föreslår att en pott för länsövergripande satsningar avsätts inom de nya mål 1- och 2-programmen. Denna pott bör motsvara minst 20 procent av programområdets strukturfondsstöd och avse satsningar där samarbete över länsgränserna är ett villkor. Exempel på sådana ämnesområden kan vara turism, IT samt forskning och utveckling. Övervakningskommittén (ÖK) för respektive programområde bör få i uppdrag att bevilja strukturfondsmedel till länsövergripande projekt. ÖK bör också få i uppdrag att utse vilken länsstyrelse inom målområdet som skall ansvara för utbetalningar för det aktuella beslutade länsövergripande stödet.

Samiska insatser

Sameland sträcker sig över flera svenska län och samer finns som bekant också i Norge, Finland och Ryssland. Beslut om stöd för de svenska samiska insatserna är uppdelat på tre beslutsgrupper: beslutsgruppen för Mål 6 Sápmi, beslutsgruppen för Interreg IIA Sápmi och beslutsgruppen

för Interreg IIA Åarjel Saemien. Sametinget har valt ledamöterna till de tre beslutsgrupperna.

Som jag tidigare har redovisat är det min övertygelse att överprövningen av beslut om stöd måste bort och att den åsikten har lett mig till slutsatsen att beslut om stöd bör sammanföras med beslut om utbetalning. I min modell för beslutsfattande, vilken redovisas ovan, föreslås att en nämnd vid berörd länsstyrelse eller självstyrelseorgan får ansvaret att besluta om strukturfondsstöd till projekt. Samma nämnd skall också vara ansvarig för utbetalningar av strukturfondsmedel. Från huvudmodellen bör emellertid undantag kunna göras.

Sametinget är en statlig myndighet som i dag bland annat har erfarenhet av att ansvara för beslut om stöd från EG:s strukturfonder inom ramen för mål 6:s insatsområde Samisk utveckling. Sametinget står, precis som länsstyrelserna och alla andra statliga myndigheter, under Riksrevisionsverkets revision och granskning.

Därför föreslår jag att Sametinget blir beslutande myndighet för alla kommande samiska insatsområden och att Sametinget också utses till utbetalningsansvarig myndighet.

Det geografiska område som Sametinget i strukturstödshänseende kommer att ansvara för kan bli mycket stort. Jag har noterat att samedingslagen ger en möjlighet för Sametinget att tillsätta de nämnder som behövs för tingets beredning, förvaltning och verkställighet. Hur Sametinget väljer att lösa sin nya uppgift som beslutande och utbetalande myndighet för medel från EG:s strukturfonder måste vara upp till tinget självt att avgöra. Förslagsgrupper har även i detta sammanhang en viktig roll.

Skärgårdarna

Skärgårdarna finns i stora delar av landet och nuvarande Mål 5b Skärgården omfattar sjutton län. Dagens beslutsorganisation med en beslutsgrupp för hela programmet och ett sekretariat vid länsstyrelsen i Stockholm har fungerat mycket väl.

Under förutsättning att skärgårdarna blir ett eget programområde även under den kommande programperioden föreslår jag att en nämnd inrättas vid den länsstyrelse som regeringen bestämmer. Denna nämnd skall besluta om stöd från EG:s strukturfonder och skall av regeringen utses till utbetalningsansvarig myndighet för de stöd som kommer ifråga till skärgårdarna.

Interreg

I dagsläget vet vi inte vilka Interreg-initiativ som kommer att beröra Sverige. Troligen kommer Sverige att delta i ett antal Interreg-program. I de fall som Sverige är ansvarigt för ett Interreg-program förordar jag att min huvudmodell tillämpas, det vill säga att en politiskt sammansatt nämnd, vid en länsstyrelse eller ett självstyrelseorgan i försökslänen, fattar beslut om strukturfondsmedel och är utbetalningsansvarig myndighet.

I de fall där huvudansvaret för ett Interreg-program vilar på en annan stat förordar jag att dagens system med beslutsgrupper används. De svenska ledamöterna kan med fördel utses av länsstyrelsens nämnd för strukturfondsprojekt eller av länsstyrelsens styrelse för att ytterligare undvika jävliknande situationer.

Leader

Leader-programmen har bidragit med flera nya och viktiga dimensioner för svensk landsbygdsutveckling. Programmen bygger på samarbete och partnerskap med nya grepp för samordning av till exempel den sociala ekonomin och näringslivet på landsbygden.

Arbetet inom Leader har präglats av en komplicerad beslutsgång, där Leader-grupperna prioriterat och föreslagit vilka projekt som skall få stöd. De formella besluten har därefter fattats av beslutsgruppens ordförande eller vice ordförande i respektive målområde.

För att i den kommande programperioden undvika risk för överprövning bör beslutsfunktionen för Leader-programmen ligga på samma myndighet som beslutar om utbetalning av stöd. Som framgår av mina förslag ovan bör länsstyrelse eller självstyrelseorgan vara denna myndighet.

Jag föreslår därför att Leader-programmen behåller nuvarande beslutsorganisation där de formella besluten fattas av ordföranden eller vice ordföranden i den nämnd som inrättas inom berörda länsstyrelser eller självstyrelseorgan. Arbetet inom Leader-programmen bör organiseras genom att medel avsätts i ramprogram inom vilka Leader-gruppen självständigt ansvarar för prioritering och val av projekt.

7.2.4 Utbetalning av stöd

Förskott

Som beskrivits ovan upplever projektägare och presumtiva projektägare det mycket negativt att Sverige infört förbud mot förskott av strukturfondsmedel. Detta är särskilt märkbart hos de små projektägarna och de små intressenterna. Jag föreslår därför att en generell möjlighet till förskott införs. Om detta inte är möjligt att genomföra föreslår jag att ränta på likvida medel bör vara stödberättigad.

7.2.5 Utbetalande myndighet

Anledningen till dagens överprövning av beslut om stöd till projekt är, som beskrivits ovan, att utbetalande myndigheter är skilda från beslutsmyndigheterna. Om beslutsfunktionen sammanfördes med utbetalande myndighet skulle överprövningen och de därmed sammanhängande problemen försvinna.

Den utbetalande myndigheten skall enligt kommissionens förslag till allmän strukturfondsförordning bland annat ta emot kommissionens utbetalning av fondernas bidrag, sända bidraget till slutlig stödmottagare och överlämna en styrkt deklaration till kommissionen över de utgifter som faktiskt har betalats.

I dag finns sju utbetalande myndigheter och 30 beslutsgrupper (se bilaga 2). Utbetalande myndigheter är NUTEK för stöd från ERUF, AMS för stöd från ESF, SJV för stöd från EUGFJ, Fiskeriverket för stöd från FFU, Länsstyrelsen i Västra Götalands län för stöd från OP Värmland/Dalsland-Østfold, Länsstyrelsen i Värmlands län för stöd från OP Värmland/Dalarna – Hedmark/Østfold samt Länsstyrelsen i Jämtlands län för stöd från OP Jämtland-Trøndelag.

De utbetalningsansvariga verken har inte förmått samordna sina regelverk eller IT-system för utbetalningarna. Erfarenheterna från de länsstyrelser som varit utbetalningsmyndigheter är däremot positiva, i synnerhet från projektägarna.

Jag menar att utbetalande myndigheter bör vara desamma som fattar beslut om stöd till projekt. Därför föreslår jag att regeringen utpekar berörda länsstyrelser, självstyrelseorgan och Sametinget som utbetalande myndigheter enligt ovan.

7.2.6 Övervakningskommittéer

Dagens övervakningskommittéer (ÖK), liksom kommande, har en viktig roll att fylla i uppföljningen och omdirigerandet av strukturfondsprogrammen. I enlighet med kommissionens förslag till allmän strukturfonds-förordning skall ÖK bland annat godkänna de kompletterande programplaneringarna, årliga lägesrapporterna och slutrapporten över genomförandet av varje program.

Jag föreslår att övervakningskommittéer bör inrättas för varje enskilt program. Jag föreslår att ledamöterna i ÖK skall utgöras av i första hand förtroendevalda från kommuner och landsting. Det är också viktigt att företrädare för organisationer och näringslivet bereds plats. För att få ett bra engagemang i ÖK bör sammanträden hållas oftare än i dag.

Som framgår av avsnittet om länsövergripande satsningar föreslår jag att ÖK bör få ansvaret att besluta om fördelning av strukturfondsmedel inom den pott för länsövergripande satsningar som jag föreslår skall avsättas inom de nya mål 1- och mål 2-programmen.

Jag föreslår också att förvaltningsmyndigheten utgör sekretariat för samtliga övervakningskommittéer.

Regeringen bör utse ledamöter till ÖK så fort förhandlingarna med kommissionen har avslutats. Övervakningskommittéerna bör nämligen inleda sitt arbete snabbt så att de kan delta i framtagandet av SPD.

7.2.7 Förvaltningsmyndigheten

Som beskrivits ovan får den nya förvaltningsmyndigheten viktiga och krävande uppgifter. En av de viktigare handlar om att upprätta ett IT-system för förvaltning, övervakning och utvärdering. IT-systemet kan också bli strukturfondsarbetets minne och den erfarenhetsbank som behövs för framtida strukturfondsarbete. Min bedömning är därför dels att det finns behov av ett samlat ansvar och dels att en relativt stor organisation fordras för att lyckas med uppdraget. Följaktligen föreslår jag att regeringen utpekar endast en (1) förvaltningsmyndighet för samtliga geografiska målområden i Sverige.

Utöver de uppgifter som åligger förvaltningsmyndigheten enligt kommissionens förslag till allmän strukturfonds-förordning anser jag att den bör utgöra sekretariat för alla övervakningskommittéer samt, på de utbetalande myndigheternas vägnar, samordna reglerna för utbetalning av stöd. För att bli framgångsrik i den sistnämnda delen krävs, enligt mitt förmenande, att regeringen ger förvaltningsmyndigheten ett starkt mandat genom bland annat föreskriftsrätt gentemot de utbetalande myndigheterna.

Frågan om vilken organisation som skall utpekas som förvaltningsmyndighet överlämnar jag åt regeringen att avgöra. I det nedanstående visar jag emellertid på två möjligheter.

Ny myndighet

Att inrätta en ny myndighet innebär ökade kostnader, åtminstone initialt. En ny myndighet behöver också tid för att bli etablerad i sin omgivning. Flera nyligen inrättade myndigheter, till exempel Ekobrottsmyndigheten och Premiépensionsmyndigheten visar att det kan ta alltför lång tid att bli etablerad. I strukturfondssammanhang skulle en sådan etableringsfas dessutom sannolikt öppna för andra aktörer att utnyttja det utrymme som myndighetens frånvaro eller låga aktivitet ger upphov till.

Jag menar att tiden inför den nya strukturfondsperioden är mycket snävt tilltagen, till och med enligt de mest optimistiska tidsplanerna. Organisationen för framtagande och genomförande av strukturfondsprogrammen måste vara etablerad senast den 1 januari 2000. Jag finner det inte troligt att en ny myndighet skulle kunna sätta igång arbetet redan från detta datum.

Närings- och teknikutvecklingsverket

I Närings- och teknikutvecklingsverket (NUTEK) finns viss av den efterfrågade kompetensen i dag. NUTEK har också, sent omsider, formellt givits ansvar att samordna de utbetalningsansvariga myndigheterna. NUTEK har även deltagit i EG-stödsammanhang via sitt ansvar för drygt hälften av det fjärde ramprogrammets delprogram. I det pressade tidsschema som gäller för framtagandet och igångsättandet av nästa generation strukturfondsprogram vore det en fördel att utnyttja den erfarenhet som byggts upp inom NUTEK.

NUTEK har haft svårigheter att samordna tre andra centrala förvaltningsmyndigheter. I svensk förvaltningstradition är centrala förvaltningsmyndigheter likställda varandra och underställda regeringen.

Om NUTEK blir utsett till förvaltningsmyndighet för strukturfondsprogrammen skulle det snarast vara överordnat länsstyrelserna i deras egenskap av beslutande och utbetalande myndigheter. Denna ordning är troligen lättare att hantera.

7.2.8 Utfasningsprogram

Som redovisats i kapitel 6 kommer de delar inom dagens mål 2, 5b och 6 som inte uppfyller kriterierna för en ny programperiod att få utfasningsstöd. Stödet kommer att utgå från olika fonder beroende på typ av område. Tiderna för utfasning kommer att variera och som längst sträcka sig till och med år 2006.

Jag föreslår att ansvaret för utfasningsprogrammen läggs på samma organisation som ansvarar för genomförandet av mål 1- och mål 2-programmen, dvs länsstyrelserna och självstyrelseorganen i försökslänen. Detta ger samordningsfördelar och möjlighet till överblick.

7.2.9 Samband med nya mål 3

I förhandlingarna om det nya förslaget till strukturfondsförordning har man nu troligen enats om att mål 3 skall omfatta hela Sverige. I mål 1 kommer mål 3-insatser att ingå i programmet för mål 1, medan det inom mål 2 kommer att finnas parallella mål 2- och mål 3-program.

Jag förordar en ökad samordning mellan de organisationer som ansvarar för genomförande av mål 1- och mål 2-program respektive mål 3-program. En ökad samordning mellan målen är av stor betydelse för att förstärka de samlade effekterna av regional- och arbetsmarknadspolitiken.

8 Förslagens konsekvenser

8.1 Regionalpolitiska konsekvenser

Genom medlemskapet i den europeiska unionen har Sverige fått del av strukturfonderna som är gemenskapens medel för regionalpolitiska insatser. Strukturfondsmedlen innebär en resursförstärkning för regionala utvecklingsinsatser i de regioner som under programperioden 2000–2006 ingår i mål 1 och mål 2 samt för gemenskapsinitiativets program.

Mina förslag grundar sig på principen att samordna olika samhälls och politikområden för att förstärka de samlade effekterna av insatser för regional utveckling.

Som framgår av föregående kapitel betonar jag det lokala och regionala partnerskapets roll i framtagandet och genomförandet av programmen. De lokala och regionala aktörernas delaktighet i arbetet är grundläggande för att de insatser som görs inom ramen för strukturfonderna får önskvärda effekter för den regionala utvecklingen i målområdena.

Mitt förslag att avskaffa beslutsgrupperna och i stället inrätta särskilda nämnder inom länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen bygger på det faktum att dessa i dag har det samordnande ansvaret för olika politikområden i respektive län. De har dessutom det samordnande ansvaret för de regionala tillväxtavtalen vilka skall ligga till grund för strukturfondsprogrammen.

Mitt förslag att ge länsstyrelserna eller självstyrelseorganen det fulla ansvaret för att genomföra strukturfondsprogrammen, förbättrar möjligheterna att samordna strukturfondsinsatserna med insatser inom den nationella regionalpolitiken och landsbygdsutvecklingen. En ökad samordning med mål 3 är också av största betydelse för att förstärka de samlade effekterna av insatser inom regional- och arbetsmarknadspolitik.

Förslaget att göra länsstyrelserna och självstyrelseorganen till utbetalande myndigheter för EG:s strukturstöd innebär en decentralisering

jämfört med dagens system där fyra centrala förvaltningsmyndigheter; AMS, Fiskeriverket, NUTEK och SJV ansvarar för utbetalningarna.

Jag föreslår att en enda förvaltningsmyndighet inrättas med de uppgifter, för samtliga strukturfondsprogram, som begärs av kommissionens förslag till allmän strukturfondsförordning. Regeringen bör till förvaltningsmyndighet utse antingen NUTEK eller en nyinrättad myndighet.

Under nuvarande programperiod finns brister i systemen för uppföljning av strukturfondernas effekter för sysselsättningen i målområdena. Förvaltningsmyndighetens uppdrag att ansvara för ett samordnat uppföljningssystem ger förbättrade möjligheter att redovisa de regionalpolitiska effekterna av strukturfonderna.

8.2 Prövning av offentliga åtaganden

Sveriges medlemskap i den europeiska unionen medför offentliga åtaganden på flera områden. I framtagandet och genomförandet av strukturfondsprogrammen sätter gemenskapens regelverk upp ramar för det offentliga åtagandet på detta område. Sverige skall till exempel ställa nationell offentlig medfinansiering till förfogande för att få tillgång till EG-medlen. Sverige har således genom anslutningen till EU avgjort att EG-medel från de europeiska strukturfonderna skall komma svenska medborgare till del och därigenom avgjort att detta politikområde bör varar en offentlig angelägenhet. Jag har alltså inte funnit det relevant att förutsättningslöst pröva det offentliga åtagandet i denna del.

Hur Sverige väljer att genomföra strukturfondsprogrammen inom ovannämnda ramar är däremot en nationell fråga. Som jag visat i det föregående har en organisationsmodell tillämpats som inte fungerat tillräckligt bra. Beslutsgruppssekretariat och de flesta utbetalningsansvariga myndigheter har dessutom haft svårt att klara av sitt uppdrag inom givna ekonomiska ramar.

Som framgått av föregående kapitel föreslår jag att de flesta av dagens beslutsgrupper avskaffas. Därigenom försvinner ett antal statliga myndigheter. Samtidigt föreslår jag att beslutsfunktionen flyttas in i nyinrättade nämnder inom berörda länsstyrelser och självstyrelseorgan. Effekten av beslutsväxlingen i sig torde inte innebära vare sig några utgiftsökningar eller besparingar. Samma länsstyrelser, självstyrelseorgan och Sametinget föreslås få en ny uppgift som utbetalningsansvariga myndigheter.

Sverige skall utpeka en förvaltningsmyndighet vilken kommer att behöva resurser för sitt maktpåliggande uppdrag. Jag har funnit det svårt att beräkna vilka statsfinansiella konsekvenser detta förslag om en

förvaltningsmyndighet kan få. En marginell samlad utgiftsökning verkar dock rimlig för berörda länsstyrelser, självstyrelseorgan, Sametinget samt förvaltningsmyndigheten. Om NUTEK utpekas som förvaltningsmyndighet blir utgiftsökningen troligen mindre än om en ny myndighet inrättas för ändamålet.

Jag föreslår att en eventuell utgiftsökning finansieras genom neddragningar i motsvarande mån hos Arbetsmarknadsstyrelsen, Fiskeriverket, Glesbygdsverket, Statens jordbruksverk och de länsstyrelser som inte längre kommer att delta i strukturfondsarbetet.

Samhällsekonomiskt sett torde väl genomförda strukturfondsprogram medföra betydande vinster för det svenska samhället lokalt och regionalt.

8.3 Jämställdhetspolitiska konsekvenser

Det har inte ingått i mitt uppdrag att analysera innehållet i nuvarande strukturfondsprogram eller att föreslå innehållet i nästa SPD och det har heller inte funnits tid och resurser för ett så grannlaga arbete. Därför uttalar jag mig inte om huruvida dagens SPD uttrycker ett jämställt förhållningssätt eller hur ett framtida jämställdhetsperspektiv bör genomsyra kommande SPD. Jag vill däremot i allmänna ordalag uttrycka att jämställdhetsperspektiv är en viktig grund både i framtagandet och i genomförandet av strukturfonds-programmen. Därför bör jämställdhet på ett tydligare sätt påverka de kommande strukturfondsprogrammen.

I de nuvarande strukturfondsprogrammen ingår jämställdhet som ett horisontellt mål. En nackdel med detta är att jämställdhetsperspektivet riskerar att hamna i skymundan. En bättre lösning är därför att jämställdhet ingår både som konkreta åtgärder i programmen och som horisontellt mål.

I mina förslag som rör valda församlingar betonar jag att jämn könsfördelning bör råda i sammansättningen av dem. Anledningen till min hållning är dels principiell; valda församlingar bör vara representativa för att kunna kallas demokratiska organ, och dels praktisk; utan ett deltagande av olika människor med olika bakgrund och erfarenheter riskerar kvaliteten i beslutsfattandet att bli sämre. En jämn könsfördelning skall alltså eftersträvas i sammansättningen av de partnerskap, beslutsfunktioner, rådgivande grupper och myndigheter som deltar i genomförandet av strukturfondsprogrammen. Det gäller till exempel de särskilda nämnder som enligt mitt förslag skall inrättas vid länsstyrelserna och självstyrelseorganen. Detsamma gäller för sammansättningen i övervakningskommittéerna och vid utformning av partnerskapet. Även vid nyrekryteringar vid de myndigheter som skall ansvara för genomförandet skall en jämn könsfördelning eftersträvas.

I redovisning av projektens resultat skall effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män alltid redovisas. Om en sådan redovisning inte kan göras skall detta anges och särskilt motiveras.

8.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

I detta sammanhang är risken för oegentligheter, fusk och bedrägerier med EG:s strukturfondsmedel relevant brottslighet.

Mina förslag grundar sig på de förutsättningar som strukturfondsprogrammen har att verka utifrån. En av dessa förutsättningar är de ökade krav som, i kommissionens förslag till allmän strukturfondsförordning, ställs på den finansiella förvaltningen och kontrollen.

Gemenskapens regelverk i kombination med mina förslag skulle om de genomfördes innebära en större chans till upptäckt av brottslig verksamhet och detta är i sig brottsförebyggande. Regelverket och mina förslag innehåller också en förändrad organisation som är förenklad och öppnare än vad som är fallet i dagens situation. Enkelhet och öppenhet är båda egenskaper som gör att genomförandeorganisationen är lättare att revidera och granska. Kommissionens fondansvariga generaldirektorat, revisionsrätten, berörda myndigheters internrevisionfunktioner och Riksrevisionsverket kommer att ha insyn i hanteringen av EG-medel. Eventuell brottslig verksamhet kommer att bli svår att dölja.

I det här sammanhanget skall också regeringens förslag att införa ett särskilt straffrättsligt ansvar för subventionsmissbruk ses. När det är infört finns ett helt batteri med brottsrubriceringar som kan användas emot oegentligheter eller bedrägerier med EG-relaterade medel i Sverige: urkundsförfalskning, osann försäkran, osant intygande, missbruk av urkund, bedrägeri, bedrägligt beteende och subventionsmissbruk.

Källförteckning

Litteratur

- Europeiska kommissionen, Agenda 2000. En förstärkt och utvidgad union. Europeiska unionens bulletin, Tillägg 5/97.
- Novemus, Politisk demokrati och EU-integrerad regionalpolitik. En undersökning av planeringsprocesser och genomförandeorganisationer i fyra regioner, slutrapport mars 1997.
- Närings- och teknikutvecklingsverket, Arbetsmarknadsstyrelsen och Statens jordbruksverk, Rapport om att se över och utveckla arbetsformer och administrativa rutiner m.m. vad gäller genomförandet av vissa strukturfondsprogram (december 1998).
- Riksdagens revisorer 1997/98:1, Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet.
- Riksrevisionsverket 1997:44, Länsstyrelsernas medfinansiering av EU:s strukturfondsprogram – en granskning av några länsstyrelser finansiella förutsättningar.
- Riksrevisionsverket 1997:52 Regelverken med mera för att skydda EG:s medel i Sverige; kontroller och sanktioner.
- Riksrevisionsverket 1998:54, Sveriges administration av EG:s strukturfonder – behov av förändringar inför åren 2000–2006.
- Statskontoret 1996:7, EU-medlemskapets effekter på svensk statsförvaltning. Samordning, organisation och arbetsformer i statsförvaltningens EU-arbete.
- Statskontoret 1997:12, Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram. Del 1 Medfinansieringen.
- Statskontoret 1997:13, Genomförandet av EU:s strukturfondsprogram. Del 2 Genomförandeorganisationen.
- Statskontoret 1997:23, Införandet av EU:s regional- och strukturpolitik i Sverige.
- Statskontoret 1997:28, Kontroll och revision av EU:s strukturfondsmedel i Sverige.

Statskontoret 1998:14, EU-bedrägeridelegationen – En utvärdering.
Statskontoret 1998:30, Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling – En utvärdering.

Halvtidsutvärderingar

Aalbu Hallgeir m.fl., Halvtidsutvärdering av Sveriges mål 6-program. NF-rapport 23/97 (Nordlandsforskning november 1997).
Bohlin & Strömberg Företagskonsult AB, Svenskt fiske och fiskeri
EU-stöd 1995-1999. Oberoende utvärdering i halvtid 1997.
Bull Consulting/Swedegroup AB, Utvärdering av EU:s mål 5b-program för Skärgården i Sverige. Halvtidsrapport (augusti 1997).
Bull Consulting/Swedegroup AB, Utvärdering av EU:s mål 5b-program för Västra Sverige. Halvtidsrapport (augusti 1997).
Ernst & Young, Huvudrapport över uppdraget att utvärdera Växtkraft mål 4 (maj 1997).
EuroFutures AB, Mål 2 Bergslagen – slutrapport från halvtidsutvärderingen (september 1997).
EuroFutures AB, Mål 2 Norra Norrlandskusten – slutrapport från halvtidsutvärderingen (september 1997).
EuroFutures AB, Mål 2 Ångermanlandskusten – slutrapport från halvtidsutvärderingen (september 1997).
IM-Gruppen AB, Genomförandet av mål 5b-programmet: Gotland. Rapport från halvtidsutvärderingen! (september 1997).
IM-Gruppen AB, Genomförandet av mål 5b-programmet: Sydöstra Sverige. Rapport från halvtidsutvärderingen! (september 1997).
IM-Gruppen AB, Halvtidsutvärdering för mål 5b-programmet i Västerbotten/Gävle/Dala (september 1997).
IM-Gruppen i Uppsala AB, Mål 2 Blekinge. Slutrapport från halvtidsutvärderingen (september 1997).
IM-Gruppen i Uppsala AB, Mål 2 Fyrstad. Slutrapport från halvtidsutvärderingen (september 1997).
Arne & Barbro Svensson Professional Management AB, Utvärdering av mål 3 och Employment. Delrapport 1 (1996-12-30).
Arne & Barbro Svensson Professional Management AB, Utvärdering av mål 3 och Employment. Delrapport 2 (1997-03-25).
Swedegroup international consultants AB, Gemenskapsinitiativet Pesca. Utvärderingsrapport i halvtid (september 1997).

Offentligt tryck

Propositioner

Regeringens proposition 1997/98:62 Regional tillväxt – för arbete och välfärd.

Regeringens proposition 1998/99:32 EU-bedrägerier och korruption

Statens offentliga utredningar

SOU 1998:94, Småföretagardelegationens rapport 7. Förslagskatalog.

Departementsserien

Ds 1998:1 Sveriges tillträde till bedrägerikonventionen

Ds 1998:48 Social ekonomi i EU-landet Sverige.

Övrigt

Muntliga källor

ALMI Företagspartner i Gävleborg

Arbetsmarknadsstyrelsen

Arvika kommun

Beslutsgruppen för Interreg IIA Bohuslän/Dalsland/Østfold

Beslutsgruppen för Interreg IIA Jämtland/Trøndelag

Beslutsgruppen för Interreg IIA Kvarken/Mittskandia

Beslutsgruppen för Interreg IIA Nordkalotten

Beslutsgruppen för Interreg IIA Sápmi

Beslutsgruppen för Interreg IIA Åarjel Saemien

Beslutsgruppen för Mål 2 Bergslagen

Beslutsgruppen för Mål 2 Blekinge

Beslutsgruppen för Mål 2 Fyrstad

Beslutsgruppen för Mål 2 Norra Norrlandskusten

Beslutsgruppen för Mål 2 Ångermanlandskusten

Beslutsgruppen för Mål 5b Gotland

Beslutsgruppen för Mål 5b Skärgården

Beslutsgruppen för Mål 5b Västerbotten
Beslutsgruppen för Mål 6 Dalarna
Beslutsgruppen för Mål 6 Gävleborg
Beslutsgruppen för Mål 6 Jämtland
Beslutsgruppen för Mål 6 Norrbotten
Beslutsgruppen för Mål 6 Sápmi
Beslutsgruppen för Mål 6 Västerbotten
Beslutsgruppen för Mål 6 Västernorrland
Beslutsgruppsdelsekretariatet för Mål 5b Dalarna
Beslutsgruppsdelsekretariatet för Mål 5b Gävleborg
Beslutsgruppssekretariatet för Interreg IIA Barents
Beslutsgruppssekretariatet för Interreg IIA Jämtland/Trøndelag
Beslutsgruppssekretariatet för Interreg IIA Nordkalotten
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 2 Bergslagen
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 2 Fyrstad
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 2 Norra Norrlandskusten
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 5b Sydöstra Sverige
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 5b Västra Sverige
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 6 Jämtland
Beslutsgruppssekretariatet för Mål 6 Norrbotten
Bollnäs kommun
Borlänge kommun
Carrefour Norrbotten
Dalarnas forskningsråd
Dalarnas läns landsting
Degerfors kommun
Eda kommun
EU-bedrägeridelegationen
Europeiska kommissionen, generaldirektorat XVI
Fagersta kommun
Fiskeriverket
Folkrörelserådet
Företagarnas riksorganisation
Företagsstart Fyrstad
Företagsutveckling Fyrstad
Glesbygdsverket
Gävleborgs läns landsting
Hofors kommun
Hushållningssällskapet i Gävleborgs län
Hushållningssällskapet i Norrbottens län
Högskolan Dalarna
Industriförbundet

Intresseföreningen Bergslaget
Kista stadsdelsförvaltning
Kommunalförbundet Dalsland
Kooperativ utveckling
Landstingsförbundet
Lantbrukarnas riksförbund
Luleå tekniska universitet
Länsarbetsnämnden i Dalarnas län
Länsarbetsnämnden i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Gotlands län
Länsstyrelsen i Gävleborgs län
Länsstyrelsen i Hallands län
Länsstyrelsen i Jämtlands län
Länsstyrelsen i Kronobergs län
Länsstyrelsen i Norrbottens län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Södermanlands län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Örebro län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Naturvårdsverket
Nora kommun
Närings- och teknikutvecklingsverket
Regionala beslutsgruppen för mål 6
Regionala beslutsgruppssekretariatet för mål 6
Riksrevisionsverket
Rådet för forsknings- och utvecklingssamarbete mellan Sverige och EU
Rättviks kommun
Samernas riksförbund
Sametinget
Sandvikens kommun
Skellefteå kommun
Skogsvårdsstyrelsen Dalarna/Gävleborg
Smedjebackens kommun
Statens jordbruksverk
Statistiska centralbyrån
Statskontoret
Sunne kommun
Svensk industriförening
Svenska EU-programkontoret

Svenska kommunförbundet
Säffle kommun
Utredningen om framtida mål inom EG:s strukturfonder
Västmanlands läns landsting
Årjängs kommun
Örebro läns landsting

Bilaga 1 – Kommittédirektiv



**Dir.
1998:85**

För de geografiskt avgränsade struktur-
fondsprogrammen under nästa programperiod –
former för att ta fram och organisera program

Beslut vid regeringssammanträdet den 17 september 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen under nästa programperiod åren 2000–2006 redovisa förslag till former för dels hur de nya programmen skall tas fram, dels hur de skall genomföras. Utredarens förslag skall baseras på en analys av erfarenheterna från innevarande programperiod. En annan viktig utgångspunkt för utredaren skall vara de delar av förslaget om det nya regelverket för strukturstödet inom EU som rör framtagande och genomförande av strukturfondsprogram och den beredning av förslaget som pågår inom EU. Utredningsuppdraget skall redovisas senast den 26 februari 1999.

Bakgrund

Genom medlemskapet i Europeiska unionen deltar Sverige i den gemensamma regional- och strukturpolitik som finansieras via EG:s struktur-fonder. Genomförandet av strukturfondsprogrammen, vilket i första hand medlemslandet svarar för, förutsätter administrativa rutiner för bl.a. beslutsfattande, utbetalning, kontroll och utvärderingar. Synpunkter på hur strukturfondsprogrammen för innevarande period togs fram har behandlats i olika sammanhang. Det har bl.a. framhållits att programmen utarbetades

under stark tidspress. Frågan om hur genomförandet skall organiseras i Sverige under nästa strukturfondsperiod, år 2000–2006, har behandlats i ett antal rapporter. I prop. 1997/98:62 har regeringen bl.a. redovisat att det finns skäl att inför den kommande programperioden noggrant värdera de erfarenheter av framtagande av program och genomförandeorganisation som den innevarande perioden har givit och utifrån en sådan analys bl.a. bedöma vad som bör förändras. Vidare har regeringen angett att det är viktigt att EG:s struktur- och regionalpolitiska åtgärder under nästa programperiod inriktas på att bl.a. åstadkomma regional balans och medverka till en hållbar utveckling.

Ett nytt beslut måste fattas om EU:s regional- och strukturpolitik när den nuvarande programperioden löper ut år 1999. För närvarande pågår bl.a. ett arbete kring ett förslag till nytt regelverk för strukturpolitiken som lagts fram av EG-kommissionen. Förslaget berör även formerna för genomförandet av strukturfondsprogrammen i medlemsstaterna. Sverige deltar i denna beredning tillsammans med övriga medlemsstater. Beslutande organ är Europeiska rådet. Beslut beräknas fattas under första halvåret 1999. Regeringen avser att under år 1999 lämna riktlinjer för utarbetande av de program som kommer att genomföras under nästa programperiod.

Nuvarande organisation för genomförande av EG:s strukturfondsprogram

Många myndigheter medverkar i genomförandet av strukturfondsprogrammen. Arbetsmarknadsverket, Statens jordbruksverk, Fiskeriverket och Närings- och teknikutvecklingsverket samt vissa länsstyrelser vad gäller Interreg II A har s.k. fondansvar för EG:s fyra olika fonder. Fondansvaret innebär bl.a. att myndigheterna skall svara för rekvisition av medel från EG-kommissionen, betala ut fondmedel till enskilda projekt samt redovisa medelsförbrukningen till regeringen och EG-kommissionen. Fondansvaret innebär också ett ansvar gentemot EG-kommissionen för att medlen används på ett sätt som är förenligt med EG:s regler.

För program som omfattas av de horisontella målen och gemenskapsinitiativet Pesca har genomförandeansvaret lagts på de berörda sektorsmyndigheterna. Mål 5a-åtgärderna genomförs således av Jordbruksverket resp. Fiskeriverket samt länsstyrelserna. Ansvaret för mål 3 har lagts på Arbetsmarknadsverket med länsarbetsnämnderna i viktiga operativa roller.

En ny myndighet, Svenska EU-programkontoret för utbildning och kompetensutveckling, har ansvar för genomförandet av mål 4 samt gemenskapsinitiativen Adapt och Employment.

För att genomförandet av de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen, främst de under målen 2, 5b och 6 samt gemenskapsinitiativet Interreg skall få en tydlig demokratisk förankring, har särskilda statliga myndigheter inrättats. De kallas beslutsgrupper. Beslutsgrupperna består

till största delen av kommunala företrädare och fattar bl.a. beslut om stöd till enskilda projekt. Roll- och ansvarsfördelningen mellan beslutsgrupper och de utbetalande (fondansvariga) myndigheterna regleras i förordningarna (1995:1325) med instruktion för beslutsgrupper och (1998:579) om vissa stöd från EG:s strukturfonder. Berörda länsstyrelser svarar för sekretariatsuppgifter och övrig administration åt beslutsgrupperna.

Den organisation som valts för att genomföra strukturfondsprogrammen har behandlats i en rad utvärderingar och andra studier. Även synpunkter på hur strukturfondsprogrammen tagits fram har behandlats i vissa utvärderingsrapporter och skrivelser, bl.a. från Naturvårdsverket.

På uppdrag av regeringen har Riksrevisionsverket och Statskontoret lämnat rapporter som bl.a. behandlat nuvarande organisation för genomförandet av strukturfondsprogrammen. Även riksdagens revisorer har berört denna fråga i sin rapport ”Regionalpolitiskt stöd efter EU-medlemskapet”.

Uppdraget

En utredare tillkallas med huvuduppgift att för de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen under nästa programperiod åren 2000–2006 föreslå former för dels hur de nya programmen skall tas fram, dels hur de skall genomföras.

Utredaren skall inrikta sitt arbete på att samla in och analysera de erfarenheter som gjorts under innevarande programperiod och göra jämförelser med andra medlemsstater, bl.a. Finland, Frankrike, Storbritannien, Nederländerna och Österrike. Analysen bör omfatta både hur programmen togs fram och hur de genomfördes.

En viktig utgångspunkt för utredaren skall vara de delar av EG-kommissionens förslag till nytt regelverk för strukturstödet inom EU som rör framtagande och genomförande av strukturfondsprogram och den beredning av förslaget som pågår inom EU. Utredaren skall utifrån denna beredning belysa de frågor som rör både framtagande av program och genomförandeorganisationens framtida struktur, kompetens samt olika aktörers roll- och ansvarsfördelning.

En annan utgångspunkt för utredaren skall vara att analysera de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammets samband med den nationella politiken på olika nivåer och inom olika sektorer. Utredaren skall särskilt analysera sambanden mellan de geografiskt avgränsade programmen och det föreslagna nya mål 3, samt tillämpningen av relevanta delar av den gemensamma jordbrukspolitiken, särskilt de som gäller landsbygdsutveckling, i syfte att förstärka de samlade effekterna av dessa insatser. Utifrån erfarenheterna av innevarande period skall utredaren redogöra för hur för den nationella medfinansieringen av strukturfondsprogrammen kan

utformas. I detta sammanhang skall utredaren beakta arbetet med de regionala tillväxtavtalen.

Utredarens förslag skall grundas på behovet av fortsatt lokal demokratisk förankring. Utredaren skall särskilt analysera hur en beslutsorganisation på regional nivå kan utformas inom ramen för ett nytt regelverk och med avvägning mellan nationella och regionala intressen. Vidare skall utredaren belysa frågor som rör partnerskapets sammansättning, roller och ansvar, varvid det är av stor betydelse att göra avvägningar mellan myndigheters och medverkande organisationers m.fl. ansvar. Även här skall arbetet med de regionala tillväxtavtalen beaktas.

Vidare skall förslagen till organisation av genomförandet utformas så att kraven på säker medelshantering och finansiell kontroll kan uppfyllas, bl.a. genom att beakta EG-kommissionens förordning (2064/97). Förslagen skall uppfylla de krav som EG:s nya regelverk kommer att innebära. I detta sammanhang bör även betalningsströmmarna beaktas för att säkerställa ett effektivt genomförande av strukturfondsprogrammen. I det nya regelverket förutses bl.a. skärpta krav på uppföljning, utvärdering och finansiell kontroll. Likaså kan en ytterligare betoning av kraven på möjlighet till insyn förutses.

EG-kommissionen har i sitt förslag till nytt regelverk bl.a. föreslagit övergångslösningar som innebär att områden som inte kommer att omfattas av den nya programperioden fasas ut under perioden. Förslagen från utredaren skall därför också belysa hur program som gäller områden som kan komma att omfattas av en utfasningsperiod skall administreras. Förslagen till organisation behöver inte vara desamma för alla berörda program eller för alla regioner.

Genomförandet av utredningsuppdraget

Utredaren skall genom offentliga utfrågningar eller på liknande sätt ge utrymme för att samla in synpunkter från berörda aktörer som gäller såväl framtagande som hur programmen skall genomföras. Synpunkter från näringslivet skall särskilt beaktas.

Utredaren skall höra den referensgrupp för strukturfondsfrågor bestående av representanter från bl.a. arbetsmarknadens parter, Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet m.fl. som inrättats av Närings- och handelsdepartementet.

Utredaren skall samråda med bl.a. de fondansvariga myndigheterna, beslutsgrupper, länsstyrelser, självstyrelseorgan, Glesbygdsverket, Riksrevisionsverket, Statskontoret, Rådet för forskning- och utvecklings-samarbete mellan Sverige och EU, Svenska EU-programkontoret och EU-beträgedelegationen.

Utredaren skall vidare i sitt arbete samråda med den beredningsgrupp för strukturfondsfrågor som är inrättad inom regeringskansliet. Utredaren skall också ha en fortlöpande och nära kontakt med den arbetsgrupp inom Regeringskansliet som bereder regeringens ståndpunkter beträffande EG-kommissionens förslag till ett nytt regelverk för strukturpolitiken.

Utredaren skall i sitt arbete även samråda med den särskilde utredare som skall lämna förslag till inriktning av mål 3 m.m. inom EU:s strukturfonder under nästa programperiod åren 2000–2006.

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

Redovisning av uppdraget

Utredningsarbetet skall redovisas senast den 26 februari 1999.

(Närings- och handelsdepartementet)

Bilaga 2 – Beslutsgrupper

Beslutsgrupper

Beslutsgruppen Mål 2 Bergslagen
Beslutsgruppen Mål 2 Blekinge
Beslutsgruppen Mål 2 Fyrstad
Beslutsgruppen Mål 2 Norra Norrlandskusten
Beslutsgruppen Mål 2 Ångermanlandskusten

Beslutsgruppen Mål 5b Gotland
Beslutsgruppen Mål 5b Gävleborg/Dalarna
Beslutsgruppen Mål 5b Skårgården
Beslutsgruppen Mål 5b Sydöstra Sverige
Beslutsgruppen Mål 5b Västerbotten
Beslutsgruppen Mål 5b Västra Sverige

Beslutsgruppen Mål 6 Dalarna
Beslutsgruppen Mål 6 Gävleborg
Beslutsgruppen Mål 6 Jämtland
Beslutsgruppen Mål 6 Norrbotten
Beslutsgruppen Mål 6 Sápmi
Beslutsgruppen Mål 6 Värmland
Beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten
Beslutsgruppen Mål 6 Västernorrland
Regionala beslutsgruppen Mål 6

Beslutsgruppen Interreg IIA Barents
Beslutsgruppen Interreg IIA Bohuslän/Dalsland/Østfold
Beslutsgruppen Interreg IIA Jämtland/Trøndelag
Beslutsgruppen Interreg IIA Kvarken/Mittskandia
Beslutsgruppen Interreg IIA Nordkalotten
Beslutsgruppen Interreg IIA Sápmi
Beslutsgruppen Interreg IIA Skårgården
Beslutsgruppen Interreg IIA Värmland/Dalarna/Hedmark
Beslutsgruppen Interreg IIA Åarjel Saemien
Beslutsgruppen Interreg IIA Öresundsregionen

Bilaga 3 – Beslutsgruppssekretariat

Beslutsgruppssekretariat

Nätverkssekretariatet för beslutsgruppen Mål 2 Bergslagen

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 2 Blekinge

Fyrstads EU-sekretariat

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 2 Norra Norrlandskusten

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 2 Ångermanlandskusten

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 5b Gotland

Delsekretariatet Gävleborg för beslutsgruppen Mål 5b

Gävleborg/Dalarna

Delsekretariatet Dalarna för beslutsgruppen Mål 5b

Gävleborg/Dalarna

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 5b Skärgården

Huvudsekretariatet för beslutsgruppen Mål 5b Sydöstra Sverige

Delsekretariatet Kalmar för beslutsgruppen Mål 5b Sydöstra Sverige

Delsekretariatet Kronoberg för beslutsgruppen Mål 5b Sydöstra

Sverige

Delsekretariatet Östergötland för beslutsgruppen Mål 5b Sydöstra

Sverige

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 5b Västerbotten

Huvudsekretariatet för beslutsgruppen Mål 5b Västra Sverige

Delsekretariatet Uddevalla för beslutsgruppen Mål 5b Västra Sverige

Delsekretariatet Vänersborg för beslutsgruppen Mål 5b Västra Sverige

Delsekretariatet Värmlands län för beslutsgruppen Mål 5b Västra

Sverige

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Dalarna

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Gävleborg

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Jämtland

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Norrbotten

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Sápmi

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Värmland

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Västerbotten

Sekretariatet för beslutsgruppen Mål 6 Västernorrland
Sekretariatet för regionala beslutsgruppen Mål 6

Svenska sekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA Barents
Huvudsekretariat för beslutsgruppen Interreg IIA
Bohuslän/Dalsland/Østfold
Huvudsekretariat för beslutsgruppen Interreg IIA Jämtland/Trøndelag
Svenska sekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA
Kvarken/Mittskandia
Huvudsekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA Nordkalotten
Huvudsekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA Sápmi
Sydsamiska delsekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA Sápmi
Huvudsekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA
Värmland/Dalarna/Hedmark
Delsekretariatet för beslutsgruppen Interreg IIA Åarjel Saemien

Bilaga 4 – Karta över Sveriges målområden

Kartan över Sveriges målområden finns endast i den tryckta versionen.

Bilaga 5 – Internationella jämförelser

Finland

Finland, med 5,1 miljoner invånare, blev EU-medlem samtidigt som Sverige och Österrike den 1 januari 1995. De geografiskt avgränsade mål som berör Finland är mål 2, 5b och 6.

Mål 2

Mål 2 i Finland omfattar sex områden i landets södra och västra delar. De fem områdena har tillsammans 787 000 invånare vilket utgör 15,5 procent av befolkningen. Insatserna styrs av två SPD. Den första omfattade perioden från Finlands EU-inträde till och med 1997. EG:s bidrag beräknas täcka 24,45 procent av de totala kostnaderna för programmet. Utveckling och internationalisering av affärs- och näringsverksamhet utgör mer än halva programmet. I programmets infrastrukturdel trycks på skapandet av "a Gateway to Russia".

I april 1997 godkände kommissionen ett fortsatt mål 2- program för tiden 1997–1999 med ett bidrag på 135,3 mecu. EG-bidraget till den samlade kostnaden sänks till 18,19 procent. Det nya programmets profil liknar i allt väsentligt det första. Stor vikt läggs vid bekämpning av arbetslöshet – drygt 10 000 nya jobb väntas tillkomma.

För mål 2 finns en (1) övervakningskommitté.

Mål 5b

Mål 5b i Finland täcker betydande delar av den finska landsbygden (utom de delar som täcks av mål 6). Insatserna är uppdelade i två SPD – ett för fastlandsområdet och ett för Åland. Båda antogs av kommissionen i november 1995 och täcker perioden 1995–1999.

Mål 5b-programmet för fastlandet erhåller bidrag från EG:s strukturfonder på 191 mecu vilket utgör 31 procent av den beräknade totala kostnaden för insatserna. Nationella offentliga organ beräknas bidra med 42 procent och privata sektorn med 27 procent. Stödet kommer från tre av fonderna: jordbruksfonden (34 procent), regionala fonden (49 procent) och sociala fonden (17 procent). Tyngdpunkten i programmet ligger på företagsutveckling och produktionsdiversifiering. Cirka en miljon invånare bor i detta mål 5b-område.

Mål 5b-programmet för Åland innebär ett bidrag från EG:s strukturfonder på 2,6 mecu vilket innebär ett stöd på cirka 25 procent till den totala kostnaden. Programmet täcker cirka 15 000 invånare vilket är cirka 60 procent av landskapets befolkning. Utveckling av turism, kultur och miljö utgör framträdande inslag i programmet.

Mål 6

Finland är tillsammans med Sverige det enda EU-land som omfattas av mål 6. Detta är en följd av inträdesförhandlingarna. Stora delar av EG:s strukturfondsmedel kanaliseras via mål 1 som riktar sig till områden där BNP per capita är lägre än 75 procent av EU:s genomsnitt. Sådana områden fanns inte i de tre ansökarländerna Finland, Norge och Sverige. De perifera områdena i norra Europa präglades emellertid av låg befolkningstäthet, långa avstånd och kärvt klimat på ett sätt som tidigare inte var känt inom EU. Mot denna bakgrund konstruerades mål 6 under de tre staternas inträdesförhandlingar. Genom att Norge aldrig inträdde i EU blev mål 6 gällande enbart i Sverige och Finland. Vissa skillnader föreligger dock mellan de svenska och finska mål 6-områdena. Finlands mål 6-område är exempelvis mer jordbruksbetonat än det svenska. Samtidigt innehåller det sex tätorter med över 20 000 invånare (Rovaniemi störst med 56 000 invånare.) medan det svenska området bara innehåller två sådana orter (Östersund och Kiruna). Finska mål 6 inrymmer 16,6 procent av landets befolkning (841 000 invånare). och täcker 61 procent av landets yta. Svenska mål 6 inrymmer 5 procent av befolkningen (451 000 invånare.).

Finlands mål 6-område omfattar i huvudsak landets nordliga och östliga delar. Lappland, Kajanaland och Norra Karelen landskapsförbund ingår i sin helhet.

Finland har ett SPD och en övervakningskommitté för hela mål 6.

Organisation

Under 90-talet har den regionala förvaltningen och organisationen genomgått mycket betydande förändringar. EU-inträdet har delvis varit en drivkraft i detta organisationsarbete.

Finlands 455 kommuner samverkar i 19 *landskapsförbund*. Dessa bygger på den finska kommunallagens regler om samkommuner vilket närmast motsvarar de svenska reglerna om kommunalförbund. Till uppgifterna hör bevakning av landskapets intressen och utvecklande av landskapet. På uppdrag av staten fungerar också landskapsförbunden som regionala utvecklingsmyndigheter i enlighet med lagen om regional utveckling. Förbundens organ är dels samkommunfullmäktige som väljs av kommunerna och samkommunstyrelsen som väljs av fullmäktige. Systemet stöds av en förvaltning med en *landskapsdirektör* i spetsen. Åland har en särskild organisation med ett direktvalt landsting.

Tre ministeriers (Handels- och industriministeriets, Jord- och skogsbruksministeriets och Arbetsministeriets) regionala resurser har sedan några år samordnats i 15 TE-centraler – TE-keskus. Några TE-centraler verkar inom flera landskapsförbunds områden. Vid en central finns tre avdelningar: arbetskrafts-, industri/företags- och landsbygdsavdelning. TE-centralerna består av ganska många medarbetare. Vid TE-centralen i Åbo finns cirka 150 anställda. Vid sidan av TE-centralerna finns också andra regionalt samordnade myndigheter, exempelvis miljöcentraler.

I Finland finns numera sex län, mot tidigare 12. Medan landskapsförbund och TE-centraler spelar en betydande roll i strukturfondsarbetet saknar länsstyrelserna mer påtagliga funktioner i detta sammanhang.

På central nivå har fondansvariga ministerier utpekats. För regionala fonden ansvarar Inrikesministeriet, för sociala fonden svarar Arbetsministeriet medan Jord- och skogsbruksministeriet slutligen ansvarar för jordbruksfonden. Samordningsansvaret innebär bland annat att det fondansvariga ministeriet anvisar statliga medfinansieringsmedel till andra berörda ministerier.

Beslutsfattande

Ansvar för hantering av EG-medel har fördelats så att olika enheter och organ har hand om en eller flera EU-åtgärder. Uppgiftsfördelning anknyter till den som enheten normalt utför. Ansökan om bidrag skall således i princip lämnas hos det organ som normalt hanterar frågan. En ansökan om en åtgärd för landsbygdsutveckling enligt mål 5b skall således lämnas hos landsbygdsavdelningen på TE-centralen. Man försöker genom information göra presumtiva sökande medvetna om var

framställningen skall göras. Det finns emellertid alltid möjlighet att lämna ansökan hos landskapsförbundet som slussar den vidare om den inte skall hanteras där.

Ansökningarna bereds i huvudsak av tjänstemän vid TE-centralernas tre avdelningar och landskapsförbundets kansli. Beslut som beretts vid TE-central fattas efter föredragning vid ett organ som kallas *arbetssektion*. Ordförande är landskapsdirektören. I sektionen ingår vidare cheferna för de tre avdelningarna vid TE-centralen samt cheferna för andra statliga organ. Om ärendet handläggs på TE-centralen expedieras det direkt efter beslut vid arbetssektionen. Om ärendet skall handläggas av landskapsförbundet förs det vidare från arbetssektionen för beslut i samkommunstyrelsen. Arbetssektion och samkommunstyrelse hålls cirka en gång per månad.

Det organ som är uttryck för idén om ett partnerskap kallas *landskapets samarbetsgrupp*. Här ingår bland annat företrädare för arbetsmarknadens parter, företagargorganisationer, universitet och högskolor med flera. Här diskuteras principiella frågor såsom överflyttande av medel från en åtgärd till en annan. Just nu diskuteras naturligen vad som skall hända efter 1999.

Medfinansiering

Huvuddelen av den offentliga medfinansieringen klaras genom att statliga medel läggs till EG-medlen direkt när de fördelas över landet. Cirka 80 procent av den offentliga nationella medfinansieringen är därmed avklarad. Inför sökanden är därför bidrag från EG:s strukturfonder och statliga bidrag i princip en enda färdig enhet. Någon särskild framställning om statlig medfinansiering behöver sökanden inte bekymra sig om. Vissa problem rapporteras rörande möjligheterna att erhålla kommunal medfinansiering.

Frankrike

Frankrike tillhör gemenskapens ursprungsmedlemmar och omfattas av inte mindre än 68 program inom mål 1, 2 och 5b. Landet berördes av strukturfondsinsatserna redan under perioden 1989–1993.

Mål 1

Frankrike har sex mål 1-program. Fyra av dessa finns i de franska territorierna i Indiska Oceanen, Västindien och Sydamerika. Hela Korsika omfattas också av mål 1. Nivån på strukturfondsstödet är ganska hög i dessa program, exempelvis 53 procent i programmet för Martinique.

På det franska "fastlandet" finns ett mål 1-program i norra delen av landet: Hainaut, på gränsen mot Belgien. Programmet tyngsta insatsområde är lokal förnyelse som bland annat syftar till stadsförnyelse, utveckling av transporter och miljöskydd. Ett annat tungt insatsområde är stimulans till existerande småföretag, bland annat rörande marknadsföring och kompetensutveckling.

Mål 2

Frankrike har mål 2-program i 40 områden. Insatserna har varit uppdelade på två perioder: 1994–1996 och 1997–1999.

Ett av de franska programmen är av mycket speciell karaktär. I september 1997 beslutade kommissionen om ett program som enbart omfattar tekniskt bistånd. Stödnivån är 50 procent.

Bland de mer vanliga mål 2-programmen i Frankrike kan insatserna i Rhône-Alpes väljas som illustration. Programmet för 1994-1996 beslutades av kommissionen i december 1994. Programmet tyngsta punkt syftar bland annat till att säkerställa utvecklingen i lokal metall- och textilindustri. Småföretagen skall stimuleras till produktutveckling och marknadsanpassning.

Det SPD:et för perioden 1997–1999 beslutades i juni 1997. Bidraget från EG:s strukturfonder är för denna period något högre. Främsta insatsområdet är åtgärder för att höja attraktionskraften hos gamla industriområden och nedslitna stadsområden.

Mål 5b

Även rörande mål 5b får ett program från Rhône-Alpes tjäna som exempel. I december 1994 antog kommissionen ett program för 1994–1999. Programmets tyngsta insatsområde inriktas på omorientering av de primära landsbygdsaktiviteterna jord- och skogsbruk. Häri ingår också en modernisering av industri, handel och hantverk.

Organisation

År 1963 inrättades *Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR)*. Detta är ett nationellt centralt organ vars främsta uppgift är att initiera, koordinera och genomföra den nationella regionalpolitiken. En kommitté med företrädare för Inrikes-, Jordbruks- samt Arbetsmarknads- och socialministeriet leder organet. DATAR har i Frankrike ansvaret för koordinering av strukturfonderna och sköter programförhandlingarna med kommissionen. Ansvaret för genomförande av de antagna programmen ligger på regionprefekturerna som är en form av statligt decentraliserad förvaltning. Regionprefekten utses av premiärministern. På det europeiska fastlandet finns 22 sådana prefekturer. Vid regionprefekturen finns ett sekretariat för regionala frågor som huvudsakligen hanterar strukturfondsfrågorna. Vid utformningen av nya SPD har regionprefekturen ansvar att engagera andra statliga regionala organ, de valda församlingarna i regioner och län samt olika branschorganisationer. Frankrike har en omfattande regional utvecklingsplanering. Man ser strukturfondsinsatserna som ett viktigt tillskott för att kunna förverkliga dessa planer. I huvudsak innebär detta också att den nationella medfinansieringen är klar innan man för programmet vidare.

Beslut rörande projekt som skall få stöd fattas av samrådsgrupper – *Commissiones mixtes*. Dessa finns på flera nivåer. Ledningen av dessa sköts av regionprefekten eller ordföranden i regionens råd som är den valda självstyrelseförsamlingen.

Alla utbetalningar från de olika fonderna går i Frankrikes fall till *Agence Comptable Central du Trésor (ACCT)* som är ett centralt organ för bokföring av statskassans flöden i Frankrike. ACCT slussar medlen vidare till de berörda ministerierna. Dessa slussar i sin tur medlen vidare till regionprefekterna som kan stå som utbetalare till stödmottagaren om beslutet fattats på denna nivå. När besluten fattats på länsnivå slussas medlen vidare till länsprefekten för vidare utbetalning. Endast franska offentliga medel används som förskott.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det franska systemet ger ett ganska komplicerat intryck. Bland annat är utbetalningarna långsamma. I Frankrike har man inte byggt upp någon ny struktur för att hantera strukturfonderna utan man har kompletterat befintliga organs uppgifter.

Nederländerna

Nederländerna tillhör gemenskapens ursprungsmedlemmar. Landet berördes av strukturfondsinsatserna redan under den första perioden 1989–1993.

Under denna programperiod mottar Nederländerna medel från EG:s strukturfonder inom målen 1, 2 och 5 b.

Mål 1

Nederländerna berörs av ett mål 1-program för provinsen Flevoland som är en ö i bukten (IJsselmeer) öster om Amsterdam. Programmets främsta strävan är att höja inkomstnivån hos befolkningen och motverka arbetslösheten. De tyngsta insatsområdena utgörs av kommunikationsutveckling, kompetensutveckling, företagsutveckling och jordbruks- och landsbygdsutveckling. Satsning har enligt uppgift från DG XVI varit framgångsrik.

Mål 2

Nederländerna inrymmer fem mål 2-områden. Alla fem har delats i två tidsperioder, 1994–1996 och 1997–1999 med skilda SPD för varje period. Mål 2-områdena återfinns främst i landets östra delar, vid eller nära gränsen till Tyskland.

Programmet för de båda provinserna Groningen och Drenthe i nordöst får tjäna som exempel på uppbyggnad, omfattning och inriktning på de nederländska mål 2-programmen. Det nu gällande programmet antogs i maj 1997 och innebär ett kraftigt höjt EG-stöd i förhållande till perioden 1994–1996. Även stödnivån har höjts några procent. Cirka två tredjedelar av programmet satsas på infrastrukturutveckling för industri, service och turism medan en tredjedel går till utveckling av produktionsförutsättningarna i stadsområden och förorter. Vid en jämförelse mellan SPD för de två perioderna förefaller den första var mycket konkret med avseende på åtgärder. Konkreta vägprojekt och etablering av utvecklingscentra för telematik och miljö pekas ut.

Mål 5b

I Nederländerna finns fem mål 5b-områden. Dessa återfinns främst i landets norra delar. För exemplifiering av omfattning och inriktning väljs

åter programmet för provinserna Groningen och Drenthe i landets nordöstra del. Mål 5b-området omfattar 20 kommuner i de två provinserna med sammanlagt 187 000 invånare. Programmets mest omfattande insatsområde utgörs av satsningar på befintliga företag. Andra tunga insatsområden är turism, miljö kvalitet och kompetensutveckling.

Organisation

Organisationen baserar sig till mycket stor del på provinserna. För varje SPD finns en övervakningskommitté där provinsguvernören ofta är ordförande. Vidare brukar arbetsmarknadens parter, arbetsmarknadsmyndigheten och kommunerna vara representerade i övervakningskommittén tillsammans med kommissionens företrädare. För att hantera bidragsgivningen finns på provinsnivå en beslutande styrgrupp – *Beslissing Stuurgroep* – där arbetsmarknadens parter ingår. Styrgruppen saknar eget sekretariat.

På central nivå finns en ansvarsfördelning mellan ministerierna för de olika fonderna. Ekonomiministeriet har ansvar för regionala fonden och Socialministeriet för sociala fonden. Medfinansieringen brukar klaras i samverkan mellan ministerium och provins.

Inför presumtiva sökande marknadsförs programmen med tydliga identiteter. Mål 2-programmet för Twente-Overijssel kallas *het twente programma* med bland annat egen logotype och egen hemsida. På hemsidan läggs också kortfattade sammanfattningar av beslutade program ut.

Storbritannien

Storbritannien omfattas av mål 1, 2 och 5b. Geografiskt sett täcks huvuddelen av landets västra och norra delar av något program. Landet berördes av strukturfondsinsatserna redan under den första perioden 1989–1993.

Mål 1

Storbritannien har tre mål 1-områden. Nordirland utgör i sin helhet ett sådant. Här råder naturligtvis mycket särskilda betingelser. Det geografiskt mest omfattande är Highlands and Islands som täcker norra och västra Skottland samt Orkney- och Shetlandsöarna. Det tredje mål 1-

området är ett litet geografiskt område, Merseyside, som ligger vid Irländska sjön.

Det SPD:et för Highlands and Islands, som är ett nytt område, beslutades av kommissionen i juli 1994. Programmet är mycket omfattande och det mest omfattande insatsområdet är kommunikationer. Det vill säga vägar, järnvägar, färjelägen, hamnar och flygplatser. Även IT-satsningar ingår. Programmets andra stora insatsområde är företagsutveckling. På utveckling av turism och kultur eller kulturarv satsas också.

Mål 2

Storbritannien har 13 mål 2-program. Dessa är genomgående delade på två perioder: 1994–1996 och 1997–1999.

Som exempel väljs i detta sammanhang programmen för West Midlands med Birmingham i centrum. I området bor drygt 3 miljoner invånare. Programmets främsta insatsområde är stöd till åtgärder för diversifiering av regionens ekonomi och skapande av tillväxtförutsättningar. Här inryms åtgärder för såväl kompetensutveckling som satsningar på infrastruktur. Ett annat insatsområde är stads- och samhällsförnyelse. Här inryms såväl stöd till järnvägsbygget Midland Metro som lokal yrkesutbildning. Programmets insatsområden verkar innehålla åtgärder som kan tänkas gå in i varandra.

Det SPD:et för perioden 1997–1999 innehåller stöd från EG:s strukturfonder som innebär en liten höjning i förhållande till programmet för 1994–1996. Proportionerna mellan regionala och sociala fonderna är desamma som i första programmet. Insatsområden och åtgärder är emellertid i det nya programmet grupperade på ett helt annat sätt än i det första. Småföretagsutveckling är ett stort insatsområde.

Mål 5b

Mål 5b finns i 11 områden i Storbritannien. Som exempel har valts Central Scotland & Tayside. Programmet för 1994–1999 beslutades av kommissionen först i mars 1995. Programmets tyngsta del är stöd till diversifiering av produktionen inom jord- och skogsbruket. Ett annat tungt insatsområde är utveckling av turism, där bland annat en förlängning av säsongen eftersträvas.

Organisation

Av central betydelse för hanteringen av de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen i England är vad som nu kallas *Government Offices of the Regions (GOR)* som är en utlöpare av den centrala statsmakten snarare än organ för regional och lokal självstyrelse. Städer och kommuner spelar dock stor roll i etablerandet av olika målområden. Exempelvis agerade *City of Birmingham* och *West Midlands Regional Forum of Local Authorities* inför det ovan beskrivna mål 2-programmet. För varje SPD i England finns en egen *Program Monitoring Committee (PMC)*. Deras uppgifter motsvaras av de uppgifter som svenska övervakningskommittéer har. Ordförande är i allmänhet chefen för GOR. I respektive PMC ingår dessutom företrädare för kommissionen, berörda departement, fackföreningar och arbetsgivarorganisationer liksom universitet och högskolor. Företrädare för kommunerna ingår också. Före 1997 var det kommunala tjänstemän som ingick men numera kan också förtroendevalda ta plats i PMC. Även företrädare för frivilligorganisationer som till exempel Röda Korset kan ingå i en PMC. Det reella beslutsfattandet i ärenden sker i *Implementation Sub Committee*. Här ingår i huvudsak de lokala parterna. För varje program kan det finnas ett flertal sådana kommittéer. GOR fungerar som sekretariat för programmet. GOR står också för utbetalning till de godkända projekten.

Medfinansiering skall i princip vara klar innan ett ärende tas upp. Medel från EG:s strukturfonder betraktas som en sista finansieringskälla – efter att nationella resurser; statliga fonder och anslag, kommuner, universitet och högskolor, privata fonder och partnerskap, har undersökts och givit sitt besked rörande medfinansiering.

För programmen som genomförs i Skottland har *Scottish Office (SO)*, som är brittiska regeringens ministerium för skotska frågor, ett betydande ansvar. För de sju programmen inom mål 1, 2 och 5b som genomförs i Skottland har fyra geografiskt avgränsade programstyrelser – *Programme Executives* – inrättats. Dessa stöds av ett sekretariat vid SO. Partnerskapet manifesteras genom en *Joint Management Board* knuten till varje programstyrelse och med ett övergripande ansvar för denna. Under senare tid har några programstyrelser övergått till status av icke vinstdrivande företag eller *company limited by guarantee*.

Österrike

Österrike, som har 7,9 miljoner invånare, erhöll EU-medlemskap samtidigt som Sverige och Finland den 1 januari 1995. I fråga om hantering

av de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen uppvisar Österrike flera särdrag. Österrike omfattas av mål 1, 2 och 5b. För mål 1 finns ett samlat programdokument (SPD), för mål 2 fyra SPD och för mål 5b sju SPD.

Österrike är en federal stat som består av nio delstater – *bundesländer*. Huvudstaden Wien utgör en egen delstat. De övriga delstaterna är indelade i sammanlagt 98 *bezirk*. Därutöver finns ytterligare en kommunal nivå med många små kommuner.

Mål 1

Vid landets östgräns ligger delstaten Burgenland som i sin helhet utgör ett mål 1-område. Det SPD:et gäller för tiden 1995–1999 och antogs i november 1995. Burgenland är jordbruksdominerat med eftersatt näringsstruktur, energisystem och telekommunikationer. Insatser för handel, industri och turism utgör de tyngsta punkterna i programmet. För mål 1 finns en (1) övervakningskommitté.

Mål 2

Österrike har fyra mål 2-områden som i princip är organiserade på delstatsnivå: Niederösterreich, Oberösterreich, Steiermark och Voralberg. Avsikten är att 11 000 arbetstillfällen skall kunna skapas eller säkerställas genom åtgärderna. Karaktäristiskt för de österrikiska programmen är att de upptar många insatsområden och åtgärder.

Utrymmet medger inte att alla fyra SPD beskrivs här. Programmet för Steiermark, sydväst om Wien, kan stå som exempel på utformningen. Stöd till investeringar inom industri och turism, särskilt genom småföretag, utgör tillsammans med kompetensutveckling programmets tyngsta punkter.

Mål 5 b

I sju av Österrikes nio *bundesländer* utgör landsbygdsdelarna ett mål 5b-område. Det är endast huvudstaden Wien och Burgenland, vilken är mål 1-områden, som saknar program. Var och en av de sju delstaterna har sitt eget SPD för mål 5b.

Inte heller här är det möjligt att beskriva samtliga sju SPD varför Bundesland Salzburg får tjäna som exempel. Programmet godkändes i december 1995. Programmets tyngsta punkter utgörs av satsningar på

diversifiering inom jordbruket och miljöskydd och utveckling och diversifiering utanför jordbruket.

Organisation

Genomförandet av de geografiskt avgränsade strukturfondsprogrammen i Österrike ligger på delstatsnivå eller lägre. På federal nivå finns ett övergripande ansvar för genomförandet på Finansministeriet. Detta departement har också federalt ansvar för regionala fonden medan ministeriet för arbetsmarknadspolitik och sociala frågor ansvarar för sociala fonden. På delstatsnivå är delstatsregeringen ansvarig för den regionala fonden medan arbetsmarknadsverkets delstatsadministration har motsvarande uppgift för den sociala fonden.

Karaktäristiskt för Österrike är att stödet från EG:s strukturfonder kanaliseras via cirka 160 federala och delstatliga stödsystem som fanns redan före EU-inträdet. Österrike förhandlade fram en ordning som innebär att strukturfondsmedlen utgör ett tillskott till dessa system. I princip har inga nya lagar stiftats för genomförandet. Inte heller har någon ny administration tillskapats. Dessa befintliga stödprogram utgör slutlig mottagare, med EG:s nomenklatur, av medlen. Ansökningsförfarande och beslutsgång blir med detta förfarande detsamma som tidigare gällde för respektive nationellt stöd. Detta innebär också att det blir mycket svårt att beskriva eftersom skillnaderna blir stora, dels mellan olika stödformer och dels mellan olika delstater. Denna modell innebär samtidigt att den nationella offentliga medfinansieringen klaras av på ett enkelt sätt.

Anknytningen till befintliga stödsystem är en av förklaringarna till att de österrikiska programmen är uppdelade på så många insatsområden och åtgärder. Det SPD:et för mål 2 för Niederösterreich innehåller exempelvis nio insatsområden. Tjänstemän vid kommissionen uppger att de österrikiska SPD brukar innehålla mellan 50 och 80 åtgärder.

För att sprida information om de möjligheter som strukturfondsprogrammen erbjuder har i Österrike satsats på att inrätta *regional management* för stöd och information till bland annat blivande sökande. Dessa enheter finns på ett trettiotal platser i hela landet och kan var och en bestå av en eller flera personer. En stor uppgift är att slussa intresserade vidare till rätt insatsområde eller åtgärd och det organ som är ansvarigt. Nätverksbyggande är en annan viktig uppgift för denna funktion. Verksamheten erhåller visst tekniskt bistånd från EG.

En (1) övervakningskommitté har inrättats för varje SPD i Österrike. Det betyder att övervakningskommitténs uppgift helt är knuten till delstatsnivån. I respektive kommitté ingår förutom representanter från

kommissionen också företrädare för Finansministeriet och andra federala organ, delstatsregeringen, regionala arbetsmarknadsorgan samt olika regionala intressegrupper. Regionala stads- och kommunförbund ingår också i kommittén men utan rösträtt.

För diskussion om regionala utvecklingsfrågor fanns redan före EU-inträdet ett organ som heter *Österreichische Raumplanung Konferenz* (ÖROK). Detta organ spelar nu en viss roll i genomförandeorganisationen där det fungerar som ett diskussions- och idéforum. Federala och regionala ministerier, företrädare för kommun- och stadsförbund, näringslivet, fackliga organisationer med flera ingår i ÖROK. Man har också inrättat kommittéer för vissa mål. ÖROK kan anses spegla partnerskapstanken.